

# Justitiekommitténs betänkande 2019/20:JuU21

## Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till en lag om ändring i rättegångsbalken.

I kriminella kretsar är det vanligt att anonyma simkort används i mobiltelefoner och att såväl kort som telefoner byts ut i syfte att undvika och försvåra avlyssning. Varje gång ett sådant byte sker måste ett nytt tvångsmedelsbeslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation fattas och rätten hålla ett sammanträde. Den nuvarande ordningen är resurskrävande. I propositionen föreslås att ett förenklat förfarande ska införas vid vissa sådana beslut. Förslaget innebär att ytterligare tillstånd till hemlig avlyssning ska kunna fattas utan att rätten måste hålla ett sammanträde i frågan.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2020.

Utskottet föreslår även att riksdagen avslår tre motionsyrkanden.

I betänkandet finns en reservation (M, SD, KD).

### *Behandlade förslag*

Proposition 2019/20:145 Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning.

Tre yrkanden i följdmotioner.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning .....	5
Reservationen .....	17
Att knyta tillstånd till hemliga tvångsmedel till en person, punkt 2 (M, SD, KD).....	17
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	19
Propositionen .....	19
Följdmotionerna .....	19
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	20

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2019/20:145.

## 2. Att knyta tillstånd till hemliga tvångsmedel till en person

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:3593 av Johan Forssell m.fl. (M),

2019/20:3596 av Andreas Carlson m.fl. (KD) och

2019/20:3599 av Adam Marttinen m.fl. (SD).

*Reservation (M, SD, KD)*

Stockholm den 28 maj 2020

På justitieutskottets vägnar

*Fredrik Lundh Sammeli*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Louise Meijer (M), Katja Nyberg (SD), Ingemar Kihlström (KD), Camilla Waltersson Grönvall (M), Niklas Wykman (M), Roger Haddad (L), Per Schöldberg (C), Gunilla Svantorp (S), Johanna Haraldsson (S), Markus Selin (S), Mattias Vepsä (S), Jon Thorbjörnson (V), Angelika Bengtsson (SD), Martin Kinnunen (SD), Maria Gardfjell (MP) och Camilla Brodin (KD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2019/20:145 Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning.

I propositionen föreslås att ett förenklat förfarande ska införas vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen.

Regeringens förslag återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

# Utskottets överväganden

## Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken och avslår tre motionsyrkanden om att knyta tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation till en person.

Jämför reservationen (M, SD, KD).

### Gällande rätt

#### *Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken*

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, RB). Vad som avses med ett elektroniskt kommunikationsnät framgår av 1 kap. 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Det är ett system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigerings samt passiva nätdelar och andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs. Det framgår av propositionen De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation att det ingår olika typer av nummer, t.ex. telefonnummer och andra identifikationsnummer, och adresser, såsom e-postadresser i begreppet adress (prop. 2011/12:55 s. 62).

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, vissa särskilt uppräknade brott som framför allt Säkerhetspolisen utreder samt försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott om sådan gärning är straffbelagd. Avlyssning får också användas vid förundersökning i fråga om annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde skulle överstiga fängelse i två år (27 kap. 18 § andra stycket RB). Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att hämta in sådana övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation som anges i 27 kap. 19 § RB (27 kap. 18 § tredje stycket RB).

En förutsättning för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är att någon är skäligen misstänkt för brottet. Åtgärden ska vidare vara av synnerlig vikt för utredningen. Avlyssning får avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehaft av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte. Avlyssningen får också avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta (27 kap. 20 § första och andra styckena RB).

Rättegångsbalkens regler om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan också aktualiseras inom ramen för Sveriges internationella samarbete enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (LIRB).

### *Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken*

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress, vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits (27 kap. 19 § första stycket RB). Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får även sådana meddelanden hindras från att nå fram. Tvångsmedlet ger inte tillgång till innehållet i utväxlade meddelanden.

### *Hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation enligt preventivlagen*

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) ger myndigheterna en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra brott. Lagen tillämpas i underrättelseverksamhet, dvs. innan en förundersökning inletts. Tillstånd till bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får fattas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar bl.a. sabotage, spioneri och terroristbrott. Tillstånd får också fattas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet (1 §). Hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation får enligt lagen enbart avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

under den tid tillståndet avser innehas eller har innehaft av den för tvångsmedlet aktuella personen eller som annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne eller ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att personen under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta (2 §). Tvångsmedlet får användas endast om det är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som lagen omfattar.

### *Hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation enligt lagen om särskild utlänningskontroll*

Enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU) ska en utlännings kunna utvisas ur landet om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som är känt om personens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att personen kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott (1 §). Om ett beslut om utvisning enligt LSU grundas på att det kan befaras att utläningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott, får enligt 11 § den myndighet som beslutar om utvisning också bestämma att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel i 19–22 §§ LSU ska tillämpas på utläningen. Tillstånd till hemlig övervakning eller avlyssning av elektronisk kommunikation får beviljas om det är av betydelse för att utreda om en utlännings eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och det finns synnerliga skäl (19–20 §§ LSU).

### *Förfarandet i domstol*

Under en förundersökning är det rätten som på ansökan av åklagaren prövar om tillstånd ska ges till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (27 kap. 21 § RB). Det finns även möjlighet för åklagaren att fatta ett interimistiskt beslut om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd. Åklagaren ska därefter utan dröjsmål skriftligt anmäla beslutet till rätten som skyndsamt ska pröva ärendet (27 kap. 21 a § RB).

Motsvarande ordning gäller när åtgärderna i fråga ska vidtas av svenska myndigheter i Sverige med stöd av lagen om en europeisk utredningsorder eller LIRB och vid utfärdandet av en svensk utredningsorder som ska sändas över till en annan medlemsstat i EU.

När en ansökan eller anmälan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation inkommit ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Ett offentligt ombud ska bevaka enskildas integritetsintressen. Det offentliga ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, yttra sig i ärendet och överklaga rättens beslut (27

kap. 26 § RB, 15 § andra stycket preventivlagen och 21 § andra stycket LSU). Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara. När det gäller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation finns det inte något krav på att domstolen ska utse ett offentligt ombud eller hålla ett sammanträde. Behovet av sådana rättssäkerhetsåtgärder har ansetts vara mindre i de ärenden som rör hemlig övervakning av elektronisk kommunikation än när det gäller övriga hemliga tvångsmedel.

## **Propositionen**

*Bör tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation knytas till person?*

### **Tidigare avgöranden**

Dagens regler om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kräver att domstolen i sitt beslut bl.a. anger vilket telefonnummer eller vilken annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som får avlyssnas eller övervakas. Om de brottsbekämpande myndigheterna upptäcker ett nytt nummer som används av samma person måste domstolen fatta ett nytt beslut om att även det tillkommande numret ska få avlyssnas eller övervakas. Eftersom kriminella sätter i system att byta simkort och mobiltelefon för att försvåra avlyssning eller övervakning blir detta resurskrävande för de brottsutredande myndigheterna och domstolarna. En möjlig lösning på detta problem skulle kunna vara att knyta tillståndet till en person, dvs. att rätten fattar ett beslut om att en viss person får avlyssnas och att den verkställande myndigheten därefter beslutar vilka telefonnummer eller andra adresser eller vilka kommunikationsutrustningar som ska avlyssnas eller övervakas.

Frågan om kopplingen mellan person och tvångsmedel har varit föremål för överväganden i flera lagstiftningsarbeten. År 1995 infördes ändringar i rättegångsbalken som syftade till att göra bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mer teknikneutrala för att underlätta verkställigheten av tvångsmedlen. Regeringen övervägde då frågan om det skulle vara möjligt att reglera tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation genom att endast låta åtgärden avse telemeddelanden med viss anknytning till den misstänkte. Regeringen konstaterade i propositionen Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning att det är nödvändigt, inte minst från integritetssynpunkt, att en bestämmelse om vad som får avlyssnas och övervakas är så utformad att domstolen kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Men framför allt är det från tillämpningssynpunkt ett oeftergivligt krav att ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk



kommunikation kan konkretiseras. I annat fall blir beslutet inte praktiskt verkställbart (prop. 1994/95:227 s. 20 f.).

Frågan om kopplingen mellan person och tvångsmedel var också uppe i det lagstiftningsärende som föregick lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Den aktuella frågan var då om tillståndet till det nya tvångsmedlet skulle avse en person eller plats. Regeringen konstaterade i propositionen Hemlig kameraövervakning att frågan huruvida ett tillstånd till hemlig kameraövervakning ska avse en viss person eller plats hänger samman med ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning skulle avse en viss person blir principerna svåra att tillämpa. Det skulle t.ex. i den situationen inte gå att tillämpa proportionalitetsprincipen eftersom det på förhand inte skulle vara känt vilka eller hur många platser som skulle komma att övervakas (prop. 1995/96:85 s. 29 f.).

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) tog 2005 upp frågan om att knyta tillståndet till en person i betänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. BRU:s förslag i denna del ledde inte till lagstiftning. I stället genomfördes en lagändring som gav åklagare möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (prop. 2011/12:55 s. 78 f.).

Frågan om att knyta tillståndet till en person var även föremål för regeringens överväganden i propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237). Då anförde de brottsbekämpande myndigheterna att kravet på att en viss adress, utrustning eller plats ska anges i beslutet utgjorde ett betydande effektivitetshinder i myndigheternas verksamhet. Regeringen ansåg att det fanns faktorer som talade för en ändrad reglering, som svårigheten att inhämta ett beslut om tvångsmedel i tid när kriminella med kort varsel beslutar om t.ex. platsen för ett viktigt möte samt att många tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning är identiska med redan löpande tillstånd förutom i fråga om teleadressen. Trots det ansåg regeringen att integritets- och rättssäkerhetsskäl alltjämt talade för att lagstiftningen borde vara utformad på ett sådant sätt att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Förutsättningarna för delar av den initiala prövningen, bl.a. tillämpningen av proportionalitetsprincipen, skulle försämrats om åtgärden inte var bestämd till en viss adress, plats eller liknande. Dessutom skulle beslutsfattarens möjligheter sannolikt också minska när det gäller att bedöma i vilken mån ett tillstånd behöver förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas integritet inte kränks i onödan (samma prop. s. 97). För att möta behovet av ett snabbt beslutsfattande utökades åklagarnas möjligheter att fatta interimistiska beslut till att även omfatta hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse (samma prop. s. 136 f.).

Frågan om att knyta tillståndet till den misstänkta personen har därefter tagits upp av Åklagarmyndigheten (Ju2015/3153/Å). Riksdagen har även

tillkännagett för regeringen att det borde utredas om denna typ av beslut skulle kunna kopplas till en person i stället för till ett telefonnummer eller en annan adress (bet. 2016/17:JuU17 punkt 6, rskr. 2016/17:212).

Tillkännagivandet ansågs slutbehandlat genom det tilläggsdirektiv som regeringen gav till Utredningen om hemlig dataavläsning (skr. 2017/18:75 s. 50). Utredningen kom fram till att de skäl som tidigare anförts i olika utredningar och propositioner om att domstol bör pröva kopplingen mellan det telefonnummer, den adress eller utrustning som avlyssning eller övervakning ska avse och den person som ska bli föremål för åtgärden fortfarande hade starka skäl för sig och att det inte finns tillräckligt tungt vägande skäl för att knyta tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation enbart till person (SOU 2018:30).

Regeringen har senast i propositionen Hemlig dataavläsning tagit ställning mot att knyta hemlig dataavläsning till en person av de skäl som anförts ovan (prop. 2019/20:64 s. 118 f.).

### **Behovet av effektiva tvångsmedel**

Enligt propositionen förordar tre remissinstanser, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, en lösning där tillståndet knyts till en person. En sådan ordning skulle enligt myndigheterna innebära så stora fördelar ur ett brottsbekämpande perspektiv att dessa överväger nackdelarna. Regeringen anser i likhet med utredningen att det är problematiskt att kriminella sätter i system att byta nummer och telefoner för att undvika avlyssning och övervakning. Konsekvenserna som detta medför, som att resurser måste läggas på upprepade inställelser i domstol i avlyssningsfallen, är otillfredsställande ur effektivitetssynpunkt. Ur ett utredningsperspektiv är det även problematiskt att det kan uppstå en fördröjning mellan att en ansökan skickas in till dess att domstolen fattat sitt beslut. En ordning där tillståndet knyts till en person skulle därför leda till en effektivare verkställighet av avlyssningen eller övervakningen än vad som är fallet enligt dagens regler. I sammanhanget bör det dock framhållas att när det gäller hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har åklagare möjlighet att fatta interimistiska beslut i avvaktan på rättsens beslut när det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättsens tillstånd till åtgärden.

### **Vikten av att upprätthålla rättssäkerhets- och integritetsskyddsintressen**

Vid sidan av att upprätthålla intresset av en effektiv verkställighet av hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation måste emellertid även rättssäkerhets- och integritetsskyddsintressen beaktas. Om tillståndet till avlyssning eller övervakning knyts till en person skulle bedömningen av kopplingen mellan nummer, adress eller utrustning och den person som ska avlyssnas inte längre kunna göras av rätten. Den bedömningen skulle i stället förskjutas till åklagaren eller den verkställande myndigheten. Rättsens prövning skulle då inskränkas till att bedöma om personen är skäligen

misstänkt för ett brott som kan motivera åtgärden och om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Även prövningen av om åtgärden är proportionerlig skulle alltså vara en fråga för rätten, men enligt regeringens mening kan det på goda grunder ifrågasättas hur reell denna prövning skulle bli.

Det skulle exempelvis inte vara möjligt för rätten att bedöma om det är proportionerligt att tillåta hemlig övervakning eller avlyssning av en utrustning som brukas av flera personer utöver den misstänkte, t.ex. en dator på ett bibliotek eller en telefon som används på den misstänktes arbetsplats. Integritetsskyddsintressen är vidare särskilt viktiga när det gäller avlyssning eller övervakning av ett telefonnummer som inte tillhör den misstänkte men som denne kan förväntas kontakta (27 kap. 20 § första stycket 2 RB och 2 § första stycket 2 preventivlagen). De möjligheter som rätten i dag har att föreskriva villkor i tillståndet om att avlyssning eller övervakning endast får ske vid vissa givna förutsättningar, t.ex. när den misstänkte ringer till numret, skulle inte längre finnas. I de angivna fallen skulle proportionalitetsbedömningen och möjligheten att föreskriva integritetsskyddande villkor lämnas över till åklagaren eller den verkställande myndigheten.

En ordning där tillståndet knyts till en person skulle alltså innebära att domstolarna inte kan göra den proportionalitetsbedömning som är möjlig enligt dagens regler. Även möjligheten för rätten och de offentliga ombuden att bevaka integritetsskyddsintressen skulle försämrats. Det talar för att även fortsättningsvis låta rätten pröva vilka telefonnummer eller andra adresser eller utrustningar som ska få avlyssnas eller övervakas.

### **Antalet ärenden talar inte för en förändrad reglering**

Regeringen har sedan 1983 årligen redovisat hur reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har tillämpats under det gångna året till riksdagen. Redovisningen har därefter utökats till att gälla även användningen av andra hemliga tvångsmedel. I den senaste skrivelsen till riksdagen framgår det att 1 517 misstänkta personer var föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation under 2018 och att 4 648 tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation fattades av domstol (regeringens skrivelse 2019/20:56 Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2018 s. 13 f.). Det innebär att det i genomsnitt fattades 3,06 beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation per avlyssnad person. Under 2017 avlyssnades 1 378 personer och 4 465 beslut fattades.

Under 2018 var 2 422 individer föremål för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och 9 151 tillstånd fattades. Det innebär att det i genomsnitt fattades 3,78 beslut per övervakad individ. 2017 användes hemlig övervakning mot 2 162 individer och 7 991 beslut fattades.

Under 2018 fattade Säkerhetspolisen 288 beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken och preventivlagen. Siffran inkluderar

initiala beslut och beslut om förlängning. Motsvarande siffra för 2017 var 309 beslut.

### **Det finns inte tillräckligt tungt vägande skäl för att knyta tillstånd till en person**

Regeringen redovisar i propositionen att den sedan 1983 årligen har redovisat hur reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har tillämpats under det gångna året till riksdagen. Redovisningen har därefter utökats till att gälla även användningen av andra hemliga tvångsmedel. Det konstateras i propositionen att det över tid har skett en ökning av antalet personer och antalet beviljade tillstånd om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Ökningen av antalet tillstånd är dock enligt regeringens mening inte så stor att den i sig utgör skäl för att knyta tillståndet till en person.

Regeringen anser att den effektivitetsvinst som skulle kunna bli följden av en ordning där tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation knyts till en person i stället för till ett telefonnummer eller en annan adress eller till en viss elektronisk kommunikationsutrustning inte står i proportion till de rättssäkerhets- och integritetsskyddsförkluster som skulle uppstå. Som uttalats i tidigare lagstiftningsärenden är det av stor vikt att domstolen i sin proportionalitetsbedömning kan ta ställning till den konkreta avlyssnings- eller övervakningsåtgärden. Om domstolen inte kan pröva kopplingen mellan ett telefonnummer eller en annan adress eller utrustning och en person skulle domstolens möjligheter att ta ställning till den konkreta avlyssnings- eller övervakningsåtgärden väsentligen minska.

Regeringen anser att de skäl som anförts i tidigare lagstiftningsärenden mot att införa en ordning där tillståndet knyts till en person alltså är aktuella. Den nuvarande regleringen, som kräver att det i tillståndet ska anges vilket telefonnummer eller vilken annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser, bör därför inte ändras i det avseendet.

*Bör ett förenklat förfarande införas vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation?*

### **Förfarandet vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bör effektiviseras**

Det är problematiskt att de kriminella kan försvåra de brottsbekämpande myndigheternas arbete genom att sätta i system att byta simkort och mobiltelefon. Det finns därför skäl att överväga om det är möjligt att effektivisera förfarandet.

Behovet av integritetsskyddsåtgärder vid hemlig avlyssning respektive hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har bedömts skilja sig åt, vilket tar sig uttryck genom hur de olika förfarandena är utformade (prop. 2002/03:74 s. 22 f. och prop. 2013/14:237 s. 120 f.). Det gäller både behovet av sammanträde och behovet av närvaro av ett offentligt ombud. När det gäller

hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ställs det inte upp något krav på att rätten ska hålla ett sammanträde, medan det är obligatoriskt att hålla ett sådant när rätten ska pröva en fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Därtill ska alltid ett offentligt ombud närvara då rätten prövar en fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, medan offentligt ombud inte utses i ärenden om hemlig övervakning.

Regeringen konstaterar att det integritetsintrång som hemlig övervakning av elektronisk kommunikation typiskt sett kan medföra är mindre än när det gäller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Den ordning som gäller för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation framstår som klart mer effektiv än den som gäller för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Regeringen anser att det inte behövs några ändringar av förfarandet vid beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

De avvägningar och bedömningar som görs i detta ärende kommer därför att gälla hur förfarandet vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan effektiviseras och kommer att avse förfarandet såväl enligt rättegångsbalken som enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om särskild utlänningskontroll.

### **Det bör införas ett undantag från kravet om att rätten alltid måste hålla sammanträde om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation**

Enligt gällande rätt måste domstolen hålla ett sammanträde i samtliga fall där frågan om att tillåta hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation prövas. Det kan på goda grunder ifrågasättas om det är en nödvändig ordning. De skäl som anförts för att inte kräva sammanträde och offentliga ombud vid tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan göras gällande även för tillståndsprovningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation när den som redan är föremål för avlyssning, som en strategi för att undkomma eller försvåra den åtgärden, byter nummer eller telefon frekvent eller använder flera parallellt. I de fall där det endast är fråga om en annan telefon eller ett annat nummer i förhållande till vad som omfattar det tidigare tillståndet är det svårt att se hur rätten skulle kunna komma till ett annat resultat än vad man gjort i den inledande tillståndsprovningen. Integritetskränkningen vid ett sådant nytt beslut kan i normalfallet inte anses vara allvarligare än intrånget vid det ursprungliga tillståndsbeslutet.

Regeringen anser därför att det finns skäl att införa nya regler om förfarandet vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i syfte att effektivisera detsamma. En ordning som innebär att rätten får fatta ett tillståndsbeslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation på handlingarna i vissa situationer, likt vad som gäller vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, framstår som ändamålsenlig.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att en ny regel införs i rättegångsbalken som innebär ett undantag från huvudregeln att sammanträde ska hållas vid ansökan eller anmälan om tillstånd till hemlig avlyssning av

elektronisk kommunikation. Undantaget ska gälla när det redan finns ett tillstånd till åtgärden och en ny ansökan eller anmälan gäller samma person och grundas på samma omständigheter som det tidigare tillståndet men avser ett annat telefonnummer eller en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det tidigare tillståndet. Rätten får pröva frågan utan sammanträde om ett sådant skulle vara utan betydelse. Ett tillstånd som fattats utan sammanträde får inte avse annan tid än det tidigare tillståndet i ärendet. När rätten har prövat en ansökan ska ett offentligt ombud skyndsamt utses och underrättas om rättsens beslut.

Förfarandet ska vara tillämpligt vid tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om särskild utlänningskontroll. Förfarandet ska även vara tillämpligt vid tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt lagen om europeisk utredningsorder och lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Regeringen lämnar årligen en skrivelse om användningen av hemliga tvångsmedel till riksdagen. Regeringen framhåller att det förenklade förfarandet bör ingå i regeringens årliga redovisning till riksdagen.

### **För att det förenklade förfarandet ska kunna användas måste vissa villkor vara uppfyllda**

För att det förenklade förfarandet ska kunna användas bör det krävas att en domstol har fattat ett beslut om att tillåta avlyssning och att den nya ansökan eller anmälan avser ett tillkommande telefonnummer eller en annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning. Tillståndet måste vara gällande för att det ska komma i fråga att använda det förenklade förfarandet. Detta bör framgå av lagtexten.

Därutöver bör det krävas att den nya ansökan eller anmälan grundas på samma omständigheter som det tidigare tillståndet. Det innebär att grunden för den nya ansökan eller anmälan måste vara densamma som i den ursprungliga. Vidare måste ansökan eller anmälan riktas mot samma person. Vad som får skilja sig från det ursprungliga tillståndet är alltså telefonnumret, adressen eller den elektroniska kommunikationsutrustningen. Slutligen bör det krävas att ett sammanträde skulle vara utan betydelse för att domstolen ska kunna avstå ifrån att hålla ett sådant. Som regel kan ett sammanträde anses vara utan betydelse när det är fråga om ett nytt nummer eller en annan adress eller en ny utrustning och kopplingen till den som avlyssningen ska riktas mot är densamma som vid föregående prövning.

I vissa situationer torde behovet av att hålla ett sammanträde närmast undantagslöst kvarstå. Om en ansökan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation gäller ett nummer som delas av den misstänkte och andra personer bör ett sammanträde i princip aldrig kunna anses vara utan betydelse. Likaså kan ett sammanträde inte anses vara utan betydelse när ansökan rör ett nummer som den misstänkte förväntas kontakta. I dessa fall är

integritetsskyddsaspekter särskilt tungt vägande, och behovet av att hålla ett sammanträde framstår därför enligt regeringens mening som tydligt.

Sammanfattningsvis anser regeringen att bestämmelsen är fullgod ur rättssäkerhetssynpunkt.

### **Offentliga ombud i det förenklade förfarandet**

När en ansökan eller anmälan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har kommit in till rätten ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde (27 kap. 28 § RB, 15 § andra stycket preventivlagen och 21 § andra stycket LSU, 2 kap. 5 §, 3 kap. 12 § och 4 kap. 14 § lagen om en europeisk utredningsorder och 2 kap. 10 § och 4 kap. 26 och 26 a §§ LIRB). När det förenklade förfarandet tillämpas kommer rätten inte att hålla något sammanträde.

Behovet av att ytterligare en oberoende part utöver rätten granskar ansökan eller anmälan framstår också som mycket begränsat med hänsyn till den bedömning som rätten gjort.

Regeringen anser att en regel där ett offentligt ombud utses efter att rätten fattat sitt beslut bör utformas och föreslår att ett offentligt ombud utses efter att rätten fattat ett beslut på handlingarna och därefter ha rätt att ta del av vad som förekommit i ärendet. Regeringen anser att ett offentligt ombud bör utses skyndsamt och underrättas om beslutet.

Det är enligt propositionen i och för sig önskvärt att samma offentliga ombud som var närvarande vid det första sammanträdet i så stor utsträckning som det är praktiskt möjligt är den som också deltar i det förenklade förfarandet, men även ett nytt offentligt ombud bör kunna utses när det förenklade förfarandet används.

Av 27 kap. 26 § andra stycket RB följer att ett offentligt ombud har rätt att ta del av det som förekommer i ärendet, yttra sig i ärendet och överklaga rättens beslut.

### *Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser*

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2020.

### **Motionerna**

I kommittémotion 2019/20:3593 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkas tillkännagivande om att tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bör knytas till en person.

I kommittémotion 2019/20:3596 av Andreas Carlson m.fl. (KD) begärs ett tillkännagivande om att avlyssningsbeslut ska knytas till person.

Även i kommittémotion 2019/20:3599 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkas tillkännagivande om att tillstånd till hemliga tvångsmedel ska kunna knytas till person.

## Utskottets ställningstagande

För en effektiv brottsbekämpning är det i vissa fall nödvändigt att myndigheterna har tillgång till hemliga tvångsmedel. Användningen av hemliga tvångsmedel medför emellertid inskränkningar i grundläggande rättigheter som skyddas av regeringsformen och Europakonventionen. Införandet av nya tvångsmedel bör därför föregås av noggranna överväganden där brottsbekämpningens effektivitet vägs mot den personliga integriteten.

Regeringens förslag innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får möjlighet att göra ett undantag från huvudregeln att sammanträde ska hållas vid ansökan eller anmälan om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Utskottet konstaterar att regeringen har gjort en utförlig analys av behovet av åtgärden, åtgärdens förväntade effektivitet och nytta samt de risker för den personliga integriteten som förslaget kan förväntas medföra.

Den nuvarande lagstiftningen innebär att tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation knyts till ett telefonnummer eller annan adress eller till en viss elektronisk kommunikationsutrustning och inte till person. Riksdagen har tidigare behandlat svårigheterna med den nuvarande regleringen, t.ex. svårigheten att inhämta ett beslut om tvångsmedel i tid när kriminella med kort varsel beslutar om t.ex. platsen för ett viktigt möte och i de fall flera tillstånd till hemlig avlyssning är identiska med redan löpande tillstånd förutom i fråga om teleadressen.

Utskottet anser emellertid liksom regeringen att den effektivitetsvinst som skulle kunna bli följden av en ordning där tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation knyts till en person i stället för till ett telefonnummer eller en annan adress eller till en viss elektronisk kommunikationsutrustning inte står i proportion till de rättssäkerhets- och integritetsskyddsfrågor som skulle uppstå. Som uttalats i tidigare lagstiftningsärenden är det viktigt att domstolen i sin proportionalitetsbedömning kan ta ställning till den konkreta avlyssnings- eller övervakningsåtgärden. Även möjligheten för rätten och de offentliga ombuden att bevaka integritetsskyddsintressen skulle försämrats. Om domstolen inte kan pröva kopplingen mellan ett telefonnummer eller en annan adress eller utrustning och en person, skulle domstolens möjligheter att ta ställning till den konkreta avlyssnings- eller övervakningsåtgärden minska avsevärt.

Utskottet anser att de skäl som anförts av regeringen mot att införa en ordning där tillståndet knyts till en person alltså är aktuella. Den nuvarande regleringen, som kräver att det i tillståndet ska anges vilket telefonnummer eller vilken annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser, bör därför inte ändras i det avseendet.

Sammantaget anser utskottet att den föreslagna lagstiftningen är väl avvägd och att riksdagen bör bifalla regeringens lagförslag och avslå motionerna 2019/20:3593 (M), 2019/20:3596 (KD) och 2019/20:3599 (SD).



# Reservationen

## **Att knyta tillstånd till hemliga tvångsmedel till en person, punkt 2 (M, SD, KD)**

av Louise Meijer (M), Katja Nyberg (SD), Ingemar Kihlström (KD), Camilla Waltersson Grönvall (M), Niklas Wykman (M), Angelika Bengtsson (SD), Martin Kinnunen (SD) och Camilla Brodin (KD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2019/20:3593 av Johan Forssell m.fl. (M),  
2019/20:3596 av Andreas Carlson m.fl. (KD) och  
2019/20:3599 av Adam Marttinen m.fl. (SD).

### *Ställningstagande*

Vi värnar den personliga integriteten och anser att varje åtgärd i det brottsbekämpande arbetet måste stå i proportion till de rättssäkerhets- och integritetsskyddsförluster som uppstår. Samtidigt har brottsligheten de senaste åren förändrat karaktär och den allra grövsta brottsligheten har blivit allt mer hänsynslös. Det är viktigt att rättsväsendet har ändamålsenliga tvångsmedel för att beivra dessa brott. I dag finns det dock flera brister och vi anser att de brottsbekämpande myndigheterna behöver få bättre verktyg för att använda sig av hemliga tvångsmedel.

Regeringens lagförslag innebär en förenkling vid användningen av hemliga tvångsmedel, vilket är positivt. Samtidigt är förslaget onödigt byråkratiskt och vi menar att det finns utrymme för ytterligare förenklingar.

Det finns därvid enligt vår mening anledning att göra invändningar mot den avvägning som regeringen gjort. Arbetet skulle förenklas och göras mer effektivt genom att knyta ett beslut om tvångsmedel till en person i stället för telefonnummer, adress eller viss elektronisk kommunikationsutrustning. På så vis skulle det t.ex. bli lättare att bli enklare att avlyssna samtal i mobiler med anonyma kontantkort. Detta har också de brottsbekämpande myndigheterna framhållit i sina remissvar. Vi menar att en sådan åtgärd också skulle stå i proportion till de mindre rättssäkerhets- och integritetsskyddsförluster som riskerar att uppstå.

I propositionen konstateras att antalet beviljade tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har ökat. Under 2018 fattades 3,06 beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation per avlyssnad

person. Att koppla tillståndet till en person skulle avsevärt minska antalet beslut.

Vid en sammantagen bedömning menar vi därför att tillståndsgivning vid beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bör knytas till person.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2019/20:145 Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning:*

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

### Följdmotionerna

*2019/20:3593 av Johan Forssell m.fl. (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bör knytas till en person och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3596 av Andreas Carlson m.fl. (KD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avlyssningsbeslut ska knytas till person och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3599 av Adam Marttinen m.fl. (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillstånd till hemliga tvångsmedel ska kunna knytas till person och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

### Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att det i rättegångsbalken ska införas en ny paragraf, 27 kap. 28 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**27 kap.**

**28 a §**

*Om rätten har meddelat tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, och tillståndet alltjämt gäller, får rätten pröva en ansökan eller anmälan om ytterligare tillstånd som avser samma person utan att utse ett offentligt ombud och utan att hålla sammanträde om*

*1. ansökan eller anmälan grundas på samma omständigheter men avser ett annat telefonnummer eller en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det tidigare tillståndet, och*

*2. ett sammanträde skulle vara utan betydelse för rättens prövning av ansökan eller anmälan.*

*Ett tillstånd enligt första stycket får inte avse någon annan tid än det tidigare tillståndet.*

*När rätten har prövat en ansökan eller anmälan enligt första stycket ska ett offentligt ombud skyndsamt utses och underrättas om beslutet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2020.