



Förändrade förutsättningar i kampen om statliga trojaner

En studie av policyprocessen om hemlig dataavläsning 2005 - 2017

Försvarshögskolan

Påbyggnadskurs i statsvetenskap med inriktning krishantering och säkerhet

Självständigt arbete, 15 hp

2018-08-15

Författare: Kim Bodén

Handledare: Dan Hansén

Antal ord: 14970

Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
1.1 Inledning.....	1
1.2 Syfte och frågeställning.....	4
1.3 Avgränsning.....	4
2. Teori	5
2.1 Policy och policyprocess.....	5
2.2 Policyforskning.....	6
2.3 Studiens teoretiska perspektiv - Advocacy Coalition Framework.....	7
2.3.1 Polycysubsystem.....	8
2.3.2 Övertygelser.....	9
2.3.3 Koalitioner och deras resurser.....	10
2.3.4 Stabila och dynamiska faktorer och påverkan på polycysubsystemet.....	11
2.3.5 Små eller stora policyförändringar och faktorer som möjliggör dem.....	12
2.3.6 ACF tillämpbarhet.....	14
2.3.7 Några svagheter i ACF.....	15
3. Tillvägångssätt	17
3.1 Forskningsdesign.....	17
3.2 Fallstudien - Varför hemlig dataavläsning?.....	17
3.3 Material.....	18
3.4 Metod.....	20
3.3.1 Kvalitativ textanalys och operationalisering.....	20
3.3.2 Processpåring och operationalisering.....	21
3.3.3 Källkritik.....	22
4 Bakgrund	23
4.1 Tvångsmedel och dess roll inom brottsbekämpningen.....	23
5 Analys	25
5.1 Hemlig dataavläsning 2005–2017.....	25
5.2 Hemlig dataavläsning – stor eller liten policyförändring.....	27
5.2.1 Hemliga tvångsmedel och hemlig dataavläsning 2005.....	28
5.2.2 Hemliga tvångsmedel och hemlig dataavläsning 2017.....	31
5.3 Polycysubsystemet.....	34
5.4 Koalitioner.....	35
5.4.1 Koalitioner 2005.....	36
5.4.2 Koalitioner 2017.....	37
5.5 Koalitionernas nyttjande av politiska resurser.....	38
5.5.1 Formell legal auktoritet att fatta politiska beslut.....	38
5.5.2 Information.....	39
5.5.3 Policyarenor.....	42
5.6 Faktorer som påverkar polycysubsystemen.....	42
5.6.1 Externa händelser.....	43
5.6.2 Interna händelser.....	43
6. Avslutning	44
6.1 Slutsatser.....	44
6.2 Fortsatt forskning.....	45
7 Källförteckning	47
7.1 Litteratur.....	47
7.2 Elektroniska källor.....	49
7.3 Empiriskt material.....	49

1. Introduktion

1.1 Inledning

En central aspekt i en demokrati och rättsstat är dess skydd för individens grundläggande fri- och rättigheter. Individen ska gentemot staten vara tillförsäkrad att dessa grundläggande fri- och rättigheter inte kränks. Detta är lagfäst i tre av Sveriges grundlagar: yttrandefrihetsgrundlagen, tryckfrihetsförordningen och regeringsformen. Vissa av dessa fri- och rättigheter är att anse som absoluta, det vill säga att de inte kan inskränkas av lagstiftning. Dessa absoluta fri- och rättigheter är bland annat förbud mot dödsstraff, skydd mot att det allmänna tvingar enskild att delta i politiska opinionsyttringar och religionsfriheten. Alla grundlagsfästa fri- och rättigheter är dock inte absoluta och vissa av dessa rättigheter finns det möjlighet att inskränka genom lag.¹ Andra kapitlet i regeringsformen behandlar grundläggande fri- och rättigheter för individen, där vissa är absoluta, andra inte. Att vara skyddad mot att staten genomför intrång så som husrannsakan, undersöker brev, genomför hemlig avlyssning eller andra betydande intrång av den personliga integriteten stipuleras i 6 § andra kapitlet regeringsformen. Dessa rättigheter är inte absoluta och kan enligt 20 § i samma kapitel begränsas genom lagstiftning. Att dessa fri- och rättigheter kan begränsas är en förutsättning för att myndigheter, så som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, ska kunna genomföra vissa av sina lagstadgade uppgifter, så som brottsbekämpning. I detta arbete kan användandet av straffprocessuella tvångsmedel vara aktuella, exempelvis hemlig teleavlyssning.² Dock kräver 21 § andra kapitlet regeringsformen att ingreppen bara får göras utifrån ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

I Sverige är det regeringen som styr riket och ett av de viktigaste verktygen de har är genomdrivandet av nya lagar eller förändring av rådande. Innan en lag kan röstas om i riksdagen finns det ett antal steg som förslaget har gått igenom. Denna lagstiftningsprocess initieras oftast av regeringen och börjar med ett direktiv att utreda den fråga som är aktuell för lagstiftning. Den utredningen, betänkandet, går på remiss

¹ Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, *Mänskliga rättigheter i Sverige*

² Regeringen.se, *Hemliga tvångsmedel och rättssäkerhet*

där en mängd aktörer, exempelvis myndigheter, intresseorganisationer, men även privatpersoner, har möjlighet att inkomma med sina utlåtanden om aktuell utredning och dess förslag. Sedermera kan förslaget gå till Lagrådet som lämnar sitt utlåtande utifrån sin expertis i svensk lag. Därefter blir lagförslaget bearbetat till en proposition, där ett av riksdagens utskott lämnar sin syn. Lagförslagen kan därefter behandlas i riksdagen och röstas om.³ Denna process är ingalunda friktionsfri och mängder av aktörer kan söka att påverka processen under dess beredning.

Under år 2000 tillsatte regeringen en utredning som skulle verka för rättsväsendets utveckling. Den benämndes Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU). BRU fick i ett tilläggsdirektiv från regeringen 2003 uppdraget att bland annat göra en översyn av möjligheten för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till uppgifter om- och innehållet i elektronisk kommunikation.⁴ Något som inte var uttalat i direktivet att undersöka, men kom att bli ett av förslagen i betänkandet, var ett nytt hemligt tvångsmedel benämnt som *hemlig dataavläsning*(HDA). Betänkandet beskriver att:

” Under vårt arbete har det från flera håll framförts att möjligheten för de svenska brottsutredande myndigheterna att använda dataavläsning bör utredas”.⁵

Ett centralt argument i betänkandet är att tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, som har funnits under lång tid, inte anses takta med den tekniska utvecklingen i alla brottsfall som kan vara aktuella att nyttja hemliga tvångsmedel mot. Den internationalisering och det ”genomdatoriserade” samhälle som finns anses få konsekvenser förmågan att bekämpa brott, då brottslingar utnyttjar den moderna tekniken och den mer säkra kommunikationen genom exempelvis kryptering av sin kommunikation. Det uppges vara något de brottsbekämpande myndigheterna stöter på allt oftare enligt betänkandet.⁶ HDA ska möjliggöra att komma åt informationen innan den krypteras och därmed tackla problemet som ny teknik anses ha inneburit. Det ska åstadkommas genom installering av mjuk- eller

³ Regeringen.se, *Lagstiftningsprocessen*

⁴ Regeringen, Dir. 2003:145

⁵ SOU 2005:38, *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.*, s.50

⁶ Ibid s.50-52

hårdvara på aktuell dator, antingen genom att man skickar mjukvaran till datorn eller genom att man hemligen tar sig in fysiskt där datorn finns.⁷

Betänkandet kom att remitteras och HDA kom att stödjas av vissa aktörer som även de pekade på teknikutvecklingen och därmed behovet av att hålla jämna steg med brottsutvecklingen.⁸ Förslaget fick även omfattande kritik, både i remisser och i media där den personliga integriteten var en central aspekt att försvara.⁹ Förslaget kom ej att bedrivas vidare och HDA blev inte något nytt lagförslag.

Under 2016 kom ett direktiv från regeringen att specifikt utreda om HDA kan införas i lag. Utredningen ska undersöka om det är en efterfrågad metod, om den är effektiv för bekämpning av terroristbrottslighet och annan allvarlig brottslighet och om intresset för att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten står i konflikt med HDA.¹⁰ Resultatet är betänkandet ”Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet”.¹¹ Ånyo pekar man på:

” [...] den tekniska utvecklingen liksom brott- och samhällsutvecklingen i övrigt lett till att de brottsbekämpande myndigheterna inte längre kan ta del av många av de uppgifter som man tidigare fick del av genom användande av straffprocessuella tvångsmedel som hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation”.¹²

En ny lag om hemlig dataavläsning föreslås och betänkandet har vid författandet av denna studie enbart remissbehandlats, men inte hanterats vidare i lagstiftningsprocessen.

Hur kan man förklara att en förändring, av centrala aktörer ansett som ett väldigt viktigt nytt verktyg i brottsbekämpningen redan 2005, ej skett och att det sedan återkommit på agendan?

⁷ SOU 2005:38 s.58

⁸ Göta hovrätt, *Remissyttrande SOU 2005:38*

⁹ Datainspektionen, *Remissyttrande*, SOU 2005:38; Sveriges advokatsamfund, *Remissyttrande*, SOU 2005:38; DN, *När Storebror förlorar omdömet*, Dagens Nyheter, 2005-02-05

¹⁰ Regeringen, Dir. 2016:36

¹¹ SOU 2017:89, *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet*

¹² *Ibid* s.16

1.2 Syfte och frågeställning

Studiens syfte är att förklara varför hemlig dataavläsning inte blivit lag, trots att det anses viktigt av centrala aktörer inom de brottsbekämpande myndigheterna samt varför det sedermera återkommit som förslag. Därmed ämnar studien beskriva policyprocessen om hemlig dataavläsning och i den söka faktorer som kan förklara utfallet. Det sker genom en fallstudie avseende perioden från betänkandet som avhandlade hemlig dataavläsning 2005, till och med det senaste betänkandet som kom i november 2017 och remissbehandlingen den genomgått.

De frågeställningar som därmed krävs är delat, först måste policyprocessen redogöras för under aktuell period. Därefter krävs en identifiering av faktorer som kan förklara varför inget hänt under perioden, för att sedan återkomma på agendan igen. Frågeställningen blir därmed:

- *Hur har policyprocessen avseende hemlig dataavläsning sett ut mellan 2005 – 2017?*
- *Varför har försök att genomföra policyförändring misslyckats?*
- *Varför har hemlig dataavläsning återkommit på agendan?*

1.3 Avgränsning

Den första naturliga avgränsningen kommer i och med forskningsfrågan som inriktar undersökningen till perioden mellan det första betänkandet om HDA och den senaste. Ytterligare avgränsningar blir utefter att det är fallet HDA och dess policyprocess som undersöks. Processen rörande andra hemliga tvångsmedel som kan ha tillkommit under perioden skulle öka generaliserbarheten, och även bidra i förklaringen, men öka komplexiteten och mängden material, något som vida skulle överstiga studiens ambitionsnivå. Vidare så kommer vald teori och metod begränsa val av material och mängd i det som kommer analyseras vilket beskrivs respektive avsnitt.

2. Teori

Utifrån studiens ansats, att beskriva och förklara policystabiliteten i policyprocessen om HDA, avhandlas teorier och tidigare forskning avseende policy och policyprocesser. Först sker en kort introduktion till hur policy och policyprocess ska förstås inom ramen för denna studie. Sedan avhandlas kort tidig policyforsknings utgångspunkter för att sedan beskriva nyare teorier inom policyforskningen. Därefter sker en genomgång av det valda teoretiska ramverket, för att sedan avslutas med hur ramverket använts i tidigare forskning och vissa svagheter i det.

2.1 Policy och policyprocess

Vad policy är finns det mängder av definitioner av. Birkland definierar policy som: ”[...]ett påstående av de styrande – oavsett nivå – av vad de ämnar göra angående ett offentligt problem”.¹³ Weible definierar policy i antologin *Theories of the Policy Process* som: ”[...]avsiktliga beslut – handling och icke-handling – av styrande eller av motsvarande auktoritet mot ett specifikt mål”.¹⁴ Detta kan ta sig uttryck i grundlagar, lagar, regleringar, men även i de institutioner som tillsätts för att hantera dem.¹⁵ Inom ramen för denna studie ska en specifik del i en större kontext att undersökas. Grunden i policyområdet är brottsbekämpning och i detta fall ska ett specifikt verktyg inom området undersökas, hemliga tvångsmedel. Hemliga tvångsmedel definieras här som ett *policyinstrument*, ett verktyg, ett medel för att nå målet att effektivt kunna bekämpa brottslighet, vilket kan ses som en delkomponent i policyprogrammet avseende brottsbekämpning.¹⁶ Den policyprocess som inbegriper HDA definieras som: ” [...] den interaktion som sker över tid mellan policyn och omgivande aktörer, händelser, kontexter och utfall”.¹⁷

¹³ Studiens översättning från: Birkland, Thomas A. (2011). *An introduction to the policy process theories, concepts, and models of public policy making*. Tredje upplagan. New York, Armonk: M.E. Sharpe. s.9

¹⁴ Studiens översättning från: Weible, Christopher M. (2017). Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. I: Sabatier, P & Weible, M(red.). *Theories of the Policy Process*. Fjärde upplagan. New York: Westview Press, 1-13. s.2

¹⁵ Ibid s.2

¹⁶ Hansén, Dan (2015). Kriser och policyförändring. I: Deverell, Edward, Hansén, Dan och Olsson, Eva-Karin(red.). *Perspektiv på krishantering*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur, s.174.

¹⁷ Studiens översättning från: Weible, Christopher M. (2017). Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. I: *Theories of the Policy Process*. 1–13. s.2

2.2 Policyforskning

Det hör till politikens natur att sträva efter förändring. Politiska aktörer strävar att definiera problem och lösningar för att erhålla väljarnas röster och kunna påverka samhällets utveckling. Det till trots tenderar politiken att normalt vara mer maklig i förändringsarbetet. Andra aktörer, det politiska systemet och dess institutioner kan verka bromsande och stabiliserande avseende policyförändringar. Inkrementalism och stabilitet har varit ett stort fokus i forskningen fram till 1980-talet.¹⁸ Tidig forskning utgick från en fullständig rationalitet. Policy tillkommer direkt utifrån skaparens värderingar som rangordnas utifrån dennes preferenser. Policyprocessen kunde avgränsas i tydliga avsnitt: identifiering av mål, identifiering av medel för att nå mål, val mellan olika medel, säkerställande av legitimiteten i valet, för att slutligen implementera och utvärdera.¹⁹ Nyare forskning utgår från en begränsad rationalitet, där begränsningar sätts av omgivningen och individers kognitiva förmåga. Förändringar i vilket ansvar regeringar tar och de omfattande antalet aktörer som söker att påverka policyprocesser har drivit på en utveckling av nya teorier.²⁰ Teorier som tar en utgångspunkt i det begränsat rationella, men som har olika utgångspunkter i vad begränsningarna utgörs av, är *Multiple Streams Theory*, *Punctuated Equilibrium Theory* och *Advocacy Coalition Framework*.²¹

Multiple Streams Theory (MS) lanserades av John Kingdon, där inspiration tagits från Cohen, March och Olsens soptunnemodell för beslutsfattande i organisationer.²² MS vill förklara hur valda policyalternativ kommer upp på agendan och hur de under oklara förhållanden blir till. MS utgår från att tolkningen av vad som är problem och lösningar ger upphov till mängder av möjliga tolkningar. Eftersom platsen på dagordningen och tid för att hantera frågor är begränsad, ges det uppmärksamhet till begränsat antal alternativ och enbart tillfredställande lösningar väljs.²³ MS ser

¹⁸ Hansén, Dan (2015) s.171–172.

¹⁹ Cairney, Paul (2012) "Public administration in an age of austerity: Positive lessons from policy studies", *Public Policy and Administration* 27(3): 230-247. S.233

²⁰ Ibid s. 234–235

²¹ Hansén, Dan (2015) s.176.

²² Kingdon, John (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman; Cohen, Michael, March, James och Olsen, Johan (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17. 1-25

²³ Herweg, Nicole, Zahariadis, Nikolas och Zohlnhöfer, Reimut (2017). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. I: Sabatier, P & Weible, M(red.). *Theories of the Policy Process*. Fjärde upplagan. New York: Westview Press, 18-19.

policyprocessen som uppbyggd av tre parallella strömmar: problemströmmen, policyströmma och politikströmmen. I dessa strömmar finns politiska problem, lösningar och politiken, vilka alla har sin egen dynamik. För att förändring ska ske, måste strömmarna kopplas ihop. Det kan ske när ett möjlighetsfönster öppnas, exempelvis vid regeringsskifte, och så kallade policyentreprenörer kopplar ihop lösningar med problem.²⁴

Punctuated Equilibrium Theory(PET) ser omfattande förändringar som avvikande från den normala politiska processen som karaktäriseras av stabilitet och inkrementalism. Ansatsen är att kunna förklara både stabiliteten och förändringen.²⁵ PET utgår från att begränsad rationalitet, hur man definierar ämnen och dagordningsfunktionen påverkar policyprocessen. Den begränsade rationaliteten innebär en begränsad kognitiv förmåga som påverkar beslutsfattandet och begränsar hur mycket man kan uppmärksamma. En definiering av en fråga på olika sätt i den allmänna diskursen kan förstärka en rådande policy eller utsätta den för ifrågasättanden. Förstärkning hindrar förändringar som inte är obetydliga. En policy vars grund blir ifrågasatt möjliggör däremot omvälvande förändringar.²⁶

2.3 Studiens teoretiska perspektiv - Advocacy Coalition Framework

I utifrån studiens syfte, att beskriva och förklara policyprocessen, blir *Advocacy Coalition Framework* den teori som lämpar sig bäst att applicera på fallet. Advocacy Coalition Framework är en produkt av den utveckling som Sabatier och Jenkins-Smith påbörjade i början av 80-talet.²⁷ En av de främsta anledningarna till att ACF utvecklades var tidigare forsknings oförmåga att förklara den komplexa processen mellan relativ stabilitet i policy och omfattande policyförändring. De ville finna teoretiska förklaringar för bland annat policykonflikter, ideologiska motsättningar och utveckla en mer omfattande teoretiskt ansats för förståelsen av politik och

²⁴ Herweg et al. (2017) s.20, 26; Hansén, Dan (2015) s.176–177

²⁵ Baumgartner, Frank R., Jones, Bryan D., och Mortensen, Peter B (2017). *Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking*. I: Sabatier, P & Weible, M(red.). *Theories of the Policy Process*. Fjärde upplagan. New York: Westview Press, 55.

²⁶ Ibid s.56

²⁷ Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M och Ingold, Karin (2017). *The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program*. I: Sabatier, P & Weible, M(red.). *Theories of the Policy Process*. Fjärde upplagan. New York: Westview Press, s.136-137.

policyförändring.²⁸ Fallet handlar om potentiellt omfattande och därmed kontroversiella ingrepp i den personliga integriteten. Därmed antas en mer konfliktfylld policyprocess, något ACF påpekas vara särskilt användbar för.²⁹ ACF utgår från att individer är begränsat rationella, därmed tolkar och förenklar de världen genom sina övertygelser. Dessa övertygelser, indelade i grundläggande-, grundläggande policy- och sekundära övertygelser, är i grunden tröga och styr hur världen uppfattas. Om förändring sker, är de främst i de två senare. Policys ska ses som översättningar av övertygelser i de mål, lagar och regler som är produkten av policyprocesser. En process som ständigt pågår, där ACF ser att längre perspektiv på 10 år eller mer är användbara för att förstå processen och eventuella förändringar.³⁰ Den grundläggande utgångspunkten i studerat fall utgörs av konflikten mellan effektiv brottsbekämpning och individens frihet från ingrepp i den personliga integriteten, något som är särskilt kopplat till övertygelser och därmed hur de påverkar policystabilitet och förändring. Vidare så är perioden som ska undersökas över ett längre tidsspann vilket passar ACF.

2.3.1 Policysubsystem

För att förstå en policyprocess är policysubsystemet den primära analytiska enheten i ACF. Ett policysubsystem definieras av de problem och frågor det behandlar inom sitt policyområde, exempelvis brottsbekämpning.³¹ Inom subsystemet är det de aktörer som *regelbundet* deltar i försök att påverka policy, både direkt och indirekt, inom det specifika policyområdet som är av intresse. Aktörer kan vara *alla* som regelbundet deltar och begränsas inte till att bara inbegripa regering, myndigheter och liknande aktörer. Därmed är även media, experter, lobbyister, jurister m.fl. aktörer som kan vara involverade inom ett policysubsystem.³² Aktörerna antas vara begränsat rationella, det vill säga att de motiveras av de mål de innehar, men hur de ska nå dem är oklart och de är begränsade i den kognitiva förmågan att hantera information och erfarenhet. Den begränsat rationella aktören förenklar världen genom sina

²⁸ Sabatier, Paul (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.

²⁹ Ibid s.143

³⁰ Jenkins-Smith et al. (2017) s.138-142.

³¹ Ibid s.139

³² Ibid s.139

övertygelser och har därmed en tendens till bias i vilken information som tas hänsyn till.³³

2.3.2 Övertygelser

En aktör antas ha övertygelser som kan ordnas hierarkiskt i tre steg som utgörs av grundläggande övertygelser³⁴, grundläggande policyövertygelser³⁵ och sekundära övertygelser³⁶. Dessa övertygelser ses som centrala i ACF för hur aktörer antas agera inom policyprocessen.

- *Grundläggande övertygelser* utgörs av aktörers ontologiska och normativa övertygelser. Kan exempelvis vara den grundläggande synen på individens frihet kontra social jämlikhet. Dessa grundläggande övertygelser kan ses som baserade på myter om samhället, människans natur och liknande, vilka skapar basen för värderingar och deras prioritet och hur man ska organisera sig i ett samhälle. Grundläggande övertygelser är inte specifika för ett visst policyområde utan sträcker sig över alla områden.³⁷
- *Grundläggande policyövertygelser* är normativa och empiriska och begränsas till ett policyområde eller policysubsystem. De utgörs bland annat av vilken prioritet som görs av grundläggande värden och möjliggör att peka ut vilka grupper eller individer vars välfärd är viktigast. De empiriska avser övertygelser om problems relativa allvarlighet, dess grundläggande orsaker, vilka lösning som föredras.³⁸ Det kan exempelvis handla om prioritering av straff istället för behandling för kriminella eller liknande.
- *Sekundära övertygelser* avser mer begränsade övertygelser som handlar om avgränsade delar inom ett policysubsystem som bygger på de grundläggande policyövertygelserna. De kan avse synen på delar av hur allvarligt ett problem är i en specifik del, viktning av olika kausala samband i olika situationer och över tid, preferenser avseende vilka medel som bör eftersträvas för att nå

³³ Jenkins-Smith et al. (2017) s.140

³⁴ Studiens översättning av deep core beliefs

³⁵ Studiens översättning av policy core beliefs

³⁶ Studiens översättning av secondary beliefs

³⁷ Jenkins-Smith et al. (2017) s.140; Sabatier, Paul (1998). The advocacy coalition framework:

Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130. s.103

³⁸ Jenkins-Smith et al. (2017) s.140; Sabatier, Paul (1998) s.140, 103

grundläggande policymål m.m.³⁹ Exempel skulle kunna vara att kameraövervakning är mer effektivt kontra mindre effektivt i relation till fler patrullerande poliser avseende upplärning eller förebyggande av brott.

Grundläggande övertygelser anses generellt som motståndskraftiga mot förändring och skulle kunna liknas med att konvertera. Grundläggande policyövertygelser är mer mottagliga för förändring, de som är mer normativt enhetliga är svårare, men empiriska inslag gör att de kan förändras övertid i och med ny informations kumulativa effekt. Sekundära övertygelser antas vara de som kan förändras lättast i och med deras mer sakliga och empiriska inriktning. Ny information och erfarenhet rörande delar av policyområdet, så som en rapport om ett specifikt policyinstruments effektivitet eller brist på effektivitet, kan lättare förändra dessa övertygelser.⁴⁰

2.3.3 Koalitioner och deras resurser

För att förenkla och göra ett policysubsystem och dess aktörer mer analytiskt greppbart, särskilt sett till den stora mängd aktörer det kan vara fråga om, förs aktörer samman i *koalitioner*. Koalitionerna kan baseras på aktörer som *delar* liknande övertygelser och att de, på ett *icke trivialt* sätt, koordinerar sig inom koalitionen och söker att påverka policyprocessen.⁴¹ Utöver att dela övertygelser krävs det i påverkan av policyprocessen tillgång till och utnyttjande av olika politiska resurser. Resurser som kan användas i påverkan på policyprocessen är⁴²:

- *Formell legal auktoritet att fatta policybeslut*, vilket innebär att en koalition har medlemmar eller stöd av exempelvis politiska beslutsfattare. Det kan även innebära aktörer inom de konstitutionella ramarna för policyprocessen ger koalitionen stöd, så som lagrådet i fallet FRA-lagen.⁴³
- Den *allmänna opinionen* är något som koalitioner kan söka att påverka i sin strävan att påverka policyprocessen. Att inneha stöd för koalitionen

³⁹ Sabatier, Paul (1998) s.104, 112

⁴⁰ Ibid s.104, 112; Jenkins-Smith et al. (2017) s.145

⁴¹ Jenkins-Smith et al. (2017) s.141

⁴² Ibid s.150-151, 155

⁴³ Nohrstedt, Daniel (2011) s.480

övertygelser hos allmänheten, uttryckta i exempelvis opinionsundersökningar, kan påverka beslutsfattarna och därmed policyprocessen.⁴⁴

- *Information* kan nyttjas i formulerande av attraktiva policynarrativ. Problemet, dess orsaker, hur allvarligt det är, en policys fördelar eller nackdelar är alla saker som kan användas för att få ett övertag mot en annan koalitions narrativ eller för att erhålla nya medlemmar i sin koalition.⁴⁵
- *Mobiliserbara supportrar* avser en koalitions förmåga att attrahera nya medlemmar som kan nyttjas i olika politiska aktiviteter, exempelvis genom demonstrationer eller deltagande i den allmänna debatten.⁴⁶
- *Skickligt ledarskap* är en resurs när aktörer i en koalition kan utnyttja politiska resurser och exempelvis utveckla och driva lyckade policynarrativ för koalitionen.⁴⁷

2.3.4 Stabila och dynamiska faktorer och påverkan på policysubsystemet

Inom ACF finns det ett antal faktorer som bidrar till stabilitet och vissa fall påverkar förändringsbenägenheten. Det finns två olika faktorer som påverkar policysubsystemens och dess aktörers begränsningar och möjligheter. De utgörs av faktorer som är relativt stabila och faktorer som är mer dynamiska.

Relativt stabila faktorer över tid utgörs bland annat av de konstitutionella reglerna, de grundläggande kulturella- och sociala värderingarna, den grundläggande social strukturen och det politiska systemets grundläggande fördelning av naturresurser.⁴⁸ Som exempel kan nämnas den svenska lagstiftningsprocessen som en faktor som över tid är stabil.

⁴⁴ Nohrstedt, Daniel (2011) s.474

⁴⁵ Ibid s.475

⁴⁶ Ibid s.476

⁴⁷ Ibid s.476

⁴⁸ Sabatier, Paul (1998) s.102

Socioekonomiska faktorer, den allmänna opinionen, regerande koalitioner och påverkan från andra subsystem är alla exempel på *dynamiska faktorer* utanför systemet som har större sannolikhet att förändras under en policyperiod.⁴⁹ Exempel kan vara kriser, så som ekonomiska kriser, men även en förändring i allmänhetens syn på olika politiska problem eller en förändring av den regerande koalitionen. De relativt stabila parametrarna utgör de långsiktiga begränsningarna och möjligheterna för aktörer i policysubsystemet. De dynamiska faktorerna skapar mer kortsiktiga möjligheter och begränsningar för policysubsystemets koalitioner. De har större chans att förändras och därmed nyttjas av koalitioner i sin strategi att påverka policy.⁵⁰

2.3.5 Små eller stora policyförändringar och faktorer som möjliggör dem

I ACF anses policyprogram och dess komponenter vara översättningar av policyorienterade övertygelser och kan därmed ordnas hierarkiskt, likt övertygelsesystemet. Policyförändringar kan vara stora eller små sett till vilken del av policyn som förändras. Om grundläggande aspekter i en policy förändras, exempelvis dess grundläggande mål eller inriktning, ses det som en stor policyförändring och därmed en förändring av grundläggande policyövertygelser. Förändring av de medel som nyttjas för att nå de grundläggande målen innebär en liten policyförändring och hänförs till förändring av de sekundära policyövertygelserna.⁵¹

Det finns i den senaste versionen av ACF fyra olika faktorer som kan möjliggöra förändring av policy: Externa händelser, interna händelser, policyorienterat lärande och förändring genom framförhandlade överenskommelser.

- *Externa händelser* hänförs till den del som möjliggör för och begränsar subsystemen, de relativt stabila- och dynamiska faktorerna. Det handlar om händelser som ligger utanför subsystemens kontroll. Exempel kan vara byte av den styrande politiska koalitionen, extrema händelser så som katastrofer, alternativt socioekonomiska förhållanden som ändras. Dessa händelser kan skapa faktorer som möjliggör för policyförändring. Faktorer som kan

⁴⁹ Sabatier, Paul (1998) s.103

⁵⁰ Jenkins-Smith et al. (2017) s.144

⁵¹ Ibid s.145

förändras av händelserna är bland annat agendan, den allmänna opinionen och den politiska uppmärksamheten. De kan även orsaka en omfördelning av koalitioners resurser, samt att policyarenor stängs eller nya öppnas. Händelserna kan därmed sägas skapa kausala mekanismer som möjliggör för policyförändring.⁵²

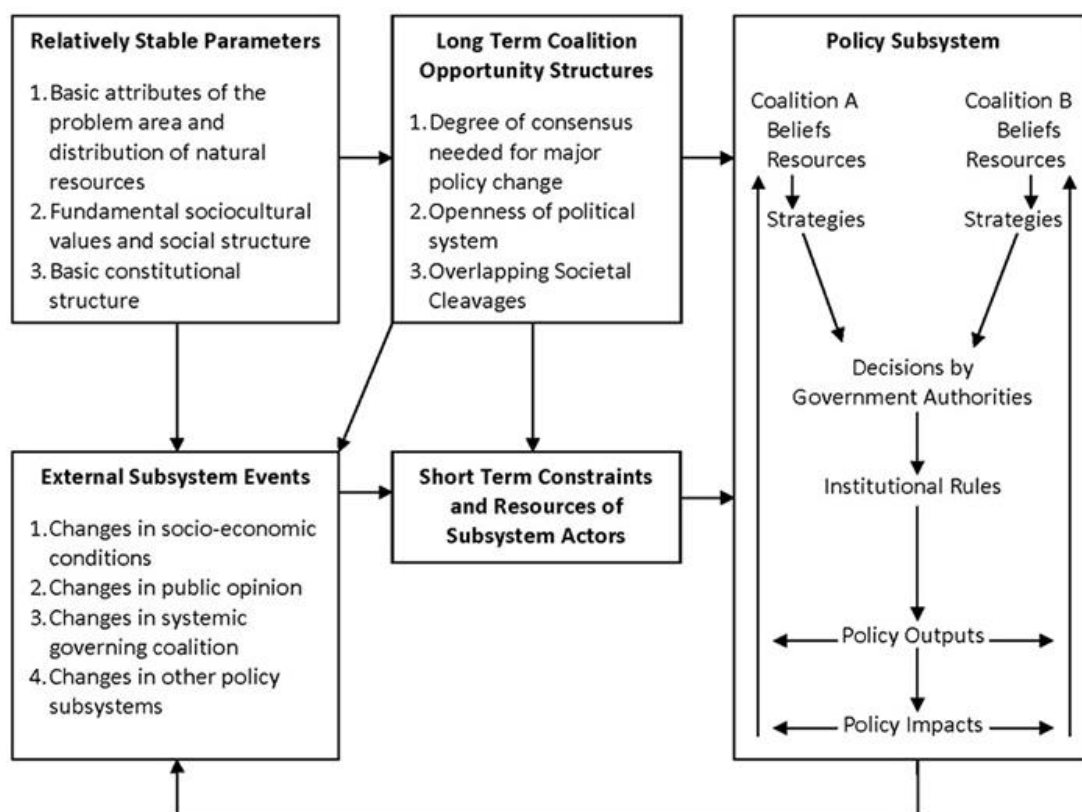
- *Interna händelser* sker inom subsystemets geografiska omfattning och/eller inom dess ämnesområde och kan därmed påverkas av aktörer inom subsystemet. Exempel som kan utgöra interna händelser är skandaler, policyfiaskon, misslyckanden eller kriser. De ökar sannolikheten för att övertygelser hos den dominerande koalitionen ifrågasätts och konkurrerande koalitioners övertygelser förstärks. Resultatet kan bli en kamp mellan koalitioner om att gestalta händelsen, dess allvarlighet och påverkan, dess grundorsaker, ett utkrävande av ansvar hos aktörer. Samma kausala mekanismer som i externa händelser krävs för att möjliggöra policyförändring.⁵³
- *Policyorienterat lärande* avser oftast den mer inkrementella förändring som kan ske över tid i övertygelser. Det resulterar oftast i mindre policyförändringar, där ny information, kunskap eller erfarenhet över tid primärt påverkar aktörers sekundära övertygelser. Det kan även påverka hur man förstår problem och deras lösningar och kan exempelvis utgöras av information om policyinstruments effektivitet, där informationen utgör en sorts upplysande funktion. Stora policyförändringar kan ske genom lärande, men är som mest sannolikt när det sker i kombination med en extern eller intern händelse.⁵⁴

ACF:s delar och hur de relaterar till varandra i policyprocessen åskådliggörs i figur 1.

⁵² Jenkins-Smith et al. (2017) s.145

⁵³ Ibid s.146

⁵⁴ Ibid s.146



Figur 1 - Flödesdiagram - Advocacy Coalition Framework⁵⁵

2.3.6 ACF tillämpbarhet

ACF tillkom genom erfarenheter utifrån en amerikansk kontext med deras politiska system, men har även tillämpats i en europeisk kontext. I en genomgång av tillämpningen av ACF påvisas att ACF är användbar för att identifiera viktiga variabler och ger fördelar i studerandet av EU:s policyprocess och dess ökade komplexitet.⁵⁶ Vidare så gavs även förslag på delar som behöver revideras. Definitionen av en förändring av den regerande koalitionen i ett flerparti system där bara delar av regerande partier byts ut föreslås innebära att mer än hälften av de regerandes platser byts ut mot aktörer ej tidigare i regering. En studie 2016 om tillämpning av ACF i en svensk kontext observerar att policyprocessen de senaste årtiondena blivit en mer öppen, konfliktfylld och informell process.⁵⁷ De undersökta studierna anses vidimera att vid undersökningar av policyprocessen så är koalitioner en viktig form av politisk organisering att undersöka. Det fanns mindre stöd för att

⁵⁵ Jenkins-Smith et al. (2017) s.143

⁵⁶ Sabatier, Paul (1998)

⁵⁷ Nohrstedt, Daniel. and Olofsson, Kristin (2016), A Review of Applications of the Advocacy Coalition Framework in Swedish Policy Processes. *European Policy Analysis*, 2: 18–42.

andra än politiska aktörer, intressegrupper, och myndigheter deltog i policysubsystemen, vilket anses gå emot trenden av en öppnare process. Studierna anses även, med anledning av brister i operationaliseringen av grundelement, inte vara tillräckliga för fullgott kunna bedöma ACF:s tillämpbarhet i en svensk kontext.

Fallstudier som har tillämpat ACF har givit ett antal nya insikter avseende delar i ACF. Weible påvisar i en studie av relationerna inom en policyprocess karakteriserad av komplexitet och konflikt att delade övertygelser är en central indikator för att förutse relationer inom ett policynätverk.⁵⁸ Något som en liknande fallstudie av Weible och Sabatier ser, att övertygelsessystem är en bra indikator för att identifiera koalitioner i policyprocessen.⁵⁹ Daniel Nohrstedt studie av svensk kärnkraftspolicy och förändring efter olyckorna på Three Mile Island och Tjernoby, vidimerade att koalitioner, som ACF antar, var stabila över tid. Vidare sågs koalitioner baserade på grundläggande policyövertygelser vara mer stabila än de som baserades på sekundära aspekter. Intressen samt politiskt lärande var viktiga faktorer för att förklara policyförändringen som skedde.⁶⁰ ACF ser resurser som en viktig del för koalitions försök att påverka policyprocessen. I Nohrstedt studie av FRA-lagen påvisar att vissa politiska resurser är mer viktiga än andra och att de bör kunna ordnas hierarkiskt. Formell legal auktoritet är en särskilt viktig resurs, då lagstiftarens medhåll är en förutsättning för policyförändring.⁶¹

2.3.7 Några svagheter i ACF

Förmågan att förklara avsaknad av policyförändring trots att subsystemet påverkats genom en extern eller intern händelse eller policyorienterat lärande är en svaghet. Små policyförändringar som sker efter en extern händelse som påverkat subsystemet är ytterligare en. Jenkins-Smith et al. ser att en väg att gå för att uppväga detta är att fokusera på hur *politiska resurser* nyttjas för att bibehålla status quo eller förändra

⁵⁸ Weible, Christopher M. (2005). Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. *Political Research Quarterly*, 58(3), 461-475

⁵⁹ Weible, Christopher M., & Sabatier, Paul. (2005). Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. *Policy Studies Journal*, 33(2), 181-201.

⁶⁰ Nohrstedt, Daniel (2010). Do Advocacy Coalitions Matter?: Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy. *Journal of public administration research and theory*, 20(2), 309-333.

⁶¹ Nohrstedt, Daniel (2011) s.480

policy.⁶² Det finns även svagheter rörande ACF:s förmåga att förklara vilka politiska resurser som är viktigast för att påverka policyprocessen och vinna inflytande över den samt vilken påverkan olika politiska system har på dessa resurser.⁶³ Vidare så ses policyorienterat lärande, som är en central del av ACF, som underutvecklat avseende vad som orsaker det, olika typer av lärande och vilken påverkan det har.⁶⁴

⁶² Jenkins-Smith et al. (2017) s.147

⁶³ Ibid s.155

⁶⁴ Ibid s.154

3. Tillvägagångssätt

3.1 Forskningsdesign

Studien kan i korta drag beskrivas som en intensiv fallstudie, där materialet utgörs av offentliga dokument och mediematerial, som med hjälp av teori och valda metoder ämnar beskriva en policyprocess och utifrån identifierade faktorer förklara utfallet.

En intensiv fallstudie skiljer sig från en extensiv sett till antalet analysenheter som avses undersökas. De intensiva tillåter en mer ingående undersökning av materialet, dess variabler och observation av eventuell förändring över tid, då färre analysenheter undersöks.⁶⁵ Denna fallstudie undersöker i detalj *en* policyprocess, det vill säga en enstaka fallstudie, med en beskrivande och förklarande ambition av det specifika fallet. Studien kan beskrivas som disciplinärt-konfigurativ, eller teorikonsumerande. Det är fallet i sig som är i fokus och teorin används som grund för vilka faktorer i fallet som är av vikt och kan förklara utfallet.⁶⁶ Något som inte hindrar för att viss teoriprövning kan bli aktuell, om teorin ej kan bidra till en förklaring av aktuellt fall.⁶⁷

3.2 Fallstudien - Varför hemlig dataavläsning?

Hemlig dataavläsning innebär ett omfattande ingrepp i den personliga integriteten. Det möjliggör bland annat för avlyssning av all elektronisk kommunikation på en enhet (exempelvis en dator eller mobiltelefon), all lagrad data och möjlighet att aktivera eventuell kamera och mikrofon. Policy som rör politiskt kontroversiella ämnen, så som omfattande ingrepp från det allmännas sida i integriteten, blir därmed särskilt empiriskt intressant att undersöka med anledning av de rör grundläggande demokratiska värden. Fallet kan beskrivas utgöra det som Teorell och Svensson benämner som ett ”tungt” fall.⁶⁸ Policyområden karakteriserade av teknologisk komplexitet och som är politiskt kontroversiella antas göra ACF särskilt

⁶⁵ Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara*. Malmö: Liber AB. s.80

⁶⁶ Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2016). *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s.42–43; Kaarbo, Juliet och Beasley, K. Ryan. A Practical Guide to the Comparative Case Study Method in Political Psychology. *Political Psychology*, Vol. 20, No. 2 (1999): 369–391. s.374

⁶⁷ Esaiasson, Peter, Et al. (2016). s.43

⁶⁸ Teorell och Svensson (2007). *Att fråga och att svara*. s.151–152.

applicerbart.⁶⁹ Det finns även centrala myndigheter som arbetar hårt för att verktyget ska komma dem tillhanda, trots det har ingen lag kommit till, men återkommit på agendan på senare tid. Icke-förändringen blir i sig intressant att undersöka och förklara, samt återkomsten på agendan. ACF-forskning i en svensk kontext har dominerats av policystudier av miljö-, energi- och sociala frågor.⁷⁰ Denna studie utgör ett kumulativt bidrag till denna forskning, men utgör även ett komplimenterande värde i relation till Nohrstedts studie av policyprocessen rörande FRA-lagen.⁷¹

3.3 Material

I beaktande av vilket material som blir aktuellt för studien blir fallet i sig styrande och de faktorer som ACF pekar ut som viktiga. Policysubsystemet är analysens primära fokus i ACF. De definieras av sitt policyämne, geografisk omfattning och aktörer som regelbundet direkt eller indirekt försöker påverka subsystemet.⁷² I studien är det fallet i sig som är av intresse och ”[...]den interaktion som sker över tid mellan policyn och omgivande aktörer, händelser, kontexter och utfall”.⁷³ Härmed måste vissa avgränsningar göras avseende arenor där policysubsystemet och policyprocessen bedrivs, interagerar med och påverkas av. Materialet utgörs av offentliga dokument rörande hemliga tvångsmedel generellt och primärt de som berör HDA. Vidare så finns aktörer som direkt eller indirekt påverkar processen på andra arenor. Dessa arenor kan vara riksdagen och media. Dessa kan även vara en aktör och en arena för andra aktörer att påverka policyprocessen. Vidare så är händelser i omvärlden eller inom subsystemet något som kan påverka i första hand de så kallat dynamiska faktorerna (se punkt 2.3.4.), vilket kan identifieras i mediematerial och offentliga dokument.

Dokument inom ramen för lagstiftningsprocessen blir det primära undersökningsmaterialet, men även andra offentliga dokument som berör HDA och hemliga tvångsmedel. Primärt behandlas HDA i SOU 2005:38, *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.* och i SOU 2017:89, *Hemlig*

⁶⁹ Jenkins-Smith et al. (2017) s.142-143

⁷⁰ Nohrstedt, Daniel. and Olofsson, Kristin (2016)

⁷¹ Nohrstedt, Daniel (2011)

⁷² Jenkins-Smith et al. (2017) s.139

⁷³ Min översättning ur: Weible, Christopher M. (2017). Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. I: *Theories of the Policy Process*. 1-13. s.2

dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet, men dyker även upp i SOU 2012:44, *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*.

En del i ACF är att kartlägga aktörers övertygelser, då övertygelser är det som konstituerar policy och policyförslag.⁷⁴ Aktörer som sedermera utifrån delade övertygelser kan grupperas i övertygelsekoalitioner. Att kartlägga övertygelser och identifiera koalitioner görs utifrån de två primära betänkandena och tillhörande remisser samt de befintliga lagar om hemliga tvångsmedel som råder 2005 och 2017.

För att beskriva processen och faktorer i den, så som interna/externa händelser eller koalitioners nyttjande av sina resurser, krävs det utöver offentliga dokument att ytterligare empiriskt material nyttjas, vilket i detta fall är mediematerial. Materialet identifierades genom mediearkivet Retriever. Vald sökterm är: *dataavläsning**, vilket ger följande träffar i *tryckt press*: 16 (2005), 14 (2006), 1 (2007, 2012 och 2013), 22 (2014), 370 (2015), 214 (2016) och 315 (2017). Samtliga artiklar kommer ej nyttjas utan artiklar väljs ut efter en övergripande genomgång och nyttjas i beskrivandet av processen och för att belägga faktorer som påverkat policyprocessen. För att erhålla en övergripande bild av processen utifrån mediematerial genomförs en övergripande genomgång av en stor mängd mediematerial. Det utgörs av 201 artiklar från TT, 23 från Expressen, 39 från Sydsvenskan, 27 stycken från Göteborgs-Posten och 22 från Dagens Nyheter. Från dessa väljs ett antal ut och används som underlag i analysen och för att påvisa faktorer i policyprocessen som ACF stipulerar är av vikt.

Material som hade utökat möjligheten för studien att förklara fallet hade varit om man även genomfört intervjuer med identifierade koalitionsmedlemmar av vikt. Där hade en undersökning av dessas övertygelser, händelser påverkan, ny information och liknande faktorer gett studien ytterligare förklaringsvärde. Det hade kunnat belysa delar som ej framgår i studiens nu valda material. Möjligheten att få till stånd intervjuer med dessa aktörer ses dock som begränsat med anledning av frågans natur, den sekretess som omgärdar arbetet med hemliga tvångsmedel och att det är en pågående process.

⁷⁴ Jenkins-Smith et al. (2017) s.142

3.4 Metod

Studien ämnar beskriva och förklara en policyprocess där teorin pekar ut ett antal faktorer som påverkar processen och kan förklara utfallet. ACF:s fokuserar på en mängd faktorer som kan förklara utfallet av en policyprocess som sträcker sig över flera år. Detta kräver metoder som lämpar sig både för att beskriva skeende och faktorer.

I ACF är policysubsystem primär analysenhet, därmed viktig att definiera utifrån empirin. Det gäller även aktörers övertygelser.⁷⁵ Att beskriva ett statistiskt förhållande, som övertygelser i relation till policyn om HDA, kräver en metod som från empirin kan utvinna dessa. *Tolkningslära*(textanalys) och *källkritisk* metod beskriver Teorell och Svensson som två tillvägagångsätt väl lämpade för att beskriva tillstånd respektive skeenden.⁷⁶ I policyprocessen antar ACF att det finns ett antal faktorer som kan påverka policyprocessen. I aktuell studie vet vi redan utfallet, dataavläsning har ej implementerats, och en förklaring av utfallet kräver en metod för att spåra faktorer som ACF stipulerar är viktiga i policyprocessen. Studiens valda metod, *processpåring*, beskrivs av Teorell & Svensson som: ” [...] att man spårar mekanismerna i den historiska processen mellan orsak och verkan”, där fokuset är det enskilda fallet.⁷⁷ Nedan kommer valda metoder att översiktligt beskrivas och hur teorin i relation till valda metoder ska operationaliseras.

3.3.1 Kvalitativ textanalys och operationalisering

Kvalitativ textanalys syftar till att ta fram en text väsentliga innehåll genom ” [...] en noggrann läsning av textens delar, helhet och den kontext vari den ingår”.⁷⁸ En tillämpning av metoden handlar om att ställa preciserade frågor till texten och se om texten kan svara på dem. Frågorna blir ett sätt att lyfta fram, ur empirin och ur dess komplexitet, de policyövertygelser som eftersöks.⁷⁹ För att frågorna ska ha ett värde måste de utgå från vad ACF stipulerar utgör policyövertygelser för att därmed mäta

⁷⁵ Jenkins-Smith et al. (2017) s.142

⁷⁶ Teorell och Svensson (2007) s.98

⁷⁷ Teorell och Svensson (2007) s.247

⁷⁸ Esaiasson, Peter, Et al. (2016) s.211

⁷⁹ Ibid s.212-213

det som avses att mäta och frågorna utgör ”empiriska indikatorer” av det som undersöks.⁸⁰

De policyförslag betänkandena utgör ses utifrån ACF som en översättning av aktörers policyorienterade övertygelser och kan därmed mätas på liknande sätt. Aktörer som skickar in remisser till betänkandena kommer att analyseras med stöd av analysfrågor för att utröna vad för övertygelser de har i relation till förslaget. Aktörer kommer sedan att kategoriseras i koalitioner som baseras på deras inställning till policyförslaget. Analysfrågor som ställs till materialet redovisas under respektive avsnitt i analysen där metoden är aktuell.

3.3.2 Processpåring och operationalisering

Processpåringen handlar i stor utsträckning om att lägga ett empiriskt pussel. Metoden kräver en teori som utöver centrala förklaringsfaktorer kan påvisa mekanismer som leder till att x orsakar y.⁸¹ Teorin, om den stämmer, ska kunna peka på utfall och mekanismer som leder till dem. Desto fler mekanismer som teorin pekar ut och som kan beläggas, ökar förklaringsfaktorn.⁸² Det handlar om att spåra ”mekanismerna mellan orsak och verkan”.⁸³ Teorell liknar processpåringens logik med detektivarbete där insamlade bevis, motiv och indicier pekar mot en person och där åklagarens uppgift sedermera är att väga det sammanlagda materialet för att ställa den misstänktes skuld utom rimligt tvivel.⁸⁴ Det finns flera olika typer av processpåring, men i denna studie avses en processpåring som ska förklara utfallet, vilket är en fallspecifik metod som syftar till att nå en tillräckligt bra förklaring av utfallet och liknar historiska undersökningar där många mekanismer spåras i fallet som kombineras och kan förklara utfallet.⁸⁵

⁸⁰ Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2004). *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s.239

⁸¹ Teorell och Svensson (2007) s.247

⁸² Ibid s.247

⁸³ Ibid s.247

⁸⁴ Ibid s.247

⁸⁵ Beach, Derek och Brun Pedersen, Rasmus.(2013) *Process Tracing Methods, Foundation and Guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press. s.18-19

I processpåring är det av vikt att definiera de delar av teorin man avser att undersöka och undersökning strävar efter att eftersöka förekomsten av dem⁸⁶ Att inom ramen för processpåring operationalisera ACF handlar om att söka efter faktorer i empirin avseende policyprocessen som hänför sig till ” [...] *den interaktion som sker över tid mellan policyn och omgivande aktörer, händelser, kontexter och utfall*”.⁸⁷ Exempel är en stabil eller förändrad allmän opinion begränsar alternativt möjliggör för olika aktörer att föra fram attraktiva policynarrativ eller söka att utestänga tidigare populära policynarrativ. Inom ramen för ACF och policyprocessen är det faktorer utanför och inom policysubsystemet som begränsar och möjliggör deras agerande i relation till policyprocessen. Därmed är det sådana faktorer som i empirin som måste beläggas för att svara på studiens syfte och frågeställningar och utifrån beskrivet skeende, förklara utfallet. Respektive faktor som ACF pekar ut och vars förekomst undersöks definieras i analysavsnittet.

3.3.3 Källkritik

Att nyttja en källkritisk metod innebär dels att beskrivet skeende beläggs med källor till det som påstås ske, dels en bedömning av vilka källor som är användbara i beskrivande av policyprocessen utifrån ett antal källkritiska kriterier. Viktiga kriterier att använda är äkthet, samtidighet, centralitet, tendens och oberoende.⁸⁸ Empirin, som tidigare beskrivits under punkt 3.3, baseras på offentliga dokument, remisser och mediematerial, vilka samtliga inhämtas från erkända databaser eller begärts ut som allmänhandling och kan därmed antas vara autentiska(äkthet). Empirin är vidare producerad och publicerad under perioden för undersökningen(samtidighet) och handlar om och skrivs av aktörer inom ramen för policyprocessen under aktuell period(centralitet). Eventuell sanningshalt(tendens) och beroende i empirin är av mindre vikt, då aktörers uttalanden och ståndpunkter i relation till HDA snarare kan antas ha en viss tendens, beroende på aktörens övertygelser. Även de vinklingar media gör utifrån medielogiken, så som att framhärda kontroversiella ståndpunkter eller konflikter, blir en del av koalitionernas påverkan på policyprocessen.

⁸⁶ Beach och Brun Pedersen (2013) s.48

⁸⁷ Min översättning ur: Weible, Christopher M. (2017). Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. I: *Theories of the Policy Process*. 1-13. s.2

⁸⁸ Teorell och Svensson (2007) s.98

4 Bakgrund

4.1 Tvångsmedel och dess roll inom brottsbekämpningen

Inom det övergripande lagstiftningsområdet för brottsbekämpningen finns det en mängd lagar som syftar till att beivra, bekämpa och lagföra handlingar och dess effekter. Det vill säga brottsliga handlingar. Vissa brott har mer eller mindre omfattande straffbestämmelser beroende på hur allvarliga de anses vara. En viktig del i straffbestämmelsen avseende olika brott är den koppling som finns mellan brottets minimistraff, strafflängd och de tvångsmedel som därigenom blir tillgängliga för de brottsbekämpande myndigheterna. En person misstänkt för brott där det lindrigaste straffet som kan utdömas är två år, straffet kan antas överstiga två år eller vissa särskilt beskrivna brott⁸⁹ ger myndigheter tillgång till fler instrument än vid brott med lägre straffbestämmelser.

Myndigheters användning av tvångsmedel grundar sig i tre allmänna principer; ändamåls-, behovs-, och proportionalitetsprincipen.⁹⁰ Tvångsmedels användande får ske enbart utifrån ändamål stipulerad i lagstiftningen. Nyttjas enbart om andra mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga och ett påtagligt behov finns. Tvångsmedlet och dess användande ska stå i proportion avseende hur omfattande och ingripande det är, till vad som antas vinnas med åtgärden. Tvångsmedel avser en åtgärd inom straffprocessen som inte är ett straff eller andra sanktioner och utgör ett ingrepp av myndigheter i ”enskilds rättssfär”.⁹¹ Syftet med tvångsmedel är att inom ramen för en förundersökning kunna utreda brott⁹² eller för att en rättegång ska kunna genomföras⁹³. Det finns dock ett undantag från förundersökningsfallen och det gäller vissa typer av allvarliga brott, vilka anses innebära sådana allvarliga konsekvenser att man vill hindra dem från att realiseras.⁹⁴ Det avser exempelvis brott som kan karaktäriseras som terroristbrott, så som allmänfarliga ödeläggelse med terrormotiv. I de fallen finns det inget krav på att man ska ha nått upp till nivån skäligen misstänkt.

⁸⁹ Exempel på dessa brott är mord eller dråp, och särskilt beskrivna brott kan exempelvis vara sabotage eller företagsspioneri, se bland annat Rättegångsbalken 27 Kap. 18 §

⁹⁰ SOU 2017:89 s.74

⁹¹ Ibid s.74

⁹² Exempel är husrannsakan i misstänkt persons bostad som syftar till att beslagta bevis av vikt för utredningen av brottet, se Rättegångsbalken 28 Kap. 1 §. Hemliga tvångsmedel är ytterligare ett sådant instrument.

⁹³ Exempel är häktning av misstänkt person som utgör en flyktfara med anledning av att denne ej är svensk medborgare och kan antas undandra sig lagföring, se Rättegångsbalken 24 Kap. 1 §.

⁹⁴ SOU 2017:89 s.75

Att vara skäligen misstänkt innebär att det ska ” [...] finnas konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen har begått brottet som misstanken avser”.⁹⁵ I dessa fall kan hemliga tvångsmedel nyttjas ändå utefter vissa premisser som bland annat stipuleras i den så kallade preventivlagen.⁹⁶ Hemliga tvångsmedel får nyttjas enligt preventivlagen om:

”[...]det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet som innefattar en i den nya lagen särskilt angiven gärning. Dessutom måste åtgärden vara av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten. Slutligen måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig emot eller för något annat motstående intresse”.⁹⁷

⁹⁵ Polisen.se, *Gripen, anhållen eller häktad*

⁹⁶ SOU 2017:89 s.75

⁹⁷ Prop. 2005/06:177, *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, s.52

5 Analys

För att kunna svara på frågorna:

- *Hur har policyprocessen avseende hemlig dataavläsning sett ut mellan 2005 – 2017?*
- *Varför har försök att genomföra policyförändring misslyckats?*
- *Varför har hemlig dataavläsning återkommit på agendan?*

måste processen beskrivas för att sedan i processen analysera faktorer som ACF stipulerar är vikt för att förstå utfallen. Detta är den övergripande dispositionen analysen kommer utgå från.

5.1 Hemlig dataavläsning 2005–2017

Under regeringen Göran Persson med Justitieminister Thomas Bodström kom HDA för första gången upp på regeringens agenda(officiellt⁹⁸) i och med dess lansering i SOU 2005:38. Betänkandet var en av produkterna från den så kallade *Beredningen för rättsväsendets utveckling* (BRU) som tillkom efter ett regeringsdirektiv 2000.⁹⁹ BRU hade inget explicit direktiv från regeringen att utreda ytterligare tvångsmedel, men hade under deras utredning blivit upplysta om, från både Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen och åklagare, att det fanns ett stort behov av HDA för de brottsbekämpande myndigheterna.¹⁰⁰ Förslaget kom dock inte att gå vidare från betänkandet och behandlas vidare inom lagstiftningsprocessen under Perssons regering.

Media behandlade ämnet under 2005 och 2006, där Datainspektionens remissvar och negativa synpunkter lyftes fram. Kritiken ansåg att en utökad övervakning hotade privatlivet och att allt fler lagförslag som gör ingrepp i den personliga integriteten förts fram.¹⁰¹ Detta knyter an till en vidare debatt som sker vid denna period, om personlig integritet och statens ingrepp i den. Aktörer som var kritiska till en utveckling de uppfattade gå mot ett allt större övervakningssamhälle kom att benämna

⁹⁸ SOU 2017:89 s.105

⁹⁹ SOU 2005:38 s.3

¹⁰⁰ Ibid s.348

¹⁰¹ Björn Svensson, *Nej till hemlig buggning av datorer – Datainspektionen varnar för effekterna*, Göteborgs-Posten. 2005-12-17; TT, *Privatliv hotas av statens växande övervakning*, Tidningarnas Telegrambyrå. 2006-01-22; DN

detta storebrorssamhälle som Bodströmsamhället istället, efter Justitieministern Thomas Bodström.¹⁰² I en ledare i Dagens Nyheter varnades för, bland annat på grund av att lagförslag om avlyssning, registrering och buggning lanserats inom en kort period, att Bodström var en fara för rättssäkerheten.¹⁰³

Under 2006 tog Alliansen regeringsmakten, med Fredrik Reinfeldt som statsminister och Beatrice Ask som Justitieminister. HDA blev ej föremål för behandling av den nya regeringen, något som skedde med andra förslag som lanserats under den tidigare regeringen. Både den så kallade preventivlagen och hemlig rumsavlyssning (buggning) blev lag.¹⁰⁴ HDA var inte närvarande på dåvarande regeringens agenda och behandlades varken i offentliga dokument eller av andra aktörer i media. En gång under Alliansens mandatperiod dyker HDA upp i offentliga dokument, i ett betänkande 2012.¹⁰⁵ Det fanns inga direktiv att avhandla instrumentet, men de kände sig nödgade att kort behandla det med anledning av att de brottsbekämpande myndigheterna "[...] med viss emfas framhållit att det finns ett behov av tvångsmedlet och att det bör införas".¹⁰⁶ Utredningens förhoppning var att om de kort behandlade frågor som ej var inom ramen för utredningens direktiv, men som ansågs angelägna, skulle regeringen kunna ta initiativ till vidare utredning av dem.¹⁰⁷ Något som ej genomfördes och HDA var ej uppe på agendan fram till att de dök upp i media 2014 med anledning av en debatt som hölls i Rosenbad i slutet av april månad.¹⁰⁸ Det dök därefter inte upp i det offentliga under resten av 2014.

2014 var även ett valår och Socialdemokraterna tillsammans med Miljöpartiet bildade regering med Stefan Löven som statsminister, Morgan Johansson som justitieminister och Anders Ygeman som inrikesminister. Under 2014 och fortsatt framåt till 2017 behandlades HDA i varierande grad i media.¹⁰⁹ I december 2015 hade både

¹⁰² Olle Abrahamsson, *Integritetsskyddet i lagstiftningen*, Svensk Juristtidning, 2006

¹⁰³ DN, *En farlig Justitieminister*, Dagens Nyheter. 2005-12-22

¹⁰⁴ Se Prop. 2005/06:177, som är ett av förarbetena till Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott eller Prop. 2005/06:178, *Hemlig rumsavlyssning*, som är ett av förarbetena till Lag (2007:978) om hemlig rumsavlyssning

¹⁰⁵ SOU 2012:44, *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*

¹⁰⁶ Ibid s.765

¹⁰⁷ Ibid s.765

¹⁰⁸ TT, *Åklagare vill avlyssna datatrafik*, TT Nyhetsbyrå, 2014-04-24; Björn Ewenfeldt och Fredrik Gunér, *Förslag om tvångsmedel vållar debatt*, TT Nyhetsbyrå, 2014-04-24

¹⁰⁹ Sökning i mediedatabasen Retriever på dataavläsning* i tryckt press ger antalet träffar: 16(2005), 14(2006),1(2007, 2012, 2013), 22(2014), 370(2015), 214(2016) och 315(2017).

regeringen och Alliansen kommit överens om ett antal ”antiterroråtgärder” som skulle genomföras, där en utredning av HDA var en av punkterna.¹¹⁰ Ett direktiv att utreda frågan explicit kom från regeringen 2016 och betänkandet var klar i november 2017 och remissvar var inne i början av 2018.¹¹¹ Något mer har inte skett med förslaget officiellt.

5.2 Hemlig dataavläsning – stor eller liten policyförändring

Inom ACF ses policy som en översättning av aktörers policyorienterade övertygelser och kan därmed på mätas på liknande sätt som en enskild aktörs övertygelser. Policyförändringar kan därmed analyseras utifrån vilken grad de skiljer sig från tidigare policy inom aktuellt område, där ACF gör en klar distinktion mellan stor eller liten policyförändring. Förändringar av grundläggande policyövertygelser, exempelvis en förändring av de grundläggande normativa målen för policyn, definieras som en stor policyförändring. En liten policyförändring avser en förändring av de mer instrumentella delarna och avser oftast mindre delar i ett policysubsystem, exempelvis vilka medel som ska nyttjas för att nå policymålen, budgetallokering m.m. Stora policyförändringar är därmed svårare att få till då de avser att förändra grundläggande strategier och värden för att nå målen inom subsystemet.¹¹² Därmed blir frågan: *Är en implementering av hemlig dataavläsning att anse som en stor eller liten policyförändring?*

Hemliga tvångsmedel har en särställning bland tvångsmedlen. De används utan att den som blir berörd vet om dem, men det antas att tvångsmedlet företas mot dennes vilja.¹¹³ Det är tvångsmedels natur, särskilt hemliga tvångsmedel, att de avser normativa bedömanden om vad som, enligt andra kapitlet 21§ regeringsformen, kan anses som godtagbara inskränkningar i enskilds fri- och rättigheter i ett demokratiskt samhälle. Det är mot de grundläggande normativa värderingarna som finns inom hemliga tvångsmedel 2005 och 2017 som förslagen om HDA kommer jämföras med i syfte att klargöra om ett införande kan anses som en stor förändring. Det vill säga om

¹¹⁰ TT, *Antiterror-samtal i hamn*, TT Nyhetsbyrån, 2015-12-10; TT, *Terrorsverige: de 13 punkterna*, TT Nyhetsbyrån, 2015-12-10

¹¹¹ Dir. 2016:36; SOU 2017:89

¹¹² Jenkins-Smith et al. (2017) s.145; Sabatier, Paul (1998) s.112.

¹¹³ SOU 2017:89 s.74

HDA avviker från implementerade tvångsmedels omfattning och de normativa värdeprioriteringar som de utgör.

Som exempel kan nämnas att innan förslaget om HDA kom 2005 så hade det år 2004 genomförts en reform som bröt mot ”den långvariga traditionen av vaktslående om krav som ansetts grundläggande vid användningen av hemliga tvångsmedel [...]”, principer som ansetts grundläggande i 50 års tid.¹¹⁴ Förändringarna avsåg bland annat avsteg från minimikravet på två års fängelse för nyttjande av hemliga tvångsmedel.¹¹⁵ Detta kan ses som en storpolicyförändring genom att grundläggande normativa förändringar genomfördes, effektiv brottsbekämpning prioriterades framför skyddet för enskild att inte bli föremål för intrång i sin integritet, och avvek därmed från tidigare normativa värderingar.

5.2.1 Hemliga tvångsmedel och hemlig dataavläsning 2005

När betänkandet som behandlade HDA lanserades år 2005 fanns det ett antal hemliga tvångsmedel tillgängliga för de brottsbekämpande myndigheterna och i betänkandet likställdes HDA med hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Dessa tvångsmedel kan kort beskrivas enligt nedan:

- *Hemlig teleavlyssning* avser en avlyssning eller inspelning av ljud, text, bild, data eller övrig information som förmedlats eller förmedlas genom exempelvis telefonsamtal eller datakommunikation.¹¹⁶ Tillstånd ges av domstol när förundersökningen gäller brott där lindrigaste straff är minst två år alternativt att det utifrån omständigheterna avseende brottet kan antas ge ett straff som överstiger två år. Det kan ske avlyssning av andra än den misstänkte, exempelvis sambo, om det kan antas att misstänkt kan använda dennes telefon.¹¹⁷
- *Hemlig kameraövervakning* innebär att en misstänkt övervakas genom exempelvis fjärrstyrda kameror och kan nyttjas på plats där misstänkt kan antas komma att uppehålla sig, det vill säga även en kompis eller flickväns

¹¹⁴ SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten*, del 1, s.174; Olle Abrahamsson, *Integritetsskyddet i lagstiftningen*, Svensk Juristtidning, 2006

¹¹⁵ SOU 2007:22 s.174–175

¹¹⁶ SOU 2005:38 s.121

¹¹⁷ Ibid s.123

bostad. Beslutas av domstol på samma premisser som gäller för hemlig teleavlyssning.¹¹⁸

Dessa tvångsmedel fick endast användas när någon kan *skäligen misstänkas* för brottet och är begränsade i tid till max en månad från beslutet, något som kan förlängas på begäran från åklagare till domstolen.¹¹⁹ Ett undantag, vilket ej kräver brottsmisstanke eller pågående förundersökning, är enligt lagen om särskild utlänningskontroll (LSU). Den ger möjlighet att nyttja hemlig teleavlyssning och teleövervakning, men ej kameraövervakning, på utlänningar i riket som ej kan utvisas, men som kan befaras medverka i eller begå terroristbrott.¹²⁰ I de fallen krävs ingen skäligen misstanke.

HDA avser att hård- eller mjukvara installeras i ett informationssystem genom ett hemligt intrång i bostad eller på arbetsplats alternativt att mjukvara skickas till informationssystemet.¹²¹ Det ger en möjlighet att spela in eller avläsa ljud, text, bild, data eller övrig information som förmedlats eller förmedlas genom exempelvis telefonsamtal eller datakommunikation, precis som vid hemlig teleavlyssning. Skillnaden är dock, som advokatsamfundet pekar på i sitt remissvar, att det även skulle möjliggöra för aktivering en eventuell webbkamera och eller mikrofon och avlyssna i realtid (så kallad buggning som ej fanns 2005).¹²² Det gör även tillgång till mer information, eftersom en dator kan ha mängder av uppgifter sparade, än vad som skulle vara fallet vid nyttjande av både hemlig telefonavlyssning och kameraövervakning. När HDA ska få nyttjas jämföras med de fall som avser hemlig teleavlyssning och kameraövervakning, men även vid barnpornografibrott som ej är ringa, dataintrång och hets mot folkgrupp som ej är ringa.¹²³ Det får användas på ett informationssystem, även om ingen skäligen misstänkt finns, i syfte att klargöra vem som skäligen kan misstänkas alternativt om det finns anledning att anta att misstänkt

¹¹⁸ Prop. 2005/06:177, *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott* s.20

¹¹⁹ SOU 2005:38 s.125

¹²⁰ Prop. 2005/06:177 s.23

¹²¹ SOU 2005:38 s.361

¹²² Sveriges advokatsamfund, *Remissyttrande SOU 2005:38*

¹²³ SOU 2005:38 s.373

har eller kommer använda informationssystemet.¹²⁴ Det ska även få användas enligt Lagen om särskild utlänningskontroll.¹²⁵

När respektive hemligt tvångsmedel får användas återfinns i tabell 1.

Tabell 1.

Hemlig teleavlyssning (2005)
Förundersökningsfallen <ul style="list-style-type: none">- Lindrigaste straff för brottet är två år- Andra brott om straff antas överstiga två år med hänsyn till omständigheterna- På annan än skäligen misstänkt i vissa fall
Underrättelsefallen Under vissa förutsättningar enligt LSU. Krävs ej skäligen misstanke
Hemlig kameraövervakning (2005)
Förundersökningsfallen Samma förutsättningar som för teleavlyssning enligt lagstiftning 2005
Förslag till hemlig dataavläsning (2005)
Förundersökningsfallen Samma förutsättningar som för teleavlyssning enligt lagstiftning 2005 och för: <ul style="list-style-type: none">- Brott med lägre straffvärde så som barnpornografibrott och hets mot folkgrupp som ej är ringa samt dataintrång- På annan än skäligen misstänkt i vissa fall
Underrättelsefallen Under vissa förutsättningar enligt LSU. Krävs ej skäligen misstanke

Är en implementering av hemlig dataavläsning att anse som en stor eller liten policyförändring 2005?

HDA föreslås få användas i liknande fall som hemlig kameraövervakning och telefonavlyssning, men utvidgas även till andra brott där rådande tvångsmedel i normalfallet ej får nyttjas. HDA kan innebära ett större intrång i enskilds integritet i och med den mängd information som skulle kunna erhållas jämfört med övriga tvångsmedel. Vid tiden för förslaget om HDA hade även en flertalet andra förslag lagts fram inom tvångsmedel och insamling och registrering av uppgifter samt ett antal antagna förslag genomförts.¹²⁶ Under våren 2006 hade även förslag om hemlig rumsavlyssning och den så kallade preventivlagen lagts fram för riksdagen. I det fallet

¹²⁴ SOU 2005:38 s.382, 384

¹²⁵ Ibid s.398

¹²⁶ Datainspektionen, *Remissyttrande SOU 2005:38*

valde riksdagen, på begäran av vissa ledamöter, att låta förslagen vila ett år.¹²⁷ Därmed kan det argumenteras för att HDA skulle utgöra ett ytterligare större ingrepp i den personliga integriteten än vad som var rådande och avvek därmed från rådande grundläggande normativa värderingar HDA kan därmed ses som en del i en stor policyförändring om det hade genomförts.

5.2.2 Hemliga tvångsmedel och hemlig dataavläsning 2017

När betänkandet om HDA utkommer i november 2017 finns de tidigare beskrivna tvångsmedlen kvar. Teleavlyssning och teleövervakning är omdöpta till *hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation* och *hemlig övervakning av elektronisk kommunikation*. Det har även tillkommit tvångsmedel benämnt *hemlig rumsavlyssning*.¹²⁸

Hemlig rumsavlyssning innebär en avlyssning eller inspelning av ljud i utrymmen som allmänhet ej har tillträde till. Får enbart användas under förundersökning och inte i underrättelsesyfte enligt preventivlagen eller LSU. Det ska avse brott där minsta straff är fyra år eller för vissa andra uppräknade brott.¹²⁹

Något som initierades 2004 och blev lag 2008 är den så kallade preventivlagen.¹³⁰ LSU och preventivlagen ger möjlighet, främst till Säkerhetspolisen, att nyttja hemliga tvångsmedel i underrättelsesyfte för att förhindra vad som definieras som särskilt allvarlig brottslighet.¹³¹ Det innebär att utifrån den lagen får hemliga tvångsmedel nyttjas *utan att en person är skäligen misstänkt*. Preventivlagen tar sikte på de brott där risken för ett fullbordat brott anses innebära en alltför stor konsekvens och den ska därmed möjliggöra att förhindra att dessa brott sker.¹³² Sådana brott kan vara grovt spioneri eller terroristbrott, men även mord, dråp eller grov misshandel om avsikten är påverka offentligt organ eller en journalist.¹³³

¹²⁷ Riksdagsskrivelse 2005/06:321

¹²⁸ SOU 2017:89 s.74

¹²⁹ Ibid s.82–83

¹³⁰ Prop. 2005/06:177 s.11; Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

¹³¹ SOU 2017:89 s.75

¹³² Prop. 2005/06:177 s.38–40

¹³³ Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Förslaget i SOU 2017:89 om HDA avser att genom ett tekniskt hjälpmedel i hemlighet bereda sig tillträde till och avläsa eller uppta uppgifter i ett informationssystem. Det kan avse en dator, mobil, smartklocka, server m.m. Det kan även avse ett användarkonto till en mail-samtalstjänst eller annan meddelandetjänst.¹³⁴ De uppgifter som får erhållas genom HDA är samtliga uppgifter som du kan få tillgång till genom de övriga tvångsmedlen. Det avser: exempelvis samtal, sms, mms, filer som har skickats eller skickas (avlyssning av elektronisk kommunikation). Meddelanden får även hindras från att nå fram. Vilken position utrustningen har haft eller har (positionering). Aktivera eventuell kamera och övervaka (kameraövervakning). Avlyssna samtal som sker i vid sådana platser dit allmänheten inte har tillträde till (rumsavlyssning) samt uppgifter som finns lagrade i den utrustning som avlyssnas och inte avser uppgifter som definieras ovan.¹³⁵

Utredningen pekar själva på att förslaget på flera sätt kan öka risken för enskilds personliga integritet och om inte tydliga begränsningar görs kan en fullständig kartläggning och övervakning genomföras. Det möjliggör för en långtgående övervakning samt kan påverka informationssäkerheten på annan utrustning än den som övervakas.¹³⁶ Utredningen har därmed likställt de olika uppgifterna man kan få genom dataavläsning med de bestämmelserna som finns för respektive tvångsmedel som redan finns, det vill säga att möjlighet till att aktivera kamera likställs med kameraövervakning och avlyssning av samtal i slutna utrymmen likställs med rumsavlyssning.¹³⁷ HDA delas där med upp i flera kategorier och tillstånd ges bara till inhämtning av sådana uppgifter som man skulle kunna erhållit med befintliga tvångsmedel.

När respektive hemligt tvångsmedel får användas återfinns i tabell 2.

¹³⁴ SOU 2017:89 s.338-340

¹³⁵ Ibid s.340-342

¹³⁶ Ibid s.18

¹³⁷ Ibid s.20-21

Tabell 2.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (2017)
<p>Förundersökningsfallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lindrigaste straff för brottet är två år - Andra brott om straff antas överstiga två år med hänsyn till omständigheterna. - Ett antal särskilt specificerade brott - På annan än skälig misstänkt i vissa fall
<p>Underrättelsefallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Under vissa förutsättningar enligt preventivlagen - Under vissa förutsättningar enligt LSU - Kräver ej skälig misstanke i båda fallen
Hemlig kameraövervakning (2017)
<p>Förundersökningsfallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samma förutsättningar som för avlyssning av elektronisk kommunikation enligt lagstiftning 2017
<p>Underrättelsefallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Under vissa förutsättningar enligt preventivlagen - Kräver ej skälig misstanke
Hemlig rumsavlyssning (2017)
<p>Förundersökningsfallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Endast under förundersökning av brott med minst fyra år som lindrigaste straff eller ett antal specifika brott - Måste finnas någon skälig misstänkt <p>Underrättelsefallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Får ej användas i detta syfte
Förslag till hemlig dataavläsning (2017)
<p>Förundersökningsfallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inhämtning av uppgifter i samtal, mms m.m. likställs med hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation - Inhämtning av uppgifter som innebär en kameraövervakning likställs med hemlig kameraövervakning - Inhämtning av uppgifter som avser samtal i utrymmen dit allmänheten inte har tillträde likställs med hemlig rumsavlyssning - Inhämtning av andra uppgifter som finns lagrade i ett informationssystem och som inte avser uppgifter beskrivna ovan likställs med hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. -
<p>Underrättelsefallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enligt samma bestämmelser för sådana uppgifter som likställs med rådande tvångsmedel - Inte tillåtet att inhämta rumsavlyssningsuppgifter enligt preventivlagen - Inte tillåtet att inhämta rums- eller kameraövervakningsuppgifter enligt LSU

Är en implementering av hemlig dataavläsning att anse som en stor eller liten policyförändring 2017?

Som jämförelsen av rådande tvångsmedel 2017 och förslaget om HDA påvisar är skillnaden mellan rådande normer och förslaget mindre än skillnaden som var rådande 2005. De har delat upp de olika uppgifterna som kan erhållas med HDA och likställt dem med de uppgifter som kan erhållas med respektive rådande tvångsmedel och de har även likställt kraven att nyttja dem med rådande tvångsmedel. Dock så finns potentialen till en mer ingripande och omfattande övervakning än med rådande tvångsmedel, men det kan anses att en implementering av HDA 2017 i varje fall kan anses utgöra en mindre förändring 2017 än vad en implementering hade utgjort 2005.

5.3 Policysystemet

För att förstå policyprocessen utgår ACF från policysystemet som definieras utifrån ett policyämne, dess omfattning och aktörer som direkt eller indirekt påverkar systemet.¹³⁸ I detta fallet är det brottsbekämpning som är det övergripande ämnet, men specifikt avgränsas policysystemet till att avhandla aktörer som deltagit med remissvar till båda utredningarna om policyinstrumentet HDA.

Till de två statliga utredningarna, SOU 2005:38 och 2017:89, som explicit behandlat HDA har 54 respektive 42 remissvar inkommit. Dessa har jämförts för att hitta aktörer som deltagit i båda fallen och därmed kan sägas uppfylla ACF:s krav på ett regelbundet deltagande.¹³⁹ Kvar blir 24 remissvar för respektive utredning. Vissa aktörer har genomgått omorganisationer och bytt namn eller fått sina uppgifter överförda till annan organisation, exempelvis Krisberedskapsmyndigheten som uppgått i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dessa har räknats som samma aktör 2005 och 2017.

Aktörer som regelbundet deltagit listas i tabell 3.

¹³⁸ Jenkins-Smith et al. (2017) s.139

¹³⁹ Ibid s.139

Tabell 3.

Regelbundet deltagande aktörer	
1. Riksdagens ombudsmän	13. Tullverket
2. Göteborgs tingsrätt	14. Skatteverket
3. Stockholms tingsrätt	15. Post- och telestyrelsen
4. Justitiekanslern	16. Statskontoret
5. Domstolsverket	17. Datainspektionen
6. Polismyndigheten (Rikspolisstyrelsen, 2005)	18. Sveriges advokatsamfund
7. Kriminalvården (Kriminalvårdsstyrelsen, 2005)	19. Svenska journalistförbundet
8. Säkerhetspolisen	20. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet
9. Försvarsmakten	21. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet
10. Försvarets radioanstalt	22. Svenska Stadsnätsföreningen
11. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Krisberedskapsmyndigheten, 2005)	23. IT & Telekomföretagen (Svenska IT-företagens Organisation, 2005)
12. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (Försvarets	24. Telia Sverige AB (TeliaSonera AB, 2005)

5.4 Koalitioner

Efter att 24 regelbundet deltagande aktörer identifierats kommer dessa aktörers remissvar att analyseras för att identifiera koalitioner med aktörer som har liknande övertygelser rörande HDA. Dessa koalitioner ska ses som övertygelsekoalitioner¹⁴⁰, då någon nätverksanalys av interagerande och koordinering mellan aktörer ej genomförs i denna studie.

Först har samtliga remissvar har översiktligt gått igenom för att kunna definiera en analysfråga som kan omfatta de olika svar som givits. En del av remissvaren avstyrker förslagen, andra bestyrker det och har i vissa fall vissa synpunkter. I ett fåtal fall ges enbart synpunkter och viss anmodan om att beakta vissa delar, så som integritetsavvägningar, men de avstyrker inte förslaget. Eftersom förslagen om HDA avser grundläggande normativa bedömningar av stor vikt, kommer analysfrågan som ställs till texten utgå från hur respektive remiss ställer sig till just det. Analysfrågan blir därmed: *Anser aktören att förslaget är proportionerligt sett till dess värdering av behovet av hemlig dataavläsning kontra det integritetsintrång det innebär?* Aktörerna kommer utifrån sina svar grupperas i två övertygelsekoalitioner som därmed består av aktörer som antingen anser förslaget tillräckligt och de som anser att de normativa värderingar som genomförts är fel eller otillräckliga.

¹⁴⁰ jmf: Nohrstedt, Daniel (2011). Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy

Efter en genomförd analys av samtliga 48 remissvar har aktörer i respektive övertygelsekoalition identifierats och presenteras i tabell 4.

Tabell 4. Övertygelsekoalitioner 2005 och 2017 (förändring 2017 i **rött**).

Positiva till förslaget 2005	Negativa/kritiska till förslaget 2005
<ol style="list-style-type: none"> 1. Domstolsverket 2. Rikspolisstyrelsen 3. Kriminalvårdsstyrelsen 4. Säkerhetspolisen 5. Försvarsmakten 6. Krisberedskapsmyndigheten 7. Försvarets underrättelsenämnd 8. Skatteverket 9. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet 10. Svenska Stadsnätsföreningen 11. Svenska IT-företagens Organisation 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Riksdagens ombudsmän 2. Stockholms tingsrätt 3. Göteborgs tingsrätt 4. Justitiekanslern 5. Datainspektionen 6. Försvarets radioanstalt 7. Tullverket 8. Statskontoret 9. Post- och telestyrelsen 10. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet 11. Sveriges advokatsamfund 12. Svenska journalistförbundet 13. TeliaSonera AB
Positiva till förslaget 2017	Negativa/kritiska till förslaget 2017
<ol style="list-style-type: none"> 1. Riksdagens ombudsmän 2. Stockholms tingsrätt 3. Göteborgs tingsrätt 4. Justitiekanslern 5. Domstolsverket 6. Polismyndigheten 7. Kriminalvården 8. Säkerhetspolisen 9. Försvarsmakten 10. Försvarets radioanstalt 11. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 12. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet 13. Tullverket 14. Skatteverket 15. Statskontoret 16. Post- och telestyrelsen 17. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Datainspektionen 2. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet 3. Sveriges advokatsamfund 4. Svenska journalistförbundet 5. Svenska stadsnätsföreningen 6. IT & Telekomföretagen 7. Telia Sverige AB

5.4.1 Koalitioner 2005

Analysen av aktörer som delar liknande övertygelser angående förslagen påvisar en jämn fördelning i antal aktörer mellan koalitioner 2005. I koalitionen som är positiv till HDA ser att lagförslaget snarare är "[...]en anpassning av befintliga tvångsmedel

till den tekniska utvecklingen”.¹⁴¹ att utredningen gjort ”[...] en rimlig avvägning, eftersom samhället på sikt annars skulle vara tvunget att acceptera grov brottslighet[...]”¹⁴² och att förslaget ”[...] innebär att brottsbekämpande myndigheters möjlighet att agera mot grov brottslighet anpassas till dagens tekniska utveckling.”¹⁴³

Motstående koalition ser i sin tur förslaget som ”mycket kraftfullt” och ”ett principgenombrott” samt värjer sig mot att även brott av normalgraden tas med.¹⁴⁴ De ser att förslaget under inga omständigheter kan tillåtas i så stor omfattning som föreslås.¹⁴⁵ De anser utredningen brister i stora delar och att många frågor kvarstår angående ” [...] tvångsmedlets utformning och verkningar från bl.a. integritets- och rättssäkerhetssynpunkt [...]”.¹⁴⁶

5.4.2 Koalitioner 2017

Koalitionerna som identifierade 2017 påvisar en markant förflyttning främst till koalition som är positiv till förslaget 2017 och två av de tre som flyttat till den negativa koalition kan antas vara av mindre vikt då aktörerna inte tillhör de brottsbekämpande aktörerna eller aktörer som har en uppgift att skydda integriteten.

Att flertalet aktörer bytt koalition indikerar att någon form av förändring har skett mellan 2005 och 2017. Dock så har centrala aktörer, så som polismyndigheten och säkerhetspolisen på ena sidan och advokatsamfundet samt datainspektionen på andra, behållit sina positioner. Eftersom det inte finns ytterligare en mät punkt i mitten av perioden är det svårt att dra några slutsatser bara utifrån själva förändringen av koalitionsmedlemskap. Faktorer som kan påverka övertygelser är exempelvis externa eller interna händelser och policyorienterat lärande. Kriser kan utmana dominerande övertygelser och policyorienterat lärande, där ny information inkommer, kan påverka hur man förstår problemet eller rådande policys effektivitet.¹⁴⁷

¹⁴¹ Rikspolisstyrelsen, *Remissyttrande SOU 2005:38*

¹⁴² Säkerhetspolisen, *Remissyttrande SOU 2005:38*

¹⁴³ Krisberedskapsmyndigheten, *Remissyttrande SOU 2005:38*

¹⁴⁴ Tullverket, *Remissyttrande SOU 2005:38*

¹⁴⁵ Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, *Remissyttrande SOU 2005:38*

¹⁴⁶ Advokatsamfundet, *Remissyttrande SOU 2005:38*

¹⁴⁷ Jenkins-Smith et al. (2017) s.145-146

5.5 Koalitionernas nyttjande av politiska resurser

I koalitioner försök att påverka policyprocessen ser ACF att politiska resurser och en förmåga att nyttja dem på olika arenor är av stor vikt.¹⁴⁸

Vilka politiska resurser har koalitioner tillgång till och hur nyttjas de för att påverka policyprocessen?

5.5.1 Formell legal auktoritet att fatta politiska beslut

Att politiska beslutsfattare gör stöd till eller är medlemmar i en koalition är den viktigaste politiska resurser en koalition kan inneha. Politiska beslutsfattare innehar beslutande makt avseende policy och deras stöd krävs för att genomföra policyförändringar.¹⁴⁹

Efter att förslaget lanserats 2005 och remissrundan var slut i december 2005 har ingen form av politisk hantering skett av förslaget fram till och med att det dyker upp 2015. Anders Ygeman uppger under Almedalen att regeringen ska presentera en samlad strategi mot terrorism under hösten 2015 som bland annat kommer ta upp problematiken med att kommunikation sker via krypterade appar.¹⁵⁰ Sista juli 2015 lanserar moderaterna förslag för att hantera terroristhotet, där ett av förslagen är att Säpo bör ges möjligheten att nyttja HDA.¹⁵¹ I slutet av augusti lanserar regeringen sin strategi som öppnar för HDA.¹⁵² Något som Moderaterna i november samma år vill skynda på och gärna samarbeta med regeringen om.¹⁵³ Regeringen bjuder under slutet av november in samtliga partier förutom Sverigedemokraterna till samtal om skärpt lagstiftning mot terrorism.¹⁵⁴ Samtal som utmynnar i en överenskommelse mellan samtliga partier utom Sverigedemokraterna, som inte fick delta, och Vänsterpartiet som hoppade av. Att utreda hemligdataavläsning är en av tretton punkter som avser att hantera terroristhotet.¹⁵⁵ Regeringsbeslut att utreda HDA kom i maj 2016 och utredning avsågs vara klar i november 2017. De enda som uttryckligen är emot HDA

¹⁴⁸ Jenkins-Smith et al. (2017) s.155

¹⁴⁹ Nohrstedt, Daniel (2011) s.480

¹⁵⁰ Olof Svensson, *Säpo maktlös - kommer inte åt IS-sidorna på nätet*, Expressen. 2015-06-31

¹⁵¹ Maria Davidsson, *Fakta: Några av M:s förslag*, TT Nyhetsbyrå. 2015-07-31

¹⁵² Lars Larsson, *Regeringen vill skärpa terrorkamp*, TT Nyhetsbyrå. 2015-08-28

¹⁵³ TT, *Terrorpolitik: M vill skynda på lagskärpning*, TT Nyhetsbyrå. 2015-11-16

¹⁵⁴ TT, *Samtal om skärpta terrorlagar*, TT Nyhetsbyrå. 2015-11-24

¹⁵⁵ TT, *Terrorsverige: de 13 punkterna*, TT Nyhetsbyrå, 2015-12-10

och uttrycker det offentligt är Vänsterpartiet. Där företrädare för Vänsterpartiet är besvikna på sina motparter i miljöpartiet som de tidigare stått tillsammans med för att skydda den personliga integriteten, men som nu "[...] svikit väldigt mycket för att få några ministerposter".¹⁵⁶ Utredningens lagförslag ansågs av Justitieministern vara bra och denne påpekade att regeringen efter remissrundan förväntades lägga fram en proposition under 2018.¹⁵⁷ Justitieministern uttryckte även, som ett svar på en interpellationsdebatt angående arbete mot våldsbejakande extremism, att flera åtgärder genomförts och att "Vi ska ha hemlig dataavläsning, vilket är på väg".¹⁵⁸

5.5.2 Information

I koalitionernas påverkansförsök på policyprocessen antas de i ACF försöka framföra attraktiva policynarrativ i syfte att attrahera nya medlemmar och vinna över konkurrerande koalitioner. För att kunna formulera attraktiva narrativ kan de nyttja information om problemets orsaker, dess allvarlighet samt vilka fördelar och kostnader deras policyalternativ innebär.¹⁵⁹

2005 och 2006 hade inte den koalitionen som var för HDA något större lycka i försök att framföra ett lyckat policynarrativ. Sydsvenskan hade i början av 2005 fått tillgång till delar av utredningen och intervjuat en deltagare i den. Denne upprepar problemet som utredningen uttrycker; att grova brottslingar, terrorister och pedofilringar blir bättre på att nyttja ny teknik med kryptering och att det därigenom blir allt vanligare att polisen inte kan ta del av informationen med de verktyg de har tillgång till.¹⁶⁰ Representanter för koalitionen som är negativa till HDA fick större utrymme under 2006. Bland annat kritiserar Justitieombudsmannen den stora mängd lagförslag som lanserats och de utökningar som redan genomförts. JO påpekar att varken han, advokatsamfundet och justitiekanslern uppger att de kan få en enhetlig bild av alla lagförslag eftersom de lanseras en och en. Han anser även att en "[...] teknikledd juridisk omsvängning pågår[...]" och att fokus enbart är på effektiviteten på

¹⁵⁶ Björn Ewenfeldt, *Oro inför ny anti-terroråtgärd*, TT Nyhetsbyrån, 2016-05-12

¹⁵⁷ TT, *Dataavläsning: "stort behov"*, TT Nyhetsbyrån, 2017-11-16

¹⁵⁸ Riksdagens protokoll 2017/18:63 s.76

¹⁵⁹ Sabatier, Paul., & Weible, Christopher M. (2007). *The Advocacy Coalition: Innovations and Clarifications*. I: Sabatier, P(red.). *Theories of the Policy process*. Andra upplagan. Boulder: Westview Press. s.203

¹⁶⁰ Olle Lönnaeus, *Svenska polisen ska få spionera i persondatorer*, Sydsvenskan. 2005-01-28

bekostnad av integriteten.¹⁶¹ Detta synsätt förstärks bland annat i en ledare i DN där justitieminister Thomas Bodström utmålas som en fara för rättssäkerheten med anledning av att denne initierat ”[...] så många repressiva förslag[...]”, vilket förstärks med ett uttalande från advokatsamfundet om att de lämnat in ett 20-tal remissvar på förslag av mer eller mindre repressivt slag sedan 2002 vilka tillkommit i kölvattnet av 11 september.¹⁶² Att ett för koalitionen mot HDA fördelaktigt narrativ fått fäste kan ses i DN-ledare i början av 2006 som beskriver att kritiken mot alla lagförslag varit frånvarande i flertalet år, för att sedan komma plötslig och vara omfattande. Ledaren pekar på att flertalet aktörer, såsom SSU:s ordförande, tidningen Fokus, jurister och politiker, i tv och på nyhetsplats börjat kritisera den omfattande lagstiftningsivern regeringen ägnat sig åt.¹⁶³

Efter början av 2006 återkommer inte HDA i den allmänna debatten i media eller i riksdagen för ens 2014 och enbart under någon dag.¹⁶⁴ Därefter återkommer HDA med kraft på den mediala dagordningen från 2015 och framåt.¹⁶⁵

Detta innebär att ingen av koalitionerna nyttjade information i syfte att föra fram ett attraktivt policyalternativ från början av 2006 fram till sommaren 2015. Däremot har koalitionen som förespråkade HDA nyttjat sin tillgång till andra arenor för att påverka. På samma sätt som frågan kom upp inom ramen för BRU:s arbete som utmynnade i SOU 2005:38, så har det i SOU 2012:44 framgått att:

”De brottsbekämpande myndigheterna har emellertid med viss emfas framhållit att det finns ett behov av tvångsmedlet och att det bör införas.”¹⁶⁶

Vilket gjorde så att utredningen redogjorde för vissa mindre delar angående HDA och hoppades på att regeringen skulle ta ett initiativ att utreda frågan ytterligare.¹⁶⁷

¹⁶¹ TT, *privatlivet hotas av statens växande övervakning*, Tidningarnas Telegrambyrå, 2006-01-22;

Olle Lönnaeus, *JO-chef oroas av Bodströms nya lagförslag*, Sydsvenskan. 2006-02-18

¹⁶² DN, *En farlig Justitieminister*, Dagens Nyheter. 2005-12-22

¹⁶³ Dagens Nyheter, *När Storebror förlorar omdömet*, Ledare. 2006-02-05

¹⁶⁴ TT, *Åklagare vill avlyssna datatrafik*, TT Nyhetsbyrå, 2014-04-24

¹⁶⁵ Med sökterm: dataavläsning* på mediearkivet Retriever ger följande träffar i tryckt press: 16(2005), 14(2006), 1(2007, 2012 och 2013), 22(2014), 370(2015), 214(2016) och 315(2017).

¹⁶⁶ SOU 2012:44 s.765

¹⁶⁷ Ibid s.765

När väl HDA återkommit på agendan under 2015 och nyttjas i koalitioner policynarrativ kommer de i stor grad att framföras, som analysen beskriver under punkt 5.5.1, inom ramen för politiska aktörers svar på hotet från terrorism. Utöver politiska beslutsfattare kommer aktörer från båda koalitionerna till uttryck i den allmänna debatten. Koalitionsmedlemmar för HDA understryker vid en mängd tillfällen under 2015, 2016 och 2017 de stora problem kryptering utgör med nuvarande verktyg och därmed krävs åtgärder för att hantera det.¹⁶⁸

I ett pressmeddelande från åklagarkammaren i maj 2015 uppges att hemlig avlyssning har tappat sitt värde de senaste åren på grund av ökad användning av kryptering och att de behöver få ny teknik och lagstiftning för att lösa det problemet.¹⁶⁹ I juni 2017 leder dåvarande polischef Dan Eliasson en presskonferens där polisen ska presentera en lägesbild över utsatta områden i Sverige. I samband med det har även en debattartikel publicerats av polischefen och hans ställföreträdare på samma tema. Debattartikeln beskriver de problem polisen har med kriminella strukturer i många av dessa områden, att lösningen kommer ta många år och en förutsättning för hanteringen bland annat är HDA.¹⁷⁰ De följer upp med en ny debattartikel i juli, med terrordådet på Drottninggatan som ingång i ämnet, där de beskriver att utöver ekonomiska satsningar behövs ökad övervakning och HDA för att ”bekämpa terrorism och andra grova brott”.¹⁷¹ Ytterligare en debattartikel skrivs av dem i december 2017 och de trycker på att ”Lagstiftningen mot den grövsta brottsligheten måste vara tillräckligt effektiv. Ökad möjlighet till kameraövervakning, fortsatt tillgång till datalagring och möjlighet till HDA är som tidigare framförts polisens viktigaste önskemål.”¹⁷² Detta är ett budskap som repeteras av andra som uppger att ”vi är helt beroende av att HDA införs som metod”.¹⁷³

¹⁶⁸ TT, *Terrorstrategi: dataavläsning*, TT Nyhetsbyrån, 2015-08-28; TT, *Terrorpolitik: ny teknik krävs*, TT Nyhetsbyrån, 2015-11-19; Helena Wande, *Efterlyser fler verktyg mot terror*, TT Nyhetsbyrån, 2016-03-24; Anja Haglund, *Krypterade appar svåra för polisen*, TT Nyhetsbyrån, 2017-03-28

¹⁶⁹ TT, *Inte lönt att avlyssna krypterade samtal*, TT Nyhetsbyrån, 2017-05-31

¹⁷⁰ Dan Eliasson & Mats Löfving, ”5000 kriminella och 200 nätverk i utsatta områden”, Dagens Nyheter. 2017-06-21

¹⁷¹ Dan Eliasson & Mats Löfving, ”Obekväma beslut krävs för att motverka terrorismen”, Dagens Nyheter. 2017-07-17

¹⁷² Dan Eliasson & Mats Löfving, ”Det är för lätt för kriminella att komma undan idag”, Dagens Nyheter. 2017-12-28

¹⁷³ TT, *Polis och åklagare: ”Helt beroende av detta”*, TT Nyhetsbyrån. 2017-11-16

Koalitionen mot HDA representeras i media vid flertalet tillfällen och den främsta aktören som uttalar sig är ordföranden för Advokatsamfundet, Anne Ramberg. Hon framhåller att HDA är mer omfattande ingrepp i integriteten än andra tvångsmedel, att man måste skydda demokratiska normer och kritiserar domstolarna för att vara för tillmötesgående med att godkänna tvångsmedel.¹⁷⁴ I övrigt kan inte andra aktörer identifieras från koalitionen mot HDA som aktivt försökt att framföra ett policynarrativ i media eller riksdag.

5.5.3 Policyarenor

Koalition vill använda flera arenor i sina strategier att påverka policyprocessen.¹⁷⁵

Koalitionen som vill införa HDA använda i princip lagstiftningsprocessen som arena att påverka, vilket kan ses i att både förslaget 2005 och i utredningen som inte avhandlade HDA ändå tog upp det för att polis och åklagare propagerat för det. En strategi som bevisligen inte lyckades. Efter valet 2014 och terrordåd i Europa kom både regering och alliansen med förslag för att hantera terrorhotet vilket resulterade i att företrädare fick uttala sig i media avseende förslaget och kom även att skriva debattartiklar 2017 om vikten av HDA.

Det omvända kan sägas om koalitionen mot hemlig dataavläsning. De hade ingen tillgång till lagstiftningsprocessen annat än som remissinstans vid första förslaget 2005, men desto mer närvaro i media. Mellan 2005 och 2015 hade de heller ingen anledning att agera på någon arena då HDA inte hanterades. Från 2015 och framåt ses i stort sett enbart Anne Ramberg i media och deltar även som expert i och skriver ett särskilt yttrande till SOU 2017:89.

5.6 Faktorer som påverkar policysubsystemen

Faktorer som skapar möjligheter och begränsningar för policysubsystemet och dess aktörer kan bland annat utgöras av interna- eller externa händelser som påverkar policysubsystemets kortsiktiga möjligheter.¹⁷⁶

¹⁷⁴ TT, *Ramberg: Väldigt långtgående förslag*, TT Nyhetsbyrån, 2014-04-24; TT, *Terrorsverige: Ramberg djupt kritisk*, TT Nyhetsbyrån, 2015-12-10; TT, *Antiterror: Ramberg Orolig*, TT Nyhetsbyrån, 2016-05-12

¹⁷⁵ Nohrstedt, Daniel (2011) s.478

5.6.1 Externa händelser

Externa händelser sker utanför subsystemet och är utanför dess kontroll. Det kan avse regeringsbyten, extrema händelser så som vissa kriser och katastrofer. Dessa händelser kan fungera fokuserande och uppmärksamma politiker och allmänhet på en fråga, få tillstånd agendabyten och öppna upp för nya politiska resurser att nyttja.¹⁷⁷

Inom ramen för den policyprocess som studerat har det skett två regeringsbyten, ett 2006 och ett 2014. Det har även skett händelser som kan karaktäriseras som extrema händelser vilket är den så kallade islamiska statens framväxt främst från 2015 och framåt samt de terroristdåd som skett i deras namn, i Frankrike och Belgien 2016 samt i Stockholm 2017.

5.6.2 Interna händelser

Interna händelser sker inom subsystemet, dess ämnesområde och kan påverka övertygelser. De kan utgöras av kriser, misslyckande, policyfiaskon och övrig policy inom sub-systemet som påverkar. Dessa händelser kan bland annat fungera som en fokuserande händelse och kan bland annat nyttjas i koalitioner försök att formulera attraktiva policynarrativ i syfte att vinna mark för sina övertygelser.¹⁷⁸

Vid tiden för första betänkandet om HDA dominerade en debatt som pekade på de omfattande inskränkningar i integriteten som redan var på gång. Sedermera kom förslag, lanserade under Bodström, om rumsavlyssning och den så kallade preventivlagen att röstas om under våren 2006 där frågan blev hänvisad att vila ett år för att sedan röstas igenom 2007-11-14. Vidare, som kan ses i analysen över tillgängliga tvångsmedel 2005 och 2017, kom under perioden ett antal nya tvångsmedel som ökade andelen tvångsmedel och när de får nyttjas.

¹⁷⁶ Jenkins-Smith et al. (2017) s.144-145

¹⁷⁷ Ibid s.145

¹⁷⁸ Ibid s.146

6. Avslutning

6.1 Slutsatser

Studien ämnar förklara hur en förändring, av centrala aktörer ansett som ett väldigt viktigt nytt verktyg i brottsbekämpningen redan 2005, ej skett och för att sedan återkomma som förslag igen. För att kunna förklara det formulerades forskningsfrågor och en lämplig teori valdes för att utifrån frågorna kunna analysera policyprocessen om hemlig dataavläsning.

Varför har försök att genomföra policyförändring misslyckats?

Enligt ACF är policyprogram och dess komponenter översättningar av policyorienterade övertygelser. Stora policyförändringar avser förändringar av grundläggande policyövertygelser och är svårare att åstadkomma.¹⁷⁹ Som påvisas av analysen och jämförelsen av de grundläggande normativa värderingar som rådde i relation till förslaget 2005, så avvek förslaget från de rådande grundläggande normerna kan därmed anses vara svårare att genomföra. I policysubsystemet analyserades regelbundet deltagande aktörer i policyprocessen och placerades i koalitioner baserade på delade övertygelser i relation till policyförslaget. Dessa koalitioner kan förväntas påverka policyprocessen genom sina politiska resurser. Dessa koalitioner och deras resurser påverkas i sin tur av omgivande faktorer som möjliggör och begränsar dem.¹⁸⁰ Koalitionerna var relativt jämbördiga 2005 med centrala aktörer på båda sidor, exempelvis polismyndigheten på ena, datainspektionen på andra. En begränsande faktor för koalitionen som var för HDA var att det pågick en debatt fokuserad på de omfattande inskränkningar i integriteten som regeringen föreslagit och genomdrivit. De hade inte heller några politiska beslutsfattare som drev deras agenda och de lyckades inte själva föra fram ett lyckat policynarrativ angående förslaget. Istället lyckades koalitionen som var negativ till förslaget att föra fram sitt policynarrativ som bland annat pekade ut staten som ett hot mot integriteten.¹⁸¹ Även andra förslag kom att misslyckas under regeringen Persson, där förslag om rumsavlyssning bordlades på begäran av ett antal ledamöter.¹⁸²

¹⁷⁹ Jenkins-Smith et al. (2017) s.145

¹⁸⁰ Ibid s.144-145

¹⁸¹ TT, *privatlivet hotas av statens växande övervakning*, Tidningarnas Telegrambyrå

¹⁸² Riksdagsskrivelse 2005/06:321

Sedermera kom ett regeringsskifte 2006 och frågan helt borta från dagordningen i princip fram till 2015. Försök genomfördes av koalition positiv till HDA genom att påverka en utredning som inte hade HDA i sitt utredningsdirektiv.¹⁸³

Varför har hemlig dataavläsning återkommit på agendan?

2014 blev det åter ett regeringsskifte och ett antal externa händelser satte terrorism på agendan. Sådana händelser anses i ACF kunna agera fokuserande, uppmärksamma politiker och allmänhet på en policyfråga och möjliggöra för koalitioner att få tillgång till och nyttja sina politiska resurser.¹⁸⁴

2015 lanserar både moderaterna och regeringen förslag på att hantera terroristhotet där HDA förs fram som ett av förslagen. Sedermera förhandlar regering och alliansen om åtgärder mot terrorism och de kommer överens om att HDA ska utredas. Lagförslaget som kommer 2017 anses av regeringen vara bra och de förväntar sig en proposition under 2018. Detta påvisar en förändring från innan 2015, då inga politiska beslutsfattare uttalade sig om HDA. Därmed kan koalitionen för HDA anses i alla fall ha stöd av politiska beslutsfattare, en av de viktigaste politiska resurserna enligt ACF. Vidare så får koalitionen stort utrymme i media under hela perioden från 2015. Polischefen skriver debattartiklar och påpekar den centrala vikten av HDA. Även koalitionsammansättning skiljer sig 2017 och påvisar förändring av flera aktörs övertygelser relaterade till policyförslaget. Vilket tyder på en påverkan som skulle kunna hänvisas till policyorienterat-lärande.¹⁸⁵ Ny information och lyckade policynarrativ om de stora problem polisen har med kryptering kan ha ändrat problemförståelsen hos aktörer. Även de förändringar som har skett rörande andra tvångsmedel kan ha påverkat. Med anledning av ovanstående kan HDA:s återkomst på agendan förklaras.

6.2 Fortsatt forskning

Inom ramen för denna uppsats har ett specifikt policyinstrument inom ett stort och omfattande område analyserats för att förklara två utfall i en pågående policyprocess. Ett mer omfattande grepp skulle behöva tas och inkludera de omfattande principbrott

¹⁸³ SOU 2012:44 s.765

¹⁸⁴ Jenkins-Smith et al. (2017) s.144-145

¹⁸⁵ Ibid s.151-153

som skedde 2004 och sedan titta på hela tvångsmedelsområdet, ett område som blir allt mer teknikberoende och vilka implikationer det innebär för den personliga integriteten. Tvångsmedel är också ett bra exempel på fall som kan nyttjas för att utveckla teori, specifikt rörande övertygelsesystemet då det rör normativa bedömningar och allt mer teknisk information.

7 Källförteckning

7.1 Litteratur

- Baumgartner, Frank R., Jones, Bryan D., och Mortensen, Peter B (2017). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. I: Sabatier, P & Weible, M(red.). *Theories of the Policy Process*. Fjärde upplagan. New York: Westview Press, 55-101.
- Beach, Derek och Brun Pedersen, Rasmus. (2013) *Process Tracing Methods, Foundation and Guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press
- Birkland, Thomas A. (2011). *An introduction to the policy process theories, concepts, and models of public policy making*. Tredje upplagan. New York, Armonk: M.E. Sharpe.
- Cairney, Paul. (2012) "Public administration in an age of austerity: Positive lessons from policy studies", *Public Policy and Administration* 27(3): 230-247.
- Cohen, Michael, March, James och Olsen, Johan (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17. 1-25
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2016). *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2004). *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Hansén, Dan (2015). Kriser och policyförändring. I: Deverell, Edward, Hansén, Dan och Olsson, Eva-Karin(red.). *Perspektiv på krishantering*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur, 171–194.
- Herweg, Nicole, Zahariadis, Nikolas och Zohlnhöfer, Reimut (2017). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. I: Sabatier, P & Weible, M(red.). *Theories of the Policy Process*. Fjärde upplagan. New York: Westview Press, 17-53.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M och Ingold, Karin (2017). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. I: Sabatier, P & Weible, M(red.). *Theories of the Policy Process*. Fjärde upplagan. New York: Westview Press, 135-171.

- Kaarbo, Juliet och Beasley, K. Ryan. A Practical Guide to the Comparative Case Study Method in Political Psychology. *Political Psychology*, Vol. 20, No. 2 (1999): S.369-391.
- Kingdon, John (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman
- Nohrstedt, Daniel (2010). Do Advocacy Coalitions Matter?: Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy. *Journal of public administration research and theory*, 20(2), 309-333.
- Nohrstedt, Daniel (2011). Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), 461-484.
- Nohrstedt, Daniel. and Olofsson, Kristin (2016), A Review of Applications of the Advocacy Coalition Framework in Swedish Policy Processes. *European Policy Analysis*, 2: 18–42.
- Sabatier, Paul (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.
- Sabatier, Paul (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130.
- Sabatier, Paul., & Weible, Christopher M. (2007). The Advocacy Coalition: Innovations and Clarifications. I: Sabatier, P(red.). *Theories of the Policy process*. Andra upplagan. Boulder: Westview Press, 68-117.
- Teorell, Jan och Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara*. Malmö: Liber AB.
- Weible, Christopher M., & Sabatier, Paul. (2005). Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. *Policy Studies Journal*, 33(2), 181-201.
- Weible, Christopher M. (2005). Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. *Political Research Quarterly*, 58(3), 461-475
- Weible, Christopher M. (2017). Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. I: Sabatier, P & Weible, M(red.). *Theories of the Policy Process*. Fjärde upplagan. New York: Westview Press, 1–13.

7.2 Elektroniska källor

Polisen, *Gripen, anhållen eller häktad*. <https://polisen.se/lagar-och-regler/gripen-anhallen-eller-haktad/> (hämtad 2018-05-11)

Regeringen, *Hemliga tvångsmedel och rättssäkerhet*. <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/rattsvasendet/hemliga-tvangsmedel-och-rattssakerhet/> (hämtad 2017-12-04)

Regeringen, *Lagstiftningsprocessen*. <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/lagstiftningsprocessen/> (hämtad 2017-12-04)

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, *Mänskliga rättigheter i Sverige*. <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige> (hämtad 2017-12-03)

7.3 Empiriskt material

Advokatsamfundet, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Advokatsamfundet, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Anja Haglund, *Krypterade appar svåra för polisen*, TT Nyhetsbyrån, 2017-03-28

Björn Ewenfeldt och Fredrik Gunér, *Förslag om tvångsmedel vållar debatt*, TT Nyhetsbyrån, 2014-04-24

Björn Ewenfeldt, *Oro inför ny anti-terroråtgärd*, TT Nyhetsbyrån, 2016-05-12

Björn Svensson, *Nej till hemlig buggning av datorer – Datainspektionen varnar för effekterna*, Göteborgs-Posten. 2005-12-17

Dagens Nyheter, *När Storebror förlorar omdömet*, Ledare. 2006-02-05

Dan Eliasson & Mats Löfving, *”5000 kriminella och 200 nätverk i utsatta områden”*, Dagens Nyheter. 2017-06-21

Dan Eliasson & Mats Löfving, *”Obekväma beslut krävs för att motverka terrorismen”*, Dagens Nyheter. 2017-07-17

Dan Eliasson & Mats Löfving, *”Det är för lätt för kriminella att komma undan idag”*, Dagens Nyheter. 2017-12-28

Datainspektionen, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Datainspektionen, *Remissyttrande SOU 2017:89*

DN, *En farlig Justitieminister*, Dagens Nyheter. 2005-12-22

Domstolsverket, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Domstolsverket, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Försvarsmakten, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Försvarsmakten, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Försvarets radioanstalt, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Försvarets radioanstalt, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Försvarets underrättelsenämnd, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Göta hovrätt, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Göta hovrätt, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Göteborgs tingsrätt, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Göteborgs tingsrätt, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Helena Wande, *Efterlyser fler verktyg mot terror*, TT Nyhetsbyrån, 2016-03-24

IT & Telekomföretagen, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Justitiekanslern, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Justitiekanslern, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Kriminalvården, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Kriminalvårdsstyrelsen, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Krisberedskapsmyndigheten, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Lag (2007:978) om hemlig rumsavlyssning

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

Lars Larsson, *Regeringen vill skärpa terrorkamp*, TT Nyhetsbyrån. 2015-08-28

Maria Davidsson, *Fakta: Några av M:s förslag*, TT Nyhetsbyrån. 2015-07-31

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Olle Abrahamsson, *Integritetsskyddet i lagstiftningen*, Svensk Juristtidning, 2006,
<http://svjt.se/svjt/2006/410>, Hämtad 2017-12-24

Olle Lönnaeus, *JO-chef oroas av Bodströms nya lagförslag*, Sydsvenskan. 2006-02-18

Olle Lönnaeus, *Svenska polisen ska få spionera i persondatorer*, Sydsvenskan. 2005-01-28

Olof Svensson, *Säpo maktlös - kommer inte åt IS-sidorna på nätet*, Expressen. 2015-06-31

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

Polismyndigheten, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Post- och telestyrelsen, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Post- och telestyrelsen, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Prop. 2005/06:178, *Hemlig rumsavlyssning*

Regeringen, Dir. 2003:145

Regeringen, Dir. 2016:36

Riksdagens ombudsmän, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Riksdagens ombudsmän, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Riksdagens protokoll 2017/18:63

Riksdagsskrivelse 2005/06:321

Rikspolisstyrelsen, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Skatteverket, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Skatteverket, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Statskontoret, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Statskontoret, *Remissyttrande SOU 2017:89*

SOU 2005:38, *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.*

SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten, Del 1*

SOU 2012:44, *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*

SOU 2017:89, *Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet.*

Stockholms tingsrätt, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Stockholms tingsrätt, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Sveriges advokatsamfund, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Sveriges advokatsamfund, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Svenska IT-företagens Organisation, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Svenska journalistförbundet, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Svenska journalistförbundet, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Svenska Stadsnätsföreningen, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Svenska Stadsnätsföreningen, *Remissyttrande SOU 2017:89*

Säkerhetspolisen, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Säkerhetspolisen, *Remissyttrande SOU 2017:89*

TeliaSonera AB, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Telia Sverige AB, *Remissyttrande SOU 2017:89*

TT, *Antiterror: Ramberg Orolig*, TT Nyhetsbyrån, 2016-05-12

TT, *Antiterror-samtal i hamn*, TT Nyhetsbyrån, 2015-12-10

TT, *Polis och åklagare: "Helt beroende av detta"*, TT Nyhetsbyrån. 2017-11-16

TT, *Privatliv hotas av statens växande övervakning*, Tidningarnas Telegrambyrå.
2006-01-22

TT, *Ramberg: Våldigt långtgående förslag*, TT Nyhetsbyrån, 2014-04-24

TT, *Samtal om skärpta terrorlagar*, TT Nyhetsbyrån. 2015-11-24

TT, *Terrorpolitik: M vill skynda på lagskärpning*, TT Nyhetsbyrån. 2015-11-16

TT, *Terrorstrategi: dataavläsning*, 2015-08-28

TT, *Terrorsverige: de 13 punkterna*, TT Nyhetsbyrån, 2015-12-10

TT, *Terrorsverige: Ramberg djupt kritisk*, TT Nyhetsbyrån, 2015-12-10

TT, *Terrorpolitik: ny teknik krävs*, TT Nyhetsbyrån, 2015-11-19

TT, *V bjuds inte in till antiterrorsamtal*, TT Nyhetsbyrån, 2017-04-11

TT, *Åklagare vill avlyssna datatrafik*, TT Nyhetsbyrån, 2014-04-24

Tullverket, *Remissyttrande SOU 2005:38*

Tullverket, *Remissyttrande SOU 2017:89*