



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Malin Wikström

Buggning och preventiva tvångsmedel

En analys av lagarnas förenlighet med
Europakonventionen

Examensarbete
30 högskolepoäng

Helén Örnemark Hansen

Straffrätt

HT 2010

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställning	7
1.3 Teori, metod och material	7
1.4 Avgränsning och disposition	8
2 GRUNDLÄGGANDE BEGREPP, DEFINITIONER OCH VILLKOR	10
2.1 Personlig integritet	10
2.2 Hemliga tvångsmedel	11
2.3 Villkor för integritetskränkande lagstiftning	11
3 GÄLLANDE RÄTT	14
3.1 Skyddet för den personliga integriteten	14
3.2 Inskränkningar i integritetsskyddet genom lag	17
3.3 Rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer	23
4 MOTIVEN TILL UTVIDGANDET AV TILLÄMPNINGSSOMRÅDET	28
4.1 Hotbilderna	28
4.2 Behov och effektivitet	31
4.3 Integritetsaspekter och proportionalitetsavvägningar	35
5 UVÄRDERING AV BUGGNING OCH PREVENTIVA TVÅNGSMEDEL	38

5.1 Bakgrund	38
5.2 Har lagarna fått avsedd effekt?	38
5.3 Uppfyller lagarna de brottsbekämpande myndigheternas behov?	40
5.4 Är kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier tillräckliga?	41
5.5 Vilken inverkan har tvångsmedelsanvändningen haft på den personliga integriteten?	42
5.6 Beslut om lagarnas fortsatta giltighet	43
6 ÖVRIGA RAPPORTER OCH UTREDNINGAR	45
6.1 Hotbildssituationen i dagsläget	45
6.2 Ett tydligare effektivitetsmått	48
6.3 Förutsättningarna för en korrekt proportionalitetsbedömning	49
7 ANALYS	50
7.1 Är hotbilderna som presenteras i förarbetena tillräckligt underbyggda för att motivera lagarnas införande och fortsatta giltighet?	50
7.2 Hur bedöms de berörda tvångsmedlens effektivitet före och efter lagarnas införande?	52
7.3 Vilka argument grundar sig proportionalitetsavvägningen på?	54
7.4 På vilket sätt har rättssäkerhetsgarantierna och kontrollmekanismerna förstärkts sedan lagarnas införande?	56
8 SLUTSATS	57
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	59
Offentligt tryck	59
Litteratur	60
Artiklar	60
Rapporter	61
Internet	61
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	63
Europadomstolen	63

Summary

In January 2008 two new legislations entered into force in Sweden. The law (2007:978) on bugging gave the crime fighting authorities the right to use a new method, bugging, to investigate already committed crimes and the law (2007:979) on measures to prevent particularly serious crimes introduced a possibility for the authorities to use secret surveillance as telephone tapping, wire monitoring, fixed camera surveillance and control of correspondence to thwart criminal behavior before a crime was committed. The legislations implies an expansion of the application area of secret surveillance which means extended powers for the crime fighting authorities but also a larger encroachment in the private life of individuals. The regulations were therefore limited in time until the end of December 2010. Recently, after evaluating the effectiveness of the new legislations they have been prolonged until the end of 2012 despite of the fact that the laws have been used in very few cases with no or very little effect.

In order to consider the encroachment of the personal integrity, as the legislations implies, as necessary in a democratic society it has to be proportionate to the legitimate aim pursued. Both the Swedish Instrument of Government (Regeringsformen) and the European Convention of Human Rights support this. I have with the assistance of a number of basic conditions, which Professor Janne Flyghed states on entering legislation violating integrity, inquired if the laws are consistent with the limitation of the right to private life which article 8.2 ECHR admits. The conditions are based on a threat-, efficiency- and a proportionate condition. In my opinion the conditions are poorly fulfilled. There is a lack of scientific evidence concerning the gravity of the treats and also a lack of scientific investigations of the efficiency of methods of secret surveillance. Nor has there been an in depth analysis of the impact on integrity caused by secret surveillance which leads to the impossibility of making a fair weighing of the proportionality. This is quite precarious, bearing in mind the decision of prolonging the legislations.

I have further inquired if the demands of an effective remedy are fulfilled in accordance with article 13 ECHR. This is of main interest when it comes to secret surveillance since the person who's been exposed in most cases is in lack of knowledge of the encroachment and therefore don't have the ability to make a claim. I have concluded that there are sufficient possibilities for individuals to find out if the encroachment had been statutory. In the time of the enforcement of the laws an independent board was established, the Security and Integrity board which has in mission to oversee the crime fighting authorities in its use of secret surveillance methods. The board also has the duty to perform certain investigations by the request of individuals. Summing up the establishment of the board has lead to a small compensation of the encroachment of the integrity which the legislations bring.

Sammanfattning

I januari 2008 trädde två nya lagar ikraft i Sverige. Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning gav de brottsbekämpande myndigheterna rätten att använda en ny metod, rumsavlyssning för att utreda redan begångna brott och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott introducerade en möjlighet för myndigheterna att använda hemliga tvångsmedel som teleavlyssning, teleövervakning, kameraövervakning och postkontroll för att hindra kriminella beteenden innan brott begås. Lagarna innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig tvångsmedelsanvändning vilket betyder utökade befogenheter för de brottsbekämpande myndigheterna men också ett större ingrepp i enskildas privatliv. Lagarna tidsbegränsades därför till utgången av december 2010. Nyligen, efter att ha utvärderat lagarnas effektivitet har de förlängts till utgången av 2012 trots det faktum att lagarna tillämpats i väldigt få fall med ingen eller mycket begränsad effekt.

För att ingreppet i den personliga integriteten, som lagarna innebär, skall vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle skall det vara proportionerligt i förhållande till det ändamål som eftersträvas. Detta ger både Regeringsformen och Europakonventionen stöd för. Jag har med hjälp av ett antal grundläggande villkor, som professor Janne Flyghed uppställer på ett införande av integritetskränkande lagstiftning, undersökt om lagarna är förenliga med den begränsning i rätten till privatlivet som artikel 8.2 EKMR medger. Villkoren grundar sig på ett hot-, ett effektivitets- och ett proportionalitetsrekvisit. Enligt min uppfattning är villkoren dåligt uppfyllda. Det saknas vetenskapliga belegg gällande hotens allvar liksom det saknas vetenskapliga studier beträffande effektiviteten hos de olika metoderna för tvångsmedelsanvändning. Det har heller inte gjorts någon djupare analys av tvångsmedelns inverkan på integriteten vilket resulterar i omöjligheten att göra en rättvis proportionalitetsavvägning. Detta är betänkligt med tanke på beslutet att förlänga de båda lagarna.

Jag har även undersökt om kraven på ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 EKMR är uppfyllt. Detta är av särskilt intresse när det gäller hemliga tvångsmedel eftersom den som blivit utsatt ofta saknar vetskap om ingreppet och därmed inte har möjligheten att klaga. Jag har funnit att det finns goda möjligheter för enskilda att få reda på om ingreppet varit lagenligt. I samband med lagarnas införande inrättades ett oberoende organ, Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden som har i uppgift att övervaka de brottsbekämpande myndigheterna i sin tvångsmedelsutövning. Nämnden är också skyldig att utföra särskilda kontroller på begäran av enskilda. Sammantaget har inrättandet av nämnden kommit att uppväga lite av det integritetsintrång som lagarna medför.

Förord

Detta examensarbete innebär slutet på mina 4,5 års juridikstudier vid Lunds Universitet. Det har varit en fantastiskt intressant och lärorik tid och jag vill tacka alla som stöttat mig.

Utan dig Leo, min underbara man som firat mina framgångar och ställt upp för mig i stressiga perioder, hade jag inte nått mina resultat. Till min pappa vill jag rikta ett särskilt tack som alltid funnits där när jag behövt hjälp, liksom min allra bästa vän Johanna. Ni betyder alla så oerhört mycket för mig.

Jag vill naturligtvis tacka min handledare Helén Örnemark Hansen för alla goda och värdefulla råd under examensarbetets gång. Jag vill även tacka Laila Fransson på Rikskriminalpolisen för den snabba hjälp jag fått med att skaffa fram de rapporter jag efterfrågat. Till mina studiekamrater Pia och Therese vill jag önska varmt lycka till i framtiden!

Lund, januari 2011

Malin Wikström

Förkortningar

Bet.	Betänkande
Brå	Brottsförebyggande rådet
CRD	Civil rights defenders
Dir.	Direktiv (kommittédirektiv)
Ds	Departementsserien
EKMR	Europakonventionen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JuU	Justitieutskottet
KUT	Kriminalunderrättelsetjänsten
LHRA	Lagen om hemlig rumsavlyssning
NCT	Nationellt centrum för terroristbekämpning
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RKP	Rikskriminalpolisen
SFS	Svensk författningssamling
Skr.	Skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
SÄPO	Säkerhetspolisen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ett av de allvarligaste hoten i vår tid mot demokratin, utövandet av mänskliga rättigheter och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen utgörs framförallt av terroristbrottsligheten vilket en rad terrordåd som utspelat sig under 2000-talet ligger till grund för. Efter attacken den 11 september har detta kommit till uttryck på olika sätt i lagstiftningen, bland annat genom statens utvidgade befogenheter att kontrollera medborgarna genom hemlig tvångsmedelsanvändning. Att som enskild bli utsatt för en sådan kontroll innebär en kränkning av den personliga integriteten och särskilt ingripande är tvångsmedel som hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll samt hemlig rumsavlyssning. Detta just för att de är *hemliga* och att personen som blivit utsatt ofta saknar vetskap om det. Åtgärden kan också äventyra rättssäkerheten om inte tillräckliga garantier och kontrollmekanismer tillförsäkrar ett skydd mot otillbörliga intrång från statsmakternas sida.¹ Samtidigt gör effektivitetsförespråkare gällande att integritetsintrånget är nödvändigt för den brottsbekämpande verksamheten och att framgången i många fall är beroende av just tillgången till hemliga tvångsmedel.² Integritetsintresset får alltså i viss mån stå tillbaka för intresset av att effektivt kunna bekämpa allvarlig brottslighet vilket många av oss säkert tycker är en rimlig avvägning.

På senare tid har de alltmer utvidgade befogenheterna att ta till hemliga tvångsmedel dock ifrågasatts i den rättspolitiska debatten då man menar att effektiviteten, behovet och hotbilderna inte motiverar det integritetsingrepp som användningen innebär i många fall.³ För att inskränkningen av den personliga integriteten skall vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle får den inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett inskränkningen vilket både Regeringsformen och Europakonventionen ger stöd för.⁴ Avvägningen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och upprätthållandet av ett integritetsskydd kan utmynna i olika bedömningar beroende på samhällsutvecklingen och nya potentiella hot verkar ständigt öka kraven på effektivare brottsutredande metoder. Vid ett införande av nya straffprocessuella tvångsåtgärder ställs det vissa grundläggande krav. Det skall först och främst finnas ett behov av

¹ Ramberg, Anne, *Tvångsmedel, rättssäkerhet och integritet – går det att förena?* SvJT 2007 s. 154 f.

² Hilding Qvarnström, Agneta, *Rättssäkerhet och integritet – hur ser det ut i Sverige?* SvJT 2007 s. 136 f.

³ Se bland annat Flyghed, Janne, *Kriminalitetskontroll – baserad på tro eller vetande?* SvJT 2007 s. 59 ff, Ramberg, A, SvJT 2007 s. 154, Träskman, Per Ole, *Brottsligheten och dess bekämpande – en reflektion om verkliga hot och hotbilder*, SvJT 2007 s. 101 ff.

⁴ Jmf. 2 kap. 12 § RF och artikel 8.2 EKMR.

åtgärden, åtgärden skall vidare kunna förväntas bli effektiv och den skall också vara nödvändig och proportionerlig i förhållande till dess syfte.⁵

Tillämpningsområdet för hemlig tvångsmedelsanvändning har vidgats genom införandet av ett nytt hemligt tvångsmedel i lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning även kallat buggning, samt en möjlighet att använda tvångsmedel i preventivt syfte genom lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Lagarna trädde ikraft den 1 januari 2008 efter att lagförslagen legat vilande i ett år och gäller fram till den 31 december 2010. Då nya utredningsmetoder också innebär risker för otillbörliga integritetsintrång beslutade man att tidsbegränsa lagarna och att en utvärdering sedan skulle avgöra frågan om en eventuell permanentning av dem.⁶

Hemlig rumsavlyssning har inte varit tillåtet tidigare i svensk rätt och är typiskt sett att anse som mer integritetskränkande än de övriga hemliga tvångsmedlen då avlyssningen är mer omfattande till sin natur. Den preventiva användningen av de övriga hemliga tvångsmedlen tar sikte på situationer före det att någon är misstänkt för ett konkret brott. Det blir således möjligt att övervaka en person som endast antas syssla med viss typ av brottslighet. Jag anser att dessa två lagar är ytterst känsliga ur integritetsskyddssynpunkt eftersom de är mer långtgående än tidigare regleringar. Det är därför av särskild vikt att de lever upp till sitt tilltänkta syfte genom att tillgodose det behov som brottsbekämpande myndigheter har av att kunna bedriva en effektivare brottsbekämpning samt att de är omgärdade av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer för att undvika ett missbruk av systemet.

Den utvärdering som nyligen gjorts är bristfällig i många avseenden men kanske främst vad gäller måttet på effektivitet vilket för övrigt utredaren själv understryker.⁷ Trots tillkännagivandet av bristen på en vetenskaplig utredningsmetod ligger utvärderingen till grund för regeringens beslut om att förlänga giltighetstiden av de båda lagarna. Detta i syfte att skaffa sig ytterligare underlag för beslutandet om en permanentning av dem.⁸ Om inte lagarnas behov och effektivitet har empiriska belegg för sig kan man ifrågasätta dess existens liksom det ligger nära till hands att fundera över om de hotbilder som målats upp verkligen är reella i sammanhanget. Det betydande integritetsintrång som lagarna faktiskt innebär påkallar mot bakgrund av detta en viss tveksamhet inför förenligheten med de åtaganden Sverige förbundit sig till genom Europakonventionen. Samtidigt har ett antal åtgärder vidtagits för att stärka rättssäkerhetsgarantierna kring lagarna som exempelvis att strama upp kontrollen över tillämpningen, ett införande av en underrättelseskyldighet till den som blivit utsatt för hemliga

⁵ Ramberg, A, SvJT 2007 s. 156.

⁶ Prop. 2005/06:177, *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott* och Prop. 2005/06:178, *Hemlig rumsavlyssning*.

⁷ SOU 2009:70, *Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel*, s.12.

⁸ Prop. 2009/10:119, *Förlängning av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, s. 21 f.

tvångsmedel samt även infört en möjlighet att på begäran av den enskilde få utfört en efterhandskontroll i syfte att bedöma ingreppets lagenlighet.

1.2 Syfte och frågeställning

Detta examensarbete syftar till att besvara frågan om lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott är förenliga med villkoren för den integritetsinskränkning som ligger inom ramen för artikel 8.2 EKMR. I min undersökning kommer jag att lägga särskilt fokus på nödvändighetskriteriet i detta lagrum då jag anser att det är det mest problematiska villkoret för staterna att uppfylla. Arbetet går också ut på att undersöka om nämnda lagar även är omgivna av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer för att upprätthålla de krav artikel 13 EKMR uppställer på rätten till ett effektivt rättsmedel. Denna artikel är av intresse då tvångsmedelsanvändningen hemlighålls vilket gör det svårt för den enskilde att få kännedom om att en konventionskränkning ägt rum och därmed klaga. Utifrån mina funderingar har jag formulerat följande frågeställningar:

- Är hotbilderna som presenteras i förarbetena tillräckligt underbyggda för att motivera lagarnas införande och fortsatta giltighet?
- Hur bedöms de berörda tvångsmedlens effektivitet före och efter lagarnas införande?
- Vilka argument grundar sig proportionalitetsavvägningen på?
- På vilket sätt har kontrollmekanismerna och rättssäkerhetsgarantierna förstärkts sedan lagarnas tillkomst?

1.3 Teori, metod och material

I undersökningen av lagarnas förenlighet med artikel 8.2 EKMR har jag valt att göra min bedömning utifrån ett antal grundläggande kriterier med viss modifikation som professor Janne Flyghed uppställer på ett införande av nya integritetskränkande metoder i lagstiftningen. Janne Flyghed är professor i kriminologi vid Stockholms universitet och har under lång tid forskat kring frågor som rör konflikten mellan effektiv brottsbekämpning och mänskliga rättigheter. Kriterierna som uppställs bygger i huvudsak på ett hot-, ett effektivitets- och ett proportionalitetsrekvisit som skall vara uppfyllda liksom ett skaderekvisit vilket jag utelämnat här.⁹ Anledningen till att jag valt att utelämna diskussioner kring skaderekvisitet är att de hot som enligt förarbetena ligger till grund för lagstiftningen är av så pass allvarlig art att om de skulle realiseras hade det inte varit någon tvekan om att skadan blivit förödande. I sammanhanget är problemet snarare om hotbilderna som presenteras verkligen är reella och tillräckligt överhängande, inte huruvida

⁹ Flyghed, J, SvJT 2007 s.59 f.

de orsakar skada eller ej om de skulle förverkligas. Teorin kommer att ligga till grund för mitt ställningstagande om lagarna är att anse som nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

Jag har till stor del använt mig av en rättsdogmatisk metod innebärande ett studerande av lagtext, förarbeten, praxis och doktrin. Eftersom lagarna är relativt nya och inte hunnit tillämpas i någon större utsträckning än finns heller ingen praxis på området. Jag kommer därför främst titta på vilka uttalande Europadomstolen gjort angående artikel 8 och artikel 13 ifråga om användandet av hemliga tvångsmedel. För att undersöka de ovan nämnda kriteriernas uppfyllande har jag studerat vilka argument som lagts fram i förarbetena samt i utvärderingen och även studerat i vilken mån det finns tillräckliga belägg för påståendena i övriga rapporter och undersökningar.

1.4 Avgränsning och disposition

Av utrymmesskäl har jag begränsat undersökningen till att endast omfatta *hemliga* tvångsmedel med fokus på den preventiva användningen och hemlig rumsavlyssning, alltså de båda lagarna som nämnts.

Rättegångsbalkens regler kommer därför inte närmare behandlas då dessa avser tvångsmedelsanvändning inom ramen för förundersökning.

Rättsäkerhetsfrågorna är begränsade till kontrollmekanismerna och det som är relevant för artikel 13 EKMR. Jag kommer därför inte att beröra frågor om överskottsinformation eller gå in på sekretessfrågor. Dessa frågor är väl så viktiga ur rättsäkerhetssynpunkt och bör ses över eftersom utvidgade tvångsmedel även kan innebära en risk för sänkta beviskrav i domstolen vilket får en negativ effekt för den tilltalades försvar.¹⁰ Aspekterna ur försvarets roll ligger således utanför detta arbete.

Skyddet för den personliga integriteten som presenteras avser det skydd som Regeringsformen och Europakonventionen erhåller. Undersökningen begränsar sig vidare till att studera nationell rätt och hur man i Sverige bedömer hot, behov och effektivitet och hur den aktuella hotbilden ser ut mot Sverige. Här har jag begränsat mig till att behandla de argument som rör villkorens uppfyllande och därmed till den teori jag valt att pröva. Jag har därför inte med denna uppsats behandlat de krav som den gemensamma straffrättspolitikerna inom EU genom Lissabonfördraget uppställer för att bl.a. förebygga och utreda gränsöverskridande brottslighet. Detta är också något som bör utredas med tanke på Eurojusts viktiga roll i det straffrättsliga samarbetet inom EU.

Uppsatsen är disponerad så att först inleds den med ett kapitel som klargör några begrepp som personlig integritet och hemliga tvångsmedel vilka är viktiga att definiera eftersom de ligger till grund för förståelsen om hur integritetskränkande lagstiftning påverkar människors privatliv. Villkoren för införandet av integritetskränkande lagstiftning kommer därefter att

¹⁰ Ramberg, A, SvJT 2007, s. 167 f.

presenteras mer ingående för att tydliggöra vilka krav som ställs på hot-effektivitets- och proportionalitetsrekvisitet. I följande kapitel presenteras sedan gällande rätt och praxis från Europadomstolen. Vidare kommer jag att redogöra för hur man i förarbetena motiverar lagarnas behov, effekt, hotbilder och integritetsfrågor samt proportionalitetsavvägningar. Sedan redogörs det för grunden till förslaget om lagarnas fortsatta giltighet med utgångspunkt i den utvärdering som gjorts. Även här lägger jag särskilt fokus på hur behovet och effektiviteten motiveras samt inverkan på den personliga integriteten och vilken kritik som framförs. I efterföljande kapitel presenteras ytterligare material i form av rapporter och undersökningar som är relevanta utifrån mina frågeställningar. Till sist analyserar jag resultatet som kommer att ligga till grund för min bedömning om lagarnas förenlighet med Europakonventionens artikel 8 och artikel 13.

2 Grundläggande begrepp, definitioner och villkor

2.1 Personlig integritet

”Integritet är nog lite som syre, något som är livsviktigt för alla men som få saknar förrän det berövas dem.”¹¹

Många av oss har nog svårt att precisera innebörden av ordet *personlig integritet* men är säkert överens om att det inbegriper någon form av rätt till sitt eget privatliv. Det är därför nödvändigt att först ägna några rader åt att försöka klargöra begreppet.

I en tidigare utredning har tvångsmedelskommittén ringat in detta flyktiga begrepp utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna i Regeringsformen. Den personliga integriteten definierades här dels i *fysisk* mening innefattande skyddet för den personliga friheten och rörelsefriheten i 2 kap. 8 § RF, dels i *ideell* mening vilket omfattar skydd för personligheten och för privatlivet inklusive den privata ekonomin i 1 kap. 2 § RF. Vidare skiljde man den personliga integriteten ifrån; den rumsliga integriteten innefattande hemfriden i 2 kap. 6 § RF, den materiella integriteten vilken rör egendomsskyddet i 2 kap. 18 § RF och slutligen den kroppsliga integriteten som innebär ett skydd för liv och hälsa, mot ingrepp i eller mot kroppen, kroppsvisitation mm som följer av 2 kap. 6 § RF.¹² Stig Strömholm har gjort en annan indelning utifrån vilka handlingar som är kränkande för privatlivet och delat in dem i tre huvudgrupper; den första rör intrång i en persons privata sfär oavsett om det sker i fysisk eller annan mening, den andra berör insamlandet av uppgifter gällande en persons privata förhållanden och den tredje gruppen innefattar ett offentliggörande eller annan användning av sådana uppgifter.¹³

Av begreppsförklaringarna, vilka båda hänvisats till i utredningssammanhang¹⁴ kan konstateras att det inte råder någon tydlig gräns till vad som berör den personliga integriteten. Enligt mig ligger det närmare till hands att i detta sammanhang låta begreppet *personlig integritet* innefatta den senare förklaringen eftersom det ger en mer heltäckande och nyanserad bild över hur de hemliga tvångsmedel jag behandlar kommer att inverka på den enskilde.

¹¹ Gunnartz, Kristoffer, *Välkommen till övervakningssamhället*, 2007, s. 88.

¹² SOU 1984:54, *Tvångsmedel-Anonymitet-Integritet*, s. 42.

¹³ Strömholm, Stig, *Integritetsskyddet – Ett försök till internationell lägesbestämning*, SvJT 1971, s. 698.

¹⁴ Se bl. a. SOU 2009:70, s. 158.

2.2 Hemliga tvångsmedel

Tvångsmedel kan allmänt beskrivas som direkta ingripanden mot person eller egendom som företas i myndighetsutövning och som utgör någon form av intrång i en persons rättssfär.¹⁵ När tvångsmedel används i brottsutredande syfte kallas de straffprocessuella tvångsmedel. De har tillkommit för att de brottsutredande myndigheterna skall kunna utreda brott samt säkerställa lagföring och verkställighet av påföljd och annan rättsverkan av brott.¹⁶ Av dessa rubriceras även vissa som hemliga vilka är följande: *hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning* och *hemlig rumsavlyssning. Kontroll av försändelser* sker också i hemlighet trots att det inte framkommer av själva rubriceringen. De är hemliga i den bemärkelsen att den som tvångsmedlet är riktat mot är ovetande om att den utsätts för det vilket förstås också är en avgörande faktor för att tvångsmedlet skall fungera effektivt.¹⁷ Det finns därför inget krav på att ingripandet skall genomföras med tvång. Det faktum att den som utsätts för det hemliga tvångsmedlet inte är medveten om det gör att man istället antar att personen ifråga skulle motsätta sig ett sådant ingrepp om han eller hon fått kännedom om saken.¹⁸ De hemliga tvångsmedlen är på så vis särskilt integritetskränkande och utövandet måste därför ha stöd i lag. Beslutanderätten ligger hos domstol och ett system med offentliga ombud som ska bevaka det allmännas intresse i förfarandet har införts för de mest integritetskränkande hemliga tvångsmedlen.¹⁹

2.3 Villkor för integritetskränkande lagstiftning

Enligt professor Janne Flyghed skall ett antal grundläggande kriterier vara uppfyllda vid ett införande av nya integritetskränkande metoder som hemliga tvångsmedel i lagstiftningen. Dessa kriterier utgörs av ett hot- ett effektivitets- och ett proportionalitetsrequisit vilka innebörden av förklaras nedan. Kriterierna kommer senare att undersökas i förarbetena och i utvärderingen.

2.3.1 Hotrequisitet

Det första kriteriet att ta ställning till är om det föreligger ett reellt hot. För att hotrequisitet skall vara uppfyllt krävs det att man svarar jakande på frågan om det finns några uppgifter om att nya eller gamla hot fått ökad aktualitet och om det existerar några tillförlitliga och kontrollerbara belägg

¹⁵ Ekelöf, Per Olof, Bylund, Torleif och Edelstam, Henrik, *Rättegång III*, sjunde uppl. 2006, s. 37 ff.

¹⁶ Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* andra uppl. 2009, s. 6.

¹⁷ Bring, Thomas och Diesen, Christian, *Förundersökning*, fjärde uppl. 2009, s. 442.

¹⁸ Lindberg, G, 2009, s. 6.

¹⁹ Bring, T och Diesen, C, 2009, s.442.

för det.²⁰ Hoten kan vara faktiska eller potentiella, med andra ord konkreta och direkt överhängande eller möjliga.²¹ Det kan röra sig om enstaka och specifika händelser som frammanar ett potentiellt hot. Som exempel kan nämnas terrorådnen den 11 september 2001 i USA vilket lett till att även Sverige skärpt lagstiftning och brottskontroll i syfte att kontrollera terrorismen.²² Även efter bombningarna av Londons tunnelbana 2005 aktualiserades olika förslag till lagstiftningsåtgärder här i landet.²³

En hotbild konstrueras för att kartlägga *möjliga* framtida hot i syfte att skaffa sig en god beredskap för att förhindra hotets förverkligande eller minimera dess skadeverkningar. Det sätt som hotbilden framställs på blir därför avgörande när man överväger att införa nya tvångsmedel eftersom det ger kontrollåtgärderna legitimitet.²⁴ Man skall ha i åtanke här att de analytiker som tar fram hotbilderna arbetar med hypotetiska risker och inte realiserade hot vilket ofta blir problematiskt då media eller hotbildsrapporterna får det att framstå som faktiska eller nära förestående hot.²⁵ Av yttersta vikt är därför att det här liksom vid frågan om de nedanstående kriteriers uppfyllande finns vetenskapliga belägg för påståendena. Det skall kunna göras troligt att ett icke-existerande hot verkligen är på väg att konstitueras och det räcker inte enligt Flyghed med att utan belägg hävda att det måste finnas beredskap för att inte vara försent ute när hotet väl är här.²⁶ Aspekter som bör beaktas i analysen av hotbilderna är hotets karaktär, det vill säga hur det ser ut och vad det är för fenomen det rör sig om. Även graden av allvar i hotet och dess omedelbarhet eller hur överhängande det är. Till sist bör man även se till vilka konsekvenser det kan tänkas resultera i för de inblandade.²⁷

Förutom terroristdåd som ovan nämnts utgörs en vanlig hotbild idag även av grov organiserad brottslighet som påstås ständigt öka och bli alltmer internationell, multikriminell och systemhotande.²⁸ Hoten blir med dessa diffusa brottsbegrepp givetvis svåra att precisera och skaffa sig belägg för trots att de är allvarliga på många sätt.

2.3.2 Effektivitetsrequisitet

Nästa fråga att ta ställning till är om det finns några belägg för att motmedlet är effektivt mot det aktuella hotet och om effektiviteten i så fall står i proportion till kostnaden.²⁹ Det skall empiriskt kunna påvisas att motmedlet, i detta fall det hemliga tvångsmedlet, verkligen är effektivt mot just den

²⁰ Flyghed, J, SvJT 2007 s. 60 f.

²¹ Flyghed, Janne och Hörnqvist, Magnus (Red.), *Laglöst Land – Terroristjakt och rättssäkerhet i Sverige*, 2003, s. 78 f.

²² Träskman, P O, SvJT 2007, s. 107.

²³ Gunnartz, K, 2007, s. 19 f.

²⁴ Flyghed, J, SvJT 2007, s. 60.

²⁵ Flyghed, J och Hörnqvist, M, 2003, s. 79.

²⁶ Flyghed, J, *Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet*, 2000, s. 60.

²⁷ Ibid., s. 58.

²⁸ <http://www.polisen.se/Om-polisen/Polisen-i-Sverige/Organisation/Rikskriminalpolisen>

²⁹ Flyghed, J, SvJT 2007, s. 60.

hotbild som det skall användas mot. Som exempel kan vara att visa på internationella erfarenheter eller framgångsrik användning inom andra områden som är relevanta i sammanhanget. Effektivitetsrekvisitet kommer till följd av detta innefatta mer än endast den rent tekniska effektiviteten som inriktar sig på nya kontrollmetoder och vad som hittills är möjligt att uppnå med teknikens hjälp. Flyghed menar att bruket av den senaste tekniken inte alltid är nödvändig ifråga om att effektivisera brottsbekämpningen utan här krävs det istället belegg för att styrka ett sådant påstående.³⁰

2.3.3 Proportionalitetsrekvisitet

Slutligen gäller det att bedöma om det med avseende på ovanstående uppfyllda kriterier är en proportionerlig integritetskränkning. Om hoten är reella och motmedlen bedöms vara effektiva kan man gå vidare och se i vilken utsträckning tvångsmedlen inverkar på den enskildes personliga integritet. När man klarlagt detta återstår att avgöra om integritetsintrånget uppväger den minskning av brottsligheten som blir resultatet av åtgärden.³¹ Proportionalitetsrekvisitet säkerställer att metoden som införs är förenlig med grundläggande rättsstatsprinciper. Rekvisitets betydelse kan på ett förenklat sätt illustreras genom att det skulle förhindra en metod som tortyr att införas i lagstiftningen även om denna metod skulle visa sig vara effektiv eftersom en sådan kränkning av en människas integritet inte skulle anses höra hemma i en rättsstat.³²

Av detta återstående rekvisit framgår att diskussioner kring integritet och proportionalitet egentligen blir överflödiga om inte de övriga två rekvisiten först är uppfyllda, men jag kommer ändå att undersöka hur samtliga kriterier behandlas såväl i förarbetena som i den utvärdering som gjorts för att få en helhetsbild över vad som ligger till grund för lagarnas existens och därmed förenligheten med artikel 8.2 EKMR. Jag anser integritetsaspekterna även vara relevant för diskussionen kring vilka åtgärder som vidtagits för att leva upp till artikel 13 EKMR eftersom de ger en djupare förståelse för varför det finns ett så starkt behov för den enskilde att få kontrollerat tvångsmedelsanvändningens lagenlighet.

³⁰ Flyghed, J, 2000, s. 60.

³¹ Ibid., s. 59.

³² Flyghed, J, SvJT 2007, s. 60.

3 Gällande rätt

I detta kapitel kommer jag att presentera relevanta rättsregler för att klargöra vilket skydd den personliga integriteten omges av samt förutsättningarna för inskränkningar i skyddet och hur inskränkningarna är reglerade. Detta ger också en inblick i vad de integritetskränkande lagarna faktiskt innebär för den enskilde. Denna kunskap är nödvändig för förståelsen av resonemangen i förarbetena och i utvärderingen liksom förståelsen för den kritik som kan riktas mot dessa resonemang.

3.1 Skyddet för den personliga integriteten

3.1.1 Regeringsformen

Den enskilde medborgaren har dels ett allmänt formulerat skydd i ett antal lagstadgade principer och dels ett mer specifikt skydd gällande statens ingripanden i den privata sfären i form av en rättighetskatalog i regeringsformens andra kapitel. Legalitetsprincipen som stadgas i 1 kap. 1 § tredje stycket RF slår fast att den offentliga makten skall utövas under lagarna vilket innebär att myndigheter måste rätta sig efter gällande lagar och föreskrifter när de gör ett ingripande. Vidare skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet vilket kan härledas ur likhetsprincipen i 1 kap. 2 § RF. Objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF föreskriver att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra inom den offentliga förvaltningen skall iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.³³

Mer specifikt är de grundläggande fri- och rättigheterna som räknas upp i 2 kap. RF och av intresse för hemlig tvångsmedelsanvändning är 6 § som bland annat skyddar medborgaren mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Detta skydd kan begränsas genom lag och är alltså inte absolut enligt 2 kap. 12 § RF och då endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får härmed aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.³⁴ Ur paragrafen härleds den så kallade ändamålsprincipen som blir gällande både för lagstiftningen om ett tvångsmedel och för själva tillämpningen av lagreglerna. Man skall för varje enskilt tvångsmedel kunna utläsa för vilket eller vilka ändamål detta får användas vilket är en nödvändighet både för att lagstiftaren skall kunna ta ställning till om föreslagen reglering är förenlig med 2 kap. 12 § RF och för

³³ Flyghed, J, 2000, s. 34.

³⁴ Se 2 kap. 12 § RF.

att sedan rättstillämparen skall veta för vilka ändamål lagstiftaren accepterat tvångsmedelsanvändningen.³⁵

3.1.2 Europakonventionen

Som svensk lag gäller även den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna vilket innebär att lag eller annan föreskrift inte får strida mot de åtaganden Sverige förbundit sig till genom konventionen.³⁶ Skyddet för den personliga integriteten stadgas i artikel 8 EKMR och lyder:

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Bestämmelsen innebär att staten primärt skall avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten men följs av ett undantag i punkt två där inskränkningar tillåts om villkoren där är för handen; Ingreppet måste ha stöd i inhemsk lag och lagen måste även uppfylla krav på rättssäkerhet i den meningen att den skall vara klar och tydlig så att inskränkningarna är förutsebara i rimlig utsträckning för att förhindra godtyckliga ingrepp. Ingreppet skall även vara ägnat att tillgodose något av de uppräknade allmänna eller enskilda intressena vilka är ganska vida till sin omfattning. Slutligen måste ingreppet vara *nödvändigt i ett demokratiskt samhälle* för att tillgodose detta intresse.³⁷ Det är upp till varje konventionsstat att själv avgöra vad som är en nödvändig inskränkning, de har en viss *"margin of appreciation"* som begränsas till vad Europadomstolen anser vara rimligt. Vad som anses *"nödvändigt"* ges inte samma snäva innebörd som ordet *"oundgängligt"* enligt Europadomstolen men framhåller vidare att det i vart fall skall finnas ett *angeläget samhällligt behov* för inskränkning. Europadomstolens kontrollmöjlighet varierar dock mellan de olika intressena och vid exempelvis inskränkningar av hänsyn till statens säkerhet ges de nationella organen en mer vidsträckt frihet eftersom de har bättre insyn i den egna statens vitala intressen.³⁸ Integritetsskyddet i artikel 8 EKMR kan på så vis inskränkas under samma förutsättningar som skyddet i RF.³⁹

³⁵ Ekelöf, P O m.fl., 2006, s. 47 f.

³⁶ Se 2 kap. 23 § RF och Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³⁷ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, tredje uppl. 2007, s. 304 f.

³⁸ *Ibid.*, s. 305f.

³⁹ Lindberg, G, 2009, s. 670.

3.1.3 Europadomstolens praxis avseende hemliga tvångsmedel

De flesta domar från Europadomstolen rörande hemliga tvångsmedel och då främst telefonavlyssning behandlar frågan om ingreppets lagenlighet. I vissa av fallen har lagstöd för åtgärden saknats helt och hållet men vanligast är att det funnits ett visst lagstöd innehållande bestämmelser som varit så oklara eller allmänt utformade att tillämpningen inte ansetts rimligt förutsebar.⁴⁰ Jag har valt att ta upp några fall där lagstödet varit oklart eftersom de markerar vikten av tydlighet när det gäller integritetskränkande lagstiftning.

I fallet *Huvig mot Frankrike* menade Europadomstolen att telefonavlyssning var ett allvarligt ingrepp i privatliv och korrespondens och att det därför krävdes klara och detaljerade lagregler. Den allmänna bestämmelse i den franska straffprocesslagen ansågs ej ge ett tillräckligt skydd mot missbruk då den personkrets som kunde bli utsatt för avlyssning inte var tydligt definierad liksom tiden för hur länge avlyssningen fick pågå och hur den avlyssnade informationen skulle hanteras. Att beträffande fransk rätt hänvisa till praxis menade domstolen inte var tillräckligt då praxis utgör en sekundär rättskälla och konventionen tar sikte på primära källor.⁴¹

I avgörandet *Kruslin mot Frankrike* framförde domstolen liknande kritik angående telefonavlyssningen i vilket inte heller kravet på ett klart och detaljerat lagstöd enligt artikel 8:2 ansågs uppfyllt.⁴² I ett senare avgörande, *Valenzuela Contreras mot Spanien* konstaterade domstolen med hänvisning till fallen ovan att den spanska lagen inte var tillräckligt tydlig vad gällde förutsättningarna för telefonavlyssning vilket inte gav klaganden det minimiskydd som medborgare skall vara berättigade till i ett demokratiskt samhälle.⁴³

När det gäller hemliga tvångsmedel och vad som är att anse som nödvändigt i ett demokratiskt samhälle är fallet *Klass m.fl. mot Tyskland* ett principiellt viktigt avgörande. Europadomstolen slog fast att hemlig övervakning som i detta fall var telefonavlyssning får användas enligt artikel 8:2 när det är nödvändigt för att skydda de demokratiska institutionerna:

(...) "Powers of secret surveillance of citizens, characterising as they do the police state, are tolerable under the Convention only in so far as strictly necessary for safeguarding the democratic institutions."⁴⁴

Domstolen menade att demokratin på senare tid kommit att hotas av allt mer sofistikerade former av spionage och terrorism och att staterna därför måste kunna skydda sig. Avgörandet innebär således att det är tillåtet att motverka

⁴⁰ Danelius, H, 2007, s. 345.

⁴¹ *Huvig mot Frankrike*, nr. 11105/84 Europadomstolens dom 16 mars 1990, (p. 27, 32,34).

⁴² *Kruslin mot Frankrike*, nr. 11801/85 Europadomstolens dom 24 april 1990, (p. 33-35).

⁴³ *Valenzuela Contreras mot Spanien*, nr. 58/1997/842/1048 Europadomstolens dom 30 juli 1998, (p. 61).

⁴⁴ *Klass m.fl. mot Tyskland*, nr. 5029/71, Europadomstolens dom 6 september 1978, (p. 42).

brott som spioneri och terrorism genom åtgärden förutsatt att det finns en effektiv kontroll mot missbruk av systemet.⁴⁵

I frågan om huruvida inskränkningar i rätten till korrespondens är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle har domstolen i ett flertal fall behandlat fångars rätt till korrespondens med sin advokat. I fallet *Campbell mot Storbritannien* uttalade domstolen att en fånges korrespondens med sin advokat är av privilegierad natur och att brev från advokat till fånge endast får öppnas om det finns misstankar om att kuvertet innehåller något otillåtet föremål samt att myndigheterna inte får läsa ett brev från advokaten annat än under rent exceptionella omständigheter då det finns skäl att tro att rätten till korrespondens missbrukas till skada för säkerheten i fängelset eller används i rent brottsligt syfte. Åtgärden, att läsa en fånges post var i enlighet med lag men domstolen bedömde att det inte fanns något angeläget samhällseligt behov och att det därför inte heller var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.⁴⁶

I fallet *Erdem mot Tyskland* gjorde domstolen en annan bedömning då det rörde ett terroristmål. I tysk rätt fanns en tydlig bestämmelse i syfte att förhindra terroristmisstänkta att kunna fortsätta verka för terroristorganisationen och bidra till dess bestånd medans de satt inlåsta i väntan på rättegång. Domstolen menade att kontrollen av korrespondensen avsåg en väldigt specifik grupp, nämligen medlemmar i ett terrornätverk, och att bestämmelsen var till skydd för rikets säkerhet vilket utgjorde ett legitimt intresse. Inskränkningen ansågs proportionerlig i förhållande till skyddsintresset och bedömdes falla inom ramen för statens *margin of appreciation*.⁴⁷

3.2 Inskränkningar i integritetsskyddet genom lag

3.2.1 Allmänt om regleringen av hemliga tvångsmedel

Skyddet för den enskildes personliga integritet som stadgas i 2 kap. 6 § RF och artikel 8 EKMR är alltså inte absolut och får inskränkas när det bland annat gäller intresset av att förebygga eller utreda allvarlig brottslighet. Inskränkningarna i skyddet måste ha stöd i lag som exempelvis användningen av hemliga tvångsmedel. Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning samt postkontroll regleras först och främst i 27 kap. RB och får enligt bestämmelserna här endast användas för att utreda ett *visst brott* vilket innebär att tillämpningen är

⁴⁵ *Klass m.fl. mot Tyskland*, nr. 5029/71, Europadomstolens dom 6 september 1978, (p. 48-50).

⁴⁶ *Campbell mot Storbritannien*, nr. 13590/88, Europadomstolens dom 25 mars 1992, (p. 46-53).

⁴⁷ *Erdem mot Tyskland*, nr. 38321/97, Europadomstolens dom 5 juli 2001, (p. 62-69).

begränsad till förundersökningsstadiet.⁴⁸ Ändamålen för hemlig tvångsmedelsanvändning, att utreda brott och säkra bevisning, får anses samma som med förundersökning eftersom lagstiftaren valt att inte ange dessa utan endast beskrivit innebörden av tvångsmedlet.⁴⁹ Det finns även andra speciallagar utanför RB som reglerar hemlig tvångsmedelsanvändning och som är tidsbegränsade på grund av att de anses särskilt integritetskränkande. De lagar som kommer att behandlas mer ingående nedan vad gäller förutsättningarna för att få tillämpa dem är Lag (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

3.2.2 Lag (2007:978) om hemlig rumsavlyssning

Vad som avses med *hemlig rumsavlyssning* är enligt 1 § tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till och som i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud. Som lagen föreskriver skall avlyssningen avse mänskligt tal och avlyssning som enbart tar sikte på andra ljud omfattas alltså inte utan faller under skyddet i 2 kap. 6 § RF och är dessutom straffbart enligt 4 kap. 9 a § BrB som *olovlig avlyssning*.⁵⁰ Avlyssningen skall vidare ske i hemlighet vilket innebär att ingen av deltagarna i exempelvis ett sammanträde får vara införstådd med att samtalet skall avlyssnas och bära på sig en mikrofon.⁵¹ För rekvisitets uppfyllande blir därför ett intrång nödvändigt på den plats som är föremål för avlyssningen för att polisen i hemlighet skall kunna placera ut det dolda tekniska hjälpmedlet, liksom att återta utrustningen när avlyssningen slutförts. Detta sker efter särskilt tillstånd av domstol.⁵²

I lagens 2 § anges att tvångsmedlet får användas för brott med ett *minimistraff på fyra års fängelse*. Ett fåtal brott har så högt minimistraff och som exempel kan nämnas mord, dråp, människorov, grov våldtäkt, grovt rån, grov mordbrand samt terroristbrott. Vidare räknas vissa andra allvarliga brott upp som kan aktualisera hemlig rumsavlyssning om *straffvärdet för det misstänkta brottet kan antas överstiga fyra års fängelse*. Denna straffvärdeventil gäller endast brotten;

- Människohandel
- Våldtäkt, grovt sexuellt tvång, våldtäkt mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn och grovt utnyttjande av barn för sexuell posering
- Grov utpressning
- Grovt koppleri
- Grovt barnpornografibrott
- Grovt övergrepp i rättsak

⁴⁸ Bring, T och Diesen, C, 2009, s. 445 ff.

⁴⁹ Lindberg, G, 2009, s. 673.

⁵⁰ Lindberg, G, 2009, s. 672 f.

⁵¹ Ib.

⁵² Ibid., s. 688 ff.

- Grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling

Den uttömmande uppräkningsområden är tänkt att begränsa tillämpningsområdet då en mycket restriktiv användning av hemlig rumsavlyssning är påkallad eftersom det typiskt sett är ett mer integritetskränkande tvångsmedel än de övriga.⁵³

Förutsättningarna för användandet av hemlig rumsavlyssning ligger inom ramen för förundersökningen i brottsutredande syfte och det är således inte tillåtet att användas i spaningssyfte.⁵⁴ Det krävs att den som skall avlyssnas är *skäligen misstänkt* för ett konkret brott enligt 3 §. Misstankegraden har ifrågasatts av bl.a. lagrådet som under lagstiftningsarbetet framhöll att det borde krävas *sannolika skäl* istället vilket är en högre misstankegrad med hänsyn till tvångsmedlets ingripande karaktär.⁵⁵

En ytterligare förutsättning för att få använda hemlig rumsavlyssning är att det är av *synnerlig vikt för utredningen* vilket följer av 3 § och ger uttryck för behovsprincipen.⁵⁶ Detta rekvisit utgör en grundläggande förutsättning för användningen av hemliga tvångsmedel i övrigt.⁵⁷ Vad som avses med synnerlig vikt för utredningen behöver inte innebära att rumsavlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till en fällande dom. Istället inrymmer det ett kvalitetskrav på de upplysningar som avlyssningen kan ge vilka inte får inskränka sig till obetydliga detaljer. Utredningsläget skall göra avlyssningen nödvändig, vad som kan vinnas med åtgärden får därför i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. Slentrianmässiga bedömningar får inte förekomma. Granskningar i det enskilda fallet skall alltid göras som måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen ensam eller i förening med andra åtgärder verkligen kan få effekt. Däremot behöver det inte föreligga något absolut hinder mot att få fram information på annat sätt.⁵⁸

Av 3 § följer även en proportionalitetsprincip som innebär att skälen för åtgärden skall uppväga det intrång eller men i övrigt som det innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.⁵⁹ Som allmän utgångspunkt är ingripanden i en persons frihet och integritet en allvarligare kränkning än ingrepp som avser egendom eller ekonomiska intressen.⁶⁰ En mängd olika faktorer bör iaktas vid proportionalitetsavvägningen såväl vid rättens tillståndsprovning som för verkställigheten. Exempel kan vara då avlyssning sker av någons bostad och i synnerhet om det är hos någon annan än den misstänkte. Vidare måste beaktas om den misstänkte är utsatt för

⁵³ Prop. 2005/06:178, s. 53.

⁵⁴ Ibid., s. 50 f och s. 98.

⁵⁵ Lagrådets yttrande, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-24.

⁵⁶ Bring, T och Diesen, C, 2009, s. 454.

⁵⁷ Prop. 2005/06:178, s. 57.

⁵⁸ Ibid., s. 57 f.

⁵⁹ Bring, T och Diesen, C, 2009, s. 454.

⁶⁰ Ekelöf, P O m.fl., 2006, s. 49.

flera olika typer av tvångsmedel samtidigt vilket kan leda till att kontrollen över någon kan bli nästintill total och därmed mer ingripande, liksom bör beaktas under hur lång tid avlyssningen sker.⁶¹

Enligt lagens 4 § måste platsen för avlyssningen ha viss anknytning till den misstänkte. Det skall finnas en *särskild anledning* att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig på platsen vilket påkallar att kopplingen mellan den misstänkte och platsen skall vara stark.⁶² Det är i första hand den misstänktes egen bostad som kan komma att avlyssnas men även andras bostäder där den misstänkte brukar vistas. Det ställs då högre krav på den misstänktes anknytning vilket innebär att det skall finnas en *synnerlig anledning* att anta att den misstänkte kommer att befinna sig i bostaden. Ett exempel är att den misstänkte besöker en bekant varje vecka vid en given tidpunkt.⁶³ Andra platser som även kan vara föremål för hemlig rumsavlyssning är exempelvis hotellrum, restauranger, butiker och arbetslokaler av olika slag liksom fordon.⁶⁴

Ett undantag finns också i 4 § för platser som inte får avlyssnas vilka knyter an till vissa yrkeskategorier som är undantagna från vittnesplikten. Det gäller platser som stadigvarande används för eller är särskilt avsedda att användas för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen. Även platser för bikt och enskild själavård som bedrivs av präster omfattas liksom vissa massmedieredaktioner. Förutom platser är också vissa samtal undantagna avlyssning som rör sådana uppgifter som de inblandade i exempelvis de nämnda yrkeskategorierna inte får tillfrågas om vid rättegång.⁶⁵

Det är rätten som prövar frågan om tillstånd till hemlig rumsavlyssning på ansökan av åklagare enligt 7 §. I samband med ärenden om hemlig rumsavlyssning förordnas ett offentligt ombud som har i uppgift att rent allmänt bevaka den enskildes integritetsintressen utan att direkt företräda den misstänkte. Rättens prövning sker vid ett sammanträde med åklagare och offentligt ombud och ett beslut får inte fattas om inte ombudet är närvarande.⁶⁶ Som huvudregel föreligger det underrättelseskyldighet enligt 15 § gentemot den som blivit utsatt för hemlig rumsavlyssning vilket inbegriper både den misstänkte och innehavaren av platsen som avlyssnats liksom den som utsatts för avlyssning utan att vara misstänkt. Tid och plats samt vilket brott som legat till grund för avlyssningen mm skall anges enligt 27 kap. RB i likhet med annan hemlig tvångsmedelsanvändning.⁶⁷

⁶¹ Lindberg, G, 2009, s. 682.

⁶² Ibid., s. 677.

⁶³ Prop. 2005/06:178, s. 102.

⁶⁴ Lindberg, G, 2009, s. 678.

⁶⁵ Bring, T, och Diesen, C, 2009, s. 455 f och 4 § LHRA.

⁶⁶ Lindberg, G, 2009, s. 685.

⁶⁷ Ibid., s. 691.

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

Lagen anger under vilka förutsättningar *hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse* som regleras i RB får användas utanför en förundersökning. Syftet är att tvångsmedlen skall kunna användas vid underrättelseverksamhet och spaning för att övervaka viss typ av brottslighet och kallas populärt ofta för preventiva tvångsmedel.⁶⁸ Med *hemlig teleavlyssning* avses upptagning med tekniskt hjälpmedel utan att någon av dem som deltar i kommunikationen har vetskap om att de avlyssnas. Även om det i praktiken oftast är telefoni som är den viktigaste informationskällan kan tvångsmedlet tillämpas på alla former av kommunikation via elektroniska kommunikationsnät. Förutom samtal i fast telefoni och mobiltelefoni kan SMS och MMS avlyssnas i samma utsträckning liksom datakommunikation, elektronisk post och telefaxmeddelanden. Utanför tillämpningsområdet faller avlyssning av radiokommunikation och andra samtal än telefonsamtal.⁶⁹ *Hemlig teleövervakning* tar sikte på att kartlägga en persons kontakter under en viss tid genom att kontrollera vilka kommunikationer som har förekommit mellan olika teleadresser. Till skillnad från hemlig teleavlyssning finns här ingen tillgång till själva innehållet i telemeddelandena. Tvångsmedlets viktigaste uppgift är att ge trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter. Här finns möjlighet att ta reda på telemeddelandets ursprung, mål, färdväg, datum och tid för kommunikationen liksom dess storlek och varaktighet. Vidare kan även tas reda på vilken typ av tjänst som använts och den geografiska positionen för användaren av kommunikationstjänsten.⁷⁰ *Hemlig kameraövervakning* innebär att övervakningen av någon äger rum med en dold övervakningskamera vilket anses innebära ett betydligt större integritetsintrång än exempelvis användning av handmanövrerade TV-kameror, stillbildskameror, kikare och liknande spaningsutrustning. Förklaringen ligger i att övervakningen blir mer effektiv och heltäckande liksom att den som använder kameran kan hålla sig anonym och undgå att bli upptäckt av den som är föremål för övervakningen. Ljudinspelningar är inte tillåtna vid hemlig kameraövervakning.⁷¹ *Kvarhållande av försändelse* som även kallas postkontroll innebär enligt lagen en möjlighet att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag utan avsändarens eller mottagarens vetskap om det.⁷²

Till skillnad från lagen om hemlig rumsavlyssning krävs det för preventiv tvångsmedelsanvändning ingen misstanke om något konkret brott utan det räcker med att det finns *särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet* enligt 1 §. En restriktiv tillämpning är påkallad

⁶⁸ Lindberg, G, 2009, s. 697 och 699.

⁶⁹ Ibid., s. 480 ff.

⁷⁰ Ibid., s. 506 f.

⁷¹ Ibid., s. 519 f.

⁷² Se 4 § Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

då ett krav på *särskild anledning* uppställs vilket lagrådet och justitieutskottet ansågs vara nödvändigt för att undvika extensiva tolkningar.⁷³ Då det på spaningsstadiet sällan finns konkreta brottsmisstankar mot någon särskild person menade man i promemorian att lagen skulle vara tillämplig även om det inte fanns någon bestämd person utan misstankarna istället riktade sig mot en mindre avgränsad grupp.⁷⁴ Detta innebär således att misstanken kan avse en helt okänd person, men i första hand är det dock tänkt att misstanken ska riktas mot en bestämd person.⁷⁵ Innebörden av begreppet *brottslig verksamhet* ges ingen förklaring till i förarbetena eller vägledning till tolkning av i annan lagstiftning än den negativa definitionen att det *inte* skall röra sig om misstankar om ett konkret brott, vilket lämnar rättsläget oklart i detta avseende. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan detta ses som en betydande svaghet att rättstillämparen här lämnas utan någon ledning när det gäller en så grundläggande förutsättning för att tillämpa lagen.⁷⁶

Desto tydligare är istället för vilka brott lagens tillämplighet gäller. I 1 § görs en uttömmande uppräkningslista över allvarlig brottslighet som främst säkerhetspolisen har till uppgift att förhindra, brotten är följande;

Allmänfarliga brott (P1-2) innefattar här sabotagegärning som består i mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplanssabotage.

Högmålsbrott (P3) som uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet. Det sistnämnda innefattar utövning av olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara.⁷⁷ Brott mot medborgerlig frihet menar man i förarbetena vara ett allvarligt brott av systemhotande karaktär.⁷⁸

Brott mot rikets säkerhet (P4) som högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och grov olovlig underrättelseverksamhet.

Terroristrelaterade brott (P5) Här omfattas terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, vilken tar sikte på finansiering av gärningar som enligt internationella överenskommelser kan anses utgöra terrorismen.⁷⁹ Nyligen gjordes ett tillägg under denna punkt där grovt brott enligt 6 § lagen

⁷³ Bet. 2007/08:juU3, *Vilande förslag om hemlig rumsavlyssning m.m.* s. 18 f.

⁷⁴ Ds 2005:21, *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet*, s. 172.

⁷⁵ Lindberg, G, 2009, s. 706.

⁷⁶ Lindberg, G, 2009, s. 703 ff.

⁷⁷ *Ibid.*, s. 700 f.

⁷⁸ Prop. 2005/06:177, s. 59.

⁷⁹ *Ibid.*, s. 60.

(2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet också kommer att omfattas från och med 1 december 2010.⁸⁰ Motivet är att på ett tidigt stadium kunna ingripa för att på så sätt förebygga fullbordade terroristattentat.⁸¹

Annan systemhotande brottslighet (P6) Slutligen räknas vissa brott upp som vanligtvis hör till den öppna polisens uppgifter att förebygga, förhindra och utreda. Brotten är mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande som sker i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.⁸²

Tillståndsprövningen i domstolen sker på ansökan av åklagare i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns enligt 6 §. I likhet med lagen om hemlig rumsavlyssning skall ett offentligt ombud förordnas. Regler om underrättelse till den som utsatts för hemliga tvångsmedel är undantagna för de brott som handläggs av säkerhetspolisen och istället underrättas Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden av åklagaren.⁸³

3.3 Rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer

3.3.1 Allmänt om rättsäkerhet och kontroll gällande hemlig tvångsmedelsanvändning

Det blir av förklarliga skäl viktigare att det finns betryggande rättssäkerhetsgarantier när ett ingrepp från staten mot en enskild medborgare utövas i hemlighet. Som ovan redogjorts för angående de båda lagarna sker en förhandskontroll i form av domstolsprövning av beslut om att vidta hemliga tvångsåtgärder. Här fyller dessutom de offentliga ombuden en viktig funktion eftersom de bevakar beslutsfattandet i syfte att rent allmänt se till att de enskildas intressen inte kränks utifrån integritetssynpunkt. Efter ett tvångsmedelsingrepp föreligger det vidare en underrättelseskyldighet till den som blivit utsatt utom i de fall som handläggs av säkerhetspolisen för vilka underrättelsen istället skall ske till säkerhets- och integritetsskyddsnämnden av åklagaren. Hemlig tvångsmedelsanvändning är även generellt underkastad parlamentarisk kontroll genom att regeringen årligen redovisar till riksdagen hur tvångsmedlet har tillämpats. Förutom detta sker övervakning av domstolar och andra myndigheter dessutom av

⁸⁰ Se SFS 2010:405 Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, dels ändring i samma lag.

⁸¹ Prop. 2009/10:119, s. 25.

⁸² Lindberg, G, 2009, s. 702.

⁸³ Ibid., s. 711.

Justitieombudsmannen och Justitiekanslern som kan agera på eget initiativ eller efter klagomål.⁸⁴

3.3.2 Närmare om Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden och lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden är en fristående och självständig myndighet under regeringen och har sedan den 1 januari 2008 i uppgift att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av bl. a hemliga tvångsmedel som inte omfattas av underrättelseskyldigheten.⁸⁵ Nämndens uppgifter regleras i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Lagen kom till för att stärka rättssäkerheten för den enskilde genom en möjlighet till efterhandskontroll av användandet av hemliga tvångsmedel som skulle komplettera den kontroll som på förhand utövas av domstolarna. Detta menade man hade en stor betydelse för hur Sverige levde upp till Europakonventionens krav på effektiva nationella rättsmedel.⁸⁶ Inrättandet av lagen har varit av avgörande betydelse för antagandet av lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Man ansåg nämligen först att de två lagförslagen inte var omgärdade av tillräckliga rättsäkerhetsgarantier vilket fick den följden att riksdagen lät vilandeförklara dem i ett år.⁸⁷ I ett senare betänkande togs de vilande förslagen upp på nytt tillsammans med förslag till ytterligare rättsäkerhetsgarantier för tvångsmedelsanvändning däribland lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande myndighet. Justitieutskottet fann rättsäkerhetsgarantierna komplettera de vilande förslagen på ett viktigt sätt och att det därför var ändamålsenligt och lämpligt att låta införa lagarna eftersom kritiken som tidigare framförts ur rättsäkerhetssynpunkt inte längre var aktuell.⁸⁸

Tvångsmedelsanvändningen som är föremål för övervakning enligt lagen rör i huvudsak den som knyter an till säkerhetspolisens verksamhet i samband med brottslighet som sabotage, brott mot rikets säkerhet och terroristbrott.⁸⁹ Nämnden skall utöva tillsynen genom inspektioner och andra undersökningar liksom den är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel. Detta i syfte att säkerställa att tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen skett i enlighet med lag.⁹⁰ Nämnden har full insyn i sekretesskyddat material hos berörda myndigheter som även är skyldiga att bistå nämnden med det

⁸⁴ SOU 2009:70, s. 156.

⁸⁵ <http://www.sakint.se>

⁸⁶ SOU 2006:98, *Ytterligare rättsäkerhet vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, s. 9.

⁸⁷ Riksdagens protokoll 2005/06:132, den 31 maj 2006.

⁸⁸ Bet. 2007/08:JuU3, s. 1, 16 och 20.

⁸⁹ Prop. 2006/07:133, *Ytterligare rättsäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.* s. 1.

⁹⁰ Se 1 § tredje stycket, 2 § och 3 § Lag (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

material som efterfrågas.⁹¹ Möjligheten till denna särskilda kontroll på begäran av enskild, utöver underrättelse om tvångsmedelsanvändningen, ansåg lagstiftaren vara nödvändig med motiveringen;

”Underrättelsen kommer vanligen inte att kunna förenas med så omfattande information till den enskilde om omständigheterna bakom tvångsmedelsanvändningen att han eller hon kommer att kunna dra slutsatser om huruvida tvångsmedelsanvändningen har varit i alla delar lagligen grundad.”⁹²

Det rör sig alltså om en efterhandskontroll och den enskilde kan inte genom nämnden få reda på polis eller annan brottsbekämpande myndighets tvångsmedelsanvändning under en pågående utredning.⁹³ Det skulle förstås motverka hela syftet med den hemliga tvångsmedelsanvändningen eftersom den inte skulle bli hemlig längre.

Om nämnden vid sin kontroll finner att tvångsmedlen använts på ett författningsstridigt har den en anmälningsskyldighet till JK, Åklagarmyndigheten eller någon annan behörig myndighet för åtgärd.⁹⁴ Nämnden är inte själv behörig att vidta några åtgärder men kan bidra till förändringar i verksamheterna på sikt genom förslag och uttalanden. Den fyller på så vis också en funktion i att avhjälpa bristerna vilket har betydelse för framtida tvångsmedelsanvändning.⁹⁵

3.3.3 Europakonventionen

Det föreligger således ett starkt intresse för den enskilde att få kännedom om den utsatts för ett hemligt tvångsmedel eftersom det innebär en kränkning av rätten till respekt för privatlivet. I artikel 13 stadgas det materiella krav som innebär att den vars rättigheter kränkts skall ha ett effektivt rättsmedel att tillgå inför en inhemsk myndighet:⁹⁶

Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Ett *effektivt rättsmedel* behöver enligt artikeln nödvändigtvis inte betyda att få saken prövad inför en domstol. Det som är av avgörande betydelse i sammanhanget är att rättsmedlet medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål vilket innebär att det kan vara fullt tillräckligt med administrativa rättsmedel så länge det organ som utför prövningen har tillräckliga befogenheter och garantier avseende förfarandet. Rättsmedlet skall vidare för att anses som effektivt enligt jurister och sakkunniga kunna erbjuda reella möjligheter till prövning och det räcker således inte med att det endast formellt sett finns ett rättsmedel i den nationella lagen.⁹⁷

⁹¹ <http://www.sakint.se/information-om-SIN-med-aendringar-20100616.pdf>

⁹² Prop. 2006/07:133, s. 67.

⁹³ <http://www.sakint.se/information-om-SIN-med-aendringar-20100616.pdf>

⁹⁴ <http://www.sakint.se/information-om-SIN-med-aendringar-20100616pdf>

⁹⁵ Se 2 § andra stycket i Lag (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

⁹⁶ Danelius, H, 2007, s. 427.

⁹⁷ Ibid., s. 428.

3.3.4 Europadomstolens praxis avseende effektivt rättsmedel

Frågan om rätten till ett effektivt rättsmedel ställs på sin spets vid hemlig tvångsmedelsanvändning. Detta eftersom den som blivit utsatt för en eventuell konventionskränkning inte har kännedom om situationen och därav inte heller någon möjlighet till att klaga. I rättsfallet *Klass m.fl. mot Tyskland* belyste Europadomstolen problematiken då det var fråga om hemlig telefonavlyssning. Att inte underrätta vederbörande om avlyssningen i förväg ansåg domstolen i och för sig inte kunna strida mot artikel 13 då man fick se till de speciella omständigheterna i sammanhanget, att det var förenat med vissa svårigheter att använda sig av normala rättsmedel vid telefonavlyssning. Domstolen vägde samman de rättsmedel som tysk rätt hade att erbjuda och fann dessa tillräckliga för att uppfylla kraven i artikel 13;

- Den enskilde hade möjlighet att klaga till en särskild kommission och till författningsdomstolen vid *misstanke* om telefonavlyssning.
- Det fanns ett krav på underrättelseskyldighet i efterhand till den som blivit utsatt för avlyssningen.
- När underrättelse skett blev dessutom ytterligare rättsmedel tillgängliga.⁹⁸

Följande två rättsfall rör inte hemliga tvångsmedel, utan hemliga uppgifter lagrade i SÄPO:s register och enskildas rätt till ett effektivt rättsmedel. Fallen är av intresse då Europadomstolen uttrycker sin syn på kontrollmöjligheterna och rättssäkerhetsgarantierna som då fanns tillgängliga i svensk lag.

I *Leander mot Sverige* där de lagrade uppgifterna lett till att Leander gått miste om en anställning påpekade domstolen liksom i fallet ovan att ett effektivt rättsmedel måste förstås som ett rättsmedel som är så effektivt som möjligt med tanke på den begränsning som följer av ett system med hemlig övervakning till syfte att skydda rikets säkerhet. Med andra ord så kunde endast krav ställas på rättsmedel som gav en relativt begränsad effekt under de speciella omständigheter som rådde i fallet. Sammantaget bedömdes därför de övervakningsmöjligheter som fanns genom JO, JK, parlamentarisk kontroll och genom klagomål till regeringen motsvara de krav som uppställdes på ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 13.⁹⁹ Domen är från år 1987 men kan jämföras med en senare från år 2006, *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, där Danelius menar att man kan uppfatta en viss skärpning av kraven beträffande artikel 13.¹⁰⁰

I det senare fallet konstaterade Europadomstolen att vissa åtgärder vidtagits sedan Leanderfallet för att förbättra rättsmedlen, däribland inrättandet av Registernämnden och Datainspektionen. Domstolen riktade vidare kritik

⁹⁸ *Klass m.fl. mot Tyskland*, nr 5029/71, Europadomstolens dom 6 september 1978, (p. 68-72).

⁹⁹ *Leander mot Sverige*, nr 9248/81, Europadomstolens dom 26 mars 1987, (p. 35-40, 84).

¹⁰⁰ Danelius, H, 2007, s.436.

mot att de klagande saknade tillgång till ett rättsmedel med befogenhet att besluta om radering av de uppgifter som lämnats ut till dem och som bedömts konventionsstridiga. Effektiviteten hos Datainspektionen menade domstolen inte hade kunnat beläggas vilket var otillfredsställande, och den kontroll som utövades av JK, JO, Datainspektionen och Registernämnden kunde varken ensamt eller tillsammans anses uppfylla kravet i artikel 13.¹⁰¹

¹⁰¹ *Segerstedt- Wiberg m.fl. mot Sverige*, nr 62332/00, Europadomstolens dom 6 juni 2006, (p. 118-122).

4 Motiven till utvidgandet av tillämpningsområdet

Efter att ha gått igenom berörda rättsregler skall vi nu titta på de motiv som ligger till grund för lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Här blir villkoren, det vill säga hot- effektivitets- och proportionalitetsrequisitet som Janne Flyghed uppställer och som presenterades i kapitel 2.3 intressanta att ha i åtanke.

4.1 Hotbilderna

4.1.1 Terrorism

Terrorism kan beskrivas som ett av de mest allvarliga hoten mot demokratin, mot det fria utövandet av de mänskliga rättigheterna och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen.¹⁰² Främst är det en rad inträffade terroråd under 2000-talet som ligger till grund för hotbilden och uppfattningen om att terroristbrottsligheten kommit att utvecklats till ett *synnerligen* allvarligt internationellt problem.¹⁰³ De mest omfattande terroråden skedde mot USA den 11 september 2001 där över 3000 människor miste livet och stora ekonomiska skador uppmättes när flygplan attackerade World Trade Center och försvarshögkvarteret pentagon. Året därpå dödades minst 190 personer vid ett omfattande terroristattentat på Bali vilket uppmärksammades i Sverige då sex av offren var svenskar. Vidare har även Europa blivit utsatt och det hittills allvarligaste terroristattentatet här sedan andra världskriget skedde i Madrid den 11 mars 2004 där 192 personer dog och 2000 skadades. Men kanske närmast både geografiskt och tidsmässigt ligger den rad bombattentat som utspelade sig i London den 7 juli 2005 och tog 52 människors liv.¹⁰⁴ Tre tunnelbanevagnar och en buss sprängdes i rusningstrafiken under morgontimmarna och skapade kaos i Londons innerstad.¹⁰⁵

Enligt Säkerhetspolisens rapport under 2005 bedömdes hotbilden generellt sett mot Sverige som låg och risken för större terrorattentat här som begränsad. Dock menade SÄPO att det fanns en förhöjd risk för attentat mot utländska intressen i Sverige samt även en risk för att terrorister och deras sympatisörer kunde bedriva stödjande verksamhet i landet.¹⁰⁶

¹⁰² Träskman, P O, SvJT 2007, s. 103.

¹⁰³ Prop. 2005/06: 178, s. 30.

¹⁰⁴ Prop. 2005/06:177, s. 28, och Prop. 2005/06:178, s. 30.

¹⁰⁵ Gunnartz, K, 2007, s. 12.

¹⁰⁶ Säkerhetspolisen 2005, s. 15.

I förarbetena förklarades terroristbrottslighetens allvarliga utveckling genom tillgången till de förfinade metoderna för planläggning och utförande av attackerna med hjälp av den moderna tekniken och den ökade rörligheten över gränserna. Med detta ville man understryka att det innebar ett försvårande för de brottsbekämpande myndigheterna att komma åt aktörerna. Gärningsmännen beskrevs också som särskilt målmedvetna och hänsynslösa, styrda av sin religiösa övertygelse eller fanatism och som likgiltiga inför upptäcktsrisken då självmordshandlingar ofta ingick i brottsplanen.¹⁰⁷

4.1.2 Spionage

Spioneribrottslighet vilket ses som ett hot mot rikets säkerhet kan bestå i andra staters verkan för att på olika olagliga sätt skaffa sig information om militära dispositioner och förberedelser i Sverige, det svenska totalförsvarets civila delar, det civila krigshanteringssystemet, svensk industri och flyktingar som uppehåller sig här.¹⁰⁸ Säkerhetspolisen menade att utvecklingen av framförallt terrorhoten i omvärlden lett till ett ökat behov av underrättelser och att inhämtandet av civil spetsteknologi ökat i betydelse på senare tid jämfört med de traditionella underrättelsemålen som politik och försvar.¹⁰⁹ Med denna intresseförskjutning framhöll man i förarbetena att främmande länders underrättelseverksamhet i Sverige inte minskat under de senaste åren men det presenterades heller inget som skulle tyda på att en ökning skett.¹¹⁰

4.1.3 Författningshotande verksamhet

Brottsligheten syftar till att genom våld, hot, eller otillbörligt tvång ändra Sveriges statskick, förmå politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller att hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.¹¹¹ Säkerhetspolisen förklarade att det inte råder något allvarligt och konkret hot mot Sveriges demokratiska statskick på grund av den inhemska politiska extremismen trots den ökande våldstendensen.¹¹² De grupper som närmast utgör ett hot menade säkerhetspolisen främst bestå av högerextremister inom den vita maktmiljön där brottsmisstankarna bland annat rört hets mot folkgrupp, liksom den vänsterorienterade autonoma miljön där misstankar om upplopp och skadegörelse varit aktuellt.¹¹³ Nätverken anses vara präglade av ett högt säkerhetsmedvetande eftersom de påstods ha god kännedom om den svenska lagstiftningen och därför typiskt sett inte valde osäkra kommunikationssätt som telefoner vilket skulle kunna riskera att avslöja deras brottsplaner.¹¹⁴

¹⁰⁷ Prop. 2005/06:177, s. 29.

¹⁰⁸ Prop. 2005/06:177, s. 31 och Prop. 2005/06:178, s. 31.

¹⁰⁹ Säkerhetspolisen 2005, s.16.

¹¹⁰ Prop. 2005/06:177, s. 31 och Prop. 2005/06:178, s. 31.

¹¹¹ Prop. 2005/06:177, s. 32 och Prop. 2005/06:178, s. 32.

¹¹² Säkerhetspolisen 2005, s.16 ff.

¹¹³ Ib.

¹¹⁴ Prop. 2005/06:177, s. 32 och Prop. 2005/06:178, s. 32.

4.1.4 Annan systemhotande brottslighet

Detta samlingsbegrepp omfattar många olika brottstyper¹¹⁵ men i förarbetena har man utgått ifrån Rikspolisstyrelsens rapport som fokuserar på brott av systemhotande karaktär som härrör från organiserad brottslighet. Brottsligheten beskrivs som utpressning och korruption för vinning samt påtryckningar i form av våld och hot mot myndighetspersoner inom rättsväsendet eller mot vittnen och målsägande. Aktörerna delas in i tre huvudgrupper enligt rapporten; kriminella mc-gäng och deras supporterklubbar, fängelse- och förortsgäng samt de etniskt sammansatta ligorna och nätverken.¹¹⁶ I rapporten har man jämfört antal brott som hundra slumpmässigt utvalda personer tillhörande mc-gängen Hells Angels och Bandidos lagförts för per person och år under perioden 1991-1998 och 1999-2004. Resultatet redovisas nedan.¹¹⁷

Brott	1991-1998	1999-2004
Misshandel	10,9	7,2
Mord, dråp, människorov och stämpling	1,5	0,6
Vapenbrott, olaga vapeninnehav	8,6	9,5
Våldsamt motstånd, hot el. våld mot tjänsteman	5,3	2,2
Ofredande, hemfridsbrott, övergrepp i rättsak, mened	2,4	3,9
Olaga tvång, olaga hot, olaga frihetsberövande	5,8	8,3
Utpressning	1,8	9,5
Totalt:	36,3	41,2

Enligt ovan kan konstateras att det totalt sett inte har skett några större förändringar i omfattningen av de systemhotande brotten under de angivna tidsperioderna mer än att brottsligheten ändrat karaktär. Detta förklaras genom den vapenvila som ingicks mellan gängen år 1997. Kriminaliteten är numera mer vinstinriktad mot tredje man då domar gällande utpressning mer än femfaldigats. I rapporten menar man att brotten egentligen ökat rejält om man räknar med supportergruppen, våld mot tjänstemän har tillsynes minskat men påstås i själva verket ha fyrdubblats per år.¹¹⁸ Mörkertalet angående hot och våld mot poliser uppskattas till mellan 60-90 % enligt polisen i Stockholm. I rapporten bedöms vidare en fortsatt expansion av mc-gängen i och med införlivandet av fler stödklubbar och supportrar i verksamheten.¹¹⁹ Fängelse- och förortsgängen samt de etniskt sammansatta ligorna och nätverken beskrivs i rapporten men inga konkreta siffror redovisas.

Antalet framförda hot mot landets domstolar visade sig ha fördubblats under perioden 1995-1999 med hänvisning i förarbetena till en enkätundersökning som domstolsverket gjort. Det framhölls dock av domstolarna att förövarna endast i några fall kunde hänföras till en nazistisk gruppering, ett kriminellt mc-gäng eller annan organiserad brottslighet. Under perioden hade 81

¹¹⁵ Hartelius, Jonas (Red.), *Systemhotande brottslighet*, 2007, s. 76.

¹¹⁶ RKP/KUT 2004:9B, *Systemhotande brottslighet i Sverige 2004*, s. 4.

¹¹⁷ Ibid., s. 7.

¹¹⁸ Ib.

¹¹⁹ Ibid., s. 8.

domstolar utsatts för hot varav 22 domstolar för bombhot.¹²⁰ Hoten mot polis och åklagare framhålls också i förarbetena och man menar att enligt Säkerhetspolisen och Riksåklagaren har hot från kriminella grupper som mc-gäng blivit allt vanligare under de senare åren.¹²¹ Brottsförebyggande rådet har i en rapport från 2005 utrett förekomsten av *otillåten påverkan* i form av allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer mot person eller egendom, som riskerar att påverka den enskilde tjänstemannens myndighetsutövning och som därför i förlängningen kan utgöra ett hot mot demokratin. Rapporten omfattar perioden den 1 januari 2004 till sommaren 2005 där resultatet var att 12 % av samtliga medverkande hade blivit utsatta för allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer under perioden. Denna siffra bedöms som hög enligt Brå men tillägger också att frågan om trakasserier, hoten eller våldet har ökat inte kan besvaras eftersom det inte finns någon tidigare svensk undersökning eller internationella studier med samma inriktning att jämföra med.¹²² Endast en fjärdedel av dem som utövade den otillåtna påverkan hörde till grupperingar såsom organiserad brottslighet, övriga utövare var vanligen enskilda individer med någon typ av psykisk störning, missbrukare och kriminella i desperata situationer eller rättshaverister.¹²³ Som en sista grupp utsatt för systemhotande brottslighet nämner man i förarbetena hotbilden mot förtroendevalda som anses ha ökat markant fram till år 2004 med hänvisning till en enkätundersökning bland riksdagsledamöterna där 62 procent utsatts för trakasserier, 53 procent utsatts för hot och 5 procent för regelrätt våld sedan valet 1998.¹²⁴

4.2 Behov och effektivitet

4.2.1 Behovet av preventiva tvångsmedel inom säkerhetspolisen

Regeringen gjorde bedömningen att det fanns ett påtagligt behov av att SÄPO kunde använda vissa tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. De brott som nämns är terrorism, spionage och författningshotande verksamhet vilka enligt regeringen är synnerligen viktigt att samhället kan värja sig mot och att åtgärder kan vidtas innan brotten inträffat.¹²⁵ Till grund för sitt ställningstagande ligger de exempel SÄPO lämnat i samband med promemorian och som sammanfattas i propositionen. Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel redan på spaningsstadiet motiverade SÄPO genom följande resonemang;

- De som begår terroristbrott många gånger är försiktiga eftersom de är medvetna om att de kan vara föremål för säkerhetspolisens åtgärder. Ibland har Säkerhetspolisen kännedom om en viss persons

¹²⁰ Prop. 2005/06:177, s. 34.

¹²¹ Ib.

¹²² Brå rapport 2005:18, *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner – Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*, s. 48 och s. 155.

¹²³ Prop. 2005/06:177, s. 35.

¹²⁴ Ib.

¹²⁵ *Ibid.*, s. 38.

- ställning i en terroristorganisation utan att det finns en konkret misstanke vilket då hindrar användningen av hemliga tvångsmedel.
- Då uppgifter pekar på att ett synnerligen allvarligt våldsbrott kan komma att begås av vissa personer som går att identifiera men att uppgifterna inte är så påtagliga att en förundersökning kan inledas.
 - I den författningsskyddande verksamheten måste säkerhetspolisen känna till och övervaka de extremistmiljöer som kan utvecklas till hot mot Sveriges inre säkerhet innan brott begås. På grund av organisationernas slutenhet är det svårt att endast genom öppna källor och fysisk spaning skaffa information som utgör konkreta brottsmisstankar.
 - Inom kontraspionaget för att kartlägga eller få kännedom om hur utländska underrättelseofficerare värvar och förbereder agenter för framtida bruk.¹²⁶

4.2.2 Behovet av preventiva tvångsmedel inom den öppna polisen

Även utanför Säkerhetspolisens ansvarsområde menade regeringen att polisen har ett påtagligt behov av att kunna använda tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott som kan anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska samhällssystem. Detta motiverades genom en hänvisning den brottslighet som förekom i form av allvarliga hot mot befattningshavare inom rättssystemet, mot politiker, och mot personer verksamma inom massmedierna och som regeringen betecknar som systemhotande. Regeringen framhöll vidare att det stod klart att sådan brottslighet härrörde från vissa grupperingar, däribland kriminella mc-gäng och att det på grund av den starka lojaliteten mellan medlemmarna gav polisen mycket små möjligheter att bedriva traditionell yttre spaning liksom att det kunde vara riskfyllt med informationsinhämtning genom infiltrationsåtgärder. Regeringen menade att det därför inte rådde någon tvekan om att en möjlighet för polisen att använda sig av hemliga tvångsmedel för att få information om befarad systemhotande brottslighet skulle vara av betydande värde för brottsbekämpningen.¹²⁷

4.2.3 Effektiviteten hos preventiva tvångsmedel

Sammanfattningsvis gjorde regeringen bedömningen att en möjlighet till tvångsmedelsanvändning för att förhindra att mycket allvarliga brott begås skulle komma att bli ett effektivt verktyg för att bekämpa sådan brottslig verksamhet inom polisen. Detta gör regeringen utan någon närmare förklaring till varför det kan bli effektivt.¹²⁸ En hänvisning görs till att sådana möjligheter redan finns i Norge, Finland, Tyskland, Spanien, Italien, Storbritannien och Holland.¹²⁹

¹²⁶ Prop. 2005/06:177, s. 38 f.

¹²⁷ Ibid., s. 40 f.

¹²⁸ Ibid., s. 44.

¹²⁹ Ibid., s. 106 ff.

4.2.4 Behovet av buggning inom säkerhetspolisen

Regeringen motiverade behovet genom teknikutvecklingens framfart och menade att buggning bland andra tvångsmedel är en nödvändig åtgärd då SÄPO måste kunna slå tillbaka mot terroristbrottslighet och annan allvarlig brottslighet så effektivt och kraftfullt som möjligt;

”Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt för dem som bestämt sig för att begå brott på detta område att snabbt agera samordnat vid genomförandet av t.ex. ett terroristattentat. Utvecklingen har också gjort det allt svårare att upptäcka och utreda de brott som utförs på detta område. Vi anser därför att det är av yttersta vikt att Säkerhetspolisens arbetsmetoder och möjligheter att använda olika tvångsmedel i största möjliga mån kan anpassas till den snabba utvecklingen i samhället.”¹³⁰

Underlaget för behovsbedömningen som presenterats utgörs uteslutande av SÄPO:s egna exempel. I propositionen tar regeringen upp tre fall där hemlig rumsavlyssning enligt SÄPO skulle ha kunnat tillföra utredningen avgörande uppgifter. I samtliga fall hade SÄPO några personer under span där man konstaterade att möten mellan misstänkta hölls i bostäder och lokaler för planering av brott och att det även förekom fordon som disponerades regelbundet av de misstänkta. Regeringen menade att det mot bakgrund av detta förelåg ett påtagligt behov och att hemlig rumsavlyssning behövdes för att avlyssna möten mellan två eller flera personer när polisen fått kännedom om mötet genom hemlig teleavlyssning eller på annat sätt.¹³¹

4.2.5 Behovet av buggning inom den öppna polisen

Regeringens ställningstagande att det även här förelåg ett påtagligt behov av att införa buggning som ny utredningsmetod vid mycket allvarliga brott grundar sig också i stort sett på polisens egen uppfattning. Polisen har här uppgett att hemlig teleavlyssning är ett effektivt tvångsmedel men att användningsområdet begränsats i takt med utbyggnaden av kontantkortssystem och bredbandsteknik.¹³² Polisen framhöll vidare att även den höga medvetenhetsgraden hos de misstänkta om att de kan vara utsatta för hemlig teleavlyssning resulterade i att önskvärd information inte förmedlades per telefon och att möten istället avtalades mellan de misstänkta. Bland de exempel som togs upp hänvisades ett till den maktkamp som pågick mellan mc-klubbarna Hells Angels och Bandidos under åren 1995-1998 då polisen bedrev spaning och hemlig teleavlyssning mot klubbarna. Trots att mycket stora polisiära resurser sattes in under mycket lång tid menade polisen att telefonavlyssningarna inte gav mycket resultat och vid husrannsakingarna fann man anslag vid telefonerna som en påminnelse om att telefonerna kunde vara avlyssnade.¹³³

¹³⁰ Prop. 2005/06:178, s. 33.

¹³¹ Ibid., s. 34.

¹³² Ibid., s. 37.

¹³³ Ib.

4.2.6 Effektiviteten hos buggning

Regeringen gjorde bedömningen att underlaget var tillräckligt för att anse hemlig rumsavlyssning som en effektiv arbetsmetod för att utreda brott.¹³⁴ Till stöd för sitt påstående hänvisades det till en tidigare utredning, den så kallade buggningsutredningen i vilken diskussioner fördes med bl.a. myndigheter från Danmark och Storbritannien som ansåg tvångsmedlet vara mycket effektivt. Enligt dansk polis användes hemlig rumsavlyssning i utredningar om allvarlig organiserad brottslighet, däribland inom mc-gängen m.m. Den danska polisen uppgav också att hemlig rumsavlyssning var ett mycket resurskrävande tvångsmedel då det gick åt mycket personal.¹³⁵ Värt att notera är att majoriteten av de i buggningsutredningen tillfrågade brottsbekämpande myndigheterna m.fl. i Sverige framhöll att buggning skulle vara effektivast i förebyggande syfte, det vill säga under själva spaningsstadiet vilket tillämpningsområdet i lagförslaget inte var tänkt att omfatta.¹³⁶

Regeringen hänvisade även till en tysk studie av Max-planck institutet angående tvångsmedlets effektivitet. Av studien framgick bl.a. att man närmare studerat de 119 fall där tillstånd till hemlig avlyssning söktes under åren 1998-2001 i Tyskland. I de flesta av fallen användes avlyssningen i utredningar om mord, dråp eller narkotikabrott och i ungefär hälften av fallen användes tvångsmedlet som ett led i bekämpning av organiserad brottslighet. I 19 procent av fallen gav användningen indicier men inte bevis, i 15 procent av fallen nya utredningsuppslag och i 7 procent av fallen bevis.¹³⁷ Uppgifter om tillämpningen i Finland visade att teknisk avlyssning – motsvarande hemlig rumsavlyssning med undantag för avlyssning av bostäder – ansågs ha haft avgörande eller stor betydelse för utredningen i 44 procent av de fall som tillstånd meddelats för.¹³⁸

Narkotikakommissionen har uttalat att det inte kunde uteslutas att man i vissa fall skulle kunna dra nytta av hemliga mikrofoner men att dessa fall troligen var få och att de snabbt skulle bli färre när det blev känt att metoden användes. Vidare framhölls det även att metoden var förenad med betydande praktiska svårigheter.¹³⁹

Regeringen var av uppfattningen att det var betydligt svårare för brottslingarna att skydda sig mot hemlig rumsavlyssning än hemlig teleavlyssning och framhöll att det faktum att vissa brottslingar hade förmågan att anpassa sig efter polisens metoder inte var något avgörande skäl mot tvångsmedlets införande. Trots att regeringen såg buggning som en förväntad effektiv metod tillägger man i förarbetena;

¹³⁴ Prop. 2005/06:178, s. 42.

¹³⁵ Prop. 2005/06:178, s. 40 och SOU 1998:46, *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel*, del 1, s. 169-179, 213-228.

¹³⁶ SOU 1998:46, del 1, s. 331.

¹³⁷ Prop. 2005/06:178, s. 40.

¹³⁸ *Ibid.*, s. 40 f.

¹³⁹ PM nr 5, Polisens insatser mot narkotikan, 1983, s.78 f.

”Det är knappast troligt att man – om hemlig rumsavlyssning införs – kommer att kunna visa upp någon väsentligt högre upplärningsprocent beträffande brott i allmänhet, eftersom hemlig rumsavlyssning skulle komma att användas i ett mycket begränsat antal fall.”¹⁴⁰

Med detta förklaras sedan att effektiviteten måste sättas i relation till arten av brottslighet som skall utredas och att även en begränsad ökning av antalet uppklarade brott inom den grova organiserade kriminaliteten ansågs vara av mycket stort värde för samhället och dess invånare. Det poängteras också att buggning ibland kunde vara den enda framkomliga vägen i en utredning.¹⁴¹

4.2.7 Ekonomiska konsekvenser

Införandet av de båda nya lagarna skulle medföra en kostnadsökning som bedömdes kunna finansieras inom de befintliga anslagen för rättsväsendet.¹⁴² Hemlig rumsavlyssning som ett nytt tvångsmedel innebar enligt regeringen förstas merkostnader i form av anskaffning av teknisk utrustning och ökade driftskostnader i form av personalkostnader. Regeringen uppskattade antalet fall här till maximalt 40 per år och att det grovt räknat skulle innebära en total kostnad om 25 miljoner kronor per år för hela polisväsendet.¹⁴³ Detta är den enda konkreta kostnadsuppgift som presenteras i förarbetena.

4.3 Integritetsaspekter och proportionalitetsavvägningar

4.3.1 Intrånget i den personliga integriteten

Vid tiden för lagstiftningsärendet var det uppmärksammat att det inte fanns någon fullständig analys beträffande förhållandet mellan den totala verkan av tvångsmedel och annan övervakning och skyddet för den personliga integriteten, något som Integritetsskyddskommittén var i full gång med att utreda angående den redan befintliga tvångsmedelsregleringen.¹⁴⁴

Remissinstanser som bl.a. Justitiekanslern och Sveriges advokatsamfund framhöll att man ville avvakta resultatet av kommitténs arbete innan några större förändringar genomfördes. Kritik riktades också mot att man inte hade beaktat integritetsskyddet i tillräcklig utsträckning i promemorian.¹⁴⁵ Regeringen menade att de inom ramen för lagstiftningsärendet själv kunde överväga förhållandet mellan den totala verkan av befintliga tvångsmedel tillsammans med hemlig rumsavlyssning och skyddet för den personliga integriteten. Angående preventiva tvångsmedel uttalade regeringen att användningen endast skulle kunna komma ifråga för att förhindra vissa

¹⁴⁰ Prop. 2005/06:178, s. 41.

¹⁴¹ Ib.

¹⁴² Prop. 2005/06:177, s. 81 och Prop. 2005/06:178, s. 95.

¹⁴³ Prop. 2005/06:178, s. 96.

¹⁴⁴ Prop. 2005/06:177, s. 46 och Dir. 2004:51.

¹⁴⁵ Prop. 2005/06:177, s. 46.

särskilt allvarliga brott, och endast i de fall då det inte var möjligt att få information om sådan förestående brottslig verksamhet på något annat sätt. Regeringen gjorde bedömningen mot denna knapphändiga bakgrund att den föreslagna tvångsmedelsanvändningen inte på något påtagligt sätt skulle påverka förhållandet mellan samhällets tvångsmedelsanvändning och skyddet för den personliga integriteten.¹⁴⁶

Angående lagförslaget om införandet av hemlig rumsavlyssning rådde det också stor osäkerhet kring integritetskränkningens omfattning. Närmast till hands har det varit att jämföra hemlig rumsavlyssning med hemlig teleavlyssning eftersom båda ingreppen innebär att en person avlyssnas.¹⁴⁷ Vilket av tvångsmedlen som var mest ingripande menade regeringen skulle bli beroende av omständigheterna i det enskilda fallet men vissa faktorer talade ändå för att hemlig rumsavlyssning kunde anses som mer integritetskränkande än hemlig teleavlyssning. Polisen kan genom hemlig rumsavlyssning höra allt som sägs, och även annat än samtal vid alla tider på dygnet och oavsett vilka som vistas i den avlyssnade lokalen vilket blir en mer total kontroll än med hemlig teleavlyssning. Regeringen menade också att det finns anledning att anta att människor i allmänhet är något mer återhållsamma med vad de säger i telefon än vad de säger till varandra på tu man hand, speciellt i bostaden då många människor utgår ifrån att ingen annan kan lyssna på vad som sägs. Till detta skall även beaktas att hemlig rumsavlyssning ibland måste förenas med ytterligare kränkning då polisen bereder sig tillträde för att placera ut avlyssningsutrustningen i bostaden.¹⁴⁸ En annan aspekt som inte togs upp är att kränkningen blir mer omfattande då hemlig rumsavlyssning kombineras med övriga hemliga tvångsmedel eller förberedande spaning.

4.3.2 Intresseavvägningar

I avvägningen mellan samhällets intresse att skydda sig mot brott och den enskildes integritetsintresse uttalade regeringen följande för att motivera en tillämpning av befintliga hemliga tvångsmedel i förebyggande syfte;

”Medborgarnas berättigade krav på trygghet och skydd mot terrorism och annan samhällsfarlig brottslighet väger tyngre än de presumtiva gärningsmännens intresse av skydd mot övervakning och kontroll.”¹⁴⁹

Man skall ha i åtanke här som tidigare nämnts att förutsättningarna för preventiv tvångsmedelsanvändning inte kräver att någon är misstänkt för ett brott än vilket gör att kontakten med tredje man är extra känsligt ur integritetssynpunkt. Regeringen medgav att användandet av hemliga tvångsmedel i och för sig kunde inkräkta på tredje mans integritetsintresse men drog slutsatsen;

¹⁴⁶ Prop. 2005/06:177, s. 47.

¹⁴⁷ Prop. 2005/06:178, s. 43.

¹⁴⁸ Ibid., s. 43 f.

¹⁴⁹ Prop. 2005/06:177, s. 46.

”De behovs- och effektivitetsskäl på det brottsförebyggande området som talar för förslaget väger emellertid så tungt att tredje mans integritetsintresse i viss mån måste få stå tillbaka i dessa fall.”¹⁵⁰

När det sedan gällde övervägandet om att införa hemlig rumsavlyssning som ett nytt hemligt tvångsmedel framhöll regeringen att utgångspunkten bör vara att det krävs mycket starka skäl och betydande vinster för det allmänna för att integritetsintrånget som tvångsmedlet innebar skulle kunna godtas. Men vikten av att polisen fick tillgång till moderna tekniska hjälpmedel för att effektivt bekämpa den mycket allvarliga brottsligheten betonades också. Regeringen menade att behovet och effektiviteten som redovisats vägde så tungt och innebar sådana vinster för det allmänna att en inskränkning i rättigheterna enligt 2 kap. 6 § RF och artikel 8:1 EKMR var godtagbar.¹⁵¹

¹⁵⁰ Prop. 2005/06:177, s. 46.

¹⁵¹ Prop. 2005/06:178, s. 45 f.

5 Uvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel

5.1 Bakgrund

Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott trädde i kraft den 1 januari 2008 och man beslutade att de skulle gälla till och med den 31 december 2010. Att lagarna tidsbegränsades var beroende på att de ansågs vara så integritetskränkande och att underlaget för dess förväntade effektivitet var ganska osäkert. En utvärdering skulle därför göras för att skaffa sig ytterligare underlag för ett beslut om att permanenta dem. Den 18 december 2008 fick en särskild utredare i uppdrag att utvärdera hur lagarna hade tillämpats.¹⁵² Syftet var att analysera om lagarna fått avsedd effekt, om de uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov samt om kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier är tillräckliga. I utvärderingen ingick även att belysa vilken inverkan tvångsmedelsanvändningen enligt lagarna har på den personliga integriteten.¹⁵³ Utredaren har under uppdraget hämtat information från de brottsbekämpande myndigheterna.¹⁵⁴

5.2 Har lagarna fått avsedd effekt?

5.2.1 Effektivitetsmättet

Först och främst skall något sägas om hur man mäter effekten av hemliga tvångsmedel i utvärderingen eftersom en positiv effekt kan vara alltifrån tämligen låg (1), till maximal (5), beroende på vilket skede tvångsmedelsanvändningen leder fram till i en utredning. Effekten kan mätas på en skala i fem steg:

1. Misstanken bekräftas och riktas mot en bestämd person.
2. Bevisning säkras.
3. Ytterligare tvångsmedel används, t.ex. gripande.
4. Åtal väcks.
5. Fällande dom.

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen menar att ett tvångsmedel haft effekt om det lett till användning av ytterligare tvångsmedel (3), vilket är det

¹⁵² Dir. 2008:145 *Utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.*

¹⁵³ Ib.

¹⁵⁴ SOU 2009:70, s. 21.

effektivitetsmått som använts i utvärderingen.¹⁵⁵ Utredaren anser att detta effektivitetsmått är *mycket trubbigt* och kan vara direkt missvisande eftersom det inte säger något om tvångsmedlet har varit effektivt i den meningen att flera brott har kunnat klaras upp eller att någon misstänkt har kunnat rentvås.¹⁵⁶ Integritetsskyddskommittén har också riktat kritik mot detta effektivitetsmått och framhållit att bristerna varit kända under en lång tid.¹⁵⁷ Utredaren understryker nödvändigheten av att man utarbetar en modell för utvärdering som grundas på vetenskapliga metoder istället.¹⁵⁸

5.2.2 Avsedd effekt med buggning

På frågan om lagarna fått *avsedd effekt* svarar utredaren att när det gäller hemlig rumsavlyssning har den avsedda effekten inte preciserats eller kvantifierats närmare i lagstiftningsarbetet och att det därför inte är möjligt att avgöra om den avsedda effekten har uppnåtts.¹⁵⁹ Brottsförebyggande rådet delar den uppfattningen och tillägger att det medför en inbyggd problematik i utvärderingen med tanke på den spännvidden i effekter som nämns ovan.¹⁶⁰

Enligt den statistik som inhämtats under år 2008 hade hemlig rumsavlyssning använts av den öppna polisen och tullen i 17 förundersökningar varav ett fall lett till fällande dom, två fall till att åtal väckts, tre fall har lett till att ytterligare tvångsmedel har använts och i fem fall har avlyssningen lett till att utredningen på annat sätt förts framåt. Här skall nämnas att i det ena fallet som lett till åtal hade rumsavlyssningen som bevis i målet dock en mycket begränsad betydelse och den avgörande bevisningen utgjordes istället av annan bevisning som hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk bevisning samt uppgifter om den narkotika som togs i beslag. Den hemliga rumsavlyssningen hade därför en mycket begränsad betydelse för den fällande domen. I det andra fallet bedöms rumsavlyssningen som direkt avgörande för att åtal skulle kunna väckas i en del av en mycket omfattande brottsutredning.¹⁶¹ På grund av den starka sekretess som Säkerhetspolisen är omgärdad av har det endast kunnat redovisas att SÄPO inte beviljats tillstånd till hemlig rumsavlyssning i fler fall än den öppna polisen, ingen närmare siffra har kunnat preciseras här.¹⁶²

5.2.3 Avsedd effekt med preventiva tvångsmedel

Den avsedda effekten med lagen om preventiva tvångsmedel är att förhindra att vissa mycket allvarliga brott begås. Antalet förhindrade brott skall med

¹⁵⁵ SOU 2009:70, s. 142 f.

¹⁵⁶ Ibid., s. 143 f.

¹⁵⁷ SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys*, del 1 s. 471.

¹⁵⁸ SOU 2009:70, s. 145.

¹⁵⁹ Ibid., s. 147.

¹⁶⁰ D1.1-0321/2009, Brottsförebyggande rådets remissyttrande, datum 2009-11-02.

¹⁶¹ SOU 2009:70, s. 148.

¹⁶² Ibid., s. 140.

andra ord öka. Utredaren påpekar här att omfattningen som man förväntar sig att det skall ske i inte närmare framgår av förarbetena till lagen samt uppgiften att bedöma varför ett förväntat brott inte når fullbordan är tidsödande då det är beroende på en mängd olika faktorer.¹⁶³

Inom den öppna polisen hade man under år 2008 använt sig av preventiv användning av hemliga tvångsmedel i två ärenden som berört sammanlagt tre personer. SÄPO har under samma tidsperiod använt tvångsmedel i preventivt syfte i färre än 50 ärenden vilka inte kunnat redogöras närmare för på grund av sekretess. Som kan konstateras har användningen skett i relativt liten omfattning. Den begränsade användningen menar utredaren kan bero på att det inte har funnits något faktiskt behov av att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga brott, eller att förutsättningarna för tillämpningen av preventiva tvångsmedel är alltför restriktivt utformade.¹⁶⁴

5.3 Uppfyller lagarna de brottsbekämpande myndigheternas behov?

5.3.1 Buggning

De brottsbekämpande myndigheterna menar att lagens tillämpningsområde är för restriktivt och att de har behov av att använda buggning beträffande fler brott än vad som är möjligt idag. Åklagarmyndigheten har tidigare uppgett att lagen borde kunna tillämpas vid misstanke om grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling oberoende av brottets straffvärde liksom att straffvärdeventilen borde vara generell och inte begränsad till vissa särskilt angivna brott eftersom det var otillfredsställande att exempelvis grovt dopingbrott och grovt vapenbrott hamnade utanför lagens tillämpningsområde¹⁶⁵ (se avsnitt 3.2.2 ovan för en uppräknig av de aktuella brotten). Rikskriminalpolisen var av samma uppfattning. SÄPO förklarade att nittio procent av deras verksamhet ligger på det förebyggande arbetet vilket lagen inte kan tillämpas på eftersom hemlig rumsavlyssning endast får användas vid förundersökning. Resterande tio procent som rör brottsutredande arbete vilken lagen skulle varit tillämplig på omfattar normalt sett inte sådan brottslighet som föreskrivs.¹⁶⁶ Terroristbrott och grovt spioneri omfattas av lagen men inte spioneri av normalgraden och olovlig underrättelseverksamhet. SÄPO menar att det är svårt att få fram tillräckligt underlag med nuvarande reglering för att kunna bedöma spioneri som grovt och anser att buggning borde få användas redan vid misstanke om spioneri av normalgraden.¹⁶⁷

¹⁶³ SOU 2009:70, s. 167 f.

¹⁶⁴ Ibid., s. 165 ff.

¹⁶⁵ Ibid., s. 149 f.

¹⁶⁶ Ibid., s. 150 f.

¹⁶⁷ AD 009-10106-09, Säkerhetspolisens remissyttrande, datum 2009-10-28.

5.3.2 Preventiva tvångsmedel

Det konstateras av utredaren att lagen i huvudsak inte uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov och därmed heller inte fått avsedd effekt. Brotten för vilken lagen får tillämpas på hör största delen till Säkerhetspolisens område (se avsnitt 3.2.3 ovan för en uppräknning av de aktuella brotten). SÄPO menar att tillämpningsområdet är alltför inskränkt eftersom användningen begränsas till de fall då en förundersökning är nära förestående. Förklaringen enligt SÄPO är att misstankegraden *särskild anledning att anta* ligger på en för hög nivå, att misstankegraden måste vara riktad mot *en person* och att uttrycket *brottslig verksamhet* är för diffust och lämnas utan förklaring till i förarbetena. Detta har lett till att åtgärder enligt lagen endast använts där SÄPO redan har övervägt att inleda en förundersökning. I underrättelseskedet anser SÄPO att den nya lagen varit helt verkningslös.¹⁶⁸ Åklagarkammaren för säkerhetsmål instämmer med uppfattningen om att lagen inte uppfyller Säkerhetspolisens behov av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamheten.¹⁶⁹ SÄPO har också uttalat kritik mot den praxis som utvecklats angående den korta tillståndstiden för användning av preventiva tvångsmedel. SÄPO tillägger att kontinuitet och långsiktighet är mycket viktiga inslag i underrättelseverksamheten och ett par månaders användning av tvångsmedel är ofta inte tillräckligt för att det skall fylla sitt syfte.¹⁷⁰

5.4 Är kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier tillräckliga?

Som påtalats tidigare har åtgärder vidtagits under tiden lagförslagen låg vilandes, däribland införandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som medfört ett system för efterhandskontroll. Utredaren bedömer gällande lagen om buggning att den kringgärdas av tillräckliga kontrollmekanismer och rättssäkerhetsgarantier för att ge ett skydd mot otillbörliga integritetsintrång. Till dessa hör domstolsprövningen, de offentliga ombuden, underrättelseskyldigheten, regler om användning av överskottsinformation och inrättandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Även lagens grundläggande förutsättningar för att överhuvudtaget få tillämpa hemlig rumsavlyssning kan också betraktas som garantier för rättssäkerheten enligt utredaren och hänvisar bl.a. till rekvisitet *av synnerlig vikt för utredningen*. Gemensamt för all tvångsmedelsanvändning är också den parlamentariska kontrollen där regeringen årligen redovisar till riksdagen hur tvångsmedlet har tillämpats.¹⁷¹

¹⁶⁸ SOU 2009:70, s. 169.

¹⁶⁹ Ibid., s. 169 f.

¹⁷⁰ AD 009-10106-09, Säkerhetspolisens remissyttrande, datum 2009-10-28.

¹⁷¹ SOU 2009:70, s. 155 f.

Likaså bedöms lagen om preventiva tvångsmedel vara omgärdad av tillräckliga kontrollmekanismer och rättssäkerhetsgarantier. Skillnaden mot buggning är att rätten kan här i brådskande ärenden fatta beslut utan det offentliga ombudets närvaro. Underrättelseskyldigheten omfattar inte säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning som tidigare nämnts, men uppvägs av den efterhandskontroll som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar.¹⁷²

5.5 Vilken inverkan har tvångsmedelsanvändningen haft på den personliga integriteten?

Utredaren framhåller att det är svårt att uppskatta den omfattningen av de integritetskränkningar som på sikt kan bli följden av lagen om hemlig rumsavlyssning men konstaterar vidare att den ökning av integritetsintrång som lagen inneburit varit förhållandevis litet beroende på att tvångsmedlet använts i ett mycket begränsat antal fall. Utredaren pekar dock på ett antal faktorer som visar på att hemlig rumsavlyssning är mer integritetskränkande än övriga tvångsmedel.¹⁷³ Utifrån den indelningen av integritetskränkande handlingar som Strömholm gjort¹⁷⁴ och som presenterades inledningsvis kan man lättare urskilja de olika kränkningmomenten. Först och främst krävs det en omfattande förspaning i syfte att kartlägga rörelsemönster hos den misstänkte och dennes omgivning vilket är en förutsättning för att kunna placera ut avlyssningsutrustningen utan risk för att bli upptäckt. Vidare sker ett intrång även för att placera ut själva utrustningen i exempelvis en bostad. Själva avlyssningen är också kränkande eftersom polisen har möjlighet att höra allt som sker i rummet under alla tidpunkter på dygnet vilket blottlägger den enskildes privatliv på ett helt annat sätt än vid telefonavlyssning. Här hänvisar utredaren till den faktiska genomsnittliga avlyssningstiden under år 2008 som uppgick till cirka en månad och den längsta i 128 dagar. Av förklarliga skäl drabbas även tredje man i större utsträckning vid rumsavlyssning än vid telefonavlyssning på grund av mängden överskottsinformation.¹⁷⁵

När det gäller ökningen av integritetsintrånget till följd av lagen om preventiva tvångsmedel bedöms det av utredaren som litet på grund av de förhållandevis få fallen som lagen tillämpats i under år 2008. Utredaren menar att det sannolikt också kommer att förbli så fortsättningsvis med tanke på lagens restriktivitet. Vidare understryks det att man inte bör bortse från att den framtida tvångsmedelsanvändningen är beroende av osäkra faktorer som utvecklingen av säkerhetsläget i landet och omvärlden men att

¹⁷² SOU 2009:70, s. 173.

¹⁷³ Ibid., s. 159.

¹⁷⁴ Handlingarna delas in i tre huvudgrupper; 1) Intrång i en persons privata sfär i fysisk eller annan mening, 2) Insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden och 3) offentliggörande eller användning av uppgifter om en persons personliga förhållanden.

¹⁷⁵ SOU 2009:70, s. 159.

lagen trots allt tar sikte på sådan brottslighet som begränsar att medborgarna i allmänhet skulle råka ut för integritetsförluster.¹⁷⁶

5.6 Beslut om lagarnas fortsatta giltighet

Utredaren gör bedömningen att det inte går att dra några säkra slutsatser om den hemliga rumsavlyssningens effektivitet och praktiska värde eftersom antalet fall där lagen tillämpats i är för få och tillägger slutligen:

”De hittills vunna erfarenheterna av tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning är alltför begränsade för att jag på goda grunder ska kunna hävda att lagen bör permanentas. Av samma skäl saknar jag underlag som ger stöd för att lagen bör upphävas. Slutsatsen av mina överväganden blir därför att giltighetstiden för lagen om hemlig rumsavlyssning bör förlängas så att man får underlag för att göra en fullgod utvärdering av lagens tillämpning.”¹⁷⁷

Angående lagen om preventiva tvångsmedel bedömer utredaren att den inte tillgodoser de brottsbekämpande myndigheternas behov och därför inte bör permanentas eller förlängas. Vidare anser utredaren att det trots allt inte är aktuellt att upphäva lagen innan försöksperiodens utgång, det vill säga år 2010. Detta för att brottsbekämpande myndigheter uppgett att de ändå haft nytta av lagen i fall där en förundersökning varit nära förestående. Utredaren menar att SÄPO:s möjligheter att använda tvångsmedel preventivt bör utvidgas och regleras i en särskild lag samt att ställning bör tas till i vilken mån den öppna polisen har ett behov.¹⁷⁸

Regeringen behandlade senare utvärderingen i en proposition där man konstaterade att en fortsatt utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning är nödvändig. Trots att regeringen medger att det inte går att avgöra lagens behov och effektivitet på det befintliga utvärderingsmaterialet menar man att lagen bör förlängas eftersom det ändå kan konstateras att hemlig rumsavlyssning har fyllt en funktion för utredning av brott.¹⁷⁹

Angående lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott menar regeringen att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att exakt fastslå vilka resultat man kan förvänta sig eller bestämma i procent i förväg lagens effekt utan rimligt att begära är istället att brottsutredande myndigheter i ett fullt godtagbart antal brottsutredningar haft reell nytta av tvångsmedelsanvändningen.¹⁸⁰ Kritiken mot lagens restriktivitet och kraven på en utvidgning bemöter regeringen med att förklara att en ny fördjupad utvärdering som skall ge en samlad bild av myndigheternas behov är planerad. En förlängning av lagen föreslås alltså då regeringen menar att den trots allt fyllt en funktion i vissa väsentliga fall.¹⁸¹ Beslutet grundar sig på

¹⁷⁶ SOU 2009:70, s. 176.

¹⁷⁷ Ibid., s. 160 f.

¹⁷⁸ Ibid., s. 178 f.

¹⁷⁹ Prop. 2009/10:119, s. 18.

¹⁸⁰ Ibid., s. 19.

¹⁸¹ Ibid., s. 21 f.

säkerhetspolisens uppfattning som trots erkännandet av att lagen inte uppfyller behovet i underrättelseverksamheten ändå vill att den skall fortsätta gälla tills en ny lagstiftning på området trätt i kraft.¹⁸²

Civil rights defenders (CRD) före detta Svenska Helsingforskommittén uttalade i en kommentar till utvärderingen att lagen om preventiva tvångsmedel bör upphävas och att lagen om buggning inte borde förlängas. Istället skulle man låta en oberoende utredning utvärdera metodernas effektivitet och de konsekvenser som lagarna får för människors rättigheter. Först med denna kunskap menade CRD att behoven kunde mätas mot varandra och tillägger att det är olämpligt att så integritetskänsliga lagar skall fortsätta gälla trots att de inte är verkningsfulla.¹⁸³

Justitieutskottet behandlade propositionen och föreslog i sitt betänkande att riksdagen skulle bifalla förslaget vilket de senare också gjorde. Lagarna förlängs i två år och gäller till utgången av år 2012.¹⁸⁴

¹⁸² Särskilt yttrande av Mattias Hållberg Leuf, Säkerhetspolisen, SOU 2009:70, s. 187.

¹⁸³ <http://www.civilrightsdefenders.org/se/newsletters/3511/4/>

¹⁸⁴ Bet. 2009/10:JuU26, *Förlängning av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott m.m.*, och Skr. 2009/10:263, den 5 maj 2010.

6 Övriga rapporter och utredningar

Av intresse för den utvärdering som gjorts och framförallt av betydelse för den utvärdering som kommer att göras av de båda lagarna har jag bedömt det högst aktuellt att titta på de rapporter och utredningar som gjorts efter lagarnas införande och som ger en bild av situationen i dagsläget. I följande kapitel ges också en kort presentation över hur man försökt förbättra effektivitetsmättet gällande hemliga tvångsmedel liksom Integritetsskyddskommitténs resultat av arbetet med att kartlägga och analysera skyddet för den personliga integriteten.

6.1 Hotbildssituationen i dagsläget

6.1.1 Terrorism och spionage

Det organ som bedömer graden av terroristhot i Sverige kallas nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) och är en permanent arbetsgrupp som består av personer från Säkerhetspolisen, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten samt Försvarets radioanstalt. NCT gör strategiska bedömningar över terrorhoten mot Sverige och svenska intressen både kort- och långsiktigt.¹⁸⁵ I bedömningen över det nationella terrorhotet skiljer man på *attentatshot* vilket menas med att personer eller grupper planerar att utföra terrorattentat mot Sverige, och *verksamhetshot* vilket istället innebär att personer planerar, stödjer och finansierar terrorbrott i andra länder från Sverige. Attentatshoten har bedömts som låga i Sverige medans man menar att det finns ett påtagligt verksamhetshot vilket påstås domineras av islamistisk terrorism.¹⁸⁶ Denna typ av terrorism kan hänföras till religionsterrorism som inte är någon ny företeelse i sig men som ofta utmärks av att den inte skyr några som helst medel eller metoder och därför inte väjer sig för stora skador.¹⁸⁷

Nyligen ändrade SÄPO hotbilden gällande attentatshot riktade mot Sverige från att vara låg till förhöjd men betonar samtidigt att det inte rör sig om något omedelbart hot. Bedömningen är baserad på underrättelseinformation som är sekretessbelagd och kan därför inte närmare preciseras. För att få en bild över var på skalan hoten befinner sig rent generellt delas hotet in i fem nivåer, 1) inget hot, 2) lågt hot, 3) förhöjt hot, 4) högt hot, och 5) mycket högt hot. SÄPO meddelar också att underrättelsearbete pågår för att skaffa

¹⁸⁵ Säkerhetspolisen 2009, s. 20.

¹⁸⁶ Ib.

¹⁸⁷ Hartelius, J, 2007, s. 16 f.

sig ytterligare information och att hotbilden kan komma att ändras tillbaka till låg som tidigare.¹⁸⁸

Vad gäller spionbrottslighet påstås spionaget mot forskningen ha ökat enligt SÄPO men kan inte kvantifiera ökningen.¹⁸⁹ Vidare framhålls det dock att hotbilden numera koncentrerats till civila forskningsinstitutioners och företags utvecklingsavdelningar och att det är ett femtontal länder som öppet bedriver underrättelseverksamhet i Sverige. Men SÄPO tillägger att det finns en stor mörkerzon och därför också en anledning att anta att olovlig underrättelseverksamhet inte bedrivs i obetydlig omfattning. Uppgifter om vilka länder som kan tänkas stå bakom hoten kan inte lämnas ut.¹⁹⁰

6.1.2 Författningshotande verksamhet och annan systemhotande brottslighet

På uppdrag av regeringen har brottsförebyggande rådet och Säkerhetspolisen sammanställt en rapport där man bland annat undersökt i vilken utsträckning den vita maktmiljön och den autonoma miljön utgör ett hot mot det demokratiska statskicket och dess grundläggande funktioner. I rapporten bedömde man hotbilden efter de båda extremmiljöernas avsikt och förmåga.¹⁹¹ Gemensamt var den grundläggande ideologiska avsikten att avskaffa det demokratiska statskicket vilket kunde konstateras att det inte fanns några konkreta planer på att försöka genomföra. Beträffande den vita makt miljön saknades också en avsikt att agera mot det demokratiska statskickets grundläggande funktioner som politiskt beslutsfattande, verkställigheten av politiska beslut eller den fria debatten. Den autonoma miljön ansågs däremot ha en tydlig avsikt att agera mot dessa funktioner då angrepp riktats mot både förtroendevalda och myndighetsföreträdare i syfte att påverka den demokratiska processen.¹⁹² Gällande de båda extremmiljöernas förmåga undersöktes den rent materiella förmågan inbegripet antalet aktivister, ekonomiska tillgångar, tillgången till vapen och sprängmedel och övriga materiella tillgångar såsom fordon och fastigheter. Vidare undersöktes även den immateriella förmågan som organisationsstruktur bakom brotten, kontaktnät, färdigheter och kompetenser som exempelvis IT-kompetens, vapenutbildning och militärutbildning. Även andra immateriella tillgångar som det skrämselkapital som extremmiljöerna besitter genom att kännetecknas som våldsamma i sin utövning togs med i bedömningen.¹⁹³

Av rapporten kunde konstateras att den vita maktmiljön i nuläget saknade förmågan att omkullkasta det demokratiska statskicket och att helt slå ut eller allvarligt skada något av dess grundläggande funktioner. Men man

¹⁸⁸ <http://www.sakerhetspolisen.se/publicerat/nyhetsarkiv/nyheter/andradhotbildmotsverige.5.34ffc68f1235b740c>

¹⁸⁹ <http://www.unt.se/startsidan/spionaget-mot-forskningen-oumlkar-144768-default.aspx>

¹⁹⁰ <http://www.fokus.se/2009/03/spionernas-nya-mal/>

¹⁹¹ Rapport 2009:15, *Våldsamt politisk extremism – Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*, Säkerhetspolisen och brottsförebyggande rådet, s. 129.

¹⁹² Ibid., s. 129 f.

¹⁹³ Ibid., s. 132 ff.

tillägger att det dock ändå föreligger ett latent hot mot delar av de grundläggande funktionerna om en tydlig avsikt skulle uppstå på grund av miljöns tillgång till sprängmedel, skjutvapen och erfarenhet av grovt våld. Den vita maktmiljön besitter även ett skrämselfkapital och kan enligt rapporten agera från olika platser i landet.¹⁹⁴ Den autonoma miljön bedömdes inte heller utgöra något hot mot det demokratiska statskicket som helhet men däremot ansågs ett hot mot delar av dess grundläggande funktioner existera då både en avsikt och förmåga fanns att agera mot förtroendevalda och tjänstemän. Bedömningen grundar sig på miljöns höga kartläggningsförmåga att kunna angripa förtroendevalda i sin vardag samt avsikten att agera i tid och rum från ett stort antal platser i landet.¹⁹⁵

Regeringen har även gett Säkerhetspolisen i uppdrag att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner eftersom sådan påverkan utgör ett hot mot rikets inre säkerhet. Ett led i uppdraget har varit att sammanställa en nationell hotbild.¹⁹⁶ Arbetet bygger på en kvalitativ metod där det empiriska materialet består i underrättelser och där även information om otillåten påverkan hämtats från andra studier och forskningsprojekt.¹⁹⁷ Som i rapporten ovan har avsikt och förmåga undersökts. Av resultatet har SÄPO kommit fram till att den grova organiserade brottsligheten i Sverige saknar både avsikt och förmåga att hota det demokratiska statskicket i sin helhet och att det därför inte går att identifiera någon hotbild i det avseendet.¹⁹⁸ Vad gäller det demokratiska statskickets grundläggande processer har SÄPO inte kunnat identifiera något misstänkt fall av otillåten påverkan mot förtroendevalda och därav inte heller någon hotbild. Däremot fanns både en avsikt och förmåga att utöva otillåten påverkan mot myndighetsföreträdare. Men denna avsikt begränsade sig till sammanhang där den grova organiserade brottsligheten utsattes för konkreta myndighetsåtgärder vilket vanligtvis sker inom rättsväsendet. Den otillåtna påverkan utövades främst genom att dra nytta av sitt skrämselfkapital med hot och trakasserier vilket sällan övergick i våldshandlingar. En något förhöjd hotbild mot myndighetsföreträdarens yrkesutövning kunde därför konstateras vilket även var fallet med journalisters yrkesutövning.¹⁹⁹ Mot specifika funktioner inom de demokratiska processerna som polisväsende, tulltjänstemäns och åklagares yrkesutövning bedömdes en förhöjd hotbild föreligga men det medgavs att detta byggde på mer osäkra grunder liksom den något förhöjda hotbild mot kriminalvårdsanställda, kronofogdemyndigheten, skatteverket och försäkringskassan. För domstolsväsendet bedömdes ingen identifierad hotbild föreligga då det visat sig vara mycket ovanligt att aktörer inom grov organiserad brottslighet utsätter enskilda domare för hot.²⁰⁰

¹⁹⁴ Rapport 2009:15, s. 135 f.

¹⁹⁵ Ibid., s. 136.

¹⁹⁶ Rapport *Den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på det demokratiska statskicket – En första nationell hotbild*, Säkerhetspolisen 2009, s. 5.

¹⁹⁷ Ibid. s. 10f.

¹⁹⁸ Ibid. s. 25.

¹⁹⁹ Ibid. s. 25ff.

²⁰⁰ Ibid. s. 28ff.

6.2 Ett tydligare effektivitetsmått

Regeringskansliet har i samarbete med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen bedrivit ett arbete med att förbättra uppföljningen och underlaget gällande hemlig tvångsmedelsanvändning.²⁰¹ I den årliga redovisningen till regeringen har därför Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen närmare preciserat vilka åtgärder tvångsmedlet lett till istället för att endast mäta effekten i om användningen lett till ytterligare tvångsåtgärder. Redovisningen omfattar i dagsläget endast hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning inom ramen för rättegångsbalkens regler som avser tillämpningen vid förundersökning. I ett motionsyrkande föreslogs att även hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel skulle omfattas med tanke på värdet av en samlad redovisning av all hemlig tvångsmedelsanvändning. Motionsyrkandet avslogs dock med hänvisning till att beslutet om en förlängning av lagarnas giltighetstid inte tagits än.²⁰²

Förtydligandet av sättet att redovisa effektiviteten av ett tvångsmedel på kommer att ha betydelse vid nästa utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel och jag skall därför kort säga något om den senaste rapporten. Under år 2009 har 2 216 antal tillstånd till hemliga tvångsmedel meddelats i 611 förundersökningar mot 1 539 personer misstänkta för brott. Åtgärden har varit till *nytta* i 394 förundersökningar (64 %) då den *lett förundersökningen framåt* vilket innebär att uppgifter som kommit fram på grund av tvångsmedelsanvändningen lett till någon av följande åtgärder; Ett frihetsberövande, att uppgifterna använts vid förhör, att någon annan frihetsberövats i ärendet, att den misstänkte avförts från utredningen, att uppgifter har åberopats som bevisning i huvudförhandling, eller använts som överskottsinformation. I rapporten menar man att denna beräkning av nyttan är ett objektiva sätt att mäta effektiviteten på eftersom det inte beaktats om förundersökningen lagts ned eller om åtal väckts.²⁰³

Om man även skulle beakta siffrorna att åtal kunnat väckas mot 303 personer (20 %) och förundersökningen lagts ned i 464 fall (76 %) skulle resultatet av nyttoberäkningen se betydligt sämre ut. Till det skall läggas att man vid årsskiftet inte tagit ställning till åtalsfrågan i 118 fall eftersom utredning fortfarande pågick i 118 ärenden.²⁰⁴ Hur många fall som lett till fällande dom har inte redovisats.

²⁰¹ Skr. 2009/10:66, *Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2008*, den 10 december 2009, s. 16.

²⁰² Bet. 2009/10:JuU18, *Hemlig teleavlyssning mm*, s.7 och Skr. 2009/10:192, den 18 februari 2010.

²⁰³ RKP A-102-196/10, ÅM-A 2010/0217, *Hemlig teleavlyssning m.m. vid förundersökning avseende grova brott år 2009*, Rikskriminalpolisen och Åklagarmyndigheten, s. 3 ff.

²⁰⁴ *Ibid.* s. 8.

6.3 Förutsättningarna för en korrekt proportionalitetsbedömning

För att kunna bedöma proportionaliteten av en viss åtgärd krävs förståelse om både behovet och effekten av åtgärden samt inverkan på de motstående intressena. Gällande integritetsbegränsande lagstiftning har betydande brister i systemet konstaterats av Integritetsskyddskommittén som ingående kartlagt och analyserat skyddet för den personliga integriteten. Det har bland annat påtalats att integritetsskyddet inte beaktats tillräckligt i lagstiftningsarbetet. I förarbetena saknas en noggrann och vederhäftig redovisning och analys av de integritetsbegränsande lagstiftningsåtgärdernas positiva betydelse från effektivitets- och ändamålssynpunkt. Effektivitets- och kostnadsvinster tas för givet istället för att göra mer ambitiösa uppskattningar av vinsternas storlek och omfattning som skulle behövas för att mer rättvist kunna bedöma behovet vid en proportionalitetsavvägning.²⁰⁵ Utan en noggrann redovisning av de proportionalitetsbedömningar som legat till grund för lagstiftningen menar kommittén också att möjligheterna att i efterhand utvärdera lagstiftningen försämras.²⁰⁶

Olle Abrahamsson har i en artikel belyst problemet med proportionalitetsavvägningen och menar att man är överens om att integritetsbegränsade inslag i lagstiftningen inte bör vara fler eller större än vad som är nödvändigt för att uppnå andra angelägna mål. Problemet är istället att enigheten upphör när det gäller *vad* som är en rimlig nivå och *hur* den skall åstadkommas.²⁰⁷ Här krävs det enligt Abrahamsson en helhetssyn, att lagstiftaren jämför de integritetsbegränsande åtgärderna med varandra och viktas dem inbördes. En rangordning av dem skall kunna göras utifrån de faktiska värderingarna i samhället. Vidare skall effekten av de integritetsbegränsande åtgärderna kunna sättas på en skala där man högst upp placerar åtgärder som leder till snabba och säkra resultat i förhållande till kostnad i tid och pengar och personalresurser. Slutligen skall även graden av acceptans hos befolkningen beaktas. Dessa tre parametrar skulle på så sätt optimera förhållandet mellan integritetsbegränsande åtgärder och effekten.²⁰⁸

²⁰⁵ SOU 2007:22, del 1, s. 449 f.

²⁰⁶ Ibid. s. 453.

²⁰⁷ Abrahamsson, Olle, *Integritetsskydd - med eller utan förnuft*, SvJT 2009 s. 427.

²⁰⁸ Ibid. s. 428 ff.

7 Analys

7.1 Är hotbilderna som presenteras i förarbetena tillräckligt underbyggda för att motivera lagarnas införande och fortsatta giltighet?

De hot som lyfts fram och som ligger till grund för införandet av buggning och preventiva tvångsmedel utgörs av terrorism, spioneri, författningshotande verksamhet och annan systemhotande brottslighet så som de presenteras i förarbetena. För att återgå till Flygheds teori krävs det att dessa hot fått en ökad aktualitet och att det finns kontrollerbara belegg för detta påstående.

De flesta är nog överens om att attackerna den 11 september år 2001 förändrat synen på terrorism för all framtid. De händelser som utspelades i London och i Madrid har förstås också inneburit att terroristhoten blivit mer konkreta och verkliga även för Europas del på senare tid. Att terrorism är ett synnerligen allvarligt internationellt problem är det ingen tvekan om liksom att rörligheten över gränserna och den moderna tekniken bidragit till denna utveckling. Skadorna efter attackerna är förödande både om man ser till antalet människor som fallit offer och till de ekonomiska värdena som gått förlorade. Terrorism är ett allvarligt hot mot staters säkerhet och enskilda människors trygghet vilket gör en effektiv brottsbekämpning till ett legitimt samhällsintresse här.

Men frågan är hur pass relevant denna hotbild är för Sveriges del. För att besvara frågan krävs konkreta uppgifter i form av underrättelseinformation som är sekretessbelagd och just här i ligger problemet. Bedömningen blir helt och hållet beroende av Säkerhetspolisens uttalanden och man kan inte komma ifrån att SÄPO har ett visst intresse av att det föreligger ett hot, inte minst för att rättfärdiga sin egen existens. NCT:s sammansättning är därför av värde då flera säkerhetsorgan gemensamt utarbetar hotbildsanalyser på kort och lång sikt. SÄPO har uttalat att risken för attentatshot generellt sett är låg i Sverige och att det finns en viss förhöjd risk för verksamhetshot. Underlaget till att man nyligen höjt nivån för attentatshot kan av förklarliga skäl inte presenteras men detta uttalande visar på de tillfälliga och hastiga förändringar som kan uppstå gällande hotbilden vilket också kan leda till anpassningssvårigheter i lagstiftningsarbetet. Det är viktigt att hålla isär denna tillfälliga förändring från de långsiktiga bedömningarna som trots allt visar på att det inte existerar något överhängande hot mot Sverige och svenska intressen.

Den hotbild som utgörs av spioneri är svår att bedöma relevansen av eftersom uppgifterna är omgärdade av sekretess. Här blir bedömningen helt

beroende av SÄPO:s uttalanden. Som nämns i förarbetena är det sannolikt så att en intresseförskjutning skett i underrättelsemålen med tanke på den långa fredstidsperioden och att civil teknologi och forskning fått en ökad betydelse i samhället. Detta för även med sig att det blir svårare att motivera varför dessa underrättelsemål utgör ett hot mot rikets säkerhet. Det är inte lika självklart hur spioneri på forskningsanläggningar och industrier kan hota rikets säkerhet som när det gäller känslig information om försvar och krigshantering. Att SÄPO inte kan kvantifiera den påstådda ökningen av spioneribrottsligheten rörande bl.a. forskningen är dock en tydlig brist. Att inte kunna redogöra för vilka länder som kan tänkas stå bakom hoten är förståeligt men jag tycker ändå personligen att det borde gå att få fram mer substans i underlaget utan att för den sakens skull röja för mycket. Varken i förarbetena eller i SÄPO:s egna rapporter går det att bilda sig en uppfattning om hotbilden. Istället framförs allmänt vaga påståenden som att terrorhoten lett till ett ökat behov av underrättelser, eller att *”det finns anledning att anta att underrättelseverksamhet inte bedrivs i obetydlig omfattning.”* På sådana vaga grunder kan det inte motiveras att ett reellt hot föreligger mot rikets säkerhet.

Den författningshotande verksamheten påstås närmast grupperingar från den vita maktmiljön och den autonoma miljön stå för enligt förarbetena. För att tydliggöra och väga upp hotbilden vilken man inte kan konkretisera, påstås de båda extremmiljöerna vara präglade av ett högt säkerhetstänkande och därför svåra att komma åt. Vad man sedan tydligt kan se i den nyligen sammanställda rapporten²⁰⁹ är att varken den vita maktmiljön eller den autonoma miljön har förmågan att kullkasta det demokratiska statsskicket eller dess grundläggande funktioner i sin helhet. Detta har en avgörande betydelse i bedömningen om extremmiljöerna kan anses utgöra ett hot mot rikets inre säkerhet. Visserligen skall man ha i beaktande att deras yttersta målsättning är att på sikt avskaffa det demokratiska systemet men detta är mer en ideologisk avsikt än en konkret avsikt med förestående planer på att förverkliga. Analysen av extremmiljöernas materiella och immateriella tillgångar är noga genomförd och här kom man fram till att den autonoma miljön utgjorde ett visst hot mot delar av de grundläggande funktionerna. Även om detta påstående har belägg för sig så rör det sig fortfarande inte om ett tydligt och konkret hot mot rikets inre säkerhet.

Rikskriminalpolisens rapport²¹⁰ om systemhotande brottslighet som man hänvisar till i förarbetena visar snarare på en sänkning av allvarlig brottslighet som mord, dråp och människorov inom mc-kriminaliteten vilka är några av de få brott där enbart straffskalan kvalificerar tillämpningen av hemlig rumsavlyssning. Just dessa brott anges också som ett krav för preventiv tvångsmedelsanvändning inom den öppna polisen. En brist i underlaget är att det endast är för kategorin mc-gäng som det presenteras statistik för. Att avgöra i vilken mån de etniskt sammansatta ligorna och fängelse- och förortsgängen utgör ett systemhot är inte möjligt. Detta kan förstås ha sin förklaring i att begreppen är luddiga och att det därför saknas

²⁰⁹ Rapport 2009:15.

²¹⁰ RKP/KUT 2004:9B.

tillförlitlig statistik. Supportergängens expansion framställs också som en oroväckande trend men detta är tillsynes endast ett tomt påstående utan belägg. Visserligen talar siffrorna för att utpressningsbrotten ökat markant inom mc-kriminaliteten men underlag som enkätundersökningen från domstolsverket, Brå:s rapport om otillåten påverkan, och senare även SÄPO:s hotbilsrapport från år 2009 visar att det är mindre vanligt att aktörer inom mc-gängen och den grova organiserade brottsligheten utsätter domare för hot och ännu mer ovanligt att hoten övergår i våld. Det är betänksamt med tanke på att det är grov utpressning och de grova våldsbrotten i syfte att påverka offentliga organ som ligger till grund för lagarnas tillämpning. SÄPO:s hotbilsrapport visar även att den grova organiserade brottsligheten saknar både avsikt och förmåga att hota det demokratiska statsskicket i sin helhet varför en hotbild ej kunde identifieras här heller.

Ett vanligt argument till övertygelse om att ett hot föreligger är påståenden om att mörkertalet är stort. Så kan det förstås vara, men det räcker inte med gissningar eller enskildas uttalanden. Att uppskatta ett mörkertal baserat på vad en liten grupp anser som exempelvis polisen i Stockholm är inte representativt för hela landets poliskårer. Siffran är tagen mellan tummen och pekfingret i detta fall. Genomgående i rapporterna är uttalanden från polis och åklagare om att hot och våld mot dem blir allt vanligare vilket det endast finns stöd för på mycket osäkra grunder.

Enkätundersökningar kan tjäna som viss ledning och är ett bättre underlag än rena gissningar men visar också på den diskrepans som kan uppstå mellan upplevda hot för den enskilde och ett verkligt hot mot de demokratiska grundläggande processerna. Mer än hälften av de förtroendevalda hade blivit utsatta för hot enligt den enkätundersökning som togs upp i förarbetena, men som SÄPO:s hotbilsrapport från år 2009 avslöjar lyckades man inte ens identifiera en hotbild mot förtroendevalda då det inte fanns några misstänkta fall.

Sammantaget vid tiden för lagarnas införande är hotbilderna bestående i spioneri, författningshotande verksamhet och den övriga systemhotande brottsligheten dåligt underbyggda. I senare rapporter kan konstateras att det snarare finns stöd för att det *inte* föreligger ett hot. Den bedömning som görs av terroristhoten i Sverige kan jag inte kritisera.

7.2 Hur bedöms de berörda tvångsmedlens effektivitet före och efter lagarnas införande?

Effektivitetsrequisitet brister på många sätt. Bedömningen av tvångsmedlens förväntade effekt i förarbetena grundar sig på redogörelser för vilka andra länder som också infört liknande bestämmelser utan att närmare gå in på effektiviteten. Av de få siffror som presenteras har

buggning enligt den tyska studien gett bevis endast i 7 procent av fallen och enligt finska uppgifter har buggning i mindre än hälften av fallen haft betydelse för förundersökningen. Trots detta och att man i förarbetena framhåller att införandet av buggning inte kommer att leda till någon större upplärningsprocent menar man ändå att detta förväntas bli ett effektivt verktyg i den brottsbekämpande verksamheten. Likaså förväntas den preventiva tvångsmedelsanvändningen bli effektiv i de exempel som SÄPO tar upp. Man motiverar effektiviteten istället med att den måste ställas i relation till arten av brottslighet som skall utredas. Ett slags resonemang om att det är kvalitet som räknas och inte kvantitet. Så kan mycket väl vara fallet gällande terroristbrottslighet. Förhindrandet av ett enda terroristbrott kan ju även förhindra en ofantlig mängd mord på samma gång men gällande övrig brottslighet som lagarna är tänkta att träffa tycker jag ändå att det antalet fler brott som med hjälp av tvångsmedlet kan klaras upp är en stark indikation på att metoden är effektiv. Den förväntade effekten bygger på gissningar och inte heller framhålls det vad man förväntar sig att uppnå med de nya metoderna.

I fråga om buggning har man inte heller närmare undersökt hur pass resurskrävande och omständlig metoden är vilket polisen själv upplever den som. Rent ekonomiskt låter det inte försvarbart att införa en ny metod för 25 miljoner kronor när man inte förväntar sig någon större upplärningsprocent.

Vad gäller preventiv tvångsmedelsanvändning så är det förstås effektivare ju tidigare man kan använda sig av sådana metoder i en utredning om syftet är att förhindra att brott begås. Av integritetsskäl begränsade dock lagstiftaren förutsättningarna för tillämpningen på ett sådant sätt, att det senare av utvärderingen att döma, visat sig att lagen inte tillgodoser säkerhetspolisens behov i underrättelseverksamheten. Att lagen enligt SÄPO bedömdes vara verkningslös kan enligt mig inte tolkas på annat sätt än att den är ineffektiv. Även resultatet att den öppna polisen använt sig av lagen i två fall talar för detta. Tvärtemot utredarens slutsats menar regeringen att lagen ändå borde förlängas med motiveringen att den haft effekt i vissa fall. Statistiken säger generellt att båda lagarna använts i relativt liten utsträckning och att buggning endast haft en avgörande betydelse i ett enda fall. Utredaren kunde inte ta ställning till buggningens effektivitet på det befintliga underlaget och föreslog istället att lagen skulle förlängas. Lagarna förlängs alltså eftersom man inte säkert kan säga att de är effektiva eller ineffektiva.

Som framgått beror svårigheterna i att mäta effektiviteten på avsaknaden av en vetenskaplig metod. Att man försökt förtydliga på vilket sätt tvångsmedlet lett förundersökningen framåt är ett steg i rätt riktning men det är fortfarande en otillfredsställande metod vad gäller att mäta effektiviteten på. En brist är att man i nyttoberäkningen inte lägger någon värdering i om tvångsmedlet lett till åtal eller om förundersökningen lagts ned. Det antal fall som leder till åtal eller fällande dom visar ju på att tvångsmedlet lett till maximal nytta vilket jag tycker är värt att beakta. Ett problem som också uppmärksammas är att det är de brottsbekämpande

myndigheterna, Rikskriminalpolisen och Åklagarmyndigheten som utarbetat effektivitetsmålet. Dessa myndigheter har också ett intresse i att få tvångsmedlen att framstå som effektiva och bedömningen blir alltså inte oberoende.

Det är tillräckligt mycket som talar för att effektivitetsrekvisitet inte är uppfyllt varken av vad som framkommit i förarbetena eller av utvärderingen. Det visar även att det inte finns någon enkel lösning på hur man bäst mäter ett tvångsmedels effektivitet. Det händer ju att tillstånd för flera olika tvångsmedel ges samtidigt och här är det givetvis svårt att bedöma i vilken mån ett tvångsmedel leder till en annan tvångsmedelsåtgärd. Det är också svårt att värdera bevisen i varje enskilt fall på ett sådant sätt att man med säkerhet kan säga att just det tvångsmedlet lett till en fällande dom. Slutligen är det mycket mer än ett tvångsmedel som kan påverka utgången i en utredning, så visst är det förenat med en hel del svårigheter att få till ett tillfredsställande effektivitetsmål. Det försvarar inte att man på vaga grunder infört lagarna och dessutom valt att förlänga dem trots att de inte visat sig vara effektiva med motiveringen att en ny utvärdering skall ge ett bättre underlag.

7.3 Vilka argument grundar sig proportionalitetsavvägningen på?

Utgångspunkten vid proportionalitetsavvägningen är i vad mån tvångsmedelsåtgärden inverkar på den personliga integriteten och om detta är rimligt i förhållande till vad man kan åstadkomma med åtgärden. Underlaget för denna bedömning är ganska mager i förarbetena. Man menar att lagarna är tänkt att tillämpas så restriktivt att det inte blir någon större inverkan på integriteten. I utvärderingen tillägger man även att den brottslighet som lagarna är tänkt att träffa gör att vanliga medborgare inte behöver vara oroliga för att bli utsatta. Dessa argument är inte hållbara i fråga om integritetsintrånget. Att endast tillämpa lagarna i liten omfattning gör dem inte mindre integritetskänsliga för den som utsätts för tvångsmedlen. Vidare signalerar uttrycket *vanliga medborgare* att de personer som har ett kriminellt förflutet inte kan vara lika trygga. Det rimmar illa med skyddet i artikel 8.1 EKMR som stadgar att *var och en* har rätt till sitt privatliv.

Konsekvenserna för integriteten ges inget större utrymme trots medvetenheten om att tvångsmedelsåtgärderna är mycket mer ingripande till sin karaktär än de redan befintliga. En preventiv användning innebar ju ett avsteg från tidigare straffprocessuella regler i och med att det inte längre fanns ett förundersökningskrav. Liksom det konstaterades att buggning är en mer omfattande avlyssningsmetod än exempelvis hemlig teleavlyssning. Proportionerna blir missvisande när man underskattar integritetsintrånget och sätter för stor tilltro till den påstådda effektiviteten. Ett argument som är ständigt återkommande är att de brottsbekämpande myndigheterna måste ha

tillgång till den senaste tekniken för att effektivt kunna utreda och förhindra brott. Men här gäller det ju att kunna visa att den senaste tekniken faktiskt är effektiv också vilket man inte lyckats med.

Motiveringar som att medborgarnas berättigade skydd mot terrorism och samhällsfarlig brottslighet väger tyngre än den presumtiva gärningsmannens skydd mot övervakning och kontroll låter vettigt i de flestas öron men vad är en rimlig avvägning här egentligen? För det första väger skyddet mot terrorism tungt det är nog alla överens om men lagen om preventiv tvångsmedelsanvändning omfattar även brottslighet som man inte kunnat bevisa utgöra någon samhällsfara. För det andra tåls det att upprepa att den presumtiva gärningsmannen som lagen tar sikte på ännu inte är misstänkt för något brott än. För både denne och tredje man brister det tydligt i det skydd för den personliga integriteten som enligt lag är tillförsäkrad dem.

Under Integritetsskyddskommitténs arbete har också bristerna i proportionalitetsavvägningen uppmärksammats som ett genomgående problem vid utarbetandet av integritetsbegränsande lagstiftning. Det är bra att fundamentala brister i systemet utreds så att man kan komma tillrätta med dem. Med en sådan bakläxa, kan man med hjälp av de fakta som presenteras i utvärderingen faktiskt göra en bättre bedömning i vart fall av buggningslagens inverkan på integriteten än den som utredaren gjort.

Vad som framkommit av utvärderingen är att den öppna polisen och tullen använt sig av buggning i sammanlagt sjutton förundersökningar varav ett fall lett till en fällande dom. Polisen har i alla dessa fall berett sig tillträde på något sätt för att placera ut utrustningen i de berörda personernas hem eller på annan plats där personerna förväntats kunna vara ifred. Vidare har avlyssningstiden i genomsnitt uppgått till ca en månad där allt som utspelas sig på platsen kunnat avlyssnas, dag som natt. Även om inte andra ljud och samtal som är direkt relevanta för förundersökningen kommer att användas ligger det ändå ett kränkingsmoment i själva insamlandet av sådan information. Efter avlyssningstidens slut görs även ett nytt intrång i privatlivet genom att utrustningen då skall återtas. Själva användandet av informationen i utredningen och kanske även senare i en rättegång är ytterligare en integritetskränkning.

Vad står då att vinna med åtgärden? En fällande dom på sjutton, och då skall man ha i beaktande att en förundersökning även kan omfatta fler misstänkta som utsätts för buggning. Jag vill inte få det att framstå som att alla de övriga är oskyldiga till brott. Det har ändå rört sig om personer som är skäligen misstänkta men det viktiga är att fråga sig om tvångsmedlet verkligen är tillräckligt effektivt för att motivera denna integritetskränkning? Min slutsats blir otvivelaktigt nej här. Jag tror att de befintliga tvångsmedel som finns att tillgå under en förundersökning är minst lika effektiva och avsevärt mindre ingripande.

7.4 På vilket sätt har rättssäkerhetsgarantierna och kontrollmekanismerna förstärkts sedan lagarnas införande?

Lagen om buggning och lagen om preventiva tvångsmedel har i likhet med annan integritetsbegränsande lagstiftning föregåtts av ett tillsynes otillfredsställande lagstiftningsarbete. Integritetsskyddet har inte tillräckligt beaktats vilket är beklagligt nu när lagarna trätt i kraft och nyligen beslutats förlängas. En positiv utveckling som väger upp och kan sägas begränsa skadan lite är inrättandet av ett oberoende kontrollorgan. Här har rättssäkerheten förstärkts väsentligt och det är tydligt att man haft ambitionen att tillgodose den enskilde med effektiva rättsmedel för att bättre uppfylla de krav som artikel 13 EKMR uppställer.

Underrättelseskyldigheten till den enskilde i efterhand, för vilken hemlig tvångsmedelsanvändning inom säkerhetspolisen är undantagen, underrättas nu nämnden om av åklagaren. Detta gör att insynen i verksamheten ökar vilket har stor betydelse då lagen om preventiva tvångsmedel främst tillämpas av SÄPO. Även buggning förutsätter grov brottslighet som faller under SÄPO:s verksamhetsområde. En brist var att SÄPO:s tvångsmedelsanvändning inte underkastades någon parlamentarisk kontroll genom en årlig redovisning till regeringen. När de nya lagarna utvidgade tillämpningen för hemliga tvångsmedel blev bristen ännu tydligare och därmed är Säkerhets- och Integritetsskyddsnämndens uppgift av avgörande betydelse i detta avseende.

Att den enskilde kan få utfört en efterhandskontroll och därigenom få reda på om tvångsmedelsanvändningen varit lagligen grundad blir direkt avgörande för dennes möjligheter att få saken prövad. Nämndens anmälningsskyldighet till myndighet som är behörig att vidta åtgärder stärker också den enskildes rättighet. Man ser härigenom till att saken blir utredd och lämnar inte den enskilde att själv vidta åtgärder för detta.

Nämnden har också en förebyggande funktion genom sina förslag och påpekanden vilket syftar till att avhjälpa felen så att de inte upprepas i framtiden. Att nämnden inte begränsas av sekretess ifråga om kontrollmöjligheter och inspektioner hos myndigheterna gör att insynen i verksamheten blir så omfattande som man kan kräva för ett fullgott underlag till en bedömning. Nämndens oberoende gör också bedömningen mer trovärdig i sin helhet.

8 Slutsats

Jag har i mitt arbete med hjälp av de villkor som Janne Flyghed uppställer på integritetskränkande lagstiftning undersökt om lagarna är förenliga med artikel 8.2 EKMR. Villkoren består i ett hotrekvisit, ett effektivitetsrekvisit och ett proportionalitetsrekvisit. Om samtliga tre rekvisit är för handen menar jag att man på god grund kan hävda att integritetsingreppet som lagarna innebär är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Dessvärre så har jag funnit allvarliga brister vad gäller samtliga rekvisits uppfyllande. Europadomstolen har gett staterna en större marginal att själva bedöma vad som utgör ett hot mot det egna landets vitala intressen varpå de nationella säkerhetsorganens uttalanden och hotbildsanalyser blir vägledande. Säkerhetspolisen är det organ i Sverige som bekämpar och kanske framförallt förhindrar brottslighet som utgör hot mot rikets säkerhet. Det är därför viktigt att SÄPO också har tillgång till metoder som fungerar effektivt redan i underrättelseskedet då det finns ett starkt samhällsintresse av att förhindra att sådan brottslighet kommer till stånd.

Terroristbrottsligheten är den enda hotbild jag inte kan avfärda i sammanhanget beroende dels på sekretessen och dels att hotbilden ständigt påverkas av hotet mot framförallt närliggande länder. Jag tycker att det är naivt att underskatta hotbilden trots att den inte är överhängande på det sätt som hotrekvisitet påkallar. Europadomstolen uttalade redan i fallet *Klass mot Tyskland* från år 1978 att staterna måste kunna skydda sig mot de alltmer sofistikerade metoderna som tillgrips inom bl.a. terrorism. Inskränkande lagar som syftar till att förhindra terroristbrottslighet har också ansetts motiverade och nödvändiga enligt Europadomstolen i Fallet *Erdem mot Tyskland*.

Med min ambivalens här är går jag vidare till effektivitetsrekvisitet där utvärderingen vittnar om att motmedlet, det vill säga tvångsåtgärderna inte är effektiva med hänsyn till tillämpningsvillkoren. Att i all välmening begränsa integritetsintrånget har framförallt lagen om preventiva tvångsmedel visat sig bli svårtillämpad. Även buggning har genom lagstiftarens kompromissande fått en begränsad effekt eftersom den inte kan användas på spaningsstadiet där den anses ha störst nytta. Om nu terrorism utgör en befogad hotbild är de motmedel som finns tillgängliga inte effektiva. Risken finns att man istället tänjer på lagarnas gränser vilket är en oönskad effekt ur rättssäkerhetssynpunkt särskilt när Europadomstolen framhåller vikten av klara och tydliga lagregler när det gäller hemliga tvångsmedel.

Vad gäller proportionalitetsrekvisitet ligger förstås problemet i att det är svårt att på ett sådant bristfälligt material få en rättvisande bild av proportionerna för att kunna göra en korrekt bedömning. Slarvet i lagstiftningsarbetet som påtalats av integritetsskyddskommittén syns också i

själva lagstiftningen, bl.a. genom oklara rekvisit som är avgörande för tillämpningen.

Tvångsåtgärderna som lagarna tillåter utgör inte ett angeläget samhälleligt behov med hänsyn till de hotbilder, effektivitetsmått och de proportionalitetsavvägningar som presenterats vilket också innebär att de uppställda villkoren inte är uppfyllda. Inskränkningen i artikel 8 EKMR som lagarna innebär är inte nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

Kraven som artikel 13 EKMR uppställer på rätten till ett effektivt rättsmedel är som Europadomstolen uttalat att rättsmedlet skall ge en tillfredsställande prövning vilket nödvändigtvis inte behöver ske under domstol. Jag vill påstå att genom det förfarande som Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden utför sina kontroller på begäran av enskild är prövningen tillfredsställande. Nämnden har tillräckliga befogenheter att skaffa sig det underlag de behöver för en korrekt bedömning och dess oberoende garanterar även att beslutet blir oavhängigt. Visserligen är nämnden själv inte behörig att fatta beslut om åtgärder men genom sin anmälningsskyldighet till sådan myndighet säkerställs att felen blir utredda. Möjligheterna till rättsmedlet är också reella eftersom den enskilde kan vända sig direkt till den granskande myndigheten utan att det måste finnas en misstanke om att något fel begåtts som måste motiveras först och därmed kan sätta käppar i hjulet.

I och med underrättelseskyldigheten får också den enskilde reda på att den blivit utsatt för hemlig tvångsmedelsanvändning i efterhand vilket ger denne möjligheten att kunna ta reda på om något fel begåtts. Europadomstolen uppställer inget krav på att den utsatte skall informeras i förväg om tvångsmedelsanvändningen. Rättsmedlen får därför en begränsad effekt under sådana omständigheter vilket inte ansetts stå i strid mot artikel 13. Eftersom ingen underrättelse sker till den enskilde då säkerhetspolisen utfört de hemliga tvångsinsatserna blir rättsmedlen ännu mer begränsade här. Domstolen har påpekat att det råder alldeles särskilda omständigheter när det rör hemliga åtgärder till skydd för rikets säkerhet. Inspektioner sker trots allt av nämnden i dessa fall som har vetskap om tvångsmedelsutövningen. Det blir förstås en mer generell kontroll eftersom man inte undersöker ett visst fall som när den enskilde begär det men med hänsyn till omständigheterna så är en sådan begränsning av effektiviteten gällande rättsmedlen konventionsenlig.

Lagarna är trots allt omgärdade av tillräckliga garantier för att rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 EKMR skall anses uppfyllt. Detta har stor betydelse för framtida tvångsmedelsregleringar som kan bli tillämpliga i framtiden.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Ds 2005:21 *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet*

SOU 1984:54 *Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet*

SOU 1998:46 *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel*

SOU 2006:98 *Ytterligare rättssäkerhet vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m.*

SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys*

SOU 2009:70 *Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel*

Prop. 2005/06:177 *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*

Prop. 2005/06:178 *Hemlig rumsavlyssning*

Prop. 2006/07:133 *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.*

Prop. 2009/10:119 *Förlängning av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*

Bet. 2007/08:JuU3 *Vilande förslag om hemlig rumsavlyssning m.m.*

Bet. 2009/10:JuU18 *Hemlig teleavlyssning m.m.*

Bet. 2009/10:JuU26 *Förlängning av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott m.m.*

Dir. 2004:51 *Skyddet för den personliga integriteten*

Dir. 2008:145 *Utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*

Riksdagens protokoll 2005/06:132 den 31 maj 2006

Skr. 2009/10:66 *Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2008.*
Justitiedepartementet 10 december 2009

Skr. 2009/10:192 Riksdagens skrivelse den 18 februari 2010

Skr. 2009/10:263 Riksdagens skrivelse den 5 maj 2010

Lagrådets yttrande, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-24

D1.1-0321/2009 Brottsförebyggande rådet remissyttrande 2009-11-02

AD 009-10106-09 Säkerhetspolisens remissyttrande 2009-10-28

Litteratur

Bring, Thomas och Diesen, Christian, *Förundersökning*, fjärde uppl. Norstedts Juridik, Stockholm 2009.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, tredje uppl. Norstedts Juridik, Stockholm 2007.

Ekelöf, Per Olof, Bylund, Torleif och Edelstam, Henrik, *Rättegång III*, sjunde uppl. Norstedts Juridik, Stockholm 2006.

Flyghed, Janne och Hörnqvist, Magnus, (red.) *Laglöst Land: Terroristjakt och rättssäkerhet i Sverige*, Ordfront, Stockholm 2003.

Flyghed, Janne (red.) *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet, kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*, Studentlitteratur, Lund 2000.

Gunnartz, Kristoffer, *Välkommen till övervakningssamhället*, Bokförlaget DN, Stockholm 2007.

Hartelius, Jonas (red.) *Systemhotande brottslighet*, Bokförlaget Lagenskiöld, Stockholm 2007.

Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* Andra uppl. Thomson Reuters, Stockholm 2009.

Artiklar

Abrahamsson, Olle, *Integritetsskydd med eller utan förnuft*, SvJT 2009 s. 421.

Flyghed, Janne, *Kriminalitetskontroll – baserad på tro eller vetande?* SvJT 2007 s. 59.

Hilding Qvarnström, Agneta, *Rättssäkerhet och integritet – hur ser det ut i Sverige? Tankar ur ett åklagarperspektiv*, SvJT 2007 s. 136.

Ramberg, Anne, *Tvångsmedel, rättssäkerhet och integritet – går det att förena?* SvJT 2007 s. 154.

Strömholm, Stig, *Integritetsskyddet – Ett försök till internationell lägesbestämning*, SvJT 1971 s. 695.

Träskman, Per Ole, *Brottsligheten och dess bekämpande – en reflektion om verkliga hot och hotbilder*, SvJT 2007 s. 101.

Rapporter

PM nr 5, *Polisens insatser mot narkotikan*, september 1983, Narkotikakommissionen.

RKP/KUT 2004:9B *Systemhotande brottslighet i Sverige 2004*, Rikskriminalpolisen.

Säkerhetspolisen 2005.

Rapport 2005:18 *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner – Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*, Brottsförebyggande rådet.

Säkerhetspolisen 2009.

Rapport 2009:15 *Våldsam politisk extremism – Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger och vänsterkanten*, Säkerhetspolisen och Brottsförebyggande rådet.

Rapport 2009 *Den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på det demokratiska statskicket – En första nationell hotbild*, Säkerhetspolisen.

RKP A-102-196/10, ÅM-A 2010/0217 *Hemlig teleavlyssning m.m. vid förundersökning avseende grova brott under år 2009*, Rikskriminalpolisen och Åklagarmyndigheten.

Internet

<http://www.polisen.se/Om-polisen/Polisen-i-Sverige/Organisation/Rikskriminalpolisen> [2010-10-15]

<http://www.sakint.se> [2010-11-08]

<http://www.civilrightsdefenders.org/se/newsletters/3511/4/> [2010-11-30]
<http://www.sakerhetspolisen.se/publicerat/nyhetsarkiv/nyheter/andradhotbil-dmotsverige.5.34ffc68f1235b740c> [2010-11-25]

<http://www.unt.se/startsidan/spionaget-mot-forskningen-oumlkar-144768-default.aspx> [2010-11-25]

<http://www.fokus.se/2009/03/spionernas-nya-mal/> [2010-11-25]

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen

Klass m.fl. mot Tyskland nr. 5029/71 dom 6 september 1978

Leander mot Sverige nr. 9248/81 dom 26 mars 1987

Huvig mot Frankrike nr. 11105/84 dom 16 mars 1990

Kruslin mot Frankrike nr. 11801/85 dom 24 april 1990

Campbell mot Storbritannien nr. 13590/88 dom 25 mars 1992

Valenzuela Conrteras mot Spanien nr. 58/1997/842/1048 dom 30 juni 1998

Erdem mot Tyskland nr. 38321/97 dom 5 juli 2001

Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige nr. 62332/00 dom 6 juni 2006