

INTERNATIONALISERINGEN AV KRIMINALPOLITIKEN*

AV PROFESSOR JANNE FLYGHED

*Since the early 1990s, an increasing number of social issues have become linked, and then subordinated, to security policy. This policy area has witnessed a paradigm shift, with the emergence of a new security mentality. The crumbling of the walls built up during the Cold War, and the collapse of the Soviet empire, meant the disappearance of the East versus West polarity. And as this world order, based on a balance of terror, passed into history, the nature of the global threat situation was transformed. The antagonisms of the Cold War had hardly had time to cease creating fear before new threat images emerged on the scene. Unlike the Cold War situation, where world peace was threatened by a frenetic arms race between two highly concrete superpowers, the perceived threats of the 1990s became increasingly vague. The military menace was superseded by a much more diffuse criminal threat; "cross-border crime", "terrorism" etc. This international trend has had a distinct impact on national criminal policy.***

Samhällets krishantering vid hot mot rikets yttre och inre ordning och säkerhet har förändrats under de senaste decennierna. När murarna rännade och Sovjetimperiet föll samman försvann de ytterst konkreta kontrahenterna, öst mot väst. Det kalla krigets bipolära världsordning förpassades till historien och de globala hoten förändrades dramatiskt. Nya hotbilder gjorde entré. Från en situation med två supermakter som hotade världsfreden med en frenetisk kapprustning, blev hoten under 1990-talet otydligare. De militära hoten har efter hand i stor utsträckning ersatts av betydligt diffusare brottslighetshot. Det är svårare att se vad som konkret avses med sådana begrepp som "gränsöverskridande brottslighet", "organiserad brottslighet", "terrorism" och liknande. Övergången från militära hot till civila, icke-militära hot har fått påtagliga konsekvenser. Tidigare hade de säkerhetspolitiska analytikerna klart och tydligt kunnat lokalisera varifrån hotet kom. Nu förlorade de sin fixpunkt. Då de tidigare geografiska avgränsningarna mellan Vi och Dom upphörde att gälla, kunde fienden plötsligt finnas mitt ibland oss. Det uppstod ett nytt säkerhetspolitiskt tänkande, ett säkerhetspolitiskt paradigmskifte,

* Arbetet med denna artikel har genomförts inom ramen för projektet *Kriminalpolitikens internationalisering och dess konsekvenser*, finansierat av Krisberedskapsmyndigheten.

** Title in English: *Criminal Policy goes International*. Original in Swedish.

i början av 90-talet. Allt fler samhällseliga frågor kommit att kopplas till, och efter hand underordnas, säkerhetspolitiken (Flyghed 2003). Ett tydligt exempel är asyl- och flyktingpolitiken som tidigare diskuterades i termer av empati och skyddsbehov, men som idag förknippas med resonemang om risk och hot (Abiri 2003). En viktig komponent i detta nytänkande är hotbilder och hotbildsanalyser, eftersom det är dessa som ger legitimitet åt det nya säkerhetspolitiska paradigmet. Intimt förknippat med denna scenförändring är det nya säkerhetsbegrepp som etablerades i början av 1990-talet. Denna förhistoria är av betydelse när vi betraktar dagens situation och reaktionerna på händelserna den 11 september. ”Den storskaliga terroristattaken mot USA den 11 september 2001 och det fortsatta hotet om terroristdåd har gett ny aktualitet åt frågan om samhällets krishantering”, står det i en utredning om gränsövervakning under höjd beredskap (SOU 2002:4,33). Denna förnyade aktualitet av krishantering har även påverkat svensk kriminalpolitik.

Ett vidgat säkerhetsbegrepp

Efter murens fall och kalla krigets slut tappade det militära invasionshotet i trovärdighet. Men istället för att glädja sig över kalla krigets slut, började man tala om ”den breddade hotbilden” och det blev allt vanligare att påtala hot och risker av icke-militär natur. Säkerhetspolitiken genomgick en betydande förändring då den kom att baseras på ett vidare spektrum av hot och risker än tidigare (SOU 2003:32,181). Paradoxalt nog blev världen ingalunda tryggare i och med att terrorbalansens dagar var över. Istället framhölls tvärtom att världen blivit otryggare än någonsin eftersom fienden nu kunde komma från vilket håll som helst.

En startpunkt för svensk del är hot- och riskutredningen som tillsattes i december 1992. Den skulle utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället. I dess huvudbetänkande *Ett säkrare samhälle*, slogs det fast att de hotbilder som diskuterats ”orsakar stora problem inom praktiskt taget hela samhället och att allmänhetens krav på åtgärder från samhällets sida därför blir mycket stora” (SOU 1995:19). De hot som åsyftades var stora flyktingströmmar, brist på el, vatten och elektronikkomponenter. Det var också i början av 90-talet som migration började betraktas som ett säkerhetsproblem; ett problem som, framför allt i Europa, i allt större grad kom att förknippas med organiserad brottslighet (Morrison 2000,55).

Försvarsberedningens rapport 1996 diskuterade den breddade hotbilden. Där konstateras att det inte föreligger någon risk för ”några större angreppsföretag mot Sverige” (Ds 1996:51,15). De militära hoten mot Sverige var starkt begränsade, för att inte säga eliminerade. ”För totalförsvarets del medför de minskade krigsriskerna och den förändrade hotbilden att verksamheter som är inriktade mot att förbereda landet för att motstå en invasion som syftar till att ockupera Sverige kan prioriteras ned och/eller helt avvecklas” (SOU 2001:41,54). Det säkerhetspolitiska läget menade

man hade blivit avsevärt bättre i och med kalla krigets slut, Sovjets sammanbrott och medlemskapet i EU. Det fanns inte längre några militära hot. Därför ansåg statsmakten att "säkerhet endast i militärt perspektiv är ett förlegat synsätt" (Proposition 1995/96:12,8). Säkerhetsbegreppet utvidgades följaktligen till att omfatta "allt det som kan påverka vår nationella säkerhet" (Ibid.). Enligt regeringen sträcker sig bilden nu "från den hårda kärnan av mer traditionella säkerhetspolitiska hot över de nya konflikter som tenderar att blossa upp i det kalla krigets spår till de hot och risker som följer av den globala utvecklingen och de moderna samhällenas sårbarhet" (Ibid.). Som exempel på icke-militära hot och påfrestningar nämndes Estonia-katastrofen, jordbävningen i Kobe, översvämningarna i Holland, Belgien, Tyskland och Frankrike, gasattacken i Tokyos tunnelbana och bombdådet i Oklahoma, vilket minst sagt utgör ett brett spektrum av händelser. Regeringen påpekade att detta var en internationell trend; de flesta länder hade redan omdefinierat sin syn på säkerhet och den huvudsakliga inriktningen var "att lägga in ett vidgat säkerhetsbegrepp" (Ibid.). Detta internationella säkerhetstänkande har fått konsekvenser för svensk kriminalpolitik; främst inom straffrätten och de straffprocessuella tvångsmedlen.

EU-aspekten

En för svensk kriminalpolitik betydelsefull aspekt av internationaliseringen är formerandet av den europeiska unionen. 1995 blev Sverige medlem i EU och därmed även del i ett vittomfattande samarbete på det polisiära och rättsvårdande området. Men skapandet av EU utgör ingen globalisering utan är en högst regional internationalisering. Syftet har ända från starten varit att skapa en i ett globalt perspektiv konkurrenskraftig ekonomisk regional marknad. I och med utvecklingen mot allt öppnare gränser inom Europa befarades att den gränsöverskridande brottsligheten skulle växa sig stark. Främst befarades olika typer av internationell organiserad brottslighet, t.ex. narkotikabrott och människosmuggling.

Redan från början fastslogs att åtgärder för att kontrollera framtida brottslighet var av stor vikt, och detta utgör också förutsättningen för att Schengen-avtalets (1990) och Amsterdamfördragets (1997) tankar om fri rörlighet ska kunna realiseras (Peers 2000, 39ff). Detta är anledningen till att kriminalpolitiken har fått en central position inom EU-projektet. För att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa har en rad nya strukturer för polis- och rättssamarbete utarbetats med syftet att motverka organiserad brottslighet.

Det visade sig tidigt att konsekvenserna av den fria rörligheten skulle bli unionens "mest kontroversiella och svårlösta uppgift" (Taylor 1992,181. Se även Duyne 1993,12f; Spencer 1995; Anderson 1996,178f; Ruggiero 2000). För att motverka de kontrollförluster som antas uppkomma när gränskontrollerna mellan EU-länderna försvinner har det vidtagits s.k. kompensatoriska åtgärder. Dessa åtgärder

kan i stort delas in i fem huvudområden: 1. En hård bevakning av EU:s yttre gräns; 2. Harmonisering av migrationspolitiken (invandrings- och flyktingpolitiken); 3. Utökat polisiärt datasamarbete; 4. Inrättandet av den europeiska polisen Europol samt 5. Införandet av underrättelsestyrt polisarbete (kriminalunderrättelsetjänst). En betydelsefull konsekvens av de kompensatoriska åtgärderna är en harmonisering av för kriminalpolitiken vitala områden som straffrätt och processrätt (Elholm 2002; Asp 2002; Husabø 2004,182f; Träskman 2005). Dels finns det övergripande mål som länderna tillsammans bör sträva mot, dels genererar unionen rent konkreta åtgärder. Några exempel på sådana åtgärder inom unionen är harmonisering av brottsrekvisit, påföljder, rättsliga förfaranden, brottsofferstöd, beslag, återanpassning av gärningsmän samt organisatoriska förändringar inom olika brottsbekämpande myndigheter. Men det finns även kopplingar till migrationspolitiken, då immigration tillsammans med brottsligheten utgör den mest centrala kontrollfrågan (Tonry 1997). Dessa processer kan i ett vidare perspektiv antas få stora konsekvenser för Europas relation till tredje världen (Sassen 1999,113). Vilka kommer att inkluderas respektive exkluderas?

Internationellt tryck

Det internationella trycket på svensk kriminalpolitik har varit starkt; i synnerhet tiden närmast efter 11 september 2001 och det USA-initierade kriget mot terrorismen. Det var mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att föra en balanserad diskussion om relevanta motåtgärder i den atmosfär av "de som inte är med oss är emot oss" som rådde strax efteråt. Bombdåden i Madrid och i London bidrog även de till dessa svårigheter. Inom EU vidtogs en rad åtgärder redan några månader efter 11 september 2001; detta utan nämnvärd debatt och trots att flera åtgärder tidigare betraktats som högst kontroversiella. Två rambeslut från EU är värda att särskilt framhållas, det ena gällde skärpta straff för terroristbrott och det andra den europeiska arresteringsordern. Det sistnämnda förslaget innebär att den s.k. dubbla straffbarheten inte längre gäller, d.v.s. för att en person ska utlämnas behöver handlingen vederbörande är misstänkt för inte längre vara straffbar såväl i landet hon eller han ska utlämnas till som från. Svenska myndigheter är således skyldiga att utlämna även personer som är misstänkta för handlingar som inte är straffbara i Sverige (Prop.2003/04:7). Det förstnämnda rambeslutet har i och med lagen om straff för terroristbrott (SFS 2003:148) implementerats i svensk lagstiftning och innebär betydande straffskärpningar för ett flertal brott om det kan fastställas att dessa handlingar utförts med ett terroristiskt syfte. Den inte helt kristallklara definitionen av terrorism i lagen öppnar upp för extensiva tolkningsmöjligheter för åklagare och domstol beträffande vad som ska uppfattas som terrorism; en problematik som framkommit vid de rättsliga processer där lagen åberopats.

Bidragande faktor till EU:s snabba agerande var det brev president Bush skickade till dåvarande EU-presidenten Roman Prodi redan i oktober 2001. Det innehöll en förteckning över åtgärder USA önskade att EU skulle vidta i kriget mot terrorismen, bland annat möjlighet att frysa ekonomiska tillgångar för terroristmisstänkta, utökat underrättelsesamarbete mellan USA och EU samt införande av skärpta terroristbestämmelser (Proposals 2001-10-16).

En central fråga är i vilken mån, och i så fall hur, Sveriges möjligheter att föra en självständig kriminalpolitik har förändrats. Handlar det om en nödvändig anpassning till internationella förhållanden utan större nationellt behov? Eller är det ett påtagligt nationellt behov att skärpa de kriminalpolitiska insatserna mot brottsligheten som krävt en internationalisering? Inledningsvis kan man konstatera att Sverige har genomfört de förändringar inom polis och övrigt rättsväsende som internationaliseringen av kriminalpolitiken krävt, framför allt har kraven från EU uppfyllts. EU:s harmoniseringskrav har med nordiska mått mätt inneburit en ökad repressionsnivå, i synnerhet inom straffrättsystemet (Nuotio 2001; Elholm 2002).

Därtill har påtryckningar om samarbete i kriget mot terrorismen även resulterat i direkt laglöst agerande från svensk sida; det har m.a.o. inte funnits tillstymmelse till rättsligt stöd. Det mest flagranta exemplet utgörs av utvisningen till Egypten av två egyptiska medborgare i december 2001. På Bromma flygplats tog maskerad personal från den amerikanska underrättelsetjänsten över. De båda utvisade drogades, deras kläder avlägsnades och de fick ikläda sig brandgula overaller och belades med fot- och handfängsel samt ögonbindel (se vidare JO 2005). De flögs i ett specialchartrat amerikanskt plan direkt till Egypten, ett av de länder (tillsammans med Syrien och Jordanien) som enligt Seymour Hersh används av USA när de vill få misstänkta personer förhörda på ett sätt som de inte kan göra på hemmaplan (Hersh 2004). I klartext innebär det tortyr. Hela operationen genomfördes således av främmande makts maskerade agenter på svenskt territorium, något som måste betraktas som en exceptionell åtgärd. Sverige var det första land som agerade på detta vis och blev därmed trendsättande, vilket sannolikt fått betydelse med tanke på Sveriges tidigare goda internationella rykte beträffande mänskliga rättighetsfrågor.

Sammanfattningsvis talar det mesta för att förändringen inom de områden av svensk kriminalpolitik som behandlats här, främst haft till syfte att tillmötesgå internationella önskemål och påtryckningar. Svensk straff- och processrätt måste harmoniseras – detta nyckelbegrepp i internationaliseringens tidevarv – till internationell standard. Dock har en liten nation små möjligheter att påverka hur denna standard ska utformas (Nuotio 2001,303). För att kunna delta i det internationella samarbetet och utbytet av information, har vi därför varit tvungna att genomföra förändringar som vi för den nationella brottsituationen inte haft direkt behov av.

Bilder av hot

I dagens hotbildsdiskussioner handlar det ofta om såväl teoretiskt som empiriskt svårgripbara begrepp. Vanligt förekommande komponenter är ”gränsöverskridande”, ”internationell” och ”organiserad” brottslighet. Men organiserad brottslighet med internationella förtecken som hotbild är ingen nyhet. Den har under historien varit ständigt återkommande, om än i varierande form. Under de senaste drygt hundra åren har det förekommit ett kontinuum av goda fiender med mer eller mindre stark koppling till organiserad brottslighet. Vid förra sekelskiftet handlade det om ”bombkastande anarkister” och från och med 1917 var det ”kommunismen”. Sedan 1960-talet har narkotikan fungerat som god fiende och nu senast det lika flitigt använda som sällan definierade begreppet ”terrorism”. Men idag är det inte längre enbart ”war against drugs” eller ”war against terrorism”. Nu har det expanderat till att gälla ett generellt krig mot kriminalitet en masse. Problemet är att det med denna terminologi är ett krig som aldrig tar slut (Halvorsen 1998,344). Det pågår hela tiden, mitt ibland oss, och ständigt dyker det upp nya fiender som måste nedkämpas. För när sker det avgörande ”slaget”? När kapitulerar ”fienden”? Medborgerliga fri- och rättigheter får i dessa krigssammanhang en högst perifer roll.

Det nya är att riskerna blivit såväl fler som otydligare. Men att hoten är diffusare innebär inte att de uppfattas som mindre allvarliga. Att de är svåra att precisera, och därmed belägga, utgör nämligen ett tecken på deras farlighet. Detta har fått påtagliga konsekvenser för samhällets brottskontrollerande instanser, såväl nationellt som internationellt. En viktig komponent i detta nytänkande är hotbilder och hotbildsanalyser, de framställningar som präglar vår uppfattning av verkligheten. Det är dessa som ger legitimitet åt vidtagna kontrollåtgärder.

Hotbildskonstruktionernas uttalade syfte är att skapa underlag för god beredskap om hotet skulle realiseras, något vi kan kalla beredskapsfunktionen eller försvarsfunktionen. Men det kan också finnas ett outtalat syfte, nämligen att rättfärdiga organisationers existens och/eller verka för att organisationen bör tilldelas mer resurser (legitimitetsfunktionen). Andra underliggande motiv kan vara att avleda uppmärksamheten från något annat, för tillfället känsligare problem. Ett klassiskt exempel är att rädda inhemska problem genom att agera utrikespolitiskt. Statsvetaren David Finlay kallar detta för den psykologiska funktionen. Hot om en yttre fiende kan också vara enande. Det är identitetsskapande samt fostrar till solidaritet och sammanhållning. Detta brukar benämnas den sociologiska funktionen. I svåra tider tjänar endimensionella fiendebilder som utmärkta redskap för att definiera nationens identitet. Starkt förenklade fiendebilder har ofta större effekt än mer sofistikerade. En besläktad funktion med den sociologiska är den politiska. Då fokuseras på gemensamma intressen för att få politisk uppslutning. Enligt Finlay kan man genom att polarisera det onda och goda vidmakthålla ideologi, nationa-

lism och konsensus (Finlay et.al. 1976). Sammantaget leder sådana underliggande motiv till att hot och risker överskattas. Hotbildsanalysens inre logik bidrar därför till en normalisering av exceptionella hot och risker (Flyghed 2002).

Konkreta exempel

Hur hotbilderna konstrueras och framställs har avgörande betydelse när man överväger att införa integritetskränkande tvångsmedel. Men innan några ingrepp i den personliga integriteten och medborgarnas fri- och rättigheter införs, bör ett antal krav med koppling till hotbilderna vara uppfyllda. Detta kan utgöra en möjlig test för att utröna när det är adekvat att införa nya tvångsmedel.

1. Hotrekvisitet. Finns det några uppgifter om att nya eller gamla hot fått ökad aktualitet? Existerar det några tillförlitliga och kontrollerbara belägg?
2. Skaderekvisitet. Blir skadan stor om hotet realiserats?
3. Effektivitetsrekvisitet. Finns det belägg för att motmedlet är effektivt mot det aktuella hotet? Och står i så fall effektiviteten i proportion till kostnaden?
4. Proportionalitetsrekvisitet. Är det med avseende på hot och skada en proportionerlig integritetskränkning?

De förmodade hoten är således helt centrala i diskussioner om integritetskränkningar. Går det inte att svara ja på fråga 1 ska inga nya metoder införas. Men även om samtliga tre inledande frågor besvaras med ja, återstår att överväga om åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen. Är det en rimlig kränkning av den personliga integriteten? Sällan diskuteras dessa frågor, än mindre besvaras, innan nya tvångsmedel införs.

Vad finns det då för belägg för de nya hotbilder som presenteras? På vilken empirisk grund vilar de scenarion som ritas upp? Och går det att utvärdera trovärdigheten i dessa rapporter? Tyvärr råder det stor brist på analyser av dessa hotbildsrapporter. En konsekvens av detta är att hotbildskonstruktörerna sällan, för att inte säga aldrig, i efterhand behöver stå till svars för sina profetior. Inom projektet Kriminalpolitikens internationalisering har dock några hotbildsrapporter analyserats. Dels tre hotbildsbeskrivningar om öststatsbrottslighet framtagna av svensk polis mellan 1993 och 1996; dels en studie av tre hotbildsrapporter från 1998-2000 gällande risk för invasion av illegala migranter även de framtagna av polisen. I det förstnämnda fallet söktes efter påståenden som pläderade för eller mot invasion av grov öststatsrelaterad brottslighet i Sverige, och i det andra söktes påstående om illegal invandring och människosmuggling. Innehållsanalysen i båda fallen är baserad på en påståendehierarki som går från ytterst bristfälligt underbyggda påståenden till välunderbyggda. Påståendena har kategoriserats på följande sätt.

- A. Vaga ogrundade påståenden. Påståendena är baserade på antaganden utan hänvisning till källa. Det framgår t.ex. inte vilken typ av brottslighet det gäller.
- B. Inga empiriska belägg. Påståendet är delvis tydligt, det framgår t.ex. vilka länder det gäller, typ av brottslighet etc., men det finns inga siffror som stöder de påståenden som framförs.
- C. Inga kontrollerbara källor. Påståendet grundar sig på empiriska bevis men det anges inga kontrollerbara källor. Därmed går det inte att kontrollera de empiriska beläggens tillförlitlighet.
- D. Ingenting att jämföra med. Tydligt påstående, siffror och tillförlitliga källor, men det finns ingen ytterligare statistik att jämföra med. Därför svårt att avgöra om det skett någon förändring över tid, ökning eller minskning eller status-quo. Svårt uttala sig om eventuella trender.
- E. Ideal. Klart och tydligt påstående som grundar sig på jämförbara, empiriska bevis och med angiven kontrollerbar källa.

Fördelningen av de kategoriserade påståenden framgår av tabell 1.

Tabell 1: Påståenden om öststatsrelaterad brottslighet i tre dokument 1993-1996¹ samt påståenden om illegal invandring och människosmuggling i tre dokument 1998-2000.²

Kategori av påstående	Öststatsrelaterad brottslighet			Illegal invandring och människosmuggling			TOTALT (Samtliga dokument)	
	Dokument (1993-96)			Dokument (1998-2000)			N	%
	I	II	III	I	II	III		
A: Helt ogrundat	3	9	2	2	1	2	19	10
B: Ingen empiri	11	16	4	15	3	12	61	32
C: Inga källor	3	3	3	33	34	10	86	46
D: Ej jämförbart	1	1	0	0	8	9	19	10
E: Ideal	0	0	0	0	0	4	4	2
Totalt	18	29	19	50	46	37	189	100

Innehållsanalysen av dokumenten rörande öststatsrelaterad brottslighet visade att påståendena så gott som uteslutande baserades på generella antagande och svepande formuleringar. Inte ett enda påstående uppfyllde kravet för den ideala kategorin. Mot slutet av 90-talet tillstod polisen själv att denna brottslighet inte blev lika omfattande som man hade befarat (Westfelt 2001,54). I den andra delstudien rörande påståenden om illegal invandring och människosmuggling visade det sig att kategorierna B och C var de absolut dominerande; där hamnade 107 av totalt 133 påståenden. Endast fyra stycken klassades som kategori E. Trots viss förbättring i förhållande till den första studien, har polisen fortfarande svårigheter

att ta fram tillförlitliga belägg för sina påståenden. Av tabellen framgår också att totalt var det drygt tio procent av samtliga 189 påståenden i de sex dokumenten som baserades på empiriska belägg och kontrollerbara källor.

Under senare år har det gått att skönja en förbättring i hotbildskonstruerandet. Framför allt har Tullverket gjort analyser som håller betydligt högre standard (T.ex. Tullverkets nationella hotbildsanalys 2005-06.) Även vissa kriminalunderrättelsetjänster på länsnivå har förbättrat sina analyser. Fortfarande är beläggen genomgående förhållandevis vaga, men i dessa fall har medvetenheten om detta lett till större försiktighet i slutsatserna (T.ex. Brottsituationen i Skåne 2005.)

I hotbilda- och riskanalyssammanhang existerar det åtminstone två generella problem. Den gemensamma nämnaren är att det saknas tillförlitliga belägg, vilket får stor betydelse för expansionen av nya kontroll- och övervakningsmetoder. Det första gäller hotbildsanalyserna, där det som framgått ofta saknas vederhäftiga sådana *innan* nya kontrollmetoder införs. Det andra gäller bristen på utvärderingar av nya metoders effektivitet *efter* det att de har införts. Mig veterligen existerar det inga seriösa utvärderingar av t.ex. buggning, ett tvångsmedel som nu åter är aktuellt i den svenska debatten. Vad det gäller hemlig teleavlyssning och teleövervakning finns det däremot i Sverige en ansatts till ett officiellt effektivitetsmått. På basis av uppgifter från rikspolisstyrelsen och riksåklagaren rapporterar den svenska regeringen varje år till riksdagen i hur många fall avlyssningen respektive övervakningen ”haft betydelse” för förundersökningen.³ För att en reell utvärdering av tvångsmedlets effektivitet skall vara möjlig är dock frågan felställd, kravet är alltför lågt ställt. Kriteriet borde vara ”har åtgärden haft avgörande betydelse för att fallet gått till åtal?” alternativt ”lett till fällande dom”. Men trots att det existerande vaga kriteriet - ”haft betydelse” - borde vara ett lätt att uppfylla, så var det 2005 färre än hälften (42%) av 833 fall där den hemliga teleavlyssningen haft betydelse. I närmare 60 procent av de beviljade avlyssningarna har åtgärden inte haft någon betydelse alls för förundersökningen. För hemlig teleövervakning var motsvarande siffra 47 procent av 1027 fall (Regeringens skrivelse 2006/07:28). På den nivån har nyttan av dessa tvångsmedel legat de senaste decennierna.

Normalisering

Mycket av oron och rädslan idag är således till stor del en konstruktion baserad på bristfälliga hotbildsanalyser. Ett nyckelbegrepp i dessa konstruktioner är som framgått det nya säkerhetsbegreppet. I och med introducerandet av detta begrepp inträdde ett säkerhetspolitiskt paradigmskifte där ett flertal samhällseliga problem kom att uppraderas i hotbildstänkandet (Flyghed

2003). Det finns en uppenbar risk att dessa exceptionella hotbilder normaliseras, trummas in som sanning, trots att det saknas belägg för att de faktiskt existerar. Därmed skapas ett permanent krisläge vilket legitimerar ytterligare repressiva insatser i form av mer polis, hårdare straff och nya polismetoder. Jag har kallat detta för normalisering av det exceptionella (Flyghed 2000). Mycket tyder på att såväl tvångsmedelsarsenalen som tillämpningen av dessa tvångsmedel tenderar att utvidgas. De inrättas först för att användas mot grov och mycket ovanlig brottslighet, och ofta vid exceptionella situationer. Men när de väl introducerats glider de längs ett sluttande plan för tillämpning mot allt lindrigare brottslighet. Den grövsta brottsligheten blir därmed trendsättande när det gäller nya tvångsmedel. Det går sällan åt andra hållet, det vill säga att ett tvångsmedel tas ur bruk därför att den ursprungliga hotbilden försvunnit.

Normaliseringen av det exceptionella kan delas in i två huvudtyper: *hotbildsnormalisering* och *medelnormalisering*. Den första typen av normalisering av det exceptionella har sin grund i ovanliga och spektakulära händelser. Sådana händelser har stort sensationsvärde och får därmed stor massmedial belysning. Medelnormaliseringen, som syftar på metoderna i polisarbetet, kan i sin tur ske på två sätt. Tillämpningen av ett inrättat medel kan på lagstiftarnas initiativ expandera utöver de ursprungliga intentionerna. Den andra varianten är att polisen i sin praktik tänjer på gränserna för det tillåtna. I det sistnämnda fallet riskerar lagstiftningen att komma på efterkälken, vilket i sin tur kan leda till legalisering i efterhand, d.v.s. en rättslig anpassning till en praktik som etablerats i den gråzon som polisens tvångsmedelsanvändning bedrivs i. Expansionen av tvångsmedel betraktas ofta som en tillfällig nödlösning motiverad av ”stundens allvar”, för att i efterhand framstå som en nödvändig åtgärd som bör bli permanent. Detta ad hoc-förfarande är en länk mellan exceptionallitet och normalitet, som gör att det extrema och icke representativa blir normalt.

Det går att utkristallisera fyra huvudsakliga aktörer i tvångsmedlens expansionsprocess: Polisen, politikerna, kontrollindustrin och media. I stor utsträckning styrs deras agerande utifrån en målrationalitet, även om det finns inslag av värderationalitet. Det som utmärker samtliga är att de har en faktisk påverkan på brottsbekämpningens utformning. De tre förstnämnda har som uttalat syfte att uppnå en effektivare kontroll av brottsligheten. Massmedia har främst en kommunicerande roll. Men det handlar inte enbart om effektiv brottsbekämpning när nya kontrollmetoder införs. Här finns såväl uttalade (extern rationalitet) som outtalade intressen (intern rationalitet), där det förstnämnda inte alltid sammanfaller med det sistnämnda.

Tabell 1: Aktörernas externa respektive interna rationalitet

Aktör	Extern rationalitet	Intern rationalitet
Politiker	Bekämpa brott	Lag som symbol för handlingskraft
Polis	Bekämpa brott	Organisationsexpansion, mer resurser
Kontrollindustri	Effektiv kontroll av brott och brottsling	Öka branschens betydelse, maximera profiten
Media	Förmedla information	Lösnummerförsäljning, maximera profiten
Experter	Inhämta och bistå med kunskap	Uppmärksamhet, bli citerad, karriärkliv

1. Politikernas uttalade syfte med kriminalpolitiken är att bekämpa brott. Målet är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Men politikerna använder också lagstiftningens symbolfunktion för att visa sina väljare att de besitter handlingskraft. Kriminalpolitiken är en arena som uppfyller de nödvändiga rekvisiten för sådana manifestationer.

2. Till polisen huvuduppgifter hör att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta utgör den externa rationaliteten. Den interna rationaliteten är att de av organisationsegoistiska skäl ständigt ligger på för att expandera verksamheten och få mer resurser. Det uppstår lätt en växelverkan mellan åtgärder för att bekämpa brott och bevarande av den organisation som uppstått i denna kamp. För att legitimera organisationens fortlevnad hänvisas till nya hotbilder som kräver mer tvångsmedel. Denna organisationsrationalitet är inget unikt för polisen utan gäller alla byråkratier.

3. Den privata kontrollindustrins externa rationalitet är en strävan efter effektiv kontroll av brott och brottslingar. Men den vill också maximera sina marknadsandelar samt öka intresset för att allt fler områden i samhället övervakas och kontrolleras. I affärsidén ligger att göra profit även på individers och institutioners rädsla för brott, såväl berättigad som oberättigad, vilket är en stark drivkraft till kontroll- och övervakningsexpansionen. Dessa interna intressen sammanfaller inte alltid med att uppnå effektiv kontroll av brottsligheten. Det finns här en stark tilltro till att den ultimata metoden för att kontrollera brottsligheten är teknisk.

4. Medias externa rationalitet ligger i att förmedla information. Men dess intresse att sälja lösnummer samt samla många lyssnare och tittare, och därmed öka intäkterna, leder till en fokusering på dramatiska och exceptionella händelser. Denna selektion av det extrema leder till en skevhet i bilden av brottsligheten. Mellan media och de tre övriga aktörerna finns vidare ett ömsesidigt beroende. Media är i behov av information och de övriga aktörerna behöver nå ut med sina respektive budskap. Media är således såväl aktör som arena.

5. Experternas externa rationalitet är att bistå med kunskap. Ofta handlar det om forskare som anlitas av myndigheter och organisationer för att leverera beslutsunderlag. Medias behov av experter som uttalar sig är mycket stort, något som stundtals leder till att epitetet expert inte alltid är liktydigt med kunnande. Till experternas interna rationalitet hör att skaffa sig uppmärksamhet som kan vara till fördel i samband med framtida forskningsansökningar och avancerande i karriären.

De fem aktörernas agerande kan betraktas som bakomliggande förklaringar till normaliseringen av det exceptionella. Främst är det aktörernas interna rationalitet som bidrar till detta. Det förekommer också att enstaka exceptionella händelser exploateras och driver utvecklingen vidare. Dessa för brottsligheten icke representativa händelser normaliseras till att bli ständigt överhängande hot. Många gånger sker nästintill en demonisering av hoten, något som inte bara framkommer tydligt i media utan även i kontrollindustrins rika flora av branschtidskrifter. Det mycket onda ("terrorister", "organiserad narkotikabrottslighet" e.dyl.) legitimerar expansionen av kontrollen. Det brukar framhållas att endast ett mycket litet antal personer kommer att drabbas. "Vi", det stora flertalet, måste skydda oss mot "dem", de fåtaliga men mycket onda brottslingarna. Vidare hävdas att tillämpningen av rättssäkerhetsskäl kommer att vara mycket restriktiv. Men när motmedlen väl är inrättade sker ofta en successiv expansion. Eventuella tidsbegränsningar förlängs och kan i sista hand leda till att det aktuella tvångsmedlet blir permanent samt att tillämpningen utvidgas till att gälla även lindrigare typer av brottslighet. Men detta kan inte förklaras med hjälp av konspirationsteorier. Verkligheten är sällan så enkel att det går att hitta lösningen till komplicerade samhällsliga processer i en allomfattande grundkonspiration. De olika aktörerna (främst politiker, polis och kontrollindustri) drar åt samma håll utifrån sina respektive organisationsegoistiska utgångspunkter. Det uppstår en växelverkan där de ofta förstärker varandra utan att det för den skull finns någon gemensam bakomliggande plan.

I efterdyningarna av 11 september 2001 har förespråkarna för mer kontroll och övervakning fått stark medvind. Förslag som av integritetsskäl tidigare haft svårt att få gehör, såväl i lagstiftande församling som i opinionen, möter idag mindre kritik och motstånd. Ageranden som betraktats som helt oacceptabla, har riktats mot vad som i svepande ordalag benämnts "terrorism". Gemensamt för dessa åtgärder är att de resulterat i grava inskränkningar i grundläggande mänskliga rättigheter. Personlig integritet och mänskliga rättigheter har trängts tillbaka, i vissa fall har till och med legalitetsprincipen sålts ut. Denna degradering av rättssäkerhet och demokrati till förmån för säkerhet har skett med bristfälligt underbyggda hotbilsresonemang. Istället för säkra hotbilsanalyser är det osäkra hotkonstruktioner som styr. Ett okritiskt accepterande av dessa konstruktioner leder till att det är säkerhetskonstruktionerna som blir det hotfulla. En förbättring

av analyserna skulle effektivisera de brottsbekämpande myndigheternas användning av sina begränsade resurser. Det handlar således såväl om effektivitet i själva bemötandet av faktiska hot som om kostnadseffektivitet.

Kan då traditionella medborgerliga fri- och rättigheter stå emot trycket från bristfälligt underbyggda hotbilder? Om inte blir alltfler icke-kriminella beteenden föremål för såväl kontroll och övervakning som konkreta tvångsingripanden. Enligt Rhiannon Talbot är en uppenbara fara med en sådan kontrollexpansion att åtgärderna inte uppfattas som legitima och därmed blir kontraproduktiva. Begränsningar av medborgerliga fri- och rättigheter kan resultera i misstro och ökade motsättningar, vilket i sin tur leder till mer våld (Talbot 2002,123). Detta är ett betydelsefullt memento i diskussionen om balansen mellan kriminalitetskontroll och mänskliga rättigheter. Ett minimikrav är att inrättandet av nya integritetskränkande metoder måste vara baserade på kunskap och inte på tro och en from förhoppning.

Litteratur:

- Abiri, Elisabeth (2003): Asylrätten: ett hot mot rikets säkerhet?, s.131-148 i Flyghed, J & Hörnqvist, M (red) (2003): *Laglöst land. Terroristjakt och rättssäkerhet i Sverige*, Smedjebacken: Ordfront förlag.
- Anderson, Malcolm (1996): *Frontiers. Territory and State Formation in the Modern World*. Cornwall: Polity Press.
- Asp, Petter (2002): *EU & straffrätten. Studier rörande den europeiska integrationens betydelse för den svenska straffrätten*, Iustus förlag.
- Brottssituationen i Skåne 2005*. Läns-KUT i Skåne, augusti 2005, ALM-491-13441/05.
- Ds 1996:51. *Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik. Försvarsberedningens rapport inför 1996 års försvarsbeslut*.
- Ds 2000:2. *Internationellt tullsamarbetet*
- Elhom, Thomas (2002): Den Europeiske Unions harmonisering af straffretten, *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, vol.89, nr.2, 77-105.
- En granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare, Justitieombudsmannen, Beslutsdatum: 2005-03-22. Diarienummer: 2169-2004. Cit. JO 2005.
- Finlay, David; Holsti, O. & Fagen R. (1976): *Enemies in Politics*. Chicago: Rand McNally.
- Flyghed (red) (2000): *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet. Kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*. Lund: Studentlitteratur.

- Flyghed, Janne (2002): Normalising the Exceptional – the case of political violence, *Policing and Society*, vol. 13, no.1 March 2003, pp.23-41.
- Flyghed, Janne (2003): Den hotfulla säkerheten, s.73-97 i Flyghed, J & Hörnqvist, M (red) (2003): *Laglöst land. Terroristjakt och rättssäkerhet i Sverige*, Smedjebacken: Ordfront förlag.
- Halvorsen, Vidar (1998): Straffeprocess, moral og utradisjonelle etterforskningsmetoder, *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 4 1998, s.344-355.
- Hersh, Seymour M. (2004): *Chain of command : the road from 9/11 to Abu Ghraib*, New York: HarperCollins.
- Husabø, Erling Johannes (2004): Strafferetten og kampen mot terrorismen, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, vol.91, nr.2-3, 180-193.
- Morrison, John (2000): *The trafficking and smuggling of refugees: The end game in European asylum policy?* UNHCR's Policy Research Unit.
- Nuotio, Kimmo (2001): Straffrätten europeiseras, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, vol.88, nr.4, 289-308.
- Peers, Steve (2000): *EU Justice and Home Affairs Law*, Dorset: Longman.
- Proposals for US-EU Counter-terrorism cooperation, brev från George W Bush till Roman Prodi 16/10 2001. Cit. Proposals 2001-10-16.
- Proposition 1995/96:12. *Totalförsvaret i förnyelse*
- Proposition 1999/2000:64 *Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen*
- Proposition 2003/04:7 *Lag om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder*
- Regeringens skrivelse 2006/07:28 *Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2005*.
- Ruggiero, Vincenzo (2000): Transnational Crime: Official and Alternative Fears, *International Journal of the Sociology of Law*, vol.28, 187-199.
- Samverkan i gränskontrollen*, Riksrevisionsverket, RRV 2001:1. Cit. RRV 2001.
- Sassen, Saskia (1999): *Guests and aliens*. New York: The New Press.
- SOU 1994:131 *Skyddet vid den inre gränsen*
- SOU 1998:18 *En gräns - en myndighet*
- SOU 2001:41. *Säkerhet i en ny tid*
- SOU 2002:4. *Gränsövervakning under höjd beredskap*
- SOU 2003:32 *Vår beredskap efter den 11 september*.
- Spencer, Michael (1995): *States of injustice*. Padstow: Pluto press.
- Talbot, Rhiannon (2002): "The balancing act: counter-terrorism and civil liberties in British anti-terrorism law", i Strawson, John (2002): *Law After Ground Zero*. London: Glasshouse, s. 123-138.

- Taylor, Ian (1992): The International Drug Trade and Money-Laundering: Border Controls and other Issues. *European Sociological Review*, vol.8, no.2,181-193.
- Tonry, Michael (ed) (1997): *Ethnicity, Crime and Immigration. Comparative and Cross-National Perspectives*. Chicago: University of Chicago press.
- Träskman, Per Ole (2005): Vad gör vi med den europeiska kriminalpolitiken? *Svensk Juristtidning*, s.859-875.
- Tullverkets nationella hotbildsanalys 2005-06*. Tullverket, analysenheten maj 2004.
- Van Duyne, Petrus (1993): Organized crime markets in a turbulent Europe. *European Journal on Criminal Policy & Research* 1, pp.10-30.
- Westfelt, Lisa (2001): *Organisatoriska förändringar inom svensk polis under 1990-talet med avseende på kampen mot organiserad brottslighet*. Rapport 2001:1, Stockholm: Kriminologiska institutionen.

Noter:

- ¹ Följande tre dokument analyserades: 1. RPS' hotbildsanalys 1993 (Framtids- och omvärldssekretariatet, VKA-190-1596/93); 2. Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelsetjänst, *Narkotika- och dopingsituationen i Sverige* (årsrapport 1996); 3. Rapporten *Öststatsrelaterade brott i Stockholms län* (Projektgruppen mot Öststatsbrottslighet, Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen/underrättelseenheten).
- ² Rapport 1998:10, Irakinvandringen till Sverige, RKP/KUT; Rapport 1999:19, Illegal invandring – människosmuggling från Jugoslavien till Norden, RKP/KUT; Rapport 2000:13, Nordiskt analysprojekt – Illegal invandring och människosmuggling av irakiska medborgare till nordiska länderna, RKP/KUT.
- ³ Underlaget utgörs av Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens redogörelse, Hemlig teleavlyssning m.m. vid förundersökning avseende grova brott år 2005, ÅM-A 2006/0707; RKP-102-245/06.

Adress:

Kriminologiska institutionen

Stockholms universitet

Epost: janne.flyghed@crim.su.se