

## 6 Kartläggning av tillämpningen

### 6.1 Inledning

#### 6.1.1 Kartläggningsuppgiften i direktiven

Utredningen ska analysera tvångsmedlens effekt på den personliga integriteten och tvångsmedlens nytta (kapitel 7). För att detta ska kunna ske krävs kännedom om hur de aktuella lagarna har tillämpats. Utredningen ska således kartlägga tillämpningen.

I direktiven betonas att det är en komplicerad uppgift att beskriva effekterna av tvångsmedelstillämpning. Faktorer som är relevanta för nyttobedömningen är t.ex. att uppgifter som inhämtats genom tvångsmedlet utgjort underlag i en förhörssituation, använts som tillåten överskottsinformation, lett till stärkta misstankar mot den misstänkte eller lett till att ett annat tvångsmedel använts. Om åtal väckts eller lagföring skett på grund av tvångsmedlet, är även detta relevant. Gemensamt för dessa exempel är dock, anges det, att de inte, vare sig enskilt eller tillsammans, bör utgöra absoluta mått på lagstiftningens effektivitet utan att de i stället bör ingå i en mer resonerande och samlad analys.

Det går alltså inte att begränsa kartläggningen till vissa angivna kvantitativa uppgifter. Som en del i kartläggningen ska dock utredningen redovisa uppgifter om hur de tre aktuella lagarna har tillämpats i en mängd olika – i direktiven fastslagna – avseenden. Uppgifterna gäller både tvångsmedelsanvändningens omfattning och tvångsmedelsanvändningens nytta. Vad beträffar omfattningen rör uppgifterna bl.a. antalet tillstånd, antalet misstänkta, tillstånds- och verkställighetstider, vilka platser eller teleadresser som tillstånden gällt samt i vilken utsträckning tredje man omfattats. Vad gäller nyttan ska redovisningen avse bl.a. flertalet av de exempel på relevanta faktorer som angetts ovan.

### 6.1.2 Utredningens tillvägagångssätt m.m.

*Flera tillvägagångssätt är möjliga*

Det finns flera tillvägagångssätt som skulle kunna användas vid kartläggningen. Inget av dem är oproblematiskt, och olika tillvägagångssätt kan vara lämpliga för olika typer av uppgifter.

Flertalet av de frågor som rör *omfattningen och karaktären* av tvångsmedelstillämpningen rör kvantitativa uppgifter (antalet tillstånd som meddelats, varaktigheten av dessa, vilka teleadresser eller platser de avsett osv.). Frågorna går att formulera på ett sådant sätt att något egentligt bedömningsutrymme inte finns när de ska besvaras. Sådana uppgifter lämpar sig därför att lämnas av de brottsbekämpande myndigheterna – t.ex. i blankettform – för vart och ett av de ärenden där de aktuella lagarna tillämpats.

Beträffande frågor om *effekterna* av tvångsmedelstillämpningen är läget mer komplicerat. Endast vissa indikatorer kan fångas upp genom specifika förutbestämda frågor i en blankett eller ett frågeformulär (t.ex. beträffande hur många tillstånd användningen av tvångsmedlet lett till ett annat tvångsmedel eller lett till ett åtal). Spörsmålet om nytta – särskilt kvalitativ sådan – kräver dock en helhetsbedömning som ger anledning till mer öppna frågor och svar. Dessutom lämnar även specifikt ställda frågor avseende kausalitet med nödvändighet ett utrymme för bedömningar. För denna typ av frågeställningar kan det vara ändamålsenligt för en utredare att själv tränga in i grundmaterialet genom att ta del av handlingar eller intervjuer med olika aktörer. En undersökning av tillämpningen med ett sådant tillvägagångssätt har efterfrågats i doktrinen (se t.ex. Cameron i SvJT 2007 s. 96). Inte heller en sådan metod är dock problemfri. Inte minst eftersom materialet i de enskilda ärendena ofta är omfattande och svårgenomträngligt kan det vara svårt för en utomstående att skaffa sig en välgrundad uppfattning om förhållandena (se t.ex. Eklundh i JT 2003-04 s. 21). Därtill kan resursskäl medföra begränsningar i det antal ärenden som kan granskas.

När uppgifter om omfattning och nytta av tillämpningen av hemliga tvångsmedel tidigare samlats in i Sverige har detta nästan uteslutande gjorts genom att sammanställningar lämnats från de brottsbekämpande myndigheterna till regeringen eller dess utredare

(se avsnitt 6.2.2–6.2.4).<sup>1</sup> Även i de övriga nordiska länderna synes detta ha varit det huvudsakliga tillvägagångssättet (6.3.2–6.3.4).<sup>2</sup> I Tyskland har däremot mer ingående studier av källmaterial i tvångsmedelsärenden gjorts i samband med undersökningar av bl.a. nyttan av olika hemliga tvångsmedel (6.3.5).

### *Utredningens kartläggning står på tre ben*

Utredningen har valt en kartläggningsmetod som står på tre ben.

*För det första* har utredningen inhämtat uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna om varje enskilt ärende där någon av de tre aktuella tvångsmedelslagarna har tillämpats. Detta är således en totalundersökning. Den omfattar tiden från det att respektive lag trädde i kraft till och med den 31 december 2011. Inhämtningen har gått till så att det inom utredningen utformats en blankett att besvaras för varje ärende. Blanketten har vandrat från handläggande polismyndighet till åklagare, och de har gemensamt svarat för att de uppgifter som lämnats varit korrekta. Bearbetningen av blankettsvaren har i sin helhet skett inom utredningen. Blanketten har innefattat huvuddelen av de specifika frågor om omfattning och effekter av tvångsmedelsanvändningen som berörs i utredningens direktiv.

*För det andra* har utredningen i ett urval av ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning eller 2007 års preventivlag tillämpats dels tagit del av källmaterial, dels hållit intervjuer med rättsväsendets aktörer. Det skriftliga material som gått igenom i denna djupundersökning har innefattat bl.a. ansökningarna om tvångsmedel och de promemorior som dessa grundar sig på samt domstolens beslut. Intervjuer har sedan i vart och ett av ärendena hållits med handläggande polis<sup>3</sup> och åklagare. Beträffande ett antal ärenden har även det offentliga ombudet och beslutande domare intervjuats. Fokus har här varit att, på konkret ärendenivå, tränga djupare i frågorna om behov, nytta och integritetsintrång.

---

<sup>1</sup> Ett undantag är den utvärdering som gjordes inför 2008 års utredningslag, se avsnitt 6.2.4.2. När tillsyn sker av att myndigheternas verksamhet sker i enlighet med lag görs också inspektioner och genomgångar av material på plats, se avsnitt 9.3.3.

<sup>2</sup> I Norge dock kompletterat med en enkät där poliser, åklagare, domare och offentliga ombud svarat på frågor om nytta och integritetsintrång utifrån sin allmänna erfarenhet av ärenden om hemliga tvångsmedel, se avsnitt 6.3.2.2.

<sup>3</sup> Hos Säkerhetspolisen har de intervjuade handläggarna dock inte alltid varit polisutbildade, utan de har ibland haft en annan bakgrund.

*För det tredje* har utredningen – utan anknytning till enskilda ärenden – sammanträffat med aktörerna för att informera sig om deras allmänna erfarenheter av tillämpningen av de tre lagarna. Ett flertal möten har sålunda skett med poliser, åklagare, offentliga ombud och domare. Sådana möten med företrädare ur samtliga av de nämnda kategorierna har hållits i Stockholm, Malmö och Göteborg.

#### *Kapitlets disposition*

I det följande berörs inledningsvis visst bakgrunds- och jämförelse-material, nämligen tidigare kartläggningar i Sverige och utomlands (de nordiska länderna och Tyskland). Sedan redogörs närmare för hur utredningens kartläggning gått till och – framför allt – för vad som kommit fram vid denna. De tre benen i kartläggningen behandlas därvid i olika avsnitt. Dessa avsnitt kommunicerar i viss mån med varandra. De slutsatser som dras utifrån kartläggningen återfinns emellertid huvudsakligen i kapitel 7, där analysen av behov, nytta och integritetsintrång görs.

## **6.2 Tidigare kartläggning av tvångsmedel**

### **6.2.1 Beslag, husrannsakan och frihetsberövande tvångsmedel**

Någon statistik eller andra uppgifter som speglar hur ofta, eller för vilka ändamål, beslag eller husrannsakan används finns tyvärr inte tillgänglig (se t.ex. Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2 uppl. 2009, s. 373 och 539). Eftersom frihetsberövanden är en typ av tvångsmedel som skiljer sig betydligt från de hemliga tvångsmedlen finns inte anledning att här i detalj presentera kartläggningar som skett av gripande, anhållande eller häktning. Någon fortlöpande statistik kring de frihetsberövande tvångsmedlen har heller inte förts. Detta har medfört att varje större översyn av reglerna har föregåtts av empiriska undersökningar (se Lindberg i SvJT 2007 s. 54). En sådan undersökning gjordes t.ex. av 1983 års häktning utredning (se SOU 1985:27 s. 87–100). Det är i detta sammanhang tillräckligt att anteckna följande om vad som då kom fram beträffande år 1982.

- Av de som anhölls (30 400) blev tre fjärdedelar åtalade.
- En tredjedel av de anhållna begärdes häktade. Tingsrätten ogillade tolv procent av häktningsframställningarna.
- Av de som häktades åtalades nästan samtliga (98 procent).
- Totalt var det sju procent av åtalen som inte ledde till fällande domar. Endast för två procent av de som häktades blev åtalet ogillat eller nedlagt.

## 6.2.2 Tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken

### 6.2.2.1 Inledning

Det kan vara av något större intresse att redogöra för vissa av de uppgifter som lämnats i regeringens årligen återkommande skrivelse till riksdagen om tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Uppgifterna om hemlig kameraövervakning avser också tillämpningen av bestämmelserna i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Den lagen upphörde att gälla år 2008. Redogörelsen nedan är baserad på en sammanställning som Integritetsskyddskommittén gjort. Den sträcker sig längre tillbaks i tiden och är mer utförlig och innefattar kommentarer som utelämnats här (se SOU 2007:22 del 2 s. 141–152).<sup>4</sup> Uppgifter har dock här lagts till från skrivelserna avseende åren 2006–2010. Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen innefattas inte i redovisningen till riksdagen och därmed heller inte i redogörelsen här.

Det sätt på vilket uppgifter redovisats i skrivelsen till riksdagen har förändrats över tiden. Detta gäller särskilt måttet för att mäta effekten/nyttan av tvångsmedlen. T.o.m. redovisningen för år 2008 mättes denna med utgångspunkt från ”åtgärdens betydelse för förundersökningen”. Innebörden av denna formulering bestämdes dock olika för olika perioder. Under en lång tid var innebörden oklar. För åren 1999–2002 gällde att åtgärdens betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte skulle avse att ”misstanken hade bekräftats genom avlyssningen”. Från och med redovisningen för år 2005 skulle till fall där åtgärden haft betydelse

<sup>4</sup> Se även den kartläggning/analys beträffande lagstiftningens tillämpning under 1960- och 1970-talen som finns i prop. 1975/76:202 s. 115–120.

i stället räknas endast de fall då åtgärden hade lett till användningen av ett annat tvångsmedel. Fr.o.m. redovisningen för år 2009 gav regeringen Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen ett mer precist redovisningsuppdrag. Den redovisning till riksdagen som regeringen gett för åren 2009 och 2010 går i vissa avseenden inte att jämföra med redovisningarna för tidigare år (men däremot med varandra). Nyttan redovisades t.ex. för dessa år i relation till antalet förundersökningar och definierades på så sätt att åtgärden skulle ha fört utredningen framåt genom att den lett till vissa utredningsåtgärder (se skr. 2010/11:66 samt 2011/12:39).

### 6.2.2.2 Hemlig teleavlyssning

Tabell 6.1 Hemlig teleavlyssning - Antalet meddelade tillstånd

År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotika-brottslighet	År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotika-brottslighet
1983	435	418	1997	439	281
1984	427	414	1998	312	251
1985	239	233	1999	281	216
1986	228	213	2000	312	242
1987	220	205	2001	398	277
1988	225	210	2002	533	367
1989	238	214	2003	531	446
1990	227	214	2004	714	493
1991	274	243	2005	833	542
1992	319	258	2006	893	583
1993	345	261	2007	966	640
1994	390	309	2008	990	600
1995	416	333	2009	1 659	(se nedan)
1996	397	306	2010	2 531	(se nedan)

Antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning har som synes ökat under en lång tid. Under den senare tiden, från år 2001 och framåt, har mer betydande ökningarna skett jämfört med de föregående åren. Mest markant är detta för åren 2009 och 2010 (en ökning med 67 procent respektive 52 procent jämfört med året före).

Regeringen har lämnat vissa förklaringar till ökningarna. I fråga om ökningen under år 2002 anförde regeringen att denna till stor

del berodde på att polisen fått bättre tekniska möjligheter till avlyssning och kunde avlyssna andra typer av telefoner (skr. 2003/04:36). I sammanhanget nämndes att ett flertal personer ofta är inblandade i samma kriminella verksamhet, särskilt när det gällde narkotikabrottslighet. Detta medförde enligt regeringen att ett stort antal tillstånd kunde meddelas inom ramen för en och samma förundersökning. Samma förklaring lämnades beträffande den betydande ökningen under år 2003 (skr. 2004/05:36). I skrivelsen 2006/07:28 anfördes även att grov brottslighet i dag har en mer organiserad struktur och att det är vanligt att större grupperingar deltar i planeringen och utförandet av brott. Den nya lagstiftningen om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som trädde i kraft den 1 oktober 2004 hade också medfört att antalet meddelade tillstånd ökat. Vad gäller ökningen år 2009 har regeringen instämt i Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens slutsatser att denna beror dels på en förändring av telefonkulturen hos kriminella (mot användning av telefoner, teleadresser och kontantkort som ofta byts ut), dels på en nationell myndighetsgemensam satsning mot grov organiserad brottslighet (skr. 2010/11:66). Liknande slutsatser drogs beträffande ökningen år 2010 (skr. 2011/12:39).

Av de mer detaljerade redovisningarna för åren 2009 och 2010 framgår även bl.a. följande. Varje tillstånd till hemlig teleavlyssning hade i genomsnitt omfattat ungefär två teleadresser. Avlyssningen avsåg i flertalet fall teleadresser som innehades av den misstänkte. Under år 2008 avsåg en knapp tredjedel av tillstånden teleadresser som avlyssnats eller övervakats innehades av annan än den misstänkte, t.ex. gemensamma telefoner i hemmet och teleadresser där en arbetsgivare innehade teleadressen. Under år 2009 sjönk denna andel till en femtedel och under år 2010 sjönk den ytterligare till ungefär en tiondel. Av samtliga avlyssnade teleadresser avsåg 70 (år 2009) respektive 74 procent (år 2010) oregistrerade kontantkort som innehafts av den misstänkte och elva respektive 15 procent den misstänktes eget mobilabonnemang eller fasta telefon. Resterande andel avsåg bl.a. annans abonnemang (tre respektive en och en halv procent) eller annans abonnemang i gemensam bostad (två respektive en och en halv procent). Fem ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning avslogs år 2009 och 29 avslogs år 2010. Detta var under respektive cirka en procent av det totala antalet ansökningar vilket var i nivå med vad som redovisats för år 2008. I huvudsak alla tillstånd till hemlig teleavlyssning under åren 2009 och 2010 hade verkställts.

Huvuddelen av tillstånden avser misstankar om grovt narkotikabrott och grovt smugglingsbrott eller båda. Det antal av tillstånden som avsett sådan brottslighet t.o.m. år 2008 framgår av tabellen ovan. En mer detaljerad redovisning för tillståndens fördelning på olika brott finns i redogörelserna för åren 2009 och 2010:

- grovt narkotikabrott eller grovt smugglingsbrott (bl.a. även dopningsbrott), 70 procent år 2009 respektive 76 procent år 2010,
- våldsbrott (bl.a. mord, våldtäkt, grovt koppleri och människohandel), 14 procent respektive elva procent,
- tillgreppsbrott (bl.a. rån, grov stöld och grovt bedrägeri), elva procent respektive sju procent,
- ekonomisk brottslighet (bl.a. grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott), två procent respektive tre procent, och
- övriga brott (bl.a. grov mordbrand och grovt vapenbrott), tre procent för vart och ett av åren.

**Tabell 6.2 Hemlig teleavlyssning - genomsnittlig avlyssningstid (i dagar)**

1985	60	1994	43	2003	37
1986	53	1995	50	2004	40
1987	54	1996	47	2005	41
1988	48	1997	49	2006	39
1989	44	1998	37	2007	47
1990	46	1999	36	2008	47
1991	44	2000	39	2009	31
1992	47	2001	45	2010	43
1993	43	2002	38		

Någon tydlig trend avseende utvecklingen av den genomsnittliga avlyssningstiden vid hemlig teleavlyssning finns inte. Dock minskade denna för år 2009 med 34 procent jämfört med det närmast föregående året. Regeringen konstaterade att tillstånden sålunda blivit fler men verkställt under kortare tid under det året. Den totala avlyssningstiden (antal timmar) hade stigit med endast tio procent trots att antalet tillstånd ökat med 67 procent. Detta



anknöts till den analys avseende ändrade telefonvanor hos avlyssnade som berörts ovan (skr. 2010/11:66).

**Tabell 6.3 Hemlig teleavlyssning - "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" (i procent)**

1985	77	1994	52	2003	46
1986	64	1995	51	2004	50
1987	68	1996	49	2005	42
1988	44	1997	42	2006	47
1989	51	1998	45	2007	47
1990	47	1999	52	2008	54
1991	48	2000	46	2009	(se nedan)
1992	47	2001	42	2010	(se nedan)
1993	56	2002	46		

Betydelsen av redovisningen för tidigare år avseende nytta och effekt av hemlig teleavlyssning är svårbedömd, eftersom kriterierna för bedömningen ibland har varit oklara och i alla händelser har varierat över tiden (se ovan). Det kan konstateras att andelen tillstånd där användning av tvångsmedlet "haft betydelse för förundersökningen" ofta understigit 50 procent. Det har dock ifrågasatts av praktiker om dessa siffror ger en riktig bild av verkligheten (se t.ex. Wollstad i SvJT 2007 s. 24 och Hilding Qvarnström i SvJT 2007 s. 136).

Av den mer detaljerade redovisningen av nytta för år 2009 och 2010 framgår bl.a. följande (skr. 2010/11:66 och 2011/12:39). Tillstånd till hemlig teleavlyssning hade meddelats i 390 förundersökningar år 2009 och 368 förundersökningar år 2010. Tvångsmedlet hade enligt myndigheternas redovisning varit till nytta i 212 respektive 263 av dessa förundersökningar vilket motsvarar 54 respektive 71 procent. I samma förundersökning kunde den hemliga teleavlyssningen ha lett till nytta på flera olika sätt. I de förundersökningar myndigheterna hade bedömt att den hemliga teleavlyssningen hade varit till nytta redovisades detta för år 2009 så här:

- 29 procent – uppgifterna hade lett till frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats,
- 22 procent – uppgifterna hade lett till annat tvångsmedel såsom husrannsakan, beslag eller annat hemligt tvångsmedel,

- 14 procent – uppgifterna hade använts vid förhör,
- 12,5 procent – uppgifterna hade lett till frihetsberövande av någon annan i förundersökningen,
- 11,5 procent – uppgifterna hade lett till att den misstänkte avförts från förundersökningen,
- sex procent – uppgifterna hade åberopats som bevisning vid huvudförhandling, och
- fem procent – uppgifterna hade använts som överskotts-information enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

Den nyttofördelning som redovisades för år 2010 var väsentligen densamma som för år 2009, utom beträffande uppgifter som lett till att den misstänkte avförts (endast två procent år 2010) och uppgifter som åberopats vid huvudförhandling (en ökning till 13 procent år 2010).

### 6.2.2.3 Hemlig teleövervakning

Tabell 6.4 Hemlig teleövervakning - Antalet meddelade tillstånd

År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotikabrottslighet	År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotikabrottslighet
1990	42	38	2001	414	285
1991	41	35	2002	549	369
1992	60	57	2003	645	450
1993	60	54	2004	753	495
1994	68	62	2005	1 027	562
1995	44	33	2006	1 119	594
1996	99	70	2007	1 315	644
1997	165	115	2008	1 455	659
1998	333	258	2009	2 134	(se nedan)
1999	297	219	2010	3 250	(se nedan)
2000	358	251			

Antalet meddelade tillstånd till hemlig teleövervakning ökade kraftigt under åren 1997 och 1998. Nivån bibehölls sedan de närmaste följande åren. Under vart och ett av åren fr.o.m. 2002 kan

åter markanta ökningar noteras. Den största ökningen avser – som beträffande hemlig teleavlyssning – åren 2009 och 2010. De åren ökade antalet tillstånd med 47 respektive 52 procent.

I sin skrivelse 1998/99:21 anförde regeringen att ökningen år 1997 till stor del kunde förklaras med att praxis hade utvecklats så att ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning ofta kombinerades med en ansökan om tillstånd till hemlig teleövervakning. Det ökade antalet tillstånd till hemlig teleövervakning kunde enligt regeringen också förklaras med att den snabba utvecklingen på telemarknaden, både vad avsåg trafikomfånget och de tjänster som tillhandahölls – t.ex. det system som gjorde det möjligt att använda mobiltelefon utan något abonnemang som kunde härledas till viss person – hade försvårat polisens brottsbekämpande verksamhet. Samma förklaring lämnades i fråga om t.ex. ökningarna under åren 2002 och 2003 (skr. 2003/04:36 och 2004/05:36). I det sammanhanget tillades att det hade visat sig att den tekniska informationen om telemeddelanden som de brottsbekämpande myndigheterna kunde få genom hemlig teleövervakning var mycket betydelsefull och var ett viktigt komplement till teleavlyssning vid utredning av brott.

Vad avser ökningen för åren 2009 och 2010 anförde regeringen följande (skr. 2010/11:66 och 2011/12:39). Enligt de brottsutredande myndigheterna är det nödvändigt att få tillgång till övervakningsuppgifter i samband med hemlig teleavlyssning för att tvångsmedelsanvändningen ska vara ändamålsenlig. Samtliga tillstånd till hemlig teleavlyssning förenades därför med tillstånd till hemlig teleövervakning. Den angivna ökningen hängde således samman med antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning. Under år 2010 var dock ökningen markant även när det gällde antalet tillstånd till enbart hemlig teleövervakning. Av det totala antalet tillstånd under år 2009 avsåg 475 enbart hemlig teleövervakning, vilket innebär en ökning med två procent jämfört med år 2008. För år 2010 var den siffran 719 tillstånd, vilket innebär en ökning med 51 procent jämfört med år 2009.

Sex ansökningar om hemlig teleövervakning avslogs vart och ett av åren 2009 och 2010, vilket var mindre än en procent av det totala antalet ansökningar.

Fördelningen mellan olika brottstyper i sådana fall där enbart tillstånd till hemlig teleövervakning meddelats skiljer sig något från fördelningen beträffande hemlig teleavlyssning. För åren 2009 och 2010 var fördelningen följande:

- tillgreppsbrott (bl.a. rån, grov stöld och grovt bedrägeri), 58 procent år 2009 respektive 59 procent år 2010,
- våldsbrott (bl.a. mord, våldtäkt, grovt koppleri och människohandel), 22 procent respektive 21 procent,
- grovt narkotikabrott och grovt smugglingsbrott (inklusive grovt dopningsbrott), 13 procent respektive 16 procent,
- ekonomisk brottslighet (bl.a. grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott), två procent respektive tre procent, och
- övriga brott (bl.a. grov mordbrand och grovt vapenbrott), fem procent respektive en procent.

**Tabell 6.5 Hemlig teleövervakning- genomsnittlig övervakningstid (i dagar)**

1990	42	1997	49	2004	39
1991	43	1998	38	2005	42
1992	47	1999	36	2006	40
1993	35	2000	38	2007	51
1994	45	2001	45	2008	49
1995	49	2002	38	2009	32
1996	49	2003	37	2010	38

**Tabell 6.6 Hemlig teleövervakning- "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" (i procent)**

1990	19	1997	36	2004	51
1991	17	1998	48	2005	47
1992	25	1999	48	2006	50
1993	35	2000	44	2007	51
1994	28	2001	41	2008	40
1995	52	2002	46	2009	(se nedan)
1996	33	2003	46	2010	(se nedan)

Vad gäller genomsnittlig övervakningstid och bedömningen av nytta (fram till år 2009) kan avseende hemlig teleövervakning i väsentliga delar hänvisas till det som anförts om hemlig televlyssning ovan. Dock kan följande noteras. Den hemliga teleövervakningen uppvisade under tidigare år en sämre effektivitet än

hemlig teleavlyssning så till vida att den i en lägre andel av genomförda övervakningar uppgavs ha ”haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte”. Förhållandet ansågs då vara naturligt med tanke på tvångsmedlens olika användningsområden (se t.ex. skrivelse 1995/96:9). Under senare år visar övervakningen i stort sett samma effektivitet som avlyssningen. Någon särskild förklaring till detta har inte lämnats i regeringens skrivelser. En anledning kan vara att hemlig teleavlyssning under senare år i större utsträckning än tidigare har kombinerats med tillstånd till hemlig teleövervakning (se SOU 2007:22, del 2, s. 150).

I den mer detaljerade redovisningen avseende åren 2009 och 2010 framgår följande om nytta i de fall tillstånd till *enbart* hemlig teleövervakning (dvs. inte även hemlig teleavlyssning) hade meddelats. Tvångsmedlet hade enligt myndigheternas redovisning för vart och ett av dessa år varit till nytta i 67 procent av förundersökningarna. I en och samma förundersökning kunde den hemliga teleövervakningen ha lett till nytta på flera olika sätt. I de förundersökningar där myndigheterna bedömde att den hemliga teleövervakningen hade varit till nytta redovisades denna så här för år 2009:

- 54 procent – uppgifterna har använts vid förhör,
- 38 procent – uppgifterna har åberopats som bevisning vid huvudförhandling, och
- 8 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats eller har använts som överskottsinformation i enlighet med 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

För år 2010 redovisades fördelningen istället enligt följande:

- 27 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av misstänkt,
- 27 procent – uppgifterna har använts vid förhör,
- 25 procent – uppgifterna har åberopats som bevisning vid huvudförhandling,
- 15 procent – uppgifterna har lett till ett annat tvångsmedel (husrannsakan, beslag eller annat hemligt tvångsmedel),

- tre procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av annan,
- två procent – uppgifterna har lett till att en misstänkt avförts, och
- en procent – uppgifterna har använts som överskottsinformation i enlighet med 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

#### 6.2.2.4 Hemlig kameraövervakning

Tabell 6.7 Hemlig kameraövervakning - Antalet meddelade tillstånd

År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotikabrottslighet	År	Totalt antal tillstånd	Varav grov narkotikabrottslighet
1996 (11 mån)	40	30	2004	29	19
1997	43	39	2005	49	23
1998	45	38	2006	53	33
1999	30	27	2007	51	32
2000	43	33	2008	77	50
2001	31	27	2009	82	(se nedan)
2002	33	30	2010	99	(se nedan)
2003	23	16			

Tabell 6.8 Hemlig kameraövervakning-  
genomsnittlig övervakningstid (i dagar)

1996 (11 mån)	32	2004	22
1997	47	2005	38
1998	38	2006	33
1999	32	2007	35
2000	27	2008	40
2001	34	2009	34
2002	29	2010	30
2003	26		

**Tabell 6.9 Hemlig kameraövervakning- "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" (i procent)**

1996 (11 mån)	48	2004	48
1997	28	2005	61
1998	51	2006	55
1999	50	2007	43
2000	44	2008	27
2001	35	2009	(se nedan)
2002	66	2010	(se nedan)
2003	39		

Jämfört med andra hemliga tvångsmedel har tillstånd till hemlig kameraövervakning meddelats i relativt få fall. Av redogörelserna för den aktuella perioden framgår att andelen fall där övervakningen säga ha "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" varierat ganska kraftigt. Enligt regeringen har tvångsmedlet dock visat sig vara ett värdefullt verktyg i polisens spaningsarbete (se t.ex. skr. 2006/07:28).

Av den mer detaljerade beskrivningen avseende åren 2009 och 2010 framgår följande. Under år 2009 avslogs ingen ansökan om tillstånd till hemlig kameraövervakning av domstol. Under år 2010 avslogs en ansökan. Tillstånd till hemlig kameraövervakning meddelades under de två åren i 36 respektive 52 förundersökningar. Fördelningen mellan olika brottstyper liknade för år 2010 den som framgått beträffande hemlig teleavlyssning, dvs. över 70 procent av tillstånden avser narkotikabrott (även inkluderat bl.a. smugglings- och dopningsbrott). Tvångsmedlet hade enligt myndigheternas redovisning varit till nytta i sex respektive 18 av dessa förundersökningar vilket motsvarar 17 respektive 35 procent. I samma förundersökning kan den hemliga kameraövervakningen ha lett till nytta på flera olika sätt. I de förundersökningar där myndigheterna hade bedömt att den hemliga kameraövervakningen hade varit till nytta redovisades denna för år 2009 enligt följande:

- 31 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande i form av att den misstänkte gripits, anhållits eller häktats,
- 31 procent – uppgifterna har använts vid förhör,

- 20 procent – uppgifterna har återopats som bevisning vid huvudförhandling, och
- 18 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av någon annan misstänkt i förundersökningen.

För år 2010 redovisades fördelningen istället enligt följande:

- 34 procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av misstänkt,
- 26 procent – uppgifterna har lett till ett annat tvångsmedel (husrannsakan, beslag eller annat hemligt tvångsmedel,
- 19 procent – uppgifterna har använts vid förhör,
- 11 procent – uppgifterna har återopats som bevisning vid huvudförhandling,
- sex procent – uppgifterna har lett till att en misstänkt avförts,
- fyra procent – uppgifterna har lett till frihetsberövande av annan, och
- inte något fall – uppgifterna har använts som överskotts-information i enlighet med 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

### 6.2.3 Lagen om särskild utlänningskontroll

Regeringen lämnar årligen en skrivelse till riksdagen med redogörelse för tillämpningen också av lagen om särskild utlänningskontroll. Av redogörelsen framgår bl.a. antalet fall då lagen om särskild utlänningskontroll har tillämpats. Detta antal avser alla utvisningsärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2010/11:39). Nedan framgår antalet fall per redovisningsperiod (fr.o.m. den 1 juli ett visst år t.o.m. den 30 juni året därpå).



Tabell 6.10 Lagen om särskild utlänningskontroll – tillämpning av lagen

Period	Antal fall	Period	Antal fall
1991/1992	3	2001/2002	0
1992/1993	3	2002/2003	5
1993/1994	0	2003/2004	2
1994/1995	5	2004/2005	2
1995/1996	4	2005/2006	2
1996/1997	0	2006/2007	1
1997/1998	1	2007/2008	0
1998/1999	0	2008/2009	1
1999/2000	3	2009/2010	0
2000/2001	4		

Lagen tillämpas alltså i relativt få fall. Det stora flertalet av de redovisade fallen gäller ärenden avseende omprövning av utvisningsbeslut. Det senaste fall då lagen tillämpats, där också lagens tvångsmedelsbestämmelser berörts i redogörelsen, inträffade under perioden 2004/2005. Regeringen anförde då följande (skr. 2005/06:61).

Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisen) beslutade den 14 september 2004 att ta en person i förvar enligt 9 § lagen om särskild utlänningskontroll. Den 15 september 2004 anmälde Säkerhetspolisen förvarsbeslutet till regeringen samt ansökte om utvisning av personen enligt 1 § första stycket 2 nämnda lag. Ärendet gällde en person med irakiskt ursprung som suttit frihetsberövad misstänkt för medhjälp till terroristbrott. Migrationsverket yttrade sig i ärendet. Förhandlingar i frågorna om bl.a. förvar och utvisning hölls i Stockholms tingsrätt vid flera tillfällen.

Regeringen beslutade den 20 december 2004 att personen skulle utvisas och förbjudas att återvända till Sverige. Regeringen förordnade vidare att verkställighet tills vidare inte fick ske (inhibition), att personen skulle fullgöra anmälningsplikt samt att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel fick tillämpas.

## 6.2.4 Tvångsmedel enligt de för utredningen aktuella lagarna

### 6.2.4.1 Lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag

Vid den utvärdering av lagen om hemlig rumsavlyssning och 2007 års preventivlag som gjordes under år 2009 (SOU 2009:70) behandlades bl.a. hur lagarna tillämpats.

*Hemlig rumsavlyssning*

Utredaren hämtade in uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna avseende år 2008. För den öppna polisen och tullen beviljades under det året tillstånd till hemlig rumsavlyssning mot 25 personer. Inte i något fall hade domstolen avslagit ansökan om hemlig rumsavlyssning. Beträffande 17 av tillstånden avsåg brottsmisstanken grovt narkotikabrott. I resterande fall hade tillstånd getts för misstanke om annan grov brottslighet. Den genomsnittliga tiden för tillstånd till hemlig rumsavlyssning var 44 dagar, medan den genomsnittliga faktiska avlyssningstiden var 31,5 dagar.<sup>5</sup> Den längsta tid som tillstånd till avlyssning hade beviljats för var 137 dagar och den motsvarande faktiska avlyssningstiden var 128 dagar. De övriga uppgifter som hade inhämtats redovisades i följande tabell (a. SOU s. 140).

Under år 2008 har tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelats gentemot 25 personer. I	
4	fall har tillstånd meddelats efter begäran om rättslig hjälp från annat land
0	fall har domstolen avslagit ansökan om hemlig rumsavlyssning
3	fall har offentligt ombud överklagat domstolens beslut <sup>6</sup>
15	fall har tillstånd getts till att avlyssningsutrustningen installerats på en plats som annars skyddas mot intrång
1	fall har domstolen föreskrivit villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan
1	fall har åtgärden avsett någon annans stadigvarande bostad än den misstänktes
0	fall har tillståndet rört person med s.k. särställning, dvs. person som tillhör vissa särskilda yrkeskategorier t.ex. advokater, läkare, präster eller journalister
7	fall har avlyssningen inte kunnat ske i önskad omfattning exempelvis på grund av att avlyssningsutrustningen inte kunnat installeras eller att den inte fungerat

<sup>5</sup> Vid hemlig rumsavlyssning kan verkställighet ibland inte ske under viss tid som ett tillstånd omfattar, t.ex. på grund av svårigheter att installera den tekniska utrustningen.

<sup>6</sup> *Utredningens anmärkning:* Denna uppgift är inte förenlig med de som vi vid vår kartläggning (ärendeblocketten) hämtat in från de brottsbekämpande myndigheterna. Vi har därför kontaktat landets samtliga sex hovrätter. De uppgifter som vi fått från hovrätterna bekräftar resultatet från vår ärendeblockett. Se vidare avsnitt 6.4.3.5.

Effekterna kunde enligt utredaren – med vissa reservationer – redovisas på följande sätt (a. SOU s. 147f.).

Om man trots detta ställer det första årets 17 förundersökningar i vilka hemlig rumsavlyssning har använts av den öppna polisen och tullen mot nedan angivna effektivitetsmått, framträder följande resultat.

Effekt	Antal fall i vilka effekten uppnåtts
Lett till fällande dom	1
Lett till att åtal har väckts	2
Lett till att ytterligare tvångsmedel har använts	3
Lett till att utredningen på annat sätt har förts framåt	5

I de två fall som lett till att åtal har väckts, åberopades uppspelning av upptagningar från den hemliga rumsavlyssningen som bevisning. I båda fallen avsåg brottsmisstanken grovt narkotikabrott såväl vid tillståndsgivningen som när det sedermera väcktes åtal.

I det ena ärendet där uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning skedde avlyssningen i en källarlokal där polisen misstänkte att det pågick omfattande försäljning av narkotika. Den hemliga rumsavlyssningen som pågick under sju dagar hade dessförinnan föregåtts av omfattande spaning samt såväl hemlig teleavlyssning som hemlig kameraövervakning. Den hemliga rumsavlyssningen avbröts när tillslag gjordes i ärendet. Uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen åberopades sedan som bevisning i målet. Enligt åklagaren i målet hade denna bevisning dock en mycket begränsad betydelse för utgången i målet där två personer (huvudmännen) dömdes för grovt narkotikabrott till 6 års respektive 4 års fängelse. Den avgörande bevisningen utgjordes i stället av annan bevisning såsom hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och annan teknisk bevisning samt uppgifter om den narkotika som togs i beslag. Denna bevisning var, enligt åklagaren, ett resultat av traditionellt spanings- och utredningsarbete och inte en följd av den hemliga rumsavlyssningen.

I det andra ärendet där uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning skedde avlyssningen i en bostad. Enligt åklagaren i det målet, som när detta skrivs ännu inte är avgjort, var uppgifterna som framkom genom rumsavlyssningen direkt avgörande för att åtal skulle kunna väckas i en del av en mycket omfattande brottsutredning.

Utredningen hade även hämtat in uppgifter från Säkerhetspolisen om hur den använt sig av hemlig rumsavlyssning. I det fallet

bedömdes dock sekretessen så stark att det inte var möjligt att lämna någon närmare redovisning av vad som hade kommit fram, annat än att Säkerhetspolisen under år 2008 inte hade beviljats tillstånd till hemlig rumsavlyssning i fler fall än den öppna polisen.

#### *2007 års preventivlag*

Utredaren samlade in uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna om hur tvångsmedel hade använts i preventivt syfte men bedömde att huvuddelen av de uppgifter som myndigheterna redovisat inte kunde lämnas ut av sekretesshänsyn. Framställningen i betänkandet om tillämpningen gavs därför en översiktlig karaktär.

Såvitt avser den öppna polisens verksamhet framgår endast att preventiva tvångsmedel under år 2008 användes i två ärenden som berörde sammanlagt tre personer. Säkerhetspolisen använde under samma period hemliga tvångsmedel i preventivt syfte i färre än 50 ärenden. Säkerhetspolisen lämnade följande exempel på när så hade skett (a. SOU s. 165–167).

- Uppgifter inkommer till Säkerhetspolisen om att en grupp förbereder sig för att resa till ett träningsläger utomlands i syfte att få terroristträning. Personerna i gruppen namnges bara med förnamn. Säkerhetspolisen känner till namnet på en i gruppen och dennes telefonnummer. Preventiv hemlig teleövervakning av dennes telefon gjorde det möjligt att identifiera gruppens övriga medlemmar. I ett senare skede kunde förundersökning inledas mot dem.
- Det finns skäl att tro att en aktör ingår i en struktur som logistiskt stödjer islamistisk extremism och terrorism med anknytning till al-Qaida. Ytterligare information krävs för att klargöra aktörens roll. Tingsrätten beviljade tillstånd till preventiv hemlig teleavlyssning genom vilken det framgick att aktören sannolikt främst ägnade sig åt ekonomiska oegentligheter.
- En ung aktör uppmanar andra ungdomar att utföra våldsdåd och har kontakter med ungdomar som misstänks vara på väg för att utföra väpnad jihad. I aktörens omedelbara närhet finns flera radikala individer. Tingsrätten beviljade tillstånd till preventiv hemlig teleövervakning. Aktören är fortsatt av intresse och flera andra aktörer av intresse kunde identifieras.
- En person som tidigare varit okänd för Säkerhetspolisen uppmärksammas för att han flitigt börjat umgås med personer som var aktuella i en förundersökning rörande terroristbrott. Det inkommer uppgifter om att denne person skulle ha anmält sig som

frivillig för att bli martyr i ett konfliktområde, men övertalats att stanna i Sverige för att fylla en logistisk roll och finansiellt stödja frivilliga stridande i andra konfliktområden. Enligt källan hade personen kontakter med andra personer i ett tredje land kopplade till al-Qaida. Tingsrätten beviljade tillstånd till preventiv hemlig teleövervakning.

- Säkerhetspolisen befarade att en person användes av ett känt radikalt våldsbejakande islamistiskt nätverk för att rekrytera nya medlemmar och sympatisörer. Personen som var utländsk medborgare och inrest i Sverige var sedan tidigare känd av Säkerhetspolisen. I Sverige umgicks personen med flera andra personer i ovannämnda nätverk, vilka Säkerhetspolisen misstänker utför terroristbrott. Säkerhetspolisen begärde preventiv hemlig teleavlyssning för att utröna personens avsikt och kontakter i Sverige, vilket tingsrätten beviljade. Ärendet övergick sedan till en förundersökning.
- Säkerhetspolisen fick information om att personer kopplade till den grova organiserade brottsligheten kartlagt en myndighetsperson. Kartläggningen var ett första steg innan personen skulle misshandlas eller dödas. Anledningen till att man skulle genomföra detta våldsdåd var att personen i sin myndighetsutövning stört det nätverk som personerna var kopplade till. Det var okänt vem som skulle utföra denna våldshandling. Säkerhetspolisen fick information om två möjliga personer som skulle ge sitt godkännande till våldsdådet och även ge uppdraget till någon fysisk person. Säkerhetspolisen fick tillstånd att använda preventiva tvångsåtgärder mot dessa två personer.
- Säkerhetspolisen fick information om att en journalist utsatts för hot. Journalisten arbetade med ett reportage om en person som drev ett företag som kunde kopplas till oegentligheter. Det fanns indikationer på att den möjliga hotutövaren skulle utsätta journalisten för ytterligare hot alternativt använda våld mot denne om ytterligare arbete med reportaget skulle utföras. Säkerhetspolisen fick tillstånd att använda preventiva åtgärder mot den möjliga hotutövaren.
- Säkerhetspolisen fick information om att gärningsmän utfört ett våldsdåd mot en myndighetsperson. Det fanns indikationer på att dessa hade koppling till grov organiserad brottslighet och att ytterligare våldsdåd skulle utföras. Genomfört våldsdåd och förväntat framtida våldsdåd var en hämnd för beslut som myndighetspersonen fattat. Det var inte känt vilka personer som genomfört våldsdådet. Underrättelseinformation pekade ut ett antal personer såsom möjliga utövare av ett eventuellt framtida våldsdåd mot myndighetspersonen eller annan myndighetsutövare. Säkerhetspolisen fick tillstånd att använda preventiva tvångsåtgärder.

- Med anledning av eskalerande våldsanvändning mellan autonoma och vit-makt relaterade extremistgrupperingar har Säkerhetspolisen genomfört preventiv telefonavlyssning. Av information från avlyssningen framgår att båda grupperingarna har anskaffat skjutvapen. Säkerhetspolisen vet vilka av personerna som förvarar vapnen och var dessa finns. Trots detta faktum kan Säkerhetspolisen inte genomföra husrannsakan och beslag av vapnen, eftersom information saknas som direkt anger att vapnen ska användas i brottslighet mot person.

#### 6.2.4.2 2008 års utredningslag

2008 års utredningslag ersatte som bekant 1952 års lag. Inför införandet av den nya lagen genomförde regeringens särskilde utredare en granskning av hur 1952 års lag i praktiken hade tillämpats. Hon redogjorde i sin promemoria för bl.a. följande (Ds 2007:2 s. 115 ff.).

Utredaren hade vid granskningen träffat företrädare för myndigheterna och Stockholms tingsrätt samt gått igenom ärenden som handlagts vid den domstolen under åren 2004–2006. Med hänsyn till rådande sekretess ansågs inte någon detaljerad redogörelse kunna lämnas.

Utredaren fann att åklagaren när tillstånd begärdes regelmässigt hänvisade till både de allmänna bestämmelserna om tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken, respektive lagen om hemlig kameraövervakning, och bestämmelserna i 1952 års lag. I domstolens beslut att meddela tillstånd, vilket tecknades på åklagarens skriftliga framställning, angavs helt kortfattat att framställningen bifölls. Detta innebar att det inte direkt av handlingarna i ärendena kunde utläsas i vilken omfattning 1952 års lag hade varit en förutsättning för att bevilja åtgärden. Det gick därmed inte att ta fram ett underlag som visade den faktiska tillämpningen av särbestämmelserna i 1952 års lag. Enligt den uppskattning Åklagarmyndigheten gjorde förutsatte något mindre än hälften av besluten om hemliga tvångsmedel tillämpning av 1952 års lag.

Den brottsmisstanke som var mest frekvent förekommande under åren 2004–2006 var försök, förberedelse eller stämpling till någon form av terroristbrott enligt 2 och 3 §§ lagen om straff för terroristbrott. Något färre än hälften av besluten avsåg sådan brottsmisstanke. I övrigt förekom brotten allmänfarlig ödeläggelse, olovlig kårverksamhet, olovlig underrättelseverksamhet, sabotage,

mordbrand och spioneri. Bland de olika tvångsmedlen var beslut om hemlig teleavlyssning tillsammans med hemlig teleövervakning vanligast. Även beslut om enbart hemlig teleövervakning förekom i viss utsträckning, medan beslut om hemlig kameraövervakning förekom i mindre omfattning och beslut om postkontroll var ovanliga. Enligt vad genomgången av Stockholms tingsrätts diarium visade hade under perioden ett beslut om tillstånd överklagats. Överklagandet avsågs av hovrätten, och Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Under samma tid – åren 2004–2006 – hade det väckts åtal vid Stockholms tingsrätt i tre mål, varvid slutligt fem personer dömdes. För de målen redogjorde utredaren enligt följande (a. SOU s. 117–118).

År 2005 dömdes vid Stockholms tingsrätt två personer för förberedelse till terroristbrott och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse till sju respektive sex års fängelse. Brotten bestod i insamling och mottagande av stora summor pengar för vidarebefordran till Irak. De tilltalade hade anknytning till organisationer ansvariga för terrorattentat i Irak. Som bevisning åberopades bl.a. uppspelning av avlyssnade telefonsamtal och samtalslistor. I hovrätten sänktes straffen för båda sedan hovrätten, till skillnad från tingsrätten, bedömt delar av åtalet som brott mot lagen om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.

I ytterligare ett mål vid Stockholms tingsrätt dömdes år 2005 en person för företagsspioneri, grovt brott, och obehörig befattningsmed hemlig uppgift. Den brottsliga verksamheten var riktad mot företaget Ericsson. Förundersökningen i målet bedrevs i samarbete med säkerhetstjänster i utlandet vid vilka det enligt åklagaren kan ha förekommit användning av hemliga tvångsmedel. Eftersom den tilltalade erkände de faktiska omständigheterna behövdes inte någon bevisning i den delen.

År 2006 dömdes två personer för dels försök, respektive medhjälp till försök, till terroristbrott avseende ett attentat riktat mot en fastighet i Kista, vilken vid tillfället användes som vallokal för det irakiska parlamentet, dels för stämpling till terroristbrott. I den sistnämnda gärningen deltog ytterligare en person. Den gärningen bestod i planering av ett attentat mot Livets Ords huvudbyggnad i Uppsala. Vid förundersökningen hade förekommit hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Uppgifter som därvid framkommit åberopades som bevisning i målet. Efter överklagande frikändes en av de tilltalade i hovrätten medan de två övriga i stället dömdes för försök respektive medhjälp till försök till mordbrand och stämpling till mordbrand med strafflindring som följd.

Enligt Åklagarmyndigheten, fortsatte utredaren, hade det i samtliga mål varit avgörande för de fällande domarna att åklagaren hade kunnat åberopa uppgifter som hade kommit fram genom hemliga tvångsmedel. I vissa fall ledde uppgifterna till att den misstänkte erkände omständigheterna vilket kunde innebära att uppgifterna inte behövdes för att styrka åtalet. Utöver de berörda domarna hade uppgifter, i form av överskottsmaterial, som kommit fram vid tvångsmedelsanvändning lett till lagföring för annan brottslighet än den som föranlett åtgärden. Någon utredning av i vilken omfattning så skett hade dock inte varit möjligt att göra inom ramen för utredarens uppdrag.

Utredaren hade därutöver tagit del av Säkerhetspolisens (sekretessbelagda) årliga redovisningar av tvångsmedelsanvändningen till regeringen under åren 1998–2005. Dessa hade enligt utredaren brister. De gav intryck av att det inte fanns någon fast årligen återkommande struktur. Av redovisningarna kunde inte utläsas om ett beslut hade fattats med stöd av de allmänna bestämmelserna om hemliga tvångsmedel, dvs. enligt reglerna i rättegångsbalken eller lagen om hemlig kameraövervakning, eller med stöd av bestämmelserna i 1952 års lag. I stället anges Säkerhetspolisens totala användning av hemliga tvångsmedel. Redovisningarna visade dock – som utredarens genomgång av tingsrättens ärenden – att av det totala antalet beslut de om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning var de i särklass vanligaste. Hemlig kameraövervakning förekom i betydligt mindre omfattning, och beslut om postkontroll förekom sparsamt. Antalet beslut hade tredubblats efter år 2001 och därefter hållit sig relativt konstant på den högre nivån. En klar ökning kunde noteras från år 2001 till år 2002 när det gällde tvångsmedelsanvändningen inom kontraterrorismverksamheten. Från och med år 2004 kunde det konstateras en avsevärd ökning av beslut med anknytning till kontraspionaget, vilken enligt utredaren angetts kunna ha sin förklaring i ändrade redovisningsrutiner. Från samma tid hade antalet beslut inom författningsskyddet minskat avsevärt.

## **6.3 Andra länders tillämpning**

### **6.3.1 Inledning**

Värdet av att mellan länder jämföra redovisningar och undersökningar avseende tillämpningen av hemliga tvångsmedel är begränsat.



Olikheterna i såväl regelsystem som mätmetoder gör meningsfulla sifferjämförelser svåra redan beträffande användningens omfattning (se t.ex. Schwartz i *The George Washington Law Review*, Vol. 72, 2004, s. 1245 och 1250 ff.). Vid jämförelser mellan nytto- och effektivitetsuppskattningar tillkommer bl.a. att nyttobegreppet kan ha definierats olika (jfr t.ex. NOU 2009:15 s. 120) samt att siffror och andelstal svårigen kan användas till att mäta annat än *kvantitativ* nytta.

Trots detta kan det vara av visst intresse att beskriva de andra nordiska ländernas redovisningar av tillämpningen av hemliga tvångsmedel. Detta inte minst för att illustrera olika sätt på vilka man kan närma sig mättnings- och redovisningsproblematiken. Sådana beskrivningar ges nedan. Därtill behandlas vissa undersökningar som gjorts av Max Planck-institutet i Tyskland, vilka är de mest utförliga empiriska studier som hittills gjorts i Europa av användningen av hemliga tvångsmedel. (För förståelsen av uppgifterna nedan rekommenderas läsaren att ta del av beskrivningen av respektive lands regelsystem i kapitel 4.)

### 6.3.2 Norge

I Norge utvärderade en statlig utredning så sent som år 2009 polisens användning av hemliga tvångsmedel (se avsnitt 4.3 ovan). En del av uppdraget var att empiriskt undersöka vilken betydelse tvångsmedlen hade haft för utredningen av allvarlig brottslighet. Undersökningen koncentrerade sig huvudsakligen på motsvarigheterna till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (gemensamt benämnda kommunikationskontroll) men även motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning (romavlytting) berördes i viss mån. Av utredningens betänkande (NOU 2009:15) framgår bl.a. följande.

#### 6.3.2.1 Omfattningen av tvångsmedelsanvändningen

Det visade sig svårt att få en fullständig översikt över omfattningen av bruket av hemliga tvångsmedel i Norge eftersom det endast fördes statistik beträffande vissa av tvångsmedlen. Rigsadvokaten upprättade viss statistik beträffande sådan kommunikationskontroll och romavlytting som omfattades av straffeprocessloven. PST

förde statistik över sin användning i avvärjande och förebyggande syfte. För de övriga hemliga tvångsmedlen fördes ingen statistik.

För kommunikationskontroll hade Rigsadvokaten presenterat följande siffror (a. NOU s. 126 f.).<sup>7</sup>

**Tabell 6.11** Kommunikationskontroll – användning per år

År	Antal ärenden ("saker")	Antal teleadresser ("telefoner/kom.anlegg")	Antal misstänkta
2001	117	547	
2002	296	1 107	
2003	288	1 099	512
2004	349	1 464	726
2005	288	1 344	602
2006	291	1 595	657
2007	229	1 306	

I de allra flesta av fallen rörde det sig om motsvarigheterna till både hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Orsaken till att det rörde sig om betydligt fler teleadresser än misstänkta personer angavs vara att många misstänkta hade flera telefoner och att många bytte telefon ofta för att undgå polisens övervakning. Ett klart flertal av de avlyssnade teleadresserna avsåg mobiltelefoner, och den andel av telefonerna som var tillgängliga för "ett större antal personer" var mycket låg (år 2007 var den 2 procent). Utredningen noterade att antalet personer per innevånare som utsattes för kommunikationskontroll var något högre i Norge än i Sverige. Trots detta ansågs att användningen av tvångsmedlet inte kunde anses vara särskilt omfattande.

Vad gällde möjligheten till hemlig rumsavlyssning, som hade införts år 2005, så hade denna endast nyttjats av den öppna polisen i ett fåtal fall. Under år 2006 meddelades sju beslut om hemlig rumsavlyssning och under år 2007 meddelades tio beslut.

Statistiken angående PST:s bruk av hemliga tvångsmedel var inte offentlig. Det kunde dock anges att denna visade att huvuddelen av PST:s användning av tvångsmedlen skedde i förebyggande syfte och bara i begränsad utsträckning som del i en förundersökning.

<sup>7</sup> Av årsrapporter från Kontrollutvalget för kommunikationskontroll (tillsynsmyndigheten) framgår vissa siffror för senare år. Av rapporten för år 2009 kan t.ex. utläsas att kommunikationskontroll under det året brukades i 195 ärenden, avseende 1 030 teleadresser och 436 misstänkta.

EOS-utvalget (ett kontrollorgan för bl.a. PST med uppgifter liknande de som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i Sverige) hade genomgående beskrivit omfattningen av PST:s användning av hemliga tvångsmedel som blygsam.

### 6.3.2.2 Nyttan, integritetsintrång m.m.

#### *Nyttan av kommunikationskontroll m.m.*

Den norska utredningen skulle alltså inom ramen för sitt uppdrag undersöka vilken betydelse tvångsmedlen hade haft för utredningen av allvarlig brottslighet (dvs. åtgärdernas nytta). Utredningen betonade inledningsvis svårigheterna i detta.

Den första fråga som uppstod i sammanhanget var vilken brottslighet som skulle räknas som allvarlig. Utredningen använde dock utgångspunkten att sådana brott som enligt gällande rätt kunde föranleda tillstånd till de hemliga tvångsmedlen skulle ses som allvarliga. Att definiera begreppet "betydelse för utredningen" på så sätt att betydelsen blev mätbar var betydligt mer besvärligt. Olika utredningsmetoder kunde ha betydelse på olika sätt, och det var inte självklart vad som var en bra måttenhet (a. NOU s. 109 f.). Utredningen stannade vid att såväl direkt betydelse för lagföringen av brottet (t.ex. som underlag i åtalsfrågan eller bevis vid en huvudförhandling) som indirekt betydelse (t.ex. som underlag för andra utredningsåtgärder som får betydelse eller att misstanken stärks eller bortfaller) var relevant. Dessutom borde åtgärdens betydelse för att utreda andra allvarliga brott än det som tvångsmedelstillståndet avsåg beaktas.

Utredningens undersökning av nytta koncentrerades alltså huvudsakligen till kommunikationskontroll. Det konstaterades att Rigsadvokaten, på grundval av rapporter från polismästare, årligen presenterade en uppskattning av den andel av ärendena där kommunikationskontroll använts och där denna gett resultat i form av "gripanden, beslag och/eller information av stor bevis- och utredningsmässig betydelse". För år 2007 bedömdes att detta var fallet i mer än hälften av ärendena, medan det för år 2006 upplystes att sådana resultat nåtts i knappt 60 procent av ärendena. För år 2005 var den resultatandel som angavs knappt 50 procent. Rigsadvokaten hade dock påpekat att detta inte betydde att

tvångsmedlet var utan betydelse i de övriga ärendena (a NOU s. 115).<sup>8</sup>

Ursprungligen hade den norska utredningen ambitionen att göra en genomgång av handlingar i ärenden om kommunikationskontroll, i viss mån motsvarande den som vi har gjort avseende de för oss centrala tvångsmedlen (se avsnitt 6.5-6.9 nedan). Detta visade sig dock av praktiska skäl inte vara möjligt. I stället ombads forskare vid Politihøgskolen att genomföra en enkätundersökning. En enkät med 58 frågor skickades till åklagare, jurister hos polisen, domare och advokater. 736 personer svarade på enkäten (av 1 800 personer totalt). Svartsandelen var ungefär densamma i de olika respondentgrupperna. Av de som svarade uppgav 452, eller drygt 60 procent, att de kände till att kommunikationskontroll hade förekommit i något ärende eller mål som de varit involverade i under det senaste året (2008). Det var endast dessa personer som leddes vidare till den materiella delen av enkäten (se a. NOU s. 112 f. och 385).

Frågorna om nytta av kommunikationskontroll i enkäten kunde indelas i fem kategorier;

- generell betydelse för utredning och lagföring,
- direkt betydelse för utredningen beträffande den misstänkte,
- indirekt betydelse för utredningen beträffande den misstänkte,
- betydelse som bevisning,
- betydelse för annat än förundersökningens ursprungliga ändamål.

I den förstnämnda kategorin ställdes bl.a. frågan om i hur stor andel av fallen de svarande upplevt att tvångsmedlet hade fört utredningen framåt. Svaren fördelade sig på olika svarsalternativ enligt följande (a. NOU s. 387).

---

<sup>8</sup> Den nyttoandel som uppskattas av de brottsbekämpande myndigheterna synes även fortsatt hålla sig kring samma nivå. Av årsrapporten från Kontrollutvalget för kommunikationskontroll för år 2009 framgår att andelen där sådan nytta uppnåtts under det året enligt polisen var "nästan hälften".

**Tabell 6.12** Kommunikationskontroll - fört utredningen framåt (andel av svaren per alternativ i procent)

Svarsalternativ	Domare	Advokater	Polisjurister	Åklagare	Totalt
I över 75 % av fallen	43,5	21,4	52,9	51,4	40,9
I 50 %-75 % av fallen	17,0	24,6	19,3	35,1	21,3
I 25 %-50 % av fallen	7,5	11,9	5,7	-	7,6
I 10 %-25 % av fallen	3,4	15,1	2,1	2,7	6,2
I under 10 % av fallen	8,8	13,5	10,7	5,4	10,4
Inte i något av fallen	-	3,2	-	-	0,9
Vet inte	19,7	10,3	9,3	5,4	12,7
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

I genomsnitt drygt 60 procent av de svarande bedömde sålunda att tvångsmedlet fört utredningen framåt i mer än hälften av fallen, och drygt 40 procent av de svarande ansåg att så var fallet i mer än 75 procent av fallen. Variationen mellan de olika kategorierna av svarande var emellertid relativt stor – vilket gällde även svaren på flertalet andra frågor i enkäten – och det kan särskilt noteras att advokaterna upplevde att nytta förekommit i färre fall än de övriga tillfrågade.

Vad beträffar de övriga frågor som ställdes kring nytta i enkäten kan följande nämnas (a. NOU s. 118 f. samt 388 ff.).

- I genomsnitt 57 procent av de svarande ansåg att kommunikationskontroll hade varit av väsentlig betydelse för utredningen i över hälften av de ärenden eller mål där de deltagit.
- 65 procent svarade att tvångsmedlet i över hälften av fallen lett till att misstanken mot den misstänkte stärkts. På frågorna om i hur stor andel av fallen som lett till att misstanken mot den misstänkte försvagades respektive avskrevs bedömde däremot huvuddelen av de svarande som hade någon uppfattning att detta skett i under 10 procent av fallen respektive att det inte skett i något av fallen.
- Ungefär 50 procent av de svarande bedömde att tvångsmedlet hade *lett till* fällande bevis mot den misstänkte i mer än hälften av fallen. På frågan om hur ofta information från kommunikationskontroll i sig själv varit viktig som bevis vid rättegången svarade drygt 36 procent att så var fallet i mer än hälften av ärendena.

- Knappt 75 procent av de svarande uppgav att de kände till fall där kommunikationskontroll hade lett till användningen av ett annat tvångsmedel, som i sin tur fått betydelse som bevis. Knappt 39 procent av dessa svarande bedömde att så var fallet i mer än hälften av ärendena.
- Drygt 42 procent av de svarande ansåg att tvångsmedlet i mer än hälften av fallen lett till misstanken kommit att avse även nya misstänkta.
- Drygt 55 procent av de svarande uppgav att de kände till fall där kommunikationskontroll lett till förundersökning avseende nya misstankar mot den misstänkte. Av dessa bedömde dock endast drygt 6 procent att så skett i mer än hälften av fallen. Knappt 48 procent bedömde istället att detta skett antingen i mellan 10 och 25 procent av fallen eller i mindre än 10 procent av fallen.
- Endast knappt 45 procent av de svarande uppgav att de kände till något fall där upplysningar från kommunikationskontroll hade lett till förundersökning mot tredje man avseende andra straffbara handlingar än den som låg till grund för tvångsmedlet. Av dessa bedömde en klar majoritet att så skett i under 10 procent av fallen.

Den norska utredningen fann sammantaget – efter att ha beaktat även svenska och tyska nyttouppskattningar (se avsnitt 6.2.2 respektive 6.3.5) – att regeringens målsättning, vilken antogs vara att tvångsmedlen hade betydelse i minst 50 procent av fallen, var uppfylld. Samtidigt underströks att frågan om ett tvångsmedel ska tillåtas inte endast kunde bedömas utifrån *kvantitativa* effektivitetsbedömningar. Detta eftersom också en nyttoeffekt i ett litet antal mycket allvarliga fall i sig själv måste kunna utgöra ett tillräckligt skäl att tillåta tvångsmedlet. Det kunde alltså inte krävas samma effektivitet av metoder som endast får användas i mycket allvarliga fall som av metoder med ett vidare tillämpningsområde. Slutligen förde utredningen en diskussion av vilken det framgick att det är av betydelse att skilja på olika arter och grader av nytta, dvs. vilken typ av betydelse åtgärden har i det enskilda fallet och hur stor denna bedöms vara (a. NOU s. 120 f. och 128).

### *Nyttan av hemlig rumsavlyssning*

Vad avser nyttan av hemlig rumsavlyssning nöjde sig den norska utredningen i huvudsak med att redogöra för vad tillsynsmyndigheten (kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll) hade redovisat i sina årsrapporter för åren 2006 och 2007 (a. NOU s. 204).

Beträffande år 2006 framgick att tvångsmedlet gett resultat i fyra av de sju ärenden där det nyttjats. Beträffande år 2007 angavs följande beträffande de 10 ärenden där hemlig rumsavlyssning förekommit. I ett av ärendena hade avlyssningen gett resultat på så sätt att misstanken stärktes, samt att underlag gavs för gripande och beslag. I ett annat ärende gav avlyssningen värdefull överskottsinformation. I de övriga ärendena var nyttan begränsad. Det hänvisades i dessa fall till tekniska problem och till störningar i form av buller. Tillsynsmyndigheten anmärkte att nyttan av hemlig rumsavlyssning därmed framstod som lägre än den vid hemlig teleavlyssning. Samtidigt påpekades dock att det rörde sig om en liten mängd ärenden, och därmed ett knapphändigt underlag för olika bedömningar. Dessutom fanns vid hemlig rumsavlyssning en större osäkerhet än vid hemlig teleavlyssning, både beträffande möjligheten att faktiskt få till stånd avlyssning efter ett beslut och beträffande det tekniska resultatet av densamma. Mot bakgrund av detta – och eftersom hemlig rumsavlyssning var ett förhållandevis nytt verktyg för polisen där en utveckling pågick på det praktiska planet – ansåg tillsynsmyndigheten att det inte fanns skäl att rikta någon kritik mot polisens användning av tvångsmedlet.

### *Integritet*

Utredningen skulle också undersöka om integritetsintressen, såväl beträffande den misstänkte som beträffande andra berörda, i tillräcklig utsträckning hade tillvaratagits. Eftersom utredningen ansåg att den inte hade att överpröva de rent rättspolitiska avvägningar som gjorts när tvångsmedelsreglerna infördes, begränsade den sig dock till frågan om reglerna hade fått andra effekter för integriteten än de som förutsatts när reglerna infördes (a. NOU s. 111).

I den enkätundersökning som Politihøgskolan utförde åt utredningen ställdes även frågor inriktade på den personliga

integriteten. Inledningsvis tillfrågades de svarande hur många av de samtal som avlyssnades som de ville benämna ”av privat karaktär (med närstående familjemedlemmar eller sambor/pojkvänner/flickvänner)”. Svaren fördelade sig enligt följande (a. NOU s. 396).

**Tabell 6.13** Kommunikationskontroll – avlyssnade samtal av privat karaktär (andel av svaren per alternativ i procent)

Svarsalternativ	Domare	Advokater	Polisjurister	Åklagare	Totalt
Över 75 % av samtalen	3,4	27,8	4,3	2,7	10,4
50 %-75 % av samtalen	4,8	19,8	7,9	24,3	11,6
25 %-50 % av samtalen	8,8	18,3	13,6	5,4	12,7
10 %-25 % av samtalen	6,1	4,0	13,6	5,4	7,8
Under 10 % av samtalen	3,4	4,0	2,9	2,7	3,3
Inte något av samtalen	0,7	0,8	-	2,7	0,7
Vet inte	72,8	25,4	57,9	56,8	53,6
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Alltså bedömde 22 procent av de svarande att över hälften av de avlyssnade samtalen var av privat karaktär. Andelen som svarade att de inte visste var beträffande denna fråga – och beträffande de övriga frågorna om de avlyssnade samtalen – var dock relativt hög (här knappt 54 procent). Advokaterna skiljde ut sig från de andra grupperna av svarande, både genom att betydligt fler av dem ansåg att de kunde svara på frågor om samtalens innehåll och genom att de i betydligt högre utsträckning bedömde att de samtal som förekom var av privat karaktär.

Bland de övriga frågor som ställdes i denna del var hur ofta svarandena uppskattade att avlyssningen av samtal av privat karaktär ledde till information som var till nytta i ”utrednings-sammanhang” respektive till information som användes som bevisning under rättegången. Endast fem respektive tre procent svarade här att nytta förekom i mer än hälften av fallen (a. NOU s. 397).

Utredningen konstaterade på grundval av detta att samtal av privat karaktär utan betydelse för utredningen ofta fångades upp genom kommunikationskontroll, och att regeringens målsättning att tvångsmedlet främst skulle omfatta de som var aktiva i kriminella miljöer inte nödvändigtvis alltid var uppfylld. Vissa



förslag presenterades för att komma till rätta med detta, bl.a. att det offentliga ombudet skulle ges uppgiften att tillvarata även tredje mans integritetsintresse (a. NOU s. 123 f. och 128).

### 6.3.3 Danmark

#### 6.3.3.1 Statistik från Rigspolitiet och Rigsadvokaten

Varje år avger danska Rigspolitiet en s.k. årstabell. Denna tabell innefattade till och med år 2008 ett avsnitt som avsåg s.k. ingepp i meddelandehemligheten. Därav framgick omfattningen av den öppna polisens användning av telefonaflytning, anden aflytning, teleoplysning, utvidet teleoplysning, brevåbning och brevstandsning (anden aflytning är den danska motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning, beträffande innebörden av de andra tvångsmedlen se avsnitt 4.4.1).

Nedan har uppgifter sammanställts ur tabellerna för åren 2004–2008. Notera att uppgifterna för år 2007 endast innefattar användningen under det andra halvåret.

**Tabell 6.14** Antal tillstånd till hemliga tvångsmedel (inom parentes anges det antal som avsett narkotikabrottslighet)

	2004	2005	2006	2007, halvår 2	2008
Telefonaflytning	1 361 (882)	1 725 (1 190)	2 054 (1 505)	986 (613)	2 658 (1 311)
Anden aflytning	65 (51)	82 (47)	148 (55)	50 (31)	156 (47)
Teleoplysning	1 390 (549)	1 777 (689)	1 806 (975)	672 (296)	1 823 (411)
Utvidet teleoplysning	94 (35)	122 (53)	49 (16)	10 (3)	152 (10)
Brevåbning	15 (10)	28 (11)	14 (7)	11 (2)	11 (1)
Brevstandsning	17 (11)	25 (12)	27 (11)	8 (3)	11 (1)

Statistik över ingrepp i meddelandehemligheten för åren 2009–2011 har publicerats av Rigsadvokaten. Medan den statistik som polisen tidigare tillhandahöll var baserad på en manuell sammanställning och inrapportering från olika polisdistrikt är den som Rigsadvokaten presenterat hämtad från en central databas (Rigspolitiets Telecenter). Redovisningen avser färre hemliga

tvångsmedel än tidigare. Bl.a. följande framgår av Rigsadvokatens tabeller.

**Tabell 6.15** Antal tillstånd till hemliga tvångsmedel (inom parantes anges det antal som avsett narkotikabrottslighet)

	2009	2010	2011
Telefonaflytning	3311 (929)	3 734 (1 472)	4 448 (1 576)
Internetaflytning	17 (5)	23 (11)	7 (0)
Teleplysning	-	-	4 492 (516)

Uppgifter om antalet fall av teleoplysning kan ur databasen inte ges för åren 2009-2010 eftersom detta tvångsmedel infördes i systemet först fr.o.m. november det sistnämnda året.

Det ovan återgivna visar på en trend med en tydlig ökning av antalet tvångsmedelstillstånd. I anslutning till Rigsadvokatens statistik har som förklaringar till detta bl.a. nämnts en kraftsamling hos polisen under senare år mot gängkriminalitet och organiserad brottslighet, samt att de avlyssnade och övervakade i högre utsträckning än tidigare använder ett flertal mobiltelefoner och SIM-kort.

Några särskilda undersökningar med avseende på nyttan, effektiviteten eller integritetsintrånget av de hemliga tvångsmedlen har inte gjorts av de danska myndigheterna.

### 6.3.3.2 Övriga uppgifter från Rigsadvokaten

Utredningen har efter en förfrågan till den danska Rigsadvokaten erhållit även följande uppgifter.

Med anledning av våra frågor kontaktade Rigsadvokaten fem danska polisdistrikt (politikredse). Polisdistriktens erfarenheter av användningen av de hemliga tvångsmedlen beskrevs sammanfattningsvis som mycket goda. Tvångsmedlen ansågs oundgängliga i den brottsutredande verksamheten, särskilt avseende grov brottslighet. Beträffande organiserad brottslighet betraktades de hemliga tvångsmedlen som helt avgörande för uppkläringen av brott.

De flitigast använda tvångsmedlen var alltså telefonaflytning och teleoplysning, normalt i samband med varandra. Anden

aflytning och observation med kamera användes fortsatt också, men i betydligt mer blygsam omfattning än de förstnämnda tvångsmedlen. Det betonades när det gällde tillstånds- och verkställighetstider att det inte fanns någon statistik. En telefonaflytning kunde pågå alltifrån några timmar till flera månader. Anden aflytning och observation med kamera varade normalt en något kortare tid. De brott som tvångsmedlen typiskt sett användes beträffande var – utöver narkotikabrottslighet – bl.a. terrorism, människohandel, koppleri samt allvarlig ”personfarlig” brottslighet och allvarlig ekonomisk brottslighet. Ofta var brotten relaterade till organiserad brottslighet eller gängbrottslighet (bandekriminalitet).

Det material som kom från tvångsmedelsanvändningen spelade en viktig roll som bevis i domstol. Den allmänna erfarenheten var att den klara merparten av de tillstånd som hade verkställts hade lett till upplösning av de utredda brotten samt bidragit till en fällande dom. I vissa fall när tvångsmedel hade använts hade det inte därefter väckts åtal, men detta hade inte berott på de lagliga förutsättningarna för tvångsmedlen, utan på omständigheter som t.ex. att de misstänkta hade undvikit att diskutera sin brottsliga verksamhet per telefon. Ibland hade tvångsmedlen lett till att misstankar hade kunnat avskrivas beträffande en viss person.

#### 6.3.4 Finland

Det finska inrikesministeriet avger årligen en rapport till Justitieombudsmannen avseende polisens inhämtande av information genom hemliga tvångsmedel. I rapportens offentliga del omfattas dock inte Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen. Mest detaljerad är rapporten beträffande teletvångsmedlen. Även motsvarigheterna till hemlig kameraövervakning (optisk övervakning) och hemlig rumsavlyssning (teknisk avlyssning) berörs dock. Framställningen nedan är – där inte annat anges – baserad på rapporten (offentliga delen) för år 2010.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Rapport den 18 mars 2011, SMDno/2011/613.

### 6.3.4.1 Omfattningen av användningen m.m.

#### *Tvångsmedel under förundersökning*

*Teleavlyssning* respektive *teleövervakning* har enligt rapporten under de senaste åren använts i följande utsträckning under förundersökning (enligt tvångsmedelslagen, se avsnitt 4.2 beträffande regleringen).

**Tabell 6.16** Teleavlyssning – tillstånd, avlyssnade personer, teledresser

År	Antal tillstånd	Antal avlyssnade personer	Antal avlyssnade teledresser
2005	1 506	562	1 331
2006	1 756	568	1 614
2007	1 810	541	1 719
2008	1 672	563	1 714
2009	1 832	604	2 123
2010	1 798	636	2 122

**Tabell 6.17** Teleövervakning – tillstånd, övervakade personer, teledresser

År	Antal tillstånd	Antal övervakade personer	Antal övervakade teledresser
2005	1 419	1 116	1 894
2006	1 479	1 154	2 103
2007	1 461	1 084	2 188
2008	1 724	1 305	2 630
2009	1 671	1 287	2 535
2010	1 819	1 421	3 120

En klar övervikt av de tillstånd till teleavlyssning som meddelades år 2010 avsåg grovt narkotikabrott (70 procent av tillstånden). Beträffande teleövervakning var däremot det vanligast förekommande brottet grov stöld (30 procent av tillstånden).

Beträffande *optisk övervakning* och *teknisk avlyssning* (dvs. motsvarigheterna till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) redovisas i 2010 års rapport inte historiska uppgifter i samma omfattning som för teletvångsmedlen. Vid en jämförelse med tidigare års rapporter framgår dock att tillstånd till teknisk avlyssning meddelats enligt följande.

Tabell 6.18 Teknisk avlyssning – antal tillstånd

År	Antal tillstånd	Varav i bostad
2005	70	11
2006	42	6
2007	38	4
2008	55	4
2009	79	7
2010	139	18

Även beträffande teknisk avlyssning synes den vanligaste brottsmisstanken vara grovt narkotikabrott.

Tillstånd till optisk övervakning meddelades enligt 2010 års rapport i 29 fall under 2010, jämfört med 6 fall under 2009.

#### *Tvångsmedel enligt polislagen (preventiva tvångsmedel)*

Enligt polislagen får tillstånd till samtliga de ovan berörda tvångsmedlen under vissa förutsättningar meddelas för att avvärja, förhindra eller avslöja brott. Tillståndsbeslut meddelas av domstol, men polisman får besluta interimistiskt om teleövervakning (se avsnitt 4.2.3 ovan).

Antalet tvångsmedelsbeslut enligt polislagen är relativt sett få. Tillstånd till *teleavlyssning* meddelades år 2010 i 21 fall och avsåg sex personer, jämfört med nio fall och sex personer år 2009. Utvecklingen av antalet tillstånd till *teleövervakning* ser ut på följande sätt.

Tabell 6.19 Preventiv teleövervakning– antal tillstånd m.m.

År	Antal tillstånd (domstol)	Antal polisbeslut (interimistiskt)
2005	34	29
2006	37	11
2007	61	10
2008	78	8
2009	72	8
2010	90	12

De sammanlagt 102 besluten om tillstånd till teleövervakning år 2010 avsåg totalt 79 personer, medan de sammanlagt 80 besluten år 2009 avsåg 66 personer.

År 2010 meddelades 29 beslut om *optisk övervakning* enligt polislagen, medan endast ett sådant beslut meddelades år 2009.

Vid en jämförelse med rapporter från tidigare år framgår att *teknisk avlyssning* enligt polislagen förekommit enligt följande.

**Tabell 6.20** Preventiv teknisk avlyssning – antal tillstånd m.m.

År	Antal tillstånd
2005	6
2006	6
2007	13
2008	10
2009	6
2010	10

Den preventiva tekniska avlyssningen år 2010 avsåg främst grova narkotikabrott och ekonomisk brottslighet.

#### 6.3.4.2 Uppskattningar av nytta m.m.

De brottsbekämpande myndigheterna (undersökningsledaren) har uppskattat nyttan av de olika tveåtgärdsmedlen i de fall där de förekommit. Följande resultat redovisas i rapporten för år 2010.

#### *Tvååtgärdsmedel under förundersökningen*

**Tabell 6.21** Nyttan av tvååtgärdsmedlen – andel av fallen år 2010

Betydelse av åtgärden	Teleavlyssning (procent av fallen)	Teleövervakning (procent av fallen)
Avgörande betydelse	16	16
Viktig	52	51
Mindre betydelse	25	25
Ingen betydelse	6	7

Som synes bedömdes alltså resultatet av *teleavlyssningen* under år 2010 ha varit antingen av avgörande betydelse eller viktigt i 68 procent av fallen. Detsamma gällde för *teleövervakning* i 67 procent av fallen. Vid en blick på rapporter från tidigare år framgår dock att siffrorna oftast varit något lägre. Detta kan åskådliggöras enligt följande.

**Tabell 6.22** Nyttan av tvångsmedlen – Avgörande betydelse eller viktig

År	Teleavlyssning (procent av fallen)	Teleövervakning (procent av fallen)
2005	59,5	57
2006	75	61
2007	62	60
2008	56	56
2009	54	53
2010	68	67

Av redovisningen för år 2004 framgår att *teknisk avlyssning* ansågs ha avgörande betydelse – eller vara viktig – för utredningen i 44 procent av fallen (jfr prop. 2005/06:178 s. 40). Det har därefter påpekats att det vid tiden för den uppskattningen inte var tillåtet med teknisk avlyssning i bostad i Finland (se SOU 2007:22, del 1, s. 183). Någon uppskattning av nyttan av teknisk avlyssning har inte gjorts i redovisningarna för något senare år.

#### *Tvångsmedel enligt polislagen (preventiva tvångsmedel)*

Uppskattningar av nytta har, beträffande de preventiva tvångsmedlen, endast gjorts för *teleövervakning*. Nyttosiffrorna är här något lägre än under förundersökning.

**Tabell 6.23** Nyttan av preventiv teleövervakning – andel av fallen år 2010

Betydelse av åtgärden	Procent av fallen
Avgörande betydelse	18
Viktig	38
Mindre betydelse	18
Ingen betydelse	26

Under år 2010 bedömdes sålunda den preventiva teleövervakningen ha varit antingen av avgörande betydelse eller viktig i 56 procent av fallen. Detta kan jämföras med rapporter från tidigare år enligt följande.

**Tabell 6.24** Nyttan av preventiv teleövervakning – Avgörande betydelse eller viktig

År	Procent av fallen
2005	51
2006	54
2007	60
2008	56
2009	56
2010	56

### 6.3.5 Tyskland

I Tyskland har Max Planck-institutet för utländsk och internationell straffrätt (institutet) inom ramen för tre olika projekt kartlagt användning, nytta och integritetsintrång beträffande motsvarigheterna till hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning. Undersökningarna har huvudsakligen inriktat sig på användningen av dessa tvångsmedel enligt den tyska Straffprocesslagen (se om denna i avsnitt 4.5).

#### 6.3.5.1 Institutets metod m.m.

Huvuddragen i den metod som institutet har använt är densamma i de olika projekten. Tre parallella undersökningssätt har använts; s.k. aktanalys, en skriftlig enkätundersökning och expertintervjuer. Vid aktanalysen har primärdata i form av skriftligt material i ett antal ärenden gått igenom. På grundval av erfarenheterna från genomgången har enkäter utformats. Dessa har skickats till ett större antal praktiker (polis, åklagare och domare). Slutligen har intervjuer hållits med experter. Som experter räknas därvid personer med praktisk erfarenhet av tvångsmedelsärendena (i en av undersökningarna dras gränsen vid att intervjupersonen ska ha deltagit i minst sex ärenden).



Svårigheterna med att mäta nytta (effizienz) inom ramen för polisarbete har betonats av institutet. Utvärderingen av tvångsmedlen måste ske i relation till utredningsarbetet i sin helhet. Indikatorer på nytta kan vara tvångsmedlets betydelse för åtal och dom. Man bör skilja på betydelse som bevisning och som ”generell kunskap” (t.ex. kartläggning av brottsstruktur).

### 6.3.5.2 Hemlig teleavlyssning (2003 och 2005)

Det först inledda av de tre projekten avsåg motsvarigheten till hemlig teleavlyssning (främst enligt reglerna i 100a och 100b §§ Straffprocesslagen).<sup>10</sup> Huvudsyftet med projektet var att mäta omfattningen av tvångsmedlets användning. Även relationen mellan information som erhållits genom tvångsmedlet och information från andra undersökningsmetoder – samt vilken nytta informationen från tvångsmedlet medfört – undersöktes.

Aktanalysen omfattade 611 ärenden där tvångsmedlet använts, samtliga från år 1998. I ärendena omfattades 2 035 ”tillfällen” då tvångsmedlet använts, 1 488 misstänkta och 3 176 teleadresser. Enkäter skickades till 6 000 praktiker varav 46 procent svarade. Antalet expertintervjuer var 51.

#### *Omfattningen av användningen*

Något anfördes först om bakgrunden. Det konstaterades att användningen av teleavlyssning ökat radikalt sedan år 1995. Trots att tillstånden ofta avsåg narkotikabrottslighet kunde ökningen inte förklaras med en ökning av sådan brottslighet. Däremot medförde det ökade antalet mobiltelefoner att antalet tillstånd (”anordningar”) i relation till antalet mobiltelefonanvändare i realiteten hade minskat. Före år 1997 fanns det 0,5 tillstånd per 1 000 registrerade mobiltelefoner, medan motsvarande siffra för åren 1997–2001 var 0,3 tillstånd. Det ansågs att påståendet att teleavlyssning användes för att det var en bekväm spaningsmetod inte var en förklaringsmodell

<sup>10</sup> Informationen om detta projekt har hämtats dels från Albrecht m.fl., *Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen*, forschung aktuell – research in brief, maj 2003 (Albrecht 2003), dels från Forschungsbericht 2005 - Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, [www.mpg.de/jahrbuch/forschungsbericht?obj=866359](http://www.mpg.de/jahrbuch/forschungsbericht?obj=866359) (forskningsbeskrivning 2005). Resultaten som återges är främst hänförliga till den sistnämnda – mer aktuella – källan.

som höll. Detta eftersom insamlingen och analysen av materialet för alla inblandade innebar ”en enorm och ibland ohanterlig arbetsbelastning”.

Den genomsnittliga avlyssningstiden för tillstånd som omfattades av undersökningen var 40 dagar (varje enskilt tillstånd). Antalet samtal som avlyssnades skiljde sig markant mellan tillstånden. I vissa fall rörde det sig bara om ett fåtal samtal, medan det i andra avlyssnades mellan 1 000 och 5 000 samtal.

Beträffande vem som avlyssnades framgår att den misstänkte i två tredjedelar av fallen var den ende användaren, eller en medanvändare, av teleadressen. I en tredjedel av fallen användes tvångsmedlet dock mot teleadresser vars ägare och användare uteslutande var en tredje man. Det totala antalet personer som utsatts för tvångsmedlet ansågs svårt att beräkna. Under år 1998 övervakades dock sammanlagt 19 476 personer. Medelantalet misstänkta avlyssnade per tillstånd beräknades till 2,4 medan medelantalet icke-misstänkta beräknades till 4,8.

Det konstaterades att det fanns ett antal problem i anslutning till avlyssningen relaterade till b.l.a. språk (svåra dialekter och brist på översättare) och teknik (fel i dataprogram, fördröjd start på grund av tekniska problem och hanteringsfrågor/bristande kunskaper i avlyssningsteknik).

### *Nytta*

I 62 procent av de undersökta ärendena bedömdes tvångsmedlet ha haft någon form av positiv effekt. I de resterande fallen ledde teleavlyssningen inte till någon framgång. Vanliga orsaker till bristande framgång bedömdes vara att den misstänkte antog sig vara avlyssnad och därför betedde sig mer försiktigt eller att den misstänkte oväntat frihetsberövades av orsaker som inte var relaterade till ärendet. I de processer där betydelsen av den genomförda avlyssningen var tveksam hade ofta teleavlyssning begärts tidigt i förundersökningen, och det fanns en relation till narkotikabrottslighet.

Framgångsgraden skiljde sig beroende på brott. Överlag bedömdes hemlig teleavlyssning vara mest framgångsrik vid s.k. transaktionskriminalitet. Detta definieras som brott som innefattar t.ex. narkotika- och människohandel, vilka till skillnad från de klassiska ”enskilda” brotten kräver ett kontinuerligt utbyte av

information om tillgång och efterfrågan. Transaktionskriminaliteten bygger på nätverk av aktörer och på mekanismer för tillgång och efterfrågan, rekrytering, samordning, motivering, propaganda och planering.

Vidare hade tvångsmedlet varit mer framgångsrikt där det funnits "specifika mål" med användningen än där målet varit mer allmänt hållet. I det förra fallet anses någon form av framgång föreligga i 69,5 procent av ärendena, medan motsvarande siffra i det senare fallet är 58,9 procent.

Det gjordes skillnad på olika typer av framgång, nämligen indirekt, direkt och "annan" sådan. Direkt framgång exemplifierades bl.a. med att individen "avslöjat sig själv" eller att misstanken kunnat avskrivas. Med indirekt framgång avsågs t.ex. att användningen av tvångsmedlet lett till information om tredje persons brottslighet eller till bevis om att den misstänkte begår annan brottslighet. Annan framgång var t.ex. att insikt vanns om strukturen och strategiskt viktiga personer inom gruppen. Direkt framgång ansågs därvid vara nådd i 28 procent av framgångsfallen, indirekt framgång i 62 procent av fallen och annan framgång i 10 procent av fallen.

När det gällde åtal och domslut konstaterades det att hemlig teleövervakning – sett till samtliga domar och åtal i landet – spelade en relativt liten roll. En motvilja fanns mot att använda information från tvångsmedlet som bevismaterial. En avgörande orsak till detta bedömdes vara att de brottsbekämpande myndigheterna – eftersom det rörde sig om en mycket kostsam undersökningsmetod – avstod från att anlita tvångsmedlet när andra bevis var tillräckliga.

Några generella slutsatser drogs i undersökningen. Hemlig teleavlyssning bedömdes som en betydelsefull metod inom området för transaktionskriminalitet (se definitionen ovan) eftersom den ger grundläggande och begriplig information. Beträffande sådan kriminalitet hade den hemliga teleavlyssningen även ett proaktivt värde. Det betonades att återhållsam och fokuserad användning av tvångsmedlet var viktig.

### 6.3.5.3 Hemlig rumsavlyssning (2004)

Det andra av institutets projekt gällde motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning (enligt regeln i 100c § Straffprocesslagen).<sup>11</sup> Syftet med projektet var att undersöka användningen av hemlig rumsavlyssning samt orsakerna till – och konsekvenserna av – denna. Både nyttan och effekterna på den personliga integriteten sattes därmed i centrum.

Studien omfattade totalt 119 ärenden under perioden 1998–2001. I 89 av ärendena hade hemlig rumsavlyssning använts. I de resterande 30 hade ansökan om tvångsmedlet avslagits eller verkställighet av andra skäl inte skett. Beträffande aktanalysen betonades att man för att utröna vilken roll hemlig rumsavlyssning spelat som bevisning i så stor utsträckning som möjligt – utöver tillståndsakterna – gått igenom även åtal, huvudförhandlingsprotokoll och domar. Enkätundersökningen genomfördes på så sätt att den skickades ut till departementen i de olika delrepublikerna. Expertintervjuerna genomfördes med domare som fattat minst sex beslut om hemlig rumsavlyssning, med tolv avdelningschefer och prefekter vid åklagarmyndigheter samt med 30 polistjänstemän från olika specialenheter och med olika arbetsområden.

#### *Omfattning av användningen*

Antalet ärenden angående hemlig rumsavlyssning per år hade varierat under undersökningsperioden och de två åren därefter (se tabellen nedan). Trenden var ökande, men användningen bedömdes i allmänhet vara återhållsam. Den skedde i ”enskilda fall” och tvångsmedlet kunde inte sägas utgöra någon utbredd spaningsmetod.

---

<sup>11</sup> Informationen om detta projekt har hämtats från Meyer-Wieck, Rechtswirklichkeit und Effizienz der akustischen Wohnraumüberwachung („großer Lauschangriff“) nach § 100c Abs. 1 Nr. 3 StPO – Eine rechtstatsächliche Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, oktober 2004 (Meyer-Wieck).

Tabell 6.25 Hemlig rumsavlyssning - antal ärenden per år

År	Antal ärenden
1998	11
1999	27
2000	33
2001	17
2002	30
2003	37

Hemlig rumsavlyssning användes främst beträffande brotten mord/dråp och narkotikabrott. Någon av dessa brottsrubriceringar gällde för 87 procent av den totala användningen av tvångsmedlet. Det noterades en klar skillnad mellan dessa två brottstyper. Beträffande mord/dråp var det oftast fråga om enskilda händelser och brott som skett ”inom nära sociala relationer”, medan narkotikabrottsligheten berörde en verksamhet som innefattade flera individer. Syftet med tvångsmedelsanvändningen skilde sig därmed åt beträffande de olika typerna av brottslighet. En ökande trend fanns beträffande användningen av hemlig rumsavlyssning avseende grova rån (under perioden 6 procent av användningen).

Totalt bedömdes 54 procent av fallen av hemlig rumsavlyssning ha en anknytning till organiserad brottslighet. En sådan koppling fanns i 87 procent av narkotikafallen men endast i tolv procent av de fall som avsåg mord/dråp.

Den genomsnittliga avlyssningstiden för tillstånd som omfattades av undersökningen var 27,2 dagar. Det fanns i detta avseende stora skillnader mellan olika brottskategorier. Beträffande mord och dråp var tiden kortare (23,3 dagar), medan den beträffande narkotikabrott var längre (35,6 dagar).

Det ansågs svårt att med ledning av akterna bedöma vilka personer som berördes av avlyssningen. Det konstaterades dock att kretsen som berördes var större än den som avlyssningsbesluten riktades mot. I de 116 ärendena kunde 487 misstänkta identifieras. Genomsnittet var sålunda 4,4 misstänkta per ärende. Utöver de misstänkta kunde även 542 berörda personer identifieras. Antalet icke-misstänkta avlyssnade som identifierats var cirka dubbelt så stort i utredningar om mord/dråp som i utredningar om narkotikabrottslighet.

De platser som avlyssnats hade huvudsakligen varit "privata lägenheter". Vid mord/dråp hade 88 procent av fallen avsett denna typ av plats, medan andelen vid narkotikabrottslighet varit 55 procent. Övriga tillstånd hade bl.a. avsett affärslokaler och offentliga platser. För att komma till rätta med organiserad brottslighet bedömdes undersökningsresultaten visa att det fanns ett behov av att avlyssna privata lokaler.

I 13 procent av de undersökta fallen avslog domstolen ansökan om hemlig rumsavlyssning.

I 19 procent av fallen där tillstånd meddelades verkställdes de inte. De främsta orsakerna var praktiska svårigheter som medförde att utrustningen inte kunde installeras. Detta var också den främsta orsaken när förlängning av tillstånden begärdes (den återopades i 46 procent av förlängningsfallen).

Beträffande 40 procent av de tillstånd som verkställts förelåg problem beträffande språk eller avlyssningskvalitet.

I sju fall framgick att avlyssningsmekanismen hade upptäckts av den misstänkte. I två fall användes särskild utrustning för att upptäcka "buggar" men utrustningen upptäcktes ändå inte. I andra fall talade de misstänkta på ett sådant sätt att det gick att anta att de visste att de var avlyssnade.

Det granskades även i vilken mån andra informationsinhämtningsmetoder använts i de fall då hemlig rumsavlyssning förekommit. I cirka 90 procent av fallen hade även hemlig teleavlyssning förekommit. I samma andel av fallen hade källuppgifter/vittnen funnits. Spaning/övervakning förekom i ungefär 60 procent av fallen.

Utifrån undersökningen bedömdes att det fanns en mängd praktiska faktorer som inverkade på den faktiska omfattningen av användningen av hemlig rumsavlyssning. Dessa innefattade

- vilken tillgång till information som fanns genom andra spaningsmetoder,
- risken att bli upptäckt,
- svårigheterna med det tekniska genomförandet (dessa var mycket större än beträffande de andra hemliga tvångsmedlen), och
- den stora mängd arbete som hemlig rumsavlyssning medför.

Det konstaterades att beslutet att använda hemlig rumsavlyssning var starkt kopplat till "kvaliteten" på fallet och tillgång på resurser,

samt att polisen verkade välkomna höga rättsliga krav för att använda tvångsmedlet.

Slutligen anmärktes att det enligt vissa bedömare fanns ett visst utrymme enligt gällande lagstiftning att använda hemlig rumsavlyssning i preventivt syfte. Utifrån den aktuella aktanalysen fanns det dock inga tecken på tendenser till sådan användning.

### *Nytta*

Beträffande nytta (effizienz) framhålls att det i expertintervjuerna betonats att det är svårt att isolerat redogöra för nyttan av hemlig rumsavlyssning eftersom detta tvångsmedel är relaterat till – och beroende av – andra informationsinhämtningsmetoder. Experterna har pekat på att informationen från hemlig rumsavlyssning kan vara till indirekt hjälp, t.ex. genom att den ”visar på att man är på rätt väg” eller ger underlag för att avgöra vilka andra typer av åtgärder som bör användas.

Nyttan av hemlig rumsavlyssning ska inte, betonas det, mätas med något ”schablonbelopp” utan värderas beroende på vilken typ av brottslighet tvångsmedlet används mot och vad målet med användningen är. Trots detta görs i undersökningen en kvantitativ beräkning av nyttan.

Av de undersökta fallen bedömdes användningen i omkring 30 procent ha varit helt eller delvis framgångsrik. Nyttan förekom då enligt följande.

- I sju procent av fallen resulterade den hemliga rumsavlyssningen i direkta bevis (t.ex. avseende narkotikatransaktioner).
- I 19 procent av fallen gav den hemliga rumsavlyssningen indicier men inte avgörande bevis (detta var särskilt vanligt beträffande mord/dråp).
- I 15 procent av fallen gav användningen ”indirekt framgång” (t.ex. underlag för vidare insatser eller strukturkunskap).

Trots att nyttan av hemlig rumsavlyssning påverkas starkt negativt av praktiska svårigheter vid genomförandet betyder detta inte, betonades det, att användning av tvångsmedlet inte kan vara en lämplig och framgångsrik metod.

Framgångsgraden skiljer sig mellan olika typer av brottslighet. Den är betydligt högre för kategorin narkotikabrottslighet än för

kategorin mord/dråp. En förklaring till det kan vara att hemlig rumsavlyssning beträffande den sistnämnda typen av brott ofta används som en sista lösning i vad som redan är mycket svårlösta utredningar. Detta är mer sällan effektivt. Narkotikabrottslighet kännetecknas i stället av ständigt återkommande transaktioner, och hemlig rumsavlyssning används för att få kunskap om strukturen för dessa transaktioner och vilka personer som är involverade. Frågan om användningen varit framgångsrik kan inom mord/dråpkategorin ofta besvaras med ett ja eller nej (t.ex. ledde den till att bevisning erhöles). Framgången inom narkotikabrottsligheten har mer formen av en gråskala där informationen inte nödvändigtvis ger bevismaterial som leder till beslag men som ändå, på andra sätt, kan föra utredningen framåt. Effektiviteten hos hemlig rumsavlyssning måste sålunda värderas olika beroende på vilken brottskategori tvångsmedlet används mot.

#### 6.3.5.4 Hemlig teleövervakning (2008)

Det senaste av de tre projekten gäller motsvarigheten till hemlig teleövervakning (enligt reglerna i 100g och 100h §§ Straffprocesslagen).<sup>12</sup>

Syftet med undersökningen var att undersöka tillämpningen av tvångsmedlet. Omfattningen av användningen var central, och effektivitet/nytta berördes i mindre utsträckning än i de andra två studierna.

Aktanalysen rör sammanlagt 467 fall (i fyra delrepubliker) under åren 2003 och 2004. Dessa är valda genom ”stickprovsmetoden”. Enkätundersökningen är rikstäckande och omfattar åklagare (totalt 874 svarande jämfört med 4 650 utskickade enkäter, medförande en svarsfrekvens på 19 procent). Expertintervjuerna har omfattat domare, åklagare, poliser, försvarsadvokater och anställda i telekommunikationsföretag (totalt 53 personer).

---

<sup>12</sup> Informationen om detta projekt har hämtats från Albrecht m.fl., Rechtswirklichkeit der Auskunftserteilung über Telekommunikationsverbindungsdaten nach §§ 100g, 100h StPO Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, februari 2008 (Albrecht 2008).



*Omfattning av användningen*

Något anförs först om bakgrunden. Det anges att hemlig teleövervakning inte bara kompletterar klassiska undersökningsmetoder utan har kommit att utvecklas till en självständig undersökningsmetod som har stora ekonomiska fördelar. Metoden används även avseende ”konventionell kriminalitet” och ses inte längre som den sista utvägen utan snarare som en första åtgärd. Förutom att tvångsmedlet kan användas för att fastställa vem som talar med vem, när och hur länge i telefon eller hur de på något annat sätt kommunicerar elektroniskt, kan uppgifterna också användas för att bestämma var personerna befinner sig. Tvångsmedlet kan användas även till att identifiera annan form av bevisning eller avslöja strukturer och nätverk inom transaktionsbrottslighet (se definition i avsnitt 6.3.5.2).

Eftersom det saknades officiell nationell statistik som kan beskriva i vilken omfattning tvångsmedlet används var det svårt att lämna säkra uppgifter om detta. Utifrån förfrågningar som gjorts till de brottsbekämpande myndigheterna gjordes dock en uppskattning. Enligt denna var tendensen kraftigt ökande. En jämförelse med data från studien av hemlig teleavlyssning visade att antalet ansökningar om dessa två tvångsmedel varit ungefär jämbördiga under år 2005, en likhet som då noterades för första gången (avseende vart och ett av tvångsmedlen finns drygt 40 000 beslut). Under tidigare år var antalet tillstånd till hemlig teleövervakning betydligt lägre än antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning.

Den typ av brottslighet som hemlig teleövervakning riktas mot var mer varierad än den som hemlig teleavlyssning riktats mot. I huvuddelen av fall rörde den ”genomsnittsbrottslighet”. I endast 18 procent av alla undersökta fall fanns det en koppling till organiserad brottslighet.

Undersökningen bekräftar att hemlig teleövervakning främst används i inledningsskedet av undersökningen. I två tredjedelar av de undersökta förfarandena var ansökan om detta tvångsmedel det första tillfället för inblandning av åklagare. Hemlig teleövervakning användes framför allt i kombination med avlyssning men även tillsammans med andra utredningsåtgärder, såsom husrannsakan och beslag.

### *Nytta*

Det noterades att hemlig teleövervakning ofta tjänar till att förbereda hemlig teleavlyssning. Tillsammans bidrar dessa tvångsmedel till att ge en heltäckande bild av kommunikationsmönstren. I det avseendet ansåg praktikerna att hemlig teleövervakning är en mycket resurssparande åtgärd. Information från hemlig teleövervakning används även vid senare utredningsåtgärder.

Vad gäller åtal och domar förekom hemlig teleövervakning endast i var femte fällande dom (21 procent) och endast 16 procent av de dömda fick ett fängelsestraff på mer än fem år.

## **6.4 Utredningens ärendebblankett**

### **6.4.1 Inledning**

Det anges uttryckligen i direktiven att utredaren, med beaktande av eventuell sekretess, ska redovisa bl.a.

- det totala antalet tillstånd och antalet tillstånd uppdelat på misstanke om brott eller brottslig verksamhet,
- antalet och andelen avslag i domstol på ansökningar om tillstånd,
- antalet misstänkta i förhållande till antalet tillstånd,
- antalet och andelen förundersökningar med mer än en misstänkt person,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för tillstånd,
- genomsnittlig, kortaste och längsta tid för verkställighet,
- eventuella inskränkningar i tillståndsbesluten,
- vilka platser som i förekommande fall avlyssnats (egen/annans bostad eller annat),
- vilka teleadresser som i förekommande fall avlyssnats (misstänkt eller annan än misstänkt),
- i vilken utsträckning tredje man omfattats av tvångsmedels-tillämpningen,

- i vilken utsträckning de offentliga ombuden överklagat domstolens beslut om tillstånd till tvångsmedel,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till användande av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte eller mot en annan person,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att en misstänkt avförts från brottsutredningen,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet lett till att åtal väckts mot den misstänkte,
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där användningen av tvångsmedlet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, och
- antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer där förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring.

För att besvara dessa och vissa närliggande frågor har utredningen alltså inhämtat uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna om varje tvångsmedelsärende med hjälp av en s.k. ärendeblankett. Detta har skett på så sätt att polis- eller tullmyndighet i samarbete med åklagare fyllt i en särskild blankett för varje ärende där någon av de tre aktuella lagarna tillämpats (se bilaga 5).<sup>13</sup> Blankettsvaren har sedan bearbetats och analyserats inom utredningen.

I det följande redovisas resultaten för varje lag enligt en struktur som i huvudsak följer den ordning i vilken frågorna ställts i direktiven.

#### 6.4.2 Vissa definitioner och förklaringar

Följande definitioner används i vår redogörelse. Dessa har framgått även av den blankett som myndigheterna fyllt i.

Flera frågor är relaterade till antalet *tillstånd*. Det mått som därvid använts, när inte något annat särskilt anges, är antalet initiala

---

<sup>13</sup> Inledningsvis inhämtades uppgifter om lagarnas tillämpning t.o.m. år 2010. Därefter hämtades med samma metod in kompletterande uppgifter för år 2011.

tillstånd och deras varaktighet. Beslut som inneburit endast ett tidigare meddelat tillstånd förlängts har inte räknats särskilt. Att förlängning av tillståndet skett (tillstånd får meddelas för högst en månad åt gången) har i stället fått framgå när tillståndstiden och verkställighetstiden angetts. Dessa tider har angetts sammanlagt för initiala beslut och eventuella förlängningar. Om ett beslut har omfattat ett nytt tvångsmedel, en ny misstänkt en ny plats eller en ny teleadress, har det i den delen räknats som ett nytt initialt beslut och inte ett förlängningsbeslut, även om ett tidigare tillstånd meddelats i ärendet.

Motsvarande distinktion har gjorts mellan initiala ansökningar om tvångsmedel och förlängningsansökningar samt mellan avslag på initiala ansökningar och avslag på förlängningsansökningar. I den mån inte annat anges avses alltså initiala ansökningar och avslag.

Flera av frågorna om nytta innefattar att tvångsmedlet ska ha *lett till* en viss effekt. Inom ramen för den aktuella blanketten har detta definierats på följande sätt.

Med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten.

En typ av effekt som därvid har efterfrågats är om det aktuella tvångsmedlet har lett till att ett annat tvångsmedel använts. I blanketten har då klargjorts att denna effekt, utöver hemliga tvångsmedel, kan avse användning av något öppet tvångsmedel (t.ex. ett frihetsberövande).

När domstolen beslutar om tvångsmedel tecknas beslutet på åklagarens ansökningshandling och formuleras normalt på så sätt att ansökan bifalls (eller avslås). Till detta antecknas i bifallsbesluten eventuella inskränkningar eller villkor som domstolen bedömer lämpliga. Däremot förekommer regelmässigt inte några beslutsskäl. När åklagaren har åberopar alternativa brottsmisstankar till stöd för sin framställan medför detta att det inte går att avgöra på grundval av vilken av dessa som tingsrättens tillstånd har meddelats.

### 6.4.3 Hemlig rumsavlyssning

#### 6.4.3.1 Antalet tillstånd

##### *Öppna polisen*

Inom den öppna polisens verksamhet har tillhoppa under åren 2008-2011 meddelats 153 (initiala) tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Dessa fördelar sig enligt följande beträffande år och brottsmisstanke.

**Tabell 6.26** Antalet tillstånd - öppna polisen

Brottsmisstanke	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Grovt narkotikabrott	15	14	39	9	77
Mord	4	26	21	5	56
Grovt rån	3	4	6	-	13
Terroristbrott	-	1	-	-	1
Synnerligen grov misshandel	-	-	-	1	1
Grov allmänfarlig ödeläggelse	1	-	-	-	1
Grov mordbrand	-	1	-	3	4
<b>Sammanlagt</b>	<b>23</b>	<b>46</b>	<b>66</b>	<b>18</b>	<b>153</b>

Vissa av tillstånden har – utöver den brottsmisstanke som framgår av tabellen ovan – avsett även en alternativ brottsmisstanke.<sup>14</sup> Tre av de tillstånd som avsett mord har sålunda alternativt avsett grov allmänfarlig ödeläggelse, och tre av de tillstånd som avsett grovt narkotikabrott har alternativt avsett grov narkotikasmuggling.

Tillstånden har i några fall avsett osjälvständiga brottsformer (försök, förberedelse eller stämpling). Så har uppgetts vara fallet beträffande 21 av de 153 tillstånden, dvs. i 14 procent av fallen. Försök, förberedelse eller stämpling till mord har därvid varit klart vanligast (18 av de 21 tillstånden).

Som synes har det sammanlagda antalet tillstånd till hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisens verksamhet under åren 2009 och 2010 ökat jämfört med föregående år, för att sedan kraftigt minska under år 2011. Vid kontakter med poliser från de fyra polismyndigheter i landet där klart flest tillstånd förekommer

<sup>14</sup> När åklagaren har åberopat alternativa brottsmisstankar till stöd för sin framställan går det normalt inte att avgöra på grundval av vilken av dessa som tingsrättens tillstånd har meddelats eftersom domstolen i sitt beslut endast anger att ansökan bifalls (se 6.4.2 ovan).

har följande förklaring lämnats till detta.<sup>15</sup> Det relativt sett höga antalet tillstånd under år 2010 berodde enligt dem delvis på att det under det året pågick ett antal mycket omfattande utredningar där flera tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelades. Under år 2011 förekom inte sådana utredningar i samma utsträckning. Minskningen under år 2011 torde dock enligt de tillfrågade poliserna även bero på att myndigheterna – efter att hemlig rumsavlyssning använts i några år – fått ett bättre underlag att värdera i vilka fall tvångsmedlet kan förväntas vara så effektivt att detta uppväger de resurser som krävs för att använda detsamma. Det har konstaterats, anger samtliga nu tillfrågade poliser, att såväl den praktiska användningen av hemlig rumsavlyssning (t.ex. installation av avlyssningsutrustning) som hanteringen av den mängd information som kan erhållas är mycket resurskrävande. Ibland har därtill, trots nedlagda resurser, verkställighet inte kunnat ske eller tekniska problem funnits som påverkat resultatet. Hemlig rumsavlyssning har mot den bakgrunden oftare prioriterats bort när tvångsmedlet vägts mot annan resursanvändning.

### *Tullen*

Inom tullens verksamhet har tillhoppa under åren 2008–2011 meddelats 19 (initiala) tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Dessa fördelar sig enligt följande beträffande år och brottsmisstanke.

**Tabell 6.27** Antalet tillstånd - tullen

Brottsmisstanke	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Grovt narkotikabrott	1	6	2	7	16
Grov narkotikasmuggling	-	3	-	-	3
<b>Sammanlagt</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>19</b>

Femton av de 16 tillstånden som angetts avse grovt narkotikabrott har innefattat även en alternativ brottsmisstanke om grov narkotikasmuggling.

<sup>15</sup> De poliser som utredningen kontaktat i denna fråga är de som vid respektive polismyndighet fyllt i ärendeblanketterna för år 2011.

*Säkerhetspolisen*

Inom Säkerhetspolisens verksamhet har tillhoppa under åren 2008–2011 meddelats 45 (initiala) tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Dessa har avsett två olika brott, terroristbrott eller grovt spioneri, och fördelar sig enligt följande mellan de olika åren.

**Tabell 6.28** Antalet tillstånd - Säkerhetspolisen

	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Antal	12	7	18	8	45

**6.4.3.2** Antalet avslag, inskränkningar m.m.*Avslag*

Antalet avslag är – som beträffande tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken – få.

Inom den *öppna polisens* verksamhet har två initiala ansökningar om hemlig rumsavlyssning helt avslagits (1,3 %), inom *Säkerhetspolisens* verksamhet har en initial ansökan helt avslagits (2,2 %) och inom tullen har ingen initial ansökan avslagits. Inte inom något av de tre verksamhetsområdena har en förlängningsansökan helt avslagits.

*Inskränkningar*

Vanligare är att domstolen inskränker tillståndets omfattning i jämförelse med den ansökan som åklagaren gett in.

**Tabell 6.29** Antalet (andelen) tillstånd med inskränkningar/villkor

	Öppna polisen	Tullen	Säkerhetspolisen
Tillstånd som av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan	35 st (23 %)	4 st (21 %)	15 st (33 %)
Tillstånd som i övrigt av domstolen inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan	3 st (2 %)	-	-

*Återkallade ansökningar*

I sammanhanget kan nämnas att det bara är inom tullen som det förekommit att någon initial ansökan om hemlig rumsavlyssning som getts in till rätten återkallats innan domstolen hunnit fatta beslut i frågan. Inom tullens område har detta skett beträffande två ansökningar.

**6.4.3.3 Tillståndens innehåll och omfattning***Tillstånds- och verkställighetstid***Tabell 6.30 Tillståndstid och verkställighetstid (dagar)**

		Genomsnittlig tid	Kortaste tid	Längsta tid
Öppna polisen	Tillståndstid	55	1	202
	Verkställighetstid	42	0	185
Tullen	Tillståndstid	74	4	189
	Verkställighetstid	39	0	166
Säkerhetspolisen	Tillståndstid	69	1	379
	Verkställighetstid	27	0	194

Utgångspunkten för beräkningen av tillståndstid och verkställighetstid har varit samtliga tillstånd som inte fortfarande löpte när blanketten besvarades.

Som synes är den genomsnittliga verkställighetstiden betydligt kortare än den genomsnittliga tillståndstiden.

*Platser som avlyssnats*

Av de tillstånd till hemlig rumsavlyssning som meddelats har nästan samtliga avsett endast en plats. Tre av tillstånden (varav ett inom den öppna polisens och två inom Säkerhetspolisens verksamhet) har dock avsett två platser vilka varit av olika karaktär. De platser som tillstånden har avsett har varit följande.



Tabell 6.31 Antalet tillstånd som avsett viss typ av plats

Plats	Öppna polisen	Tullen	Säkerhetspolisen
Den misstänktes bostad	35	2	13
Annans stadigvarande bostad	5	2	1
Fordon	70	6	12
Hotellrum	10	3	5
Häkte eller anstalt	8	3	-
Publika service- eller affärsställen	18	-	5
Övrigt	8	3	11
<b>Sammanlagt</b>	<b>154</b>	<b>19</b>	<b>47</b>

Vanligast är alltså att avlyssning sker i fordon. Det kan vidare konstateras att en klart övervägande del av tillstånden avsett andra platser än bostäder, samt att avlyssningen av bostäder i de flesta fallen avsett en misstänkts bostad.

#### *Antalet misstänkta*

Enligt direktiven ska kartläggningen omfatta uppgift om antalet misstänkta i förhållande till antalet tillstånd.

I ett och samma tvångsmedelsärende kan flera initiala tillstånd till hemlig rumsavlyssning förekomma. Vart och ett av dessa tillstånd kan avse en eller flera misstänkta. Flera av tillstånden i ärendet kan emellertid avse också en och samma misstänkta person (t.ex. kan ett tillstånd avse dennes bil medan ett annat tillstånd avser dennes bostad).

I genomsnitt förekommer i ärenden inom den öppna polisens verksamhet 1,96 initiala tillstånd och 1,96 misstänkta per ärende. Motsvarande siffror för tullen är 2,71 respektive 2,29 och för Säkerhetspolisen 2,5 respektive 1,56. På en ärendenivå ligger sålunda det genomsnittliga antalet tillstånd och det genomsnittliga antalet misstänkta nära varandra.

Mäter man i stället hur många misstänkta vart och ett av tillstånden riktar sig mot gäller följande.

Tabell 6.32 Antal misstänkta per tillstånd

	Genomsnitt	Minsta antal	Högsta antal
Öppna polisen	2,01	1	8
Tullen	1	1	1
Säkerhetspolisen	1,20	1	4

Varje ärende om hemliga tvångsmedel är i sin tur anknutet till en förundersökning. Enligt direktiven ska antalet och andelen förundersökningar med mer än en misstänkt person redovisas.

De brottsbekämpande myndigheterna har därför ombetts att, för vart och ett av tvångsmedelsärendena, ange det totala antalet misstänkta personer som omfattas av den förundersökning till vilken det aktuella ärendet varit kopplat. Följande har kommit fram.

Tabell 6.33 Antalet misstänkta i den förundersökning till vilken tvångsmedelsärendet varit kopplat

Antal misstänkta i förundersökningen	Öppna polisen	Tullen	Säkerhets-
	antal (andel) ärenden	antal (andel) ärenden	polisen antal (andel) ärenden
1 misstänkt	16 (20 %)	-	7 (39 %)
2-3 misstänkta	22 (28 %)	2 (29 %)	3 (17 %)
Fler än 3 misstänkta	37 (47 %)	5 (71 %)	8 (44 %)
Inget svar (pågående förundersökning)	3 (5 %)	-	-

Frågan om hur stor andel av förundersökningarna som riktats mot mer än en misstänkt har på senare år har ställts också i samband med regeringens redovisningar till riksdagen av den öppna polisens användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål (se t.ex. skr 2010/11:66 samt skr 2011/12:39). Andelen av förundersökningarna som avser två eller fler misstänkta har vid dessa redovisningar varit ca 55 procent, dvs. lägre än enligt vår enkät.

Det kan dock ifrågasättas om antalet misstänkta i förundersökningarna ger något relevant mått på utredningarnas komplexitet eller karaktär. Utredningar som avser misstankar om brott inom en organiserad miljö kan ju avse en misstänkt (även om organisationen

innefattar ett flertal personer), medan t.ex. ett mord inom ramen för en släktuppgörelse kan avse flera misstänkta.

#### 6.4.3.4 Tillståndens nytta

Antalet och andelen tillstånd som lett till nyttoeffekter framgår av tabellen nedan. Samma tillstånd kan ha lett till flera av de effekter som anges i tabellen.

Vid läsningen av siffrorna bör noteras att 33,3 procent av tillstånden som hänför sig till den öppna polisens verksamhet meddelats i ärenden som fortfarande pågick när uppgifterna om nytta lämnats av de brottsbekämpande myndigheterna.<sup>16</sup> För Säkerhetspolisens vidkommande är motsvarande andel 8,7 procent. Det kan så klart förekomma att ytterligare nytta tillkommer beträffande tillstånd i pågående ärenden. Inget av tillstånden som meddelats inom tullens verksamhetsområde har varit hänförligt till ett pågående ärende.

Vidare bör uppmärksammas att procentsiffrorna nedan avser en jämförelse med samtliga meddelade tillstånd. Vissa tillstånd kan dock – av praktiska skäl – aldrig verkställas. Närmare 30 procent av tillstånden har inte medfört någon avlyssning alls. Dessa tillstånd kan heller inte leda till någon nytta.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ett ärende har ansetts pågående till dess åklagaren beslutat i åtalsfrågan – eller beslutat att lägga ner förundersökningen – beträffande samtliga misstänkta som omfattas av ärendet.

<sup>17</sup> Av de sammanlagt 153 tillstånden inom den öppna polisens verksamhetsområde har verkställighetstiden i vår ärendebblankett uppgetts som noll dagar beträffande 28 tillstånd. Motsvarande förhållande gäller för tio av de 19 tillstånden inom tullens verksamhetsområde och för 15 av de 45 tillstånden inom Säkerhetspolisens område.

Tabell 6.34 Antalet tillstånd som lett till olika typer av nytta

Användningen av tvångsmedlet lett till	Öppna polisen	Tullen	Säkerhetspolisen
användande av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte	26 st (17 %)	4 (21 %)	4 st (9 %)
användande av ett annat tvångsmedel mot annan än den misstänkte	13 st (9 %)	3 (16 %)	3 st (7 %)
att en misstänkt avförts från brottsutredningen	3 st (2 %)	-	-
uppgifter som används vid förhör i ärendet	31 st (20 %)	3 (16 %)	3 st (7 %)
att åtal väckts mot den misstänkte	19 st (12 %)	3 (16 %)	1 st (2 %)
uppgifter som åberopats som bevisning vid huvudförhandling	20 st (13 %)	2 (11 %)	1 st (2 %)
uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 12 § lagen om hemlig rumsavlyssning	6 st (4 %)	1 (5 %)	1 st (2 %)
annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser	6 st (4 %)	-	21 st (47 %)
<b>nytta på något av de sätt som anges ovan</b>	<b>41 st (27 %)</b>	<b>4 st (21 %)</b>	<b>22 st (49 %)</b>

När det angetts att tillstånden lett till en ”annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott som tillståndet avser” har myndigheterna ombetts specificera denna effekt. I 19 av de 27 aktuella fallen har då angetts att effekten varit att den misstänkte eller dennes nätverk kartlagts. I fyra av fallen har det i stället uppgetts att tvångsmedlet lett till information som varit till hjälp vid spaningsinsatser. I två fall har angetts att effekten varit att fullbordat brott avstyrts. I ett fall vardera har angetts att tvångsmedlet lett till uppgifter som föranlett stärkt misstanke respektive lett till en fällande dom.

I direktiven efterfrågas även en redovisning av nyttoeffekterna i relation till antalet avlyssnade personer. Det går inte att redovisa statistik på hur många – utöver de misstänkta som tillstånden avser – som avlyssnats vid verkställigheten av tillstånden.

Nyttan är i viss mån svår att relatera även till antalet misstänkta personer som övervakats (jfr 6.4.3.3 ovan). Av det totala antalet misstänkta i de tvångsmedelsärenden som innefattat hemlig rumsavlyssning har dock inom den *öppna polisens* verksamhetsområde 39 % förekommit i ärenden där ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning

medfört nytta på något av de sätt som angett ovan. För *Säkerhetspolisen* är motsvarande siffra 50 % och för tullens del är den 31 %.

#### 6.4.3.5 Överklagande av det offentliga ombudet

Det är mycket ovanligt att ett beslut om hemlig rumsavlyssning överklagas av det offentliga ombudet. Endast i ett fall har rapporterats att detta skett.<sup>18</sup> Det rörde sig om ett initialt tillståndsbeslut inom den öppna polisens verksamhetsområde. Det gällde avlyssning i den misstänktes bostad, och yrkandet i överklagandet var att tillståndet skulle förenas med villkor. Så kom också att ske. Hovrätten beslutade att avlyssning fick ske endast när det stod klart att den misstänkte befann sig i den aktuella lägenheten.

#### 6.4.3.6 Övrigt

Enligt direktiven ska även antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer redovisas där användningen av tvångsmedlet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, eller där en förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring.

**Tabell 6.35 Internationell rättslig hjälp m.m. – Antalet och andelen tillstånd**

	Öppna polisen	Tullen	Säkerhetspolisen
Användningen av tvångsmedlet har föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land	3 st (2 %)	1 st (5 %)	-
Förundersökning har överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring	1 st (0,7 %)	1 st (5 %)	4 st (9 %)

Ovan framgår antalet och andelen tillstånd i de relevanta avseendena. På samma sätt som beträffande nytta finns vissa svårigheter att relatera

<sup>18</sup> Detta överensstämmer inte med det kartlägningsresultat som presenterades i SOU 2009:70. Enligt den undersökningen hade under år 2008 i *tre* fall offentligt ombud överklagat domstolens beslut (se a. SOU s. 140 samt avsnitt 6.2.4.1 ovan). Utredningen har med anledning av detta kontaktat landets samtliga sex hovrätter. De uppgifter som erhållits från hovrätterna bekräftar resultatet från utredningens ärendebblankett.

siffrorna på det nu aktuella området till antalet avlyssnade personer. Följande kan dock anges.

De tillstånd som föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land riktades vart och ett mot en misstänkt person.

Ett tillståndsärende per gren (öppna polisen, tullen och Säkerhetspolisen) var knutet till förundersökningar som överlämnades till ett annat land. I den öppna polisens och tullens ärenden avlyssnades en misstänkt person vardera. I Säkerhetspolisens ärende avlyssnades två misstänkta personer.

#### 6.4.4 Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag

##### 6.4.4.1 Antalet tillstånd

###### *Öppna polisen*

Inom den öppna polisens verksamhet har tillhoppa under åren 2008–2011 meddelats 11 (initiala) tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Dessa fördelar sig enligt följande beträffande år och tvångsmedel.

**Tabell 6.36** Antalet tillstånd - öppna polisen (uppdelat på tvångsmedel)

<b>Tvångsmedel</b>	<b>År 2008</b>	<b>År 2009</b>	<b>År 2010</b>	<b>År 2011</b>	<b>Sammanlagt</b>
Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning	2	5	-	1	8
Hemlig teleövervakning (endast)	-	1	-	-	1
Hemlig kameraövervakning	1	1	-	-	2
Hemlig postkontroll	-	-	-	-	-
<b>Sammanlagt</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>11</b>

Samtliga tillstånd utom ett avser brottslig verksamhet enligt 1 § 6 i 2007 års preventivlag (mord, dråp, grov misshandel eller olaga frihetsberövande med avsikt att påverka ett offentligt organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att

hämnas en åtgärd).<sup>19</sup> Det kvarvarande tillståndet avser 1 § 3 (högmålsbrott; uppror, brott mot medborgerlig frihet m.m.).

### *Säkerhetspolisen*

Inom Säkerhetspolisens verksamhet har tillhoppa under åren 2008–2011 meddelats 132 (initiala) tillstånd till tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Dessa fördelar sig enligt följande beträffande år och tvångsmedel respektive brottslig verksamhet (åberopad punkt i 1 § 2007 års preventivlag).

**Tabell 6.37** Antalet tillstånd - Säkerhetspolisen (uppdelat på tvångsmedel)

<b>Tvångsmedel</b>	<b>År 2008</b>	<b>År 2009</b>	<b>År 2010</b>	<b>År 2011</b>	<b>Sammanlagt</b>
Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning	40	33	15	19	107
Hemlig teleövervakning (endast)	9	4	1	5	19
Hemlig kameraövervakning	1	-	-	5	6
Hemlig postkontroll	-	-	-	-	-
<b>Sammanlagt</b>	<b>50</b>	<b>37</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>132</b>

<sup>19</sup> Åklagarens framställning om tvångsmedel avser normalt brottslig verksamhet som innefattar brott enligt en viss punkt i 1 § 2007 års preventivlag. Vilket av brotten i punkten som avses specificeras då inte. Mot bakgrund av detta – och eftersom domstolen i sitt beslut normalt endast anger att framställningen bifalls (se avsnitt 6.4.2) – går det inte att direkt på grund av beslutshandlingarna avgöra om tillståndet hänför sig till något visst av brotten i den aktuella punkten.

**Tabell 6.38 Antalet tillstånd – Säkerhetspolisen (uppdelat på brottslig verksamhet)<sup>20</sup>**

Brottslig verksamhet	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	Sammanlagt
Punkt 1 (sabotage, grovt sabotage)	-	-	-	-	-
Punkt 2 (allmänfarliga brott; mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse m.m.)	-	9	-	-	9
Punkt 3 (högmålsbrott; uppror, brott mot medborgerlig frihet m.m.)	12	13	8	9	42
Punkt 4 (brott mot rikets säkerhet; spioneri m.m.)	2	-	-	-	2
Punkt 5 (terroristrelaterade brott; terroristbrott, terrorismfinsansiering m.m.)	26	7	2	19	54
Punkt 6 (systemhotande brottslighet; mord m.m. med visst syfte)	10	8	6	1	25
<b>Sammanlagt</b>	<b>50</b>	<b>37</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>132</b>

I tre av de fall där punkten 2 åberopats (och som räknats under den punkten i tabellen ovan) har alternativt också punkten 6 åberopats.

Som framgår är brottslighet hänförlig till punkten 3 (högmålsbrott; uppror, brott mot medborgerlig frihet m.m.) en av de vanligast förekommande tillståndsgrunderna, vid sidan av terroristrelaterad och systemhotande brottslighet. Se vidare om detta i avsnitt 6.8. Vad gäller möjliga förklaringar till det minskade antalet tillstånd under år 2010, se avsnitt 6.10.4 nedan.

#### 6.4.4.2 Antalet avslag, inskränkningar m.m.

Antalet avslag beträffande preventiva tvångsmedel är något högre än beträffande hemlig rumsavlyssning.

Inom den *öppna polisens* verksamhet har dock inga avslag eller inskränkningar av åklagarens ansökan förekommit. Men för *Säkerhetspolisens* verksamhet gäller följande.

<sup>20</sup> Uppdelningen gäller de olika punkterna i 1 § 2007 års preventivlag. Det går det inte att på grund av beslutshandlingarna avgöra om tillståndet hänför sig till något visst av brotten i den aktuella punkten (se föregående fotnot).



- 13 initiala ansökningar (9 %) har avslagits av domstol. I ett av dessa fall bifölls dock ansökan sedan av högre rätt.
- Även fyra ansökningar om förlängning av pågående hemliga tvångsmedel har avslagits.
- I tio fall har tillstånd, utan att åklagarens ansökan avslagits beträffande något tvångsmedel, av domstolen inskränkts i förhållande till ansökan.

Det bör dock noteras att tio av de 13 avslagen på initiala ansökningar hänför sig till år 2008, dvs. det första år då lagen tillämpades.<sup>21</sup>

Varken inom den öppna polisen eller inom Säkerhetspolisen har det förekommit att en ansökan återkallats av åklagare innan tingsrätten beslutat i frågan.

#### 6.4.4.3 Tillståndens innehåll och omfattning

*Tillstånds - respektive verkställighetstid*

Tabell 6.39 Tillståndstid och verkställighetstid

		Genomsnittlig tid	Kortaste tid	Längsta tid
<b>Öppna polisen</b>	Tillståndstid	31	11	60
	Verkställighetstid	26	4	58
<b>Säkerhetspolisen</b>	Tillståndstid	33	5	122
	Verkställighetstid	29	1	122

Vissa tillstånd har innefattat även *historisk hemlig teleövervakning* (dvs. hemlig teleövervakning som avser tid som infaller före tillståndsbeslutet). Den tiden har inte räknats med i tabellen. För historisk hemlig teleövervakning gäller följande.

Hälften av tillstånden avseende teletvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde har innefattat historisk hemlig teleövervakning. Den genomsnittliga längden som åtgärden avsett är 17 dagar.

<sup>21</sup> Vid intervjuer inom ramen för utredningens djupundersökning har åklagare och handläggare vid Säkerhetspolisen angett att det till dess att viss domstolspraxis utbildats (från underrätt såväl som överrätt) förelåg viss osäkerhet om hur tillståndsförutsättningarna i 2007 års preventivlag skulle uppfattas.

Inom Säkerhetspolisens område har knappt hälften (56 st) av tillstånden till teletvångsmedel innefattat historisk hemlig teleövervakning. Den genomsnittliga längden som denna övervakning omfattat är 102 dagar.

*Teleadresser som avlyssnats m.m. (teletvångsmedlen)*

Eftersom tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ofta avser flera teleadresser är det intressant att ange hur många teleadresser som avlyssnats med stöd av vart och ett av tillstånden. Detta framgår av tabellen nedan.

**Tabell 6.40** Antal teleadresser i tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

	Genomsnittligt antal	Högsta antal	Längsta antal
Öppna polisen	1,67	4	1
Säkerhetspolisens	2,37	15	1

Enligt direktiven ska anges vilka teleadresser som i förekommande fall avlyssnats (misstänkt eller annan än misstänkt). Inte någon av de teleadresser som avlyssnats eller övervakats inom den öppna polisens verksamhetsområde har tillhört någon annan än den som tillståndet avsett. Inom Säkerhetspolisens område har sammanlagt nio (3 %) av teleadresserna tillhört annan än den som tillståndet avsett.<sup>22</sup>

*Platser som övervakats (hemlig kameraövervakning)*

Vad beträffar platsen för de tillstånd till hemlig kameraövervakning som meddelats – sammanlagt nio platser – gäller följande. Inom den öppna polisens verksamhet avsåg ett av de två tillstånden en bostad (tillhörande den person som tillståndet avsåg). Det andra avsåg en plats där den brottsliga verksamheten kunde antas komma

<sup>22</sup> Med tillhört någon annan avses i detta sammanhang fall där teleadressen varken använts eller kan komma att användas av den person som tvångsmedlet avser, utan där det finns synnerlig anledning att anta att personen har kontaktat eller kommer att kontakta adressen (se 2 § 2007 års preventivlag). Jfr beträffande abonnemang som tillhör annan men som brukas av den person som tvångsmedlet avser avsnitt 6.8.15.

att utövas. Tillstånden till hemlig kameraövervakning inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde gällde i fyra fall misstänkts bostäder, i ett fall en lokal (ej bostad) och i ett fall både en misstänkts bostad och en lokal.

#### *Antalet misstänkta*

Enligt direktiven ska kartläggningen omfatta antalet misstänkta i förhållande till antalet tillstånd. Som framgått ovan i avsnittet om hemlig rumsavlyssning är detta i viss mån problematiskt. Följande kan dock anges.

Vart och ett av tillstånden avser en person (beträffande vilken särskilda skäl finns att anta att denne kommer att utöva brottslig verksamhet). Till skillnad från beträffande hemlig rumsavlyssning förekommer således inte att ett och samma tillstånd har riktats mot mer än en person.

I genomsnitt förekommer i ärenden om preventiva tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhet 1,57 initiala tillstånd och 1,14 misstänkta per ärende. Motsvarande siffror för Säkerhetspolisen är 2,10 respektive 1,49. Det finns alltså fler tillstånd än misstänkta i ärendena (flera initiala tillstånd har sålunda i några fall riktats mot samma misstänka person).

#### **6.4.4.4 Tillståndens nytta**

Antalet och andelen tillstånd som lett till nyttoeffekter enligt de svar som kommit in framgår av tabellen nedan. Samma tillstånd kan ha lett till flera av de effekter som specificeras i tabellen.

Inget av tillstånden är hänförligt till ett pågående ärende.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Ett ärende har ansetts pågående till dess det avslutats i enlighet med 16 § 2007 års preventivlag.

Tabell 6.41 Antalet tillstånd som lett till olika typer av nytta

Användningen av tvångsmedlet lett till	Öppna polisen	Säkerhetspolisen
användande av ett annat tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag mot den person som tillståndet avser	-	-
användande av ett annat tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag mot annan än den som tillståndet avser	-	-
att det inte längre funnits anledning att anta att person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar	-	51 st (39 %)
att en förundersökning inletts angående förberedelse, stämpling eller försök till sådant brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som tillståndet avser	-	23 st (17 %)
att brottslig verksamhet som tillstånd i ärendet avser kunnat förhindras	-	3 st (2 %)
att annan brottslig verksamhet än den som tillstånd i ärendet avser kunnat förhindras	-	-
uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 12 § 2007 års preventivlag	-	1 (1 %)
annan effekt av betydelse för att förhindra brott	1 st (9 %)	24 st (18 %)
<b>nytta på något av de sätt som anges ovan</b>	<b>1 st (9 %)</b>	<b>94 st (71 %)</b>

Som framgår har endast ett av de tillstånd till preventiva tvångsmedel som meddelats inom den öppna polisens verksamhetsområde medfört nytta på något av de sätt som specificerats ovan. Den effekt av betydelse för att förhindra brott som av brottsbekämparna bedömde följa av tvångsmedlet i det fallet var att uppgifter erhöles vilka var betydelsefulla för hur polisens resurser skulle användas vid det risktillfälle som tvångsmedelsansökan avsåg.

Vid läsningen av de siffror som rör Säkerhetspolisens verksamhet bör följande noteras.

Den klart vanligaste nytta som anges är att det inte längre funnits anledning att anta att person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar. I 50 av de 51 fall där sådan nytta antecknats är detta också

den enda nyttoeffekt som uppgetts. Detta innebär att om denna effekt räknas bort, nytta kvarstår i 44 (33 %) av fallen.

I 18 % av fallen har angetts att tillståndet medfört ”annan effekt av betydelse för att förhindra brott”. I samtliga dessa fall har effekten specificerats till att avse någon form av kartläggning av den som tillståndet avser eller den gruppering eller det nätverk som denne tillhör.

I direktiven efterfrågas även en redovisning av nyttoeffekterna i relation till antalet avlyssnade personer. Det går som nämnts inte att redovisa statistik på hur många – utöver de som tillstånden avser – som i någon mån avlyssnas eller övervakats vid verkställigheten av tillstånden.

Av det totala antalet misstänkta i de tvångsmedelsärenden som innefattat preventiva tvångsmedel har dock 68 % förekommit i ärenden där ett tillstånd till avlyssning eller övervakning medfört nytta på något av de sätt som angetts ovan.

#### 6.4.4.5 Överklagande av det offentliga ombudet

Det är mycket ovanligt att beslut om preventiva tvångsmedel överklagas av det offentliga ombudet. Endast i ett fall har detta skett. Det rörde sig om ett initialt tillståndsbeslut inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Tingsrätten avslog på det offentliga ombudets begäran en ansökan om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, medan hovrätten efter överklagande från åklagaren meddelade tillstånd till användning av tvångsmedlen. Det offentliga ombudet överklagade hovrättens beslut. Högsta domstolen meddelade prövningstillstånd men avslog överklagandet (NJA 2009 s. 917, se vidare om detta fall i avsnitt 8.4.3.1).

#### 6.4.4.6 Övrigt

Enligt direktiven ska även vissa andra uppgifter redovisas. Dessa uppgifter rör tvångsmedelsanvändning efter begäran om rättslig hjälp från ett annat land, eller där förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring. Eftersom de preventiva tvångsmedelsärendena inte är knutna till någon förundersökning, och inte heller omfattas av internationell

rättslig hjälp i brottmål, är detta inte relevant beträffande 2007 års preventivlag.

#### 6.4.5 2008 års utredningslag

##### 6.4.5.1 Ärenden där lagen tillämpats

Som framgått har ambitionen varit att genom utredningens ärendeblankett genomföra helhetsundersökning av ärenden där de aktuella lagarna har tillämpats. Beträffande 2008 års utredningslag är frågan om när lagen tillämpats dock inte helt okomplicerad.

Åklagaren hänvisar regelmässigt till både de allmänna bestämmelserna om tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken och bestämmelserna i 2008 års utredningslag när hemliga tvångsmedel begärs beträffande sådana brott som omfattas av den senare lagen. I domstolens beslut, som tecknas på ansökningshandlingarna, anges helt kortfattat att framställningen bifalls. Det går därmed inte att direkt på grundval av beslutshandlingarna avgöra det antal ärenden i vilka 2008 års lag har tillämpats.

En tidigare utredare har, ställd inför en samma problematik, valt att beakta alla ärenden där den aktuella lagen har åberopats (den klart vanligaste brottsmisstanken var då terroristbrott, se avsnitt 6.2.4.2 ovan). Utredningen anser dock att denna metod inte ger en rättvisande bild av lagens tillämpning och betydelse. Detta eftersom 2008 års utredningslag – bortsett från möjligheten till interimistiska beslut – inte erbjuder någon särreglering för brott med ett straffminimum på två år eller mer. I fall då interimistiska beslut inte kommit i fråga kan således lagen, även om den åberopats, inte ha tillämpats avseende sådana brott (t.ex. just terroristbrott, och även grovt spioneri). Dessa brott bör därmed – utom vid interimistiska beslut – undantas från redovisningen. Utredningen har använt en sådan avgränsning.

##### 6.4.5.2 Antalet tillstånd

###### *Initiala tillstånd i domstol*

Inom Säkerhetspolisens verksamhet har – efter tillämpning av den avgränsning som angetts ovan – tillhoppa under åren 2009–2011 av

domstol meddelats 173 (initiala) tillstånd till tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag.<sup>24</sup>

Tillstånden fördelar sig enligt följande beträffande tvångsmedel.

**Tabell 6.42** Antalet tillstånd - Säkerhetspolisen (uppdelat på tvångsmedel)

<b>Tvångsmedel</b>	<b>Antal tillstånd</b>
Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning	86
Hemlig teleövervakning (endast)	64
Hemlig kameraövervakning	23
Kvarhållande av försändelse	-
<b>Sammanlagt</b>	<b>173</b>

Vissa tillstånd till hemlig teleövervakning har avsett *historisk hemlig teleövervakning* (dvs. hemlig teleövervakning som avser tid som infaller före tillståndsbeslutet). 37 av de ovan angivna 64 tillstånden till hemlig teleövervakning har avsett endast historisk sådan. Tre tillstånd har avsett både historisk och realtidsövervakning.

Som synes är andelen tillstånd till hemlig kameraövervakning hög jämfört med vad som gäller beträffande hemliga tvångsmedel enligt annan lagstiftning (13 % av det totala antalet tillstånd enligt 2008 års utredningslag).

Fördelningen av tillstånden mellan olika brottsmisstankar är följande.

**Tabell 6.43** Antalet tillstånd – Säkerhetspolisen (uppdelat på brottsmisstanke)

<b>Brottsmisstanke</b>	<b>Antal tillstånd</b>
Spioneri	98
Olovlig underrättelseverksamhet	73
Brott mot medborgerlig frihet	2
<b>Sammanlagt</b>	<b>173</b>

<sup>24</sup> Eftersom 2008 års utredningslag trädde ikraft den 1 januari 2009 har samtliga tillstånd som det året gavs enligt lagen vid det första beslutstillfället kommit att ses som initiala. Beträffande 47 av dessa tillstånd löpte dock redan vid årsskiftet 2008/2009 tillståndsbeslut till motsvarande tvångsmedel enligt dessförinnan gällande lagstiftning (1952 års lag). Det skulle sålunda kunna argumenteras för att dessa 47 tillstånd borde räknas till tidigare år, och att de därmed inte på det sätt som skett borde räknas till den redovisade perioden.

I flera av de fall som upptagits under spioneri har även alternativa brottsmisstankar förekommit. 43 av dessa tillstånd har således alternativt avsett olovlig underrättelseverksamhet, och i 13 av dem har dessutom i första hand gjorts gällande att det varit fråga om grovt spioneri.<sup>25</sup>

Det kan noteras att lagen nästan uteslutande har använts beträffande brott som bekämpas inom kontraspionaget. Lagen har avseende flertalet av de brott som ingår i dess brottskatalog inte använts alls.

#### *Interimistiska åklagarbeslut*

I tillägg till de initiala domstolstillstånd som anges ovan har fyra interimistiska tillstånd meddelats av åklagare. Samtliga interimistiska beslut har avsett förberedelse till terroristbrott. Två av tillstånden har avsett hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (både historisk och realtidsövervakning), medan två har avsett kvarhållande av försändelser.

#### **6.4.5.3 Antalet avslag, inskränkningar m.m.**

Avslagsfrekvensen är låg. Fem initiala ansökningar om tillstånd enligt 2008 års utredningslag har avslagits av domstol (dvs. tre procent av ansökningarna). Fyra av dessa avslag hänförde sig till år 2010, och brottsmisstanken var olovlig underrättelseverksamhet. Det femte avslaget, där brottsmisstanken var spioneri, meddelades år 2011. Två av de avslagna initiala ansökningarna avsåg hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, medan tre avsåg endast hemlig teleövervakning. Därtill har tre förlängningsansökningar avslagits.

Inte i något fall har ett tillstånd av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att den enskildes personliga integritet kränks i onödan. Två tillstånd har, utan att ansökan avseende något tvångsmedel avslagits, inskränkts av domstolen i förhållande till åklagarens ansökan.

---

<sup>25</sup> Som framgått går det, när åklagaren har åberopar alternativa brottsmisstankar till stöd för sin framställan, normalt inte att avgöra på grundval av vilken av dessa som tingsrättens tillstånd har meddelats. Detta beror på att domstolen i sitt beslut endast anger att ansökan bifalls (se 6.4.2 ovan).



Det har inte i något fall förekommit att någon ansökan återkallats av åklagare innan tingsrätten beslutat i frågan.

#### 6.4.5.4 Tillståndens innehåll och omfattning

*Tillstånds- respektive verkställighetstid*

**Tabell 6.44** Tillståndstid och verkställighetstid

Tvångsmedel		Genomsnittl. tid	Kortaste tid	Längsta tid
Hemlig teleavlyssning och	Tillståndstid	106	14	592
hemlig teleövervakning	Verkställighetstid	98	4	581
Endast hemlig	Tillståndstid	110	28	413
teleövervakning (realtid)	Verkställighetstid	105	11	413
Historisk hemlig				
teleövervakning		107	1	639
Hemlig kameraövervakning	Tillståndstid	160	6	413
	Verkställighetstid	154	6	413

Som synes är tillstånds- och verkställighetstiderna längre än beträffande de övriga hemliga tvångsmedel som utredningen utvärderar. Detta kan delvis bero på karaktären av den brottslighet som 2008 års utredningslag huvudsakligen används mot (inom kontrapionagets verksamhetsområde), se avsnitt 6.10.4.

*Teleadresser som avlyssnats m.m. (teletvångsmedlen)*

Eftersom tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ofta avser flera teleadresser är det av visst intresse hur många teleadresser som avlyssnats med stöd av vart och ett av tillstånden. Det genomsnittliga antalet är 1,64 teleadresser. Det högsta antalet teleadresser i ett tillstånd är åtta och det lägsta antalet är en. Av de sammanlagt 250 övervakade/avlyssnade teleadresserna tillhörde 14 adresser (sex procent) någon annan än den som tillståndet avsåg.

*Platser som övervakats (hemlig kameraövervakning)*

Av de 23 tillstånd till hemlig kameraövervakning som meddelats har sju avsett endast en plats, medan 16 har avsett två platser. Sammanlagt 39 platser har sålunda övervakats.

**Tabell 6.45 Tillstånd som avsett viss typ av plats**

Plats	Antal
Den misstänktes bostad	15
Andra platser (ej bostäder)	24
<b>Sammanlagt</b>	<b>39</b>

De tillstånd som avsett två platser har oftast avsett den misstänktes bostad och dennes arbetsplats. Eftersom tillträdestillstånd inte meddelas beträffande hemlig kameraövervakning övervakas bostäder och lokaler med kameror placerade på andra platser, och kamerorna riktas mot det objekt som tillståndet avser.

*Antalet misstänkta*

Det förekommer i varje ärende om tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag en misstänkt. Vart och ett av tillstånden avser också en misstänkt. Det förekommer alltså inte att ett och samma tillstånd har riktat sig mot mer än en person. Däremot förekommer i varje ärende i genomsnitt 3,7 initiala tillstånd till hemliga tvångsmedel. Det är sålunda inte ovanligt att flera initiala tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag riktas mot samma person.

Varje ärende om hemliga tvångsmedel är i sin tur anknutet till en förundersökning. Enligt direktiven ska antalet och andelen förundersökningar med mer än en misstänkt person redovisas. Endast sex av de 49 tvångsmedelsärendena enligt 2008 års utredningslag (dvs. 12 %) har varit kopplade till förundersökningar med mer än en misstänkt person.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Sannolikt förekommer i en betydligt större andel av fallen ett antal personer i förundersökningarna som är intressanta för Säkerhetspolisen, men som inte anses som misstänkta inom ramen för den aktuella utredningen (jfr t.ex. avsnitt 6.10.4.2). Någon fråga om detta har dock inte ställts i våra direktiv eller inom ramen för vår ärendebalkett.

### 6.4.5.5 Tillståndens nytta

Antalet och andelen tillstånd som lett till nyttoeffekter enligt de svar som kommit in framgår av tabellerna nedan.

Av de totalt 177 tillstånden (varav 173 initiala domstolstillstånd och fyra interimistiska tillstånd) hänför sig 65 stycken (37 %) till ärenden som fortfarande pågick när uppgifterna om nytta lämnats av de brottsbekämpande myndigheterna.<sup>27</sup> Ytterligare nytta kan alltså tillkomma.

Följande resultat framkom beträffande de nyttoalternativ som specificerats av utredningen i ärendeblanketten (se dock vidare i det fortsatta beträffande alternativet ”annan effekt av betydelse”). Samma tillstånd kan ha lett till flera av de effekter som specificeras i tabellen.

**Tabell 6.46 Tillstånd som lett till olika typer av nytta**

Användningen av tvångsmedlet lett till	Antal	Andel
användande av ett annat tvångsmedel mot den misstänkte	11	6 %
användande av ett annat tvångsmedel mot annan än den misstänkte	13	7 %
att en misstänkt avförts från brottsutredningen	7	4 %
uppgifter som används vid förhör i ärendet	5	3 %
att åtal väckts mot den misstänkte	4	2 %
uppgifter som åberopats som bevisning vid huvudförhandling	4	2 %
uppgifter som använts som överskottsinformation enligt 27 kap. 23a § rättegångsbalken	10	6 %
annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser	(se nedan)	(se nedan)
<b>nytta på något av de sätt som anges ovan</b>	<b>40</b>	<b>23 %</b>

Nyttoandelen var sålunda – sett till de svarsalternativ som utredningen tillhandahållit – något lägre än beträffande de två andra kartlagda lagarna med någon form av nytta i endast knappt en

<sup>27</sup> Ett ärende har därvid ansetts pågående till dess åklagaren beslutat i åtalsfrågan – eller beslutat att lägga ner förundersökningen – beträffande samtliga misstänkta som omfattas av ärendet.

fjärdedel av fallen. De brottsbekämpande myndigheterna ansåg dock vid besvarandet av ärendeblanketten att de specificerade formerna av nytta inte fångade upp de nyttoeffekter som tvångsmedelsanvändning enligt lagen faktiskt haft. De antecknade därför i anslutning till varje ärende vilka övriga effekter de ansett att lagen haft.

Nyttoeffekter av annat slag angavs ha förekommit beträffande 112 tillstånd (dvs. 63 % av tillstånden). Dessa fördelade sig enligt följande. Även här kan samma tillstånd ha lett till flera av de i tabellen specificerade effekterna.

Användningen av tvångsmedlet lett till	Antal	Andel
att den misstänkte som haft diplomatisk immunitet blivit ombedd att lämna landet vilket också skett	18	10 %
att information erhållits som medfört att det enligt åklagarens bedömning hade funnits tillräckligt underlag att driva förundersökningen mot åtal, om den misstänkte inte haft diplomatisk immunitet (men den misstänkte inte ombetts lämna landet)	7	4 %
att Säkerhetspolisen kunnat kontakta målpersoner som den misstänkte avsett att värva i spioneriverksamhet, och att värvning därmed omöjliggjorts	29	16 %
att nya förundersökningar kunnat inledas avseende personer i den misstänktes gruppering eller nätverk	22	12 %
att den misstänkte personen och/eller dennes nätverk kunnat kartläggas	51	29 %
att person med anknytning till den misstänkte nekats visum/tillträde till Sverige	3	2 %
uppgifter som använts som bevisning beträffande annan person än den misstänkte som omfattas av förundersökningen	6	3 %

Kartläggningseffekten har – utöver för lagföringen av brott som tillstånden avsett – uppgetts ha stor betydelse bl.a. för att

förebygga brott av det aktuella slaget.<sup>28</sup> För förklaringar av de övriga av dessa effekter, se avsnitt 6.10.4.2 nedan.

Skulle man godta både sådana effekter som utredningen frågat efter och sådana som de brottsbekämpande myndigheterna beskriver, har någon form av nytta förekommit beträffande 126 tillstånd (dvs. i 71 % av fallen).

I direktiven efterfrågas som framgått även en redovisning av nyttoeffekterna i relation till antalet avlyssnade eller övervakade personer. Eftersom varken något ärende eller något tillstånd enligt 2008 års utredningslag har avsett mer än en misstänkt person torde nyttoeffekterna ovan – i den mån detta är möjligt att göra – kunna anses beskriva nyttan även i förhållande till antalet övervakade personer.

#### 6.4.5.6 Överklagande av det offentliga ombudet

Inte i något fall har rapporterats att det offentliga ombudet har överklagat något tillstånd enligt 2008 års utredningslag.

#### 6.4.5.7 Övrigt

Enligt direktiven ska även antalet och andelen tillstånd samt avlyssnade och övervakade personer redovisas där användningen av tvångsmedlet föranletts av en begäran om rättslig hjälp från ett annat land, eller där en förundersökning överlämnats till ett annat land med anledning t.ex. av överflyttande av lagföring. Ingen av dessa företeelser har förekommit beträffande tillstånd enligt 2008 års utredningslag.

## 6.5 Allmänt om utredningens djupundersökning

### 6.5.1 Metod för djupundersökningen

De kvantitativa uppgifter som kommit fram genom svaren på utredningens ärendeblankett är inte tillräckliga för att förstå lagstiftningens tillämpning och dess effekter. Utredningen har

---

<sup>28</sup> Kartläggningseffekten har därför upptagits bland de övriga effekter som brottsbekämparna angett istället för bland de av utredningen tillhandahållna svarsalternativen (som en ”annan effekt av betydelse för utredningen/lagföringen av det brott tillståndet avser”, se ovan).

alltså därför i en urvalsundersökning trängt djupare i ett urval av de ärenden där lagen om hemlig rumsavlyssning eller 2007 års preventivlag har tillämpats. I samband med djupundersökningen har utredningen i vart och ett av de ärenden som gått igenom dels tagit del av skriftligt källmaterial, dels hållit intervjuer med aktörerna. I det följande redovisas vad som kommit fram beträffande varje lag och verksamhetsområde (öppna polisen respektive Säkerhetspolisen) var för sig. Inledningsvis bör några allmänna anmärkningar dock göras om utredningens metod vid denna djupundersökning.

Det skriftliga materialet i ärendena vid de aktuella polismyndigheterna har granskats. Det gäller åklagarens ansökan till tingsrätten om tillstånd att använda hemlig rumsavlyssning och polisens förhållandevis fylliga bakomliggande promemorior. Dessa handlingar innehåller tillsammans de omständigheter som åberopas inför domstolen för att ett tvångsmedelsbeslut ska meddelas.<sup>29</sup> I vissa fall har även förundersökningsmaterial och domar ingått i undersökningen. Intervjuer har sedan hållits med den eller de poliser, eller handläggare inom Säkerhetspolisen, som arbetat operativt med fallet och med ansvarig åklagare. Dessa tjänstemän känner väl till alla detaljer i ärendet, och intervjuerna har därför gett mycket information.<sup>30</sup>

I flera ärenden har även beslutande domare och offentligt ombud intervjuats. Domarens och ombudets kunskap i ärendet grundas enbart på uppgifter från polis och åklagare. Det är dels åklagarens ansökan och polisens promemoria, dels vad som kommer fram vid domstolssammanträdet. Det har också gått en tid sedan ärendena var uppe i rätten. Intervjuerna med domarna och ombuden har därför inte tillfört särskilt mycket uppgifter i sak utan handlat mer om hur de brukar agera, vilka frågor de ställer och vilka omständigheter som de vill få belysta. Därför gjordes inte intervjuer med domarna eller de offentliga ombuden i samtliga ärenden (jfr Eklundh i JT 2003–04 s. 22).

Vid genomgången av handlingarna i ärendet och under intervjuerna har ett frågeschema använts som hjälp för att samla in relevanta uppgifter. Detta har tagits fram med bl.a. hjälp av tidigare

<sup>29</sup> Ibland tillkommer omständigheter under domstolssammanträdet, t.ex. då svar ges på domarens eller det offentliga ombudets frågor. Detta ska då antecknas av domstolarna.

<sup>30</sup> Vad gäller åklagarna kan dock anmärkas att de haft en mer detaljerad minnesbild av omständigheterna i de ärenden som rört hemlig rumsavlyssning än de som rört tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. De har själva angett att detta sannolikt beror på att deras roll normalt sett är större i de ärenden där en förundersökning inletts.

forskning om organiserad brottslighet. Efter hand som undersökningen genomförs har frågeschemat byggts på. En särskild anpassning har skett av frågeschemat beträffande tillämpningen inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Framför allt har faktorer för riskbedömningar tillkommit. Det som nedan redovisas i citatformaterad text (med indrag) är – om inte annat anges – hämtat direkt från utredningens eget underlag, dvs. det som antecknats när genomgång och intervjuer skett i de enskilda ärendena i enlighet med det nämnda frågeschemat.

Avslutningsvis har en samlad bedömning gjorts av vilken nytta användningen av det aktuella tvångsmedlet har haft i det enskilda ärendet. De tydligaste bedömningarna gäller i de fall där tvångsmedlet antingen inte varit till någon nytta alls eller ärenden där det gett en mycket tydlig effekt. De flesta ärenden ligger emellertid mellan dessa ytterligheter på en glidande skala. Eftersom de flesta ärenden gäller personer som misstänkts verka inom eller ha nära anknytning till organiserad brottslighet (öppna polisen) eller andra nätverk eller organisationer som är kända för de brottsbekämpande myndigheterna (Säkerhetspolisen) har polisen redan när de aktuella tvångsmedlen sätts in normalt mycket kunskap om den aktuella personkretsen. Ofta är det ett pussel med olika bitar som polisen lägger under lång tid. Det betyder att – under förutsättning att avlyssning/övervakning faktiskt kan ske – tvångsmedlen ganska ofta ger någon form av information, även om den långt ifrån alltid är avgörande för att bevisa eller förhindra brott. Vid undersökningen har ambitionen varit att ge underlag för en så nyanserad bedömning som möjligt om nyttan av denna informationsmängd.

Det bör betonas att de uppgifter som utredningen med den ovan nämnda metoden kunnat inhämta beträffande användningen av hemliga tvångsmedel och om följderna av denna i huvudsak kommit från de brottsbekämpande myndigheterna. Detta är svårt att komma ifrån – det är ju där informationen finns – men är inte helt oproblematiskt. Det saknas skäl att anta att sakuppgifter som lämnats till oss skulle vara oriktiga. Beskrivningar av i vart fall mer komplicerade sakförhållanden innehåller dock oundvikligen ett visst mått av värdering. När effekter och kausalitet ska förklaras och bedömas är det subjektiva utrymmet med nödvändighet än större. Även i den del av kartläggningen som utgörs av djupundersökningen har därmed myndighetspersonerna en viss makt över underlaget. Beskrivningarna av de uppgifter som kommit fram

i de olika operationerna och följderna av dessa kan sålunda inte läsas helt okritiskt. Denna begränsning måste också beaktas när utfallet värderas.

Djupundersökningen har beträffande den öppna polisen genomförts huvudsakligen av forskare från Brottsförebyggande rådet (Brå). Vad beträffar den del som avser Säkerhetspolisen har undersökningen gjorts av en forskare från Brå (tillika expert i utredningen) tillsammans med utredningssekreteraren.

### 6.5.2 Vissa begrepp

I det underlag vi tagit del av hänvisas ibland av brottsbekämparna till *konspirativa metoder* eller ett *konspirativt beteende* hos personer som tvångsmedlen riktats mot. Något bör anges om dessa begrepp.

I dagligt tal avses med konspiration ett hemligt samarbete, vanligen i illasinnat eller dunkelt syfte.<sup>31</sup> I det nu aktuella sammanhanget har begreppet konspirativ, som vi uppfattat det, använts för att beteckna åtgärder eller beteenden som syftar till att hemlighålla och därmed möjliggöra brott eller brottslig verksamhet. Exempel som lämnats i samband med att begreppet använts av brottsbekämparna har varit vidtagande av olika antiövervakningsåtgärder.<sup>32</sup>

## 6.6 Djupundersökning av hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisen

### 6.6.1 Sammanfattning

Inom ramen för djupundersökningen har samtliga fall av hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisen undersökts där det ursprungliga tingsrättsbeslutet meddelats någon gång under tolv månadersperioden 1 juli 2009 – 30 juni 2010. Sammanlagt innefattas 21 ärenden. I de granskade ärendena har domstolarna fattat 71 beslut (initiala tillståndsbeslut och förlängningar). Besluten har riktat sig mot 57 olika misstänkta personer. De platser som det varit

---

<sup>31</sup> Enligt Nationalencyklopedin, maj 2012.

<sup>32</sup> Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (Ju 2010:03) har ett uppdrag som medför att innebörden av begreppet konspirativa metoder kan komma att klargöras, i vart fall inom kontraspionagens område. Det uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2012.



vanligast att besluten avsett är bilar och bostäder. Även publika platser, som caféer, har varit vanliga.

Av 21 granskade ärenden har den hemliga rumsavlyssningen i

- nio ärenden inte haft någon betydelse alls eller mycket liten betydelse
- tre ärenden haft viss betydelse
- tre ärenden innehållit värdefull information
- sex ärenden haft stor betydelse för förundersökningen, åtal eller dom.

Hemlig rumsavlyssning används när polis och åklagare redan prövat andra tvångsmedel och bedömer att det inte går att få fram information på annat sätt än genom dolda mikrofoner. Avlyssning sätts in efter taktiska beslut i situationer när myndigheterna bedömer att de misstänkta har mycket att avhandla. Underlaget för besluten är bl.a. iakttagelser genom fysisk spaning och uppgifter från hemlig teleavlyssning.

### 6.6.2 Inledning, metod och grundläggande fakta

Samtliga fall av hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisen har undersökts där det ursprungliga tingsrättsbeslutet meddelats någon gång under tolv månadersperioden 1 juli 2009 – 30 juni 2010. Det är alltså inte, som vid ärendebblanketten, fråga om en totalundersökning.

Det är viktigt att notera att djupundersökningen avseende den öppna polisen skiljer sig från ärendebblanketten på så sätt att den inte avser en period som avgränsas av kalenderår. Skälet till att tolv månadersperioden förlagts på det sätt som skett är för att en så aktuell period som möjligt ska kunna omfattas, samtidigt som det gått så lång tid efter periodens slut att det i möjligaste mån går att mäta effekterna av tvångsmedelsanvändningen (dvs. att eventuella effekter hunnit inträffa).

Vissa andra skillnader finns också mellan ärendebblanketten och djupundersökningen. Djupundersökningen har i denna del (beträffande den öppna polisen) tagit sikte enbart på verkställda beslut i betydelsen att mikrofonerna faktiskt installerats. En inte ovanlig situation är att det finns ett beslut om hemlig rumsavlyssning, men att detta av olika skäl aldrig verkställs. Därtill avses

i djupundersökningen avseende den öppna polisen, när det refereras till antalet tillstånd, ett antal där såväl initiala beslut och eventuella förlängningsbeslut medräknats (till skillnad från redovisningen i ärendeblocketten, där antalet tillstånd avser endast initiala beslut, se avsnitt 6.4.2).

De ovan nämnda skillnaderna medför att siffrorna i enkätundersökningen och djupundersökningen – även om de i de flesta fall andelsmässigt är jämförliga – inte direkt korresponderar med varandra.

En första fråga för utredningen i denna del av djupundersökningen avsåg att identifiera de aktuella ärendena. Det finns inte någon central förteckning över ärenden som avser hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisen. Rikskriminalpolisen har dock god överblick eftersom det är myndighetens tekniker som vid sidan av Säkerhetspolisen installerar mikrofonerna. Kontakter har sedan tagits med varje polismyndighet för att göra en avstämning mot Rikskriminalpolisens uppgifter. På det sättet har några ärenden tillkommit. Slutligen har djupundersökningens ärenden stämts av mot enkätundersökningen (ärendeblocketten). Härigenom är vi säkra på att samtliga ärenden under undersökningsperioden ingår i undersökningen.

Därefter har det skriftliga materialet i ärendena vid de aktuella polismyndigheterna gått igenom och intervjuer hållits (se ovan). Poliser och åklagare har intervjuats i samtliga fall, medan offentliga ombud har intervjuats i drygt en fjärdedel av ärendena.

Sammanlagt omfattar djupundersökningen i denna del 21 ärenden. Med ärende avses här att den hemliga rumsavlyssningen använts vid misstankar om en i tiden bestämd kriminell operation, t.ex. att ta in ett smuglingsparti, eller i en för myndigheternas tidsmässigt avgränsad förundersökning mot en löpande narkotika-hantering. Ett ärende kan också avse ett bestämt brott, exempelvis ett mord. Ett och samma ärende kan omfatta flera beslut och gälla avlyssning av flera olika rumsliga utrymmen och avse flera misstänkta personer. Ett beslut om hemlig rumsavlyssning gäller ofta en månad, och det är vanligt med förlängningar. I de granskade ärendena har domstolarna fattat 71 beslut (ursprungsbeslut och förlängningar).

Ärendena finns på flera olika orter i landet. Flest ärenden finns dock i Stockholm (7), Skåne (4) och Västra Götaland (4).

Hemlig rumsavlyssning används huvudsakligen vid misstankar om brott inom ramen för organiserad brottslighet (16 ärenden)

eller vid brottsmisstankar mot personer som bedömts ha koppling till sådan kriminalitet (två ärenden). I mindre grad sätts hemlig rumsavlyssning in mot personer utan koppling till kriminella miljöer (3 ärenden).

Vid organiserad brottslighet är hemlig rumsavlyssning nästan uteslutande inriktad på grova narkotikabrott och grov narkotikasmuggling (13 ärenden), men förekommer också vid rån (två ärenden) och mord (tre ärenden).

De tre fall som gällt personer utanför kriminella miljöer avser mord och försök till mord.

Andelen mordfall är som synes högre i enkätundersökningen (ärendebblanketten, se avsnitt 6.4.3.1) än i djupundersökningen. Denna skillnad beror bl.a. på att flertalet av de ärenden under år 2009 som avsett mordmisstankar – däribland tre större ärenden som tillsammans omfattat mer än hälften av det årets tillstånd – har handlagts under det inledande halvåret och således inte omfattats av djupundersökningen.

Personkretsen avlyssnade misstänkta har bestått av 50 män och sju kvinnor.

### 6.6.3 Organiserad narkotikabrottslighet

De 13 narkotikaärendena handlar företrädesvis om personer som misstänks vara i det övre grossistledet i form av hög- eller mellannivådistributörer. Det är personer som antingen svarar för import av stora partier, ofta flera hundra kilo, eller köper stora partier av sådana högnivådistributörer för försäljning till andra grossister.

Omständigheterna begränsar ibland användningen av hemlig rumsavlyssning till personer som misstänks samarbeta med de mer centrala aktörerna. Det kan gälla en viktig kurir eller mottagare av narkotikapartier. Huvudmännen kan befinna sig utomlands och styra operationerna därifrån.

I något enstaka fall har huvudmännen bedömts ha betydelse för större marknader (länder), men det vanliga är att de bedömts som viktiga distributörer i en större stad eller region. Några exempel är en högnivådistributör med tillgång till mycket pengar, en central person i en viss stads narkotikakretsar, en central person i en annan stads narkotikakretsar, en huvudman i utländsk gruppering och en

person som karaktäriseras som spindeln i nätet i en omfattande både kriminell och legal affärsverksamhet.

Hanteringarna har i några fall angetts vara så omfattande att försäljning skett även till nordiska grannländer och till och med på kontinenten. Ett tecken på storskalighet är att inköp förekommit direkt från sydamerikanska karteller och liknande stora leverantörer på det internationella planet. De flesta preparat hanteras, men framför allt heroin, kokain, amfetamin, cannabis och hasch.

Samtliga operationer avser grupperingar. Narkotikafallen gäller främst ad hoc-grupperingar, det vill säga nätverk som på projektbasis misstänks genomföra storskaliga narkotikaoperationer. Broderskapsgrupperingar som namngivna gäng (exempelvis mc-gäng) förekommer också. Det är inte ovanligt att ad hoc-grupperingar har kontakt med centrala personer i broderskapsgrupperingar.

#### **6.6.4 Mord och rån med koppling till organiserad brottslighet**

Ett mordärende bottnar i utpressning och mordet påstås ha skett inom ramen för omfattande aktiviteter där ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och legal affärsverksamhet möts. Vissa spår går in i det legala näringslivet. Det andra mordfallet (förberedelse till mord) har privata hedersrelaterade förtecken, även om den misstänkte är en ledande person i en gruppering. Det tredje mordet uppges ha utförts av en person med kriminell bakgrund, och två ytterligare personer (medhjälp) befann sig i utkanten på en kriminell miljö.

De två rånfallen skiljer sig åt. Det ena omfattar många personer, har utländska förgreningar, är välplanerat och omfattar stora belopp, medan det andra är ett värdetransportrån av enklare beskaffenhet. I det senare fallet har de misstänkta dock koppling till kända grupperingar.

#### **6.6.5 Mordfall utanför kriminella miljöer**

De tre mordfallen, varav ett gäller försök, bottnar i konflikter eller övergrepp i nära relationer, i något fall i förfluten tid. I ett fall gäller det konflikter grannar emellan. Även mot denna bakgrund synes två av fallen omfatta socialt etablerade personer. Samtliga

dessa fall har omfattat minst två misstänkta, och det finns konspirativa inslag.

### 6.6.6 Ålder

Vid organiserad brottslighet uppges de misstänkta vara etablerade i den kriminella miljön, och de är följaktligen äldre än vad som är vanligt för personer som begår brott. I de granskade fallen är de misstänkta företrädesvis födda på sjuttioalet eller tidigt åttiotal. Det förekommer även något äldre personer. Vid brotten som inte haft koppling till organiserad brottslighet är åldrarna mer varierande, och i några fall har brottsmisstänkarna omfattat personer i två generationer.

### 6.6.7 Rumsliga utrymmen för hemlig rumsavlyssning

Det är vanligt att hemlig rumsavlyssning sätts in i bilar (15).<sup>33</sup> Bostäder är också förhållandevis vanliga (13). Vid organiserad brottslighet sker möten också på hotellrum, och därför sätts hemlig rumsavlyssning in även där (5). Dessutom har hemlig rumsavlyssning använts i ett konferensrum (1) och i bostäder (2) som även haft karaktär av kontor. Avlyssning används också i publika utrymmen där möten äger rum (23). Särskilt personer med koppling till organiserad brottslighet rör sig i sådana miljöer för affärssamtal.

### 6.6.8 Kombination med andra hemliga tvångsmedel

Hemlig rumsavlyssning är nästan uteslutande ett komplement till hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning. Av de granskade ärendena har tidigare eller parallell användning av hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning förekommit i åtminstone 17 ärenden. En vanlig situation är att hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning används i ett första skede. Sedan sätts hemlig

---

<sup>33</sup> Andelen avlyssnade bilar jämfört med andra platser är inte lika hög som i helhetsundersökningen i ärendeblocketten (se avsnitt 6.4.3.3). Detta beror bl.a. på att de tre ärenden där flest bilar har avlyssnats (4-6 initiala tillstånd avseende bilar i vart och ett av ärendena) alla har fallit utanför den period som djupundersökningen avser. Däremot finns under den tid som djupundersökningen omfattat ett stort ärende där en stor andel av tillstånden under 2008–2011 till avlyssning på publika service- eller affärsställen meddelats.

rumsavlyssning in för att få mer information eller för att över huvud taget kunna komma vidare i utredningen.

Hemlig kameraövervakning används också, i sammanlagt elva ärenden. Syftet är att övervaka vilka personer som befinner sig i de genom hemlig rumsavlyssning avlyssnade utrymmena.

### 6.6.9 Justerad ansökan eller ändrat beslut

Det är ovanligt att tingsrätten inte fullt ut bifaller åklagarens ansökan. Det förekommer dock att åklagaren justerar ansökan eller i efterhand ger anvisningar av inskränkande karaktär. Ofta beror det på de diskussioner som förs vid förhandlingen. Av intervjuerna med de offentliga ombuden framgår tydligt att de vill ha klargöranden som inte enbart tar sikte på att bedöma grunden för ansökan utan också hur tredje man ska skyddas. Domstolskontrollen och det offentliga ombudets funktion har följaktligen ett synligt genomslag genom sådana justeringar.

I elva av de 21 ärendena skedde inga förändringar av den ursprungliga ansökningen. I de återstående tio ärendena

- preciserade åklagaren att avlyssning skulle ske enbart när någon av huvudmännen var i den aktuella publika lokalen,
- justerade åklagaren att avlyssning skulle ske enbart när polis befann sig inne i lokalen, och rätten meddelade att avlyssning fick ske enbart när den misstänkte befann sig på platsen,
- preciserade rätten hyttnummer på ett fartyg och angav att avlyssning fick ske enbart på svenskt territorium,
- upplystes att rättshjälp fanns för avlyssning i två namngivna länder,
- meddelade rätten att tillståndet inte gällde då bilen brukas av annan person än den misstänkte,
- angav rätten att man inte fick lyssna när bilen var uthyrd till annan, samt
- bestämde åklagaren att avlyssning inte fick ske när den misstänkte befann sig utomlands.

### 6.6.10 Status i ärendet vid tiden för undersökningen

Vid tiden för undersökningen hade i de granskade ärendena utredningarna hunnit leda till fällande domar (sju ärenden) eller så hade förundersökningen lagts ned (sex ärenden). En av domarna gällde dock annan brottslighet än den för vilken hemlig rumsavlyssning hade beviljats. I åtta ärenden bedrevs fortfarande förundersökning, och i två av dessa fanns häktade personer. Även om förundersökningen formellt hade lagts ned i fem ärenden, förekom ändå viss aktivitet från polisens sida. Främst rörde det sig om vad som betecknades som kända narkotikadistributörer som myndigheterna ”misslyckats med den här gången”.

### 6.6.11 Hemlighållande av information inom organiserad brottslighet

Organiserad brottslighet tar för det mesta sikte på en löpande kriminell affärsverksamhet där varor och tjänster tillhandahålls. Ett tydligt exempel är narkotikabrott. Många personer är inbegripna i operationernas olika logistiska led. Samtidigt som kommunikationsbehovet är stort för att hantera alla frågor som kommer upp i den löpande kriminella verksamheten, är de inbegripna personerna som regel mycket försiktiga. Med andra ord är det svåra motståndare som myndigheterna möter vilket också tydligt framgår i undersökningen av ärendena om hemlig rumsavlyssning.

Grundläggande är att personerna är observanta på omgivningen och undviker att tala om känsliga frågor i telefon. Som regel har de också många telefoner och abonnemang, bl.a. oregistrerade kontantkort. En vanlig strategi är att ha en telefon för sociala sammanhang men att använda andra telefoner i den brottsliga verksamheten. Telefoner och abonnemang kan anskaffas i andra städer än där personerna är verksamma, och inköp kan också ske utomlands. När känsliga frågor avhandlas per telefon används kodord, som ”växla” och att ”tvätta strumpor” eller talar man i gåtor. Konversationen kan också medvetet ske på ovanliga språk. Man diskuterar också teledisciplin och andra säkerhetsfrågor. I ett fall omfattades även familjen av samtalsdisciplinen, och de misstänkta barn var förbjudna att prata om vissa saker och att ställa vissa frågor.

Användning av krypterade telefonitjänster och kommunikation över internet är relativt vanligt. ”Vi måste prata, vi går över till [en

viss telefonitjänst]”. I något fall förekommer till och med satellittelefoner. Det finns också exempel på att de misstänkta själva övervakar sina bostäder med kameror och buggningsutrustning.

Känsliga frågor diskuteras företrädesvis öga mot öga, ”vi måste träffas”. Det är därför vanligt att möten äger rum i bostäder, bilar eller offentliga lokaler. De som är särskilt försiktiga har möten ute i det fria, exempelvis i ett skogsparti eller på en parkeringsplats, ”vi träffas på vanliga stället”. Ett inte ovanligt scenario är att man möts på ett ställe, som ett kafé, men går ut i det fria när viktiga frågor ska avhandlas.

Några som är mycket försiktiga har helt övergett modern teknik inklusive telefoner och övergått till ”old school” med fysiska möten på platser som är svåra eller omöjliga att avlyssna.

I det följande redovisas, som en illustration av förmågan att hemlighålla information, några anteckningar som vid genomgången av handlingar och intervjuer gjorts beträffande individuella ärenden.

Högnivådistributör som använder kodord och gör narkotikaaffärer från en viss publik plats. Där äger också möten rum. Andra möten sker i bostaden eller ute i det fria. Han är observant på omgivningen. Han har många telefoner och abonnemang och undviker att tala om känsliga frågor i telefon. Han har två datorer med internetuppkoppling, pratar med hjälp av en krypterad telefonitjänst och använder mail.

Disciplinerad person som använder telefonkiosker eller föredrar personliga möten på offentliga platser, serveringar och hotellrum eller ute i det fria. Han använder kodord, är observant på omgivningen och undviker att tala om känsliga frågor i telefon. Han har ett tiotal mobiler och ett tjugotal SIM-kort samt oregistrerade kontantkort och använder en telefon för sociala samtal och en annan för kriminell kommunikation. Mobiler lämnas hemma eller tas ut ur rummet. Använder mail i stället för telefon och gemensamt mailkonto med andra personer; tecken finns på för myndigheterna okända telefoner. Han har tillgång till utrustning för att ”svepa” bilar och diskuterar kommunikationssäkerhet. Han trodde att en viss lokal var avlyssnad. Han begär in polisens förundersökning.

De använder kodord, oregistrerade kontantkort och lämnar mobiler hemma. De räknar med att vara avlyssnade, även rumsavlyssning, och skriver på servetter eller i mobilen. De talar också bara när det är störande musik. Undviker att tala i telefon, har tillgång till en krypterad telefonitjänst och använder gemensamt mailkonto. Möten sker på offentliga platser, ute i det fria eller på parkeringar. De



diskuterar teledisciplin och kommunikationssäkerhet. De har för polisen okända telefoner.

Mycket försiktiga personer som säger att ”vi ses på kaféet” och då är det förutbestämt vilket det är. Ibland träffas de och promenerar. Sedan kan de gå in på ett kafé som de väljer för dagen. Tidvis kan det samma dag förekomma flera möten med olika personer på flera olika kaféer. Möten sker således på offentliga platser och ibland i skogspartier. De pratar aldrig om känsliga saker i bostaden. De är observanta på omgivningen, använder kodord, har många telefoner och abonnemang med oregistrerade kontantkort. Ibland lämnar de mobiler hemma och använder telefonkiosk. De har tillgång till en krypterad telefonitjänst och använder mail i stället för telefon. Det märks att de aldrig är riktigt säkra att tala i telefon. Använder gemensamt mailkonto. De använder hyrbilar och diskuterar säkerhetsfrågor.

De som avlyssnas har ändå svårt att upprätthålla disciplinen hela tiden, särskilt i stressfyllda situationer. Alla personer i nätverket har inte heller samma säkerhetstänkande. Även personer som i regel undviker att tala om känsliga frågor och varnar för risken för avlyssning kan ändå emellanåt föra samtal om det som är känsligt. Förmodligen spelar också missbruk en roll för brister i disciplinen.

#### 6.6.12 Kommunikation utanför kriminella miljöer

I de ärenden där hemlig rumsavlyssning satts in mot personer utan misstänkt koppling till kriminella miljöer är säkerhetstänkandet väsentligt lägre utvecklat. Det är ofta personer med bristande insikt i hur myndigheterna arbetar, och de har heller inte någon vana att upprätthålla en hög säkerhetsnivå. Men även om det är fråga om ”vanliga människor”, agerar de konspirativt och i ett fall träffades de misstänkta för att undvika att ”hela storyn kan ryka” om en person pratade bredvid mun. Polisen hade dock installerat mikrofoner för att man räknade med att de misstänkta hade ett behov av att omedelbart träffas efter en viss händelse för att ”snacka ihop sig”.

I ett annat ärende var de misstänkta observanta på omgivningen och undvek att tala om känsliga frågor i telefon. De diskuterade teledisciplin och annan kommunikationssäkerhet. De samtalade ute i det fria eller gick ut när de skulle avhandla känsliga frågor. Intervjuade poliser var förvånade över att de var så försiktiga eftersom de inte hade någon känd kriminell bakgrund. Teorin är att

de fått råd att vara försiktiga, kanske från släktingar med kriminell erfarenhet.

I ett annat ärende var personerna mycket observanta. De undvek att tala om känsliga frågor i telefon. Kanske misstänkte de att bostaden var avlyssnad eftersom de viskade när de talade med varandra och uppträdde mycket mystiskt. Ändå avslöjade de sig till slut.

### 6.6.13 Logistik och skydd inom organiserad brottslighet

Personer med koppling till organiserad brottslighet lägger inte enbart ned mycket möda på att hemlighålla kommunikation, utan de skyddar sig även på annat sätt. Deras logistik är anpassad till att verksamheten är kriminell. En vanlig metod är att huvudmännen anlitar personer för riskfyllda uppgifter och använder mellanhänder för att inte exponera sig för myndigheterna. Gäller det narkotika, brukar huvudmännen undvika att ha partier i sin besittning eller se till att de sprids snabbt till andra leverantörer. ”Det är lugnt, förstår du, jag ser inte ens skiten. Det är någon annan som sköter ... det är jag som styr upp.”

Många försöker också leva diskret och inte väcka uppmärksamhet. Vissa låter pengarna rulla utomlands, och det förekommer också investeringar i andra länder.

För att få information om vad myndigheterna håller på med eller för att få tjänstemän att titta åt andra hållet synes vissa misstänkta ägna sig åt otillåten påverkan.

Organisationen är indelad i celler i den meningen att det finns en ”tårtbit” för narkotika och andra för olika andra kriminella verksamheter. De använder mellanhänder, riskfyllda uppgifter läggs ut på personer med lite kunskap om verksamheten, kurirer anlitas, penningkurirer förekommer, och även personer utanför det kriminella nätverket engageras för uppgifter. Stora narkotikapartier tas in för att göra det möjligt att fokusera och lägga mycket resurser på säkerheten. De ser till att inte ha något som kan kompromettera dem i bostäder etc. Narkotikapartier sprids snabbt till många ställen och köpare. Det finns misstankar om otillåten påverkan och vissa kopplingar till en polis. Hustrur och andra står som ägare till egendom.

Vattentäta skott finns mot huvudmannen. Mellanhänder används. Riskfyllda uppgifter läggs ut på andra, exempelvis kurirer. Det är stora partier som tas in. Penningkurirer används också. De använder hyrbilar. Stora partier tas in åt gången för att kraftsamla på säkerheten.

De lever diskret på ytan. Familjen bor i ett hus i en förort. De investerar utomlands. De utnyttjar befintliga kontakter där det finns en fungerande logistik för olika moment. De använder hemliga gömställen. De har olika informationskällor. De kommer över förundersökningar.

Han håller sig ofta i ett visst land för att undgå myndigheterna. Han rör på sig i en svensk stad och har flera lägenheter, varav han håller någon hemlig för andra.

De lägger ut dimridåer, uppgifter i telefon om fel resland och fel stad. De anmälde en polis för trakasserier för att få bekräftat att det var en polis.

Han använder flickvännens ovetande släktingar för förvaring av narkotika och mobiler och har tillgång till hemliga gömställen. Dessutom är han observant (kollar att medhjälpare inte är förföljda av polisen) och diskuterar säkerhetsstrategier. Han hanterar inte narkotikan själv. Omger sig med personer som utövar otillåten påverkan. Han är självsäker och talar i material från den hemliga rumsavlyssningen om att polisen aldrig kan nå honom.

Huvudmannen avslöjade samtliga polisens spaningsfordon (5-6 bilar). Han körde på ett sätt så att han kunde se vilka som följde efter. Sedan genomfördes ett "skenöverlämnande" av en väska som inte innehöll något olagligt.

Det förekommer dock enstaka fall där polisen karakteriserar organisationen som ostrukturerad och klantig. I ett ärende menar polisen att "skulderna exponerar honom liksom festerna i egen bostad". En del självsäkra personer blir övermodiga och släpper som framgått på säkerheten ibland.

#### **6.6.14 Logistik och skydd utanför kriminella miljöer**

Människor som misstänks för enstaka allvarliga brott och följaktligen inte bedriver någon kriminell verksamhet saknar anledning att bygga upp rutiner för logistik och skydd. Samtidigt är det inte möjligt för polisen att övervaka en kriminell verksamhet, utan brottet är en enskild händelse.

## 6.6.15 Varför satte polis och åklagare in hemlig rumsavlyssning?

### 6.6.15.1 Anknytning till en viss händelse

Av undersökningen framgår att hemlig rumsavlyssning inte sätts in rutinmässigt, utan att det alltid finns en särskild anledning till ett sådant beslut. Ofta är det en nära förestående händelse som polis och åklagare bedömer kan ge fruktbar information, t.ex. att de misstänkta personerna ska mötas. I ett ärende anges att huvuddistributörerna skulle diskutera viktiga narkotikaaffärer i bostaden, i ett annat anges att den innersta kretsen skulle träffas i ett offentligt utrymme under vissa former. I flera ärenden används hemlig rumsavlyssning vid möten på hotell. Ofta är det en misstänkt narkotikadistributör som kommer resande till Sverige.

Det följande är exempel avseende olika ärenden.

Han upprepar ett modus att ta in på hotell för att troligen genomföra en narkotikaaffär. Husrannsakan genomfördes och en stor summa pengar påträffades. En bulvan var hotellgäst.

Huvudmannen och en kurir skulle åka till [en viss stad] för att hämta narkotika. Dessutom visste polisen att huvudmannen gör upp affärer i bilen, förhandlar om priser och även tar kontakt med köpare från bilen.

En rättegång pågick och, polisen bedömde att huvudmannen på [en viss plats] skulle tala om mordet eftersom det då var högaktuellt. Enligt uppgift skulle han också där möta grovt kriminella.

Teleavlyssning mot en annan person gav vid handen att den misstänkte planerade ett mord och att han skulle skaffa en ”puffra”. En viktig person skulle besöka den misstänkte på ett visst ställe, och det fanns goda skäl att tro att de skulle tala om det planerade mordet.

De misstänkta personerna skulle få tillträde till den fastighet i vilken brottet hade begåtts. Polis och åklagare antog att personerna på något sätt skulle beröra det som hade utspelat sig där.

Även utanför kriminella miljöer inträffar givetvis händelser som myndigheterna utnyttjar för att sätta in hemlig rumsavlyssning.

Det kan också vara möjligt att utnyttja situationen efter att något viktigt har inträffat. Antagandet är personerna inte ska kunna avhålla sig från att kommentera det som nyss har hänt och som har stor betydelse för dem.

När polisen kartlägger organiserad brottslighet har gärningspersonerna för det mesta initiativet och myndigheterna följer efter. Gärningspersonerna misstänks bedriva en kriminell verksamhet, och det är den polisen försöker kartlägga. När människor utanför kriminella miljöer misstänks för allvarliga brott har myndigheterna dock större möjligheter att styra ett skeende. I två av ärendena har förhoppningen varit att de misstänkta skulle börja prata med varandra efter att de varit i kontakt med polisen, vilket de också gjorde.

Utan resultat hade man försökt få dem att lägga korten på bordet. Det var svårt att styrka brott. Efter en viss händelse där personerna hade varit i kontakt med myndigheterna hade man satt in hemlig rumsavlyssning för att få klarhet i vad som hade hänt.

#### 6.6.15.2 Hemlig rumsavlyssning som sista utväg

Som tidigare nämnts har myndigheterna redan försökt få fram tillräckliga uppgifter med hjälp av hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning. Före i princip alla beslut om hemlig rumsavlyssning har myndigheterna redan försökt med andra tvångsmedel. Hemlig rumsavlyssning sätts då in som en sista utväg för att få fram bevis eller annan avgörande information.

Andra tvångsmedel gav ingen information om huvudmannen och hans närmaste medarbetare. Det var personliga möten, och polisen ville försöka att komma närmare. Det var ett steg att nå högre upp i hierarkin.

Man ville ha ett bevisprovokationstillfälle. Teleavlyssningen hade inte gett något. Huvudmannen hade dessutom lite svårt att hålla sig helt borta från leveranserna.

När polisen inte fick tillräckligt med information via teleavlyssning buggades den förmodade kurirens bil.

Även utanför kriminella miljöer har hemlig rumsavlyssning satts in för att försöka få fram uppgifter från personer som aldrig talade om känsliga saker i telefon.

### 6.6.15.3 Avlyssning på publika platser

Det har framhållits i vissa ärenden att de mest försiktiga narkotika-distributörerna är ytterst disciplinerade och aldrig talar om känsliga frågor i telefon eller inomhus. De räknar med att vara ständigt övervakade. Myndigheterna har därför försökt avlyssna på olika publika platser.

De sa aldrig något känsligt i telefon. Polisen bedömde att källdrivning inte fungerade eftersom grupperingen var så slutet.

Dessa avlyssningsoperationer har givetvis bl.a. av tekniska skäl varit särskilt komplicerade. Den tekniska utvecklingen leder dock till att kvaliteten på utrustningen efter hand förbättras.

### 6.6.16 Kalkylerad information vid användning av hemlig rumsavlyssning

Polis och åklagare är regelmässigt optimistiska när de sätter in hemlig rumsavlyssning och räknar med att få del av värdefull information. Vid den vanligaste typen av ärenden – organiserad narkotikabrottslighet – förväntar sig myndigheterna att få uppgifter om kommande leveranser, helst tid och plats. Även planer av olika slag räknar de med ska komma fram.

Polisen räknade med att få närmare upplysningar om viktiga leveranser och planer av olika slag.

Man räknade med att få uppgifter om tid och plats för viktiga möten och leveranser samt omfattningen av brottsligheten och uppgifter om priserna.

Av intresse är också uppgifter om organisation, struktur och ledning. Myndigheterna hoppas också få större klarhet i dessa frågor.

Dessutom räknade man med att uppgifter skulle komma fram om struktur i ledning och organisation, nya fordon och personer. En fråga var om en viss namngiven gruppering stod bakom införsel av en stor mängd cannabis eller om det bara var enskilda medlemmar som var inblandade.

Eftersom det handlar om en kriminell affärsverksamhet antar myndigheterna i vissa ärenden att hemlig rumsavlyssning ska avslöja tidigare brottslighet.

Förhoppningen var att få information om tidigare brottslighet kopplad till aktuellt fall.

Optimismen är lika påtaglig vid användning av hemlig rumsavlyssning mot annan brottslighet än narkotika. Förhoppningen är att gärningspersonerna ska avslöja sig.

Polisen räknade med att kunna identifiera rätt gärningsperson och få klarhet i vad som hade hänt.

Uppgifter om mordet som skulle föra polisen vidare.

Polisen räknade med att de sammansvurna skulle tala om mordbranden, och att uppgifter skulle komma fram om hur brottet hade begåtts och vem som hade gjort vad.

Vid ett försöksbrott hoppades polisen kunna rädda liv genom att få klarare besked om mordplanerna.

#### **6.6.17 Faktisk information**

Eftersom även hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning används före hemlig rumsavlyssning eller parallellt är det givetvis svårt att med stor precision beskriva vilken information myndigheterna fått del av enbart genom hemlig rumsavlyssning och vad just den betyder. En vanlig kommentar vid intervjuerna är att olika informationskällor och hemliga tvångsmedel stöder varandra. En pusselbit läggs till en annan. Det blir därför lätt missvisande att bryta ut den hemliga rumsavlyssningen från helheten. Dessutom undviker vissa åklagare att åberopa hemliga tvångsmedel som bevisning för att inte avslöja vilka resurser myndigheterna har och vilken taktik de använder.

Trots goda intentioner och stora förhoppningar ger inte hemlig rumsavlyssning lika mycket information som myndigheterna hoppas på eller till och med räknar med. I nio av de 21 granskade ärendena medförde hemlig rumsavlyssning inte någon information alls, eller praktiskt taget inget alls. I tre av ärendena kom viss information fram som var av betydelse för utredningen. I ytterligare tre ärenden kom ännu mer information fram. I något av

dessa fall pågår fortfarande förundersökning. I sex av ärendena gav hemlig rumsavlyssning värdefull information för utredningen.

Ett avgörande skäl till att hemlig rumsavlyssning ledde till värdefull information i endast knappt en tredjedel av ärendena är att de misstänkta är mycket försiktiga.

Den hemliga rumsavlyssningen gav ingenting eftersom de misstänkta gick ut när de diskuterade affärer.

De gick ut och talade om sådant som uppenbarligen var känsligt.

De lämnade den avlyssnade platsen när brottslighet skulle diskuteras. Polisen övervägde om det var möjligt att avlyssna även utomhus, men man försökte aldrig. I bostaden diskuterade de aldrig brott. Bara i bilen fick polisen en indikation på att personerna ägnar sig åt kriminalitet.

På grund av att den misstänkte anar oråd eller att planerna ändras har avlyssning av hotellrum inte alltid fungerat.

Han återvände aldrig till rummet utan checkade ut och försvann.

Ingenting. De misstänkta var knappt där.

Tekniska problem är också en förklaring till varför hemlig rumsavlyssning inte gett någon information.

Trots stora insatser gav avlyssningen ingenting på grund av tekniska problem med att få en tillräckligt bra avlyssning.

Ingen information kom fram som kunde användas. Det fanns också vissa brister i tekniken och kvaliteten på avlyssningen var dålig.

Det var också dålig kvalitet på avlyssningen på en viss publik plats.

Som nämnts är både kunskapen om hur myndigheterna arbetar och förmågan att upprätthålla disciplin hög, men säkerheten är dock ojämn inom de kriminella nätverken. Det är inte ovanligt att säkerheten brister hos någon person i en viss konstellation. Ibland har nog de misstänkta känt sig trygga och inte haft en aning om att de var avlyssnade.

De skvallrar mycket om huvudmannen, om hans förmögenhet och snålhet. De talar också om detaljer kring brottsligheten. Polisen får också fram överskottsinformation om två rån. Det kom således fram uppgifter om aktuell brottslighet och tidigare brottslighet, både med och utan koppling till aktuellt fall.



De berättar om penningtvätt, hur stora belopp det är fråga om, hur mycket de tjänar. De talar om illegala transporter, risker och fängelse. En person gav instruktioner från fängelset att egendom skulle säljas i Sverige. På det sättet kunde åklagaren ta egendom i kvarstad.

Fick klarhet om allt samt om tidigare brottslighet utan koppling till aktuellt fall.

Den information som polisen fick var struktur i ledning och organisation, nya personer och typ av personer samt mycket om modus. Vidare planer av olika slag, omfattningen av brottsligheten, priser och skulder och information om tidigare brottslighet.

De fick fram nya personer och relationer, viktiga adresser, mer om tid och plats, även annan brottslighet och ny kunskap om gärningspersonens kapacitet (allvarligt brott). Han visste mycket om polisen, om spaningsbilar och bevismedel.

Han pratade om mordet i allmänna ordalag vid två tillfällen. Det visade att polisen var på rätt spår och stärkte misstankarna. Uppgifterna är dock inte tydlig bevisning. Polisen fick även kunskap om hur huvudmannen tänker och arbetar.

När polisen lyssnar på misstänkta som inte finns i kriminella nätverk kommer ännu mer information fram. Som tidigare nämnts saknar sådana personer kunskap om hur myndigheterna arbetar.

De talade aldrig i direkta ordalag om mordet, i stället om motivet och var de hade gjort av kroppen.

I ett fall som gällde brott utanför den kriminella miljön kom dock ingen information fram. En förklaring kan givetvis vara att polis och åklagare tagit miste och att personerna är oskyldiga, låt vara att de uppträdde konspirativt.

De talade aldrig om mordet.

#### **6.6.18 Kalkylerat och faktiskt integritetsintrång**

Vilket integritetsintrång räknade polis och åklagare med när de ansökte om hemlig rumsavlyssning? Även om intervjupersonerna inte alltid kan svara på var mikrofonerna var placerade, är intrycket att platserna valts med omsorg för att utan onödiga integritetsintrång få så mycket information som möjligt. Hemlig rumsavlyssning har också använts på ett sådant sätt att det i ringa mån ska drabba tredje man.

De intervjuade offentliga ombuden har särskilt framhållit att de vid domstolssammanträdena försäkrat sig om att inte utomstående personer ska avlyssnas.

Det faktiska integritetsintrånget har nästan alltid överensstämmt med det kalkylerade, vilket framgår av följande sammanställning.

Kalkylerat intrång	Faktiskt intrång
Bostad om 2 rok med huvudman, fästmö samt bekanta och affärspartners.	Som kalkylerat. Dålig kvalitet på upptagningen på grund av att TV:n ofta var på.
11 personer i konferensrum och 1 person i hotellrum	Som kalkylerat.
Avlyssning vid dagliga möten på vissa publika platser i (stad). Tredje man drabbas i begränsad omfattning	Som kalkylerat. Dålig kvalitet på inspelningen.
Avlyssning vid möten på vissa publika platser i (stad), där enbart affärspartners och gärningspersonen kunde höras.	Som kalkylerat. Dålig ljudkvalitet.
Bostad och bil: makar och ett barn	Som kalkylerat.
Hotellrum, bara huvudmannen och hans affärspartner.	Han återvände aldrig till hotellrummet.
Fyra personbilar ska avlyssnas. 7 personer misstänkta.	Enbart två bilar avlyssnades.
Hotell, två misstänkta personer och eventuella besökare för att genomföra narkotikaaffären.	Nästan inget alls, lyssnade bara några dagar.
Bostad där två personer vistades (mikrofoner i två olika rum), barnen utflugna.	Som kalkylerat.
2 bilar, förare jämte passagerare.	Som kalkylerat.
Bostad, en person jämte besökare.	Som kalkylerat.

Ett par med varsin bostad, minimalt umgänge.	Som kalkylerat.
Personbil med förare och passagerare.	Som kalkylerat
2 lägenheter som användes som kontor där huvudmannen och den närmaste kretsen träffades.	En kamrat till huvudmannen bodde i en lägenhet under viss tid. I övrigt som kalkylerat.
Personbil med huvudman och kurir.	Som kalkylerat.
Bil med misstänkt och medmisstänkta, möjligen också någon flickvän.	Som kalkylerat.
Lägenhet, huvudmannen bor ensam och är mycket hemma, ibland kompisar hemma för att använda narkotika.	Som kalkylerat.
En persons två besök hos den misstänkte på viss plats (ett mötesrum). Besökaren var redan föremål för hemlig teleavlyssning.	Som kalkylerat.
Två bostäder där en misstänkt bor ensam i den ena (har dock en relation) och den andre misstänkte med pojkvän i den andra. Besökande.	Som kalkylerat. Den förste misstänktes nya relation var aldrig i lägenheten. Någon granne tittade in.
Bostad med misstänkt person och medmisstänkta besökare.	Som kalkylerat.
Bil, den misstänkte och andra som åker i bilen.	Som kalkylerat.
Bil, den misstänkte och andra som åker i bilen.	Inget intrång alls. Lyssnade aldrig.
Bil, den misstänkte och misstänkt passagerare samt partner och andra som kan vara passagerare.	Som kalkylerat.
Två personers tillfälliga bostäder.	Som kalkylerat.

---

### 6.6.19 Kalkylerad effekt

Polis och åklagare tror att de ska få fram mycket information genom hemlig rumsavlyssning. Följaktligen har de stora förhoppningar om att de kommande uppgifterna ska vara tillräckligt substantiella för att de ska leda till gripande och beslag och i ett senare skede häktning, åtal och fällande dom. I vissa fall lyfter de dock fram att det finns kompletterande informationskanaler som källdrivning. I några fall är bedömningen att uppgifterna i vart fall kan leda till att någon av de inblandade gärningspersonerna döms. I alla fall räknar man med att informationen kan användas för vidare spaning och kan användas vid förhör. I två fall kalkylerar polisen med att förhindra brott.

### 6.6.20 Faktisk effekt

På liknande sätt som för den faktiska informationen som kommer fram genom hemlig rumsavlyssning är den faktiska effekten måttlig i jämförelse med den kalkylerade. Som tidigare nämnts är åtskilliga misstänkta försiktiga, och det gör att de inte diskuterar den kriminella affärsverksamheten om de tror att någon kan lyssna. I nio av de 21 granskade fallen gav hemlig rumsavlyssning ingen effekt alls eller mycket lite information.

Ingen effekt alls med hemlig rumsavlyssning, inte en enda pusselbit. Polisen avbröt spaningen mot mannen.

Även om hemlig rumsavlyssning, också i kombination med andra informationskanaler, inte leder till några åtgärder från myndigheternas sida, kan uppgifterna i det långa loppet vara till viss nytta. Lite nytta bör uppgifterna ha haft i tre av de 21 ärendena. I åtminstone ett av dessa ärenden spelades delar av avlyssningen upp under huvudförhandlingen.

Uppgifter om narkotika och annat som bevarades som registerinformation.

Enbart en indikation på att de ägnar sig åt brott. Förundersökningen nedlagd, men polisen tar kanske upp ärendet på nytt.

I kombination med andra uppgifter kan hemlig rumsavlyssning ha ganska stor effekt för förundersökningen. Det bör gälla i tre av de granskade ärendena.

Viktig information om kriminellt nätverk kom fram, det stärkte misstankarna, och uppgifterna användes vid spaning. Installationen skedde dock väl sent och [viktig händelse] var inte längre lika aktuell.

Hemlig rumsavlyssning kan också ha stor betydelse för förundersökningen och utgången i målet. Så har det varit i sex av de granskade ärendena.

Hemlig rumsavlyssning var avgörande för fällande dom.

Gripande och stort narkotikabeslag är resultatet av en kombination av hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning där den hemliga teleavlyssningens nytta övervägde. Man kunde också binda personer vid brott delvis tack vare hemlig rumsavlyssning. Man kunde också ta egendom i kvarstad delvis tack vare hemlig rumsavlyssning. Det gäller huvudman och ekonomiansvarig person.

Spaningen styrdes av hemlig rumsavlyssning, och det var spaningen som användes som bevisning. Åklagaren behövde inte åberopa den hemliga rumsavlyssningen som polis och åklagare gärna vill hemlighålla. Två personer fick fleråriga fängelsestraff. Dessutom dömdes ytterligare personer. Ett narkotikanätverk rullades upp.

Hemlig rumsavlyssning var avgörande för anhållande och häktning. Domstolen refererar till den hemliga rumsavlyssningen i domen.

Ledde till åtal mot åtta personer, synnerligen framgångsrikt.

Personen häktades, men bevisningen räckte inte till åtal.

## 6.6.21 Några slutsatser

### 6.6.21.1 Svårfångad brottslighet

Hemlig rumsavlyssning används företrädesvis mot organiserad brottslighet som är mycket svårbekämpad eftersom gärningspersonerna har god kunskap om hur myndigheterna arbetar. De som misstänks är säkerhetsmedvetna och disciplinerade. Därför kan man inte räkna med att hemlig rumsavlyssning alltid ska ge goda resultat. Myndigheterna möter helt enkelt kvalificerade personer.

Hemlig rumsavlyssning är framgångsrikare mot "vanliga" människor eftersom de är i regel är rutinerade.

### 6.6.21.2 Inriktning på narkotika

Det är tydligt att hemlig rumsavlyssning i hög grad används mot narkotikabrottslighet och i mindre utsträckning mot andra brotts typer som är typiska för organiserad brottslighet.

Narkotikabrott bedöms ofta ha ett särskilt högt straffvärde varvid mängdresonemang hittills tillskrivs en stor vikt. Ett rimligt antagande är att lagstiftningens utformning (straffvärdeventilen) och högt ställda krav i viss mån styr in användningen på narkotika. Dessutom finns också sedan länge rutiner för att använda hemliga tvångsmedel mot narkotikabrottslighet, och när hemlig rumsavlyssning infördes utvidgades bara verktygslådan.

### 6.6.21.3 Taktik

Hemlig rumsavlyssning har varit särskilt framgångsrik när den satts in då polis och åklagare på goda grunder antar att de inblandade har ett starkt behov av att tala med varandra. Det kan vara i samband med olika särskilda händelser eller andra kritiska situationer. I vissa fall har myndigheterna agerat på ett sådant sätt att de kan utnyttja situationen.

### 6.6.21.4 Teknik

Att en del operationer med hemlig rumsavlyssning misslyckas kan förklaras av bristande teknik. Åtskilliga intervjuade myndighetspersoner har klagat på kvaliteten och i vissa fall menat att den varit så dålig att avlyssningen inte gick att använda.

Ibland har det tagit mycket lång tid innan mikrofoner har kunnat installeras, och i vissa situationer har det inte varit möjligt på grund av att det ständigt funnits människor i en fastighet.

### 6.6.21.5 Är hemlig rumsavlyssning framgångsrikt eller inte?

I sex av de 21 granskade ärendena har hemlig rumsavlyssning haft stor betydelse för utredningen. I ytterligare sex ärenden har hemlig rumsavlyssning haft viss eller ganska stor betydelse för förundersökningen. I nio ärenden har hemlig rumsavlyssning inte

gett någon nytta alls. Innebär detta att hemlig rumsavlyssning är framgångsrikt?

En analys av detta kommer att ske senare i betänkandet (kapitel 7). Redan nu bör dock följande anmärkas. Hemlig rumsavlyssning används företrädesvis mot organiserad brottslighet där de misstänkta personerna har utvecklat säkerhetsstrategier och är disciplinerade i kommunikation och uppträdande. Dessutom kan sådana personer som förekommer i utredningarna snabbt ändra sig och bryta ett händelsemönster. I flera av ärendena har mikrofoner t.ex. installerats i hotellrum som sedan aldrig använts av den misstänkte hotellgästen. Hänsyn måste också tas till tekniska brister som på sikt bör kunna övervinnas. Med utvecklingen av teknik och metoder för att installera mikrofoner kan effektiviteten i viss mån förväntas förbättras.

#### 6.6.21.6 Integritetsintrång

Hemlig rumsavlyssning sätts in vid misstanke om allvarlig brottslighet där myndigheterna har svårt att fram information på annat sätt. Inte i något av de granskade ärendena finns en antydning om att hemlig rumsavlyssning satts in slentrianmässigt eller på lösa boliner. Polisen har valt utrymmen där de på goda grunder antar att kommunikation om brottsligheten ska äga rum. I åtskilliga fall har taktiken varit att lyssna under en begränsad tid, inför eller efter en specifik händelse som man räknar med kommer att generera värdefull information. Det visar att det taktiska kunnandet är högt.

Domstolskontrollen och de offentliga ombudens inflytande leder ibland till att åklagaren justerar sin ansökan eller att beslutet inskränks. Intervjuerna med offentliga ombud ger vid handen att de har en viktig funktion genom att ställa kritiska frågor.

Det är dock ofrånkomligt att hemlig rumsavlyssning leder till integritetsintrång. Även tredje män, främst närstående till de misstänkta, har avlyssnats i vissa fall.

## **6.7 Djupundersökning av hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisen**

### **6.7.1 Sammanfattning**

Sju av sammanlagt tio ärenden avseende hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisens verksamhet under åren 2008–2010 har undersökts inom ramen för djupundersökningen. I de granskade ärendena har domstolarna meddelat 30 initiala tillståndsbeslut, vilka avsett 15 olika misstänkta personer och sammanlagt 27 olika platser. I nästan samtliga fall har platserna utgjorts av bostäder eller bilar.

Av de sju granskade ärendena om hemlig rumsavlyssning har avlyssningen i

- samtliga ärenden utom ett medfört att information av någon betydelse erhållits.
- två ärenden haft direkta effekter av mycket stor betydelse, bl.a. motsvarande den kalkylerade effekt som bedömts som viktigast för avlyssningen (att förhindra att attentatsbrott fullbordas).
- fem ärenden inte haft någon av de kalkylerade effekterna.

### **6.7.2 Inledning, metod och grundläggande fakta**

Samtliga fall av hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisens verksamhet avseende kontraterrorism och författningsskydd under åren 2008–2010 har undersökts inom ramen för djupundersökningen. Såvitt avser kontrapionaget har däremot endast ett av fyra ärenden under den perioden granskats. De andra tre ärendena – som vid undersökningen varit pågående – har av Säkerhetspolisen bedömts som så känsliga att granskning inte bör ske. Samtliga tillstånd till hemlig rumsavlyssning i de granskade ärendena har omfattats av undersökningen (dvs. även de som inte verkställts).

Säkerhetspolisen har identifierat samtliga ärenden under undersökningsperioden och tillhandahållit det skriftliga underlag som granskats av utredningen (ansökningar, ansökningspromemorior och beslut). I vissa fall har förundersökningsmaterial och domar ingått i undersökningen. Intervjuer har i samtliga fall hållits med en utredare hos Säkerhetspolisen som arbetat operativt med ärendet samt med ansvarig åklagare hos Åklagarkammaren för säkerhetsmål. Beslutande



domare har intervjuats i huvuddelen av ärendena, och offentliga ombud har intervjuats i närmare hälften av dem.

Sammanlagt omfattar djupundersökningen i denna del sju ärenden. Ett och samma ärende kan – precis som ett ärende hos den öppna polisen – omfatta flera beslut och gälla avlyssning av flera olika rumsliga utrymmen och avse flera misstänkta personer. Ett beslut om hemlig rumsavlyssning gäller ofta en månad, och det är vanligt med förlängningar. I de granskade ärendena har domstolarna fattat 30 initiala tillståndsbeslut vilka avsett sammanlagt 27 olika platser.

Av de granskade ärendena hör alltså ett till kontraspionagets område. Fem ärenden avser kontraterrorism och ett ärende författningsskydd. Med undantag för ett ärende har domstolshandläggningen skett vid Stockholms tingsrätt. Vad beträffar verkställigheten så hänför sig även denna huvudsakligen till Stockholmsområdet. Brottsmisstanken har i samtliga ärenden utanför kontraspionagets område (det ärendet gällde grovt spioneri) gällt stämpling eller förberedelse till terroristbrott.

I samtliga ärenden har den hemliga rumsavlyssningen riktats mot personer som ingår i eller är kopplade till organisationer eller nätverk där även andra misstänks utöva brottslig verksamhet som innefattar brott av det slag som tvångsmedelstillstånden avser.

Besluten har riktats mot 15 olika misstänkta personer. Personkretsen har bestått endast av män.

### 6.7.3 Författningsskydd

Det ärende som hänför sig till författningsskyddets område rör personer i en gruppering inom den svenska vit makt-miljön. Grupperingen vill avskaffa statsskicket och i stället införa ett auktoritärt styre. Grupperingen har tidigare legitimerat och visat sig vara beredda att använda våld i sin politiska kamp.

Ärendet rör misstankar om en planerad våldshandling i Sverige.

### 6.7.4 Kontraterrorism

Ärendena som hänför sig till kontraterrorism avser inte på samma sätt klart avgränsade organisationer. Flertalet av de misstänkta mot vilka hemlig rumsavlyssning används har kopplingar till personer

utanför Sverige som i sin tur bedöms vara medlemmar av eller nära kopplade till organisationer som är terrorstämplade eller som i övrigt bedöms nyttja terror som metod. Ett exempel på en sådan organisation som ofta förekommer i ärendena är al-Qaida. Tre av de fem ärendena rör gärningar i en verksamhet som de misstänkta uppges utöva inom ramen för ett visst svenskt våldsbejakande radikalt islamistiskt nätverk. I alla dessa fall bedöms de misstänkta också ingå i den innersta kretsen i det svenska nätverket. Även i de två kvarvarande ärendena uppges de misstänkta – utöver att de har internationella kontaktnät – vara kopplade till aktiva nätverk eller ”miljöer” i Sverige.

På kontraterrorismens område innefattar fyra av ärendena misstankar om planerade attentat. I två av dessa fyra ärenden finns även misstankar om sådana gärningar som utgör s.k. verksamhetshot, dvs. rekrytering, logistik eller finansiering av terroristverksamhet (utan att det föreligger definierade attentatshot). Det kvarvarande ärendet avsåg endast verksamhetshot.

### 6.7.5 Kontraspiration

Ärendet som gäller kontraspiration bedöms av Säkerhetspolisens handläggare som inte typiskt.

Ett frågetecken var den misstänkta personens status. Denne var inte anställd vid någon utländsk ambassad. Han var heller inte anställd i den svenska statsförvaltning eller på något svenskt företag. I sitt arbete hade personen dock nära kontakter med en viss underrättelseofficer vid en utländsk ambassad och även med dennes efterträdare. Dessutom förekom ett socialt umgänge med ambassadens underrättelseofficerare.

Mycket tydde på att den misstänkte personen inte var en värvad agent som hade genomgått sedvanlig utbildning. Hans formella status bedömdes vara sådan att han var ett mellanting mellan värvad agent och uppgiftslämnare.

En springande punkt i ärenden på kontraspirationens område är vilken typ av information som en misstänkt person tillhandahåller främmande makt. I det här fallet kunde det gälla någon form av politiska uppgifter. I ett inledande skede fanns också misstankar om att personen var inblandad i signalspaning mot viktiga samhällsfunktioner.

### 6.7.6 Ålder

Åldern på de misstänkta varierar något. Födelseåren sträcker sig från tidigt 1960-tal till 1980-talets mitt. Beträffande terroristbrottsligheten skiljer sig åldersprofilen mellan attentatshot och verksamhetsshot. De som misstänks som potentiella attentatsmän är genomsnittligt yngre (födda huvudsakligen under 1970–80-talen) än de som misstänks för rekrytering, logistik och finansiering (födda på 1960–70-talen).

### 6.7.7 Rumsliga utrymmen för hemlig rumsavlyssning

Som framgått vid redovisningen av ärendebblanketten har Säkerhetspolisen använt hemlig rumsavlyssning främst i bostäder och fordon. I de här granskade ärendena har av de sammanlagt 27 platserna tolv varit bostäder och nio varit fordon. De övriga sex har avsett publika utrymmen såsom exempelvis restauranger.

### 6.7.8 Kombination med andra hemliga tvångsmedel m.m.

Hemlig rumsavlyssning har i samtliga genomgångna ärenden använts som ett komplement till andra hemliga tvångsmedel. I alla sju ärendena har sålunda även hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning beslutats. I samtliga ärenden utom ett har även hemlig kameraövervakning förekommit. Därvid kan noteras att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning nästan alltid hunnit pågå under en tid innan hemlig rumsavlyssning kommit i fråga, medan hemlig kameraövervakning ofta inletts samtidigt som rumsavlyssningen. Kameraövervakningen har då normalt riktats mot ingången till en bostad eller lokal som buggats. I två av de sju ärendena har det förekommit kvarhållanden av försändelser.

Det kan slutligen noteras att det i huvuddelen av ärendena, parallellt med tvångsmedelsanvändningen, pågått även informationsinhämtning genom andra metoder. Exempel på sådana metoder är fysisk spaning och källdrivning (jfr avsnitt 6.8.11 nedan).

### 6.7.9 Justerad ansökan eller ändrat beslut

Det är mycket ovanligt att tingsrätten helt avslår åklagarens ansökan om hemlig rumsavlyssning (detta har skett endast i ett fall). Däremot har drygt en tredjedel av det totala antalet tillstånd på Säkerhetspolisens område förenats med villkor för att tillgodose integritetsintressen (se 6.4.3.2 ovan). Det är heller inte ovanligt att åklagaren justerar sin ansökan i inskränkande riktning vid domstolssammanträdet i samband med att rätten eller det offentliga ombuden ställer frågor eller lämnar synpunkter. Detta har dock inte fångats upp av ärendebblanketten.

I två av de sju ärenden som granskats inom ramen för djupundersökningen skedde inga förändringar i relation till den ursprungliga ansökningen, vare sig genom justeringar från åklagaren eller genom inskränkningar/villkor från rätten. I ett av dessa två ärenden avslogs dock åklagarens tillståndsansökan i sin helhet beträffande en plats. I de återstående fem ärendena

- justerade åklagaren sin ansökan på så sätt att den begärda avlyssningsperioden minskades från en månad till en vecka,
- inskränkte åklagaren sin ansökan avseende avlyssning i en bostad tillhörande annan än den misstänkte på så sätt att avlyssning fick ske endast när det konstaterats att den misstänkte vistades på adressen,
- specificerade åklagaren, vid avlyssning i den misstänktes bostad, platsen ytterligare genom att ange vem som var lägenhetsinnehavare,
- specificerade åklagaren vid avlyssning på en publik plats att avlyssningen skulle ske ”utomhus”,
- begränsade rätten tillståndet till avlyssning i den misstänktes bostad i förhållande till åklagarens ansökan genom att uttryckligen uppge att avlyssning inte fick ske i viss del av bostaden,
- inskränkte rätten, beträffande avlyssning i bostad tillhörande annan än den misstänkte, tillståndet i förhållande till ansökan på så sätt att avlyssning fick ske endast när den misstänkte var närvarande, samt
- uppställde rätten, i ett tillstånd till avlyssning på en publik plats, villkoret att avlyssning tilläts endast när den misstänktes närvaro hade konstaterats genom fysisk spaning.

### 6.7.10 Status i ärendet vid tiden för undersökningen

Vid tiden för undersökningen var sex av de sju undersökta ärendena avslutade.

I det pågående ärendet (kontraterrorism) skulle åtal väckas i Danmark mot de två misstänkta beträffande vilka hemlig rumsavlyssning beslutats.<sup>34</sup>

I fem av de sex avslutade ärendena har förundersökningen mot de misstänkta lagts ner. I vissa fall har detta skett i samband med att Säkerhetspolisen hållit samtal med den (avlyssnade) misstänkte. Därefter har någon hotbild – såvitt avser fullbordande av det misstänkta förberedelse- eller stämplingsbrottet – inte längre ansetts föreligga.

I det sjätte avslutade ärendet väcktes åtal mot två misstänkta beträffande vilka hemlig rumsavlyssning beslutats samt mot ytterligare en person, för stämpling till terroristbrott. Åtalen bifölls vid tingsrätten men ogillades av majoriteten i hovrätten (se Göteborgs tingsrätts dom den 8 december 2010 i mål nr B 7277-10, samt Hovrättens för Västra Sverige dom den 2 mars 2011 i mål nr B 4645-10).

### 6.7.11 De misstänkta vilja och förmåga att begå brott

Vid genomgången av ärendena om hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde har det visat sig att bedömningar av den misstänktes vilja och förmåga att begå det ifrågavarande brottet ofta är av viss betydelse för de misstankar och riskbedömningar som ligger till grund tvångsmedelsansökan och beslut. I det följande redogörs för några av de faktorer som framhållits om de misstänkta och deras grupperingar eller nätverk i detta avseende.

#### 6.7.11.1 Kontraterrorism

Beträffande ärendena inom kontraterrorism finns vissa skillnader i beskrivningarna av vilja och förmåga mellan de delar som rör attentatshot och de delar som rör verksamhetshot.

---

<sup>34</sup> *Anmärkning:* Efter att djupundersökningen slutförts har åtal väckts, huvudförhandling hållits och dom fallit i målet. De två avlyssnade misstänkta och två ytterligare män har dömts till vardera tolv års fängelse för terroristbrott. Material från den hemliga rumsavlyssningen åberopades därvid som bevisning (se t.ex. Dagens Nyheter den 4 juni 2012, tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/varlden/fyra-falls-for-terrorbrott>).

Beträffande båda typerna av hot framhålls när de misstänkta har deltagit i s.k. träningsläger eller olagliga våldshandlingar i konfliktområden. Detta är vanligt bland de misstänkta, och sådan information finns i nästan samtliga genomgångna ärenden på kontra-terrorismens område. Beträffande attentatshoten verkar det ofta vara en viktig del i misstanke- och riskbedömningen när de misstänkta är nyligen anlända till Sverige efter sådan vistelse. Beträffande de för verksamhetshoten centrala personerna ligger ofta de misstänkta vistelser på träningsläger betydligt längre tillbaka i tiden. Informationen synes här i högre grad ses som bakgrundsinformation.

Båda misstänkta har nyligen återvänt från träningsläger i [ett visst land]. Den ena av dem har – enligt uppgift – fått instruktioner att ”åka hem och genomföra sitt kall här”. Det att de varit borta från Sverige under relativt kort tid gör intrycket av att de utbildats och skulle utföra attentat här än tydligare.

Den ene (av två misstänkta) har rest till [ett visst land] där han greps och satt i fängelse och sedan utvisades. Enligt uppgifter från flera källor var syftet med resan till [det aktuella landet] att delta i ett träningsläger där. Båda misstänkta har uppehållit sig på platser i [det aktuella landet] som är kända för träningsläger.

Den misstänkte har deltagit i träningsläger styrt av [en viss organisation] och blev klar med sin träning under sommaren 2009.

Den misstänkte (en central person i ett svenskt nätverk) reste [vid en tidpunkt för ett visst antal år sedan] tillsammans med en tidigare ledare i det svenska nätverket till ett träningsläger i Afghanistan.

Även i de fall den misstänkte deltagit – eller försökt delta – i strid eller attentat synes detta konsekvent framhållas. Sådana uppgifter förekommer i tre av de sex ärendena.

Tidigare brottslighet i Sverige – eller misstankar om sådan – är en annan omständighet beträffande de misstänkta bakgrund som ibland lyfts fram. När det gäller attentatshoten har det rörts sig om våldsbrottslighet (två ärenden), medan annan brottslighet berörts i anslutning till verksamhetshoten (två ärenden).

Den misstänkte har bl.a. dömts för misshandel och olaga hot.

Den misstänkte är dömd för olaga hot. Under 2003–2005 bedrevs en förundersökning mot honom angående allmänfarlig ödeläggelse – även det terroristrelaterat.

Den misstänkte har under våren/vintern 2010 misstänkts vara involverad i s.k. terrorrelaterad reseverksamhet från Sverige till [ett visst land]. Han har enligt uppgifter varit i kontakt med människo-smugglare och s.k. facilitators.

Tidigare har bedrivits förundersökning mot den misstänkte angående misstanke om avsikt delta olaglig i väpnad kamp i [ett visst land], dvs. terroristbrottslighet.

En annan omständighet som framhålls både beträffande attentatshot och verksamhetshot är när den misstänkte bedöms ha ett internationellt kontaktnät med likasinnade. Sådana uppgifter förekommer i fem av de sex ärendena.

Den misstänkte har knutit kontakter under träningslägret samt levt i [ett visst land] och bl.a. haft regelbunden kontakt med "sin Emir" där som sagt åt honom "vad han ska göra".

Den misstänkte har flera kontakter utöver de från träningslägret. Han kommunicerar från Sverige bl.a. med terroristledare baserade i [ett visst land].

Den misstänkte tillhör al-Qaida.

Flera indikatorer hänför sig särskilt till ärenden med attentatshot. En sådan omständighet kan vara att misstänkta för uttryckliga samtal om attentat. Kännedom om detta synes ovanligt. Sådana exempel finns dock i två ärenden.

I en ansökan om förlängning av ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning åberopas att det genom rumsavlyssningen kommit fram att de två misstänkta talar om att de "inte ska göra om de misstag tjetjenerna gjorde", att de inte ska diskutera med regeringen, att de ska försöka döda så många som möjligt utan att döda sig själva samt att de ska "gå till tidningen med vapen".

Den misstänkte efterfrågade en s.k. giftmanual som framställts av en känd giftexpert inom al-Qaida. Han uppgav som skäl att han hade "många bröder i Sverige som arbetar med fienden och kan använda gift i maten och till andra saker".

Mer vanligt är att indikatorerna är mer indirekta. I tre ärenden förekommer uppgifter om att en misstänkt förklarat sig villig att bli martyr eller annars visat tecken på detta.

Den misstänkte har hotat sin fru med att han ska delta i självmordsattentat.

Den misstänkte har uppgett sig vilja ”skingra sina tillgångar” (något som är sed att göra inför att man blir martyr) samt betalat skulder i förtid och i relation till detta pratat med en broder beträffande praktiska arrangemang ”om jag dör”. Han har även rakat sig och är kortklippt vilket ibland är en indikation på att någon avser skrida till handling. Därtill har han ”skickat bort familjen” vilket är ett uttryck för vilja.

Den misstänkte har uttryckt vilja att själv delta i väpnad jihad samt hyllat självmordsbombare. Han har antytt för sin fru att han kanske inte kommer att vara vid liv så länge och sagt att han gör något viktigt med ”bröderna” samt att självmordsattacker är sanktionerade enligt islam.

I något fall har förekommit uppgifter om att misstänkta tar del av extremistisk propaganda (ett ärende), att de utför informations-sökning kring attentat (ett ärende) eller att de rekognoserar vad som kan vara tilltänkta attentatsplatser (ett ärende).

Den misstänkte uppsöker internetforum som förespråkar global väpnad jihad och visar sin respekt för Usama bin Laden.

Vid ett möte i den misstänktes lägenhet gjordes sökningar på internet om svenska styrkor utomlands – bl.a. Afghanistan – och om bombattentat mot svenska styrkor samt om sprängämnen och vapen av olika slag.

Den misstänkte har enligt uppgifter besökt Danmark [trolig attentatsplats] flera gånger under den senaste tiden.

Något som också förekommer i ett ärende är information om att de misstänkta beväpnar sig. Detta bedömdes som central information.

Den ena av de två misstänkta har i kontakter med extremister en i nybildad terrororganisation i [ett visst land] som gör anspråk på att representera al-Qaida efterfrågat en s.k. giftmanual som framställts av en känd giftexpert inom al-Qaida. Han har också gjort specifika sökningar på nätet som antyder att han har tillgång till manualen samt avhämtar ofta paketförsändelser. Den andre misstänkte har enligt uppgift varit i kontakt med kriminella element i syfte att skaffa sig vapen och sprängmedel – uppgifterna tydde dock på att han ännu inte lyckats. Han införskaffade i samband med det träningsläger som han bevistade i vart fall ett automatvapen.

I två ärenden som avsett attentatshot har yttre omständigheter särskilt framhållits som vid den för ansökan aktuella tidpunkten kunnat påverka viljan eller förmågan.



Den misstänkte har blivit tillsagd av en terroristledare baserad i [ett visst land] att ”de kommer att behöva hans hjälp mycket snart”.

Den tidigare ledaren för det svenska nätverket – och nära vännen till den misstänkte – hade nyligen dödats av amerikanska styrkor i Irak.

Ett antal indikatorer finns också som främst hänför sig till verksamhetshoten. Även här synes information om uttryckliga viljeförklaringar vara ovanligt förekommande, men en sådan lyfts fram i ett ärende.

Den misstänkte har en plan att ”ta med alla till [ett visst land]”. Med alla menar han sina vänner i jihadist-kretsar.

Andra omständigheter som lyfts fram som en indikation på vilja är att den misstänkte visat intresse för att etablera kontakter för rekrytering eller finansiering (två ärenden), eller sökt skaffa sig andra resurser för att kunna tillhandahålla finansiellt eller logistiskt stöd (ett ärende).

Enligt uppgifter är den misstänkte intresserad av kontakter med personer i [ett visst land] för att kunna förmedla pengar till ”rätt ställe”.

Den misstänkte har efterfrågat ett förfalskat pass för eget bruk.

När den misstänkte redan har resurser i ett visst avseende kan detta ha betydelse för dennes förmåga. T.ex. kan detta gälla att den misstänkte har kontakter med rekryterbara våldsbejakande islamister i Sverige (två ärenden) eller tillgång till finansiella resurser (tre ärenden).

Den misstänkte hade möten i sin lägenhet under en period med tre-fem yngre personer åt gången där bl.a. väpnad jihad diskuterades. Enligt uppgifter var detta för att rekrytera personerna. Den misstänkte hade också ”bröder” boende hos sig och bedrev en radikaliseringsprocess av personer runt sig. Den misstänkte och ”bröderna” planerar att starta en ungdomsförening och bedriva verksamhet för barn och ungdomar mellan 6 och 20 år.

Den misstänkte har kontakt med vänner (jihadister) i Sverige som kan rekryteras

Den misstänkte förfogar inom ramen för nätverket över rätt stora pengar i en ”jihad-kassa”.

Erfarenhet av hur man förmedlar pengar har framhållits som relevant i sig (ett ärende).

Indikatorer som främst hänför sig till verksamhetshoten är slutligen också att misstänkta stödjer utländska organisationer som har en samhällsomstörtande inriktning (ett ärende) eller att misstänkta i propaganda förespråkar våld (ett ärende).

Den misstänkte vill stödja Al-Shabaabs upprättande av en islamsk stat i Somalia.

Det är väl känt i muslimska kretsar att den misstänkte är salafist med extremistisk inriktning som förespråkar jihad och väpnad kamp. Vid ett tillfälle har han uppmanat unga män att åka till [ett visst land] och göra jihad eftersom han och de äldre "bröderna" har ansikten som är kända och inte kan åka. Han visar filmer för unga om självmordsbombare. Han uttalar glädje över vissa sprängattentat i [det aktuella landet]. Han talar enligt en källa om hur man ska skära halsen av amerikanska fångar för att sätta skräck i de otrognas hjärtan.

### 6.7.11.2 Författningsskydd

I det ärende som hänför sig till författningsskyddet – som rörde ett attentatshot – framhölls att grupperingen hade en samhällsomstörtande inriktning och i propaganda förespråkade våld. Det hade inom grupperingen också på senare tid visats en ökad aggressivitet.

Våldsanvändningen legitimeras genom att tala i självförsvarstermer – konkreta aktioner är nödvändiga för att de som anses vara svenskar ska kunna bibehålla rätten till sitt land och sin kultur.

Organisationen skulle också rent faktiskt ha beväpnat sig.

En av medlemmarna ska ha tillgång till sprängmedel. En medlem ska ha uttalat ambitionen att skaffa ett skjutvapen.

Flera husrannsakingar mot individer med koppling till organisationen har under tidigare år resulterat i beslag av skjutvapen.

Kontakter på Balkan ska ha etablerats för att skaffa fler tyngre vapen.

Det angavs att flera medlemmar i organisationen hade begått och blivit dömda för grova våldsbrott (bl.a. flera mordförsök och flera fall av grov misshandel).

Det förekom uppgifter från flera källor om att det samtalades om attentat och att det inom organisationen hade bildats en hemlig terrorgrupp med planer på att attackera vissa bestämda (i ärendet specificerade) mål i Sverige. Denna grupp skulle ha tillgång till bl.a. automatvapen och sprängämnen.

En av de misstänkta skulle ha rekognoserat en av de tilltänkta attentatsplatserna och skapat ritningar av denna.

Det har framgått i ärendet att gruppen ska ha en strukturerad organisation. Det uppgavs också finnas ett internationellt kontaktnät med likasinnade, och kopplingar finns till organiserad brottslighet.

### 6.7.11.3 Kontraspiration

I det ärende som avser kontraspirationen innebär den misstänktes ovanliga ställning – ett ”mellanting” mellan en värvad agent och anlitad uppgiftslämnare – att ärendet inte är typiskt för området heller vad avser vilja och förmåga. Säkerhetspolisen bedömde dock att den misstänkte hade en stor vilja att gå främmande makt tillhanda. Han hade också ett stort kontaktnät bestående bl.a. av underrättelseofficerare.

## 6.7.12 Att hemlighålla information och logistik

Generellt kan sägas att säkerhetsmedvetandet varit mycket högt bland de misstänkta som förekommit i de genomgångna ärendena om hemlig rumsavlyssning. Som är fallet beträffande den organiserade brottsligheten synes de vara observanta på omgivningen och undvika att prata om känsliga frågor i telefon. Ofta verkar säkerhetsfrågor och kommunikationsdisciplin diskuteras uttryckligen av de misstänkta.

### 6.7.12.1 Kontraterrorism

Följande kan på ett allmänt plan sägas om vad som framgår av de genomgångna ärendena på kontraterrorismens område. De misstänkta i ärendena är oftast knutna till ett svenskt nätverk. Antingen de misstänkta själva eller nätverket har därtill ett internationellt kontaktnät. Det förekommer därmed behov av både lokal och långväga kommunikation. De lokala frågorna av central natur avhandlas huvudsakligen vid personliga möten. Dessa sker i stor utsträckning

i möteslägenheter. Vad gäller mer långväga kommunikation (t.ex. med internationella kontakter) så används ofta t.ex. chatrum på internet eller en krypterad telefonitjänst. Även vissa andra metoder används. För sådan – normalt mindre central – kommunikation som avhandlas per telefon innehar flertalet av de misstänkta flera mobiltelefoner och kontantkort. Vid telefonsamtal används inte sällan kodat språk.

I det följande redovisas några anteckningar från individuella ärenden som en illustration av förmågan att hemlighålla information.

I ett ärende förekommer uttryckliga uppgifter om att de misstänkta i viss mån tränats i kommunikationssäkerhet.

Vid utbildning i terroristträningssläget där de två deltog ska ha förordats att all kommunikation skulle ske genom brev eller annan skriftväxling på papper.

I flera ärenden har betonats att de misstänkta och det svenska nätverket har ett högt säkerhetsmedvetande och är observanta på omgivningen.

Det finns ett extremt säkerhetstänkande inom nätverket, de tar inte ens med sig mobiltelefonerna när de ska någonstans och prata. De är skolade från träningslägren.

De diskuterar störningsutrustning.

Den misstänkte talar om att polisen övervakar honom.

Vid flera tillfällen under tillståndsperioderna diskuterar den misstänkte och "bröderna" polisen. Bland annat diskuteras hur man ska undvika övervakningskameror.

Den misstänkte lever i förvissning om att Säpo övervakar honom eftersom han varit på jihad.

Båda de misstänkta har vid flera tillfällen framfört rädsla för att telefonsamtal spelas in av Säpo.

Den misstänkte var vid ett tillfälle arg på en person för att denne i en viss situation pratat per telefon.

Den avlyssnades medmisstänkta talar om risken för avlyssning.

I samtliga sex ärenden framgår att de misstänkta undviker att tala om känsliga frågor i telefon eller på annat sätt som går att avlyssna.

Möten sker alltså ofta i stället när detta är möjligt. I övrigt framgår i olika fall att en sida på internet används för kommunikation (två ärenden), att krypterade telefonitjänster används (fyra ärenden), att datorer på internetcaféer används av de misstänkta trots att de har datorer hemma (två ärenden) eller att kommunikation sker på ”gammaldags” sätt genom skriftväxling på papper (två ärenden).

Den misstänkte använder ett visst användarnamn på ett visst chatforum. Enligt uppgift har detta användarnamn uppgett planer på terrorattentat i Danmark.

Den misstänkte är medlem på åtminstone två extremistiska islamistiska internetsidor där man kan chatta samt skicka och ta emot e-brev.

Den misstänkte åkte till en annan stadsdel och använde en dator på ett internetcafé, varvid han skickade meddelanden till höga al-Qaida medlemmar och erhöll klartecken för dådet.

Den misstänkte använder trots dator hemma en dator hos ett visst internetcafé för att kommunicera med känd terroristledare.

Den misstänkte uppträdde konspirativt och lämnade ut en adress genom ett fönster.

För sådan kommunikation som ändå sker per telefon används tillvägagångssätt som försvårar övervakning av den. De misstänkta innehar i flera ärenden många telefoner och kontantkort eller lånar av varandra. I tre ärenden förekommer uppgifter om att kodord eller annat kodat språk används.

Den misstänkte talar per telefon i förtäckta ordalag om pengar och personer.

Den misstänkte talar om att ”gifta sig”, vilket är ett vedertaget begrepp för terrorister och betyder attentat.

Bortsett från säkerhetstänkandet beträffande kommunikation har i de olika ärendena framgått att de misstänkta vidtar vissa andra åtgärder för att skydda sig från upptäckt och övervakning. Det har framhållits *att* många ad hoc-lösningar används och att agerandet därför inte är förutsebart över tid, *att* kurirer och penningkurirer används, *att* hyrbilar används, *att* otillåten påverkan används *samt att* pengar flyttas för att man ska undgå husrannsakan.

Den misstänkte vill inte förvara stora summor av pengar hemma eftersom han är rädd för att Säpo eller polisen ska göra tillslag.

### 6.7.12.2 Författningsskydd

Det är svårt att på samma sätt som beträffande kontraterrorismen dra några särskilda slutsatser av genomgången beträffande författningsskyddet, eftersom det på detta område under den aktuella perioden endast förekommit ett ärende som avser hemlig rumsavlyssning. Inom den gruppering som det ärendet avser synes dock säkerhetsmedvetandet högt och kommunikationsmönstren vara i huvudsak desamma som i ärendena på kontraterroristområdet, med den skillnaden att möten förläggs på andra platser än bostäder. Följande anges i en förlängningsansökan avseende hemlig rumsavlyssning.

Genom pågående hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning har det framkommit att medlemmarna i organisationen är mycket säkerhetsmedvetna och känslig information diskuteras bl.a. över internet och vid personliga möten.

Två av de misstänkta kommunicerar i princip dagligen via en krypterad telefonitjänst och avhandlar inte något av större vikt via vanlig telefon. De två misstänkta är väldigt måna om att kryptera allt datamaterial och all datatrafik.

Denna bild bekräftas både av det övriga skriftliga materialet i ärendet och av vad som kommit fram vid intervjuerna. Utöver det som angetts ovan förekommer bl.a. följande.

- Man använder oregistrerade kontantkort.
- Tecken finns på för myndigheterna okända telefoner.
- En misstänkt har någon form av krypteringsmaskin.
- Personer inom organisationen använder gemensamt mailkonto och behöver därför inte skicka meddelanden.
- Möten sker i ”hemliga” möteslokaler, på offentliga platser eller serveringar eller i bilar. Man undviker att tala om känsliga frågor i bostäder.

Vad gäller säkerhetstänkande i övrigt framgår bl.a. att organisationen är indelad i mindre enheter, att mellanhänder används, att hemliga

gömställen används (hemliga vapengömmor), *att* man inhämtar polisens förundersökningar, *att* man utövar otillåten påverkan, *att* man spanar inom organisationen efter läckor (bl.a. genom att använda skeninformation) *samt att* man riggar utrustning så att den förstörs vid husrannsakan.

### 6.7.12.3 Kontraspiration

Vid spionage är säkerhetstänkandet mycket högt, och underrättelseofficerarna har genomgått särskild utbildning för att kunna kommunicera hemligt, uppträda diskret, avslöja övervakning och skaka av sig spanare. I praktiken är därför likheterna stora med personer inom organiserad brottslighet, men med den skillnaden att underrättelseofficerarna har större resurser och inte lärt sig det mesta genom livets hårda skola. Trots utbildning varierar dock säkerhetsmedvetandet även bland underrättelseofficerarna, och det förekommer slarv även inom denna krets. För underrättelseofficerarna tillkommer dessutom svårigheten att den värvade agenten (spionen) också måste ges någon form av utbildning eller instruktioner för att denne inte ska röja både underrättelseofficerens och agentens dolda verksamhet.

Eftersom många underrättelseofficerare är knutna till ambassader och därför måste räkna med att vara övervakade ställs särskilt höga krav för att försvåra säkerhetstjänstens kartläggning. Känsliga frågor avhandlas inte per telefon, koder används och korta möten sker på offentlig plats. Hemliga möten sker ofta enligt ett i förväg överenskommet schema så att mötena inte ska behöva föregås av t.ex. telefonkontakt. Säkerhetsarrangemang diskuteras, och kritik förs fram om säkerheten brister hos någon av de inblandade. De mest försiktiga antyder dock inte ens att det skulle finnas något oegentligt i bakgrunden.

Ibland kunde de säga: Nej, det här tar vi inte på telefon. Det tar vi när vi ses.

De träffades väldigt mycket. Det var snabba och konstiga möten. Ibland kunde ett möte vara bara någon sekund när informationen lämnades över.

Hans motpart hade högt säkerhetsmedvetande. Han agerade konspirativt och avslöjade spanare.

### 6.7.13 Varför satte polis och åklagare in hemlig rumsavlyssning?

Många av de omständigheter som beaktats när hemlig rumsavlyssning bedömts som nödvändig i de aktuella ärendena har nu redan behandlats. Sålunda har det som beskrivits ovan avseende de misstänkta vilja och förmåga att begå brott utgjort en viktig del av bakgrunden när misstanken – och samtidigt risken för ett fullbordat brott – värderats. På samma sätt har det som beskrivits beträffande hemlighållande av information och logistik varit av stor betydelse för bedömningen av tvångsmedelsåtgärdens värde för att komma framåt (relativt andra utredningsmetoder). I samtliga fall har det dock, i båda de nämnda hänseendena, tillkommit något ytterligare som återopats som skäl för att under den tid som tillståndsbeslutet avsett avlyssna en viss person och plats.

#### 6.7.13.1 Kontraterrorism

Vad gäller brottsmisstanken skiljer sig de tillkommande skälen på kontraterrorismens område beträffande attentatshot och verksamhetshot. I de ärenden som rör attentatshot har det normalt funnits ”färska” och konkreta indikationer på en risk för en viss fullbordad attentatsgärning.

Säpo hade trovärdig information om att de misstänkta planerade att utföra ett terrorattentat i Danmark i närtid, att attentatet ska utföras med vapen samt att ett antal personer ska filmas när de halshuggs och att detta ska läggas ut på internet. Detta var avgörande för begäran om hemlig rumsavlyssning.

Uppgifter fanns om att en av de misstänkta, i samband med att han lämnade terroristträninglägret, tillsagts att återvända till Sverige för att ”fullgöra sitt kall” här. Det avgörande här var främst arten och allvaret av hotet.

Beträffande verksamhetshoten, där det varit fråga om en pågående verksamhet snarare än ett befarat handlande vid ett enskilt tillfälle, liknar skälen mer de som behandlats beträffande organiserad brottslighet (se 6.6.15, särskilt om ”Hemlig rumsavlyssning som sista utväg”). Det synes sålunda ofta ha funnits en brottsmisstanke mot en eller flera personer under en något längre tid. I vissa fall (två ärenden) har uttryckligen angetts att det därtill varit av



betydelse att den misstänkta personen hade en central roll i nätverket.

Det fanns inga ”nu är något på gång-vibbar” utom den pågående verksamheten.

Vad beträffar tillkommande skäl att avlyssna viss plats synes dessa kunna indelas i tre kategorier. Vanligast är att möten regelbundet väntas hållas på platsen (tre ärenden). Därefter kommer att en viss plats av andra skäl kan förväntas användas för förtroliga samtal (två ärenden). Sist kommer att ett visst möte vid en viss tid ska ske på platsen (ett ärende).

Beträffande den misstänktes bostad fanns uppgifter om att han regelbundet ordnade möten för ”bröderna” i nätverket där. Det hade konstaterats genom fysisk spaning att många hade besökt lägenheten. Också det att han skickade iväg familjen var ett tecken på att lägenheten skulle vara mötesplats.

Det hölls regelbundna nätverksmöten i lägenheten.

Den misstänkte besökte ofta lägenheten – som tillhörde en annan – för att möta andra för utredningen intressanta personer (tillståndsansökan begränsades till att avse när den misstänkte var i lägenheten).

I bilen skulle medlemmar i nätverket företa en gemensam resa från ett möte i en annan stad.

Eftersom den misstänktes familj bodde i hans lägenhet fanns förhoppningar att han skulle förlägga förtroliga samtal till den avlyssnade bilen.

När flera alternativa platser varit tänkbara har det ibland handlat om att ”ta den plats man kommer åt”.

#### 6.7.13.2 Författningsskydd

I det ärende som avsåg ett attentatshot på författningsskyddets område fanns uppgifter från flera källor om planer på vissa specifika terroristattentat i Sverige. De avlyssnade platserna valdes i ett fall på grund av att ett möte skulle hållas där vid en viss tidpunkt (en bostad) och i ett annat fall på grund av att en viss person skulle komma på besök (även detta en bostad).

### 6.7.13.3 Kontraspiration

Skälet till att Säkerhetspolisen använder hemlig rumsavlyssning är att inte några andra medel står till buds för att närmare kartlägga brottsligheten. Ibland kan informationslämnare vara av det slaget att Säkerhetspolisen kan sätta in motåtgärder och få spionen att samarbeta. Om så inte är fallet, till exempel när personen är starkt knuten (dvs. värvad och redan kan befaras ha begått brott) till främmande makt, och andra tvångsmedel inte räcker till, är rumsavlyssning ett komplement.

Det studerade ärendet bedöms av Säkerhetspolisens handläggare som idealistiskt för att använda hemlig rumsavlyssning eftersom det förekom långa möten. Uppenbarligen hade de inblandade personerna mycket att tala om. Till detta kom att andra tvångsmedel inte hade gett någonting. Det fanns inte heller några möjligheter till motåtgärder genom att samtala med den misstänkte personen.

### 6.7.14 Kalkylerad information vid användning av hemlig rumsavlyssning

Inom Säkerhetspolisens område synes de brottsbekämpande myndigheterna inte vara fullt så optimistiska som på den öppna polisens område beträffande den information som förväntas erhållas genom rumsavlyssningen (jfr avsnitt 6.6.16). I flera ärenden betonas att man på grund av organisationens eller nätverkets säkerhetsmedvetande inte i någon egentlig utsträckning förväntar sig konkret och uttrycklig information om verksamheten. I stället är förhoppningen att erhålla pusselbitar som blir värdefulla tillsammans med annan information. Indikationer finns dock på att högre förhoppningar om direkt information ställs på hemlig rumsavlyssning än på andra hemliga tvångsmedel.

Det fanns inga förhoppningar om att man ska prata om operativa planer rätt ut, t.ex. om vem som ska göra vad. Det blir i stället fråga om pusselbitar som får tolkas i ljuset av annat.

Nätverkets säkerhetsmedvetande gör att det inte går att få central information/konkreta planer med de andra tvångsmedlen (kan däremot få pusselbitar som var möten ska ske eller vem man ska träffa). Hemlig rumsavlyssning är därför centralt. Hemlig kamera-

övervakning var i detta fall ett värdefullt komplement till den hemliga rumsavlyssningen.

#### 6.7.14.1 Kontraterrorism

Den yttersta förhoppningen är i flertalet fall som avser attentatshot att genom den hemliga rumsavlyssningen erhålla information om attentatsplaner, såsom tid, plats, tillvägagångssätt eller tilltänkta (med)gärningsmän. Vad gäller verksamhetshoten har man i stället hoppats på information om t.ex. tid, plats eller färdväg för leveranser, nya resmål (för frivilliga), om pengar eller om omfattning av brottsligheten (hur verksamheten sköttes eller fungerade).

Samtidigt har det i flertalet fall – både beträffande attentatshot och verksamhetshot – ansetts vara av betydelse att erhålla information om nya personer och typ av personer i organisationen eller nätverket samt om nya relationer och strukturer i detsamma. Oftast har detta intresse inte varit det primära.

#### 6.7.14.2 Författningsskydd

I ärendet från författningsskyddets område var det primära intresset att erhålla information om attentatsplaner. Sekundärt hoppades man på information om strukturer i ledning och organisation hos grupperingen.

Frågan gällde om det låg något i alla dessa uppgifter och signaler som kom fram att något allvarligt var på gång? Vad håller X på med? Åker han runt och håller en rad hemliga möten? Vilka kontakter fanns med organiserad brottslighet.

#### 6.7.14.3 Kontraspiration

Vid kontraspiration är Säkerhetspolisen intresserad av vilken typ av information som lämnas över till främmande makt och hur känsliga uppgifterna är. Till detta kommer värdet av kunskaper kring de involverade personernas modus. Det kan gälla förekomsten av hemliga telefoner, nya personer och relationer, viktiga platser och planer av olika slag.

I det studerade ärendet räknade Säkerhetspolisen med att få kunskap om dels vilken information som var aktuell, dels olika uppgifter om modus. Dessutom fanns förhoppningar att få

uppgifter om tidigare brottslighet med anknytning till det aktuella fallet.

### 6.7.15 Faktisk information

Som påpekats är det – eftersom annan informationsinhämtning (bl.a. hemlig teleavlyssning) sker parallellt med hemlig rumsavlyssning – svårt att med precision beskriva vilken information myndigheterna fått del av enbart genom hemlig rumsavlyssning och vad den betyder ("en pusselbit läggs till en annan"). Den information som erhålls i samband med den hemliga rumsavlyssningen skiljer sig dock i vissa avseenden från vad som kalkylerats.

#### 6.7.15.1 Kontraterrorism

I samtliga fem ärenden som rörde kontraterrorism kom det fram information som på något sätt bedömdes vara av betydelse för utredningen. Endast i tre av ärendena hänförde sig dock informationen direkt till planer av olika slag. I två av dessa ärenden kan informationen betecknas som mycket betydelsefull (se vidare avsnitt 6.7.18 nedan).

Typen av information motsvarade den kalkylerade och "information var så klar den kan bli". De misstänkta pratade bl.a. om platsen och tidpunkten för det planerade attentatet, om sin resa dit, om vilka medgärningsmän som skulle rekryteras, om tillvägagångssättet (bl.a. vilka vapen som skulle användas och hur).

Den misstänkte talar bl.a. om att han "har ett viktigt uppdrag". Han talade mycket om "training", "training" och "training". Han talade om att han skulle "ta med sig alla till [ett visst land]".

I flertalet ärenden erhöles därutöver information som bedömdes vara av betydelse för bedömning av relationer och strukturer i nätverket eller organisationen (fyra ärenden) och/eller information om nya personer (två ärenden). I många fall gällde detta små detaljer. I något ärende bedöms dock denna information som mycket viktig.

Genom att lyssna på de möten ledningen i nätverket hade kunde man förstå rangordningen i gruppen samt dynamik och roller – inklusive

t.ex. om någon var mindre begåvad och lättare kunde bli styrd. Denna typ av förståelse går inte att bygga upp genom att lyssna på telefonsamtal och utgör en viktig pusselbit. Man fick också reda på att det rådde viss osämja mellan ”bröderna”, vilket i sin tur ledde till ett ändrat beteendemönster hos den misstänkte.

Man erhöll information om den misstänktes närhet/relation till en annan terroristmisstänkt, samt information om att den misstänkte börjat bjuda in unga till möten hos sig.

Information erhölls om att de två misstänkta inte kom överens. Detta ledde, tillsammans med viss annan information, i sin tur till att misstanken kom att förändras från att avse ett gemensamt attentat till att de var och en för sig förberedde olika attentat.

Det kunde konstateras att den misstänkte nu hade tagit rollen som ledare för nätverket.

Information erhölls om att den misstänkte hade en hög befattning (emir).

I vissa fall har information erhållits som bekräftat ”ingångsvärderna” i ärendet, t.ex. att de misstänkta varit på träningsläger eller utövat visst våld (två ärenden).

I några ärenden erhölls nya uppgifter om metoder för att hemlighålla kommunikation (två ärenden) eller om hur framtida kommunikation kunde komma att ske (ett ärende).

Den misstänkte använde en krypterad telefonitjänst från bostaden samt pratade om pengar i förtäckta ordalag.

Den misstänkte använde andras telefoner.

Nytt möte med organisationen skulle ske i på viss ort i Sverige (ny plats för eventuell avhandling av den typ av frågor som föranledde avlyssningen).

Slutligen erhölls i två ärenden information om annan brottslighet, utan direkt koppling till den som föranlett avlyssningen. Denna information fick dock inte användas för att utreda brotten (se nedan 6.7.19).

Den misstänkte misshandlade sin fru.

En besökare hos den misstänkte innehade skjutvapen.

### 6.7.15.2 Författningsskydd

I ärendet som avser ett attentatshot inom författningsskyddets område erhöles ingen information om attentatsplaner. Bristen på sådan information – från både hemlig rumsavlyssning och från andra källor – föranledde slutsatsen att några sådana planer inte fanns (innebärande att de uppgifter som föranlett ärendet var felaktiga). Viss information erhöles om strukturen i ledning och organisation hos grupperingen.

### 6.7.15.3 Kontraspionage

I ärendet om kontraspionage kom det inte fram några uppgifter. Den tekniska kvaliteten var för dålig. Enbart några brottstycken kunde uppfattas.

### 6.7.16 Kalkylerat och faktiskt integritetsintrång

Av både de genomgångna handlingarna och av intervjuerna framgår att det förväntade integritetsintrånget utretts noggrant i de olika ärendena. I de ärenden som avser avlyssning i bostäder presenteras regelmässigt vilka andra – utöver den misstänkte – som kan förväntas uppehålla sig där. I de flesta fall anges detta redan i den promemoria som ges in till domstolen tillsammans med ansökningen. När detta inte skett tillräckligt detaljerat klargörs förhållandena genom frågor från det offentliga ombudet eller från rätten (att så är fallet har framgått av anteckningar i domstolsakten och genom intervjuerna med de inblandade). Relativt ofta föranleder integritetshänsyn särskilda inskränkningar i tillstånden (se ovan 6.7.9).

Det är värt att anmärka att det kalkylerade integritetsintrånget vid avlyssning i bostad inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde – i vart fall inom kontraterrorismen – skiljer sig något från det som redovisats beträffande ärendena hos den öppna polisen. Detta beror på att avlyssning i bostad på kontraterrorismens område ofta avser de s.k. möteslägenheter som används av nätverken. De eventuella familjemedlemmar som bor i dessa lägenheter, men som inte ingår i nätverken eller deras verksamhet, brukar innan sådan användning kommer på fråga ”skickas bort” (ofta på utlandsresa) av lägenhets-

innehavaren. Tredje man drabbas i dessa fall i mindre utsträckning av den hemliga rumsavlyssningen.

Det är av stort intresse att jämföra det kalkylerade integritetsintrånget i de olika ärendena med det faktiska. Dessa har i huvudsak överensstämmt med varandra. När det faktiska integritetsintrånget inte överensstämmt med det kalkylerade har det faktiska intrånget varit mindre än väntat. Oftast har detta berott på att verkställighet inte kunnat ske som planerat. Antingen har tillfälle inte getts att installera avlyssningsutrustningen, eller så har den fungerat dåligt när den funnits på plats.

I ett ärende har uttryckligen uppgetts att skälet till att utrustning inte kunde installeras var att domstolstillståndet inte kunde erhållas tillräckligt fort. Tillståndet avsåg en hyrbil, och behovet att avlyssna denna uppstod under en helg. När tillståndet gavs fanns inte tillräcklig tid att montera utrustningen i bilen.

Nedan framgår det kalkylerade och faktiska integritetsintrånget i vart och ett av de genomgångna ärendena.

Kalkylerat intrång (per ärende)	Faktiskt intrång (per ärende)
<p>Beslut beträffande sammanlagt fem misstänkta, avseende fyra bostäder och fem bilar. Beträffande bostäderna fanns i två fall inte uppgifter om att de skulle bo med närstående. I de andra två fallen levde även fru/sambo och barn i bostäderna. I en av dessa två bostäder beslutade domstolen att avlyssning inte fick ske i sovrummet. I bilarna kunde, utöver de fem misstänkta med passagerare, i ett fall en utomstående (ägaren till den bilen) eventuellt bli avlyssnad.</p>	<p>Endast beträffande en av bostäderna (den där sovrummet var undantaget) kunde verkställighet ske, och verkställighet skedde där endast i 4 dagar. I bostaden kunde ljud höras endast från hallen. Verksamhet kunde vidare endast ske beträffande två bilar (verkställighetstid 23 respektive 8 dagar). I övrigt som kalkylerat.</p>
<p>Beslut avseende två misstänkta, avseende en bostad och två bilar. I bostaden bodde normalt även den misstänktes fru, men hon skulle resa utomlands dagen efter att tillståndet meddelades så det kalkylerades inte att man skulle lyssna på henne.</p>	<p>Verksamhet kunde inte ske beträffande en av bilarna. I övrigt som kalkylerat. Frun förekom således inte i något samtal, utan endast de misstänkta som beslut om hemlig rumsavlyssning meddelats mot och en medmisstänkt.</p>

Beslut avseende två misstänkta, i två bostäder, varav en inte tillhörde någon av de misstänkta, utan en bekant till denne, och en i en bil. I den bostad som tillhörde en av de misstänkta bodde även dennes fru och två barn. I viss mån räknade man med att avlyssning skulle kunna komma att ske även beträffande dem, även om avlyssningen – inte minst av resursskäl – i praktiken skulle begränsas till tillfällen när den misstänkte befann sig hemma. Tillståndet avseende den lägenhet som tillhörde en misstänkts bekant avsåg uttryckligen endast avlyssning när den misstänkte befann sig där.

Verkställighet kunde inte ske beträffande den bostad som tillhörde en bekant till en misstänkt. I övrigt som kalkylerat.

Beslut avseende en misstänkt, beträffande dennes bostad samt bil. Bara den misstänkte bodde i lägenheten eftersom han nyligen skickat sin fru och sina barn utomlands. I bilen skulle enligt uppgift den misstänkte och andra i nätverket färdas. Man räknade sålunda med att avlyssningen i stort sett uteslutande skulle beröra den som beslutet meddelats mot samt dennes medmisstänkta.

En resa som var viktig beträffande avlyssningen i bilen ställdes in. I övrigt som kalkylerat.

Beslut avseende en misstänkt, beträffande dennes bostad. Den misstänktes barn och fru hade flyttat utomlands, och det var ingen annan än den misstänkte och personer ur nätverket som skulle vistas i lägenheten. Anges uttryckligen i ansökningspromemorian att "med tanke på hur resurskrävande åtgärden är kommer bearbetning av avlyssningen att koncentreras till de tillfällen när annan tillgänglig information indikerar att nätverket kommer att träffas i lägenheten". Man räknade således inte med att lyssna på någon annan än de i nätverket – och inte med lyssning på "vardagsliv eller familjeliv". Detta uppges ha varit en central hänsyn när man beslutade att ansöka om hemlig rumsavlyssning i ärendet.

Huvudsakligen som kalkylerat. Det var sålunda "inget personligt prat alls" när man lyssnade, utan endast prat om religion, jihad och "verksamheten". Mycket av det som sades var ohörbart. Det tog också en stund innan man kunde montera utrustningen.



Beslut meddelades mot två misstänkta avseende sammanlagt 3 bostäder. Beträffande den en misstänkt - som bodde med hustru och ett minderårigt barn - meddelades tillstånd avseende både mantalsadressen och en adress på vilken hans fru ordnat en lägenhet. Detta pga. osäkerhet om var de skulle bo. Tillstånden begränsades initialt till att gälla när den misstänkta närvarade. Beträffande den andre misstänkta personen avsåg tillståndet en lägenhet där denne bodde med en oidentifierad inneboende. Viss avlyssning av andra än de misstänkta beräknades sålunda kunna komma att ske.

Beslutet avseende mantalsadressen verkställdes aldrig. Såvitt gällde en av lägenheterna förelåg vidare vissa tekniska brister i den utrustning som monterades. I övrigt överensstämde integritetsintrånget ungefärligen med det kalkylerade. Bl.a. vissa samtal mellan den ena misstänkta personen och dennes hustru avlyssnades och kom sedermera också att åberopas som bevis i domstol.

Beslut meddelades mot en misstänkt avseende sex publika utrymmen. Säkerhetspolisen räknade med att enbart de misstänkta personerna skulle avlyssnas. Tredje mans samtal skulle möjligen kunna uppfattas som ett brus.

Eftersom det inte gick att höra vad personerna sa blev det faktiska integritetsintrånget minimalt.

### 6.7.17 Kalkylerad effekt

För att hemlig rumsavlyssning ska få användas krävs att någon är skäligen misstänkt för ett brott och att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen av detta. Att utreda och lagföra brottet – med effekter som åtal och dom – måste alltså alltid vara en del av det slutliga resultat som eftersträvas när tvångsmedlet används. Det brott som misstanken avser är dock, när tvångsmedlet används av Säkerhetspolisen, normalt ett osjälvständigt sådant (dvs. försök, förberedelse eller stämpling). Brotten är också sådana – t.ex. ett terroristattentat – att de skulle kunna medföra mycket allvarliga konsekvenser om de fullbordades. Det har framhållits vid intervjuerna i ärendena att de effekter som Säkerhetspolisen och åklagarna vill uppnå genom tvångsmedelsanvändningen bör ses mot bakgrund av detta och av Säkerhetspolisens uppdrag i allmänhet (se om detta uppdrag avsnitt 3.1.2).

### 6.7.17.1 Kontraterrorism

I fem av de sex ärendena har en kalkylerad effekt varit att förhindra skada på grund av (fullbordat) brott. I flertalet av dessa fall har uttryckligen uppgetts att detta varit den effekt som varit viktigast. Vid attentatshoten är detta även den direkta följd som eftersträvas. Vid verksamhetshoten har det dock förekommit att en förhoppning varit att förhindra framtida brottslighet genom lagföring av pågående sådan.

Man ville förhindra ett terrordåd som – av allt att döma – skulle ske i Sverige.

Man ville förhindra den misstänktes resa till [ett visst land] och dennes deltagande i terrorism där.

Man hoppades genom lagföring ”ta den misstänkte ur spelet” och därmed förhindra framtida brottslighet.

Såvitt avser utredningen och lagföringen av det misstänkta (oftast osjälvständiga) brottet har förväntningarna sträckt sig från att informationen från tvångsmedlet ska leda till stärkta brottsmisstankar till att den ska leda till gripande, häktning, åtal, bevisning vid huvudförhandlingen och till en fällande dom.

### 6.7.17.2 Författningsskydd

Även i ärendet på författningsskyddets område var förhoppningen att förhindra skada på grund av (fullbordat) brott samt att lagföra det osjälvständiga brottet.

### 6.7.17.3 Kontraspionage

Eftersom det kalkylerades att man skulle erhålla värdefull information genom åtgärden fanns förhoppningar också att man skulle kunna vidta åtgärder med hjälp av denna. Det bedömdes – som framgått – inte finnas några möjligheter till motåtgärder genom att samtala med den misstänkte personen. Förhoppningarna var i stället att relevanta rättsliga eller folkrättsliga åtgärder skulle kunna vidtas (t.ex. åtal eller att personer med diplomatisk

immunitet som varit inblandade i brottsligheten skulle ombes lämna landet).

### 6.7.18 Faktisk effekt

Den faktiska effekten skiljer sig – precis som den erhållna informationen – från den kalkylerade.

#### 6.7.18.1 Kontraterrorism

I två ärenden kan den hemliga rumsavlyssningen anses ha medfört effekter av stor betydelse vilka kan sägas ha överensstämt med vad man i första hand velat uppnå. I båda dessa ärenden bedömer brottsbekämparna att man på grundval av information från tvångsmedlet kunnat förhindra skada på grund av brott.

På grund av uppgifterna kunde man avstyra ett terroristattentat. Dådet skulle enligt planerna genomföras med 40–50 personer närvarande. Skjutvapen skulle användas i begränsad utsträckning. Främst skulle knivar användas.

Beträffande utredning och lagföring i dessa två ärenden gäller följande. Det ena ärendet pågår. De misstänkta är frihetsberövade i Danmark. Information från den hemliga rumsavlyssningen har använts vid förhör och kommer att användas som bevis vid huvudförhandlingen.<sup>35</sup> I det andra ärendet frihetsberövades en av de två i tvångsmedelsärendet misstänkta (samt ytterligare en person). De dömdes för stämpling till terroristbrott i tingsrätten men frikändes i hovrätten. Information från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevis vid huvudförhandlingarna.

I de tre övriga ärendena ledde den hemliga rumsavlyssningen inte till något av de kalkylerade resultaten. I ett av dessa fall kvarstod misstanken, men proportionalitetsprincipen medförde att åklagaren bedömde att den hemliga rumsavlyssningen inte borde fortgå. I de två andra bedömdes hotbilden beträffande fullbordade terroristbrott falla bort på grund av andra mellankommande

---

<sup>35</sup> *Anmärkning:* Efter att djupundersökningen slutförts har huvudförhandling hållits och dom fallit i dansk domstol. De två avlyssnade misstänkta och två ytterligare män har dömts till vardera tolv års fängelse för terrorbrott. Material från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning (se t.ex. Dagens Nyheter den 4 juni 2012, tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/varlden/fyra-falls-for-terrorbrott>).

omständigheter. I två av ärendena förekom vid den hemliga rumsavlyssningen information om annan brottslighet (misshandel respektive vapenbrott) vilken på grund av reglerna om överskottsinformation inte kunde användas för att utreda brotten. I övrigt förekom annan information som bedömdes som betydelsefull, om t.ex. personerna eller strukturerna i de aktuella nätverken (se 6.6.17 ovan).

#### 6.7.18.2 Författningsskydd

I ärendet på författningsskyddsområdets område ledde den hemliga rumsavlyssningen inte i sig till något av de kalkylerade resultaten. De brottsbekämpande myndigheterna gör bedömningen att de attentatsplaner som den aktuella misstanken avsåg aldrig fanns. Underlaget för denna bedömning utgörs av bristen på information om sådana planer från samtliga använda metoder (däribland hemlig rumsavlyssning).

#### 6.7.18.3 Kontraspionage

I ärendet som avser kontraspionage ledde rumsavlyssningen inte till någon effekt (en följd av att man inte erhöll någon information eftersom tekniken inte fungerade).

#### 6.7.19 Särskilt om överskottsinformation

Som framgått kom det vid den hemliga rumsavlyssningen i två av ärendena fram uppgifter om brott vilka enligt den gällande regleringen inte får användas för att utreda dessa.

I det ena fallet rörde uppgifterna att en av de misstänkta misshandlade sin hustru. Det kunde på inspelningarna från den hemliga rumsavlyssningen höras att en misshandel pågick.

I det andra fallet framgick av inspelningar vid hemlig rumsavlyssning att en besökare hos den misstänkte hade ett skjutvapen. På inspelningen kunde höras hur han pratade om – och hanterade – vapnet.

Åklagaren har vid intervjuerna i de två ärendena särskilt framhållit att de brottsutredande myndigheterna upplevt situationen som otillfredsställande.

## 6.7.20 Några slutsatser

### 6.7.20.1 Åtgärder på ett tidigt stadium för att hindra fullbordade brott

Säkerhetspolisen har i de genomgångna ärendena huvudsakligen använt hemlig rumsavlyssning avseende försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Oftast har detta avsett attentat. Även om syftet med hemlig rumsavlyssning enligt dagens reglering alltid måste vara att utreda ett brott (åtgärden ska bedömas vara av synnerlig vikt för utredningen), är det tydligt att det i flertalet av dessa fall har bedömts som än viktigare att förhindra att brottet (attentatet) fullbordas. Utfallet av en utvärdering av tvångsmedlets nytta blir beroende av hur framgång i det senare avseendet värderas.

### 6.7.20.2 Svårfångad brottslighet

I än högre mån än beträffande den öppna polisen synes gälla att hemlig rumsavlyssning inom Säkerhetspolisens område används mot svårbekämpad brottslighet där gärningspersonerna har god kunskap om hur myndigheterna arbetar och disciplinen med säkerhet är hög. Man kan därför inte räkna med alltför goda andelsmässiga resultat från hemlig rumsavlyssning.

### 6.7.20.3 Montering och teknik

Att en del operationer med hemlig rumsavlyssning misslyckas kan delvis förklaras av bristande teknik. Än oftare kan en del av skälet vara att det inte går att verkställa beslutet, dvs. att man inte kommer åt att montera utrustningen i det utrymme som man vill avlyssna. Detta bör beaktas när framgångsfrekvensen per ärende mäts.

### 6.7.20.4 Är hemlig rumsavlyssning framgångsrikt eller inte?

Av sju granskade ärenden om hemlig rumsavlyssning har avlyssningen i samtliga ärenden utom ett medfört att information erhållits av någon betydelse. I det ärende där någon sådan information inte erhöles fungerade inte tekniken. I två ärenden har

den hemliga rumsavlyssningen haft direkta effekter som av de brottsbekämpande myndigheterna har bedömts vara av mycket stor betydelse (att förhindra att attentatsbrott fullbordas). I de övriga ärendena har ingen av de kalkylerade effekterna inträffat, och informationen som har erhållits synes huvudsakligen ha varit av betydelse för att kartlägga personer och verksamhet i nätverken. Vad gäller utredningen och lagföringen av brotten kan konstateras att det endast i ett av ärendena, som för närvarande pågår, kan bli fråga om en (slutlig) fällande dom mot de misstänkta.<sup>36</sup> I ett annat ärende dömdes de misstänkta i tingsrätten, men friades av hovrätten.

Sett endast till lagföring av den brottslighet som tillstånden avser kan hemlig rumsavlyssning därmed knappast anses som framgångsrikt, ens med beaktande av det som anförts ovan om att brottsligheten är svårbekämpad. Med ett bredare perspektiv – där förhindrandet av fullbordade brott beaktas – kan dock bedömningen bli en annan (se vidare i kapitel 7).

#### 6.7.20.5 Integritetsintrång

Som beträffande den öppna polisen kan inledningsvis konstateras att det inte i något av de granskade ärendena finns en antydning om att hemlig rumsavlyssning satts in slentrianmässigt. Ett lokalt kommunikationsbehov har i de olika ärendena bedömts föreligga, och det har funnits indikationer på att kommunikationen sker genom möten. När avlyssningen avsett bostäder har det i flertalet fall rört sig om s.k. möteslägenheter där nätverkets medlemmar träffas och tredje män befinner sig i mycket begränsad utsträckning. Frågan om integritetsintrånget synes ha behandlats noggrant vid domstolssammanträdena, och tillstånden har begränsats när detta bedömts möjligt och lämpligt.

Hemlig rumsavlyssning är dock ett tvångsmedel vars användning, även om den begränsas på det sätt som framgår ovan, i vissa fall kan medföra beaktansvärda integritetsintrång. Detta särskilt när åtgärden riktas mot bostäder. Även uppgifter som medför nytta kan t.ex. hämtas från situationer som upplevs som

---

<sup>36</sup> *Anmärkning:* Efter att djupundersökningen slutförts har dom fallit i första instans i det målet. De två avlyssnade misstänkta och två ytterligare män har dömts till vardera tolv års fängelse för terrorbrott. Material från den hemliga rumsavlyssningen åberopades som bevisning (se t.ex. Dagens Nyheter den 4 juni 2012, tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/varlden/fyra-falls-for-terrorbrott>)

mycket privata. I det av ärendena där huvudförhandling hållits åberopades exempelvis vissa samtal som den misstänkte hade med sin fru i bostaden som bevisning. Utredningen måste beakta även sådana oundvikliga integritetsintrång vid sin avvägning mot tvångsmedlets nytta.

## 6.8 Djupundersökning av preventiva tvångsmedel inom Säkerhetspolisen

### 6.8.1 Sammanfattning

Samtliga fall där tvångsmedel använts enligt 2007 års preventivlag inom Säkerhetspolisens verksamhet under åren 2008–2010 har undersökts i djupundersökningen. Undersökningen omfattar 56 operationer inom ramen för vilka domstolarna sammantaget har meddelat 103 initiala tillståndsbeslut. Av dessa beslut har samtliga utom ett avsett hemlig televlyssning och/eller hemlig teleövervakning.<sup>37</sup> Vart och ett av besluten har riktats mot en person, men det är inte ovanligt att besluten avsett flera teleadresser. Klart vanligast är att tvångsmedlen riktar sig mot mobiltelefonnummer, ofta oregistrerade kontantkort som uppgetts brukas av den som tvångsmedlet avser.

Flera av de genomgångna operationerna har avsett risker för omfattande person- och saksador. Det har ofta rört sig om attentat mot ett stort antal personer. Andra operationer har också gällt risker för person- och saksador, men riktade mot enskilda objekt och av mindre omfattande natur.

Information som bedömts vara av någon betydelse för Säkerhetspolisen – och som ansetts inte rimligen kunna åtkommas på annat sätt än genom tvångsmedel – har erhållits i nästan samtliga fall.

Det medför, främst av kausalitetsskäl, särskilda svårigheter att kartlägga de faktiska effekterna av preventiva tvångsmedel såvitt avser att förhindra brott. Det är mycket svårt att belägga att en viss åtgärd *lett till* att viss brottslighet har förhindrats.<sup>38</sup> Det kan inte i någon av de 56 preventiva operationer som granskats i djup-

<sup>37</sup> Det kvarvarande initiala tillståndsbeslutet avsåg hemlig kameraövervakning. Beträffande denna kameraövervakning finns även ett förslagningsbeslut.

<sup>38</sup> Detta har varit tydligt när nyttoeffekten redovisats av brottsbekämparna i den s.k. ärendeblanketten (se avsnitt 6.4.4.4). Belagd kausalitet av sådan styrka har där endast gjorts gällande i tre fall. Dessa avser samtliga år 2011 och rör därmed inte de operationer som omfattas av djupundersökningen.

undersökningen med absolut säkerhet sägas att så har skett. I sex av operationerna (dvs. drygt 10 procent av fallen) har dock uppgifter kommit fram som ger i vart fall goda grunder att anta att information från tvångsmedlen bidragit till att brott har hindrats. Några av dessa har varit av allvarlig natur.

Betydligt oftare har vid en granskning av operationerna kunnat avgöras att information från tvångsmedlen medfört att olika åtgärder vidtagits från de brottsbekämpande myndigheternas sida, såsom t.ex. att samtal i förhindrande syfte hållits med olika personer eller att en förundersökning har inletts där fortsatt informationsinhämtning skett. Den vanligast förekommande effekten som kunnat iakttas har dock varit att risken kunnat klarläggas på så sätt att vissa personer ansetts kunna avskrivas eller nedvärderas som hot.

### 6.8.2 Inledning, metod och grundläggande fakta

Som nyss nämnts har samtliga fall där tvångsmedel använts enligt 2007 års preventivlag inom Säkerhetspolisens verksamhet under åren 2008-2010 undersökts i djupundersökningen. För dessa år rör det sig alltså om en totalundersökning.

Säkerhetspolisen har identifierat samtliga tillstånd under undersökningsperioden och tillhandahållit det skriftliga underlag som granskats av utredningen (ansökningar, ansökningspromemorior och beslut). I de fall tillstånden rört samma eller mycket närliggande brottslig verksamhet (till bl.a. tid, personer och sammanhang) har utredningen behandlat dem gemensamt. Tillstånden har då samlats inom vad som i det fortsatta benämns operationer.<sup>39</sup> Intervjuer har hållits om samtliga operationer med en eller flera utredare eller handläggare hos Säkerhetspolisen som arbetat i denna samt med ansvarig åklagare hos Åklagarkammaren för säkerhetsmål. Beslutande domare har intervjuats om knappt hälften av fallen, och offentliga ombud har intervjuats om ungefär en femtedel av dem. Sammanlagt omfattar djupundersökningen i denna del 56 operationer. Inom ramen för dessa operationer har domstolarna sammantaget meddelat 103 initiala tillståndsbeslut. Av dessa har 88 beslut avsett hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, 14

---

<sup>39</sup> Denna avgränsning överensstämmer i flertalet – men inte alla – fall med den ärendeindelning som använts av de brottsbekämpande myndigheterna vid besvarandet av ärendeblanketten.



beslut avsett endast hemlig teleövervakning och ett beslut avsett hemlig kameraövervakning (jfr avsnitt 6.4.4.1).

Den omfattning i vilken tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag har använts skiljer sig kraftigt mellan Säkerhetspolisens tre olika grenar. Av de granskade operationerna hör 32 till författningsskyddets område, 21 till kontraterrorismens och tre till kontraspionagens. Vilken punkt i 1 § 2007 års preventivlag som har åberopats – dvs. vilken brottslig verksamhet som befarats – skiljer sig också mellan grenarna. Inom kontraterrorismen har punkten 5 (terroristbrott m.m.) åberopats i samtliga fall, och inom kontraspionaget gäller detsamma för punkten 4 (spioneri m.m.). Inom författningsskyddet rör det stora flertalet av de initiala tillstånden punkten 3 (bl.a. brott mot medborgerlig frihet) eller punkten 6 (systemhotande brottslighet). I ett fåtal fall har dock punkten 2 (mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse m.m.) eller punkten 5 (terroristbrott m.m.) åberopats.

Domstolshandläggningen har i samtliga fall skett vid Stockholms tingsrätt.<sup>40</sup>

### 6.8.3 Kontraterrorism

Den brottsliga verksamhet som befarats i operationerna enligt 2007 års preventivlag har på kontraterrorismens område stora likheter med de misstänkta gärningarna i ärenden om hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 6.7.4). Konkretionen med vilken den brottsliga verksamheten beskrivs i ansökningarna är dock av naturliga skäl generellt sett lägre i preventivlagsoperationerna.

I nio av de 21 operationerna på kontraterrorismens område befaras de personer som tvångsmedlet riktas mot delta i eller planera ett attentat eller annan olaglig våldshandling. I sex av dessa nio fall avser den angivna risken ett attentat i närtid, oftast i Sverige eller på någon annan plats i Norden, medan risken i tre av fallen är något mera långsiktig (t.ex. att den som tvångsmedlet avser efter att ha deltagit i ett visst träningsläger kommer att delta i strid eller attentat). Flertalet av operationerna (de kvarvarande tolv) avser dock mera renodlade s.k. verksamhetshot, dvs. att den som tvångsmedlet riktas mot bedriver rekrytering, logistik eller finansiering av terroristverksamhet (utan att det föreligger

---

<sup>40</sup> Detta är en naturlig följd av forumregeln i 6 § 2007 års preventivlag.

definierade attentatshot). Fokus ligger således – i högre grad än i ärendena om hemlig rumsavlyssning – på verksamhetshoten.

Några exempel på hur den brottsliga verksamheten beskrivs i utredningens underlag beträffande operationerna (dvs. i det skriftliga materialet eller intervjuerna) är följande.

#### Attentat i relativ närtid

Terrorattentat någon gång under en viss tvåmånadersperiod med primära/sekundära mål på två definierade platser och enskilda personer som i sin yrkesroll skulle vistas där. Ett eventuellt mål var också ett större politiskt möte under samma period i den stad där en av de aktuella platserna fanns.

Sprängattentat under Sveriges ordförandeskap i EU; tre tänkbara mål nämns.

Okänt attentatsmål med hjälp av innehavda vapen/sprängmedel. Vissa potentiella mål inom närområdet den närmaste tiden redovisas (ett politiskt partis partidagar, ett besök från justitieministern, en kvällsaktivitet i en frikyrklig organisation).

Ett attentat mot ett visst lands premiärminister under dennes Sverigebesök vid en konferens.

#### Deltagande i attentat eller annan olaglig våldshandling på längre sikt

15 mycket radikala och våldsbejakande unga som en viss sommar planerade en resa till ett namngivet konfliktområde för att delta i extremistiska träningsläger. Sannolikt att de efter genomförd träning skulle komma att delta i olagliga våldshandlingar.

#### Rekrytering/finansiering m.m.

En person befaras finansiellt stödja frivilliga stridande i konflikter i två olika konfliktområden utomlands där internationella terrornätverk var aktiva (logistisk roll) – han uppges fungera som ”spindeln i nätet” mellan al-Qaida och ett svenskt nätverk.

En person planerar att vara mellanhand och sköta logistiken i att slussa [viss namngiven person] och en medresenär till ett terrorträningsläger i [ett visst land].

Två personer som befaras överföra pengar/resurser från Sverige till en internationell, terrorlistad organisation i ett visst konfliktområde. Detta sannolikt genom att resa med pengar, dvs. agera som s.k. finansieringskurirer.

En person som befaras rekrytera ungdomar för att delta i väpnad kamp samt logistiskt stödja deras resor till konfliktzoner. Enligt information har denne propagerat för självmordsattentat. Agerar som förbindande länk mellan ungdomar och aktiva i terrornätverk utomlands.

#### 6.8.4 Författningsskydd

Av de 32 operationerna inom författningsskyddets område gällde 17 autonoma grupperingar; tre vit makt-miljön, tio organiserad brottslighet och två fall där autonoma grupperingar och organiserad brottslighet påstods ha samröre med varandra.

Av de 32 operationerna har tillfredsställande svar inte kunnat inhämtas i ett fall om vilken information som möjligen kom fram med hjälp av tvångsmedlen och vilken nytta operationen kan ha inneburit. Skälet är att det inte varit möjligt att nå vissa intervju-personer.

Som kommer att utvecklas nedan gäller operationerna inom författningsskyddets område i praktiken dels våld som vit makt- och autonoma miljöer utövar mot politiska motståndare, inte minst mot varandra, dels allvarigare former av otillåten påverkan från organiserad brottslighet.

De operationer om otillåten påverkan som utredningen gått igenom handlar om myndighetspersoner i hela kontroll- och rättskedjan, främst poliser och åklagare men även tjänstemän inom Skatteverket och Kronofogden. I ett fall gäller det en journalist. Den otillåtna påverkan som befaras i operationerna avser grova våldsbrott som mord, dråp, grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande.

I de två operationer där det fanns uppgifter om en koppling mellan autonoma grupperingar och organiserad brottslighet är de möjliga gärningar som beskrivs också en kombination av otillåten påverkan och attentat mot viktiga samhällsfunktioner.

#### 6.8.5 Kontraspionage

Som framgått har tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag använts i endast ett fåtal fall på kontraspionagets område.

I det fall där tillstånd inte beviljades rörde den brottsliga verksamheten s.k. flyktingspionage. I de två tillståndsfallen handlade det om utländsk underrättelsetjänsts verksamhet som riktades mot en viss

operation som bedrevs av den svenska underrättelsetjänsten, respektive verksamhet som bedrevs med plattform i en internationell organisation i Sverige. Den brottsliga verksamheten beskrevs bl.a. så här.

En man befaras vid sidan av sin tjänst som rådgivare vid en viss internationell organisation (täckbefattning) verka för ett visst lands underrättelsetjänst och bedriva underrättelsearbete. Det framhålls indikationer på att han *dels* samlar in information som han överlämnar åt identifierade och misstänkta underrättelseofficerare, *dels* odlar kontakter i målsökningssyfte för att sedan överlämna dem till identifierade underrättelseofficerare.

En man befaras agera som ”underrättelseplattform” i Sverige för ett visst lands underrättelsetjänst. Risker uppdragas i samband med att det i samband med en viss operation framstår som om mannen agerar som stödfunktion åt en resande utländsk underrättelseofficer. Den man som tvångsmedlet söks mot misstänks bedriva sin verksamhet utifrån en täckmantel av konsultbolag med svenska teknikföretag bland uppdragsgivarna.

## 6.8.6 Personerna och deras roll

### 6.8.6.1 Kontraterrorism

Beslut om preventiva tvångsmedel inom kontraterrorismens område har meddelats mot 30 personer. Alla utom en av dessa är män. Födelsetalen sträcker sig från 1960-talet till 1980-talets slut.

Beträffande de avlyssnade/övervakade personernas organisations-tillhörighet finns många likheter med ärendena om hemlig rumsavlyssning. Operationerna avser sålunda inte klart avgränsade organisationer. De personer som tvångsmedelsbesluten avser uppges dock i nästan samtliga fall på något sätt ha kopplingar – ibland dock genom andra personer och i flera led – till internationella nätverk eller organisationer som nyttjar terror som metod, exempelvis al-Qaida. De är också i flera fall knutna till nätverk eller miljöer i Sverige där andra som är misstänkta för terroristrelaterad brottslighet förekommer. Den senare anknytningen framstår dock i operationerna om preventiva tvångsmedel inte som lika påtaglig som i ärendena om hemlig rumsavlyssning. Särskilt beträffande attentatshoten förekommer här att det uppges att personerna såvitt känt inte har någon tydlig anknytning till något känt svenskt nätverk.

Det följande utgör några exempel på hur nätverk och personer har beskrivits i operationerna enligt 2007 års preventivlag, sorterade efter den befarade typen av brottslig verksamhet.

#### Attentat i relativ närtid

Ingen uppgift om att personen som tvångsmedlet söks mot (X) tillhör viss grupp/nätverk i Sverige. En person som X hade frekventa kontakter med – och som befaras ha rekryterat X som attentatsman – är dock ledargestalt inom ett visst nätverk i Sverige. Den personen hade i sin tur träffat och diskuterat vapen med en man som rekognoserat i det område där attentatet befarades och som har en bundsförvant som är ansedd ledare/operatör inom ett visst utländskt terrornätverk.

Ingen av de tre som tvångsmedlen avser (vilka bl.a. ska ha innehåft/hanterat vapen/sprängmedel samtidigt som de pratat om att något skulle ske) beskrivs på så sätt att indikationer finns på att de har en roll i en viss organisation i Sverige. Däremot har en av dem kontakter inom två namngivna organisationer som nyttjar terror som metod och har i Sverige bl.a. bott hos en person som misstänkts för förberedelse till mord på ett visst lands ambassadör i landet.

Inte känt att personen som tvångsmedlet riktats mot (som bl.a. anges ha uttalat att han ska döda en identifierad person i Sverige) är medlem i grupp/nätverk i Sverige. Han har dock vissa kopplingar till terroristmisstänkta i Sverige. Fadern radikal våldsförespråkare och i sin tur anknuten till ett visst nätverk i landet.

Ingen uppgift alls finns om koppling till något nätverk/grupp.

#### Deltagande i attentat eller strid på längre sikt

Ledargestalten bland de som tvångsmedlen riktades mot (personer som befarades vara på väg till ett terroristträningläger) hade starka kopplingar till utländsk organisation som nyttjar terror och ska ha erhållit direkta instruktioner från ledare för denna organisation i [ett visst land]. Han anses under den aktuella perioden ha grundlagt ett stödnätverk i Sverige till organisationen. Han bedrev i Sverige en ”omfattande ungdomsverksamhet”. Även vissa av de andra som tvångsmedlet avsåg hade internationella kontakter i kretsar med terroristmisstänkta utomlands.

#### Rekrytering/finansiering m.m.

Inga uppgifter om att personen som tvångsmedel söks mot (som befarades ha fått i uppdrag att finansiellt stödja frivilliga stridande i ett visst konfliktområde där terrorism är vanligt förekommande) har någon stark anknytning till grupp/nätverk i Sverige. Han står väldigt

nära en av ledarna i ett svenskt nätverk men tillhör själv inte den innersta kretsen. Han har däremot enligt uppgift flera internationella kontakter kopplade till en internationell terrororganisation. Han vistas med individer i Sverige som enligt uppgift är på väg att resa utomlands för att delta i olaglig väpnad kamp. Bl.a. har en person sovit över hos honom som nästa dag avreste till ett visst konfliktområde för väpnad jihad.

Personerna som tvångsmedel avser i operationen (befarade finansieringskurirer) ansågs arbeta för eller vara kopplade till en internationell terrororganisation med förgrening i Sverige.

Den som tvångsmedlet avsåg (befaras rekrytera till och finansiera terrorism) har en framträdande roll i ett nätverk inom en internationell terrororganisation med förgrening i Sverige och i ett nätverk bestående av radikala våldsbejakande personer inom i en viss svensk stad.

Den som tvångsmedlet avser och som befaras finansiera terrorism ingår i krets i en viss svensk stad (central roll) med kopplingar till terrorverksamhet utomlands. Han är utpekad som anhängare till internationell terroristorganisation och är bekant med ledare inom denna organisation. Den person vars roll han kan misstänkas ha tagit över i organisationen hade enligt uppgift en koordinerande roll i förbindelser mellan utländska finansiärer och den nämnda organisationen samt ansvarade för att ta personer från Sverige till ett visst konfliktområde för att där delta i olagliga våldshandlingar.

#### 6.8.6.2 Författningsskydd

Av de 53 personer som inom författningsskyddets område varit föremål för preventiva tvångsmedel är 45 män och åtta kvinnor. Samtliga kvinnor tillhör den autonoma miljön, och följaktligen har inga tvångsmedel riktats mot kvinnor inom vit makt-miljön eller den organiserade brottsligheten. Säkerhetspolisens promemorior och intervjuerna ger också vid handen att kvinnor har en underordnad roll inom vit makt-miljön i fråga om våldsutövning och inom den organiserade brottsligheten när det gäller otillåten påverkan.

Preventiva tvångsmedel har riktats mot sammanlagt tjugo män inom den autonoma miljön. Några tydliga skillnader framträder inte när dessa mäns våldsutövning och organisatoriska ansvar jämförs med de åtta kvinnornas. Kvinnorna är i medeltal födda år 1985 och männen 1986. Bilden av de autonoma som en ungdoms-rörelse bekräftas alltså av undersökningen.

De fem män inom vit makt-miljön som ingår i undersökningen är i medeltal födda år 1981. De är därför något äldre än personerna i den autonoma miljön. Av intervjuerna framgår att när en aktivist i den autonoma miljön blir äldre – ungefär i 25-årsåldern – så avtar ofta det våldsamma engagemanget.

De sexton män inom organiserad brottslighet som varit föremål för tvångsmedel är i medeltal födda år 1975. Det är framför allt personer inom mc-miljön som drar upp medelåldern, medan de som tillhör en yngre generation av gängmedlemmar ligger närmare medeltalet för vit makt-miljön.

### *Personerna i den autonoma miljön och deras roller*

Ofta sätts tvångsmedlen in mot ledande personer i den lokala autonoma miljön. Det kan också vara personer som uppges på annat sätt tillhöra den inre kärnan. Det är personer som anges planera och leda konfrontationer. ”Skulle grupperingen hitta på något skulle hon känna till det”, som en intervjuad handläggare på Säkerhetspolisen uttryckte det. Ansvaret kan även gälla säkerhetsarrangemang eller ekonomi. Tanken är att, genom att utgå från en nyckelperson, så kan Säkerhetspolisen få en god bild av miljön och den befarade brottsligheten. Dessutom synes det vara vanligt att de befarade brotten begås i grupp genom samordnade aktioner och med likvärdig maskering. För att genomföra sådana aktioner krävs en hel del logistik. Om det kommer tillresta, behöver de assistans och hjälp. Med andra ord kan det bli en ganska stor apparat att hålla samman. Allt detta förutsätter styrning och samband. I det följande återges ur underlaget från operationerna några beskrivningar av personer som tvångsmedel har riktats mot.

Han är känd sedan 2003 och är i dag en av de mest drivande personerna i en viss stad. Han spelade en aktiv roll i ett större internt möte som anordnades för något år sedan. Han har ett stort internationellt kontaktnät och har deltagit i en rad ockupationer och liknande olagliga aktioner.

Hon är en ledande och respekterad person i den svenska autonoma miljön.

Han har en central ställning inom en viss gruppering i en viss stad och är bland annat ansvarig för rekrytering.

Hon har en nyckelfunktion och planlägger och organiserar aktioner. Möten hålls emellanåt hemma hos henne. Hon fungerade som mentor när en antifascistisk organisation bildades i en grannstad. Hon har goda kontakter och är en respekterad och ledande person inom den autonoma miljön i Sverige.

Han har ett stort kontaktnät i landet, och aktivister vänder sig till honom för att få information om aktioner i en viss stad. Han har en samordnande funktion. Därför räknar man med att han kommer att ha en sådan vid en viss manifestation.

Han är ledargestalt i en viss organisation och en driven ideolog. Han ägnar sig bland annat åt att kartlägga poliser. Han har deltagit i kravallerna på två orter och misstänks vara delaktig i mordbrand mot en känd meningsmotståndare i vit makt-miljön.

Hon har sedan länge haft en stark ställning inom den autonoma miljön i en viss stad, särskilt på det organisatoriska planet. Det stora kontaktnätet med våldsamma personer är både nationellt och internationellt. Hon beskrivs som mycket strukturerad och har erfarenhet av att samordna resor till olika evenemang utomlands. Det är enbart hon och ett fåtal andra personer som har både avsikt och förmåga att planera och genomföra aktioner under vissa händelser.

Han är en ledargestalt inom en viss organisation i en viss stad och är den som i mångt och mycket planerar och organiserar aktioner. Han har varit engagerad i tio år och har därför ett stort kontaktnät. Det är han som sköter samarbetet med en viss annan organisation. Han har själv deltagit i flera mer eller mindre våldsamma aktioner genom åren.

Han har varit med sedan år 2001 och tillhör det ledande skiktet. Hans roll är att utbilda aktivister. Han har kopplingar till en fotbollsklack.

### *Personerna i vit makt-miljön och deras roller*

På samma sätt som för den autonoma miljön riktar sig de hemliga tvångsmedlen mot vad som uppges vara ledande personer inom vit makt-rörelsen. Dessa ledande personer anges i grund och botten ha samma funktioner som inom den autonoma miljön, som att planera och koordinera aktioner med våldsinslag. Vissa personer har varit med länge, och några av dem är grundare av lokala kampgrupper. Utmärkande för de personer som utsätts för tvångsmedlen är att de har ett dokumenterat våldsamt förflutet och fortfarande anses vara aktiva våldsverkare. I det följande ges några exempel på karaktäristika



som beskrivits i det underlag om olika operationer som utredningen tagit del av.

Han har en lång historia inom vit makt-miljön. Han är aktivist och central ledargestalt, ansvarig för rekrytering av nya medlemmar.

De tillhör ledarskiktet inom den lokala högerextrema grupperingen. De förekommer ofta i samband med våldsamma konfrontationer med politiska motståndare.

Han är en ledarfigur som varit med från starten.

Han har tillhört vit makt-miljön sedan början av 1990-talet. Dessutom har han kontakter med kriminella mc-gäng.

### *Personerna inom den organiserade brottsligheten och deras roller*

På liknande sätt som för den autonoma och vit makt-miljön sätts avlyssningarna ofta in mot personer som bedöms ha ledande roller i de kriminella grupperingarna. I några fall används i Säkerhetspolisens promemorior begrepp som "legend" och "kultstatus" för att beskriva personernas position i den kriminella miljön. Tanken är att sådana personer rimligtvis måste ge order eller på annat sätt bekräfta användningen av otillåten påverkan. På motsvarande sätt bör de få rapporter om utförda uppdrag om otillåten påverkan. För att skydda sig själva utför de inte den otillåtna påverkan utan anlitar andra. Till följd av sina positioner har de ett stort kontaktnät. Beträffande någon operation finns uppgifter om att den ledande personen inte kunde avlyssnas eftersom han var häktad på grund av andra brott än vad tvångsmedlet avsåg.

Avlyssning sker också av personer utan ledande roller som i stället bedöms ha uppgiften som utförare. Säkerhetspolisen menar att dessa praktiker ser den otillåtna påverkan som en väg att höja sin status och kanske få ett åtråvärt medlemskap i en gruppering eller meritera den egna grupperingen till fullvärdig medlem. I bakgrunden skymtar också ett visst mått av utnyttjande av utförarna. Det följande är exempel på hur utredarna/handläggarna karakteriserat några personer i operationerna.

Han har redan hög status och är på uppåtgående. Av husrannsakan framgår att han har en sammanhållande roll inom en viss broderskapsgruppering. Fungerar som någon slags torped genom att utöva otillåten påverkan mot myndighetspersoner.

Han är ansvarig för vapen och våld samt rekryterar personer till en viss broderskapsgruppering.

Han betecknas som farlig och är en ledargestalt för ungdomar. Han uppges hata samhället, myndigheter och poliser. Han tycks njuta av situationer då poliser blir utsatta för stenkastning och annat våld. Han sägs ligga bakom de bränder som inträffade i en viss stad. Han är dömd för bland annat rån, olaga hot och övergrepp i rättsak.

I flera fall avlyssnas personer som finns med på myndigheternas Alcatrazlista eller liknande förteckningar över särskilt brottsaktiva personer. I ett fall riktades tvångsmedlen mot en person som karaktäriserades som känd inom mc-miljön. Avlyssningen uppgavs dock ha visat att han inte var så framstående och att han hade få anhängare. Snarare var det hans karismatiska utstrålning och bilden i medierna som gjorde att han ”hade ett rykte som överstiger verkligheten”.

I ett fall riktades tvångsmedlen mot en person som enbart hade kopplingar till broderskapsgrupperingar i form av sociala kontakter.

### 6.8.6.3 Kontraspionage

Beslut om preventiva tvångsmedel har inom kontraspionagens område meddelats mot tre personer.

Den verksamhet som faller inom detta område bedrivs normalt som underrättelsetjänster som är i hög grad organiserade, med olika befattningar och tjänster. Ingen av de fyra initiala ansökningar om tvångsmedel som förekommit (varav en avslogs) har dock avsett identifierade eller misstänkta underrättelseofficerare vilka har haft vad som kan ses som traditionella täckbefattningar (på t.ex. ambassader). I stället har tvångsmedlen gällt misstänkta agenter eller s.k. invalda medarbetare, dvs. personer som inte är kaderanställda av underrättelsetjänsterna utan är värvade som deras uppgiftslämnare. Följande exempel kan ges på hur detta har beskrivits.

Den person som tvångsmedlet riktas mot (X) befaras verka för ett visst lands underrättelsetjänst och bedriva underrättelsearbete. Normalt har underrättelseofficerarna i den gren av underrättelsetjänsten som X misstänks tillhöra sin täckbefattning vid landets ambassad i Stockholm. X är därför – med sin befattning hos en viss internationell organisation – i viss mån atypisk. Dock är det i och för sig inte någon ovanlig täckbefattning att ha en position vid en

internationell organisation. (X visade sig dock inte vara underrättelseofficer utan en s.k. invald medarbetare. En invald medarbetare är en typ av agent. En sådan är inte anställd av underrättelseorganisationen utan befinner sig i praktiken någonstans mitt emellan rollerna som underrättelseofficer, som målsöker/driver källor, och källa, som själv har tillgång till information.)

### 6.8.7 Justerad ansökan eller ändrat beslut

Som framgått vid redovisningen av ärendebblanketten har avslag varit något vanligare vid ansökningar om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag än vid hemlig rumsavlyssning. Således har avslag meddelats beträffande tretton av de initiala ansökningarna (dvs. nio procent) och beträffande fyra förlängningsansökningar. Samtliga dessa avslag skedde under den period som omfattas av djupundersökningen. Flertalet av dem meddelades dock under det första år som lagen var i kraft, och den högre avslagsfrekvensen har av de brottsbekämpande myndigheterna förklarats med att det under en tid – i avsaknad av praxis – var oklart hur lagens rekvisit skulle tillämpas (se avsnitt 6.4.4.2).

Det är – i motsats till vad som gäller beträffande hemlig rumsavlyssning – relativt ovanligt att beslut om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag förenas med villkor eller i övrigt inskränks jämfört med åklagarens ansökan. I vissa fall har besluten dock inskränkts i tiden jämfört med vad åklagaren begärt. I några fall har också tillståndet inskränkts till att avse färre teleadresser än de som ansökan omfattat.

### 6.8.8 De aktuella personernas vilja och förmåga (att begå brotten)

Som angetts har det vid vår genomgång hos Säkerhetspolisen kommit fram att förmodad vilja och förmåga att begå det befarade brottet har stor betydelse för de bedömningar som ligger till grund för tvångsmedelsansökan och beslut (se avsnitt 6.7.11).

#### 6.8.8.1 Kontraterrorism

Precis som i ärendena om hemlig rumsavlyssning finns i de preventiva operationerna beträffande kontraterrorism vissa skillnader i

beskrivningarna av vilja och förmåga mellan attentatshot och rena verksamhetshot.

Beträffande attentatshoten har uppgifter om en uttryckt vilja att utföra ett sådant i de preventiva operationerna varit en mycket vanlig indikator. Sådana uppgifter har förekommit – och synes ha bedömts som viktiga – i samtliga sex operationer där den angivna problembilden är ett attentat i närtid. Några exempel kan ges på hur viljetryckningarna enligt utredningens underlag beträffande de olika operationerna beskrivits.

Den aktuella personen har uttalat att han vet hur man använder en bilbomb och att ”vi ska använda det när Sverige leder EU”. Han har också uttalat missnöje över att polisens insats gjort det omöjligt att genomföra aktioner mot ett visst sportarrangemang och sagt att ”det kommer fler tillfällen”. Vid ett möte har han anmält sig som s.k. mujahedin.

Den aktuella personen har sagt att han ska döda en svensk konstnär.

Den aktuella personen har enligt en källa uppgett att han skulle offra sig själv om det behövs.

I två andra operationer (en avser ett mer långsiktigt attentatshot och en ett verksamhetshot) fanns uppgifter om att personerna förklarat sig villiga att bli martyrer, och i ytterligare en operation (långsiktigt attentatshot) hade uppgetts att den person som tvångsmedlet avsåg uttryckt visst stöd för att en närstående skulle bli martyr.

Uppgifter om en uttryckt vilja att själv begå attentat har – måhända av naturliga skäl – i operationer som avsett renodlade verksamhetshot förekommit i endast ett av tolv fall. Däremot har i flertalet av dessa operationer (sju av tolv) framhållits att någon som tvångsmedel riktats mot har förespråkat våld i propaganda eller hyllat personer som utfört självmordsattentat.

Personen ska ha uttalat en s.k. fatwa som rättfärdigar mord på varje individ som svor/kränkte islam samt vid ett senare tillfälle ha uppmanat muslimerna ”här i norr” att gemensamt attackera fienden som är emot islam. Han ska även bl.a. ha legitimerat självmordsattentat i Irak som självförsvar.

Personen ska ha förordat att man ”ska hugga huvudet av de otrogna”.

Personen har vid möten uppmanat folk att ansluta till jihad i ett visst konfliktområde och tagit fram en lista där de fick anteckna sina namn.

Personen ska propagera för självmordsattentat och ska ha sagt att ”det är bra att kriga för Islam”. Dock uttalar han sig endast på det sättet ”enskilt eller i slutna sällskap”.

Även uppgifter om att de som tvångsmedlet riktas mot tar del av extremistisk, våldsbejakande propaganda synes i viss mån ha beaktats. Sådana förekommer i tre operationer.

Vid en husrannsakan i den aktuella personens hem hittades radikalt våldsbejakande material.

Vad gäller uppgifter som förekommit om personernas bakgrund och erfarenhet – vilka ju kan ha betydelse för att bedöma såväl vilja som förmåga – kan följande noteras.

Uppgifter om att de som tvångsmedlen riktats mot har deltagit i s.k. terroristträningläger förekommer endast i två operationer (båda avseende attentatshot).

Däremot är uppgifter om tidigare brottslighet vanligt förekommande. Uppgifter om domar avseende våldsbrottslighet förekommer i fyra operationer varav tre avser attentatshot. Uppgifterna gäller att personer som tvångsmedlen riktas mot dömts för bl.a. rån, grov misshandel, misshandel och våld mot tjänsteman.

Även misstankar om tidigare terroristrelaterad brottslighet framhålls, främst i verksamhetsshotsfallen. Redogörelser för sådana misstankar finns i nio operationer (varav sex stycken gäller verksamhetsshot).

Personen har varit frihetsberövad i [ett visst konfliktområde] för att han levererat pengar till terrorklassade organisationer och var finansiär/kurir åt dessa. Han medgav vid gripandet att han tillhandahöll logistikstöd.

Personen misstänks ha sysslat med terrorismfinansiering då han bodde i [ett visst konfliktområde].

Personen har enligt uppgift själv angett att han under en viss tidsperiod handlade med vapen från en stor stöld ur ett vapenförråd i [ett visst land].

Erfarenhet och kunskap som i övrigt framhållits i operationer avseende attentatshot är kunskap om hur man tillverkar sprängmedel/bomber samt att en person hade tagit ett flygcertifikat.

I operationer om verksamhetsshot har i övrigt framhållits uppgifter om retoriska kunskaper och en upplevd pondus hos likasinnade samt

om kunskap/erfarenhet beträffande att flytta större summor pengar mellan länder eller i legala system.

Personen har varit delaktig i överföringen av USD 20 000 via [ett visst land] till Sverige. Han driver flera affärsverksamheter. Uppgift finns om att han har använt företag för att vidarebefordra pengar till en internationell terrororganisation i ett konfliktområde.

Personen förde enligt underrättelseinformation in cirka två miljoner kronor i ett land som är ett vanligt transitnav för att föra in pengar till ett visst konfliktområde. Det finns även uppgifter om att han vid en annan tidpunkt försökt agera mellanhand i en markaffär i utlandet. Sådana markaffärer är en vanlig metod för att överföra pengar till internationella terrororganisationer i konfliktområden.

Personen har bl.a. från sitt bolag flyttat pengar via ett eget konto genom flera överföringar till tre olika terroristmisstänkta, till en av dem uppemot 400 000 kr.

En annan grupp indikatorer hänför sig till de resurser de aktuella personerna har – utöver den egna kunskapen/erfarenheten – att utföra den befarade brottsliga verksamheten. Något som framhålls i nästan samtliga operationer är uppgifter om att de personer som tvångsmedlen avser har ett internationellt kontaktnät med likasinnade.

Personen hade – vid sidan av ett svenskt nätverk – kontakter bl.a. i [ett visst land] vilka i sig var kopplade till en internationell terrororganisation. Han kunde därmed vara en förmedlande länk. Det kom efter operationens slut fram att han hade kontakter även i ett annat land där väpnad konflikt pågick och där terror som metod var vanligt förekommande.

Hos personen hittades telefonnummer till flera radikala våldsbejakande både i [ett grannland till Sverige] och i [ett annat land].

Personen hade kontakt bl.a. med en logistiker i [ett visst land]. Han hade även kontakter – vissa av dem gripna – i [ett visst konfliktområde]. Det beskrevs som att han hade ett anmärkningsvärt gott kontaktnät.

Personen hade kontakter med personer som förespråkade våld i [en viss organisation i ett konfliktdrabbat land] samt, genom viss undervisningsverksamhet, med ungdomar i Sverige som kunde rekryteras.

I de verksamhetsfallsfall som avser rekrytering framhålls ofta – vid sidan av att de personer som tvångsmedlen riktas mot har ett internationellt kontaktnät med likasinnade – uppgifter om att

personerna har kontaktytor med personer som kan rekryteras (normalt ungdomar, genom undervisningsåtaganden). Sådana uppgifter finns i fem operationer.

I de verksamhetsshotsfall som avser finansiering framhålls i stället tillgång till ekonomiska resurser eller möjligheter att flytta pengar (t.ex. en företagsstruktur). Uppgifter om sådana resurser behandlas uttryckligen i tre operationer.

Personen har ett bolag som denne kan använda för att flytta pengar. Han har genom bolaget tidigare flyttat pengar till terroristmisstänkta.

Personen driver företag utomlands och befaras använda dem för överföring till en internationell terrororganisation. Han har även startat företag i Sverige.

Personen har tillgång till forum där pengainsamling kan ske genom hans ställning inom en organisation.

När det gäller attentatshoten har av naturliga skäl konkreta uppgifter om tillgång till vapen eller sprängmedel i förekommande fall lyfts fram. Så har skett i tre operationer.

En uppgiftslämnare uppger sig ha sett de personer som tvångsmedlen söks mot med skjutvapen, ammunition, handgranater och hemgjorda sprängladdningar i en lägenhet i en viss svensk stad.

Personen hade enligt en uppgiftslämnare pratat om att han på visst sätt kunde få tag på skjutvapen.

Uppgifter om att de personer som tvångsmedlen avser söka skaffa sig resurser är också vanliga i attentatshotsfallen. Exempelvis förekommer uppgifter om att personerna vidtar åtgärder för att beväpna sig, få tag i ämnen som kan användas vid attentat eller sökt arbete inom säkerhetskänslig verksamhet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det – enligt det underlag som utredningen tagit del av – inom ramen för samtliga operationer på kontraterrorismens område förekommit uppgifter om konkreta indikationer på vilja och förmåga. Den typ av omständigheter som framhållits känns till den största delen igen från ärendena om hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 6.7.11). Två skillnader kan dock vara värda att nämna. Uppgifter om deltagande i s.k. träningsläger finns i en betydligt större andel av ärendena om hemlig rumsavlyssning än i de operationer som avser tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Däremot finns i dessa operationer,

betydligt oftare än i ärendena om hemlig rumsavlyssning, uppgifter om en uttryckt avsikt att utföra attentat.

### 6.8.8.2 Författningsskydd

Indikationerna på vilja och förmåga i samband med operationer inom författningsskyddets område hänför sig ofta till tidigare brottslighet hos de personer som tvångsmedlet riktas mot samt resurser – främst tillgång till vapen – inom de aktuella miljöerna.

#### *Den autonoma miljön*

Det typiska är att de preventiva tvångsmedlen riktas mot personer i den autonoma miljön med en dokumenterad våldsbrottslighet. Vid sidan av domar finns ofta uppgifter om misstankar om annan brottslighet. Vissa personer uppges ha deltagit vid ett flertal konfrontationer med politiska motståndare. Här följer några exempel på beskrivningar av personerna som framgår av utredningens underlag beträffande olika operationer.

Han är dömd för grov skadegörelse och har i olika sammanhang visat prov på påtaglig våldsbenägenhet. Han är tidigare misstänkt för mordbrand.

Han är misstänkt för mordbrand efter att molotovcocktails kastades in i en viss verksamhet. Han var också drivande i upploppet mot polisen i samband med reclaim the city.

Han är tidigare dömd för politiskt motiverad misshandel. Även gripen efter angrepp på sverigedemokrater. Gjort sig skyldig till olaga hot och ofredande mot politiska motståndare. Han är en aktiv våldsverkare med ett långvarigt engagemang bakom sig.

Maskerade personer hade brutalt misshandlat en vit makt-anhängare, och en av männen hade identifierats på övervakningsfilmen.

Hon har gripits efter att ha sparkat en polis vid en viss manifestation. I samband med husrannsakan påträffades tårgas. Hon har också deltagit i manifestationer utomlands.

Han påstås i ökande grad använda politiskt våld. Han är misstänkt för olaga hot, misshandel och försök till mord. Han har varit inblandad i flera sammandrabbningar mellan vänster- och högermiljön.



Hon har suttit i fängelse efter misshandel mot en person i vit maktmiljön.

Det är egentligen enbart i en operation där det enligt den första ansökan uttrycktes en tvekan om hur involverad en person var i våldsutövningen. Som en intervjuperson uttryckte det gällde frågan om det handlade om "en gatudemonstrant, en ung engagerad person, eller en våldsverkare". Ansökan avslogs av rätten. I samband med en senare ansökan, som bifölls, kom dock tillräckliga uppgifter fram om att det rörde sig om en våldsam aktivist som dessutom fungerade som organisatör.

Det förekommer också uppgifter i operationerna om att våldsbenägna personer inom den autonoma miljön gör sig skyldiga till brott som inte har något att göra med deras politiska engagemang. Uppgifter om narkotika förefaller vara inte helt ovanliga. Vissa intervjupersoner menar att narkotika till och med är vanligt förekommande. Någon i miljön uppges då ha kontakt med en person som kan tillhandahålla narkotika och sedan sälja denna vidare till sina kamrater.

Däremot framstår det som ovanligt att uppgifter förekommer om att personer i den autonoma miljön har kontakter långt in i narkotikakretsar. I en operation finns dock uppgifter om att en person som i hög grad ägnade sig åt politisk brottslighet även sålde narkotika, till och med i ganska stor omfattning. I en ovanlig operation uppgavs de personer som tvångsmedlen avsåg ha kontakt med grovt kriminella personer som ägnade sig åt vapenhandel, utpressning och narkotikabrottslighet.

Inom operationerna som rör den autonoma miljön finns ofta uppgifter om tillgång till vapen, men det rör sig nästan uteslutande om gatustridsvapen för konfrontationer aktivist mot aktivist. Det handlar om knogjärn, kraftiga slangbellor, knivar, järnrör, teleskopbatonger, gröna laserpekare och pepparsprej. Syftet synes visserligen vara att skada, men inte för mycket.

Uppgifter finns dock om en falang som går ett steg längre och utöver gatustridsvapen använder bomber som kan ställa till med stor skada. Det förekommer exempelvis molotovcocktails, slangbomber och brandbomber. Kunskap tycks också finnas om hur man tillverkar bomber. I en operation med koppling mellan autonoma och organiserad brottslighet förekommer uppgifter om konventionella sprängmedel och fjärrutlösare.

En styrka för de autonoma är de personella resurser som står till förfogande. Det förefaller av materialet vanligt att personer från miljöer i andra orter och till och med länder kommer resande för att understödja aktioner. Uppgifter finns om att särskilda grupper tar fram materialpaket till de tillresta som innehåller kartor, maskering, skydd mot tårgas och liknande utrustning. Miljön bedöms i dessa fall av intervjupersonerna ha förmåga till systematiska och intensiva angrepp.

Uppgifter finns i underlaget från operationerna också om att utbildning och träning sker i konfrontationstaktik. Exempelvis ska övningar ha förekommit i hur man välter och flyttar personbilar. Den autonoma miljön studerar också polisens förmåga och taktik. Det framhålls även uppgifter om att vissa aktivister tränar kampsport.

### *Vit makt-miljön*

De uppgifter om tidigare brottslighet som lyfts fram i de olika operationerna ger vid handen att personer i vit makt-miljön som utsatts för preventiva tvångsmedel har en tyngre kriminell bakgrund än sina meningsmotståndare i den autonoma miljön. Intervjupersonerna påpekar också att historiskt sett har vit makt-miljön begått grövre brott än de autonoma. Följaktligen förekommer bland de tidigare brotten uppgifter om bl.a. mord, förberedelse till rån, olaga innehav av sprängmedel och olaga vapeninnehav. Med tydlig ideologisk koppling finns också uppgifter om gärningar av hatbrottskaraktär som hets mot folkgrupp.

Tvångsmedel riktar sig inte sällan mot personer som avtjänat fängelsestraff för våldsbrott. Några av dem har suttit länge i fängelse. På samma sätt som för den autonoma miljön framhålls vid sidan av konstaterade brott även uppgifter om tidigare misstankar om allvarlig brottslighet som sprängattentat. I det följande redovisas några exempel på hur personer som utsatts för tvångsmedel beskrivits i det underlag som utredningen tagit del av.

Han är aggressiv och var tidigare dömd för misshandel, vapenbrott och en hel del annat.

Han har varit involverad i flera av de grövsta politiskt motiverade brotten i Sverige, och Säkerhetspolisen har följt hans förehavanden sedan [viss tid].

De tillhör ledarskiktet och förekommer ofta i samband med våldsamma konfrontationer med politiska motståndare.

Materialet tyder på att personer i vit makt-miljön i högre grad begått brott som inte är politiskt motiverade än personer inom den autonoma miljön. Uppgifter om dopningsbrott finns med i en del personers bakgrund.

Det förekommer också uppgifter om att personer i vit makt-miljön finansierar sitt politiska engagemang genom traditionell brottslighet som stölder. Även uppgifter om ekobrott förekommer.

I likhet med den autonoma miljön finns i operationerna uppgifter om gatustridsvapen hos vit makt-aktivister. Särskilt knivar är vanligt. Jämfört med den autonoma miljön uppges de våldsamma vit makt-anhängarna ha en betydligt tyngre beväpning, med skjutvapen och sprängmedel. Uppgifter finns till och med om automatkarbiner (Ak 47 och Ak 5). I en operation uppgavs att en tidigare vapengömma hade avslöjats, och att det fanns indikationer på ytterligare en gömma. Information finns i vissa fall om försök hos de aktuella personerna att skaffa vapenlicens, bl.a. för att kunna köpa ammunition till illegala vapen med samma kaliber som licensvapnen.

Intervjupersoner menar att vapen ingår som ett led i den nationella ideologin som går ut på att med våld försvara de nationalistiska värdena. Det skulle innebära att vapen har en närmast symbolisk innebörd. Det förekommer ofta i utredningens underlag uppgifter om ett utpräglat vapenintresse hos personer inom vit makt-miljön. Det uppges inte sällan att de har genomgått vapenutbildning, gjort värnplikt och varit med i Hemvärnet. En del är jägare eller medlemmar i skytteföreningar. Det framhålls även att det finns kunskap om hur man tillverkar sprängmedel. T.ex. anges att polisen vid husrannsakan har träffat på ämnen som kan användas för bombtillverkning.

En person i en operation misstänktes för vapensmuggling. Enligt materialet har berörda personer kontakter i kriminella kretsar som gör det möjligt att också skaffa vapen och sprängmedel. Detta bedöms vara en skillnad jämfört med de autonoma miljöerna.

Även om vit makt-miljön försvagats, görs bedömningen ofta i de olika operationerna att förekomsten av automatvapen och sprängmedel innebär att det finns materiella resurser att utföra terrordåd och därmed orsaka mycket allvarlig skada. Det är inte minst dessa resurser som gör att det bedöms föreligga en viss risk för att en allvarlig situation kan uppstå.

### *Organiserad brottslighet*

De personer med koppling till organiserad brottslighet som har utsatts för avlyssning har sedan länge varit kända av polisen. Nästan utan undantag har de domar bakom sig för olika våldsbrott. Olaga hot förekommer också i brottsregistren. Ofta framhålls därutöver i operationerna misstankar om ytterligare brott som inte lett till åtal eller dom. Flera av dessa brott utgör mord. Men hemlig teleavlyssning har riktats även mot personer som aldrig dömts för grova brott i Sverige vilka bedöms vara ledande personer inom broderskapsgrupperingar.

Ofta karaktäriseras personerna som aggressiva med en vrede som snabbt kan blossa upp. Här följer några beskrivningar som förekommer i utredningens underlag av personer som varit aktuella för preventiva tvångsmedel.

Han är känd för flera våldsbrott och har tidigare misstänkts för mordet vid en viss plats.

Han kan vinna lagrar och bli fullvärdig medlem om han utför otillåten påverkan mot poliser.

Det är en ung klubb som vinner status genom otillåten påverkan mot poliser.

Han har en nyckelposition i en gruppering och är tidigare dömd för våldsbrott.

Han är dömd för bland annat misshandel, övergrepp i rättssak, narkotikabrott och grov stöld. Han har hotat en polis som vittnade. Han lär vara inblandad i anlagda bränder och försökt dra igång kravaller.

Han missbrukar anabola steroider och misstänks bedriva utpressning och narkotikaaffärer.

Han är tidigare dömd för våldsbrott och är kopplad till en person som är misstänkt för ett bombattentat mot en åklagare.

Intervjupersonerna bedömer att det, särskilt inom de självmarkerande broderskapsgrupperingarna, finns ett starkt kriminellt kapital, både att skrämmas och att utföra våldsbrott. I de olika operationerna framhålls också själva organisationen, nätverket och kontakterna vara en styrka när en gruppering vill markera. Kontaktnätet beskrivs som regel vara stort och vissa personer uppges ha ett dåligt rykte som hjälper dem i deras otillåtna påverkan. Det finns uppgifter om att personerna befinner sig i en kriminell miljö där det är nära till automatvapen och konventionella sprängämnen. Det finns i något fall uppgifter om stölder i militära vapenförråd där vapen skulle ha hamnat i den kriminella miljön. Vissa personer anges dessutom vara mycket vapenkunniga. Det framhålls att det vid husrannsakingar påträffats illegala vapen.

Det finns också uppgifter om personer som är villiga att utföra ”smutsiga jobb”. Enligt flera intervjupersoner finns supporterklubbar som till och med utför mord åt huvudorganisationen. I en operation finns uppgifter om rykten om att en hemlig finansiär är beredd att stödja otillåten påverkan.

### 6.8.8.3 Kontraspionage

Det har på kontraspionagets område förekommit endast tre operationer med tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Underlaget är därmed så begränsat att det är svårt att dra generella slutsatser om de omständigheter som på området är av betydelse för att bedöma vilja eller förmåga.

Eftersom organisationerna som är aktuella inom kontraspionaget på ett helt annat sätt än inom kontraterrorismen är strukturerade och fasta hänför sig dock fler av indikatorerna – när någon befaras som knuten till en viss underrättelseorganisation – till organisationen som sådan. De omständigheter som då framhålls torde ha viss allmängiltighet. I samtliga operationer beskrivs relativt detaljerat vad som är känt om den aktuella underrättelseorganisationens struktur och arbetssätt.

Beträffande organisationerna framhålls i operationerna – bortsett från omständigheter som gäller konspirativt agerande (dessa behandlas i

det följande avsnittet) – bl.a. följande omständigheter som är av betydelse för bedömningen av vilja och förmåga.

Organisationen arbetar mycket långsiktigt. Bl.a. målsöks personer i de politiska ungdomsorganisationerna, så att möjlighet finns att styra potentiella agenter liv och karriärval.

Ett av grupperingens mål är att kartlägga på ett sätt som förutsätter brottslig verksamhet. Nätverket, som inte består av öppna underrättelseofficerare, har som mål att kartlägga/övervaka oppositionella utomlands.

Som framgått (avsnitt 6.8.6) avser dock inte någon av ansökningarna om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag identifierade eller misstänkta underrättelseofficerare utan misstänkta agenter och uppgiftslämnare till underrättelsetjänsterna. Bedömningen av personernas vilja och förmåga – och av risken för brottslig verksamhet från deras sida – synes vad avser de preventiva tvångsmedlen därför i stor utsträckning ha berott på i vilken mån de ansetts kunna knytas till underrättelseorganisationer. I samtliga operationer har således uppgifter om personernas kontakter med identifierade eller misstänkta underrättelseofficerare framhållits.

Personen har intensiva och nära relationer med ett antal underrättelseofficerare från ett visst land, både inom dess civila och militära underrättelsetjänst.

Personen sammanträffar under mycket konspirativa förhållanden med en man som misstänks vara en resande utländsk underrättelseofficer på uppdrag i Sverige.

I en operation uppges att det i en tidigare förundersökning funnits misstankar mot en person för närmast identisk verksamhet med anknytning till en underrättelseorganisation.

I övrigt framhålls omständigheter knutna till personerna som avser hur de kan skaffa och förmedla information till underrättelsetjänsterna. I utredningens underlag beträffande två av operationerna framhålls uppgifter om att personerna har tillgång till lämpliga s.k. plattformar för att samla information och/eller träffa personer som kan rekryteras.

Personen har genom sin befattning hos en viss internationell organisation tillgång till information och miljöer där informationsinhämtning och målsökning kan ske. Han har inte bara politiska kontakter på i stort sett samtliga departement, Försvarsmakten, Räddningsverket och andra myndigheter som på något sätt sysslar med

en viss typ av frågor som är intressanta för underrättelsetjänsten utan även stor insyn i de ekonomiska spörsmål som dryftas i den internationella organisationen. Den internationella organisationen fungerar således som en perfekt plattform.

Personen har tillgång till ”klassisk plattform för en underrättelseaktör”, nämligen ett konsultbolag med uppdrag mot teknikbranschen som är ett känt underrättelsemål.

I den tredje operationen betonas uppgifter om att personen har kontakt med personer som är intressanta för den utländska underrättelsetjänsten att kartlägga. I två av operationerna framhålls omständigheter som indikerar att personerna som tvångsmedelsansökan avser söker kontakter med vissa ytterligare personer som anges kunna vara av betydelse i underrättelseverksamhet.

### **6.8.9 Att hemlighålla information och logistik**

Omständigheter knutna till metoder för att hemlighålla information och logistik hos de personer som hemliga tvångsmedel sökts mot – eller deras organisationer och nätverk – har i operationer enligt 2007 års preventivlag inte lyfts fram i samma utsträckning som i ärendena om hemlig rumsavlyssning. Detta kan till stor del antas bero på att sådana omständigheter får särskild betydelse vid en ansökan om hemlig rumsavlyssning som i många situationer kan vara det mest integritetskränkande tvångsmedlet (vid en sådan ansökan måste normalt visas att de andra tvångsmedlen, bl.a. hemlig teleavlyssning, inte är tillräckliga – och således t.ex. att i vart fall vissa typer av information inte kan förväntas förmedlas per telefon). Det som i operationerna ändå framhållits om kommunikationssäkerhet och logistik visar stora likheter med de som kommit fram i ärendena om hemlig rumsavlyssning (avsnitt 6.7.12). Se beträffande omständigheter knutna till säkerhetsmedvetande hos personerna och organisationerna i operationer enligt 2007 års preventivlag även avsnitt 6.8.11 nedan.

#### **6.8.9.1 Kontraterrorism**

Inom kontraterrorismens område framstår nivån på kommunikationssäkerhet hos de som tvångsmedlen riktar sig mot – i vart fall beträffande attentatshoten – som något mer varierad i operationerna enligt 2007

års preventivlag än i ärendena om hemlig rumsavlyssning. Detta kan, enligt vissa av intervjupersonerna, ha ett samband med att de personer som förekommer i de preventiva operationerna inte i samma utsträckning tillhör den inre kretsen i etablerade nätverk i Sverige som de personer som förekommer i rumsavlyssningsärendena (jfr avsnitt 6.8.6 ovan).

I utredningens underlag avseende två av de operationer som avser attentatshot förekommer sålunda anmärkningar om en låg medvetenhet om kommunikationsssäkerhet.

Personen är inte särskilt säkerhetsmedveten.

Gruppen som personerna tillhörde hade en grundläggande säkerhetsmedvetenhet, men denna var inte jämförbar med den i [ett av de etablerade nätverken i Sverige].

I andra operationer – avseende verksamhetshot – har dock betonats att säkerhetsmedveten varit hög.

Det fanns ett tydligt säkerhetstänkande i organisationen. Man stängde t.ex. av mobiler då man gick in i möten.

Eftersom tillstånden i operationerna främst gällt teletvångsmedel (se avsnitt 6.8.2) har de omständigheter som framhållits om kommunikationsssäkerhet främst varit relaterade till dessa.

I nästan samtliga operationer innehar de som tvångsmedlen riktas mot flera telefoner eller telefonabonnemang. I drygt hälften av operationerna (elva stycken) framgår uttryckligen av utredningens underlag att beslut om teletvångsmedel avser oregistrerade kontantkort. Givetvis kan detta bero på annat än konspirativa skäl. I vissa fall (tre operationer) åberopas dock uppgifter om att personerna använder olika telefoner för olika ändamål, dvs. att de har s.k. operativa telefoner eller verksamhetstelefoner. I två operationer anges också att det finns tecken på att det finns för de brottsbekämpande myndigheterna okända telefoner.

Personen använder en kontantkortstelefon endast för att ringa två nummer i [ett visst land] varav ett tillhör en känd terroristmisstänkt. Detta är alltså sannolikt en s.k. operativ telefon.

I en tredjedel av operationerna (sju stycken) har i underlaget getts exempel på att kodord eller annat kodat språk används vid olika telefonsamtal.



Personen talar med folk om att han överfört stora penningssummor till [ett visst land] och ställer frågor som ”har ni fått mjölken” och ”har katten fått mat”.

I en knapp tredjedel av fallen (sex operationer) anges att personerna söker undvika att tala om känsliga frågor i telefon eller på annat sätt som går att avlyssna. I fyra av dessa operationer handlar uppgifterna om att personerna anger att de i stället ska träffas för att diskutera frågorna.

Vid ett avlyssnat samtal frågar en av de personer som tvångsmedel riktats mot om en annan person ”tror att grisarna lyssnar” och får svaret ”nej jag har just bytt”.

Personen säger själv vid telefonsamtal att ”allt spelas in”. Man kommer överens per telefon om att träffas, ofta nattligen i en kollektiv möteslokal. Man har regelbundet sådana möten då man diskuterar det man inte vill ta per telefon.

Förutom möten är de alternativ till telefonsamtal på vilka konkreta exempel ges i utredningens underlag bl.a. skriftväxling på papper, samt användning av krypterade telefonitjänster, dator på internetcafé, gemensamt e-postkonto och s.k. stängda chatforum på internet.

Personen använder vid kommunikation med annan terrorismisstänkt – trots aktivt internet hemma – allmänt tillgänglig dator på bibliotek.

Personen har fått instruktioner att skapa mailkontot tillsammans med annan samt att skicka halva lösenordet till den andra personen per mail och berätta den andra halvan per telefon.

Vissa omständigheter har också framhållits i operationerna som inte avsett formen för kommunikation. Bl.a. har dessa gällt att personer använt flera olika alias, att de undvikit att förespråka extremism annat än i enskilda samtal/mindre slutna sällskap samt att de under fysisk spaning uppfört sig konspirativt.

#### 6.8.9.2 Författningsskydd

I operationerna inom författningsskyddets område skiljer sig det som har kommit fram om metoder för att hemlighålla information och logistik något mellan de olika typerna av miljöer.

*Autonoma miljön*

Utifrån de uppgifter som lämnats i utredningens underlag från de olika operationerna är säkerhetstänkandet förhållandevis högt hos de våldsbenägna aktivisterna inom den autonoma miljön, men långt ifrån på den nivå som den organiserade brottsligheten visar upp. Det finns uppgifter om att det inom den autonoma miljön förekommer viss utbildning i att hemlighålla kommunikation. Eftersom det är en politisk rörelse avhandlas också känsliga frågor på möten. I vissa fall anges i underlaget att möten hålls i bostäder, men ibland anges att de hållits i publika eller allmänna lokaler. På sådana möten diskuteras också säkerhetsfrågor. Följaktligen undviker aktivisterna att i telefon tala om sådant som är känsligt, men de "glömmer bort sig ibland", som en intervjuperson uttryckte det. Det händer också att de råkar försäga sig.

Vissa intervjupersoner menar att säkerhetsmedvetandet ökat inom den autonoma miljön och att det blivit vanligare med krypterade telefonitjänster och andra krypterade förbindelser. Förklaringen bedöms ligga i att många räknar med att de är ständigt avlyssnade.

I vissa operationer finns uppgifter om att personer inte har med sig mobiler på möten eftersom de går att avlyssna. "De gör som vi" kommenterar en säkerhetspolis och syftar på att besökare till Säkerhetspolisen måste lämna in sina mobiler i myndighetens reception.

Det förekommer i underlaget från operationerna uppgifter om tecken på för myndigheterna okända telefoner. Det finns också exempel på att flera personer använder en och samma telefon för att det ska vara svårt att knyta personer till samtal.

Vissa delar inom den autonoma rörelsen bedöms ha ett särskilt högt säkerhetstänkande. Medlemmar tas in efter särskild prövning och de måste avlägga tysthetslöfte.

Säkerhetsfrågor beskrivs som levande inom miljön, och i vissa operationer finns uppgifter om tekniskt kunniga personer. Det skulle också förekomma utrustning för att störa ut polisens radiosamband. Aktivisterna anges ofta vara observanta på omgivningen, och de säga anteckna bilnummer på misstänkta spaningsfordon. I vissa fall uppges också personer undvika att ha foton i sina mobiltelefoner eftersom telefonerna kan hamna i orätta händer. Vissa undviker också namn på Facebook. Eftersom aktivister känner till att polisen genom masttömningar kan ta reda

på var mobiltelefoner befinner sig geografiskt stängs dessa av vid aktioner.

Det framstår som vanligt med skyddade personuppgifter. En del personer är skrivna på täckadresser. I en operation angavs att personen var folkbokförd i en lokal för att skydda boendeadressen. Aktivister kan också vara skrivna hos föräldrarna för att dölja den egentliga bostadsadressen. Vissa har också boxadresser.

Det har i något fall framhållits att polisen när husrannsakan gjorts har upptäckt vapen som varit placerade på ett sådant sätt att de kan användas för att skydda sig mot angrepp i bostaden. I de flesta operationer finns också uppgifter om förekomsten s.k. aktivisttelefoner. Med hjälp av dessa kan varningar skickas ut till andra på en SMS-lista.

För att undgå att uppgifter faller i myndigheternas händer finns särskilda strategier för att viktiga dokument inte ska kunna påträffas vid husrannsakan. I en operation framkom uppgifter om hur datorer förstörts för att undanhålla bevis om brott.

Intervjupersoner har angett att det till och med finns exempel på personer i den autonoma miljön som gått under jorden och ändrat sitt utseende för att inte kunna pekats ut som gärningspersoner efter attacker.

Från någon operation finns uppgifter om att otillåten påverkan har tillämpats för att tysta vittnen och medgärningspersoner. Ett exempel som förekom i utkanten av en operation gällde brev som uppgavs ha skickats till ett antal ungdomar som tidigare lockats medverka i en attack där vit makt-anhängare hade misshandlats. I breven erbjöds ungdomarna ”hjälp” med vad de skulle säga i förhör och under rättegången. Påverkan bedömdes vara för subtil för att karaktäriseras som olaga hot eller övergrepp i rättssak. En intervjuperson lyfter fram att aktivisterna på liknande sätt som personer inom den organiserade brottsligheten lär sig var de straffrättsliga gränserna går.

### *Vit makt-miljön*

Olika personer inom vit makt-miljön som misstänks utöva politiskt våld uppges undvika att tala om känsliga frågor i telefon. Det förekommer också uppgifter om att personerna använder krypterade telefonitjänster. På samma sätt som i den autonoma

miljön tycks det dock finnas brister i säkerhetstänkandet, och det förekommer att avlyssnade personer försäger sig.

Organisationsgraden inom vit makt-miljön tycks vara högre än i den autonoma miljön. Detta ses av intervjupersonerna inte enbart som en resurs för att genomföra våldsamma aktioner utan också som ett skydd eftersom lokala grupperingar är indelade i celler. På samma sätt som delar av den autonoma miljön finns små personkretsar med olika aktivistområden vilket bedöms medföra att verksamheten blir mindre sårbar.

Personerna inom vit makt-miljön är ofta mycket observanta på omgivningen. Särskilt gäller det att skydda sig mot poliser och vänsteraktivister.

### *Organiserad brottslighet*

Av underlaget från de olika operationerna framgår att säkerhetstänkandet är förhållandevis högt hos de för tvångsmedel aktuella personer som misstänkts vara involverade i organiserad brottslighet. De är observanta på omgivningen och diskuterar säkerhetsstrategier. De avlyssnade tycks utgå från att de är ständigt övervakade och att polisen lyssnar på dem hela tiden. Personerna undviker därför troligen att tala om känsliga frågor i telefon. Framför allt pratar de inte om något som är olagligt. De använder kodord eller uttrycker sig kryptiskt. Det förekommer också uppgifter om besök på internetkaféer och om att möten sker på offentliga platser. Eftersom det handlar om personer som bedöms ingå i broderskapsgrupperingar förekommer ofta uppgifter om "klubblokaler" eller gårdar där möten äger rum. Dessa lokaler uppges ha hög säkerhet, och därför kan förtroliga samtal äga rum utan risk för att någon annan avlyssnar.

Det är vanligt att personerna har olika telefoner för olika ändamål. Ofta är det då det som bedöms vara "arbetstelefonen" som avlyssnas. Det är inte ovanligt med kontantabonnemang och att de avlyssnade personerna köper många telefoner som de gör sig av med efter hand.

Ändå är intrycket att de personer som ingår i broderskapsgrupperingar och som de preventiva tvångsmedlen riktas mot har ett lägre säkerhetstänkande jämfört med ad hoc-grupperingar som ofta är föremål för hemlig rumsavlyssning. Ett tydligt tecken på det är att teleavlyssning mot personer i ad hoc-grupperingar många

gångar inte gett särskilt mycket information. Detta är också ett av skälen till att polisen försöker med hemlig rumsavlyssning. Att säkerhetstänkandet inom broderskapsgrupperingarna varierar stöds också av att de preventiva tvångsmedlen gett en hel del information om deras brottslighet i allmänhet (se nedan).

Det finns även operationer mot konstellationer som bedöms ha ett lågt säkerhetstänkande och sakna den förslagenhet som annars anses utmärka organiserad brottslighet. Enligt intervjupersoner är förklaringen en kombination av en generationsfråga och utanförskap i socialt utsatta miljöer.

Intervjuade handläggare på Säkerhetspolisen menar att vissa personer inom den organiserade brottsligheten har ett säkerhetstänkande i nivå med utländska underrättelseofficerare. Även om det motsägs av vad som nyss sagts om broderskapsgrupperingar, är ett rimligt antagande att den individuella variationen är stor. Det finns i underlaget från vissa operationer uppgifter om personer inom organiserad brottslighet som uppfattas ha i det närmaste förföljelsemani och som därför upptäcker polisens spaningsbilar. Dessa personer uppges vara ständigt observanta på omgivningen.

Det fåtal grupperingar som har ett lågt säkerhetstänkande synes också ha begränsad kapacitet att skydda sig. Det finns uppgifter i en av operationerna om att de kan gå omkring med stöldgods eller gripas för mindre brott. Detta uppgavs också ha skett i operationen.

### 6.8.9.3 Kontraspionage

De preventiva operationerna på kontraspionagets område är få. Som nämnts kan dock, eftersom organisationerna inom kontraspionaget är så strukturerade och fasta, ett flertal av indikatorerna hänföras till organisationen som sådan. Vad som beträffande förmågan och sätten att hemlighålla information och logistik anförts om organisationerna i allmänhet och med avseende på hemlig rumsavlyssning blir sålunda relevant även beträffande de preventiva tvångsmedlen (se avsnitt 5.3.2.2 och 6.7.12). I korthet kan sägas att säkerhetsnivån generellt sett synes vara mycket hög inom organisationerna.

I underlaget från operationerna enligt 2007 års preventivlag har de omständigheter beträffande säkerhetsnivån som uttryckligen framhållits i huvudsak avsett fall där de kunnat knytas till de personer som tvångsmedlen riktats mot (dvs. personer som inte

varit underrättelseofficerare utan har befarats vara knutna till underrättelsetjänsterna på annat sätt). Det har t.ex. kommit fram uppgifter om att dessa personer förmåtts undvika att tala om känsliga frågor i telefon eller på annat sätt som går att avlyssna, att de deltagit i möten under konspirativa former eller haft bankkonto i ett land med stark banksekretess.

Personen börjar per telefon en diskussion med en underrättelseofficer om hur han kan bistå denne, men underrättelseofficern avbryter samtalet och säger att de får prata när de träffas.

I anslutning till ett möte med personen har en misstänkt underrättelseofficer betett sig mycket konspirativt. Denne har bl.a. utfört s.k. antiövervakningsslingor och vidtagit plötsliga hotellbyten.

### 6.8.10 Sannolikheten för den brottsliga verksamheten

Det som har beskrivits ovan avseende de aktuella personernas vilja och förmåga har utgjort viktiga omständigheter när sannolikheten för påstådda brottsliga verksamheten har värderats. Även andra indikatorer har dock haft betydelse.

#### 6.8.10.1 Kontraterrorism

Som framgått har uppgifter om en uttalad avsikt hos en eller flera personer att begå attentat eller bli martyrer funnits i de flesta preventiva operationerna beträffande attentatshot. När denna avsikt har rört ett till tid, rum eller person konkretiserat mål – och indikationer funnits på att personen eller personerna (bl.a. med beaktande av erfarenhet och resurser) har förmåga att utföra attentatet – synes detta ofta i sig ha ansetts medföra att tillräcklig sannolikhet funnits för den befarade brottsliga verksamheten. Uttalandena om avsikt har i dessa fall varit relativt färska.

I de attentatshotsfall när den uttalade avsikt som framhållits i underlaget från operationerna har varit mindre konkret har normalt även andra omständigheter åberopats. Dessa omständigheter har ofta avsett att olika evenemang planeras som skulle kunna medföra attraktiva mål för attentaten, t.ex. aktiviteter som planeras av meningsmotståndare eller som medför mycket publicitet.

Ett internationellt politiskt möte skulle under den aktuella tiden pågå i ett nordiskt land, och ett stort antal världspolitiker skulle delta.

I den stad där de som enligt uppgift nyligen beväpnat sig befann sig skulle flera evenemang inom en mycket kort tid hållas.

Ett visst lands premiärminister skulle besöka en konferens i Sverige med stor medial uppmärksamhet.

I ett par operationer som avser attentatshot har tillkommande omständigheter bestått i uppgifter om att temperaturen höjts inom den miljö som personen befinner sig.

En ledare inom det svenska nätverket dödades i en väpnad konflikt utomlands under denna period.

En temperaturhöjning skedde i miljön i direkt anslutning till att ett visst verk av en svensk konstnär offentliggjordes.

Slutligen har i något attentatshotsfall åberopats uppgifter om att vad som befaras vara rekognosering skett av en tilltänkt attentatsplats.

Vad gäller operationerna som avser verksamhetsshot förhåller sig det sig något annorlunda. Här innefattar den brottsliga verksamheten brott som kan vara pågående, dvs. främst finansiering/rekrytering men även andra former av logistik. Här åberopas ofta (åtta operationer) indikationer på att den eller de som tvångsmedlen avser i relativt nära anslutning till ansökningstillfället deltagit i sådan verksamhet.

Uppgifter fanns om att personen (som befarades vara s.k. finansieringskurir) ett par månader innan ansökningen åter börjat resa från [ett visst konfliktområde] till Sverige och att verka i [konfliktområdet]. Därefter hade underrättelseinformation inkommit om att han "fortfarande är verksam inom någon terrororganisation".

Färska uppgifter fanns om att personen planerade att "övertaska Sverige när svenska folket minst anar det" och att "pengar samlas in till al-Qaida", samt att personerna rekryterar unga män till attentat utomlands.

I andra fall av verksamhetsshot åberopas uppgifter om förändringar av strukturen – eller olika behov – i det nätverk som personen tillhör eller kan rekryteras till.

Den tidigare ledaren i det svenska nätverket fanns inte kvar, och det fanns en "lucka att fylla" för någon med den aktuella personens egenskaper.

Personen hade nyss anlänt till Sverige från [ett visst konfliktområde] med färsk erfarenhet därifrån – bl.a. misstänkt terrorismfinansiering – och kom omedelbart i kontakt med terroristmisstänkta i en viss svensk stad.

Personen hade närmat sig ett visst svenskt nätverk och lämnat vissa råd. Man kunde se att de också var intresserade av honom och han var motiverad eftersom han i viss mån var ”utstött i sin hemmiljö”.

Personens roll i organisationen blev mer central, eftersom hans företrädare greps i [ett visst land].

#### 6.8.10.2 Författningsskydd

Av utredningens underlag från de olika operationerna framgår att, när det är aktuellt med tillstånd att använda preventiva tvångsmedel inom författningsskyddets område, det alltid finns några ytterligare omständigheter utöver en dokumenterad vilja och förmåga som åberopas till stöd för att risknivån höjts ännu något eller några steg. Ofta är det fråga om uppgifter om yttre omständigheter som bedöms påverka den politiska temperaturen eller, i fråga om otillåten påverkan, uppgifter om att myndigheterna vidtar olika åtgärder.

##### *Den autonoma miljön*

Eftersom den autonoma miljöns kärna av befarade våldsverkare normalt agerar organiserat är de ofta i behov av planering, möten och kommunikation för att genomföra aktioner. Ofta finns i operationerna uppgifter om att ”underrättelsekorgarna” börjat fyllas med information om att våldsamma aktioner kan vara på gång. Behovet av att få veta mer bedöms då öka och det kan vara aktuellt med preventiva tvångsmedel.

Det är ganska vanligt i operationerna att det framhålls underrättelseinformation om att aktivister kommer tillresande för att medverka i aktionerna. Ibland kan det också finnas uppgifter om ett intresse från den autonoma miljön utomlands att aktioner sker i Sverige, exempelvis när det finns kopplingar till G8-möten eller liknande. I det följande redovisas några exempel från operationerna vilka kan knytas till att den politiska temperaturen höjs.



Som en följd av valet ökar de systematiska angreppen. Diskussionerna rör allt från sabotage av valstugor och partilokaler till personangrepp. Ett uttalat mål är Sverigedemokraternas togrämöten.

Sveriges ordförandeskap i EU behandlar frågor som engagerar den autonoma miljön, som en uppfattad ökad statlig repression och inskränkningar av de medborgerliga fri- och rättigheterna samt migrations- och asylfrågor. Vissa frågor har kopplingar till FRA- och Ipredlagstiftningarna.

Den politiska temperaturen höjs till följd av 2009 års val till Europaparlamentet.

Miljökonferensen i Köpenhamn 2009 kommer att leda till en mer auktoritär världsordning menar de autonoma. Mötet ska därför störas, saboteras och om möjligt stoppas.

Som tidigare nämndes försöker de autonoma hindra den årliga Salemmarschen. År 2010 var det dessutom tio år sedan dödsfallet i Salem inträffade.

Vit makt-miljön är på tillbakagång och flera evenemang har ställts in. Årets marsch blir därför särskilt viktig för de autonoma att störa.

Det kan också vara den egna miljön som uppges mobilisera och öka sin politiska aktivitet. I spåren kan befaras att våldsamma aktioner ska följa. I bland uppges den politiska aktiviteten redan ha lett till våldsaktioner, och Säkerhetspolisen kan i dessa fall befara en upptrappning av brottsligheten.

Misstankar finns att aktioner kommer att riktas mot Sverigedemokraterna till följd av partiets framgångar i valet.

Tonen har blivit allt aggressivare, och det finns uttryck som 'vänta till reclaim the streets!'.

Grupperingen sprider aggressivare propaganda än tidigare.

Uppgifter kan också finnas om att den politiska temperaturen tillfälligt befaras höjas vid vissa särskilda dagar.

Planer finns inför första maj att göra hembesök hos moderata lokalpolitiker och personer med vit makt-anknytning.

I ett fall framhölls uppgifter om att en rad butiker hade utsatts för allvarlig skadegörelse där bomber förekom. Flygblad uppgavs ha

spritts med budskapet att det inträffade ”bara var början”. Säkerhetspolisen befarade därför att risken var överhängande för att nya attentat skulle inträffa.

Det kan också vara en domstolsförhandling som anses medföra att risken för angrepp ska öka. I en sådan operation fanns uppgifter om att något ”historiskt” skulle inträffa samma dag som tingsrätten avkunnade dom.

### *Vit makt-miljön*

På samma sätt som för den autonoma miljön övervakar Säkerhetspolisen vad som bedöms vara våldsaktiva personer och grupperingar inom vit makt-miljön. Utifrån det underlag som utredningen tagit del av beträffande operationerna om preventiva tvångsmedel synes Säkerhetspolisen beträffande vissa personer anse att det finns en närmast ständig risk för att brott ska begås. När preventiva tvångsmedel begärts har dock därtill alltid konkreta omständigheter framhållits vilka pekat på en viss risk, t.ex. att en upptrappning av våldet sker eller att en sådan kan befaras.

En vanlig situation när tvångsmedel aktualiseras är när konflikten mellan vit makt-rörelsen och de den autonoma miljön blossar upp och uppgifter finns om att en våldsupptrappning sker. Ofta uppges att det finns tydliga signaler på hemsidor samtidigt som våldet ökar i den fysiska miljön. Språket på hemsidorna uppges vara aggressivt och exempelvis uppges att motståndarna karaktäriseras med förklenande omdömen och beteckningar som ”låtsasrevolutionärer” och ”rödingar” som ska ”plockas”.

I vissa konflikter synes bedömningen vara att det finnas tydliga inslag av hämnd, där exempelvis en knivskärning mot en vit makt-anhängare leder till att miljön ger igen, som i sin tur kan följas av vedergällning. I kombination med att egna anhängare döms till långa fängelsestraff befaras att behovet av hämnd kan ta sig våldsamma former. I det följande redovisas några uppgifter ur utredningens underlag från olika operationer vilka avser indikationer av betydelse för bedömningen att risken för våld har ökat.

Det var vapen och våldsamheter. Konflikten trappades upp. Något var på gång. Dessutom fanns uppgifter om en vapengömma.

De går ut med att de ska slå hårdare mot personer i den autonoma miljön.

Det förekommer också att uppgifter framhålls om att enskilda aktivister mot en fond av allmän upptrappning särskilt utmärker sig för våldsutövning. I ett sådant läge bedöms ibland en särskild anledning finnas att följa den personen med hemliga tvångsmedel. Som nämnts förekommer ofta uppgifter om tyngre vapen vilket anses öka risken ännu mer för att ett allvarligt brott ska begås.

Han var väldigt aggressiv och 'på' under den här tiden.

### *Organiserad brottslighet*

Beträffande sannolikheten för brottslig verksamhet av det slag som 2007 års preventivlag avser från personer inom organiserad brottslighet har vissa allmänna bedömningar redovisats i samband med utredningens intervjuer avseende operationerna. Handläggare inom Säkerhetspolisen har därvid framhållit att de bedömer att mobiliseringen mot den organiserade brottsligheten på ett generellt plan har ökat spänningen och risken för otillåten påverkan. Resonemanget kan utvecklas på följande sätt.

Samhället mobiliserar mot den organiserade brottsligheten, och följaktligen känner sig åtskilliga personer trängda. Samordnade aktioner genomförs på flera ställen i landet, exempelvis mot klubbgårdar eller företag med koppling till broderskapsgrupperingar. Vissa aktioner som myndigheterna vidtagit har också enligt intervjupersoner uppfattats som kränkande av gängmedlemmar enligt vad som kommit fram genom avlyssning. Ibland har myndigheternas åtgärder uppfattas som rena uppvisningar. Det gäller exempelvis när poliser firats ned i rep från helikoptrar.

Myndigheterna går också på bredden. Försäkringskassan omprövar bidrag. Skatteverket granskar inblandade företags deklARATIONER och redovisningar med påföljande skattekonsekvenser. Kronofogden gör utmätningar. Det kan sammantaget handla om stora belopp och i hög grad påverka enskilda personer och deras familjer.

Myndigheterna har också punktmarkerat personer som funnits på särskilda listor eller tillhör broderskapsgrupperingar. De är påpassade av myndigheterna och blir ständigt stoppade av polisen. Gängmedlemmar har uppfattat att de blir trakasserade av myndig-

heterna och har signalerat genom otillåten påverkan att de inte tolererar punktmarkeringen.

Medierna har följt myndigheternas insatser och skildrat tillslag och andra åtgärder. Vissa tidningar har till och med publicerat namn och bild på medlemmar i broderskapsgrupperingar. Det har ytterligare spätt på motsättningen mellan gängen och det etablerade samhället.

När sedan myndigheterna vidtar konkreta åtgärder mot en gruppering eller person anses risken öka ytterligare för otillåten påverkan.

Av utredningens underlag beträffande flera av operationerna framgår uppgifter som indikerar att det är i samband med sådana konkreta åtgärder från myndigheterna som preventiva tvångsmedel satts in. Vid riskbedömningen synes därvid ha beaktats vad Säkerhetspolisen erfarenhetsmässigt anser sig känna till om hur personer i vissa broderskapsgrupperingar reagerar när de känner sig pressade och kränkta.

I underlaget från en operation finns uppgifter om att läget mellan de brottsbekämpande myndigheterna och en broderskapsgruppering hade skärpts och att en myndighetsperson hade fått sin bostad beskjuten. Lägenheten var tom och det ansågs att syftet sannolikt var att göra en kraftig markering.

I ett annat fall finns uppgifter en journalist hade skrivit om en viss brottslighet som egentligen inte hade något med organiserad brottslighet att göra. I stället hade en närstående person pekats ut som kriminell. Reaktionen mot journalisten uppgavs bli förtäckta hot.<sup>41</sup>

Beträffande en operation finns uppgifter att överskottsinformation från den öppna polisen gav vid handen att en känd person inom en broderskapsgruppering hade uttalat att han skulle "straffa" vissa myndighetspersoner och deras familjer. I bakgrunden uppgavs en rad för mannen negativa beslut finnas. "De talar om hämnd och att något stort ska hända." I ett annat fall uppgavs att rekognosering skett av en tilltänkt angreppsplats vilket var en polis bostad.

Sett i backspegeln menar några intervjupersoner att de i samband med vissa operationer i någon mån övertolkat hotbilden från den organiserade brottsligheten. Säkerhetspolisen hade inte

---

<sup>41</sup> En intervjuad handläggare på Säkerhetspolisen förklarar dock utan hänvisning till detta speciella fall att problemet inte är att journalister blir för närgångna utan på vilket sätt de beskriver de utpekade personerna. Sker det neutralt utan nedsättande kommentarer händer sällan någonting, men om förklenande omdömen förekommer kan reaktioner förekomma.

arbetat med uppgiften under någon längre tid, och det tog tid innan de lärde sig personerna, grupperingarna och deras modus. I några fall har de personer som tvångsmedlen riktats mot och deras grupperingar dock karaktäriserats som oberäkneliga. ”Vad som helst skulle kunna hända”, menade en handläggare och berättade om hur han kände ”dåliga vibbar”.

### 6.8.10.3 Kontraspionage

Den brottsliga verksamhet som operationerna inom kontraspionage avser liknar kontraterrorismens verksamhetshot i det avseendet att det rör sig om brott som kan vara pågående (t.ex. ett kontinuerligt utlämnande av information). I två av de tre operationerna åberopas indikationer på att den som tvångsmedlet avser i nära anslutning till ansökningstillfället deltagit i brottslig verksamhet av den aktuella typen. I den tredje operationen – där en politisk temperaturhöjning tillsammans med äldre misstankar mot personen om den aktuella typen av verksamhet var den huvudsakliga grunden – avslogs ansökan om preventiva tvångsmedel.

### 6.8.11 Förhållandet till andra informationsinhämtningsmetoder m.m.

En central fråga när behovet och effektiviteten av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte ska bedömas är hur tvångsmedlen förhåller sig till andra informationsinhämtningsmetoder.

Inom ramen för Säkerhetspolisens verksamhet är ett antal sätt att inhämta information betydelsefulla. En metod som ofta används är s.k. källdrivning. En person agerar då inom den aktuella miljön för att skaffa sådan information som efterfrågas. Information inhämtas även från andra uppgiftslämnare med insyn i de förhållanden som är av intresse. En annan vanligt förekommande metod är fysisk spaning. Därutöver hämtas information från en rad öppna källor och i viss mån från andra myndigheter. Samarbetande utländska säkerhetstjänster tillhandahåller också viss information. De olika hemliga tvångsmedlen utgör således inte bara komplement till varandra utan en del av en större verktygslåda.

Tvångsmedlens förhållande till andra informationsinhämtningsmetoder behandlas inte uttryckligen i de skriftliga ansökningarna

(eller promemoriorna) om tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag. Däremot framgår ofta av dessa handlingar att viss annan informationsinhämtning pågår eller planeras. De domare som vi har intervjuat har pekat på att en vanlig fråga som ställs under sammanträdet med åklagaren och det offentliga ombudet också är om det inte finns andra åtgärder än hemliga tvångsmedel att ta till. ”Varför räcker det inte med att bara spana?”, brukar en intervjuperson t.ex. ofta fråga under förhandlingarna i tingsrätten.

De företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna som inom ramen för vår djupundersökning intervjuats har beträffande de olika operationerna tillfrågats om de avvägningar som gjorts avseende de hemliga tvångsmedlens förhållande till annan informationsinhämtning. Följande har kommit fram.

I nästan samtliga operationer har inhämtning av källinformation och/eller fysisk spaning förekommit före eller parallellt med tvångsmedlen enligt 2007 års preventivlag. Ofta har även annan information funnits eller hämtats in, t.ex. från samarbetande tjänst, andra myndigheter eller öppna källor. Ibland har även information erhållits genom s.k. frivilliga samtal med den person som tvångsmedlet riktats mot eller från signalspaning.

Generellt kan sägas att de huvudskäl som har angetts för att även de preventiva tvångsmedlen behövs i detta skede hör till två olika kategorier; nämligen skäl hänförliga till tidsaspekten (vikten av att erhålla information snabbt) och skäl hänförliga till informationens karaktär (den typ av information som tvångsmedlen ger går inte att erhålla på annat sätt). Resonemang kring detta fördes under flertalet av våra intervjuer. Vid en av intervjuerna – som får anses representativ – angavs följande om förhållandet i allmänhet mellan preventiva tvångsmedel och andra informationsinhämtningsmetoder.

Tidsaspekten: Det går fort att komma i gång med de hemliga tvångsmedlen. Att rikta en källa kan ta för lång tid och att värva en ny tar ännu längre tid. Spaning i detta initiala skede kan vara svårt, eftersom man kan ha bristfällig bakgrundsinformation och inte har identifierat personerna. Den typ av information som kan erhållas: Även om spaning/källor finns, är den information som kan erhållas från hemliga tvångsmedel av en annan karaktär än den som kan åtkommas genom dessa metoder. Det rör sig om s.k. A1-information, dvs. direkt information som i flera avseenden inte behöver värderas/bedömas. Det rör sig också om information som är mycket värdefull i inledningskedet och som kan användas till kartläggning av rörelsemönster och kontaktnät. Detta är inte möjligt att på samma sätt

göra med andra informationsinhämtningsmetoder. Mycket information erhålls fort och detta ger en ”tillfredställande mängd att bedöma/jobba med”.

Det har också betonats att det är mycket svårt att bedriva fysisk spaning utan att samtidigt ha hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning och på så sätt kunna förutse och följa personernas förflyttningar.

#### 6.8.11.1 Kontraterroism

Beträffande tidsaspekten kan inom kontraterroismens område konstateras att denna oftare har ansetts som särskilt viktig i operationer som avser attentatshot än i fall som avsett verksamhetshot. I de senare fallen har i stället svårigheterna att erhålla information på annat sätt betonats särskilt starkt.

Några exempel ges i det följande på vilka parallella informationsinhämtningsmetoder som enligt vad som uppgetts för utredningen förekommit och vilka skäl som anförts för att preventiva tvångsmedel varit nödvändiga vid sidan av dessa.

##### Attentatshot

Ingångsuppgifterna var detaljerade uppgifter från en sedan tidigare okänd uppgiftslämnare som kontaktade Säkerhetspolisen om ett nära förestående attentat. Ingen kännedom fanns om de två personer som skulle planera attentatet, och de var inte kopplade till någon känd miljö. Inga källor att styra/kontrollera uppgifterna mot fanns således. Fysisk spaning skulle komma att bedrivas parallellt med de hemliga tvångsmedlen men kunde inte vara effektivt direkt (man måste först t.ex. hitta personerna). De preventiva tvångsmedlen – hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning – var således mycket viktiga för att kunna positionera den aktuella personen. Detta både som stöd till spaningen och för att veta om han rörde sig nära en tilltänkt attentatsplats. Därtill var tvångsmedlen viktiga för att snabbt kunna få en överblick både över personens kontaktnät (fanns där personer som tidigare är kända av Säkerhetspolisen?) och över innehållet i hans kommunikationer (var detta konspirativt med någon viss kontakt – kryptiska kommunikationer?). Alltså: tvångsmedlen var det enda sättet att tillräckligt snabbt kunna kontrollera risken.

Ingångsvärdet var källuppgifter. Parallellt med tvångsmedlen förekom viss källdrivning. Dock fanns inga källor inne i gruppen och därmed ingen egentlig access. Viss spaning mot en av personerna bedrevs också. Spaning är emellertid svår genomförbar i miljön och inte

ändamålsenlig för att kartlägga miljöer/kontakter. Det går t.ex. sällan att identifiera alla de som personen träffar/pratar med. Hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning lämpar sig mycket väl för att få fram den typen av info man behövde (dvs. kontaktstruktur). Hemlig teleavlyssning har ett stort värde, inte bara för att få reda på vissa uppgifter i innehållet utan också för att sortera ut vilka kontakter som är relevanta.

#### Verksamhetshot

Det pågick spaning och fanns information från olika uppgiftslämnare. Därtill fanns information från hemliga tvångsmedel (hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning) riktade mot andra i nätverket än den person som operationen avsåg. Man gjorde även en ekonomisk granskning av den aktuella personen. Man fick information från dessa källor som inte räckte upp till skälig misstanke men som ändå ledde till att man inte vågade vänta eftersom risken var att ”något skulle hända”. En påtaglig risk förelåg alltså, men den sista pusselbiten saknades. Man bedömde att man kunde få en typ av information från preventiva tvångsmedel mot den aktuella personen som man inte kunde få från de nämnda källorna; detta kunde ge en överblick över dennes kommunikation vilket är mycket värdefullt när någon är så säkerhetsmedveten och pusselbitar måste sättas ihop. Det var brådskande att agera.

Det fanns ingen tidigare och/eller parallell användning av hemliga tvångsmedel. En källa fanns men var inte i den aktuella personens närhet. Ingen annan källa i personens närhet fanns heller. Vid någon tidpunkt hade Säkerhetspolisen haft fysisk spaning mot den aktuella personen. Det fanns viss information från samverkande tjänst. Samtidigt med tvångsmedlen höll man också frivilliga samtal med personen själv. De preventiva tvångsmedlen behövdes dels eftersom man inte hade nära källaccess, dels eftersom den typ av information man behövde – främst kartläggningsinformation beträffande vem personen pratade med/var kopplad till – inte gick att få på annat sätt. Denna typ av uppgifter behövs också som stöd, om man ska använda spaning samt för att verifiera de uppgifter man hade från andra källor. Det var inget akut tidsperspektiv.

#### **6.8.11.2 Författningsskydd**

Källdrivning bedöms som en viktig informationskälla för att följa våldsamma personer i de för författningsskyddet aktuella miljöerna. Det kan dock vara en brist på informatörer. I vissa operationer har Säkerhetspolisen helt saknat informatörer. ”Vi hade ganska dåligt med informatörer, inte tillräckligt med källor. Vi



kunde inte på det sättet belägga uppgiften om vapengömma”, som en intervjuperson sa om en operation riktad mot vit makt-miljön.

En säkerhetspolis som länge följt de politiska extremiströrelserna lyfter fram betydelsen av att använda flera källor för att få korrekt information. ”Det går inte att helt lita på en enda källa som kan ha en egen uppfattning om tid och rum och om vad som har hänt.” Andra intervjupersoner trycker också på problemet med att kunna lita på uppgifterna, och ofta behövs flera källor för att korrekt kunna värdera informationen och situationen. Saknas flera källor, anses betydelsen av att använda preventiva tvångsmedel öka. När Säkerhetspolisen ”har bra täckning, då behövs inga tvångsmedel”. Motsatsvis gäller att ”har vi inga informatörer måste vi oftare ta till preventiv teleavlyssning”.

De intervjuade handläggarna har även framhållit följande.

Även om informatörer finns, kanske de inte bedöms ha tillräcklig överblick över den brottsliga verksamheten. På grund av praktiska svårigheter är det inte heller alltid möjligt att lämna information så snabbt som vore önskvärt. Flera intervjupersoner menar att, om det ska gå att förhindra ett tänkbart brott, källinformation kan vara en för långsam metod. Säkerhetspolisen håller kontakt med sina informatörer via telefon, men det är inte alltid som det är möjligt att ringa. Möten kan också ske på överenskomna tider. Vid hastiga förlopp kan dessa möten inte alltid ske så ofta att Säkerhetspolisen får informationen tillräckligt tidigt.

Det gäller också att tänka på informatörernas säkerhet. En säkerhetspolis berättade att en informatör i den ”innersta kretsen” fick höra av sina kamrater att de tyckte att det var underligt att uniformerad polis alltid var så snabbt och tidigt på plats. ”Svansen” som deltar i manifestationer får nämligen uppgift tämligen sent om när och var för att minska risken för läckage. Misstanke uppkom därför att någon närmare centrum informerade polisen.

Källor får inte heller vara för angelägna och frågvisa. I syfte att skydda källor kan det hända att deras information inte kan användas operativt. Då kan preventiva tvångsmedel vara till god hjälp, menade en intervjuperson.

Teletvångsmedlen gör det möjligt att följa aktivisterna i realtid, och som nämnts kombineras tvångsmedel ofta med fysisk spaning. Det betonas dock vid intervjuerna att miljöerna kännetecknas av oberäknelighet och spontanitet. Ibland bestämmer man sig sent för att genomföra en aktion.

”Vi hade för få källor i [en viss stad]. Det var mer i högermiljön. Men en källa i Stockholm gav tips”, berättade en säkerhetspolis om skälet till att tvångsmedel sattes in.

Även om det finns informatörer, är ändå den säkraste informationen uppgifter som kommer direkt från källan utan filtrering. De som lyssnar lär också känna personen och kan höra på rösten när det är något i görningen. ”Man hör personen själv, och det är viktigt för att förstå vad som kan vara på gång”, menade en handläggare. ”Man hör hur personen låter. Det här måste vara något viktigt”, förklarade en säkerhetspolis.

Skälen som åberopas för att använda preventiva tvångsmedel skiljer sig något när det kommer till otillåten påverkan från organiserad brottslighet. Här har Säkerhetspolisens handläggare framhållit följande. Det är ofta som den öppna polisen varskor Säkerhetspolisen om risken för otillåten påverkan. Skälet är att Säkerhetspolisen i begränsad utsträckning följer aktörerna med koppling till organiserad brottslighet. Det är huvudsakligen den öppna polisens sak. Informationen kommer genom källdrivning eller som överskottsinformation vid teleavlyssning. Det är underrättelseuppgifter som pekar mot att otillåten påverkan kan ske. Om bedömningen är att de befintliga källorna inte ger tillräckligt med uppgifter eller är nog snabba, kan det vara aktuellt med preventiva tvångsmedel.

### 6.8.11.3 Kontraspiration

I de få operationerna på kontraspirationens område synes den typ av information som kan inhämtas genom de hemliga tvångsmedlen – jämfört med andra informationsinhämtningsmetoder – ha varit viktigast. I en av operationerna anges följande.

Ingen tidigare och/eller parallell användning av tvångsmedel mot den aktuella personen – det fanns ingen aktiv uppföljning mot honom innan operationen med preventiva tvångsmedel inleddes. Däremot fanns tidigare och pågående förundersökningar mot olika underrättelseofficerare där personen förekom. Info om personens telefonkontakter med en underrättelseofficer (som befarades ”driva” honom) fångades upp genom pågående förundersökning mot underrättelseofficeren. Det var inte möjligt att få information genom källdrivning. Detta eftersom källdrivningsoperationer måste pågå en tid innan man kan börja erhålla information. Det tar tid eftersom spionage är en så långsiktig verksamhet – man kan sällan närma sig de som vet mycket eftersom de

då redan själva kan vara inblandade i brottslig verksamhet. Dessutom behövs en viss kartläggning innan man kan rekrytera källor. Man samlade in information från olika uppgiftslämnare, t.ex. inom UD och bedrev också spaning. För att få en löpande bild av den aktuella personens verksamhet och kontakter med andra än den nämnda underrättelseofficieren behövdes dock teletvångsmedlen. I viss mån hade samma typ av information kunnat fås från dygnetruntspaning på den aktuella personen, men sådan spaning hade dels varit omöjlig eftersom den inom dessa kretsar förr eller senare hade blivit upptäckt, dels varit omöjlig av resursskäl.

### 6.8.12 Skada

För att beskriva de risker vid vilka de preventiva tvångsmedlen används måste något nämnas om den skada som befaras.

#### 6.8.12.1 Kontraterrorism

Redan vid beskrivningen ovan av den brottsliga verksamhet har såvitt avser kontraterrorens område framgått vilken skada som befaras (se avsnitt 6.8.3). I sex operationer rör det sig sålunda om terrorattentat i närtid med därav följande skador på person och egendom. Attentatshoten riktar sig i vissa fall mot flera (inte bestämda) personer och i andra fall mot t.ex. förtroendevalda eller ideologiska motståndare. Ofta befaras sprängattentat, men vapen förekommer också. I de fall som avser långsiktiga attentatshot (de aktuella personerna "utbildar sig" och skada uppstår därefter genom att de utför icke specificerade attentat eller deltar i strid) har den befarade slutliga skadan inte på samma sätt kunnat konkretiseras. Detsamma gäller av naturliga skäl de renodlade verksamhetshoten. När det handlat om deltagande i strid har dock normalt det aktuella konfliktområdet angetts.

#### 6.8.12.2 Författningsskydd

##### *Autonoma miljön*

Den omedelbara skada som befaras följa av de brott som operationerna om preventiva tvångsmedel syftar till att förhindra är företrädesvis personskador på politiska motståndare, främst i vit makt-miljön. Angrepp kan dock riktas även mot personer i

etablerade partier. Det kan också gälla politiker på hög nivå, till och med utländska ministrar. Även poliser i främsta ledet kan skadas när manifestationer urartar.

Vid sidan av personskadorna kan även befarade saksador förekomma. Det kan ske i samband med angrepp på personer, men också specifikt mot vissa företag. I utredningens underlag beträffande en operation finns uppgifter om skadegörelse av närmast terrorkaraktär och mer omfattande än vad som är vanligt för den autonoma miljöns politiska markeringar. Reclaim the streets kan befaras övergå i upplopp, varvid skadegörelsen därför blir mindre fokuserad.

En form av skada är negativa följder för det politiska systemet. Det kan vara allt från attacker mot lokalpolitik till internationella toppmöten.

### *Vit makt-miljön*

På motsvarande sätt som för den autonoma miljön syftar de preventiva tvångsmedlen att förhindra våldsbrott mot politiska motståndare, men här på vänsterkanten. Även om vit makt-miljön uppges ha tillgång till tung beväpning och ett förflutet med åtskilliga grova våldsbrott med dödlig utgång, räknar intervju-personerna sällan med att det finns en risk för regelrätta attentat. Miljön bedöms vara försvagad, och intervjupersonernas bedömning är att det för tillfället är en mindre risk för de allvarligaste våldsdåden jämfört med situationen för ett antal år sedan. Som tidigare nämnts gör dock resurser i form av tunga vapen och sprängmedel att det alltid anses finnas en potentiell risk för mycket allvarliga skador och för att situationer kan spåra ur.

En likhet som vit makt-miljön har med organiserad brottslighet är otillåten påverkan genom hot och våld. Den befaras utövas mot journalister som gräver för djupt i vit makt-miljön och mot personer inom rättsväsendet. Otillåten påverkan har inte varit särskilt framträdande i de operationer som undersökts men finns med i bakgrunden i en operation.

Vid sidan av skador på person befaras i vissa fall skador på egendom.

### *Organiserad brottslighet*

Den omedelbara skada som befaras följa i de granskade operationerna är personsador till följd av våldsbrott. Det gäller allt från misshandel till ännu grövre brott. Även saksador kan komma i fråga, men mer som en följd av att en person angrips med vapen eller sprängmedel. En metod som uppges användas är också att angripa myndighetslokaler eller tjänstefordon. Det kan ske genom skjutning eller sprängning.

#### **6.8.12.3 Kontraspionage**

Inom kontraspionaget rör den befarade skadan främst att utländsk underrättelsetjänst erhåller information/utför påverkanshandlingar som kan skada Sverige (se avsnitt 6.8.5). I ett fall där preventiva tvångsmedel söktes, men ansökan avslogs, var det fråga om s.k. flyktingspionage. Det angavs då uttryckligen att konsekvenser av flyktingspionaget mot en viss folkgrupp tidigare har varit att personer inom folkgruppen som är bosatta i Sverige har utsatts för hot och trakasserier.

#### **6.8.13 Kalkylerad information vid användning av tvångsmedlet**

De tvångsmedel som huvudsakligen används preventivt är hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Genom hemlig teleövervakning förväntar sig Säkerhetspolisen erhålla positioneringsinformation och information om kontaktnät. Vad gäller hemlig teleavlyssning gäller detsamma som beträffande hemlig rumsavlyssning, dvs. att Säkerhetspolisen sällan förväntar sig att erhålla konkret och uttrycklig information om olika brottsplaner, t.ex. attentat. Däremot hoppas man på pusselbitar vilka kan bli värdefulla tillsammans med annan information (jfr avsnitt 6.7.14).

Man har egentligen aldrig någon förhoppning på att de avlyssnade per telefon ska prata rätt ut om attentatsplaner. Däremot är man intresserad av pusselbitar. På detta tidiga stadium är det ofta intressant om beteendet över huvud taget är konspirativt.

Som pusselbitar kan – särskilt vad gäller politisk extremism inom författningsskyddets område – inte endast uppgifter om ett visst

agerande relaterat till brottslig verksamhet vara viktiga utan även uppgifter som ger en uppfattning som stämningläget i en miljö.

#### 6.8.13.1 Kontraterrorism

Vad ska då – mer specifikt – de erhållna pusselbitarna avse? I samtliga fall på kontraterrorismens område har det enligt vad som angetts för utredningen ansetts vara av betydelse att erhålla information om personens kontaktnät. Detta har varit ett mer framstående syfte än vid hemlig rumsavlyssning. Delvis följer detta av tvångsmedlens karaktär (hemlig teleövervakning är ju på ett annat sätt än de andra tvångsmedlen ägnat att inhämta sådan information). Att denna information bedöms viktig synes dock bero också på att de preventiva tvångsmedlen oftare riktats mot personer där kännedomen om nätverket sedan tidigare inte är särskilt omfattande. Detta torde i sin tur bero dels på att tvångsmedlet används i ett tidigt stadium (innan en förundersökning inletts och innan annan tvångsmedelsanvändning skett), dels på att personerna som tvångsmedlet riktats mot inte som vid hemlig rumsavlyssning regelmässigt är knutna till kända svenska nätverk (se avsnitt 6.8.6). Förekomsten hos den person som tvångsmedlet avser av konspirativt beteende i förhållande till vissa kontakter har uppgetts i sig kunna vara en värdefull uppgift.

Som beträffande hemlig rumsavlyssning gäller på kontraterrorismens område att den yttersta förhoppningen i flera av de fall som avsett attentatshot i närtid uppgetts vara att – i tillägg till uppgifter om kontaktnät och eventuellt konspirativt beteende – få indikationer om tid, plats, eller tillvägagångssätt vid attentatet. Vad gäller verksamhetshoten har man i stället hoppats på information om t.ex. tid, plats eller färdväg för leveranser, nya resmål, om pengar eller om omfattning av brottsligheten (jfr avsnitt 6.7.14). Det påpekas emellertid i flera operationer att även fullständig avsaknad av sådan information som nu nämns – särskilt om även konspirativt beteende saknas hos den aktuella personen – kan utgöra en betydelsefull pusselbit då en risk ska klarläggas. I några operationer som avser attentatshot, där ett viktigt ingångsvärde har varit uppgifter om en uttryckt vilja eller avsikt hos den person som tvångsmedlet avser att begå ett sådant, har det bedömts som centralt att erhålla ytterligare information kring viljan/avsikten (finns det t.ex. en genuin avsikt eller ”var det bara prat?”).

Ibland har det i den promemoria som lagts fram för domstolen vid en tvångsmedelsansökan uttryckligen angetts vilken typ av information som Säkerhetspolisen hoppats få genom tvångsmedelsanvändningen. Några exempel på hur detta formulerats är följande.

Tvångsmedelsanvändningen är att betrakta som ett steg för att klargöra hur hans kontakter med radikala våldsbejakande nätverk ser ut samt för att utreda huruvida han har avsikt och kapacitet att använda våld ut terrorsynpunkt. En sådan kartläggning och identifiering av individer bidrar till att förhindra att terroristbrott förbereds av den aktuella personen i Sverige.

Detta är ett första steg för att klarlägga hur personens kontakter med radikala nätverk i Sverige ser ut samt hans rörelsemönster. En sådan kartläggning och identifiering av intressanta individer bidrar till att förhindra att ett terroristbrott förbereds av den aktuella personen. [...] Detta är ett första steg för att klarlägga om personen aktivt verkar för värvande till eller underlättande av terrorbrott.

Tidigare uppgifter har gjort gällande att kretsen kring den aktuella personen haft vetskap om att personer rest iväg för att utföra väpnad jihad i vissa konfliktområden, samt att de uppdaterats angående jihadisternas situation medan dessa varit utomlands. Det är dock okänt hur de haft kontakt med dessa personer då de varit i konfliktzonerna och detsamma gäller nu. Därför är det viktigt att kontrollera personens nuvarande kontakter.

#### 6.8.13.2 Författningsskydd

##### *Autonoma grupperingar och vit makt-miljön*

En typ av pusselbitar som Säkerhetspolisen tror sig kunna få genom hemliga tvångsmedel mot autonoma grupperingar eller vit makt-miljön är sådana som kan ge närmare uppgifter relaterade till kommande brott. Typiskt sett handlar det om att identifiera måltavlan och få uppgifter om tidpunkt och liknande. Det kan också gälla uppgifter om tillresande aktivister. Av intresse är också att få kunskap om användning av vapen och sprängmedel. Eftersom avlyssning ofta sker av centralt placerade personer kan syftet också vara att identifiera andra våldsverkare. Eftersom tvångsmedlen riktar sig mot brottsaktiva personer kan uppgifter om tidigare våldshändelser också komma fram, även om detta inte är skälet till att tvångsmedlet används.

Ofta uppges det finnas en ovisshet om vad extremistmiljöerna tänker göra. Ska de utöva skadegörelse, angripa motståndare, ockupera hus eller kan det bli tal om mordbrand? Metoderna är många och vissa befaras leda till allvarligare skador än andra. Därför förväntar sig Säkerhetspolisen att genom tvångsmedlen få närmare besked om ”hur det puttrar i miljön”, som en intervjuad handläggare uttryckte det.

I flera fall har det funnits indikationer på mycket allvarliga brott där vapen och sprängämnen figurerat tillsammans med att under rättelseuppgifter pekar på att det finns planer på att angripa den centrala statsledningen. Det har därför ansetts finnas ett stort behov av att få närmare klarhet i om det är realistiska planer eller bara fantasier.

### *Organiserad brottslighet*

Skälet till att avlyssning sätts in avseende organiserad brottslighet är att få information om planer på att utföra allvarliga former av otillåten påverkan. Det kan exempelvis avse om personen har konsulterat andra för att utföra otillåten påverkan eller att brottet ska ske i maskopi med andra. Särskilt gäller det kontakterna mellan personer i huvudgrupperingen och prospects som avlyssningen är tänkt att fånga upp. Säkerhetspolisen räknar med att det behövs kommunikation för att ge order om att utföra otillåten påverkan eller rapportera vad som skett. Även uppgifter om eventuella vapen och sprängmedel är något som efterfrågas. I ett fall bedömdes den övervakade personen inte befinna sig inom någon broderskapsgruppering, men det fanns misstankar om att han skulle be om hjälp från en sådan gruppering.

En central fråga är om personerna menar allvar och om de kommer att sätta sina planer i verket. Det kan vara svårt att skilja mellan å ena sidan upprörda känslor och uttalanden som kan tolkas som att otillåten påverkan kommer att ske och å andra sidan en bestämd plan att faktiskt realisera det som uttalats.

Eftersom tvångsmedel som regel används under laddade förhållanden som föregåtts av otillåten påverkan menar intervjupersoner att de också – även om detta inte är det direkta syftet – hoppas få klarhet i tidigare händelser med koppling till den aktuella situationen. Något konkret brott har alltså inträffat innan tele-



avlyssningen sätts in som pekar mot nya brott. Det kan ha varit skjutningar, hotelsebrev och liknande.

### 6.8.13.3 Kontraspionage

De få operationer enligt 2007 års preventivlag som finns på kontraspionagens område tyder på att huvudsakligen samma typ av information är intressant vid preventiva tvångsmedel som på kontraterrorismens område. Att klarlägga de övervakade/avlyssnade personernas kontaktnät samt att upptäcka eventuellt konspirativt beteende synes sålunda viktigt. Ytterst finns dock i de aktuella operationerna även en förhoppning om indikationer på vilken information som kan komma främmande makt till handa.

### 6.8.14 Faktisk information

I samtliga operationer där tillstånd erhållits – utom något fall där de teleadresser som tillståndet avsett inte alls har använts – har uppgetts att information erhållits om personernas kontaktnät. Detta kan i viss mån anses följa av tvångsmedlens (oftast hemlig teleavlyssning förenad med hemlig teleövervakning) natur. Mängden och användbarheten av informationen har varierat. Ofta uppges också information som bedömts som i någon mån intressant ha kommit fram om planer eller verksamhet av något slag.

#### 6.8.14.1 Kontraterrorism

Information om kontaktnät och strukturer uppges alltså ha erhållits i nästan samtliga operationer. Följande är några exempel från utredningens underlag beträffande operationer på kontraterrorismens område.

En av de som tvångsmedlen avsåg hade kontakt med vissa personer i Sverige som kan kopplas till terrorverksamhet. En annan av dem hade kontakter dels med personer med terrorkopplingar, dels med en person som uppmärksammats för att syssla med penningtvätt.

Det klargjordes att personen hade fler kontakter med rekryterbara ungdomar och med människor i terrornätverk. Personens roll som inspiratör snarare än rekryterare klargjordes också.

Personen hade kontakter med flera som sedan tidigare var kända i terroristkretsar.

Man fick information som visade på att personen blivit mer central i organisationen.

Personen hade inte kontakt med några av Säkerhetspolisens kända personer.

Fler personer inom den aktuella gruppen identifierades.

I operationer om där attentatshot skulle klargöras har positioneringsinformation kommit fram som bedömts som viktig.

Personen stannade i Stockholm (den befarade brottsliga verksamheten var ett attentat på annan plats).

Vad gäller annan information som uppges ha erhållits, så har den ofta avsett pågående verksamhet. Denna information har varit relevant för bedömningen av det hot som tvångsmedlet avser främst i fallen som avser verksamhetsstöd. Ibland har den pågående verksamheten avsett annan brottslighet än den som tvångsmedlet rört.

Personen använde insmugglad billig arbetskraft i sitt bolag på så sätt att mycket blev över, tjänade pengar på människosmuggling samt hade kontakt med folk som överförde pengar genom växlingskontor.

Personen hade samlat in pengar och skickat till [ett visst konfliktområde].

Det kom fram viss information om personens engagemang i de två utresta ungdomarna (som befarades delta i ett träningsläger).

Det kom fram att en viss tidigare okänd person, utan att den person som tvångsmedlet gällde vad inblandad, skulle resa till terrorträningsläger.

Ibland uppges information ha erhållits om konspirativt beteende eller säkerhetsmedvetenhet.

Det var "mycket kodat prat". Personen reste mycket och dolde resorna.

Det kom fram att ytterligare telefoner fanns (men inte vilka).

I vissa fall, särskilt i operationer som avsett verksamhetshot, har omständigheter kommit fram som på annat sätt ansetts ha haft betydelse för bedömningen av personernas förmåga. Uppgifterna har i några fall varit nya och i andra fall ansetts ge belägg för ingångsuppgifter i operationerna.

Omfattningen av personens affärsverksamhet klargjordes (misstanken gällde terrorismfinansiering).

Belägg gavs för uppgifterna om penningtransaktioner och kontakter till personer med terrorkopplingar.

Å andra sidan har det ibland uppgetts att det kommit fram information om avsaknad av vilja att genomföra den brottsliga verksamheten, eller avsaknad av diskussioner om planer eller konspirativt beteende, hos de aktuella personerna. (Detta har ofta lett till att hotet kunnat nedvärderas eller avskrivas, se nedan 6.8.17.)

Inledningsvis kom genom teleavlyssningen viss information om intresse av kemikalier. Den bild som avlyssningen sedan gav av personens lojaliteter/radikalisering visade dock att han – trots de uttalanden han gjort om attentat – var ”mer intresserad av den egna vardagen än av attentatsplanering eller ideologi”.

På grundval av den information som kom fram kunde man inte hävda att personen förespråkade våld i religionens namn.

Det kom ingen information om terrorplaner, endast om traditionell kriminalitet som narkotikabrottslighet.

Det saknades konspirativt beteende.

Ingen av den information om planer eller strukturer som hade befarats kom fram.

Vad det gäller den faktiskt erhållna informationens relation till den kalkylerade har ofta angetts under intervjuerna att utredarna/handläggarna i de olika operationerna fått ungefär den typ av information som man förväntat sig.

Informationen motsvarade den kalkylerade – man kunde bevaka risken (som visade sig vara liten).

Man fick alltså information av ungefär den karaktär som man hade räknat med genom de preventiva tvångsmedlen (vilket ju också ledde till att man inledde en förundersökning).

Man fick – som man hade hoppats – information om personens kontaktnät. Man fick en ”nätverksförståelse”. Däremot fick man inte någon information om att personen planerade den brottsliga verksamheten.

Den faktiska informationen var ungefär av den förväntade karaktären. Den rörde nya relationer och strukturer samt nya personer och typ av personer.

#### 6.8.14.2 Författningsskydd

##### *Den autonoma miljön*

Eftersom tvångsmedlen sätts in för att förhindra brott som kan komma att ske framstår de uppgifter som erhålls ofta som tämligen vaga till sin natur. Säkerhetstänkandet hos de inblandade personerna uppges medverka till detta; ”konspirativa samtal är svåra att tolka” och att det kan komma fram uppgifter om ”attentatsplaner fast de är vaga”.

I ett fall anges att uppgifter kom fram genom teleavlyssningen om att ett angrepp skulle ske mot ett politiskt parti. I en annan operation gällde informationen att några aktivister var på väg med bil till en annan stad för att utföra en bestämd attack. I ett tredje fall som liknar de andra uppges också uppgifter ha kommit fram om att aktivister var i färd med att genomföra en attack.

I tre andra operationer uppges att Säkerhetspolisen fick liknande information som – utan att lika direkt avse ett nära förestående dåd – var av substantiellt slag. I det följande ges två exempel.

I ett fall bekräftades misstankarna att aktivisterna spanade efter en samling vit-maktanhängare men utan att lyckas hitta dem. Den öppna polisen kunde bekräfta spaningsinsatsen. Någon konfrontation kom dock aldrig till stånd.

Vid en avlyssning framgick att aktivisterna inte skulle angripa de förtroendevalda som hade livvakter utan i stället ge sig på oskyddade lokalpolitiker. Dessutom skulle några aktivister inte åka till Stockholm för att delta i en aktion. Det fick till följd att den öppna polisens resurser kunde utökas och dessutom styras bättre för att förhindra konfrontationer, samtidigt som Säkerhetspolisen kunde prioritera

underrättelseinhämtningen mot andra potentiella tillresande till den befarade aktionen i Stockholm.

I en operation tjänade uppgifterna som underlag för framtida användning av tvångsmedel.

De vanligaste uppgifterna som anges komma fram genom de preventiva tvångsmedlen är att de indikationer som fanns om att brott skulle kunna utföras inte längre är aktuella. Sådana uppgifter har kommit fram i sju av de granskade operationerna eller i drygt 40 procent av dessa. Ett sådant exempel är att det vid en avlyssning visade sig att det inte var några samlingar ”på stan”. Luften bedömdes ha gått ur både den autonoma och vit makt-miljön till följd av det eskalerande våldet som nära nog hade lett till mord. ”Därför får de inte ihop sina grupper. Många kommer med ursäkter. Många drar sig ur”, förklarade en handläggare.

I ett fall visade de uppgifter som erhållits på att den ledande personen ägnade sig åt enbart fredliga aktiviteter. På hemmaplan var den egna grupperingen för liten för att kunna ställa till med någon skada. Den behövde hjälp utifrån. Det kom dock inte några tillresta aktivister, möjligen på grund av brist på pengar. Många aktivister uppges ha dålig ekonomi och flera intervjupersoner har berättat att minsta utgift kan vara ett problem.

I ett annat fall talade de om ett visst toppmöte ”på linorna”, men inte om några aktioner. ”Hon var inte negativ till våld, men var själv inte intresserad av att delta. Bilden av henne som organisatör bekräftades, men det kom inte fram något som indikerade att de planerade brott och vi gick därför inte över till förundersökning.”

På grund av informationen i en operation bedömde Säkerhetspolisen att personerna inte var så centralt placerade och inflytelserika som de hade trott. Även om mycket allvarliga gärningar hade inträffat, bedömdes att enbart ett fåtal personer hade stått bakom och risken för framtida skada bedömdes som begränsad.

Vid en annan avlyssning kom uppgifter fram om att en mycket aktiv person inom den autonoma miljön till följd av studier och en framtida karriär inte längre deltog i våldsamma aktioner. I stället skulle han fortsätta med mer administrativa sysslor. Säkerhetspolisen ansåg sig följaktligen ha fått bekräftat att han inte längre var aktuell.

Liknande information kom fram vid ett annat fall där den avlyssnade inledde ett förhållande med en kvinna i miljön. Hon var också engagerad men såg gärna att han var hemma på kvällarna i

stället för att utföra aktioner. Mer och mer drog han sig ur de våldsamma aktionerna, och det ansågs stå klart att han inte längre begick politiska brott.

Vid en tredje avlyssning visade uppgifter på att aktivisterna inte skulle resa till ett toppmöte utan i stället stanna i Sverige och störa en annan manifestation. Vidare ansågs komma fram att en viss person inte var den ”spindel i nätet” som Säkerhetspolisen hade antagit. Dessutom bedömdes hon inte längre vara så ”vildsint” utan hade börjat avveckla det våldsamma inslaget i det politiska engagemanget.

Även i fall där inga konkreta uppgifter kommer fram om brottsligheten, kan Säkerhetspolisen få en hel del sidoinformation om vilka personer som kan vara involverade i brottsligheten och vem som har vilka uppgifter.<sup>42</sup>

I de två operationer där samarbete mellan de autonoma och den organiserade brottsligheten befarades, ledde avlyssningarna till att uppgifter som ansågs ge skäl för bedömningen att framtida brott inte var aktuella. I en sådan operation fick Säkerhetspolisen uppgifter om att kontakten mellan den autonoma miljön och en broderskapsgruppering inte var så utvecklad som hade befarats. Intresset av att samarbeta från båda sidor tycktes vara ganska ljust. Personer inom den organiserade brottsligheten bedömdes på grundval av uppgifterna i själva verket vara negativa till att öka den autonoma miljöns styrkenivå. Det ansågs inte längre finnas någon överhängande fara att aktioner skulle genomföras med grövre beväpning från broderskapsgrupperingen.

När tiden hade passerats och ingen information kom fram genom avlyssning och fysisk spaning förstod Säkerhetspolisen att planerna inte längre var aktuella. Inget akut var längre på gång.

### *Vit makt-miljön*

Enbart tre operationer med preventiva tvångsmedel har skett mot vit makt-miljön. I ett fall upptäckte Säkerhetspolisen att de hade tagit fel på telefonnumret och avlyssningen avbröts omedelbart. En annan operation är den som det varit svårt att få närmare uppgifter om. Möjligen kom vissa uppgifter fram. I den tredje operationen

---

<sup>42</sup> Detta är i dag information som sällan anses kunna användas, eftersom den ofta inte får bevaras enligt Säkerhetspolisens tolkning av den bevaranderegeln som knutits till bestämmelserna om överskottsinformation (se 13 § 2007 års preventivlag).

visade sig att misstankarna om ett attentat var obefogade. ”Det fanns ingen gruppering”, som en intervjuperson uttryckte det.

### *Organiserad brottslighet*

Inte i någon av de tio operationerna som avsåg organiserad brottslighet ledde tvångsmedlen till uppgifter om förestående otillåten påverkan. I ett fall fick Säkerhetspolisen uppgifter som ansågs ge ytterligare stöd för att personen hade utfört det hot som var grunden till att tvångsmedel hade satts in. Någon framtida otillåten påverkan bedömdes dock inte vara aktuell och uppgifterna bedömdes inte heller vara tillräckliga för att kunna styrka brott.

I ett annat fall greps personen innan avlyssningen hade hunnit påbörjas. Följaktligen kunde tvångsmedlen inte ge någon som helst information.

Fem operationer uppges dock ha lett till information om annan brottslighet än otillåten påverkan enligt ansökningarna. Resultatet är inte särskilt förvånande. Skälet är att de personer som omfattats av tvångsmedlen är brottsaktiva. Dessutom varierar deras säkerhetsnivå. Handläggare på Säkerhetspolisen har till och med lyft fram att det är något av ett problem för dem att de får kunskap om annan brottslighet som kanske inte är tillräckligt allvarlig för att kunna användas för att utreda brottet (se angående överskottsinformation 6.8.18 nedan). Av intervjuerna framgår att Säkerhetspolisens handläggare ofta kommer ihåg detaljer kring sådan brottslighet som de inte kunnat agera mot, vilket är ett tecken på deras frustration att vara handlingsförlamade till följd av lagstiftningen.

Flickvännen talade i telefon om en tidigare misshandel, information som vi inte kunde använda.

I sex av operationerna kom information fram som bedömdes innebära att befarad otillåten påverkan inte längre var aktuell. (Det var i fem av dessa sex operationer som uppgifter kom fram om annan brottslighet.)

Det fanns inga indikationer på att något var på gång.

I ett annat fall byggde Säkerhetspolisens hotbedömning bland annat på uppgifter om att en tilltänkt attentatsplats hade rekognoserats. Genom avlyssningen uppges dock information ha kommit fram som gav en

annan och helt naturlig förklaring till varför personerna hade varit i det aktuella området.

Ibland kan informationen ge bilden att de avlyssnade personernas vilja och förmåga har överskattats. Det synes finnas mycket mytbildning kring vissa personer i broderskapsmiljön, och vid närmare undersökning visar sig en del inte ha den starka position som den allmänna bilden förmedlar.

Det var mycket trivialiteter om vakthållning på gården, vem som vaktat för mycket, vem som skulle laga mat och skvaller av olika slag. Det gav inte intryck av durkdrivna personer som ger sig på myndighetspersoner.

Ibland är det svårt att veta om det finns en realistisk grund för förestående otillåten påverkan eller om misstankarna kan avföras. Så här beskriver en handläggare problemet.

De linor vi lyssnade på gav inget om attentatsplanerna. Uppenbarligen kommunicerade de på andra linor. Svårigheten med [broderskapsgrupperingar] är att de har en hög säkerhet, och avlyssningen gäller enbart en del av deras telefoner. Dessutom går det inte att lista ut stämningläget på samma sätt som vid politisk extremism.

#### 6.8.14.3 Kontraspionage

Tillstånd till preventiva tvångsmedel inom kontraspionaget har endast meddelats i två av de tre operationerna (i den tredje avslogs ansökan). I en av operationerna erhöles inte relevant information i någon omfattning.

Det var vissa samtal på telefonerna och man fick veta lite om kontaktnätet men inte någon sådan information som medförde att man kunde gå vidare eller avskriva risken.

I den andra operationen motsvarade informationen, enligt intervjupersonernas bedömning, i stort sett den kalkylerade. Den information som erhöles innefattade uppgifter såväl om den aktuella personens kontaktnät som om att en viss typ av information lämnades ut.

Det har kommit fram att personen lämnar information till ett visst lands underrättelsetjänst från en internationell organisation rörande en viss fråga, samt att vissa kontakter som tas/förmedlas av personen i t.ex. målsökningssyfte. Personen har fortsatt haft täta kontakter med flera olika underrättelseofficerare och träffar regelbundet flera av dem.



### 6.8.15 Kalkylerat och faktiskt integritetsintrång

De tvångsmedel som använts enligt 2007 års preventivlag är alltså hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och – i något fall – hemlig kameraövervakning (se avsnitt 6.8.2). Dessa tvångsmedel definieras i 2007 års preventivlag genom en hänvisning till reglerna i 27 kap. rättegångsbalken. I huvudsak samma faktorer som beträffande tvångsmedlen enligt rättegångsbalken blir sålunda relevanta när integritetsintrånget bedöms (jfr avsnitt 6.2.2.2-6.2.2.4).

Vad avser teletvångsmedlen är teleadressens karaktär (mobiltelefon, fast telefon eller bredband) samt koppling till den person som tvångsmedlet avser av intresse. Vanligast är att tvångsmedlen riktar sig mot mobiltelefonnummer, ofta oregistrerade kontantkort som uppges brukas av den som tvångsmedlet avser. Ibland gäller tvångsmedlen dock fasta telefoner, och ibland tillhör abonnemangen tredje man (men det görs gällande att telefonen – i t.ex. ett gemensamt hem eller på en arbetsplats – brukas av den som tvångsmedlet avser). Enligt åklagare, offentliga ombud och domare är de integritetsrelaterade frågor som främst berörs vid de sammanträden där tillståndsfrågan behandlas de om teleadressens anknytning till den person som tvångsmedlet avser samt, vid avlyssning av fasta hemtelefoner, vilka personer som finns i hushållet.

Allmänt kan sägas att det faktiska integritetsintrånget i operationerna om preventiva tvångsmedel synes ha varit något mindre än det kalkylerade. I några fall har det visat sig att teleadresserna använts huvudsakligen av någon annan än den som tvångsmedelsbeslutet avsett. Tvångsmedelsanvändningen har då avbrutits. I andra fall har den som beslutet meddelats mot rest utomlands under tillståndstiden. Även i dessa fall har tvångsmedlet kopplats ur, och beslutet har normalt hävts av åklagaren. Det är inte heller sällsynt att en person har tillgång till ett stort antal teleadresser (normalt olika mobiltelefoner) beträffande vilka tillstånd meddelas, men att endast någon eller ett fåtal av teleadresserna brukas under tillståndstiden.

Något som i sammanhanget har betonats av intervjupersonerna är att sådan kartläggning som kan ske genom teletvångsmedel i ett tidigt skede kan leda till att personen kan avskrivas eller nedskrivas som risk (se vidare avsnitt 6.8.17). Detta medför i sin tur ofta att man sedan inte behöver ha uppföljning på personen och vidta olika åtgärder som kan anses som integritetskränkande, t.ex. källdrivning och

spaning (se avsnitt 6.8.11 om de olika informationsinhämtningsmetoderna).

#### 6.8.15.1 Kontraterrorism

Av de tillhoppa 82 teleadresser som omfattats av besluten om teletvångsmedel inom kontraterrorismens område har 60 avsett mobiltelefoner, 17 avsett fasta telefoner och fem avsett bredbandsadresser.

Exempel på resonemang kring integritetsintrånget som förts i samband med ansökningarna är följande.

Man visste inte så mycket om personen så det var svårt att veta vem som skulle prata på telefonen. Han hade dock ingen känd familj så de trodde att det bara skulle vara han. Samtalet förväntades eventuellt innefatta kriminell planering men även vara av social karaktär.

Personen bodde ensam. En av de fasta telefonerna var en bostadstelefon, men man förväntade sig inte att någon annan skulle använda den. Den andra fasta telefonen hörde till ett företag (utan anställda) och personen förväntades vara användaren även av denna. Förväntade sig "socialt prat" i normal omfattning.

Personen hade fru och ett litet barn. Man räknade med att frun i viss utsträckning skulle använda den fasta telefonen i hemmet, men att telefonerna i övrigt skulle användas av personen själv.

Personens ställning medförde att man räknade med att han skulle använda telefonerna flitigt även i legitim verksamhet. Han bodde med fru och flera barn (frun var abonnent för den aktuella fasta telefonen). Man räknade som alltid med att fru/barn kunde ringa vissa samtal, dock bearbetas inte sådana samtal i större mån än vad som krävs.

Man väntade sig prat främst med andra personer inom nätverket – och mycket få samtal utanför detta – livsstilen medger inte särskilt mycket socialt umgänge utanför grupperingen.

Det faktiska integritetsintrånget har alltså i flera fall, enligt intervjupersonerna i huvudsak överensstämt med det kalkylerade. I vissa fall har dock avvikelser funnits. T.ex. har då följande uppgetts.

Utfallet blev ungefär som det kalkylerade. Samtal från den aktuella personen och vissa samtal från i vart fall tre familjemedlemmar förekom. Man hade dock inte väntat sig att den person som tillståndet avsåg skulle ha så mycket telefonaktivitet som han hade med

utomstående. Detta berodde främst på att han sålde en stor mängd föremål via Blocket, men också på kontakter han hade i sin yrkesroll. Lyssningen var urkopplad under cirka en vecka av tillståndstiden när den aktuella personen var utomlands.

Som kalkylerat – man lyssnade/övervakade under de sex dagar som tillståndet avsåg. Endast ett par av de fyra mobiltelefonnummer som beslutet avsåg brukades, men något annat hade man inte räknat med.

I huvudsak som kalkylerat – dock med det undantaget att det visade sig att den aktuella personen endast var bulvan i sin roll som ägare av det företag som ett fast nummer tillhörde. Företaget drevs i verkligheten av en annan person och det var denna som använde den fasta företagstelefonen. Telefonavlyssningen kopplades därför ur.

En av mobilerna visade sig huvudsakligen användas av frun till den aktuella personen och avlyssningen avbröts. Intrånget var – bortsett från detta och att det var ett större antal samtal i en företagsverksamhet än man räknat med – som kalkylerat.

Ungefär som kalkylerat. Personen var noggrann med att hålla isär sina telefoner. Han använde en särskild telefon för den verksamhet som hade antagen koppling till terrorism på vilken han endast blev uppringd.

Avlyssning en kortare tid än tänkt på grund av en utlandsresa på cirka en vecka som den aktuella personen gjorde. En av mobiltelefonerna utan känd abonnent – vilken troddes användas av personen – visade sig användas av dennes fru. Typen av prat var ungefär den som kan ”överhöras på bussen”.

Integritetsintrånget blev minimalt – ingen aktivitet förekom på telefonen under perioden (att så var fallet var därmed allt man fick veta).

#### 6.8.15.2 Författningsskydd

De granskade operationerna på författningsskyddets område gäller 53 personer och tvångsmedlen avser 94 mobilabonnemang, 25 IMEI-nummer, tio fasta telefonabonnemang, tio bredbandsabonnemang och två fall av hemlig kameraövervakning.

Som regel kombineras hemlig teleavlyssning med hemlig teleövervakning (i 25 operationer). En operation gällde enbart hemlig teleövervakning och förklaringen var enligt den intervjuade handläggaren att det rörde sig om en inledande kartläggning via en

central person i extremistmiljön. I en annan operation gav domstolen tillstånd till enbart historisk hemlig teleövervakning. Sammanlagt åtta abonnemang (i sju operationer) har haft en annan abonnent än den som ansökan om tvångsmedel avser (som regel föräldrar). I dessa operationer har åklagaren gjort gällande att abonnemangen använts av den aktuella personen.

Tvångsmedlen används kortast möjliga tid. Som tidigare utvecklats sätts tvångsmedlen in när den allmänna risknivån höjs och konkretiseras till följd av särskilda händelser eller omständigheter. Hela tillståndstiden (som regel en månad) tas ofta inte i anspråk. Förlängda tillstånd är inte en huvudregel, och det är ovanligt att tvångsmedlen sätts in under lång tid (se avsnitt 6.4.4.3 ovan).

I några fall har tillstånden uppgetts gälla en aktivisttelefon eller en telefon som enbart eller i allt väsentligt används i ”tjänsten”. Det minskar integritetsintrånget. Beträffande åtta abonnemang har dock av utredningens underlag framgått att föräldrar eller någon annan står för abonnemangen. I dessa fall går det knappast att undvika att tredje man drabbas av integritetsintrång. I några av fallen uppges att abonnemanget bara användes av den aktuella personen.

Som redan nämnts blir det faktiska integritetsintrånget något mindre än det kalkylerade eftersom vissa abonnemang aldrig användes och några personer aldrig blev avlyssnade.

Integritetsintrånget blev mindre, vi kopplade ned några linor.

Intervjupersonerna har inte någon minnesbild av att de åtta abonnemang som var skrivna på andra personer i någon väsentlig utsträckning också användes av dem.

### 6.8.15.3 Kontraspionage

Av de nio teleadresser som omfattats av ansökningarna om teletvångsmedel inom kontraspionagets område har endast tre avsett mobiltelefoner. De övriga sex har rört fasta telefoner. Underlaget (tre operationer) är dock så begränsat att det inte går att säga om denna tyngdpunkt på fasta teleadresser generellt förekommer inom kontraspionaget.

I de två operationer inom kontraspionaget där tillstånd meddelats har vissa tillstånd avsett fasta telefoner i hemmet. Det har därför i båda operationerna i samband med ansökan uppgetts

att telefonerna kan komma att användas även av de aktuella personernas hustrur. Det faktiska integritetsintrånget har i stort motsvarat det kalkylerade. I det ena fallet hävdades dock tillståndet av åklagaren på grund av att den aktuella personen vidtog en utlandsresa. Både tillstånds- och verkställighetstiden blev sålunda kortare än vad som kalkylerats

### 6.8.16 Kalkylerad effekt

Enligt 2007 års preventivlag är en förutsättning för att tvångsmedel ska få användas att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamhet som ansökan avser (och därmed också den skada som kan uppstå på grund av verksamheten). Detta måste sålunda vara en effekt som slutligt kalkyleras vid en ansökan om preventiva tvångsmedel. Vid vår genomgång har det dock blivit tydligt att förväntningarna avseende *det sätt* på vilket informationen från de preventiva tvångsmedlen ska bidra till den effekten skiljer sig mellan olika typer av operationer.

En skiljelinje beträffande de kalkylerade effekterna av preventiva tvångsmedel kan sålunda dras mellan *å ena sidan*

- operationer där den brottsliga verksamheten rör en viss händelse som befaras inträffa under den tidsperiod som de preventiva tvångsmedlen omfattar (i realiteten högst två månader<sup>43</sup>), t.ex. operationer som avser attentatshot i närtid eller otillåten påverkan, och *å andra sidan*
- operationer där den brottsliga verksamheten är mer långsiktig eller är perdurerande, t.ex. operationer inom kontraspionagens område eller avseende s.k. verksamhetshot inom kontra-terrorismens område.

Det finns exempel på operationer som rör politisk extremism i båda grupperna.

I breda drag kan följande sägas om skillnaderna mellan de effekter som de preventiva tvångsmedlen beräknas ha i dessa två typer av operationer.

---

<sup>43</sup> Preventiva tvångsmedel används som framgått inte under några längre perioder. Normalt sett är tillståndstiden en månad, och i ett fåtal fall har förlängning medgetts med ytterligare en månad. Operationer med preventiv tvångsmedelsanvändning som pågår längre än två månader förekommer i praktiken inte.

Vid operationer av den förstnämnda typen är förhoppningen ofta att (bl.a.) genom de preventiva tvångsmedlen kunna övervaka personerna till dess att risken upphört, och att på så sätt – redan på grundval av information från dessa tvångsmedel – kunna ingripa mot de aktuella personerna, om de synes vara i färd med att förverkliga risken (t.ex. ett attentat eller ett angrepp mot politiska motståndare). Tidsfaktorn är här betydelsefull, och det handlar ofta om att snabbt få tillräckligt med information för att värdera och under en kortare tid övervaka en risk samt vidta avbrytande åtgärder, om detta behövs.

Vid operationer av den andra typen – som alltså gäller mer långsiktig verksamhet eller mer långsiktiga hot – ses de preventiva tvångsmedlen i stället ofta som ett nödvändigt första steg på vägen. Den direkta förhoppningen beträffande de preventiva tvångsmedlen är ofta att de ska ge tillräckligt med information för att nå upp till en sådan misstanke mot personen att en förundersökning kan inledas (normalt om försök, förberedelse eller stämpling), och att den information som sedan kan inhämtas inom ramen för förundersökningen ska vara tillräcklig för att förhindra att brottet fullbordas. Tidsfaktorn är normalt i dessa fall inte lika betydelsefull, utan fokus ligger på att det utan de preventiva tvångsmedlen inte alls går att komma framåt. Någon stark förhoppning om att den inledda förundersökningen i sin tur ska leda till åtal och dom finns relativt sällan. Förutom lagföring kan dock åtgärder för att förhindra brottsligheten som vidtas på grundval av den information som erhållits vara t.ex. samtal med den som tvångsmedlet avser eller med andra som berörs av den brottsliga verksamheten. Följande formuleringar från en tvångsmedelsansökan får i detta avseende anses som typiska.

Det är därför av synnerlig vikt för Säkerhetspolisens förebyggande uppdrag att kunna utröna anledningen till [personens] vistelse i landet, vilka han har kontakt med och hur länge han kan förväntas bli kvar. [...] Med anledning av den ovan nämnda informationen finns det särskild anledning att anta att [personen] deltar i verksamhet som är att betrakta som förberedelse och/eller medhjälp till terroristbrott. Det går mot bakgrund av den information som Säkerhetspolisen har idag inte att slutgiltigt fastställa om så är fallet eller inte. Ytterligare information krävs för att klargöra om [personen] kan anses som skäligen misstänkt, och om förundersökning därför bör inledas.

### 6.8.17 Faktisk effekt

Det medför särskilda svårigheter att kartlägga de faktiska effekterna av preventiva tvångsmedel såvitt avser att förhindra brott. I de fall den befarade brottsliga verksamheten avser en våldshandling inom en viss tidsperiod (t.ex. attentatshot i närtid och otillåten påverkan) får de brottsbekämpande myndigheterna i och för sig ett facit genom att våldshandlingen inträffat eller inte.

Med kausalitetsfrågan förhåller det sig emellertid på ett annat sätt. Det är i de enskilda fallen mycket svårt att bedöma om den information som de preventiva tvångsmedlen lett fram till har medfört att ett (tänkt) brott har förhindrats. När våld eller skada uteblir kan detta t.ex. bero antingen på att risken aldrig förelegat (hotbilden har överskattats) eller på att mellankommande omständigheter har inträffat som medfört att det befarade brottet inte har blivit av. Sådana mellankommande omständigheter kan innefatta agerande från polisens sida på grundval av information från tvångsmedlen men kan även vara helt oberoende av polisens agerande. Det går sålunda normalt att avgöra om informationen som erhållits med hjälp av tvångsmedlen – ensam eller tillsammans med annan information – har lett fram till att de brottsbekämpande myndigheterna vidtagit någon ytterligare åtgärd, t.ex. som att inleda en förundersökning, att hålla samtal med olika personer eller att vidta andra ”störande” åtgärder. Vad som skulle ha inträffat om dessa åtgärder *inte* hade vidtagits (dvs. skulle en viss risk ha förverkligats) är däremot ofta i det närmaste omöjligt att belägga.<sup>44</sup>

Följande kan noteras från utredningens underlag beträffande de olika operationerna.

#### 6.8.17.1 Kontraterrorism

Inom kontraterrorismens område kan konstateras att 13 av de 21 operationerna har avslutats utan att någon ytterligare åtgärd vidtagits (i tre av dessa 13 operationer hade dock samtliga tvångsmedelsansökningar avslagits). I sex av operationerna – dvs. en knapp tredjedel

<sup>44</sup> Dessa svårigheter avspeglas också i brottsbekämparnas egen redovisning av nyttoeffekten i den s.k. ärendeblanketten (se avsnitt 6.4.4.4). I den redovisningen har det endast i tre fall ansetts belagt att de preventiva tvångsmedlen har medfört att brott förhindrats. Inget sådant fall från ärendeblanketten har avsett den period som omfattas av vår djupundersökning (åren 2008–2010). Detta trots att det i de mer nyanserade svar som getts i samband med djupundersökningen kommit fram omständigheter och bedömningar som starkt talar för att brott i vissa av fallen har förhindrats (se nedan).

– inleddes en förundersökning i samband med att den preventiva operationen avslutades. De resterande operationerna föranledde inte att någon förundersökning inleddes men att frivilliga samtal hölls med de som tvångsmedlet avsett eller med andra personer.

Exempel ur utredningens underlag beträffande de olika operationerna på vad som angetts beträffande fall som inte lett till vidare åtgärder såsom förundersökning eller samtal med olika personer är följande.

Man nådde aldrig upp till skäligen misstanke eller tillräckligt underlag för att inleda en förundersökning.

Att man inte ansökte om förlängning beträffande tvångsmedlet berodde inte på att för lite kom fram för att juridiskt berättiga detta utan på bristande översättningsresurser samt prioritering mot andra ärenden och informationskällor.

Ingen vidare åtgärd med anledning av operationen. Däremot inleddes förundersökning senare (efter att vissa nya uppgifter inkommit bl.a. om personens anknytning till ett visst nätverk).

Beträffande det vidare händelseförloppet vid operationer där förundersökning inletts har bl.a. följande anförts.

Förundersökning inleddes. Under förundersökningen användes hemliga tvångsmedel i cirka två månader. Sedan avbröts åtgärderna trots att misstanken kvarstod eftersom personen flyttade till [ett visst europeiskt land]. En tid därefter lades förundersökningen ner ("brott kan inte styrkas").

Förundersökning inleddes mot personen angående den aktuella brottsligheten. Under denna användes hemliga tvångsmedel under en månad. Det kom då fram att personen hade kontakter med personer i [ett visst konfliktområde] och därmed kunde ha en "spindeln i nätet"-funktion.

Det kan noteras att ingen av de aktuella förundersökningarna vid tidpunkten för djupundersökningen hade lett till någon lagakraftvunnen fällande dom.

Vad slutligen gäller de olika operationer där förundersökning inte inletts, men samtal med olika personer hållits, har bl.a. följande angetts.

Man höll efter tvångsmedlen samtal med den aktuella personen och kunde avskrika honom som risk.



Man kunde (pga. tvångsmedlen tillsammans med andra åtgärder – bl.a. samtal med de två som skulle ha planerat attentatet) avskriva risken.

Man kunde efter uppgifterna från tvångsmedlet hålla samtal med en person som – utan att den som tvångsmedlen avsåg var inblandad – planerade att resa till ett terroristträningläger. Den bedömning som Säkerhetspolisen gör är att personen annars hade rest.

Säkerhetspolisen har i två av operationerna – som båda innefattat samtal med olika personer – ansett att det går att säga att information från de preventiva tvångsmedlen bidragit till att man kunnat förhindra resor till träningsläger/konfliktzoner. Ett sådant samband med ett potentiellt brott finns inte i några andra operationer. Däremot har i tio av operationerna bedömts att man uppnått den ”motsatta” effekten, nämligen att man kunnat avfärda misstankar mot en viss person eller avskriva en viss risk. Det följande är ett exempel på vad man uppgett om detta.

När inget konspirativt förekom på telefonerna och den tilltänkta attentatsdagen närmade sig höll man samtal med de aktuella personerna. De vidgick att de pratat om att döda premiärministern, men sade att det bara var ”fyllesnack”. Detta verkade trovärdigt. Man höll dem under uppsikt till tidpunkten (konferensen) passerat, men inget tyder på att de inte skulle tala sanning. De har sedan inte varit aktuella hos Säkerhetspolisen.

I fem av de 13 operationer som inte föranlett någon ytterligare åtgärd (dvs. ingen förundersökning eller något samtal) har man emellertid inte heller ansett sig kunna avskriva eller nedvärdera risken. I dessa operationer kan tvångsmedlen sålunda inte anses ha haft någon beaktansvärd effekt.

#### 6.8.17.2 Författningsskydd

##### *Autonoma och vit makt-miljön*

Följande har kommit fram vid intervjuerna med Säkerhetspolisens utredare/handläggare om förfarandet i allmänhet på författningsskyddets område. När Säkerhetspolisen vidtar åtgärder mot befarad brottslig verksamhet inom den autonoma eller vit makt-miljön sker det ofta på ett sådant sätt att Säkerhetspolisen inte själv synligt agerar. I stället kan den öppna polisen få ett tips och öka patrulleringen på ett visst område eller liknande. Helst ska det se ut

som en tillfällighet att fler poliser än normalt är ute, gör kontroller eller agerar på ett visst sätt. På det sättet avslöjas inte att Säkerhetspolisen känt till vad som varit på gång samtidigt som risken för brott kan elimineras. Säkerhetspolisens handläggare menar att deras information i kombination med att de vet hur de våldsamma aktivisterna agerar och varför gör att den öppna polisen kan agera på ett sådant sätt att konfrontation undviks. En säkerhetspolis berättar att det vid skarpt läge i samband med större händelser förekommer att Säkerhetspolisen har en handläggare placerad hos den öppna polisens kriminalunderrättelsetjänst. Denne handläggare får löpande information också via Säkerhetspolisens spaning, källdrivning och tvångsmedel.

Beträffande de faktiska effekterna av tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag i operationerna mot autonoma och vit makt-miljön framgår av utredningens underlag följande.

I fyra operationer avseende autonoma grupperingar eller vit makt-miljön anges informationen som erhöles genom tvångsmedlen ha varit av sådan art att åtgärder kunde vidtas för att förhindra brott. Den öppna polisen kunde öka bevakningen och det bedöms att det var detta som medförde att någon konfrontation aldrig kom till stånd. I ett annat fall "råkade" den öppna polisen utföra kontroller och stoppa en bil med aktivister som var på väg att utföra ett angrepp. "Polisen tipsades om att angrepp kunde förväntas ske och därför ökades den polisiära närvaron. Därför inträffade aldrig den planerade attacken." I ett tredje fall fick Säkerhetspolisen besked om att en grupp vit makt-anhängare hade identifierats. Genom att kontakta den öppna polisen anser Säkerhetspolisen att man kunde minska konfrontationens allvar, även om den inte helt kunde avvärijas. Några personer skadades, men det hade enligt intervjupersonen varit värre om avlyssning inte hade skett. I den fjärde operationen kunde den öppna polisen stoppa en person som bedömdes vara på väg att utföra en våldsam aktion i samband med ett internationellt toppmöte.

Förmodligen ledde inte någon av operationerna till rättsliga åtgärder i form av åtal eller dom. Osäkerheten beror på att handläggarna inte alltid vet vad som sker efter det att den öppna polisen varskotts.

På goda grunder kan följaktligen fyra av de 17 genomgångna operationerna riktade mot den autonoma miljön antas ha förhindrat brott tack vare användningen av tvångsmedel. Det är omkring 25 procent av operationerna. Det bör tilläggas att det

givetvis är svårt att veta om och i så fall vilka brott som förhindrades eftersom i tre av operationerna planerna aldrig kom att sättas i verket. Troligen handlade det om mindre allvarliga brott eftersom det inte finns några uppgifter om vapen eller sprängmedel. I ett av fallen förekom dock en pyroteknisk produkt. I den tredje operationen skedde visserligen en konfrontation, och det är givetvis svårt att veta vilka brott som polisen förhindrade genom att vara på plats.

I en operation som gällde vit makt-miljön förelåg uppgifter om allvarliga attentatsplaner och en vapengömma. Inga sådana planer avslöjades, men däremot kom uppgifter fram vilka bedöms ha föranlett att ett uppmärksammat brott av helt annat slag inom extremistmiljön kunde klaras upp. Utredningen ledde till fällande dom.

De trodde att det fanns fler vapengömmor, men inga uppgifter kom fram om några vapen.

Den vanligast förekommande uppgivna nyttan med de preventiva tvångsmedlen rör inte fall där det belagts att brott faktiskt kunnat förhindras, utan situationer där Säkerhetspolisen fått klarlagt risken för att allvarliga brott skulle begås av personer inom extremistmiljöerna. I de aktuella operationerna har resultatet för det mesta varit att misstankar kunnat avföras. Det uppges att detta kunde ske i sju av operationerna mot den autonoma miljön och i en operation mot vit makt-miljön.

### *Organiserad brottslighet*

Det är svårt att bedöma nytta av användningen av preventiva tvångsmedel mot organiserad brottslighet. Den påvisade nyttan i form av att avstyra otillåten påverkan i form av grova våldsbrott är mycket begränsad. Inte något sådant brott kunde med någon säkerhet avstyras. Om i stället nyttan är att Säkerhetspolisen får klarlagt att några faktiska angreppsplaner inte föreligger (dvs. att risken kan avskrivs) är tvångsmedlen betydligt framgångsrikare. Ett vanligt uppgivet resultat är följaktligen att misstankar mot en bestämd person eller planer inom en viss gruppering kunde avföras.

I fem av operationerna uppges uppgifter ha kommit fram om otillåten påverkan eller andra brott som inte omfattades av ansökan. I ett fall gällde det planerade brott mot en myndighets-

person och en annan person. Det var i de fem operationerna som information kunde användas och delges den öppna polisen. Sett till kringliggande brottslighet synes operationerna således ha varit mycket framgångsrika.

Flera intervjupersoner vittnar om att de preventiva tvångsmedlen ökat deras kunskap om den organiserade brottsligheten och att det är lätt att överskatta de involverade personernas vilja och förmåga. Särskilt viktig för Säkerhetspolisen var en av de första preventiva operationerna som bedömdes ge god inblick i hur den kriminella broderskapsmiljön fungerar. ”Vi fick insyn i miljön. Vem som umgås med vem, vem som har hand om klubbkassan, vilka som skaffar vapen, deras jargong och sådant”, som en handläggare uttryckte det. På ett mer strategiskt plan uppges att denna insikt har fått till följd att värderingen av hotbilden blivit mera realistisk. Man kan därför säga att den ökade kunskapen om broderskapsgrupperingarnas vilja och förmåga har fått strategisk betydelse för myndigheternas arbete med att hantera frågor om otillåten påverkan.

### 6.8.17.3 Kontraspionage

I en av de två operationerna på kontraspionagets område där preventiva tvångsmedel beviljats ledde uppgifterna som erhöles inte till någon effekt alls (risken kunde inte avskrivas och ingen vidare åtgärd vidtogs). I den andra operationen inleddes sedan en förundersökning och det uppges att det var bl.a. uppgifter från de preventiva tvångsmedlen som ledde till att detta kunde ske. Förundersökningen mynnade ut i en rekommendation från åklagaren att den aktuella personen (samt ytterligare en person) som hade diplomatisk immunitet skulle ombes lämna landet, samt att en viss person skulle nekas inresetillstånd i landet.

### 6.8.18 Särskilt om överskottsinformation

Det har i flera av operationerna kommit fram uppgifter om annan brottslighet än den som tillståndet har avsett. Som framgått har denna överskottsinformation i många fall inte fått användas för att utreda brotten. Informationen har gällt bl.a. misshandel och människosmuggling (se 6.8.14 ovan). Ett stort antal av intervjupersonerna har

uttryckt att de anser att de nu gällande reglerna om överskotts-information är orimliga. Detta har upplevts som frustrerande.

Ett typiskt exempel är en av de intervjuade handläggarna hos Säkerhetspolisen, som beskrivit hur hon har suttit och lyssnat på upptagningar där misshandel pågått, eller där vapenbrott varit för handen, men inte fått göra något.

## **6.8.19 Några slutsatser**

### **6.8.19.1 Svårfångad brottslighet**

Inledningsvis kan konstateras att de preventiva tvångsmedlen, precis som hemlig rumsavlyssning, används mot svårbekämpad brottslighet. De personer som tvångsmedlen riktas mot på kontraspionagens områden synes i regel ha en säkerhetsdisciplin som är i nivå med den som konstaterats i ärendena om hemlig rumsavlyssning. På författningsskyddets område är säkerhetsnivån som regel något lägre än vid operationerna om hemlig rumsavlyssning, men i vissa fall i är nivåerna i paritet. Också vad gäller kontraterrorismen är – i vart fall i de operationer som avser attentatshot i närtid – säkerhetsnivån hos de avlyssnade/övervakade något mer varierad. Här rör det sig i vissa fall i stället om personer man vet mycket lite om vid ansökningstillfället (men där den informationen som söks genom tvångsmedlen inte kan åtkommas tillräckligt snabbt med användning av andra inhämtningsmetoder).

### **6.8.19.2 De bedömningar som görs inför ansökningar om preventiva tvångsmedel**

Inför att Säkerhetspolisen föreslår åklagaren att ansöka om preventiva tvångsmedel bedöms givetvis om de lagliga förutsättningarna för sådana tvångsmedel är uppfyllda. En analys görs således bl.a. av om det finns särskilda skäl att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet av visst slag, och av om tvångsmedelsåtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet.

I bakgrunden ligger därvid en riskanalys som sker utifrån konkreta riskindikatorer. Omständigheter som bedöms som relevanta är bl.a. sådana som hänför sig till den aktuella personen – men också sådana som hänför sig till den miljö som personen

befinner sig i – beträffande vilja och förmåga. Det kan gälla t.ex. uttalade hot och vapeninnehav eller tillgång till vapen.

I flera miljöer bedömer Säkerhetspolisen att närmast latent risker finns, och personer i dessa bevakas ofta mer eller mindre kontinuerligt genom t.ex. källdrivning och spaning. Preventiva tvångsmedel mot någon av personerna blir dock aktuella endast när risken för ett brott av ett visst slag med anledning av särskilda (konkreta) omständigheter bedöms som särskilt hög. Därtill bedöms risken i tvångsmedelsfallen inte kunna övervakas och hanteras – och därmed inte den befarade brottsligheten förhindras – utan användningen av hemliga tvångsmedel. Detta kan bero på t.ex. att de andra informationsinhämtningsmetoder som står till buds inte kan förväntas ge resultat tillräckligt snabbt (eller inte kan förväntas ge något resultat alls).

### **6.8.19.3 Åtgärder på ett tidigt stadium – innan en förundersökning om ett osjälvtändigt brott kan inledas**

Även de hemliga tvångsmedlen under förundersökning på Säkerhetspolisens område används ofta i syfte att förhindra brott. Detta är möjligt eftersom förundersökningarna avser osjälvtändiga brott – dvs. försök, förberedelse eller stämpling – och åtgärderna för att utreda dessa även kan ha till syfte att hindra att brottet fullbordas (se beträffande hemlig rumsavlyssning avsnitt 6.7.20.1). I de operationer där tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag har beslutats har det bedömts att det, trots att särskilda skäl funnits att anta brottslig verksamhet av visst slag, inte funnits ett tillräckligt underlag för att inleda en förundersökning om ett visst (normalt osjälvtändigt) brott. Detta medför att åtgärderna har satts in på ett jämförelsevis tidigt stadium.

Det har samtidigt av ett antal intervjupersoner framhållits att den grad av konkretion som vid en ansökan om preventiva tvångsmedel krävs beträffande den brottsliga verksamheten har medfört att de preventiva tvångsmedlen kunnat användas endast på ett stadium där underlaget ligger mycket nära det som krävs för att inleda en förundersökning. Samtliga intervjuade åklagare har också angett att de i ett flertal av operationerna ansett att det tillgängliga materialet legat mycket nära gränsen för vad som skulle krävas för en förundersökning med hemliga tvångsmedel. Det har inte varit

ovanligt att förundersökningar följt operationerna om preventiva tvångsmedel.

Det kan noteras att det av de intervjuade handläggarna inte synes uppfattas som problematiskt – utan snarare berättigat – att ett krav på konkretion ställs beträffande de indikatorer som åberopas för att en risk vid ansökningstillfället föreligger för brottslighet av ett visst slag (t.ex. ett attentat). Det upplevda problemet hänför sig i stället till att konkretionskravet inriktas på att risken måste avse en viss gärning, dvs. att ett visst befarat förlopp måste beskrivas. Som framgått av redovisningen kan i flera fall en rad olika scenarier vara tänkbara.

#### 6.8.19.4 Är den preventiva tvångsmedelsanvändningen framgångsrik eller inte?

Som framgår är det – främst av kausalitetsskäl – mycket svårt att bedöma i vilken utsträckning preventiv tvångsmedelsanvändning leder till att brott förhindras. Att en viss risk inte har förverkligats kan ju bero såväl på att polisen vidtagit någon åtgärd eller på att någon annan mellankommande omständighet som att en fara aldrig förelegat. Denna svårighet måste beaktas när effektiviteten värderas.

Information som bedömts vara av någon betydelse för Säkerhetspolisen – och som ansetts inte rimligen kunna komma åt på annat sätt än genom tvångsmedel – har erhållits i nästan samtliga fall. Den vanligaste typen av information har rört de aktuella personernas kontaktmönster eller kontaktnät (vilket närmast är en naturlig följd av teletvångsmedlens karaktär). Ofta har information också kommit fram om planer eller verksamhet av något slag. Mängden och användbarheten av informationen har som framgått varierat.

Det är alltså mycket svårt att belägga att en viss åtgärd leder till att ett brott förhindras.<sup>45</sup> I sex av de 56 preventiva operationerna (dvs. i drygt 10 procent av fallen) har dock uppgifter kommit fram i vår djupundersökning som i vart fall ger goda grunder att anta att information från tvångsmedlen bidragit till att brott har förhindrats.

---

<sup>45</sup> Dessa svårigheter avspeglar sig som nämnts i redovisning av nyttoeffekten i den s.k. ärendebanketten (se avsnitt 6.4.4.4).

I en betydligt högre andel av fallen har framgått att information från tvångsmedlen i vart fall medfört att olika åtgärder vidtagits från de brottsbekämpande myndigheternas sida. Det har rört sig bl.a. om samtal i förhinderande syfte med de som varit föremål för tvångsmedlen eller med andra, eller om att en förundersökning har inletts där fortsatt informationsinhämtning skett. Den vanligast förekommande effekten i de preventiva operationerna synes dock vara att risken kunnat klargöras på så sätt att vissa personer kunnat avskrivas eller nedvärderas som hot. Även ett flertal andra effekter har kommit fram (se avsnitt 6.8.17).

Den belagda ”träffsäkerheten” vid användning av preventiva tvångsmedel för att förhindra brott måste anses något lägre än den är vid Säkerhetspolisens användning av tvångsmedel under förundersökning (se beträffande hemlig rumsavlyssning t.ex. avsnitt 6.7.20.4). Detta är måhända en naturlig följd av att de preventiva tvångsmedlen används på ett tidigare stadium, då en mindre mängd information normalt finns tillgänglig beträffande det (fullbordade) brott som riskeras. I så fall är förhållandet något som får accepteras, om preventiva tvångsmedel tillåts.

Vid värderingen av de preventiva tvångsmedlens nytta – och därmed vid avgörandet om tvångsmedlen bör vara tillåtna – måste emellertid beaktas även de konsekvenser som ett fullbordande av de aktuella brotten skulle medföra. Flertalet av de genomgångna operationerna har avsett risker för omfattande person- och sakskador. Det har ofta rört sig om attentat mot ett stort antal personer. De fall där vi ansett att det finns goda grunder att anta att brott förhindras har t.ex. dels gällt resor till s.k. terroristträningläger och konfliktzoner (två fall) och dels attacker eller våldsamma konfrontationer i Sverige (fyra fall).

#### 6.8.19.5 Integritetsintrång

De tvångsmedel som använts enligt 2007 års preventivlag är hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Det rör sig alltså om tvångsmedel som definieras i och vid förundersökningar tillämpas enligt regler i 27 kap. rättegångsbalken.

Oftast har det i de preventiva operationerna rört sig om teletvångsmedel som riktats mot teleadresser kopplade till mobiltelefoner. Integritetsintrånget för tredje man synes således ha varit



begränsat och ofta inskränkt sig till de som deltagit i telefonsamtal med person som tvångsmedlet riktats mot. De integritetsrelaterade frågor som främst behandlats vid domstolssammanträdena har rört teleadressernas anknytning till den person som tvångsmedlet avsett. Ibland har även tillståndstiden diskuterats. När tvångsmedlen rört fasta telefoner har även frågan diskuterats vilka andra personer än den mot vilken tvångsmedlet riktats om finns i hushållet. I dessa fall har viss avlyssning även skett av sådana personer.

Det finns inget som tyder på att de preventiva tvångsmedlen satts in slentrianmässigt, eller att de fortsatt att användas trots att de skäl som gällde vid ansökningstillfället upphört (t.ex. att en viss risk inte längre bedömts föreligga). Det har sålunda inte varit ovanligt att verkställigheten under den tid som ett domstolsbeslut gällt har avbrutits och att åklagaren har hävt tillståndet. Så har också skett i fall när den person som tillståndet gällt under en period inte använt teleadressen, t.ex. i samband med utlandsresor.

## **6.9 Djupundersökning av preventiva tvångsmedel inom den öppna polisen**

### **6.9.1 Inledning**

Utredningen har gått igenom tre operationer där den öppna polisen använt preventiva tvångsmedel. Samtliga operationer är av författningsskyddskaraktär och skulle lika gärna kunnat ha handlagts av Säkerhetspolisen. Därför redovisas den öppna polisens användning översiktligt.

Metoden vid undersökningen har varit i huvudsak densamma som beträffande preventiva tvångsmedel hos Säkerhetspolisen (se avsnitt 6.8). De tre undersökta operationerna utgör således samtliga operationer beträffande preventiva tvångsmedel inom den öppna polisens område under åren 2008–2010. Efter att operationerna identifierats av Åklagarkammaren för Säkerhetsmål, som handlägger samtliga ansökningar om preventiva tvångsmedel, har handlingarna studerats på plats hos de handläggande polismyndigheterna. Intervjuer har hållits med handläggande poliser och åklagare i samtliga operationer, samt med domare och offentliga ombud i samma omfattning som beträffande Säkerhetspolisens operationer.

## 6.9.2 Operationerna

Vid samtliga operationer har det varit fråga om tvångsmedel enligt 1 § 6 i 2007 års preventivlag, dvs. s.k. systemhotande brottslighet.

En operation gäller otillåten påverkan från organiserad brottslighet, en annan operation otillåten påverkan från en person utanför kretsen av kriminella personer eller extremister och ett tredje en kombination av attentatsplaner och otillåten påverkan från både den autonoma miljön och personer involverade i organiserad brottslighet.

De tre operationerna gällde sju personer, varav en var till identiteten okänd (hemlig kameraövervakning)

Sammanlagt omfattar undersökningen elva beslut (inklusive ett förlängningsbeslut). Flertalet avser hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Tre av besluten – däribland förlängningsbeslutet – avser dock hemlig kameraövervakning.<sup>46</sup> De beslut som innefattar hemlig teleavlyssning gäller sju mobilabonnemang och fyra IMEI-nummer.

Den ena operationen gällde otillåten påverkan mot en förtroendevald i form av trakasserier och hot. Det uppgavs att några hot anspelade på den förtroendevaldes död. För att kunna identifiera den person som agerade och hindra allvarliga angrepp sattes kameraövervakning in för att bevaka den hotades bostad och parkering. Kamerorna installerades på ett sådant sätt att tredje man i begränsad utsträckning skulle filmas. Inget misstänkt registrerades dock av kamerorna. Annan information ledde dock till att en person anhölls. Den intervjuade polisen karaktäriserar den utpekade personen som ”något av en rättshaverist”. Operationen skiljer sig därför markant från samtliga undersökta operationer som gäller författningsskydd. Efter förhör släpptes mannen på fri fot. Den intervjuade polisen uppger att den förtroendevalde därefter ”fick vara i fred”.

En annan operation gällde befarad terroristbrottslighet i form av en sprängning av en myndighetsbyggnad eller en annan viktig plats. Det angavs att det fanns information bl.a. om några personer som skulle ”göra något historiskt” och att sprängmedel fanns tillgängliga. Konstellationen bakom var ovanlig eftersom den uppgavs bestå av personer i den autonoma miljön och några som

---

<sup>46</sup> Se vidare om beslutens fördelning mellan tvångsmedlen och deras varaktighet avsnitt 6.4.4.1 och 6.4.4.3. (Att det totala antalet tillstånd för perioden 2008-2010 som anges där är tio beror på att förlängningsbeslut, som framgått, inte räknats särskilt i den summeringen.)

var kopplade till en annan gruppering. I bakgrunden fanns uppgifter om vissa aktuella händelser som konspiratörerna bedömdes ha intressen av att motverka. Hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning sattes in. Domstolen inskränkte kameraanvändningen i tiden. Information kom fram som medförde att polisen kunde avskriva risken för attentat.

Den tredje operationen handlade om två personer inom den organiserade brottsligheten som uppgavs vara ”satta under hårt tryck av myndigheterna”. Uppgifter om tidigare brottslighet förekom avseende narkotika, utpressning och bedrägerier. I bakgrunden fanns även uppgifter om grova våldsbrott. Vid olika möten eller konfrontationer med myndighetspersoner uppgavs förekomma både förtäckta och tydliga hot. Polisen befarade ett attentat riktat mot myndighetspersoner, men uppgifterna bedömdes inte vara tillräckliga för att inleda förundersökning. Därför sattes preventiva tvångsmedel in i form av hemlig teleövervakning, även historisk, och hemlig teleavlyssning. Skälet till att operationen genomfördes av den öppna polisen och inte Säkerhetspolisen var enligt intervjupersonerna den omfattande kunskap som redan fanns upparbetad hos den öppna polisen om de två personerna. Några uppgifter kom dock inte fram, och en förklaring som lämnats är att de inblandade var ”otroligt skickliga” och ”disciplinerade”. De sade ”nästan ingenting på telefonerna” och uppgavs anlita andra för riskfyllda uppdrag, personer som mer än gärna ville ha en del i det lyxliv som huvudmännen levde. Någon relevant information kom således inte fram genom tvångsmedlen.

### 6.9.3 Vissa slutsatser

Den öppna polisen har alltså endast genomfört tre operationer med preventiva tvångsmedel. Underlaget för slutsatser är därmed begränsat. Det omedelbara intrycket är dock att det i huvudsak inte är någon skillnad mellan den öppna polisens och Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen.

Till följd av brottslighetens natur hade två av operationerna lika gärna kunna utföras av Säkerhetspolisen. Skälet till att det var den öppna polisen som använde tvångsmedlen var att den öppna polisen hade bättre kunskaper om de involverade personerna och redan upparbetade rutiner för att följa dessa. Operationen som gällde

otillåten påverkan mot en förtroendevald på lokalplanet är dock inte ett lika typiskt ärende för Säkerhetspolisen, eftersom inget talade för att påverkan kom från organiserad brottslighet. Det är den öppna polisen som normalt hanterar otillåten påverkan av det slaget.

På liknande sätt som i Säkerhetspolisens operationer förelåg i botten vad som skulle kunna benämnas som en grundläggande risknivå för allvarlig brottslighet. Det var fråga om kända våldsverkare som bedömdes ha både vilja och förmåga att begå den aktuella typen av brott. I fallet med den förtroendevalda handlade det dock om en person som ännu inte var identifierad. Tvångsmedlen sattes i samtliga fall in för att klarlägga en förhöjd risknivå och försöka avvärja brott. Antingen fanns det konkret information om att allvarlig brottslighet skulle utföras, eller som i fallet med den förtroendevalda om en rad trakasserier och hot, varvid några hot bedömdes som allvarliga.

## **6.10 Utredningens möten med aktörerna**

### **6.10.1 Inledning**

Utredningen har, utan anknytning till enskilda ärenden eller operationer, sammanträffat med aktörerna för att informera sig om deras allmänna erfarenheter av tillämpningen av lagarna. Ett flertal möten har ägt rum med poliser, tulltjänstemän, åklagare, offentliga ombud och domare. Mötena har hållits med var och en av kategorierna för sig. Möten med samtliga nämnda kategorier har skett i Stockholm, Malmö och Göteborg.

I huvudsak kan sägas att det som framgått vid dessa diskussionsmöten bekräftar den bild som framträtt genom ärendeblanketten och djupundersökningen. Det som anförts vid mötena kompletterar dock i vissa avseenden den information som erhållits genom uppgifterna om de enskilda ärendena/operationerna. Nedan återges något av det som förekommit vid mötena.

Det finns skäl att redan inledningsvis framhålla att nästan alla de representanter för brottsbekämpande myndigheter som utredningen sammanträffat med har framhållit att användningen av hemliga tvångsmedel i allmänhet – och hemlig rumsavlyssning i synnerhet – är mycket resurskrävande. Detta gäller inte endast tekniska utan framför allt personella resurser. Såväl förberedelserna för

åtgärderna som verkställigheten och genomgången samt den vidare hanteringen av det insamlade materialet kräver mycket tid från personal hos polis och åklagare. Vid hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning måste ofta även tolktjänster tas i bruk.<sup>47</sup> Det är mot denna bakgrund, anser myndigheterna, som det faktum att det är få avslag på tvångsmedelsansökningar ska ses. Många fall där tvångsmedlen enligt de lagliga förutsättningarna skulle kunna komma i fråga sorterar bort av resursskäl. När en tvångsmedelsansökan väl görs är den alltid mycket väl grundad.

### 6.10.2 Polis och åklagare

De huvudsakliga synpunkter som kommit fram vid de olika mötena med polis och åklagare är mycket lika varandra.

Det har påpekats att reglerna om de hemliga tvångsmedlen, eftersom de riktar in sig på ett brott som begås av en gärningsman vid ett tillfälle, inte stämmer överens med hur verkligheten ser ut i dag. Inom den organiserade brottsligheten är det i stället fråga om en ”pågående verksamhet”. Det har dock samtidigt framhållits att det är av vikt att brottsutredningen i möjligaste mån inriktas på en viss misstanke.

I de konstellationer som hemlig rumsavlyssning oftast riktats mot finns ofta i vart fall 10 brottsmisstankar. Vid avlyssningen kommer det sedan in ännu fler misstankar. Man måste begränsa sig och får inte låta utredningen växa ohämmat. Man måste ha resurser att ta hand om informationen och är inte intresserad av småbrott. Det gäller att hålla den röda tråden i utredningen. Att utifrån avlyssnade samtal reda ut något annat än den aktuella misstanken (tråden) är ofta omöjligt. Det går helt enkelt inte att förstå. Framgångsprocenten blir för låg, om man inte följer den röda tråden.

Beträffande resurser och prioriteringar har i övrigt bl.a. följande anförts.

Hemlig rumsavlyssning är mycket resurskrävande. Det leder till återhållsamhet med att ansöka om hemlig rumsavlyssning.

En analys av om det är värt kostnaden är avgörande innan man går in med hemlig rumsavlyssning. Vid prioriteringen av i vilka ärenden hemlig rumsavlyssning ska användas (resursprioritering) går brott mot

---

<sup>47</sup> De brottsbekämpande myndigheterna i Norge har f.ö. uttryckt samma uppfattning i denna fråga som de svenska, se NOU 2009:15 s. 127.

liv och lem oftast före narkotikabrottslighet. I övrigt är utsikterna till framgång avgörande.

Det händer att åklagarna håller emot polisernas önskemål om en framställan om hemlig rumsavlyssning. Detta beror inte på att skälig misstanke saknas (det är kvalificerade poliser som hanterar ärendena och de gör normalt rätt bedömning i detta avseende). Ibland kan det bero på felaktig straffvärdebedömning (detta är inte poliserna vana vid). Emellanåt håller polisen emot när åklagare vill ansöka om hemlig rumsavlyssning, då pga. resursskäl.

Såvitt avser den information som kalkylerats vid användning av hemlig rumsavlyssning har bl.a. följande angetts.

Typiskt sett är den information man söker genom buggning vad folk ska göra och var, alltså detaljer kring något som de på goda grunder tror ska inträffa.

Normalt pratas inte rätt ut om begångna eller planerade brott.

Hemlig rumsavlyssning – där man pratat i kod – är normalt en viktig del i bevisningen som en pusselbit. Ibland kan detta t.ex. pusslas ihop med 1 500 telefonsamtal. Tvångsmedlen kompletterar sålunda varandra.

Det har också betonats att de olika hemliga tvångsmedlen i allt högre utsträckning måste ses som delar av ett pussel där både de övriga tvångsmedlen och andra informationsinhämtningsmetoder ingår. Detta har angetts bero delvis på att de misstänkta blir allt mer säkerhetsmedvetna.

Ingen teknik motsvarar värdet av att ha en källa (person) i den aktuella miljön.

När hemlig rumsavlyssning används förekommer nästan alltid också spaning.

Hemlig rumsavlyssning används sällan i början av förundersökningen utan kommer in senare. Ofta har man använt hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utan att detta har gett något. Inte ens när det är bråttom kommer hemlig rumsavlyssning till stånd omedelbart, eftersom verkställighet/installation tar ett tag.

Det har varit en glidning efter att de misstänkta blivit mer medvetna om hemlig teleavlyssning. Nu träffas man i stället i högre utsträckning och pratar. Det senaste är att man använder gmail/hotmailkonton där båda har lösenordet för att kommunicera. Därmed kan båda läsa sparade meddelanden, och man behöver inte skicka dem.

Polisen har ”en motståndare som är värd namnet” i dag. Motmetoder används, t.ex. krypterade telefonitjänster. Det räcker inte med en typ av tvångsmedel i dag, utan det behövs flera som ”griper in i olika situationer”. Hemlig teleavlyssning kan i vissa situationer fortfarande ge något. Särskilt i stressade situationer släpper de misstänkta på disciplinen. Folk stämmer dock ofta endast träff per telefon och säger det viktiga vid möten. Eftersom hemlig rumsavlyssning är ett nytt tvångsmedel finns dock inte disciplin fullt ut hos motståndarna beträffande detta tvångsmedel.

Det finns ett starkt önskemål att kunna använda hemlig kameraövervakning vid hemlig rumsavlyssning. Detta är inte bara en effektivitetsfråga utan även en rättssäkerhetsfråga att man kan avgöra vem som säger vad. Någon gång har också diskussionen dessutom gått över till anteckningar på whiteboard när det intressanta förekom.

Vissa kommentarer har gjorts i relation till integritetsintrånget.

Man vill bl.a. av resursskäl lyssna så lite som möjligt. Buggning av bilar föranleder en mycket mindre arbetsbörda än buggning av bostäder. Man lyssnar inte i bilar annat än när de misstänkta är där. Hemlig kameraövervakning utanför en lägenhet kan minska lyssningen eftersom man kan se när personer går till eller från denna. Ibland villkorar domstolen på så sätt att lyssning endast får ske när det konstaterats att den misstänkte är på plats, t.ex. vid avlyssning som avser publika platser.

Bostäder buggar man ”i sista hand”, för att detta är mest resurskrävande, med lyssning dygnet runt (ofta har de misstänkta vänt på dygnet).

Vid avlyssning i bostad är det oundvikligt att viss lyssning sker på andra än den misstänkte. Man har dock inte tid eller råd ”att lyssna på skitsnack”. Rutinen är därför att ”så fort man har ovidkommande personer i örat” så slutar man lyssna.

Såvitt avser överskottsinformation har framhållits att den strikta regleringen i lagen om hemlig rumsavlyssning i vissa fått följder som upplevts som otillfredsställande.

Det har inträffat att man hört om en våldtäkt som skett men att man inte fått göra något.

Det har hänt att man fått reda på att någon haft en pistol till försäljning men inte kunnat göra något.

Det har slutligen anförts att buggning i vissa fall inte kunnat ske på grund av ett beslut inte kunnat erhållas från domstol i tid.

Man avstår inte från att ansöka om hemlig rumsavlyssning för att man inte tror sig kunna få beslut i tid. Det har dock hänt att man, efter att ha ansökt, förlorat "gyllene lägen" för att beslutet inte hunnit komma i tid.

Tidsaspekten är ofta särskilt viktig vid narkotikabrottslighet. Det kan bli akut med hemlig rumsavlyssning vid t.ex. en kontrollerad leverans. Både beträffande hemlig rumsavlyssning och beträffande hemlig teleavlyssning/hemlig teleövervakning är det här viktigt med snabba beslutsvägar. Vid en viss tingsrätt kan detta oftast lösas tack vare vänligt inställda domare. Detta är dock inte fallet vid en viss annan tingsrätt.

Det behövs en möjlighet till interimistiska beslut beträffande samtliga hemliga tvångsmedel. Detta är en viktig fråga. I många ärenden har hemlig rumsavlyssning fallit pga. att man inte kunnat få in utrustningen i tid.

### 6.10.3 Offentliga ombud och domare

Mötena med offentliga ombud och domare behandlas också i det kapitel i utredningen som avser rättssäkerhetsgarantier (kapitel 9). Där framgår bl.a. att såväl ombuden som domarna överlag anser att det material som presenteras för dem vid sammanträdena utgör ett tillräckligt underlag för att besluta i tvångsmedelsfrågan. Här ska endast kort återges något av det som kommit fram och som hänför sig till tvångsmedlens integritetsintrång samt till att avslagsfrekvensen är låg beträffande tvångsmedelsansökningarna.

De offentliga ombuden har anført bl.a. följande.

Han tycker att de andra aktörerna lyssnar på honom. När han argumenterar för inskränkningar och villkor brukar han få gehör.

Han tycker att hans synpunkter beaktas.

Domarna har angett bl.a. följande.

Det är få avslag, och skälet är att det kommer bra framställningar som framstår som motiverade.

Han har inget minne av att någon ansökan har återkallats av åklagaren vid något sammanträde. Däremot förekommer att det jämfört med åklagarens yrkande, efter diskussionen vid sammanträdet, blir fråga om



inskränkningar i tid eller genom att villkor ställs upp. Exempel på villkor är att det vid buggning kan krävas att det genom spaning ska ha etablerats att den misstänkte befinner sig på platsen. I samband med dessa diskussioner retirerar ibland åklagaren och justerar sin ansökan.

Inskränkningar eller villkor i tillstånden är vanligare än avslag. Ofta blir det en diskussion vid sammanträdet som leder till detta (antingen i beslutet eller genom en justering i ansökan).

Ingen domare på tingsrätten har haft känslan av att åklagare/polis är ute efter något annat än det som anges som grunden för ansökan. Det sker enligt hans uppfattning inget ”allmänt fiskande”.

#### 6.10.4 Särskilt om Säkerhetspolisen

Vid samtal med företrädare för Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har dessa ansett sig föranledda att kommentera

- nedgången i antalet ansökningar om – och därmed tillstånd till – hemliga tvångsmedlen enligt 2007 års preventivlag,
- de särskilda svårigheterna i att definiera och bedöma nyttan av tvångsmedlen inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, samt
- de omständigheter som föranleder att de genomsnittliga tillstånds- och verkställighetstiderna såvitt avser tillstånd enligt 2008 års lag är längre än beträffande hemliga tvångsmedel enligt andra lagar.

##### 6.10.4.1 Nedgången under i antalet ansökningar om hemliga tvångsmedel

Som framgått har antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag under åren 2009-2011 varit betydligt lägre än under det inledande året 2008 (se avsnitt 6.4.4). Detta har föranletts av en lika stor minskning av antalet ansökningar.

De brottsbekämpande myndigheterna har framhållit att minskningen delvis torde bero på att lagen inte utformats på ett ändamålsenligt sätt vilket medfört att Säkerhetspolisen – när detta efter en tid stått klart – varit mindre benägen att begära tvångsmedel enligt lagen. Minskningen har dock enligt Säkerhetspolisen också varit resurs- och prioriteringsrelaterad. Under året 2010 har ett antal ärenden föranlett större utredningar avseende terroristrelaterad

brottslighet. Dessa prioriterade ärenden har varit sådana att förundersökningar med bl.a. hemliga tvångsmedel pågått eller kunnat inledas, och preventiva tvångsmedel har därmed inte varit aktuella i ärendena. Ärendena har tagit stora resurser i anspråk vilket lett till att annan verksamhet minskat i sin omfattning. Även en omorganisation som pågått inom Säkerhetspolisen kan ha haft en viss tillfällig betydelse för minskningen.

#### 6.10.4.2 Svårigheten att definiera och bedöma nytta

Vid möten med Åklagarkammaren för Säkerhetsmål och företrädare för Säkerhetspolisen har understrukits att nyttan av hemliga tvångsmedel är särskilt svår att mäta beträffande tillstånd inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Detta beror, anser de, *dels* på att nytta knuten till Säkerhetspolisens huvuduppdrag – att förebygga och förhindra brott – ofta är svårare att konkretisera och belägga än regelrätt utredningsnytta, *dels* på de speciella förhållanden som råder beträffande den brottslighet som förekommer inom Säkerhetspolisens område.

Brottstyperna som Säkerhetspolisen bekämpar är, betonas det, av den arten att de helt enkelt inte får fullbordas. Detta innebär att hemliga tvångsmedel sätts in på ett tidigt stadium, tidigare än vid t.ex. ett mord, rån eller narkotikabrott. Ett syfte med hemliga tvångsmedel under förundersökning är förvisso alltid att säkra bevisning för den brottsmisstanke som legat till grund tvångsmedlet, men resultaten av dessa kan i stället leda till annan och mycket angelägen nytta.

De har gett följande exempel på detta.

##### *Kontraspionage*

De brott som riktas mot rikets säkerhet är typiskt sett en långsiktig verksamhet där utövaren målsöker, kultiverar, värvar och driver källor vilket erfarenhetsmässigt kan ta åtskilliga år. För att förhindra skada är det inte ovanligt att Säpo kontaktar målpersonen och därigenom även avbryter en möjlig lagföring.

Agentvärvararen kan också ha diplomatisk status vilket omöjliggör lagföring. I de fall tillräckligt material kommit fram som visar att en underrättelseofficer med diplomatisk täckmantel

agerar enligt ovan kan personen formellt förklaras persona non grata med följd att förundersökningen läggs ned. Det kan också inträffa att en identifierad underrättelseofficer ombeds lämna landet efter ett informellt samtal med Säpo. Det kan vidare förekomma att en underrättelseofficer påbörjar en målsökning och kultivering av en viktig informationsbärare men avslutar sin tjänstgöring och efterträds av en ny underrättelseofficer som övertar agentdrivningen. Förundersökningen mot den förstnämnde läggs ner och en ny inleds mot efterträdaren. En annan ibland nödvändig följd av den långsiktiga och lågintensiva verksamheten är att Säpo av resursskäl nödgas omprioritera och upphöra med hemliga tvångsmedel för att sedan vid behov återuppta dessa. I den speciella värld som kontraspionaget utgör är säkerhetstjänsterna beroende av informationsutbyte med samverkande tjänster i andra länder. En speciell nytta av vad som kommer fram tack vare de hemliga tvångsmedlen (i realiteten att brottsmisstankarna stärks) är att en underrättelseofficer nekas ackreditering vid sitt hemlands beskickning i ett annat land. Det kan även förekomma att man genom de hemliga tvångsmedlen uppmärksammar att en person utnyttjar en befattning på en utåt sett civil verksamhet men i själva verket använt denna som en underrättelseplattform för annan statsräkning. Även om lagföring inte är möjlig, blir nyttan att aktiviteten kan avbrytas och att befattningen inte återbesätts. Inledningsvis nämndes vikten av att förhindra allvarlig brottslighet.

Inte alla främmande underrättelseofficerare har diplomatisk immunitet. Säkerhetspolisen känner till att det finns de som arbetar under andra täckmantlar såsom företagare, journalister, representanter för flygbolag, gästforskare, inresande delegationer m.m. Dessa underrättelseofficerare får gripas och lagföras. En annan sak är att de skulle få konsekvenser för våra utrikespolitiska relationer och att det sändande landet sannolikt skulle ingripa i processen. De värvade agenterna (spionerna) får alltid lagföras.

### *Kontraterrorism och författningsskydd*

Ett exempel från ett annat område är att information kommer in om att vissa personer planerar terroristbrott. För att avstyra ett fullbordat attentat måste Säpo utnyttja hemliga tvångsmedel när förutsättningar för det föreligger. Det är inte ovanligt att det brott som då åberopas är stämpling till terroristbrott, en brottsform som

i sig erfarenhetsmässigt är svårbevisad. För det fall man inte får tillräcklig bevisning för ett tillslag och åtal, ges ändå den nyttan av de hemliga tvångsmedlen att nätverk och kontakter kartläggs samt att man får en uppfattning om hur överhängande risken för ett terroristbrott faktiskt är. Det är heller inte ovanligt att de hemliga tvångsmedlen avbryts, förundersökningen läggs ned och ett samtal hålls med de som misstänkts för brott och/eller deras anhöriga. Genom detta åstadkoms inte sällan den effekten att den brottsliga viljan klingar av.

Även på författningsskyddets område används hemliga tvångsmedel så gott som uteslutande för att avstyra att allvarliga brott genomförs (fullbordas). Syftet med tvångsmedlen under förundersökning är, liksom för Säpos övriga verksamhet på det stadiet, förstås även att skaffa bevisning för kommande lagföring av de som misstänks för brott.

#### **6.10.4.3 De långa tillstånds- och verkställighetstiderna såvitt avser tillstånd enligt 2008 års utredningslag**

Den genomsnittliga verkställighetstiden avseende hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 2008 års utredningslag är 98 dagar. Detta kan jämföras med motsvarande tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken, där den genomsnittliga verkställighetstiden för år 2010 var 43 dagar.

Att verkställighetstiden är relativt sett så lång enligt 2008 års utredningslag förklaras enligt företrädare för Säkerhetspolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål främst av att tillstånden enligt denna lag nästan uteslutande avser brott inom kontraspionagens område. Som angetts är de brott som riktas mot rikets säkerhet typiskt sett en mycket långsiktig och lågintensiv verksamhet, och detta ger utslag även avseende verkställighetstiden för de tvångsmedel som riktas mot misstänkta för sådan verksamhet.

## 7 Nytt, behov och integritetsintrång – utgångspunkter, analys och inledande avvägningar

### 7.1 Inledning

Utredningsuppdraget innefattar att analysera vilket behov av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet som finns, vilken nytta tvångsmedlen enligt de tre aktuella lagarna har gett samt vilken inverkan de tre lagarna haft på den personliga integriteten. Analysen ska göras främst utifrån utredningens kartläggning av hur lagarna har tillämpats (se redovisningen i kapitel 6). Enligt direktiven ska behovsanalysen vidare ske med utgångspunkt i myndigheternas behovsbeskrivningar och det syfte med tvångsmedlet som rättsordningen bestämmer samt med beaktande av samhällsutvecklingen i stort (se kapitel 5 för en redogörelse i dessa hänseenden).

Syftet med analysen är att den ska ge en grund för att ta ställning till hur en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör utformas. En förutsättning för lagstiftning som tillåter hemliga tvångsmedel är – med utgångspunkt i regeringsformens och Europakonventionens krav – att den måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle (se avsnitt 3.3). Det krävs även i övrigt ingående överväganden för att finna en rimlig balans mellan intresset av att effektivt kunna bekämpa brott och integritetsskyddsintresset (jfr t.ex. prop. 2011/12:55 s. 67).

I detta kapitel behandlas inledningsvis några principiella och praktiska utgångspunkter för den analys och de överväganden som utredningen har att göra. Analysen av nytta och effekter för den

personliga integriteten presenteras sedan. Därefter redogörs – såväl beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningen som beträffande preventiva tvångsmedel – för behovet av tvångsmedlen samt för utredningens grundläggande överväganden i fråga om hur intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset bör balanseras.

Förslag till hur den framtida regleringen av de aktuella hemliga tvångsmedlen bör utformas och mer specifika avvägningar i anslutning till detta, återfinns i kapitel 8–12.

## 7.2 Utgångspunkter och begrepp

### 7.2.1 Allmänt om de avvägningar som utredningen har att göra

*Svåra och viktiga avvägningar – en nyanserad bedömning krävs*

Lagstiftning innebär nästan alltid en avvägning mellan olika intressen. Detta gäller i hög grad regler om hemliga tvångsmedel och andra liknande metoder för att samla information. Här ställs behovet av en effektiv brottsbekämpning – eller i vissa fall behovet av att upprätthålla den allmänna säkerheten – ofrånkomligen mot den grundlagsskyddade rättigheten till personlig integritet. De ställningstaganden och gränsdragningar som måste göras blir därför både viktiga och svåra.<sup>1</sup>

Frageställningarna rör ett tydligt och bestående spänningsförhållande, och vi är långt ifrån de första som har haft att företa den aktuella typen av avvägningar.<sup>2</sup>

Vad som tidigare anförts i frågorna – både av lagstiftaren och i den allmänna debatten – är naturligtvis betydelsefullt att beakta. Vid en tillbakablick framstår det dock som om diskussionen i samband med tidigare lagförslag på området inte alltid har varit fullt så nyanserad som man skulle kunna önska.

---

<sup>1</sup> De nämnda motsättningarna och svårigheterna har tidigare konstaterats av bl.a. Lindblom. Han har i sammanhanget anmärkt att det inte är "någon enkel uppgift att reglera samvaron [mellan integritet och effektivitet] på ett sådant sätt, att man lyckas förena reformviljan vad gäller t.ex. straffprocessuella tvångsmedel med remissopinionens grundläggande värderingar och därmed nå fram till det politiskt möjliga", samt att flera lagförslag på området därför varit "dömda att sjunka in i glömska och mörker i stället för att läggas till grund för lagstiftning" (Lindblom i Festskrift till Hans Thornstedt, s. 467–470, se även Abrahamsson SvJT 2006 s. 410 ff.).

<sup>2</sup> I SOU 2007:22, del 1 s. 493 ff. finns en exposé över integritetsskyddsdebatten genom nutidshistorien.

Vad gäller statsmakterna kan inledningsvis konstateras att Integritetsskyddskommittén riktat skarp kritik mot hanteringen av integritetsskyddet i lagstiftningen, inte minst på brottsbekämpningsområdet. Denna kritik avsåg främst förfarandet genom vilket lagstiftningen arbetats fram. En genomgående brist ansågs vara att integritetsaspekterna hade uppmärksammats för lite; de integritets-skadliga effekterna av nya lagförslag hade inte analyserats tillräckligt, proportionaliteten av integritetskänsliga åtgärder hade prövats schablonmässigt eller inte alls, och jämförande resonemang rörande olika åtgärders kvalitativa och kvantitativa inskränkningar i medborgarnas rätt till ett fredat privatliv hade förekommit endast sällan (SOU 2007:22, del 1 och 2, se om detta Abrahamsson i SvJT 2009 s. 421).

Debatten i övrigt på området har av Integritetsskyddskommitténs ordförande i ett senare sammanhang beskrivits på följande sätt (Abrahamsson, a.a. s. 423).

Kännetecknande för integritetsskyddsdebatten har varit dess brist på nyanser. Såväl de som gärna betonar vikten av att på ett effektivt sätt komma till rätta med brottsligheten och andra samhällsproblem ("övervakningsanhängarna") som de för vilka värnandet av den personliga integriteten är en hjärtesak ("integritetsvännerna") tenderar att förenkla svårigheterna och bortse från motstående argument. Ytliga schabloner håller sig envist flytande och försvårar en fördjupad debatt.

Flera exempel nämns av Abrahamsson på allmänt hållna argument som regelbundet använts i de olika lägren. Ett argument som används av övervakningsvännerna är t.ex. att "den som har rent mjöl i påsen behöver inte bekymra sig om han är övervakad eller inte". Integritetsvänner använder i stället ofta fraser som refererar till George Orwell och hans framtidsskildring 1984 (t.ex. "vi lever i ett storebrorssamhälle"). Sådana argument, betonar Abrahamsson, ger upphov till onödiga diskussioner och flyttar fokus från de väsentliga avvägningsproblemen. Alla de som intresserar sig för saken ställer förmodligen upp på att de integritetsbegränsande inslagen i lagstiftningen inte får vara fler eller större än vad som är nödvändigt för att uppnå andra angelägna mål. Det är när det kommer till *vad* som är en rimlig nivå och *hur* den ska åstadkommas som enigheten upphör. De senare frågorna har dock enligt Abrahamsson knappast ens intresserat lagstiftaren och inte heller uppmärksammats i den allmänna debatten (a.a. 424–427).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Se beträffande balansargument och de skepnader som dessa kan ta Beckman i SvJT 2006 s. 1 ff.

Denna skildring manar till eftertanke och till hög ambition att söka rimliga och nyanserade balanspunkter mellan motstående intressen.

#### *Tillvägagångssätt och underlag vid avvägningarna*

Överväganden om hur intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset bör balanseras i reglerna om hemliga tvångsmedel förutsätter en analys av det faktiska behovet av tvångsmedlen med beaktande av den nytta de kan förväntas medföra. Vidare krävs en analys av det förväntade integritetsintrånget. Analyserna bör – i den omfattning som det är möjligt – grunda sig på ett empiriskt underlag avseende bl.a. den hittillsvarande tillämpningen. På grundval av analysen måste sedan resonemang föras där argument som talar för tvångsmedlet prövas och bryts mot de argument som talar mot.<sup>4</sup> Det är endast i de fall som tvångsmedlet därefter framstår som nödvändigt, proportionellt och försvarligt i ett demokratiskt samhälle som tvångsmedlet ska tillåtas.

#### *Regleringen måste vara rättssäker*

Enligt utredningens direktiv ska behovet och nyttan av tvångsmedlen – utöver mot integritetsintresset – vägas även mot vikten av att värna rättssäkerheten.

Redan nu bör understrykas att rättssäkerhet inte är detsamma som integritetsskydd. I själva verket kan dessa båda intressen ibland komma att stå mot varandra. I kraven på rättssäkerhet ligger bl.a. att regleringen måste vara tillräckligt tydlig, dess tillämpning förutsebar och att det ska finnas ett tillräckligt skydd mot att reglerna missbrukas. Begreppet personlig integritet, däremot, rör en rätt för den enskilde till en privat sfär skyddad från fysiska och psykiska intrång. Beträffande hemliga tvångsmedel står information om den enskilde – oavsett om denna erhållits eller behandlats på ett rättssäkert sätt eller inte – i blickpunkten. Mycket och pålitlig sådan information kan stärka rättssäkerheten. Man kan alltså mycket väl tänka sig att tvångsmedel är rättssäkra men ändå integritetskränkande (se t.ex. Ulväng i SvJT 2007 s. 12 och Abrahamsson SvJT 2009 s. 425).

---

<sup>4</sup> Se SOU 2007:22, del 1, s. 175 ff. samt det som ovan anförts om Integritetsskyddskommitténs kritik beträffande tidigare lagstiftningsärenden på området.



Det är för utredningen en självklar utgångspunkt att tvångsmedelsreglerna och deras tillämpning måste leva upp till högt ställda rättssäkerhetskrav. Detta gäller oavsett hur avvägningarna i övrigt görs mot integritetsintresset. Att hemliga tvångsmedel medför relativt betydande integritetsintrång kan accepteras, om det belagda behovet av dem är tillräckligt stort. Men det kan inte godtas att regler om och tillämpning av tvångsmedlen brister i rättssäkerhet.<sup>5</sup> En närmare analys av den aktuella regleringen i rättssäkerhetskänseende finns i kapitel 9.

## 7.2.2 Om begreppen behov, nytta och integritetsintrång

Något bör inledningsvis anges också om de begrepp som är centrala för vår analys och våra överväganden.

### 7.2.2.1 Behov och nytta

För att sätta behovsbegreppet i ett sammanhang finns anledning att ta ett steg tillbaka.

De brottsbekämpande myndigheterna har av staten tilldelats vissa uppgifter. Till dessa hör att förebygga, förhindra och utreda brott.<sup>6</sup> För att fullgöra uppgifterna har myndigheterna behov av information.<sup>7</sup> Detta behov kan vara olika starkt beroende på vilken brottslighet och vilka aktörer det är fråga om.

Brottsbekämparna kan använda olika metoder för att skaffa sig relevant information. Sådan kan inhämtas t.ex. genom spaning och förhör samt kontakter med anmälare eller tipsare. När användning av hemliga tvångsmedel tillåts är också detta för att tillgodose behovet av information.

Behovet av ett visst hemligt tvångsmedel – i sin tur – beror, förutom på hur starkt behovet är av information och vad informationen kan förväntas leda till, *dels* på vilka möjligheter som finns att erhålla informationen på något annat sätt, *dels* på vilka möjligheter tvångsmedlet kan erbjuda att nå informationen (dvs. hur effektivt det kan förväntas vara). Det är sålunda tre huvud-

<sup>5</sup> Se även Ramberg i SvJT 2007 s. 154.

<sup>6</sup> Prevention kan beträffande de hemliga tvångsmedlen vara ett lika starkt intresse som repression (se t.ex. Asp i SvJT 2007 s 78 f.) och det betonas i våra direktiv att det är intresset av att få information i ett tidigt skede och att kunna förebygga brottslighet som står i fokus beträffande Säkerhetspolisen.

<sup>7</sup> Informationsbegreppet används här i vid mening. Vid utredning av brott innefattar det sålunda även att säkra bevisning.

parametrar som utredningen ska beakta vid behovsanalysen, nämligen styrkan av informationsbehovet, möjligheterna att erhålla informationen på annat sätt och tvångsmedlets förväntade effektivitet.

Begreppet nytta definieras inte uttryckligen i direktiven. Som skäl för uppdraget i denna del anges dock att det – för att tvångsmedeltillämpningens legitimitet ska kunna varaktigt upprätthållas i samhället – är angeläget att i största möjliga mån redovisa vilken effekt tillämpningen av tvångsmedlen enligt gällande regelverk har i den brottsbekämpande verksamheten. Effekterna ska i möjligaste mån beskrivas, och en analys ska göras i förhållande till tvångsmedlens syfte (dvs. att förhindra brottslig verksamhet eller att utreda brott).<sup>8</sup>

Behovs- och nyttobegreppen har sålunda det gemensamt att de är relaterade till effekterna av ett tvångsmedel. Behovs- och nyttoanalyserna blir i flera avseenden lika varandra. Det kan dock konstateras att den i direktiven efterfrågade nyttoanalysen är historisk, medan den analys som efterfrågas beträffande behoven är framåtsyftande.

### 7.2.2.2 Integritetsintrång

Det finns inte någon entydig definition av begreppet personlig integritet i svensk rätt. Begreppet har dock i olika sammanhang beskrivits som en rätt för den enskilde till en privat sfär skyddad från fysiska och psykiska intrång (t.ex. SOU 1970:47 s. 58; SOU 2002:18 s. 52 f.). Integritetsskyddskommittén valde att avgränsa begreppet till den personliga integritetens kärnområden, dvs. sådant som rör individen och dennes personlighet. Det som omfattas av integritetsbegreppet enligt denna definition är information om den enskilde inklusive identifieringsdata avseende den enskildes bild, namn och liknande (SOU 2007:22, del 1 s. 63 f.). Enligt direktiven ska utredningen vid analysen använda denna snävare definition av integritetsbegreppet som utgångspunkt.

Varje befogenhet för staten att bereda sig tillgång till personlig information om den enskilde – och varje nyttjande av en sådan befogenhet – leder till ingrepp i den personliga integriteten. Graden av integritetsintrång varierar med befogenhetens (tvångsmedlets) utformning och tillämpning.

---

<sup>8</sup> Det är alltså fråga om ett effektivitetsmått som är relaterat till mål och inte till medel, se Ulväng i SvJT 2007 s. 8.

## 7.3 Den nytta som tvångsmedlen enligt de tre lagarna medfört

### 7.3.1 Resonemang främst utifrån djupundersökningen – jämförelser av andelstal endast en startpunkt

Nyttan ska enligt direktiven bedömas utifrån utredningens kartläggning. Utredningen har vid kartläggningen ställt vissa frågor om nyttoeffekter i det frågeformulär som brottsbekämparna besvarat för varje ärende där någon av de aktuella tre lagarna har tillämpats (den s.k. ärendblanketten). Som framgått är denna metod med specifika förutbestämda frågor och svarsalternativ problematisk beträffande effektfrågorna. Detta dels eftersom spörsmålet om nytta – särskilt kvalitativ sådan – kräver en helhetsbedömning som ger anledning till mer öppna frågor och svar, dels eftersom frågor avseende kasualitet med nödvändighet ger utrymme för bedömningar. Vid nyttoanalysen är det därför i allmänhet mer intressant vad som kommit fram vid utredningens djupundersökning där utredningen tagit del av skriftligt källmaterial och hållit intervjuer i ett antal ärenden.

En närliggande iakttagelse är att nytta och effektivitet på grund av frågornas komplexitet i allmänhet inte lämpar sig särskilt bra för att mätas i siffror och andelstal relaterade till vissa följder. Någon på förhand bestämd procentandel av samtliga fall där hemliga tvångsmedel ska leda till ett visst resultat har regeringen – klokt nog – heller inte ansett att det är lämpligt att slå fast.<sup>9</sup> Det är, t.ex. om jämförelser ska ske med andra hemliga tvångsmedel, svårt att helt undvika förenklade andelsresonemang.<sup>10</sup> Dessa kan emellertid endast tillåtas utgöra en utgångspunkt för en fortsatt och mer resonerande analys.

---

<sup>9</sup> Se skr. 2009/10:66 s. 17 som i denna del också återges i våra direktiv. Att det är viktigt att inte stanna vid något "schablonbelopp" beträffande nytta har också betonats t.ex. i en större tysk studie om hemlig rumsavlyssning, se avsnitt 6.3.5.3. Jfr beträffande den norska regeringens mål på nytta i minst 50 procent av fallen avsnitt 6.3.2.2 ovan.

<sup>10</sup> Detta beror inte minst på att hur det tillgängliga jämförelsematerialet är utformat. När uppgifter om tillämpningen av hemliga tvångsmedel tidigare samlats in i Sverige har detta nästan uteslutande gjorts genom att sammanställningar lämnats från de brottsbekämpande myndigheterna till regeringen eller dess utredare, och nytta har normalt beskrivits andelsmässigt (det procental av fallen där tvångsmedlet haft samband med en viss effekt, t.ex. "haft betydelse för förundersökningen"). Även utländska undersökningar är i huvudsak utformade på detta sätt.

### 7.3.2 Kvantitativa uppgifter om nytta – jämförelser av andelstal

#### 7.3.2.1 Allmänt jämförelsematerial (regeringens skrivelse till riksdagen)

Vi börjar alltså genom att ange något om andelsmässigt uppskattad nytta beträffande de tre för utredningen aktuella lagarna. Något bör då först nämnas om det material med vilket jämförelser i viss mån kan ske.

Någon kartläggning av nyttan av polisens användning i allmänhet av olika informationsinhämtningsmetoder – innefattande t.ex. inre och yttre spaning eller informatörsverksamhet – finns inte att tillgå. Däremot finns viss information beträffande tillämpningen i den öppna polisens verksamhet av de hemliga tvångsmedlen enligt 27 kap rättegångsbalken. Denna finns i regeringens årliga skrivelse till riksdagen vilken baseras på uppgifter som regeringen inhämtat från de brottsbekämpande myndigheterna. Det kan noteras att dessa tvångsmedel i huvuddelen av de fall då de använts riktats mot narkotikarelaterad brottslighet.

År 2009 bedömdes hemlig teleavlyssning har varit till nytta i 54 procent av de förundersökningar där tvångsmedlet användes och år 2010 var motsvarande andel 71 procent. Den klart vanligast förekommande effekten var att uppgifter från tvångsmedlet hade lett till att ett annat tvångsmedel använts. Beträffande hemlig teleövervakning var nyttsiffran densamma för de båda åren – 67 procent.<sup>11</sup> De vanligaste effekterna var att uppgifterna hade använts vid förhör, lett till frihetsberövanden eller att de åberopats som bevisning vid huvudförhandling. Under samtliga tidigare år under 2000-talet bedömdes nytta beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning föreligga i mellan 41 och 54 procent av fallen. Beträffande hemlig kameraövervakning har den uppgivna andelen fall där nytta förekommit varierat mer.<sup>12</sup> År 2009 bedömdes tvångsmedlet vara till nytta i 17 procent av de förundersökningar där det förekom och år 2010 var motsvarande andel 35 procent. Åren dessförinnan varierade den andel då nytta rapporterades mellan 66 och 27 procent (se avsnitt 6.2.2.2-6.2.2.4).

---

<sup>11</sup> Siffran avser de förundersökningar där det tvångsmedlet (och inte även hemlig teleavlyssning) hade använts.

<sup>12</sup> Detta är sannolikt i vart fall delvis en följd av att underlaget – dvs. det antal fall där tvångsmedlet används – är betydligt mer begränsat.

### 7.3.2.2 Hemlig rumsavlyssning

#### *Vissa utländska undersökningar*

I andra länder har vissa nyttoundersökningar tidigare gjorts beträffande hemlig rumsavlyssning. I Norge bedömde Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll t.ex. att tvångsmedlet under år 2006 hade gett resultat i fyra av de sju ärenden där det nyttjats, och att annat än begränsad nytta förekommit i två av de tio ärenden där tvångsmedlet hade använts. Det anmärktes i samband med detta att nyttan av hemlig rumsavlyssning därmed framstod som mindre än den vid hemlig teleavlyssning, men det påpekades att en större osäkerhet fanns beträffande det förra tvångsmedlet, både vad gäller möjligheten att få till stånd avlyssning efter ett beslut och beträffande det tekniska resultatet av densamma (se avsnitt 6.3.2.2). I en mer omfattande undersökning i Tyskland av hemlig rumsavlyssning (119 ärenden under fyra år) bedömdes användningen i omkring 30 procent av ärendena ha varit "helt eller delvis framgångsrik" (se avsnitt 6.3.5.3). Även i Tyskland synes den andelsmässigt uppskattade nyttan ha varit lägre vid hemlig rumsavlyssning än vid undersökningar av sådana tvångsmedel som motsvarar hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (jfr 6.3.5.2).

#### *Utredningens kartläggning*

Enligt svaren på utredningens ärendeblankett har inom den öppna polisens område drygt en fjärdedel (27 procent) av tillstånden till hemlig rumsavlyssning lett till nyttoeffekter. Motsvarande andel är inom Säkerhetspolisens område knappt hälften (49 procent).<sup>13</sup> Eftersom flera ärenden ännu pågick vid besvarandet av blanketten – såvitt avser den öppna polisen en tredjedel av ärendena – får antas att viss ytterligare nytta kommer att tillkomma. De vanligast uppgivna effekterna har inom den öppna polisens område varit att tvångsmedlet lett till ett annat tvångsmedel mot den misstänkte eller någon annan, till uppgifter som använts vid förhör i ärendet, till att åtal väckts mot den misstänkte och/eller till uppgifter som

---

<sup>13</sup> Inom tullens verksamhetsområde är det totala antalet tillstånd dock så lågt (19 stycken) att några säkra slutsatser inte kan dras av materialet. Trots detta kan nämnas att nyttoandelen här 21 procent. Andelen tillstånd som inte kunnat verkställas och därmed inte ge någon information eller nytta är dock högre jämfört med de andra verksamhetsgrenarna (drygt hälften av tillstånden).

åberopats som bevisning vid huvudförhandling. Även inom Säkerhetspolisens område har i flera fall angetts att rumsavlyssningen lett till att ett annat tvångsmedel använts mot den misstänkte eller någon annan. Den klart vanligaste effekt som åberopats har dock varit att den misstänkte eller dennes nätverk har kartlagts på ett sådant sätt att detta haft betydelse för utredningen/lagföringen av brottet (se avsnitt 6.4.3).

I vår djupundersökning har den hemliga rumsavlyssningen i nio av de 21 ärenden som undersökts hos den öppna polisen inte haft någon betydelse alls eller mycket liten betydelse. I de övriga tolv ärendena (57 procent) har avlyssningen haft betydelse/gett värdefull information. I sex av dessa (dvs. 29 procent av det sammanlagda antalet ärenden) bedöms avlyssningen ha haft stor betydelse för förundersökning, åtal eller dom (avsnitt 6.6.1 och 6.6.20). Det kan också noteras att vid tiden för djupundersökningen utredningarna hade hunnit leda till fällande domar i sju av ärendena (dvs. en tredjedel), samt att förundersökning fortfarande bedrevs i åtta ärenden (se 6.6.10).

Beträffande Säkerhetspolisen omfattar djupundersökningen endast sju ärenden om hemlig rumsavlyssning (med sammanlagt 30 initiala tillståndsbeslut). Försiktighet är därför särskilt påkallad när slutsatser dras. I samtliga ärenden utom ett har dock konstaterats att den hemliga rumsavlyssningen medfört att information av någon betydelse erhållits, och i två ärenden (dvs. 29 procent) bedöms den hemliga rumsavlyssningen ha haft direkta effekter av mycket stor betydelse bl.a. för att förhindra att attentatsbrott fullbordades (avsnitt 6.7.1). Förundersökningarna hade vid tidpunkten för djupundersökningen lagts ned i fem av de sju ärendena. I vissa fall hade detta skett i samband med att Säkerhetspolisen hade hållit samtal med den misstänkte, varefter någon hotbild avseende det fullbordande av det misstänkta förberedelse- eller stämplingsbrottet inte längre ansetts föreligga. I de två återstående ärendena ledde förundersökningarna till åtal. Två av de misstänkta i det ena av dessa ärenden dömdes för stämpling till terroristbrott vid tingsrätten men frikändes i hovrätten. I det andra ärende där åtal väckts har de två avlyssnade misstänkta och två ytterligare män i dansk tingsrätt dömts till vardera tolv års fängelse för terrorbrott (se avsnitt 6.7.10).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> När vår djupundersökningen slutfördes hade dom ännu inte fallit i det danska målet. Uppgifterna om domen har vi hämtade ur nyhetsmedia (se t.ex. Dagens Nyheter den 4 juni 2012, tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/varlden/fyra-falls-for-terrorbrott>).

### *Sammanfattningsvis*

Stor försiktighet måste iaktas vid jämförelser mellan de återgivna resultaten. Det synes dock inte vara ovanligt att nyttoeffekter av betydelse anses belagda i omkring 30 procent av de fall då hemlig rumsavlyssning används. Sådana effekter synes vid hemlig rumsavlyssning således rapporteras av brottsbekämparna i en något mindre andel av fallen än beträffande hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning.

#### **7.3.2.3 Tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag**

##### *Inget jämförelsematerial som avser Säkerhetspolisens område*

Tvångsmedlen enligt 2008 års utredningslag är i huvudsak desamma som i 27 kap. rättegångsbalken. Det rör sig således främst om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning och även i viss mån om hemlig kameraövervakning.<sup>15</sup> Den förstnämnda lagen rör dock tvångsmedelstillämpning endast beträffande vissa brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.<sup>16</sup> Lagen har nästan uteslutande tillämpats beträffande brottslighet inom kontraspionagets område (se avsnitt 6.4.5.2).

Regeringens årliga skrivelse till riksdagen om tillämpningen avser således de tvångsmedel det här är fråga om. Däremot omfattar skrivelsen inte tvångsmedelsanvändning inom Säkerhetspolisens område. Något andelsmässigt jämförelsematerial inriktat på Säkerhetspolisens tvångsmedelsanvändning under de senaste åren finns inte.

##### *Utredningens kartläggning*

Inom ramen för utredningens ärendeblankett tillfrågades de brottsbekämpande myndigheterna beträffande vart och ett av tillstånden med stöd av 2008 års utredningslag om tvångsmedlet

<sup>15</sup> Även interimistiska beslut om kvarhållande av försändelse och en utökad möjlighet till beslag omfattas av 2008 års utredningslag. Lagen har dock under åren 2009–2011 endast i två fall tillämpats beträffande kvarhållande av försändelse och den utökade möjligheten till beslag har inte använts alls (se avsnitt 6.4.5.2).

<sup>16</sup> Hemliga tvångsmedel under förundersökning beträffande brott inom Säkerhetspolisens område grundar sig i vissa fall direkt på 27 kap. rättegångsbalken och i vissa fall på 2008 års utredningslag. När det inte är fråga om interimistiska beslut får den sistnämnda lagen betydelse endast beträffande brott som inte har ett straffminimum på två års fängelse eller mer, t.ex. spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet (se avsnitt 6.4.5.1 ovan).

lett till vissa nyttoeffekter, främst med anknytning till utredningen/lagföringen av det brott som tillståndet avsett (frågorna liknar de som ställs beträffande den öppna polisens användning av hemliga tvångsmedel inför regeringens redovisning till riksdagen). Beträffande 23 procent av tillstånden ansågs någon av dessa nyttoeffekter föreligga. De vanligast förekommande av dessa effekter var att tvångsmedlet lett till ett annat tvångsmedel mot den misstänkte eller annan, eller att uppgifter som använts som överskottsinformation kommit fram (se avsnitt 6.4.5.5). De företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna som besvarade blanketten ansåg dock att de av utredningen specificerade formerna av nytta inte fångade upp de nyttoeffekter som tvångsmedelsanvändningen hade haft. Detta berodde enligt dem *dels* på att Säkerhetspolisens uppdrag medför att myndigheten ofta ingriper (också på andra sätt än genom lagföring) för att förhindra att den aktuella brottsligheten fortgår eller att ett osjälvständigt brott fullbordas, *dels* på att 2008 års lag nästan uteslutande använts på kontraspionagets område där ytterligare särskilda förhållanden råder (se avsnitt 6.10.4.2). Mot denna bakgrund antecknade de när de besvarade ärendeblanketten i anslutning till varje tillstånd vilka övriga effekter de ansett att detta haft. Nyttoeffekter av annat slag än de utredningen hade specificerat angavs ha förekommit beträffande 63 procent av tillstånden. De vanligaste effekterna som då noterades var *att* den misstänkte personen och/eller dennes nätverk kunnat kartläggas, *att* nya förundersökningar kunnat inledas beträffande personer i den misstänktes gruppering eller nätverk *samt att* Säkerhetspolisen kunnat kontakta målpersoner som den misstänkte avsett värva i spioneriverksamhet och att värvning därmed omöjliggjorts. Om de av brottsbekämparna tillförda effekterna skulle godtas vid sidan av de som utredningen frågat efter, skulle någon form av nytta ha förekommit i 71 procent av fallen (6.4.5.5).

#### *Sammanfattningsvis*

Sammantaget synes den andelsmässigt uppgivna nyttan – om man ser till sådana effekter som efterfrågas inför regeringens årliga redovisning till riksdagen och i vår ärendeblankett – således vara betydligt lägre (mindre än hälften så hög) när 2008 års utredningslag tillämpas jämfört med motsvarande tvångsmedel inom den öppna polisens verksamhetsområde. Däremot uppges alltså i en



hög andel av fallen andra effekter förekomma vilka de brottsbekämpande myndigheterna vill kvalificera som nytta (se vidare 7.3.4.1 nedan).

#### 7.3.2.4 Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag

##### *Visst utländskt material om effekter av preventiva tvångsmedel*

Även 2007 års preventivlag avser i huvudsak samma hemliga tvångsmedel som 27 kap. rättegångsbalken men rör i huvudsak brottslighet inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. En viktig skillnad mellan tvångsmedlen under förundersökning och motsvarigheterna i 2007 års preventivlag är dock det i lagstiftningen angivna syftet med tvångsmedelsanvändningen (i den senare lagen att förhindra – inte att utreda – brott).

Något svenskt jämförelsematerial finns inte beträffande andelsmässig effektivitet av preventiva tvångsmedel. I Finland har vissa siffror publicerats beträffande den öppna polisens preventiva användning av motsvarigheten enligt finsk rätt till hemlig teleövervakning. Under år 2010 bedömdes t.ex. den preventiva teleövervakningen av brottsbekämparna ha varit antingen av avgörande betydelse eller viktig i 56 procent av de fall då sådana tvångsmedel använts. Detta ska jämföras med hur nyttan av de finska brottsbekämparna bedömts beträffande samma tvångsmedel under förundersökning. Hemlig teleövervakning bedömdes i det senare fallet ha varit av avgörande betydelse eller viktig i 67 procent – dvs. en något högre andel – av fallen (se avsnitt 6.3.4.2).

##### *Utredningens kartläggning*

Svarsalternativen i utredningens ärendebblankett har avseende 2007 års preventivlag utformats på ett något annat sätt än beträffande de andra två aktuella lagarna. Effekterna har av naturliga skäl inte huvudsakligen kopplats till utredning av brott utan i stället till faktorer som bedömts kunna vara relevanta för att förhindra brott. Det kan noteras att de av utredningen här använda svarsalternativen har vissa likheter med de alternativ som de brottsbekämpande myndigheterna själva – utifrån bl.a. karaktären av Säkerhetspolisens uppdrag – ville lägga till när de besvarade ärendebblanketten beträffande 2008 års utredningslag (se ovan).

Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde har de handläggare som fyllt i ärendebblanketten utifrån de givna alternativen ansett att användningen av tvångsmedlet lett till nytta i 71 procent av tillståndsfallen. Den klart vanligast förekommande av dessa nyttoeffekter har varit att ”det inte längre funnits anledning att anta att en person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar”. Om de fall där endast denna effekt noteras räknas bort, kvarstår en nyttoeffekt i 33 procent av fallen. Den uppgivna nyttan har då främst avsett att kartläggning kunnat ske av den som tillståndet avsett eller dennes gruppering, eller att en förundersökning inletts avseende försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott som innefattats i tillståndet (jfr vad som angetts ovan om 2008 års utredningslag och effekter inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde). Endast i två procent av fallen har brottsbekämparna vid besvarandet av blanketten ansett att ett orsakssamband varit belagt som gett grund att anföra att brottslig verksamhet som ett tillstånd i ärendet avsett har kunnat förhindras (se avsnitt 6.4.4.4).

Inom ramen för utredningens djupundersökning har det kommit fram att information som bedömts vara av någon betydelse för Säkerhetspolisen – och som inte rimligen ansetts kunna komma åt på annat sätt än genom tvångsmedel – har erhållits i nästan samtliga fall när tillstånd enligt 2007 års preventivlag meddelats. Kausalitetsproblematiken har betonats (se vidare 7.3.4.2 nedan), och det har inte i någon av de 56 operationer som undersökningen omfattat med säkerhet ansetts kunna sägas att tvångsmedlet har *lett till* att viss brottslighet har förhindrats. Däremot har det i sex av operationerna, dvs. i drygt 10 procent av fallen, kommit fram uppgifter som ger *goda grunder att anta* att information från tvångsmedlen har bidragit till att viss utpekad brottslighet förhindrats. Betydligt oftare har det kunnat avgöras att information från tvångsmedlen har medfört att olika åtgärder har vidtagits från de brottsbekämpande myndigheternas sida, såsom t.ex. att samtal i förhinderande syfte har hållits med olika personer eller att en förundersökning har inletts där fortsatt informationsinhämtning har skett. Den vanligast förekommande effekten som har kunnat iakttas har dock varit att den aktuella risken har kunnat klarläggas på så sätt att vissa personer har ansetts kunna avskrivas eller nedvärderas som hot (se avsnitt 6.8.1).

Inom den öppna polisens verksamhetsområde får 2007 års preventivlag användas endast beträffande vissa allvarliga brott när

dessa har ett s.k. systemhotande syfte. Endast mycket få fall av tillstånd enligt 2007 års preventivlag för den öppna polisen har förekommit (elva initiala tillstånd inom ramen för fyra operationer under åren 2008–2011). Underlaget för slutsatser är därför mycket begränsat. Det har endast i ett fall angetts någon nytta vid besvarandet av vår ärendebblankett såvitt avser dessa operationer (avsnitt 6.4.4.4). Det omedelbara intryck som vi fått inom ramen för vår djupundersökning är dock att det – med det tillämpningsområde som 2007 års preventivlag har i dag – inte är någon större skillnad mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens användning av tvångsmedel enligt lagen (avsnitt 6.9.3).

### *Sammanfattningsvis*

Sammanfattningsvis kan konstateras att den andel av tillstånden enligt 2007 års preventivlag som bedöms medföra nytta till stor del beror på vilka krav som ställs på belagd kausalitet och på vilka effekter som bedöms som relevanta indikationer på nytta (se vidare nedan 7.3.4.2). Det går att sällan med säkerhet säga att information från ett visst tvångsmedel har *lett till* att ett visst brott har förhindrats. Däremot synes andra effekter, som de brottsbekämpande myndigheterna anser vara av betydelse för att förhindra brott, förekomma i en beaktansvärd andel av fallen.

## **7.3.3 Informationen som erhållits och betydelsen av denna**

### **7.3.3.1 Inledning**

Bl.a. kausalitetsproblematiken gör alltså att det är svårt att mäta tvångsmedlen mot vissa förutbestämda effekter. Det är lämpligt att börja ett steg tidigare och att föra resonemang utifrån den information som eftersökts respektive erhållits genom tvångsmedlen.

Som framgått synes information som har bedömts vara av betydelse för de brottsbekämpande myndigheterna ha kommit fram i de allra flesta fall där tvångsmedelstillstånd har meddelats.<sup>17</sup> Fråga är hur betydelsen av denna information för att utreda eller förhindra brott ska värderas. Av intresse är främst vilken typ av

---

<sup>17</sup> Undantag är främst fall där tvångsmedlet (främst hemlig rumsavlyssning) inte kunnat verkställas eller tekniken inte fungerat, där en teleadress som tillståndet avsett inte kommit att användas eller där de misstänkta inte kommit att uppehålla sig på den plats tillståndet avsett. Se t.ex. avsnitt 6.6.17.

information det varit fråga om och i vilken mån informationen hade kunnat erhållas på något annat sätt.

Det finns skäl att i detta sammanhang inledningsvis ange något om vad som framgått om de personer som de aktuella tvångsmedlen riktats mot, om betydelsen av de olika tvångsmedlens karaktär för den information som kan förväntas genom dem samt om hur de olika informationsinhämtningsmetoderna förhåller sig till varandra.

### 7.3.3.2 Något om de personer som tvångsmedlen riktats mot – kommunikationsbehov och säkerhetsmedvetande

Vissa omständigheter hänförliga till de personer som de aktuella hemliga tvångsmedlen riktas mot och deras verksamhet synes ha haft betydelse både för vilken typ av information som kunnat erhållas genom tvångsmedlen och som argument för att informationen inte kunnat erhållas på annat (mindre ingripande) sätt.

När de aktuella hemliga tvångsmedlen – dvs. hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel – har använts av den *öppna polisen* har dessa främst riktats mot personer som har bedömts vara verksamma inom organiserad brottslighet (se avsnitt 6.6.3, 6.6.4 och 6.9.2). Här är det ofta fråga om en löpande kriminell verksamhet, och det finns därmed ett stort kommunikationsbehov. Ett tydligt exempel är narkotikahantering vilket det varit fråga om i en hög andel av de ärenden vi tittat på. Detta skulle kunna tala för att en stor mängd relevant information borde ha kunnat erhållas genom hemliga tvångsmedel (och kanske även genom mindre ingripande metoder).<sup>18</sup> Det står emellertid också klart att de personer som utsatts för tvångsmedlen i ärendena har varit säkerhetsmedvetna och försiktiga. De har t.ex. som regel varit observanta på omgivningen. Känsliga frågor har ofta avhandlats ”öga mot öga”, och när detta ändå skett per telefon har ibland kodat språk använts. Personerna har också ofta haft flera mobiltelefoner och använt oregistrerade kontantkort (6.6.11). Försiktighet uppvisas t.ex. också på så sätt att huvudmännen undviker att ta befattning med partierna och att olika personer anlitas för riskfyllda uppdrag

---

<sup>18</sup> I en tysk undersökning har påpekats att hemlig teleavlyssning är särskilt effektiv beträffande denna typ av brottslighet, dvs. sådan som kräver ett kontinuerligt utbyte av information, se 6.3.5.2.

(6.6.13). De nämnda faktorerna har försvårat polisens informationsinhämtning och minskat den genom tvångsmedlen tillgängliga informationen. Samma omständigheter minskar dock normalt även möjligheten att komma åt information på andra sätt än genom tvångsmedlen.

Även de personer som förekommer i vår djupundersökning inom *Säkerhetspolisens* område har i de flesta fall – till följd av den aktuella brottslighetens natur<sup>19</sup> – haft ett starkt kommunikationsbehov. De har emellertid som regel uppvisat tecken på en än högre säkerhetsmedvetenhet än den inom ärendena som gäller den öppna polisen. Nivån synes ofta ha varit betydligt högre.<sup>20</sup> Förutom de indikationer på försiktighet som uppgetts ovan förekommer uppgifter om t.ex. diskussioner om störningsutrustning och utbildningar i säkerhetsfrågor (se avsnitt 6.7.12 och 6.8.9). Inom *Säkerhetspolisens* område har sålunda möjligheten att inhämta information i hög grad påverkats av säkerhetstänkandet hos den krets mot vilken tvångsmedlen riktats.

### 7.3.3.3 Betydelsen av tvångsmedlets karaktär för den information som kan förväntas

Olika sätt att inhämta information lämpar sig för att söka olika typer av information. Detta gäller föga förvånande även för de olika hemliga tvångsmedlen. Vilken information ett visst tvångsmedel kan förväntas ge beror således i vissa avseenden på tvångsmedlets karaktär. Hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning ger t.ex. inte någon information om innehållet i samtal eller meddelanden. De ger i stället huvudsakligen information om vem som varit i kontakt med vem (och när detta skett) samt positioneringsinformation (var en person befunnit sig eller vilka som vid ett visst tillfälle befunnit sig på en viss plats).<sup>21</sup> Hemlig teleavlyssning och hemlig rumsavlyssning ger å andra sidan även information om innehållet i tal eller samtal. Därmed lämpar sig de förstnämnda två tvångsmedlen i huvudsak för att kartlägga kontaktnät och rörelsemönster, medan de senare två även kan ge

<sup>19</sup> T.ex. planering av ett terrorattentat eller förmedlande av viss information till främmande makt.

<sup>20</sup> Skillnaden jämfört med den öppna polisen är tydligast i ärenden som avser kontraspionage och därefter kommer ärenden som avser kontraterrorism. I författningsskyddsärenden har nivån på säkerhetsmedvetandet ibland liknat den i ärendena hos den öppna polisen.

<sup>21</sup> Eftersom hemlig teleövervakning kan avse även datakommunikation kan dock genom tvångsmedlet erhållas t.ex. uppgifter om vilka hemsidor som någon besökt, något som ju ger viss upplysning om innehållet i information som den övervakade tar del av.

mer konkret information om t.ex. innehållet i olika brottsplaner (se t.ex. avsnitt 6.8.13 och 6.8.14).<sup>22</sup>

#### **7.3.3.4 En verktyglåda där de olika metoderna att inhämta information ger olika pusselbitar**

Eftersom de som tvångsmedlen riktas mot normalt är säkerhetsmedvetna och försiktiga i sin kommunikation kan de brottsbekämpande myndigheterna sällan räkna med att erhålla all den information som behövs för att utreda eller förhindra ett brott vid ett enda tillfälle eller på ett enda sätt (se t.ex. 6.6.17, 6.7.15 och 6.8.14). Detta – och det att olika informationsinhämtningsmetoder lämpar sig för att söka olika typer av information – medför att flera olika metoder i nästan samtliga fall används för att erhålla olika ”pusselbitar” om brottsligheten. Tillsammans med t.ex. fysisk spaning och källdrivning ingår då de hemliga tvångsmedlen i den verktyglåda som används (se 6.8.11). Nästan alltid används fler än ett av verktygen, antingen samtidigt eller i olika skeden av en utredning. När effektiviteten mäts kan det därför vara problematiskt – och i vissa fall bli missvisande – att lyfta ut ett av dem, t.ex. ett visst hemligt tvångsmedel, från helheten (se t.ex. 6.6.17 och 6.10.2).<sup>23</sup>

#### **7.3.3.5 Kalkylerad och faktisk information vid användning av de olika tvångsmedlen**

Det är mot den nämnda bakgrunden som den information som söks och erhålls genom de olika hemliga tvångsmedlen måste värderas. Vi har inom ramen för vår djupundersökning ställt frågor till handläggarna i de olika ärendena både om vilken information de hoppats erhålla när de ansökt om ett visst tvångsmedel och om vilken information som faktiskt erhållits.

---

<sup>22</sup> En annan viktig informationsinhämtningsmetod – kanske särskilt när det gäller innehållet i kommunikation misstänka emellan – är källdrivning. Det kan noteras att den information som erhålls genom de hemliga tvångsmedlen i ett viktigt avseende skiljer sig från källinformation; informationen från tvångsmedlen är s.k. A1-information, dvs. information som inte behöver värderas/bedömas (se 6.8.11).

<sup>23</sup> Detta har konstaterats även på annat håll, t.ex. i en omfattande tysk studie som har gjorts beträffande hemlig rumsavlyssning (se avsnitt 6.3.5.3).

*Information genom tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag (hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning)*

Beträffande hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning har vår djupundersökning varit inriktad på tillämpningen av 2007 års preventivlag. Det har sålunda gällt tvångsmedelsanvändning i ett tidigt skede, nästan uteslutande inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Hemlig kameraövervakning enligt 2007 års preventivlag har använts endast i något enstaka fall. Främst har preventiv hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning använts. Oftast har de båda beslutats samtidigt beträffande en viss teleadress, men i vissa fall har det endast varit fråga om hemlig teleövervakning. I det senare fallet har förhoppningen främst varit att erhålla information om en viss persons kontaktnät och kontaktmönster. När det även varit fråga om hemlig teleavlyssning har man även hoppats på att andra pusselbitar av relevans för den befarade brottsligheten, t.ex. indikationer om tid, plats eller tillvägagångssätt vid ett planerat attentat eller om vilken information som hålls främmande makt till handa. På grund av det höga säkerhetsmedvetandet i miljöerna har man dock sällan haft förhoppningar om att de avlyssnade i telefon ska prata rätt ut om sina planer eller om sin verksamhet. Det har framhållits av brottsbekämparna att tvångsmedlet, utöver annan information, även kan ge relevant information om beteendemönster (6.8.13).

I de preventiva operationer som vi granskat har den typ av information som erhållits väsentligen motsvarat det som förväntats. Således har i samtliga operationer där tillstånd erhållits – utom i något fall där de teleadresser som tillståndet avser inte alls använts – någon information kommit fram om personernas kontaktnät. Ofta har också information om planer eller verksamhet av något slag kommit fram. Mängden och användbarheten av informationen har varierat. Vid några tillfällen har uppgifter kommit fram om konkreta planer på attentat eller dåd. Ibland har informationen gett tydliga indikationer på att sådana planer inte finns. Oftare har uppgifter av en mer allmän betydelse kommit fram som t.ex. gett ytterligare underlag för bedömningen av viljan eller förmågan att begå ett befarat brott. Ibland har uppgifter kommit fram om annan brottslighet än den tvångsmedlet avsett (6.8.14).

*Information genom hemlig rumsavlyssning*

Tillstånd till hemlig rumsavlyssning får meddelas endast under förundersökning, och endast när det finns en skäligen misstänkt person. Redan detta medför att tvångsmedlet används på ett senare stadium än de nyss behandlade preventiva tvångsmedlen. En vanlig situation när hemliga tvångsmedel under en förundersökning kommer i fråga är vidare att hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning använts i ett tidigare skede. Först senare beslutas hemlig rumsavlyssning för att försöka få mer information eller för att över huvud taget kunna komma vidare i utredningen (se 6.6.8). Kunskapsläget är sålunda normalt ett annat – och underlaget större – när hemlig rumsavlyssning beslutas än när t.ex. hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning sätts in. Hemlig rumsavlyssning synes huvudsakligen *dels* användas riktat i samband med särskilda händelser eller möten som de brottsbekämpande myndigheterna känner till, *dels* användas som en ”sista utväg” när de andra tvångsmedlen (ofta på grund av ett särskilt högt säkerhetsmedvetande hos den misstänkte) inte gett tillräcklig information (se 6.6.15 och 6.7.13).<sup>24</sup>

Både den kalkylerade och faktiska informationen från hemlig rumsavlyssning skiljer sig i viss mån mellan den öppna polisens och Säkerhetspolisens områden.

Inom den *öppna polisens* verksamhetsområde rör den vanligaste typen av ärende där hemlig rumsavlyssning kommer i fråga organiserad narkotikabrottslighet. Polisen hoppas då ofta på att genom rumsavlyssningen få uppgifter om kommande leveranser, helst tid och plats. Man hoppas även i ärenden om annan brottslighet att de misstänkta ska prata om planer av olika slag, t.ex. beträffande planerad våldsbrottslighet. När ärendena i stället gäller fullbordade brott har polisen förhoppningar om diskussioner om det som har hänt. Polis och åklagare har således relativt högt ställda förväntningar på konkreta uppgifter om olika gärningar när de begär tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Av intresse för dem är dock även uppgifter om organisation, struktur och ledning som kan föra utredningen framåt (6.6.16). I de ärenden vi undersökt erhöll polisen sammantaget något mindre information än de hade

---

<sup>24</sup> Enligt en tysk undersökning har beträffande ett annat tvångsmedel – motsvarigheten till hemlig teleavlyssning – påpekats att tvångsmedlet varit mest framgångsrikt i det förra av dessa två fall, dvs. då det riktats mot ett ”specifikt mål”, se 6.3.5.2. Motsatsvis konstaterades i en tysk undersökning om hemlig rumsavlyssning att det mer sällan är effektivt när tvångsmedlet används som en sista utväg i svårlösta utredningar, se 6.3.5.3.



hoppats när hemlig rumsavlyssning sattes in. Förklaringar som lämnats till detta har varit bl.a. att de misstänkta varit mycket försiktiga (säkerhetsmedvetna), att planer av olika skäl ändrats (t.ex. att platsen för ett möte kommit att bli en annan än den avlyssningen avsett) samt i vissa fall att avlyssningstekniken inte har fungerat. I flera fall har de misstänkta dock pratat om den aktuella brottsligheten, i några av fallen i viss detalj. Även de andra typer av information som förväntats har erhållits i olika utsträckning, dvs. uppgifter om nätverk och relationer samt om annan brottslighet (6.6.17).

Inom *Säkerhetspolisens* område synes de brottsbekämpande myndigheterna inte vara fullt så optimistiska som på den öppna polisens område beträffande den information som kan förväntas genom hemlig rumsavlyssning. På grund av det höga säkerhetsmedvetandet inom olika nätverk och organisationer på området förväntar man sig inte att i någon stor utsträckning erhålla samlad och konkret information om den misstänkta brottsligheten. Förväntningarna på hemlig rumsavlyssning avser alltså här – liksom beträffande de andra hemliga tvångsmedlen – huvudsakligen pusselbitar som tillsammans med annan information kan få betydelse för utredningen. T.ex. kan det vara fråga om lösryckta uppgifter om en tidpunkt, ett tillvägagångssätt eller om någon som kan vara en medgärningsman. Också information om nätverket eller organisationen och om relationer och strukturer i detta bedöms ofta vara viktiga pusselbitar, t.ex. hur man förhåller sig till varandra under ett möte (jfr 6.7.14). Den faktiska information som erhållits motsvarar inte heller inom Säkerhetspolisens område helt den som kalkylerats. Ändrade planer och tekniska problem inverkade även här. Resultatet ligger dock närmare förhoppningarna än på den öppna sidan. I vissa fall har mycket betydelsefull information erhållits, t.ex. avseende just plats, tidpunkt eller tillvägagångssätt för ett planerat attentat. Oftast har den information av betydelse som erhållits dock rört den organisation eller det nätverk som den misstänkte tillhört och innefattat uppgifter om t.ex. nya möten, organisationsstruktur eller säkerhetsmedvetenhet (6.7.15).

### *Sammanfattningsvis*

Vilken typ av information som förväntats och erhållits genom de olika hemliga tvångsmedlen har av naturliga skäl berott på tvångsmedlets karaktär. De brottsbekämpande myndigheternas

förväntningar på informationens mängd och innehåll har vidare varit anpassade till det som varit känt om säkerhetsmedvetandet – vilket allmänt sett har varit högt – hos de personer tvångsmedlen riktats mot. Det har sällan förväntats att informationen sedd för sig ska vara tillräcklig för att lagföra eller förhindra ett brott, utan det som har förväntats är pusselbitar som kan förstås och användas tillsammans med information från andra källor.

I stort synes den information som erhållits – med undantag för vid hemlig rumsavlyssning – ha motsvarat den förväntade. Vid hemlig rumsavlyssning har utfallet varit något sämre än förväntat. En viktig förklaring till detta är att tekniken inte alltid fungerat som planerat. Viss betydelse synes också det ha haft att hemlig rumsavlyssning, eftersom det är knutet till en viss plats där något möte eller någon annan kommunikation förväntas, är mer känsligt för ändrade planer hos de som tvångsmedlet avser än t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är. Ibland har mellankommande omständigheter således lett till att något samtal eller tal inte har kunnat avlyssnas.

Mängden och användbarheten av den information som har erhållits i de olika ärendena har varierat. I ett inte obetydligt antal fall har det – både vad avser de preventiva tvångsmedlen och hemlig rumsavlyssning – varit fråga om konkreta uppgifter om t.ex. brottsplaner. Ofta har dock den information som bedömts som relevant för utredningen eller för att förhindra ett brott avsett mer allmänna uppgifter om t.ex. personernas kontaktnät eller deras vilja och förmåga att utföra den aktuella typen av brott.

#### **7.3.3.6 Möjligheten att få tillräckligt med information på andra (mindre ingripande) sätt**

Olika informationsinhämtningsmetoder lämpar sig som nämnts för att söka olika typer av information, och de hemliga tvångsmedlen ingår tillsammans med flera andra metoder i de brottsbekämpande myndigheternas verktygslåda.

Om tillräckligt med information i ett visst hänseende kan erhållas på flera olika sätt, ska det minst ingripande av dessa användas. Det måste därför beaktas vid bedömningen av tvångsmedlens nytta om den information som myndigheterna fått genom dem hade kunnat erhållas på ett mindre ingripande sätt.

Flertalet av de andra metoder att inhämta information som används av de brottsbekämpande myndigheterna medför i regel mindre ingrepp i den personliga integriteten än de hemliga tvångsmedlen (jfr dock 7.4.7.1 nedan). De hemliga tvångsmedlen kan också rangordnas i förhållande till varandra i detta hänseende, varvid hemlig rumsavlyssning i bostäder typiskt sett är det som medför det största integritetsintrånget (se 7.4.4–7.4.6).

*Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag (hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning)*

När det gäller frågan om den eftersökta informationen kunnat erhållas på något annat sätt än genom hemliga tvångsmedel är det lämpligt att börja i vår djupundersökning beträffande 2007 års preventivlag. Detta är den av de aktuella lagarna som tillåter hemliga tvångsmedel i det tidigaste skedet.

Inom ramen för vår undersökning har bl.a. följande framgått (6.8.11).

Bland de metoder att inhämta information som används i Säkerhetspolisens verksamhet finns bl.a. källdrivning, fysisk spaning och inhämtande av information från en rad öppna källor. Samarbetande utländska tjänster tillhandahåller också information. I nästan samtliga av de preventiva operationerna har inhämtning av källinformation och/eller fysisk spaning förekommit före eller parallellt med de hemliga tvångsmedlen. Ofta har även annan information hämtats in.

De huvudskäl som anförts för att de aktuella tvångsmedlen behövs i tillägg till andra metoder att inhämta information tillhör två olika kategorier; nämligen skäl hänförliga till tidsaspekten (vikten av att erhålla information snabbt) och skäl hänförliga till informationens karaktär (den typ av information som tvångsmedlen ger går inte att erhålla på något annat sätt).

Vissa typer av ren kartläggnings/positioneringsinformation har i allmänhet av Säkerhetspolisen inte ansetts rimligen kunna åtkommas annat än genom hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning. Flera av operationerna avser fall när sådan information har ansetts vara viktig. Tvångsmedlen bedöms ofta vara viktiga som ett komplement även när fysisk spaning bedrivs.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Det har framhållits att det kan vara mycket svårt att bedriva fysisk spaning utan att samtidigt genom tvångsmedlen kunna förutse och följa personernas förflyttningar.

Det kan också noteras att flera av tvångsmedelsoperationerna verkar avse personer i miljöer beträffande vilka Säkerhetspolisen inte har haft tillgång till centralt placerade källor eller informatörer eller inte kunnat få relevant information från dessa tillräckligt fort. Tidsaspekten verkar av naturliga skäl ha varit särskilt viktig i de operationer som avsett befarade attentat eller aktioner i närtid.

### *Hemlig rumsavlyssning*

Hemlig rumsavlyssning används alltså på ett senare stadium än de nyss behandlade tvångsmedlen. Tillstånd kommer endast i fråga under förundersökning och oftast först efter att andra, typiskt sett mindre ingripande, hemliga tvångsmedel använts. Användningen av hemlig rumsavlyssning tycks, som nämnts, huvudsakligen ske i samband med särskilda händelser eller möten som de brottsbekämpande myndigheterna känner till, eller som en ”sista utväg” när de andra tvångsmedlen inte gett tillräcklig information.

Det har varit relativt tydligt beträffande de ärenden som vi granskat – såväl inom den öppna polisens som inom Säkerhetspolisens område – att de brottsbekämpande myndigheterna inte bedömt att det varit möjligt att komma åt för utredningen viktig information på annat sätt än genom den begärda rumsavlyssningen. Detta har ofta berott på ett särskilt högt säkerhetsmedvetande hos de som tvångsmedlen riktats mot (se 6.6.8, 6.6.15, 6.7.8 och 6.7.13). På grund av tvångsmedlets ingripande karaktär har frågan om alternativa metoder att komma åt informationen uttryckligen uppmärksammats i ärendena om hemlig rumsavlyssning i högre utsträckning än i ärenden beträffande de andra hemliga tvångsmedlen. Det kan också nämnas att de brottsbekämpande myndigheterna har framhållit att rumsavlyssningens mycket resurskrävande natur i sig medför att tvångsmedlet används endast återhållsamt och när andra metoder inte är tillräckliga (se 6.10.2).

### *Sammanfattningsvis*

I allmänhet kan sägas att brottsbekämparna inför ansökningarna om hemliga tvångsmedel synes ha gjort noggranna avvägningar avseende de aktuella tvångsmedlens förhållande till annan informationsinhämtning. Vi har inte tagit del av några uppgifter som indikerar att

den information som sökts i någon av operationerna rimligen borde ha inhämtats på något annat och mindre ingripande sätt.

### 7.3.4 Effekterna av tvångsmedlen (vad har informationen från dem lett till?)

Trots svårigheterna att mäta effekterna av den information som erhållits genom de hemliga tvångsmedlen bör naturligtvis något – utöver de rena andelsresonemang som förts ovan (7.3.2) – anges även om detta.

#### 7.3.4.1 Vilka effekter är relevanta och hur ska de värderas?

Inledande frågeställningar är vilka nyttoeffekter som beträffande de olika hemliga tvångsmedlen är relevanta, och hur dessa effekter ska värderas i förhållande till varandra. Det syfte med tvångsmedlet som rättsordningen har bestämt för vart och ett av tvångsmedlen har då avgörande betydelse.

#### *2007 års preventivlag*

När det gäller tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag är detta syfte relativt okomplicerat att slå fast; åtgärden ska enligt lagen ha betydelse (vara av synnerlig vikt) för att förhindra vissa typer av allvarliga brott. Lagen är ägnad att användas främst beträffande brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde, och det kan konstateras att det nämnda syftet ligger väl i linje med den faktiska inriktningen på Säkerhetspolisens verksamhet (se t.ex. 3.1.2 ovan). Prevention bör sålunda prioriteras när nyttoeffekterna mäts.

Det är därmed oproblemiskt att indikatorerna på nytta i huvudsak relateras till att förhindra brott. Så har också skett både i vår ärendebankett och i vår djupundersökning.<sup>26</sup> Lagens uteslutande preventiva syfte gör dock tydligt att rent kvantitativa jämförelser med nyttoeffekter av den utredande tvångsmedelsanvändningen inom den öppna polisen inte blir särskilt relevanta.

---

<sup>26</sup> En annan sak är att svårigheterna vad avser kausalitet – och att välja relevanta indikatorer – kan vara mycket stora (se 7.3.4.2).

*Hemliga tvångsmedel under en förundersökning (2008 års utredningslag och lagen om hemlig rumsavlyssning)*

Beträffande hemliga tvångsmedel under en förundersökning är frågan om relevanta och prioriterade nyttoeffekter mer komplicerad.

Syftet för dessa tvångsmedel är som framgått brottsutredande. Därvid är det i första hand utredningen och lagföringen av det eller de brott som den aktuella förundersökningen avser som är relevant (se t.ex. SOU 2009:70 s. 142). Även att brott förhindras – eller i vissa fall att annan allvarlig brottslighet utreds eller lagförs – måste dock anses som legitima nyttoeffekter.<sup>27</sup>

Beträffande brott inom Säkerhetspolisens område – där utredningar ofta avser brott som är på förberedelse- och försöksstadierna – har i förarbetena uttryckligen angetts att ett viktigt skäl att under förundersökningar tillåta hemliga tvångsmedel är att man därigenom kan förhindra att allvarliga brottsplaner kan genomföras (se prop. 2007/08:163 s. 49).

Utredningens kartläggning har beträffande den *öppna polisens* användning av hemliga tvångsmedel under förundersökning varit inriktad på hemlig rumsavlyssning. Det kan beträffande detta tvångsmedel konstateras att endast en begränsad andel av tillstånden avsett osjälvständiga brott (se 6.4.3.1). Utredningsnytta har i praktiken också prioriterats av den öppna polisen när tvångsmedlet sattes in (se 6.6.19). Att relatera relevant uppmätt nytta till i huvudsak effekter för utredningen av det aktuella brottet medför sammantaget inte någon stor problematik vid förundersökningar inom den öppna polisens verksamhetsområde.

Beträffande *Säkerhetspolisen* förhåller det sig på ett annat sätt. Det som kommit fram i vår djupundersökning tyder på att inriktningen av Säkerhetspolisens uppdrag har slagit igenom i den praktiska tillämpningen av tvångsmedlen på så sätt att förhindrandet av fullbordade brott – med den skada som skulle följa av dessa – ofta har varit det högst prioriterade eller slutliga målet med tvångsmedelsanvändningen också under förundersökning (se t.ex. 6.7.20 och 6.8.19.3). Detta – sett tillsammans med det ovan återgivna propositionsuttalandet – medför att inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde nyttoindikatorerna även vad beträffar tvångsmedlen under förundersökning bör inriktas i vart fall delvis mot

---

<sup>27</sup> Att detta hittills varit regeringens inställning framgår i viss mån av våra direktiv. Där anges bl.a. att en faktor som är relevant vid analysen av nytta är om uppgifter som inhämtats genom tvångsmedlet har använts som tillåten överskottsinformation.

prevention, och att nyttojämförelser med den öppna polisens användning av hemliga tvångsmedel försvåras.<sup>28</sup>

#### *Brottets allvar och den befarade skadan måste beaktas*

Vid värderingen av nyttoeffekter – såväl för att utreda som för att förhindra brott – bör det aktuella brottets allvar beaktas. Straffskala och straffvärde utgör här, som uttryck för hur rättsordningen ser på brottet, naturliga utgångspunkter.

Beträffande nyttan av ett hemligt tvångsmedel för att förhindra brott är en viktig faktor för att värdera effekterna den skada som brottet, om det fullbordades, skulle ha medfört (se även 6.8.19.4). Det kan noteras att det inom ramen för vår djupundersökning framgått att allvarliga skador ofta befarats när Säkerhetspolisen använt de hemliga tvångsmedlen. Det har t.ex. rört sig om risker för person- och saksador vid ett attentat eller för att information om viktiga samhällsfunktioner ska överlämnas till främmande makt (se 6.7.3-6.7.5 samt 6.8.1, 6.8.3 och 6.8.12).

#### **7.3.4.2 Svårigheterna att bedöma orsakssamband – effekter som är relevanta indikatorer på nytta**

Det kan som framgått vara svårt att belägga att den information som kommit fram genom ett hemligt tvångsmedel har *lett till* en viss nyttoeffekt.<sup>29</sup> Detta gäller oavsett om effekten är relaterad till utredningen av ett brott eller till att förhindra ett sådant, och beror i stor utsträckning på att informationen oftast blir relevant som en del i ett större pussel, och att betydelsen av en viss pusselbit för en viss inträffad effekt ofta är mycket svår att avgöra (se ovan 7.2.2.1 samt t.ex. 6.6.17 och 6.7.15 och 6.3.5.3). Vad gäller den slutligt eftersträvade effekten – dvs. normalt lagföring eller prevention av ett brott – försvåras bedömningen ytterligare av att det blir fråga

<sup>28</sup> De utredningsinriktade nyttoindikatorer som använts i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de hemliga tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken – och även i vår ärendelblankett beträffande 2008 års utredningslag – blir t.ex. mindre intressanta. Detta förklarar i viss mån synpunkterna och tilläggen avseende nyttoeffekterna från de handläggare hos de brottsbekämpande myndigheterna som fyllt i vår ärendelblankett beträffande 2008 års utredningslag (se 7.3.2.3 ovan).

<sup>29</sup> Begreppet *lett till* innebär i sig svårigheter, även om det så långt som möjligt definieras. Vi har inom ramen för vår ärendelblankett angett att ”med *lett till* avses att effekten ska ha varit ett direkt resultat av tvångsmedlet. Däremot finns inget krav på att tvångsmedlet ska ha varit ensamt avgörande för den redovisade effekten” (se avsnitt 6.4.2). Beträffande svårigheterna att mäta effekter av tillfällig lagstiftning se även Munck i SvJT 2009 s. 502 f.

om orsakssamband i många steg (t.ex. tvångsmedel – förhör – annat tvångsmedel – åtal – dom).

När det gäller frågan om ett visst tvångsmedel lett till att ett brott förhindrats tillkommer dessutom andra särskilda svårigheter. Det kan i ett enskilt fall vara i det närmaste omöjligt att bedöma orsaken till att en risk inte har förverkligats. Även om information från ett tvångsmedel har lett till att de brottsbekämpande myndigheterna har vidtagit åtgärder i förhindrande syfte (t.ex. att inleda en förundersökning, att hålla samtal med en viss person eller att vidta andra ”störande” åtgärder) går det sällan att med någon säkerhet belägga vad som skulle ha inträffat om dessa åtgärder inte hade vidtagits (se 6.8.17, 6.10.2.4 och 7.3.2.4 ovan).<sup>30</sup>

På grund av dessa svårigheter blir – förutom vilken information som erhållits genom tvångsmedlen – mer direkta, och därmed i något högre grad bedömbara, effekter av denna information nödvändiga som indikatorer på tvångsmedlets nytta. Sådana indikatorer kan främst knytas till olika åtgärder som de brottsbekämpande myndigheterna vidtagit på grundval av informationen. Vilka indikatorer som blir relevanta skiljer sig i viss mån beroende på om den slutligt eftersträvade effekten i första hand är att utreda eller att förhindra brott. Även vissa andra förhållanden på ett visst område, t.ex. beträffande Säkerhetspolisens kontraspionage, bör kunna påverka urvalet av indikatorer (se 6.10.4.2 samt 7.3.2.3 ovan).

Det är mot denna bakgrund som flera av effektfrågorna i vår ärendeblankett och de effekter som diskuterats inom ramen för vår djupundersökning ska ses.<sup>31</sup>

#### 7.3.4.3 Vad som kommit fram om kalkylerade och faktiska nyttoeffekter inom ramen för vår djupundersökning

Det som beträffande nyttoeffekter kommit fram i samband med vår ärendeblankett, och något av det som kommit fram i vår

---

<sup>30</sup> Se även Ulväng i SvJT 2007 s. 6 f.

<sup>31</sup> I våra direktiv anges att vi för tvångsmedlen enligt de aktuella lagarna ska redovisa bl.a. antalet och andelen tillstånd som lett till användande av ett annat tvångsmedel, att en misstänkt avförts från brottsutredningen eller till att åtal väckts mot den misstänkte. Det anges också att faktorer som är relevanta för analysen av nytta är om uppgifter som inhämtats genom tvångsmedlet utgjort underlag i en förhörssituation, använts som tillåten överskottsinformation, lett till stärkta misstankar mot den misstänkte eller lett till att åtal väckts eller att lagföring skett. Dessa indikatorer är som synes huvudsakligen anpassade till tvångsmedelsanvändning där den prioriterade slutliga effekten är utredning och lagföring av brott.



djupundersökning, har berörts i avsnittet om kvantitativ nytta och andelsjämförelser ovan (7.3.2). Vissa ytterligare uppgifter ur djupundersökningen kring kalkylerad och faktisk nytta av tvångsmedlen är emellertid av intresse att nämna här.

### *Hemlig rumsavlyssning*

Polis och åklagare inom den *öppna polisens* verksamhetsområde har som framgått ofta varit optimistiska beträffande den mängd information som hemlig rumsavlyssning ska ge. De har också haft höga förhoppningar beträffande nyttoeffekterna av informationen, vilka i vissa fall innefattat att uppgifterna tillsammans med annan information inledningsvis skulle leda till åtgärder som frihetsberövanden eller andra tvångsmedel och i ett senare skede till åtal och fällande domar. I samtliga ärenden som omfattas av djupundersökningen har man i vart fall hoppats på information som kan användas för vidare spaning eller vid förhör (6.6.19). Eftersom den erhållna informationen inte har motsvarat förväntningarna har inte heller de effekter som ansetts belagda gjort detta. I sex av de 21 granskade ärendena hade tvångsmedlet som nämnts dock stor betydelse för förundersökningen och utgången i målet. Den hemliga rumsavlyssningen synes i flera av dessa fall ha varit avgörande för åtal och fällande domar (6.6.20).

Vad gäller *Säkerhetspolisens* användning av hemlig rumsavlyssning ska de kalkylerade effekterna alltså ses mot bakgrund av det uppdrag som Säkerhetspolisen har. I sex av de sju ärendena var förhoppningen när tvångsmedlet användes att det på något sätt skulle bidra till att förhindra skada på grund av brott (6.7.17). I två av ärendena bedöms som nämnts av brottsbekämparna att detta skett. Båda dessa fall rör terroristbrott. I ett av fallen bedömde man att man på grund av uppgifter från tvångsmedlet kunnat avstyra ett attentat som skulle genomföras med 40–50 personer närvarande. I två andra ärenden bedömdes hotbilden beträffande terroristbrott falla bort på grund av mellankommande omständigheter. Även vissa indikationer på utredningsnytta kan konstateras. I två av ärendena har åtal väckts. I båda dessa ärenden åberopades uppgifter från den hemliga rumsavlyssningen också som bevisning i domstol (avsnitt 6.7.18).

*Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag*

Eftersom den öppna polisens användning av 2007 års preventivlag har varit så begränsad har våra iakttagelser i samband med djupundersökningen om kalkylerade och faktiska nyttoeffekter avsett tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Det slutliga målet med tvångsmedlet har här alltid varit att förhindra brott. Förhoppningarna beträffande hur informationen från de preventiva tvångsmedlen ska bidra till detta har dock skiljt sig mellan två olika typer av fall. Den ena typen är när den brottsliga verksamhet som föranlett tvångsmedlet rört en viss händelse som befarats inträffa inom en begränsad period (högst två månader från ansökan om tvångsmedlet), t.ex. ett attentatshot i närtid. Den andra typen av fall är när den brottsliga verksamheten varit mer långsiktig eller perdurerande, t.ex. vid operationer inom kontraspionagens område. I det förra typfallet har förhoppningen oftast varit att kunna övervaka personerna till dess risken har upphört och på så sätt – redan på grundval av information från tvångsmedlen – kunna ingripa om de synes vara i färd med att förverkliga risken. I den andra typen av fall, som gäller mer långsiktig verksamhet eller mer långsiktiga hot, har de preventiva tvångsmedlen i stället ofta setts som ett nödvändigt första steg på vägen. Den direkta förhoppningen beträffande tvångsmedlen har då ofta varit att de ska ge tillräckligt med information för att inleda en förundersökning (normalt om försök, förberedelse eller stämpling till brott) och att ytterligare åtgärder ska kunna vidtas inom ramen för förundersökningen så att ett fullbordande av brottet kan förhindras (se 6.8.16).

De faktiska nyttoeffekterna av de preventiva tvångsmedlen är alltså mycket svårbedömda. Som framgått har det inte i någon av de 56 operationer som djupundersökningen omfattat med säkerhet ansetts kunna sägas att tvångsmedlet har *lett till* den slutligt eftersträlvade effekten, dvs. att viss brottslighet har förhindrats. Med en viss lättnad av det uttryckta kausalitetskravet i förhållande till denna effekt har dock utredningen bedömt att det i sex av operationerna kommit fram uppgifter som ger *goda grunder att anta* att information från tvångsmedlen har bidragit till att brott förhindrats (6.8.1).

Betydligt oftare har andra indikatorer på nytta förekommit. Operationerna på kontraterrorismens område kan användas för att illustrera detta. Här omfattades 18 operationer där tillstånd till

hemliga tvångsmedel meddelades.<sup>32</sup> I sex av dessa – dvs. en tredjedel – inleddes en förundersökning i samband med att den preventiva operationen avslutades. Inom ramen för dessa förundersökningar meddelades i olika utsträckning tillstånd till hemliga tvångsmedel. Under vissa av förundersökningarna höll Säkerhetspolisen samtal med personer som befarades ha avsikt att begå brott. Sådana samtal hölls även i samband med vissa av de preventiva operationer som inte föranledde att någon förundersökning inleddes. I två av de fall som innefattade samtal i förhindrande syfte ansåg Säkerhetspolisen att det gick att säga att information från de preventiva tvångsmedlen – tillsammans med samtalen – hade bidragit till att man kunnat förhindra resor till s.k. terroristräningläger och konfliktzoner (dessa två fall ingår bland de operationer där vi funnit goda grunder att anta att brott förhindrats). I tio av operationerna bedömdes i stället att informationen från tvångsmedlen hade lett till att man kunnat avfärda misstankar mot en viss person eller avskriva en viss risk (6.8.17.1).

### 7.3.5 Avslutande kommentarer om nyttan

#### 7.3.5.1 Allmänt

Andelsresonemang knutna till vissa effekter är inte tillräckliga för att förklara nytta. Eftersom nytta måste komma av den information som erhålls genom tvångsmedlen är resonemang kring sådan information en lämplig utgångspunkt. Därvid är intressant inte bara vilken information som erhållits utan också om den hade kunna åtkommas på något annat (mindre ingripande) sätt. Tvångsmedlets karaktär – dvs. om det t.ex. rör sig om hemlig teleövervakning eller hemlig rumsavlyssning – får betydelse för båda dessa frågor. När användbarheten och effekterna av informationen sedan granskas bör dessa i möjligaste mån knytas till syftet med att använda det aktuella tvångsmedlet. Vid tvångsmedelsanvändning inom Säkerhetspolisens område blir därmed effekter knutna till att förhindra brott centrala, inte bara beträffande de preventiva tvångsmedlen utan också beträffande tvångsmedel under förundersökningen. Att en viss nyttoeffekt är knuten till informationen från ett visst hemlig tvångsmedel är ofta problematiskt att belägga. Detta beror bl.a. på att information blir relevant som en bit i ett

<sup>32</sup> Därtill omfattade undersökningen tre operationer där samtliga tillståndsansökningar avslogs och något tvångsmedel sålunda inte förekom.

större pussel (betydelsen av den enskilda pusselbiten är svår att avgöra) och att det blir fråga om orsakssamband i flera led (t.ex. tvångsmedel – förhör – annat tvångsmedel – åtal). Är effekten att ett visst brott förhindrats, blir svårigheten att belägga ett orsakssamband ännu större. Problematiken ökar ju tidigare en brottsförhindrande åtgärd vidtas, och kausalitetsfrågor är därför ofta särskilt svåra beträffande tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag.

### 7.3.5.2 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag

Enligt 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag har främst hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning men också i viss mån hemlig kameraövervakning använts. Detta har skett nästan uteslutande inom Säkerhetspolisens område (den sistnämnda lagen har endast i några få fall tillämpats av den öppna polisen) och främst i syfte att förhindra sådana brott som Säkerhetspolisen bekämpar. Avvändningen av 2008 års utredningslag – som avsett nästan uteslutande förundersökningar på kontraspionagets område – har också haft ett utredande syfte.

Information som bedömts som användbar har erhållits från dessa tvångsmedel i en mycket hög andel av fallen. Ibland har den avsett konkreta uppgifter om brottsplaner, men ofta har det rört sig om uppgifter av mer allmän betydelse i ärendena. Inga tecken har funnits på att informationen borde ha inhämtats på något annat mindre ingripande sätt.<sup>33</sup> Om vid en andelsbedömning beträffande nytta sådana indikatorer som Säkerhetspolisen framhållit beaktas har nytta i vår ärendeblankett markerats beträffande en hög andel (71 procent) av de tillstånd som meddelats enligt 2008 års utredningslag. Beträffande 2007 års preventivlag är motsvarande siffra lika hög. Dessa indikatorer är i stor utsträckning sådana som i en tänkt kausalkedja ligger närmare att man får informationen än förhindrandet av ett brott. Exempelvis rör de kartläggningen av den person som tvångsmedlet avser eller dennes gruppering eller – beträffande 2007 års preventivlag – ”att det inte längre funnits anledning att anta att en person som tillståndet avser ska komma att utöva sådan brottslig verksamhet som tillståndet omfattar”. I

<sup>33</sup> Vår djupundersökning – där den erhållna informationen granskats – avser i denna del endast 2007 års preventivlag, men skäl saknas att anta att den information som erhålls genom hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (vilka är de tvångsmedel som i huvudsak kommit ifråga) skulle skilja sig på något betydande sätt mellan de två lagarna.

vår djupundersökning har vi dock, trots de svårigheter som råder beträffande orsakssambandet, ansett oss kunna avgöra att det funnits goda grunder att anta att tvångsmedlet bidragit till att viss utpekad brottslighet förhindrats i en dryg tiondel av fallen.

Sammanfattningsvis är nyttan i enskilda fall av tillämpning av hemliga tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde särskilt svår att bedöma. Vi anser dock att vår kartläggning ger stöd för att beaktansvärd sådan nytta förekommit vid tillämpningen av både 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag.

### 7.3.5.3 Lagen om hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning har huvudsakligen använts inom den öppna polisens verksamhetsområde. I det flesta fall har det rört sig om förundersökningar som avsett grov organiserad brottslighet, och den vanligaste typen av ärende rör grovt narkotikabrott.<sup>34</sup> Säkerhetspolisen har i viss omfattning använt tvångsmedlet avseende försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott samt beträffande grovt spioneri. När det gäller de fall där hemlig rumsavlyssning använts av Säkerhetspolisen gäller beträffande syftet med tvångsmedelsanvändningen detsamma som beträffande 2008 års utredningslag, dvs. att förhindra fullbordade brott har varit centralt. Den öppna polisens användning av tvångsmedlet har däremot skett i utrednings- syfte.

Hemlig rumsavlyssning används på grund av sin karaktär (bl.a. kan det ofta vara mer ingripande än de övriga hemliga tvångsmedlen) normalt i ett något senare skede av förundersökningen. Frågan om alternativa metoder att komma åt information har tydligt uppmärksammats i de ärenden vi gått igenom i vår djupundersökning. En viktig faktor har här varit att säkerhetsmedvetenheten hos de som tvångsmedlen riktats mot oftast bedömts som mycket hög. Ibland har tvångsmedlet uttryckligen beskrivits som en sista utväg i utredningar beträffande mycket svårutredda personer. Inte heller beträffande hemlig rumsavlyssning har några tecken funnits på att informationen borde ha inhämtats på något annat mindre ingripande sätt.

Den information som den öppna polisen erhållit genom hemlig rumsavlyssning har ibland varit konkreta uppgifter om brott (i

---

<sup>34</sup> Även tullen har använt hemlig rumsavlyssning mot den nämnda typen av brottslighet, men antalet fall är mycket begränsat. Det går därför inte att göra någon särskild analys beträffande tullen.

vissa fall i detalj). I andra fall har uppgifterna rört nätverk och relationer av betydelse för brottsutredningen. Säkerhetspolisen har mer sällan fått information om brottsplaner i sin helhet men har ibland fått veta någon betydelsefull detalj som t.ex. en plats, en tidpunkt eller ett tillvägagångssätt för ett planerat attentat. Oftast har den information som erhållits av Säkerhetspolisen och som bedömts vara av betydelse avsett organisationsstruktur, nätverk eller liknande.

Det bör särskilt noteras att det inte varit ovanligt att de brottsbekämpande myndigheterna på grund av att avlyssningsutrustningen inte kunnat installeras eller på grund av tekniska problem, trots att ett tillstånd erhållits inte fått del av någon information, eller i vart fall av mindre information än kalkylerat. Av svaren på vår ärendeblankett framgår att närmare 30 procent av tillstånden inte medfört någon avlyssning alls.<sup>35</sup>

Nyttoeffekter av den erhållna informationen har vid besvarandet av vår ärendeblankett, trots de svårigheter beträffande bl.a. verkställighet och bedömning av orsakssamband som beskrivits ovan, indikerats beträffande drygt en fjärdedel (27 procent) av tillstånden inom den öppna polisens verksamhet och knappt hälften av tillstånden inom Säkerhetspolisens. Eftersom flera ärenden ännu pågick vid besvarandet av blanketten – såvitt avser den öppna polisen drygt en tredjedel av ärendena – får antas att viss ytterligare nytta kommer att tillkomma. Vid vår djupundersökning har noterats att tvångsmedlet inom den öppna polisens verksamhet i närmare 30 procent av ärendena hade stor betydelse för förundersökningen och utgången i målet. Inom Säkerhetspolisens område – där underlaget är mer begränsat – bedömde brottsbekämparna inom ramen för djupundersökningen att tvångsmedlet bidragit till att förhindra skada på grund av brott i ungefär samma andel av ärendena (två av sju ärenden).

Sammanfattningsvis anser vi även beträffande lagen om hemlig rumsavlyssning att vår kartläggning ger stöd för att beaktansvärd nytta förekommit vid tillämpningen. Detta gäller såväl inom den öppna polisens som inom Säkerhetspolisens område.

---

<sup>35</sup> Beträffande denna andel av tillstånden har verkställighetstiden i vår ärendeblankett uppgetts som noll dagar. Se avsnitt 6.4.3.4.

## **7.4 Den inverkan som de tre lagarna har haft på den personliga integriteten**

### **7.4.1 Både kvantitativa uppgifter och beskrivande iakttagelser krävs**

Den inverkan på den personliga integriteten som de tre lagarna har haft kan i viss utsträckning relateras till uppgifter som inte kräver komplicerade bedömningar. T.ex. blir uppgifter om omfattning av betydelse. Sådana uppgifter kan avse bl.a. antalet tillstånd, tillståndens innehåll (vilka teleadresser eller platser), tillståndens varaktighet och tillståndens verkställighet (har verkställighet alls kunnat ske och i så fall i vilken utsträckning). De uppgifter som utredningen erhållit genom sin ärendebblankett kan i just dessa avseenden ge relativt klara svar.

Det står emellertid klart att det inte heller beträffande den inverkan som tvångsmedlen haft på den personliga integriteten är tillräckligt att föra resonemang som knyts till antal eller andelar. Omständigheter som hur tillstånd närmare utformats (med t.ex. inskränkningar eller villkor) och hur de närmare verkstälts (t.ex. vilken typ av kontakter som övervakats eller avlyssnats) är av mycket stort intresse. Svar på dessa frågor får sökas huvudsakligen i det som kommit fram vid utredningens djupundersökning.

Tillvägagångssättet i detta avsnitt blir mot den bakgrunden detsamma som i det förra. Inledningsvis anges och jämförs kvantitativa uppgifter och därefter görs en mer resonerande analys.

### **7.4.2 Kvantitativa uppgifter och jämförelser**

#### **7.4.2.1 Allmänt jämförelsematerial**

Antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har stadigt ökat under de senaste åren. Under år 2010 meddelades inom den öppna polisens verksamhetsområde enligt 27 kap. rättegångsbalken 2 531 tillstånd till hemlig teleavlyssning och 3 250 tillstånd till hemlig teleövervakning. När ett tillstånd till hemlig teleavlyssning ges förenas detta alltid med ett tillstånd till hemlig teleövervakning. Skillnaden mellan de ovan angivna antalen (719 tillstånd) avser således fall där endast hemlig teleövervakning beslutats.

Förklaringar som i samband med redovisningen ovan getts till att antalet tillstånd ökat under de senaste åren är dels en förändring

av telefonkulturen hos kriminella (mot användning av telefoner, teadresser och kontantkort som ofta byts ut), dels en nationell myndighetsgemensam satsning mot grov organiserad brottslighet.<sup>36</sup>

Den genomsnittliga avlyssnings- eller övervakningstiden beträffande tillstånden till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har varierat mellan olika år men har oftast varit mellan 30 och 50 dagar. För år 2009 var den genomsnittliga tiden för hemlig teleavlyssning 31 dagar och för hemlig teleövervakning 32 dagar. Motsvarande siffror för år 2010 var 43 respektive 38 dagar.

Beträffande hemlig teleavlyssning under åren 2009 och 2010 har noterats även följande. Varje tillstånd till hemlig teleavlyssning omfattade i genomsnitt ungefär två teadresser. Avlyssningen avsåg i flertalet fall teadresser som innehades av den misstänkte. Under år 2009 avsåg en femtedel av tillstånden teadresser som innehades av annan än den misstänkte, t.ex. gemensamma telefoner i hemmet och teadresser där en arbetsgivare innehade teadressen. Under år 2010 sjönk den andelen till ungefär en tiondel. Av samtliga avlyssnade teadresser avsåg under de nämnda åren drygt 70 procent oregistrerade kontantkort som innehafts av den misstänkte och mellan tio och femton procent den misstänktes eget mobilabonnemang eller fasta telefon. Resterande andel avsåg bl.a. annans abonnemang (under fyra procent) eller annans abonnemang i gemensam bostad (cirka två procent). I stort sett alla tillstånd under 2009 och 2010 hade verkställts (avsnitt 6.2.2.2 och 6.2.2.3 ovan).

Hemlig kameraövervakning används i en betydligt mer begränsad utsträckning än de ovan behandlade tvångsmedlen. En viss ökning sker dock även här, och under den senaste femårsperioden har antalet tillstånd per år ökat från omkring 50 till knappt 100 (år 2009 var antalet 82 och år 2010 var antalet 99). Den genomsnittliga övervakningstiden har historiskt huvudsakligen legat mellan 30 och 40 dagar (år 2009 var den 34 dagar och år 2010 var den 30 dagar). Någon uppgift om vilka platser som kameraövervakningen avsett finns inte i redogörelserna beträffande tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken (avsnitt 6.2.2.4).

---

<sup>36</sup> Se även t.ex. 6.3.5.2 beträffande en tysk undersökning där det ökande antalet mobiltelefoner i samhället framhållits som en förklaring till det ökade antalet avlyssnade teadresser.



### 7.4.2.2 Hemlig rumsavlyssning

Antalet tillstånd till hemlig rumsavlyssning är långt lägre än antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning under förundersökning. Nivån är beträffande den öppna polisen mer jämförlig med men ännu något lägre än den som gäller för hemlig kameraövervakning.

Under åren 2008, 2009, 2010 och 2011 meddelades inom den öppna polisens verksamhetsområde 23, 46, 66 respektive 18 tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Inom tullens område var motsvarande antal 1, 9, 2 respektive 7 tillstånd och inom Säkerhetspolisens område 12, 7, 18 respektive 8 (se avsnitt 6.4.3.1).<sup>37</sup> Det kan nämnas – om nu en sådan jämförelse ska ske – att antalet tillstånd till hemlig rumsavlyssning per år i Sverige därmed ligger högre än antalet tillstånd för närmast motsvarande tvångsmedel i Norge, men betydligt under nivåerna i Danmark och Finland (se avsnitt 6.3.2.1, 6.3.3.1 och 6.3.4.1).<sup>38</sup>

Av svaren på vår ärendeblankett har i övrigt bl.a. följande kommit fram. Varje tillstånd till hemlig rumsavlyssning har inom den öppna polisens verksamhetsområde avsett i genomsnitt 2 misstänkta och inom Säkerhetspolisens område 1,2 misstänkta.

Den genomsnittliga verkställighetstiden för ett tillstånd om hemlig rumsavlyssning är ungefär i nivå med den genomsnittliga avlyssnings- eller övervakningstiden för (den öppna polisens) användning av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken. Således är den genomsnittliga verkställighetstiden för hemlig rumsavlyssning beträffande den öppna polisen 42 dagar och beträffande Säkerhetspolisens 27 dagar.

Den typ av platser som tillstånden till hemlig rumsavlyssning oftast avsett är fordon (40 procent av tillstånden) och bostäder (26 procent). De bostäder som avlyssnats har i huvudsak tillhört den misstänkte. Ett fåtal (fyra procent av det totala antalet tillstånd) har dock avsett annans stadigvarande bostad. Hotellrum och utrymmen i häkte eller anstalt har också avlyssnats i viss utsträckning (fem respektive sex procent av tillstånden). I övrigt har avlyssningen främst avsett olika publika platser (6.4.3.3, se även 6.6.7 och 6.7.7).

---

<sup>37</sup> Eftersom det totala antalet tillstånd inom tullens verksamhetsområde varit så lågt – och underlaget därmed är så litet – behandlas nedan inga ytterligare siffror i anslutning till dessa tillstånd särskilt. Se dock redovisningen i avsnitt 6.4.3.

<sup>38</sup> Se beträffande det begränsade värdet av denna typ av jämförelser avsnitt 6.3.1.

Knappt en fjärdedel av de tillstånd som meddelades inom den öppna polisens verksamhetsområde hade av domstolen förenats med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränktes i onödan. Motsvarande andelstal beträffande tillstånd inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde var en tredjedel (6.4.3.2).

Av vår djupundersökning framgår att det inte varit ovanligt – utöver de fall där rätten gjort inskränkningar i ett tillstånd eller förenat det med villkor – att åklagaren justerat in sådana i sin ansökan om tvångsmedlet. Sådana villkor kan t.ex. avse att avlyssning får ske endast när den misstänkte befinner sig på platsen (se 6.6.9 och 6.7.9).

### 7.4.2.3 Tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag

2008 års utredningslag tillämpas som framgått endast inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde och nästan uteslutande vid misstankar om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet (se 6.4.5.1). Det totala antalet tillstånd som meddelats enligt lagen är relativt blygsamt. Under åren 2009–2011 är det fråga om sammanlagt 173 tillstånd. Av dessa avser 86 hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, 64 endast hemlig teleövervakning och 23 hemlig kameraövervakning (6.4.5.2). Det genomsnittliga antal teleadresser som tvångsmedlet använts mot är därtill 1,64, dvs. något lägre än de två teleadresser som utgör genomsnittet vid den öppna polisens användning av tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken. Inte något av tillstånden har heller riktat sig mot mer än en misstänkt person (6.4.5.4).

Den genomsnittliga verkställighetstiden för tillstånd enligt den aktuella lagen är däremot betydligt längre än när den öppna polisen använder motsvarande tvångsmedel (30–50 dagar). Vad gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 2008 års utredningslag rör det sig om knappt 100 dagar, och beträffande hemlig kameraövervakning är den genomsnittliga tiden knappt 155 dagar (6.4.5.4).<sup>39</sup>

De platser som den hemliga kameraövervakningen enligt 2008 års utredningslag huvudsakligen riktats mot har varit andra platser än bostäder (62 procent). Den andel som avsett kameror som

<sup>39</sup> Den längre tiden kan enligt brottsbekämparna förklaras av karaktären av den brottslighet som 2008 års utredningslag huvudsakligen används mot (se 6.10.4.3).

riktats mot bostäder är alltså knappt 40 procent och sålunda högre än den andel tillstånd enligt lagen om hemlig rumsavlyssning som avsett bostäder (6.4.5.4).<sup>40</sup>

Det har inte i något fall förekommit att domstolen förenat ett tillstånd enligt 2008 års utredningslag med villkor för att tillgodose integritetsintresset, och i endast två fall har ett tillstånd till sin utformning inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan (6.4.5.3).

#### 7.4.2.4 Tvångsmedel enligt 2007 års preventivlag

Även 2007 års preventivlag har nästan uteslutande tillämpats inom Säkerhetspolisens område. Inom den öppna polisens område har totalt endast elva tillstånd meddelats under åren 2008-2011.<sup>41</sup> Även inom Säkerhetspolisens område är antalet tillstånd relativt lågt. Det rör sig om sammanlagt 132 tillstånd (50 tillstånd år 2008, 37 tillstånd år 2009, 16 tillstånd år 2010 och 29 tillstånd år 2011) som huvudsakligen hänfört sig till författningsskyddets och kontra-terrorismens områden (6.4.4.1).

Tillstånden enligt 2007 års preventivlag har – bortsett från åtta tillstånd till hemlig kameraövervakning<sup>42</sup> – avsett hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Klart vanligast har varit att tillstånden avsett de två sistnämnda tvångsmedlen i förening (drygt 80 procent).

Det genomsnittliga antalet teleadresser per tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 2007 års preventivlag är inom Säkerhetspolisens verksamhet 2,4, dvs. något högre än det genomsnitt på cirka två teleadresser som gällt för den öppna polisens användning av motsvarande tvångsmedel under förundersökning. Inte något av tillstånden har riktat sig mot mer än en misstänkt person. Den genomsnittliga verkställighetstiden har dock enligt 2007 års preventivlag uppgått till knappt 30 dagar och har sålunda varit något kortare än när den öppna polisen under förundersökning använt tvångsmedlen.<sup>43</sup>

Beträffande de tillstånd som ingått i vår djupundersökning har det kommit fram vissa ytterligare detaljer om de teleadresser som

---

<sup>40</sup> Kamerorna har dock – till skillnad från avlyssningsutrustningen – uteslutande varit placerade utanför bostäderna.

<sup>41</sup> Eftersom detta underlag är så litet sker i detta avsnitt i det fortsatta ingen särredovisning beträffande den öppna polisen. Det kan nämnas att den öppna polisens användning av preventiva tvångsmedel synes vara mer omfattande i Finland, se avsnitt 6.3.4.1.

<sup>42</sup> Varav två inom den öppna polisens verksamhetsområde.

<sup>43</sup> Då räknas dock inte s.k. historisk hemlig teleövervakning in i tillståndstiden, se 6.4.4.3

tvångsmedlen avsett. Av dessa har omkring 80 procent avsett mobiltelefoner.<sup>44</sup> Cirka 15 procent har avsett fasta telefoner och cirka fem procent bredbandsabonnemang (se 6.8.15). Den andel av tillstånden som varit knuten till mobiltelefoner har sålunda övervägt mycket klart. I detta avseende har förhållandena ungefärligen motsvarat vad som de senaste åren gällt beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökningar inom den öppna polisens verksamhetsområde (jfr 7.4.2.1 ovan).

Tillstånden till hemlig kameraövervakning avsåg sammanlagt nio platser, varav sex var bostäder (6.4.4.3).

Det har inte förekommit att domstolen förenat ett tillstånd enligt 2007 års preventivlag med villkor för att tillgodose integritetsintresset, men i tio fall har ett tillstånd till sin utformning inskränkts i förhållande till åklagarens ansökan (6.4.4.2).

### 7.4.3 Avlyssning och övervakning enligt de aktuella lagarna förekommer i ett lågt antal fall

Utredningen ska enligt direktiven göra en samlad analys av vilken inverkan de tre lagarna har haft på den personliga integriteten.

De brottsbekämpande myndigheternas samlade användning av olika metoder att inhämta information har såvitt känt aldrig kartlagts. I vilken utsträckning hemliga tvångsmedel används i jämförelse med andra informationsinhämtningsmetoder, t.ex. fysisk spaning eller källdrivning, går därmed inte att med någon precision uttala sig om. Användningen av hemliga tvångsmedel torde dock i jämförelse med användningen av flertalet andra utredningsmetoder vara mycket begränsad. T.ex. har den öppna polisen i samband med att de lämnat uppgifter till regeringen om tillämpningen av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken framhållit att sådana tvångsmedel används bara i ett fåtal av det totala antalet förundersökningar (skr 2010/11:66 s. 17).

Jämfört med den öppna polisens användning av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken, med t.ex. 3 250 tillstånd till hemlig teleövervakning under år 2010, är den sammanlagda användningen av tvångsmedel enligt de tre nu aktuella lagarna i sin tur mycket begränsad. Det årliga genomsnittet är 54 (lagen om hemlig rumsavlyssning), 36 (2007 års preventivlag) respektive 58

---

<sup>44</sup> Därvid inkluderas både telefonnummer (som är knutna till SIM-kortet i telefonen) och s.k. IMEI-nummer (som identifierar själva telefonen).

(2008 års utredningslag) initiala tillstånd. Hemlig rumsavlyssning leder kan visserligen på grund av sin karaktär i de enskilda fallen leda till en större informationsmängd än de andra hemliga tvångsmedlen (se vidare nedan). Övriga parametrar avseende tvångsmedelsanvändningens omfattning som t.ex. verkställighetstiden för vart och ett av tillstånden är däremot på det hela taget likartade beträffande tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken och tvångsmedel enligt de lagar som är under utvärdering.<sup>45</sup>

Mot den bakgrunden kan antas att den samlade mängd personlig information som hämtas in genom tvångsmedel enligt de nu aktuella lagarna är mycket begränsad jämfört med den mängd information som de brottsbekämpande myndigheterna samlar in på annat sätt.

En analys av integritetsintrånget kan dock av naturliga skäl inte stanna vid detta. Tvångsmedlen kan ju i enskilda fall – och i relation till det antal fall där de tillämpats – ha medfört mycket stora integritetsintrång. Detta mått på integritetsintrånget är i högsta grad relevant när en jämförelse sker med nyttan i tillämpningsfallen.

Av stor vikt när integritetsintrånget i de enskilda fallen mäts och värderas är vem som övervakats (t.ex. om det är misstänkta eller tredje män) samt vilken typ och mängd av personlig information som inhämtningen omfattat. Dessa frågor behandlas nedan. Först anges dock något om hur de olika tvångsmedlen (hemlig teleövervakning, hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) förhåller sig till varandra såvitt avser ”typiskt” integritetsintrång.

#### 7.4.4 Relationen mellan olika hemliga tvångsmedel – ”typiskt” integritetsintrång

Den typ och mängd av information som ett visst tvångsmedel kan ge beror alltså till viss del på tvångsmedlets karaktär (se t.ex. avsnitt 7.3.3.3). Detta får betydelse för vilket integritetsintrång de olika tvångsmedlen kan medföra. De vanligast förekommande hemliga tvångsmedlen brukar i detta avseende rangordnas på följande sätt. Av de tvångsmedel som riktas mot elektronisk kommunikation anses *hemlig teleövervakning* medföra ett klart mindre integritetsintrång än *hemlig teleavlyssning*, eftersom det förstnämnda

<sup>45</sup> Med undantag för 2008 års utredningslag där verkställighetstiderna är längre än beträffande tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt övrig lagstiftning.

tvångsmedlet inte ger någon information om innehållet i samtal eller meddelanden (se t.ex. prop. 2002/03:74 s. 23 f.). *Hemlig kameraövervakning* och hemlig teleavlyssning har – trots att metoderna är mycket olika varandra och därmed svåra att jämföra – ansetts medföra integritetsintrång på typiskt sett likvärdiga nivåer (t.ex. prop. 1995/96:85 s. 21 f.). *Hemlig rumsavlyssning*, slutligen, har pekats ut som det tvångsmedel som medför det största integritetsintrånget (prop. 2005/06:178 s. 44).<sup>46</sup>

Inget har kommit fram vid vår kartläggning som talar mot att det ovan anförda typiskt sett gäller. I vart fall kan den nämnda rangordningen mellan tvångsmedlen anses gälla för de möjligheter till integritetsintrång som *lagstiftningen* beträffande de vart och ett av de olika tvångsmedlen erbjuder de brottsbekämpande myndigheterna.

Samtidigt måste betonas att vilket tvångsmedel som *vid tillämpningen* är det mest känbara från integritetssynpunkt alltid beror av omständigheterna i det enskilda fallet. En hemlig rumsavlyssning av ett möte på en restaurang kan t.ex. från integritetssynpunkt vara avsevärt lindrigare än teleavlyssning av en bostads-telefon som pågår under en längre tid.<sup>47</sup>

#### 7.4.5 Vem har avlyssnats eller övervakats?

*Personerna som tvångsmedelsbesluten har riktats mot*

Vid en bedömning av vilken personkrets som avlyssnats eller övervakats när tvångsmedel enligt de tre aktuella lagarna använts är det inledningsvis intressant att redovisa mot vilka personer tvångsmedelsbesluten riktats.

Som framgått har tillstånden till hemlig rumsavlyssning inom den öppna polisens verksamhetsområde i genomsnitt avsett 2 misstänkta personer, medan motsvarande genomsnitt inom Säkerhetspolisens område är 1,2 misstänkta per tillstånd. Samtliga tillstånd till tvångsmedel enligt 2008 års utredningslag och 2007 års preventivlag har riktat sig mot endast en person. Det är sålunda – i relation till

<sup>46</sup> Se även t.ex. Per Henrik Lindblom i Festskrift till Hans Thornstedt, s. 483 f.

<sup>47</sup> Se prop. 2005/06:178 s. 43 f. Ett annat exempel är att kort avlyssning av ett möte på ett hotellrum där en narkotikaaffär görs upp knappast innebär något avsevärt ökat integritetsintrång jämfört med om affären hade gjorts upp via en avlyssnad telefon (se SOU 2009:70, s. 159 f.).

antalet tillstånd – inte något överväldigande antal personer som det är fråga om.

I de ärenden som omfattats av vår djupundersökning har tvångsmedelsbesluten huvudsakligen riktats mot män. Vanligtvis har de varit födda på 60-, 70- eller 80-talen (se 6.6.2, 6.6.6, 6.7.2, 6.7.6 och 6.8.6). Beträffande de aktuella personerna har vissa omständigheter framhållits redan i samband med nyttoanalysen ovan. Således har framgått att personerna i sin (misstänkt brottsliga) verksamhet ofta har haft ett stort kommunikationsbehov och att de i flertalet fall har varit säkerhetsmedvetna (se 7.3.3.2). Till detta kan läggas att de oftast av de brottsbekämpande myndigheterna bedömts vara i olika grad anknutna till organiserad brottslighet eller till organisationer eller nätverk som är kända inom ramen för Säkerhetspolisens arbete mot författningshotande verksamhet, terrorism eller spionage. Den brottslighet som personerna misstänkts för eller befarats komma att utöva har i dessa fall regelmässigt också varit anknuten till nätverken eller organisationerna (6.6.3, 6.6.4, 6.7.2 och 6.8.6).

#### *Andra än de som besluten riktats mot (tredje man?)*

Det är dock oundvikligt att kretsen avlyssnade eller övervakade personer är större än den krets mot vilken tvångsmedelsbesluten riktats. Så är fallet redan eftersom tvångsmedlen i det stora flertalet fall ger information också om de personer med vilka den som beslutet avser kommunicerar.<sup>48</sup> Det rör sig i viss utsträckning om personer som anses vara relevanta för utredningen eller ärendet (t.ex. medmisstänkta inom ramen för den aktuella förundersökningen). Det kan dock också vara fråga om t.ex. närstående, vänner eller affärsbekanta med vilka samtal eller möten äger rum. Dessa personer kan i sammanhanget benämnas som tredje man.

I vilken mån tredje man utsätts för hemliga tvångsmedel är mycket svårt att mäta.

Vissa försök till andelsmässiga uppskattningar har gjorts i Tyskland och Norge. I en tysk undersökning beträffande motsvarigheten till hemlig teleavlyssning mättes medelantalet misstänkta avlyssnade per tillstånd till 2,4 medan medelantalet icke-misstänkta beräknades till 4,8 (se 6.3.5.2). En annan tysk undersökning avser motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning. Trots att det konstaterades att det var svårt att bedöma vilka personer som

---

<sup>48</sup> De hemliga tvångsmedlen är ju – med undantag för hemlig kameraövervakning – inriktade huvudsakligen på en viss persons kommunikation.

omfattades av avlyssningen angavs att antalet icke-misstänkta som avlyssnats i ärendena (542 personer) översteg det antal misstänkta som identifierats i dessa (487 personer), se 6.3.5.3. I Norge ombads aktörerna (domare, advokater, poliser och åklagare) i en enkät att beträffande motsvarigheten till hemlig teleavlyssning generellt uppskatta hur stor andel av de samtal som avlyssnades som de ville benämna som ”av privat karaktär (med närstående familjemedlemmar eller sambor/pojkvänner/ flickvänner)”. Av de svarande bedömde 22 procent att över hälften av de avlyssnade samtalen var av privat karaktär. Svaren varierade dock mellan kategorierna av aktörer, och det är tveksamt om det går att dra några slutsatser av resultatet (se 6.3.2.2).

När det gäller svenska förhållanden kan inledningsvis följande konstateras. Som framgått har det stora flertalet av de teleadresser som använts vid *hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning* avsett mobiltelefoner som brukats av de personer som tillstånden avsett. Teleadresser som innehafts av någon annan än den aktuella personen eller t.ex. fasta telefoner i en gemensam bostad har endast i begränsad utsträckning varit föremål för tvångsmedel (se 7.4.2.1 och 7.4.2.4 ovan). Detta torde medföra att de tredje män som berörts av tvångsmedlen i merparten av fallen varit de som på den aktuella teleadressen kontaktat eller kontaktats av den avlyssnade eller övervakade personen och endast i ett mindre antal fall varit hushållsmedlemmar eller andra.<sup>49</sup>

Vi har inom ramen för vår djupundersökning ställt vissa frågor till handläggarna om i vilken utsträckning kontakter med tredje man förekommit på teleadresserna. Sådan information bevaras dock inte, och någon grundad andelsuppskattning låter sig inte göras. Det har stått klart att brottsbekämparna oftast förväntat sig vissa (”normala”) sociala kontakter utanför den aktuella organisationen eller nätverket. I något fall har emellertid särskilt betonats att den avlyssnade personens livsstil inte medgav mycket socialt umgänge utanför den aktuella grupperingen och att man därför inte väntat sig detta. I vissa fall har det också varit fråga om att tvångsmedlet gällt särskilda s.k. verksamhets- eller aktivisttelefoner som inte alls förväntats användas för sociala kontakter. Det faktiska integritetsinfrånget synes normalt ha motsvarat eller understigit det kalkylerade.

---

<sup>49</sup> De integritetsfrågor som tycks ha ägnats störst uppmärksamhet vid domstols-sammanträden om preventiv hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning har varit de om teleadressens anknytning till den person som tvångsmedlet avsett, samt, i de fall som avsett avlyssning av fasta hemtelefoner, vilka personer som funnits i hushållet (6.8.15).



Ibland har dock någon teledress visat sig användas huvudsakligen av någon annan än den som tvångsmedelsbeslutet avsett. Tvångsmedelsanvändningen har då avbrutits (6.8.15).

När det gäller *hemlig kameraövervakning* har tillstånden enligt de aktuella lagarna varit få, och underlaget för att bedöma påverkan för tredje man är därmed begränsat. Tillstånden har emellertid i huvudsak avsett den misstänktes bostad (med kameror monterade utanför denna) eller publika platser (se 6.4.4.3 och 6.4.5.4).

*Hemlig rumsavlyssning* är potentiellt sett särskilt ingripande från integritetssynpunkt. Detta beror främst på typen och mängden information som kan samlas in (se vidare nedan 7.4.6). Såvitt gäller frågor som rör tredje man kan följande konstateras. I de ärenden som avser hemlig rumsavlyssning presenteras vid domstols-sammanträdet regelmässigt vilka andra – utöver den misstänkte – som kan förväntas uppehålla sig på platsen. När villkor ställs upp i tillstånden avser de som framgått ofta att avlyssning får ske endast när den misstänkte är på platsen (6.6.9, 6.7.9 och 6.7.16). Hemlig rumsavlyssning synes allmänt sett ha använts på ett sådant sätt att den i så ringa mån som möjligt ska drabba tredje man. Det är dock tydligt utifrån vår djupundersökning att vissa integritetsintrång för tredje man inte gått att undvika (6.7.16 och 6.6.18).

Tillstånden till hemlig rumsavlyssning har oftast rört fordon eller bostäder. I fordon synes helt utomstående personer inte ha avlyssnats i någon större utsträckning. Med bostadsavlyssningen förhåller det sig på ett annat sätt. Bostäderna har – utom i ett fåtal fall – tillhört den misstänkte.<sup>50</sup> Trots detta har tredje man ofta berörts. Detta gäller särskilt när den misstänkte har bott med sin familj (se 6.6.18 och 6.7.16).<sup>51</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte går att med någon exakthet mäta i vilken utsträckning tredje man avlyssnats eller övervakats genom de aktuella tvångsmedlen. Däremot står klart att ett visst integritetsintrång för tredje man inte går att undvika vid något hemligt tvångsmedel, samt att hemlig rumsavlyssning av vissa typer av platser typiskt sett medfört en större risk för ett sådant intrång än de övriga tvångsmedlen.

<sup>50</sup> När avlyssning skett i bostad som inte tillhört den misstänkte synes detta ofta ha berott på att man – pga. mycket högt säkerhetstänkande – fått ta den plats man kommer åt och att detta kan vara en plats den misstänkte besöker (6.7.13).

<sup>51</sup> Se 6.4.2.2. Inom Säkerhetspolisens verksamhet för kontraterrorism har det dock varit mer sällsynt att den misstänkte bott med sin familj, eftersom de bostäder som avlyssnats ofta varit s.k. möteslägenheter (avsnitt 6.7.16).

#### 7.4.6 Vilken typ och mängd av personlig information har de brottsbekämpande myndigheterna tagit del av

Av central betydelse när integritetsintrånget värderas är vilken typ och mängd av personlig information som de brottsbekämpande myndigheterna har tagit del av.

Inledningsvis är i detta sammanhang viktigt att notera att uppgifter som har karaktären av personlig information – och därmed i och för sig är integritetskänsliga – samtidigt kan vara av stor betydelse för att utreda eller förhindra ett brott. Detta blir särskilt tydligt mot bakgrund av det som anförts ovan om att tvångsmedlen normalt riktas mot försiktiga och säkerhetsmedvetna personer, och att brottsbekämparna sällan kan förvänta sig att vid ett enda tillfälle eller på ett enda sätt erhålla all den information som behövs (se 7.3.3.4). Pusselbitar som brottsbekämparna inom ramen för ärendena i vår djupundersökning samlat in och i flera fall bedömt som viktiga för att utreda eller förhindra viss brottslighet har varit t.ex. information om kontakter och relationer mellan misstänkta och andra samt om olika personers förflyttningar (se t.ex. 6.7.15). Även konkreta uppgifter om viss brottslighet kan – särskilt vad gäller hemlig rumsavlyssning – hämtas från situationer som upplevs som mycket personliga (6.7.20).<sup>52</sup>

Även integritetsintrång som sker i samband med en åtgärd som också medför nytta ska naturligtvis beaktas. När integritetsintrånget värderas är det dock särskilt allvarligt om en stor mängd personlig information samlas in som är utan betydelse för utredningen eller för att förhindra brott.

Brottsbekämparna har på ett allmänt plan betonat att de har ett intresse av att minimera såväl inhämtningen som den efterföljande behandlingen av den aktuella typen av kringinformation, bl.a. eftersom sådan hantering innebär ett beaktansvärt merarbete (6.10.2). Skäl saknas att ifrågasätta att så är fallet. Därtill gäller regler som medför att den aktuella typen av information endast i mycket begränsad utsträckning får bevaras och behandlas. Upptagningar och uppteckningar från tvångsmedlen ska granskas snarast möjligt, och om de inte är av betydelse från brottsutredningssynpunkt eller för att förhindra förestående brott ska de

---

<sup>52</sup> Ett exempel som nämns i det nämnda avsnittet är att samtal som den misstänkte fört med sin fru i bostaden och som upptagits med hjälp av hemlig rumsavlyssning återopas som bevisning vid en huvudförhandling. Se även avsnitt 6.3.2.2 beträffande en norsk enkätundersökning där de svarande bl.a. fick uppskatta hur stor del av avlyssnade samtal av privat karaktär som ledde till utredningsnytta.

förstöras (se 3.4.4.2).<sup>53</sup> Inte desto mindre leder tvångsmedlen oundvikligen till att viss information av detta slag inhämtas. Denna inhämtning och den inledande granskning som måste ske av materialet medför i sig ett integritetsinråg.

När det gäller *hemlig teleavlyssning* och *hemlig teleövervakning* kan beträffande förekomsten av rent sociala samtal i huvudsak hänvisas till det som anförts i det närmast föregående avsnittet. Sådana förekommer alltså normalt i viss utsträckning på de avlyssnade teleadresserna, men det går inte att göra några andelsuppskattningar (se även exemplen i 6.8.15.1).

Beträffande *hemlig rumsavlyssning* blir mängden kringinformation – i vart fall när avlyssningen avser vissa typer av platser – oundvikligen större. Det förväntade integritetsinrånet är därför en viktig faktor vid domstolens bedömning av om tvångsmedlet ska tillåtas. Detta utreds noggrant i de olika ärendena (6.7.16).

Det nämndes ovan att av de två vanligast avlyssnade platserna, bilar och bostäder, bostäderna var klart känsligast i tredjemanshänseende. Även vad gäller mängden kringinformation i allmänhet torde detta vara fallet (se exemplen i 6.6.18 och 6.7.16 samt kommentarerna i 6.10.2).

De brottsbekämpande myndigheterna väljer som framgått ofta att ansöka om hemlig rumsavlyssning i vissa taktiska situationer – t.ex. i anslutning till särskilda möten eller händelser – då det förväntas att samtalet ska koncentreras till för utredningen relevanta omständigheter (6.6.15 och 6.7.13). Även platserna för mikrofonerna väljs av naturliga skäl just för att få så mycket relevant information som möjligt (6.6.18), och man har valt utrymmen där man på goda grunder antar att kommunikation om brottsligheten ska äga rum (6.6.21 och 6.7.20). Den nämnda taktiken leder sannolikt sammantaget till att mängden kringinformation som samlas in minskar något. I något fall, när säkerhetsmedvetandet hos den aktuella personen varit mycket högt och hemlig rumsavlyssning använts som en sista utväg, har man dock helt enkelt tagit ”den plats man kommer åt” (6.7.13).

Sammanfattningen i denna del blir sålunda mycket lik den i det närmast föregående avsnittet. Viss insamling av personlig information som inte är av betydelse för utredningen eller för att förhindra brott är sålunda oundviklig vid användning av de aktuella tvångsmedlen. Den exakta utsträckning i vilket detta sker går inte att mäta, men det står klart att hemlig rumsavlyssning – i vart fall

<sup>53</sup> En uppföljning sker också, bl.a. genom Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn, av att så faktiskt sker (se vidare avsnitt 9.3.3.2).

av bostäder – typiskt sett har medfört att mer sådan information inhämtats än de övriga tvångsmedlen. Integritetsintrånget beträffande den aktuella typen av kringinformation består här främst i själva insamlingen och den inledande granskningen av upptagningarna och uppteckningarna från tvångsmedlen, eftersom informationen därefter ska förstöras.

#### **7.4.7 Användningen av flera metoder mot samma person**

##### **7.4.7.1 Andra metoder att inhämta information än hemliga tvångsmedel kan medföra integritetsintrång**

Även andra metoder för att inhämta information än hemliga tvångsmedel kan medföra integritetsintrång. Några exempel på sådana metoder är (dold) fysisk spaning och nyttjandet av informatörer/källor. Dessa åtgärder utförs i hemlighet eller på så sätt att de som utsätts för åtgärderna vilseleds om åtgärdernas verkliga innebörd. De som utsätts för åtgärderna har inte möjlighet att få dessa prövade i domstol eller på annat sätt (se t.ex. SOU 2010:103 s. 84).

Eftersom användningen av den nämnda typen av åtgärder såvitt känt inte har kartlagts är det svårt att bedöma vilket integritetsintrång åtgärderna typiskt sett leder till. Det måste dock antas att användningen av dem i enskilda fall kan innebära ingrepp i den personliga integriteten som kan vara lika stora som – eller överstiga – följderna av hemliga tvångsmedel.

##### **7.4.7.2 Flera metoder mot samma person**

I ärenden med hemliga tvångsmedel förekommer regelmässigt flera metoder för att inhämta information avseende den aktuella brottsligheten och de aktuella personerna (se t.ex. 7.3.3.4 och 7.3.3.6).<sup>54</sup> Dels används metoder som fysisk spaning eller käll-drivning ofta i anslutning till de hemliga tvångsmedlen, dels är det inte ovanligt att det förekommer mer än ett tvångsmedel. När detta sker kan den samlade mängden information om de personer som

---

<sup>54</sup> Så synes vara fallet även internationellt. I en tysk undersökning om motsvarigheten till hemlig rumsavlyssning framgår t.ex. att även hemlig teleavlyssning hade förekommit i 90 procent av fallen, och att källuppgifter/vittnen funnits i samma andel fall. Spaning/övervakning förekom i ungefär 60 procent av fallen (se 6.3.5.3).

åtgärderna riktas mot bli omfattande.<sup>55</sup> Detta bör få betydelse för hur integritetsinfrången värderas.

På samma sätt bör beaktas om ett hemligt tvångsmedel i något fall medför att andra mer integritetskränkande åtgärder kan avvaras. Sker detta, kan det samlade integritetsinfrången i praktiken minska genom tvångsmedelsanvändningen. Som exempel på detta kan nämnas att det framhållits i samband med vår djupundersökning beträffande de preventiva tvångsmedlen att en kartläggning genom hemlig teleövervakning och hemlig teleavlyssning i ett tidigt skede kan leda till att en viss person kan avskrivas eller nedskrivas som risk. Detta kan i sin tur medföra att någon vidare uppföljning beträffande personen med åtgärder som t.ex. källdrivning och spaning inte sker (se 6.8.15).

#### 7.4.8 Avslutande kommentarer om integritetsinfrången

Tvångsmedel enligt de nu aktuella lagarna har – både i absoluta tal och jämfört med andra metoder att inhämta information – använts i ett mycket begränsat antal fall. Besluten om tvångsmedlen har heller inte riktats mot något stort antal personer.

Sammanfattningsvis kan dock beträffande de enskilda fall där de aktuella tvångsmedlen tillämpas konstateras att personlig information samlats in i inte obetydlig omfattning. Tvångsmedlen har sålunda medfört icke obetydliga integritetsinfrång. En del av den insamlade informationen har varit sådan att den rört tredje man, och viss information har varit sådan att den inte haft betydelse för att utreda eller förhindra brott.

Vad gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning torde i dessa hänseenden inte föreligga någon beaktansvärd skillnad jämfört med när tvångsmedlen använts med stöd av 27 kap. rättegångsbalken.

Reglerna om hemlig rumsavlyssning ger utrymme för åtgärder som är mer ingripande från integritetssynpunkt än de som erbjuds genom reglerna om de övriga hemliga tvångsmedlen. Detta främst på grund av karaktären och mängden av den information som kan erhållas genom hemlig rumsavlyssning. I den praktiska tillämpningen synes såväl domstolarna som de brottsbekämpande myndigheterna på olika sätt – med viss framgång – ha sökt begränsa den mängd kringinformation som erhållits genom hemlig rumsavlyssning, och därmed även integritetsinfrången. I vart fall hemlig rumsavlyssning

<sup>55</sup> Däremot torde en sådan omfattande kartläggningseffekt mer sällan drabba tredje män.

som har avsett bostäder har dock typiskt sett medfört större integritetsintrång än de övriga tvångsmedlen.

## 7.5 Om behovet av tvångsmedlen – inledande avvägningar mot integritetsintresset

### 7.5.1 Inledning

Den analys nu gjorts gäller vilken nytta och vilket integritetsintrång som tvångsmedel enligt de tre aktuella lagarna *har medfört*. Perspektivet har alltså varit tillbakablickande. När vi nu går över till frågorna om vilket behov som finns av tvångsmedlen, samt hur intresset av en effektiv brottsbekämpning bör balanseras mot integritetsintresset, blir perspektivet ett annat. Det är fråga om att blicka framåt och att på ett mer direkt sätt söka ge en grund för ställningstaganden kring hur lagstiftningen bör utformas.

Vid den nämnda framåtblicken blir dock det som kommit fram om effekterna av de aktuella tvångsmedlens hittillsvarande tillämpning mycket betydelsefullt. Den nytta som tvångsmedlen haft i brottsbekämpningen blir en närmast avgörande indikation på om ett fortsatt behov finns av sådana åtgärder inom lagarnas nuvarande tillämpningsområden, och det hittillsvarande integritetsintrånget ger god ledning avseende vilka effekter för den personliga integriteten som kan förväntas.<sup>56</sup>

I detta avsnitt görs vissa grundläggande behovsbedömningar och avvägningar mot integritetsintresset. Närmare sådana måste dock ske i direkt anslutning till våra ställningstaganden om lagstiftningens utformning. Ytterligare bedömningar och avvägningar av det aktuella slaget finns sålunda i kapitel 8–12.

### 7.5.2 Behovet av tvångsmedlen

#### 7.5.2.1 Syfte, behovsbeskrivningar och samhällsutveckling

Vid behovsanalysen ska enligt utredningens direktiv, utöver det som kommit fram vid kartläggningen, beaktas syftet med tvångs-

<sup>56</sup> Beträffande betydelsen av tvångsmedlets effektivitet och nytta för behovsbedömningen, se t.ex. lagrådets yttrande den 9 maj 2000 angående ett förslag att införa hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178 s. 152). Lagrådet framhöll att "[v]id bedömningen av om det föreligger ett behov av ett nytt tvångsmedel spelar frågan om effektiviteten och det praktiska värdet av buggning en stor roll".

medlen, myndigheternas behovsbeskrivningar och samhällsutvecklingen i stort. Tvångsmedlens syfte har behandlats i samband med nyttoanalysen ovan (7.3.4.1). Resonemangen upprepas inte här. Vad som kommit fram i de två övriga frågorna har behandlats i kapitel 5. Kortfattat kan följande sägas om detta.

#### *Myndigheternas behovsbeskrivningar*<sup>57</sup>

Det kan konstateras att det som myndigheterna angett när de beskrivit sina behov i mycket stor utsträckning rör sådana förhållanden som har behandlats inom ramen för vår nyttoanalys. Några exempel kan framhållas.

Såväl öppna polisen och tullen som Säkerhetspolisen har framhållit att olika metoder att inhämta information är komplement – inte alternativ – till varandra. Den öppna polisen har formulerat detta så att tvångsmedlen ska ses som en mosaik, där varje bit behövs för ett lyckat utredningsresultat.

Den öppna polisen och tullen har anfört att de aktuella hemliga tvångsmedlen inom deras respektive områden har sitt huvudsakliga användningsområde vid bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. När det gäller hemlig rumsavlyssning har dock ansetts att ett behov finns även beträffande särskilt allvarliga brott i övrigt. Ekobrottsmyndigheten har bedömt att det största behovet även beträffande ekonomisk brottslighet avser organiserad brottslighet. Det har framhållits att personer inom den grova organiserade brottsligheten blir allt mer säkerhetsmedvetna.

Beträffande Säkerhetspolisens verksamhetsområde har myndigheterna framhållit att samtliga brott här är sådana svårutredda brott som typiskt sett sker i löndom. Allra starkast har detta betonats beträffande brott inom kontraspionagens område.

Utöver sådant som berörts vid nyttoanalysen har den öppna polisen huvudsakligen uppehållit sig vid omständigheter hänförliga till den aktuella brottslighetens konsekvenser och till hur brottsligheten utvecklats under senare tid. Det har framhållits att organiserad brottslighet har en stor påverkan på samhället. Förutom allvarliga effekter på fysisk och psykisk hälsa, genom mord, misshandel, hot och trakasserier, otrygghet och social

---

<sup>57</sup> De behovsbeskrivningar som de brottsbekämpande myndigheterna kommit in med till utredningen har behandlats i avsnitt 5.4. Deras synpunkter avseende hur lagstiftningen konkret bör utformas – t.ex. beträffande vilka brott som tvångsmedlen bör få användas – återfinns dock i kap. 8–12.

påverkan, medför den bl.a. allvarliga negativa ekonomiska effekter för enskilda och samhället. Det anges också att de senaste årens brottsutveckling har präglats av en ökad internationalisering, förbättrad teknisk kapacitet och tydligt organiserade, resursstarka, slutna kriminella grupperingar med ett allt högre säkerhetsmedverande. Brottsbekämpningens behov av hemlig rumsavlyssning har enligt den öppna polisen ökat med teknikutvecklingen och beteendet hos de kriminella.

Beträffande de preventiva tvångsmedlen har Säkerhetspolisen betonat att den tvångsmedelsanvändning som 2007 års preventivlag ger utrymme för inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser behovet av att inhämta uppgifter i myndighetens arbete för att förhindra brott. Med dagens utformning har preventiva tvångsmedel främst betydelse för att i en förutredning ta fram underlag för att bedöma om en förundersökning ska inledas. Den öppna polisen har, med hänvisning främst till den grova organiserade brottslighetens karaktär av slutenhet, ansett att ett behov finns att använda preventiva tvångsmedel även beträffande sådan brottslighet. Sådana tvångsmedel har dock med den utformning lagen har i dag blivit ”ett relativt bortglömt hjälpmedel” i den öppna polisens under rättelseverksamhet.

#### *Samhällsutvecklingen (brottsutvecklingen i vid mening)*

Vi har tagit fram ett underlag beträffande utvecklingen av den organiserade brottsligheten och av brottslighet inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.<sup>58</sup> Det följande är några av huvudragen i det som kommit fram.

Beträffande *organiserad brottslighet* har konstaterats bl.a. att det har skett en utveckling genom en etablering av en stor mängd gäng. Detta har pågått i Sverige sedan mitten av 90-talet, och gängen har sedan dess blivit allt fler. Gängen synes inte minska i omfattning. Vid sidan av gängen finns en mer affärsmässig gren av den organiserade brottsligheten där den främsta handelsvaran är narkotika. Det är tydligt att det dödliga våldet med anknytning till kriminella uppgörelser har ökat. Hot och våld samt trakasserier, skadegörelse och korruption är redskap för otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner, brottsoffer och vittnen. Dessa

---

<sup>58</sup> Detta underlag – och vissa bedömningar i anslutning till det – har presenterats i avsnitt 5.3.2.



problem riskerar att öka i framtiden. En annan utvecklingstendens är att kriminella entreprenörer i högre grad än tidigare samarbetar med ekobrottslingar eller företagare. Flexibla organisationer, vattentäta skott, ett högt säkerhetstänkande och förmåga att ta till ostillåten påverkan medför att organiserad brottslighet är stryktålig och svårbekämpad. En stor del av brottsligheten är en utpräglad affärsverksamhet utan tydliga brottsoffer och där tänkbara vittnen i själva verket medverkar vid brotten som säljare eller köpare. Till myndigheternas utmaningar kommer dessutom att personer involverade i organiserad brottslighet har en hög kommunikations-säkerhet. Slutsatsen är att organiserad brottslighet är särskilt svårbekämpad, och att myndigheterna måste använda ett brett spektrum av kartläggnings- och spaningsmetoder.

Vad gäller brottslighet inom Säkerhetspolisens område har de tre verksamhetsområdena (kontraterrorism, författningsskydd och kontraspionage) behandlats var för sig. Avseende *terrorism* har anförts bl.a. att risken att Europa och Sverige kommer att få se terrordåd i paritet med 11 september-attacken framstår som liten. I stället tycks vi gå en framtid med fler men mindre terroristdåd till mötes. En decentralisering av terroristnätverken är en viktig anledning till det. Att förutsäga och förhindra terroristdåd kommer i likhet med i dag att vara svårt. Den religiöst motiverade terrorism som präglade 90- och 00-talets hotbild tycks vara här för att stanna, åtminstone under en överskådlig framtid. Konflikter i forna Sovjetländer pekar dock på att även separatistiska och nationalistiska terroristgrupper förflyttat sitt motstånd till utanför konfliktområdena. Dagens mångfald av kommunikationsmedel har gjort det möjligt för terrorister att ständigt förändra sitt sätt att kommunicera. Den kommersiella tillgången på krypteringsmetoder används för att försvåra underrättelsetjänsternas arbete. Terroristgruppernas säkerhetsmedvetande och kommunikationsdisciplin står sig väl i jämförelse med underrättelsetjänsternas.

När det gäller *politiskt extremistiskt våld* har konstaterats bl.a. att det sedan 00-talets andra hälft finns det en tendens till ökad militarisering av mindre grupper inom de autonoma och vit makt-rörelserna. Frånvaron av statistik över tid gör det dock svårt att fastställa om tendensen faktiskt finner empiriskt stöd. Det är också svårt att bedöma våldsanvändningens omfattning. Den brottsliga aktivismen inom extremistiska rörelser, i likhet med terrorist-aktioner, kan öka respektive minska till följd av enskilda händelser, uppmärksammande våldsbrott eller politiska beslut. På så vis framstår hotet från autonoma och vit makt-rörelserna mot Sveriges

inre säkerhet som mer latent än direkt. Samtidigt fortsätter extremister inom båda rörelserna att utgöra ett allvarligt hot mot enskilda individer. Ett rimligt antagande är att hotet mot enskilda individer på sikt kommer att öka till följd av att vissa extremister blir mer militanta. När det gäller den radikala miljö rörelsen uppvisade denna visserligen en tillbakagång under 00-talet. Det är dock rimligt att anta att rörelsen kan komma att återupplivas i framtiden och möjligen även ägna sig åt så kallad ekoterrorism. Det finns flera orsaker till svårigheterna att förebygga och utreda brott begångna av våldsbejakande extremister. Den främsta anledningen är rörelsernas decentraliserade struktur. Rörelserna präglas också av hemlighetsmakeri. Den tekniska kunskapen är god inom båda rörelserna. För att motverka insyn från staten är de brottsliga aktiviteterna inom rörelserna högst medvetna om vilka lagar och övervakningsmetoder som deras aktiviteter berörs av. Säkerhetsmedvetandet är relativt högt.

Det synes beträffande *spioneri* inte förekomma någon minskning – men inte heller någon ökning – av främmande makters underrättelseverksamhet i Sverige. De traditionella spionerimålen som politik och försvar kommer rimligen att bestå om än i något mindre omfattning. På det ekonomiska området är konkurrensen hård om marknadsandelar, och det gäller även varor och tjänster av säkerhetspolitisk betydelse. Sveriges stora exportberoende ställer höga krav på att ligga på framkant med högteknologiska lösningar och innovationer. Statsstyrt företagsspioneri kommer även fortsättningsvis att vara en realitet. Mot bakgrund av att den demokratiska utvecklingen under senare år har försämrats i flera geopolitiskt viktiga länder som Kina, Ryssland, Iran och Pakistan kan flyktingspionage komma att bli vanligare i Sverige. Underrättelsepersonal och agenter är generellt mycket säkerhetsmedvetna. Den interna kommunikationen är ofta dold och sker vanligtvis genom koder. Samtalen är ofta kryptiska, och hänvisningar sker på ett sådant sätt att enbart mottagaren förstår vad som avhandlas. Arbetet diskuteras inte per telefon eller på platser som kan vara bevakade. Restauranger och andra offentliga platser används för möten. Olika metoder tillämpas också för att avslöja svenska brottsbekämpande myndigheters bevakning. Främmande staters underrättelseofficerare har dessutom god tillgång till sofistikerade hjälpmedel och stora ekonomiska resurser. Den tekniska utvecklingen delvis gjort det svårare att upptäcka spioneri, och brottets negativa effekter på samhället har ökat.

### 7.5.2.2 Behovet av de aktuella tvångsmedlen under förundersökning

*Ett behov kan uppstå vid utredningar av brott av ett visst allvar – oavsett vilket brott eller vilken misstänkt det är fråga om*

Flertalet av de principiella resonemang som ovan förts avseende nytta blir relevanta vid bedömningen av behovet av tvångsmedlen. Sålunda kan inledningsvis följande anmärkas.

De brottsbekämpande myndigheterna har ett behov av information för att fullgöra sina uppdrag. Myndigheterna använder en mängd olika metoder för att hämta in den information de behöver. Vilken typ och mängd av information som kan förväntas beror på metodens karaktär.

De hemliga tvångsmedlen ger information främst beträffande olika typer av kommunikation (förekomsten av och ibland innehållet i sådan) eller förflyttningar.<sup>59</sup> Sådan information kan vara relevant för brottsutredningar nästan oavsett vilket brott det rör sig om. Samtliga hemliga tvångsmedel skulle därmed kunna vara av värde vid i stort sett alla typer av brott (jfr prop. 1988/89:124 s. 37 och Ramberg i SvJT 2007 s. 155).

För att ett beaktansvärt behov ska uppstå krävs – utöver att ett hemligt tvångsmedel erbjuder ett sätt att nå information som är av betydelse – även att informationen inte rimligen kan erhållas på ett mindre ingripande sätt. Detta medför en begränsning beträffande behovet av samtliga hemliga tvångsmedel. Beträffande hemlig rumsavlyssning kan begränsningen vara avsevärd.

Tvångsmedlens resurskrävande natur medför också att brotten i praktiken rimligen måste vara av ett visst allvar för att de brottsbekämpande myndigheterna ska överväga att använda dessa. Detta sätter den nedre gränsen för när ett behov kan uppstå.

Utgångspunkten blir sammanfattningsvis att behov av att använda hemliga tvångsmedel uppstår vid enskilda utredningar av brott av ett visst allvar, oavsett vilken typ av brott (i meningen rubricering) det är fråga om. Detta avser såväl den öppna polisens och tullens verksamhetsområden som Säkerhetspolisens. En senare fråga är att avväga behovet mot tvångsmedlets förväntade integritetsintrång.

---

<sup>59</sup> Sker kommunikation t.ex. elektroniskt, kan hemlig teleövervakning eller hemlig teleavlyssning vara effektivt, medan hemlig rumsavlyssning kan vara verksam om kommunikation sker vid ett möte.

Utredningen har beträffande de hemliga tvångsmedlen under förundersökning att ta ställning till behovsfrågor som avser *dels* hemlig rumsavlyssning, *dels* den utökade möjlighet som Säkerhetspolisen för närvarande har att beträffande vissa brott tillämpa främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning (2008 års utredningslag).

*Behovet inom den öppna polisens och tullens områden (hemlig rumsavlyssning)*

Den öppna polisen har framhållit att det huvudsakliga behovet av hemlig rumsavlyssning finns vid bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten, men att ett behov finns även beträffande särskilt allvarliga brott i övrigt.

Utredningens eget underlag beträffande utvecklingen av den organiserade brottsligheten ger i huvudsak stöd för polisens beskrivning av de problem som denna typ av brottslighet medför för de brottsbekämpande myndigheterna och för samhället i stort.

Kartläggningen av den hittillsvarande tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning har visat att tvångsmedlet inom den öppna polisens område huvudsakligen har riktats mot personer som på goda grunder har bedömts vara verksamma inom organiserad brottslighet. Den klart vanligaste brottsrubricering som tillstånden beträffande dessa personer har avsett har varit grovt narkotikabrott, men även mord och grova rån har varit aktuella. Ett mindre antal fall har avsett mord utanför kriminella miljöer. Vi har bedömt att en beaktansvärd utredningsnytta förekommit vid tillämpningen av lagen (se 7.3.5.3 ovan).

Sammantaget får anses stå klart att den öppna polisen har ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning beträffande allvarliga brott med anknytning till organiserad brottslighet samt i vissa fall beträffande annan mycket allvarlig brottslighet (jfr prop. 2005/06:178 s. 36 ff.).

Den vanligaste brottstyp som hemlig rumsavlyssning används mot – grova narkotikabrott – bekämpas även av tullen. Utredningens underlag talar starkt för att flertalet av förhållandena kring den aktuella typen av allvarlig brottslighet är desamma i de fall där den bekämpas hos tullen som i de fall där den bekämpas hos den öppna polisen.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Exempelvis rör det sig huvudsakligen om brott med anknytning till grov organiserad brottslighet och där säkerhetsmedvetenheten ofta är hög (se t.ex. 5.3.2.5). Tullen har också

Även med beaktande av det mycket begränsade antalet fall i vilka hemlig rumsavlyssning hittills använts i tullens verksamhet bedömer utredningen därför att tullens behov av tvångsmedlet, för att utreda vissa allvarliga brott inom den myndighetens område, motsvarar den öppna polisens.

*Behovet inom Säkerhetspolisens område (2008 års utredningslag och hemlig rumsavlyssning)*

Säkerhetspolisen har beträffande brott inom sitt verksamhetsområde – dvs. sådana som är anknytta till författningshotande verksamhet, terrorism och spioneri – framhållit att samtliga brott är typiskt sett svårutredda brott som sker i lönndom. Vid utredningens kartläggning av tillämpningen har tydliga tecken kommit fram på att så är fallet. Detta vinner stöd även i det underlag som vi hämtat in om utvecklingen av den aktuella brottsligheten av vilket det också framgår att brott inom dessa områden alltså innefattar allvarliga hot mot samhället eller enskilda individer.

Ett betydelsefullt syfte för att använda hemliga tvångsmedel på Säkerhetspolisens område – även när detta sker vid en förundersökning – är att förhindra att den nämnda typen av brott fullbordas. Vid vår kartläggning av tillämpningen har det kommit fram att beaktansvärd sådan nytta förekommit vid Säkerhetspolisens tillämpning av såväl 2008 års utredningslag<sup>61</sup> som lagen om hemlig rumsavlyssning.

Sammantaget kan konstateras att det finns ett starkt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar inom Säkerhetspolisens verksamhet avseende kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd. Detta behov omfattar både sådana tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken och 2008 års utredningslag – dvs. främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning – och hemlig rumsavlyssning.

---

särskilt betonat att sådan brottslighet är gränslös och att just passerandet av nationsgränser utgör incitament för brottsliga gärningar (se avsnitt 5.4.2.2).

<sup>61</sup> Beträffande sådana brott som omfattas av 2008 års utredningslag har Säkerhetspolisen framhållit att en särskild reglering är av avgörande betydelse eftersom straffskalorna för flera av brotten inte skulle medge hemliga tvångsmedel enligt de ordinarie bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

### 7.5.2.3 Behovet av hemliga tvångsmedel för att förhindra brott

#### *Allmänt*

När ett finns anledning att anta att ett brott förövats ska en förundersökning inledas. Bl.a. eftersom utredningarna kan avse osjälvständiga brott (försök, förberedelse och stämpling) kan som framgått hemliga tvångsmedel under förundersökningar vara ett verktyg för att få information för att kunna förhindra brott. Fråga kvarstår dock i vilken mån det finns behov för de brottsbekämpande myndigheterna av att i preventivt syfte använda hemliga tvångsmedel utom ramen för förundersökningar.

Även inom ramen för sin underrättelseverksamhet erhåller de brottsbekämpande myndigheterna information på en mängd olika sätt. Flera av dessa sätt är sådana som också förekommer inom förundersökningar, som t.ex. spaning och källinformation. Vad som anförts om de olika metodernas – däribland tvångsmedlens – karaktär och betydelse för den typ och mängd av information som kan förväntas gäller även här. Det som i vår kartläggning och i det övriga underlag vi hämtat in kommit fram såvitt avser svårigheten att erhålla information om brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde och, om än inte i fullt samma utsträckning, beträffande organiserad brottslighet är således relevant för behovsbedömningen.

#### *Säkerhetspolisens behov*

Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens uppdrag ligger i att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt att bedriva terrorismbekämpning. Verksamheten kan inte bedrivas utifrån brottsanmälningar, utan myndigheten måste själv ha en förmåga att identifiera aktörer som har avsikten att begå brott och bedöma vilka förutsättningar de har att sätta dessa i verket. Utifrån det underlag vi har står det klart att personerna som är aktuella ofta är mycket säkerhetsmedvetna.

2007 års preventivlag har som framgått nästan uteslutande använts inom Säkerhetspolisens område. Det har varit fråga om situationer där tillräckligt med information inte har funnits för att inleda en förundersökning, men där allvarliga brott av visst slag befarats och information för att komma vidare inte har ansetts

kunna erhållas på något annat sätt än genom tvångsmedel. Vi har bedömt att beaktansvärd nytta har förekommit när lagen tillämpats.<sup>62</sup>

Sammantaget finns ett påtagligt behov för Säkerhetspolisen att – även utom ramen för en förundersökning – kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa brott.

### *Den öppna polisens behov*

Som ett skäl för behovet av preventiva tvångsmedel inom den öppna polisens område har hänvisats den organiserade brottsligheten (och dess slutenhet). Att en säkerhetsmedvetenhet som försvårar informationsinhämtning ofta finns hos personer med anknytning till sådan brottslighet vinner stöd i det material vi hämtat in.

Den öppna polisens bekämpande av allvarlig organiserad brottslighet har dock normalt sett, till skillnad från Säkerhetspolisens arbete, vanligen som huvudsakligt mål att få en lagföring till stånd. Oftast torde när polisen får uppgifter om en avsikt att utföra brott av ett visst slag (t.ex. ett värdetransportrån), förhållandena vara sådana att det finns anledning att anta att åtminstone stämpling till ett visst brott har begåtts och att förundersökning ska inledas (jfr Ds 2005:21 s. 159). Bl.a. av dessa skäl framstår, inom den öppna polisens bekämpning av organiserad brottslighet i allmänhet, behovet av hemliga tvångsmedel utom ramen för en förundersökning inte som lika påtagligt som det är inom Säkerhetspolisens verksamhet.

En del brott som förekommer inom den organiserade brottsligheten är dock av en särskild natur. Det rör sig om s.k. systemhotande brottslighet. Detta är brott som i påverkanssyfte riktar sig mot befattningshavare inom rättsystemet, mot politiker eller mot företrädare för massmedia.<sup>63</sup> Brottslighet av detta slag förekommer såväl inom den öppna polisens som inom Säkerhetspolisens (författningsskyddet) verksamhetsområden. I samband med sådan brottslighet kan slutenheten vara särskilt påtaglig.

Vissa allvarliga brott med systemhotande syfte omfattas av 2007 års preventivlag. Beträffande sådan brottslig verksamhet har lagen tillämpats av såväl öppna polisen som Säkerhetspolisen. Tillämpningen inom den öppna polisens verksamhet omfattar mycket få fall. Vi

<sup>62</sup> Det kan noteras att lagens tillämpning, bl.a. på grund av hur dess misstankerekvisit utformats, synes ha varit begränsad främst till ärenden där underlaget legat nära det som krävs för att inleda en förundersökning (s.k. förutredning), se bl.a. 6.8.19.3 och 7.5.2.1 ovan.

<sup>63</sup> Begreppet systemhotande brottslighet är en vedertagen definition av företeelsen, trots att enskilda brott med denna inriktning inte nödvändigtvis utgör hot mot samhällssystemet (jfr avsnitt 5.3.2.4).

har dock konstaterat att det på detta område inte tycks ha varit någon skillnad mellan den öppna polisens och Säkerhetspolisens användning av tvångsmedlen.<sup>64</sup>

Utredningen anser sammantaget att behovet att använda hemliga tvångsmedel utom ramen för en förundersökning inte är lika starkt inom den öppna polisens verksamhet som inom Säkerhetspolisens. Ett påtagligt behov föreligger dock även för den öppna polisen att utom en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa systemhotande brott.

### 7.5.3 Inledande avvägningar mellan intressena

Vi har nu var för sig behandlat frågor om behov, nytta och integritetsintrång. Det som återstår är överväganden i fråga om hur intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset bör balanseras. Sådana överväganden blir avgörande för om de brottsbekämpande myndigheterna fortsatt bör ges möjlighet att använda de aktuella tvångsmedlen och – i så fall – hur regleringen av dem bör utformas.

Behovet och effektiviteten av ett tvångsmedel avseende ett visst brott måste, med beaktande främst av hur allvarligt eller svårutrett brottet är, nå en viss nivå för att tvångsmedlet ska tillåtas. Hur hög den nivå är som måste uppnås beror på den typiska integritetsinskränkning som det aktuella tvångsmedlet medför.

Några inledande överväganden görs här. Förslag till hur den framtida regleringen bör utformas och mer specifika avvägningar i anslutning till detta finns som nämnts i de följande kapitlen.

#### 7.5.3.1 Hemlig rumsavlyssning

Vi har ansett att behov av att använda hemliga tvångsmedel – inklusive hemlig rumsavlyssning – uppstår vid enskilda utredningar av brott av ett visst allvar, oavsett vilken typ av brott det är fråga om. Ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig rums-

---

<sup>64</sup> Den öppna polisen har under den period som omfattas av djupundersökningen endast genomfört tre operationer med preventiva tvångsmedel. Underlaget för slutsatser är därmed begränsat. Till följd av brottslighetens natur hade dock två av operationerna lika gärna kunna utföras av Säkerhetspolisens. Skälet till att den tredje operationen genomfördes av den öppna polisen var den kunskap som redan fanns upparbetad där om de aktuella personerna. Riskbedömningar har gjorts på ett liknande sätt som i Säkerhetspolisens operationer (se vidare avsnitt 6.9.2 och 6.9.3).



avlyssning har konstaterats inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde samt beträffande viss brottslighet inom den öppna polisens och tullens verksamhet (allvarliga brott med anknytning till organiserad brottslighet samt i vissa fall annan mycket allvarlig brottslighet). Vi bedömer – bl.a. på grundval av vår kartläggning – att hemlig rumsavlyssning inom dessa områden kan förväntas medföra en beaktansvärd utredningsnytta. Från integritetssynpunkt kan anmärkas att lagen om hemlig rumsavlyssning har tillämpats i ett mycket begränsat antal fall. Den sammantagna mängd personliga information som samlas in genom tvångsmedlet kan därför, om tillämpningsområdet inte kraftigt, förväntas vara relativt begränsad jämfört med den som samlas in genom andra metoder (bl.a. andra hemliga tvångsmedel). Vi har dock också noterat att reglerna om hemlig rumsavlyssning ger utrymme för åtgärder som är mer ingripande från integritetssynpunkt än de som erbjuds genom reglerna om de övriga hemliga tvångsmedlen, och att i vart fall hemlig rumsavlyssning i bostäder typiskt sett har medfört större integritetsintrång än de övriga tvångsmedlen. I enskilda fall kan tvångsmedlet sålunda medföra betydande integritetsintrång.

I samband med att lagen om hemlig rumsavlyssning infördes konstaterade regeringen att det som var känt om behovet av hemlig rumsavlyssning och dess effektivitet som en brottsutredande åtgärd vägde så tungt och innebar sådana vinster för det allmänna att den aktuella inskränkningen i rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen var godtagbar (se prop. 2005/06:178 s. 46). Vi gör utifrån det betydligt mer omfattande underlag som nu föreligger samma bedömning. Vi anser att en rimlig balans mellan effektivitets- och integritetsintressena medför att hemlig rumsavlyssning fortsatt i vissa fall bör få användas. När tillämpningsområdet för tvångsmedlet bestäms måste dock, på grund av vad som anförts om det integritetsintrång som regleringen kan ge utrymme för särskild restriktivitet iakttagas (se vidare 8.3.3.5, 8.3.4.3 och 8.4.2.3).

#### **7.5.3.2 Utökad användning av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område (2008 års utredningslag)**

Utan en särskild reglering av den typ som finns i 2008 års utredningslag skulle flera brott som Säkerhetspolisen har att bekämpa inte kunna förleda de tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken, dvs.

främst hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Detta eftersom straffskalorna inte skulle medge tvångsmedel enligt de ordinarie reglerna.

Det särskilda behovet av hemliga tvångsmedel vid förundersökningar inom Säkerhetspolisens verksamhet som behandlats ovan omfattar föga förvånande även de nu nämnda tvångsmedlen. En fortsatt användning av tvångsmedlen vid förundersökningar inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde kan mot bakgrund av vår kartläggning förväntas medföra beaktansvärd nytta, inte minst för att förhindra att brott på området fullbordas. Tvångsmedlen medför integritetsintrång. Vår kartläggning har dock visat att det antal fall i vilket tillstånd till tvångsmedel meddelats med stöd av 2008 års utredningslag har varit mycket litet. Av de nu aktuella tvångsmedlen är hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning de som typiskt sett i enskilda fall leder till det största intrånget. Integritetsintrånget är dock vanligtvis – särskilt vad gäller information om tredje man och information som inte är av betydelse för att utreda eller förhindra brott – inte lika omfattande som vid hemlig rumsavlyssning.

Utredningen gör vid sin inledande avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset inte någon annan bedömning är den regeringen gjorde när 2008 års utredningslag infördes. De brottsbekämpande myndigheternas behov väger tyngre än det intrång i den personliga integriteten som en särreglering medför, och att fortsatt tillåta en utökad användning av tvångsmedlen inom Säkerhetspolisens område är såväl proportionerligt som rimligt (se prop. 2007/08:163 s. 58 ff.). Avvägningar angående vilka brott som bör omfattas av regleringen och hur denna i övrigt bör utformas finns i avsnitt 8.3.3.5 och 12.2.

### 7.5.3.3 Tvångsmedel för att förhindra brott (utom ramen för en förundersökning)

Vi har bedömt det finns att ett påtagligt behov för Säkerhetspolisen att – även utom ramen för en förundersökning – kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa brott. Behovet har inte bedömts lika starkt inom den öppna polisens verksamhet som inom Säkerhetspolisens. Ett påtagligt behov har dock ansetts föreligga även för den öppna polisen att utom en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa

systemhotande brott. Vi har bedömt att beaktansvärd nytta har förekommit när 2007 års preventivlag har tillämpats. Eftersom lagen tillämpats i ett mycket begränsat antal fall är den samlade mängd personlig information som åtkommit genom tvångsmedel enligt lagen också begränsad. Tvångsmedlen är desamma som enligt 27 kap. rättegångsbalken och 2008 års utredningslag. Vad gäller integritetsintrångets karaktär i enskilda fall kan således hänvisas till det närmast föregående avsnittet.

I samband med att 2007 års preventivlag infördes bedömde regeringen att medborgarnas berättigade krav på trygghet och skydd mot terrorism och annan samhällsfarlig brottslighet vägde tyngre än integritetsintresset hos de som tvångsmedelsbesluten skulle komma att riktas mot. Behovs- och effektivitetsskäl på området ansågs också väga så tungt att tredje mans integritetsintresse i viss mån måste stå tillbaka. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i förundersökningar om osjälvständiga brott var inte tillräckliga, och det påpekades med avseende på resultatet att även om detta endast skulle bli en måttlig ökning av antalet förhindrade brott på det aktuella området, så kunde detta vara av synnerligen stort värde för samhället och dess invånare. Det bedömdes därför att en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott borde ges (prop. 2005/06:177 s. 42 ff.). Vi gör utifrån det empiriska underlag vi nu har samma avvägning mellan intressena i detta hänseende. Möjligheten att i vissa fall använda preventiva tvångsmedel bör sålunda finnas kvar. Utredningens bedömning beträffande hur förutsättningarna för användning av sådana tvångsmedel bör utformas, och närmare överväganden i anslutning till denna, finns i avsnitt 8.4.2.3, 8.4.3.5 och 8.4.4.4.