

Lagrådsremiss

Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 februari 2020

Mikael Damberg

Marie Skåniger
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

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 meddelas och rätten hålla ett sammanträde. Den nuvarande ordningen är resurskrävande. I lagrådsremissen föreslås att ett förenklat förfarande ska införas vid vissa sådana beslut. Förslaget innebär att ytterligare tillstånd till hemlig avlyssning ska kunna meddelas utan att rätten måste hålla ett sammanträde i frågan.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Nuvarande ordning.....	5
5	Bör tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation knytas till person?	9
6	Bör ett förenklat förfarande införas vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation?	14
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	20
8	Konsekvenser.....	21
9	Författningskommentar	23
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning (SOU 2018:30)	25
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	28
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	29

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

2 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 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 juli 2020.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 19 oktober 2017 tilläggsdirektiv till Utredningen om hemlig dataavläsning (Ju 2016:12) och gav utredningen i uppdrag att också analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan knytas enbart till den person som åtgärden avser, i stället för till ett telefonnummer eller annan adress eller till en viss elektronisk kommunikationsutrustning, samt föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs (dir. 2017:102).

Utredningen om hemlig dataavläsning redovisade den 16 november 2017 delbetänkandet Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet (SOU 2017:89). Den 11 december 2019 beslutade regeringen propositionen Hemlig dataavläsning (prop. 2019/20:64). Efter att utredningen lämnat delbetänkandet antog utredningen ett nytt namn – Utredningen om regeländringar för vissa hemliga tvångsmedel. Den 11 april 2018 redovisade utredningen tilläggsuppdraget i betänkandet Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning (SOU 2018:30).

En sammanfattning av betänkandet och utredningens lagförslag finns i *bilaga 1* och 2. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/02293/Å).

4 Nuvarande ordning

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 (LEK). Det är ett system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering 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. I begreppet adress ingår olika typer av nummer, t.ex. telefonnummer och andra identifikationsnummer, och adresser, såsom e-postadresser (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 straff-

belagd. Avlyssning får också användas vid förundersökning i fråga om annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottet 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 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 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 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 övervakning av elektronisk kommunikation får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, dataintrång, barnpornografibrott som inte är att anse som ringa, narkotikabrott och narkotikasmuggling samt vissa särskilt uppräknade brott som framför allt Säkerhetspolisen utreder. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får även användas vid förundersökning om försök, förberedelse eller stämpling till brott av angivet slag, om en sådan gärning är straffbelagd (27 kap. 19 § andra stycket RB). Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas när någon är skäligen misstänkt för brottet eller, med vissa begränsningar, för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 § andra stycket RB).

Rättegångsbalkens regler om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan också aktualiseras inom ramen för Sveriges internationella samarbete enligt lagen om europeisk utredningsorder och LIRB.

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 under rättelseverksamhet, dvs. innan en förundersökning inletts. Tillstånd till bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får meddelas 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 meddelas 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 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 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 utlänning 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 lagen om särskild utlänningskontroll grundas på att det kan befaras att utlänningen 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 utlänningen. Tillstånd till hemlig övervakning eller avlyssning av elektronisk kommunikation får beviljas om det är av betydelse för att utreda om en utlänning 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).

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen

Enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) får Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket i sin underrättelseverksamhet i hemlighet hämta in uppgifter om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller uppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Inhämtningen får ske från den som enligt lagen om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst (1 § inhämtningslagen). Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott som har minst två års fängelse i straffskalan (2 §). Inhämtning av uppgifter är också möjlig vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde med ett lägre straffminimum än fängelse två år (2 §). Beslut om inhämtning av uppgifter ska fattas av åklagare vid Åklagarmyndigheten efter ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket (3§). Den ansökande myndigheten ska underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om ett beslut om inhämtning av uppgifter senast en månad efter det att ärendet om inhämtning avslutats (5 §).

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. I nämnda lagar finns även vissa andra bestämmelser om när rätten kan besluta om tillstånd till de aktuella tvångsmedlen (4 kap. 14 § lagen om en europeisk utredningsorder samt 4 kap. 26 § andra stycket och 26 a § LIRB). Även när det rör sig om en ansökan utanför en förundersökning enligt preventivlagen eller LSU är det rätten som prövar frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel. Enligt preventivlagen görs ansökan av åklagaren (6 §) medan yrkande enligt lagen om särskild utlänningskontroll framställs av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten (21 § LSU). Åklagare har även enligt preventivlagen möjlighet att fatta interimistiska beslut (6 a §). Beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen fattas av åklagare efter ansökan av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

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 den enskildes 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 (prop. 2002/03:74 s. 22 f. och prop. 2013/14:237 s. 120 f.). I princip gäller motsvarande förfarande även enligt lagen om en europeisk utredningsorder och LIRB (2 kap. 5 § fjärde stycket, 3 kap. 9 och 12 §§, 4 kap. 1 § första stycket, 2 § första stycket och 14 § lagen om en europeisk utredningsorder och 2 kap. 10 §, 4 kap. 26 § andra stycket och 26 a § tredje stycket LIRB).

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

Regeringens bedömning: Det finns inte tillräckligt tungt vägande skäl för att knyta tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation till en person i stället för till ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Datainspektionen, Post- och telestyrelsen, Lunds universitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund, Civil Rights Defenders, ECPAT Sverige (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes)* och *Svenska Journalistförbundet*, tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens bedömning.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket förordar en ordning där tillståndet knyts till person eftersom det skulle medföra större nytta ur ett brottsbekämpande perspektiv.

Skälen för regeringens bedömning

Tidigare överväganden

Dagens regler om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kräver att domstolen i sitt beslut bl.a. anger vilket telefonnummer eller 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. Då 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 denna problematik skulle kunna vara att knyta tillståndet till en person, det vill säga 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 telededländen med viss anknytning till den misstänkte. Regeringen konstaterade 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 lagstiftningsärendet 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 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 upp frågan om att knyta tillståndet till en person 2005 eftersom utredningen ansåg att den snabba tekniska utvecklingen och de metoder som de kriminella personerna använder för att undgå tvångsmedlen hade gjort att regeringens tidigare uttalanden om integritet och verkställighet behövde omprövas

(SOU 2005:38 s. 199 f.). 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, så 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 alltså 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 annan adress (bet. 2016/17:JuU17 punkt 6, rskr. 2016/17:212).

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

När det gäller regleringen i preventivlagen och lagen om särskild utlänningskontroll har i tidigare sammanhang inga särskilda uttalanden gjorts i fråga om kopplingen mellan den som utsätts för åtgärder och telefonnumret, adressen eller kommunikationsutrustningen.

Behovet av effektiva tvångsmedel

Som redovisas ovan har frågan om att knyta tillståndet till en person varit föremål för överväganden i tidigare lagstiftningsarbeten utan att det har ansetts finnas tillräckliga skäl för att ändra regleringen. Frågan är om de tidigare bedömningarna fortfarande har fog för sig.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket förordar 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 tidsutdräkt 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 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 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 åklagare 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 meddelades 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 meddelades. 2018 fattade åklagare 176 interimistiska beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, varav ett upphävdes av domstol. 2017 fattade åklagare 195 interimistiska beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och inget av dessa ändrades av domstol.

Under 2018 var 2 422 individer föremål för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och 9 151 tillstånd meddelades. 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. Åklagare fattade 102 interimistiska beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation under 2018. Tre av dessa beslut upphävdes av domstol. 2017 fattades 121 interimistiska beslut, varav ett upphävdes av domstol.

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.

Säkerhetspolisen fattade 190 beslut med stöd av inhämtningslagen under 2018 medan motsvarande siffra för 2017 var 163 beslut. Polismyndigheten och Tullverket fattade sammanlagt 556 beslut enligt inhämtningslagen. Under år 2017 fattades 595 sådana beslut.

Det kan konstateras att det över tid har skett en ökning av antalet personer och antalet meddelade 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.

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

Regeringen instämmer i utredningens slutsats att den effektivitetsvinst som skulle kunna bli följd av en ordning där tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation knyts till en person i stället för till ett telefonnummer eller annan adress eller till en viss elektronisk kommunikationsutrustning inte står i proportion till de rätts-säkerhets- och integritetsskydds-förluster 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 annan adress eller utrustning och en person, skulle domstolens möjligheter att ta ställning till den konkreta avlyssnings- eller övervakningsåtgärden väsentligen minska. Regeringen anser, liksom utredningen och en övervägande majoritet av remissinstanserna, 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 annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser, bör därför inte ändras i det avseendet.

Det bör dock enligt regeringens mening övervägas om det är möjligt att på något annat sätt öka effektiviteten i verkställigheten av vissa tvångsmedelsbeslut, se följande avsnitt.

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

Regeringens förslag: Det införs en ny regel 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 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 meddelats 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 rättens 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 en europeisk utredningsorder och lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Regeringens bedömning: Tillämpningen av den föreslagna regleringen bör ingå i regeringens årliga redovisning till riksdagen.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Justitiekanslern*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrotts-*

myndigheten, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Datainspektionen, Tullverket, Post- och telestyrelsen, Lunds universitet, Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund, Civil Rights Defenders och ECPAT Sverige (*End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes*), tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag och bedömning.

Svenska Journalistförbundet avstyrker förslaget eftersom kravet på sammanträde där ett offentligt ombud närvarar utgör en viktig garanti för att källskyddet inte kränks.

Göteborgs tingsrätt anser att förslaget är för försiktigt i fråga om kravet på att utse ett offentligt ombud eftersom det rör sig om beslut i okomplicerade fall. *Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten* och *Lunds universitet* ifrågasätter om det är nödvändigt att fatta ett nytt beslut om att utse ett offentligt ombud då det tidigare utsedda offentliga ombudet borde kunna överklaga det nya beslutet. Myndigheten tillägger även att om det ursprungliga ärendet avslutats bör så långt som möjligt det tidigare offentliga ombudet förordnas på nytt för att undvika att känsligt material sprids till fler personer än nödvändigt. *Stockholms universitet* anser att ett offentligt ombud borde utses innan beslut fattas för att saken ska bli allsidigt belyst.

JO anför att bestämmelsen i sin ordalydelse kan uppfattas så att den är tillämplig även om ett tidigare beslut hävts och att inskränkningen av bestämmelsens tillämpningsområde borde framgå av lagtexten. *Malmö tingsrätt* anser att det bör förtydligas vad som utgör "samma omständigheter" och det offentliga ombudets granskande roll bör framgå av lagtexten. *Svenska Journalistförbundet* anser att lagtexten bör kompletteras med att det förenklade förfarandet inte får användas när det finns en risk att källskyddet kränks. Det finns enligt förbundets mening en risk att formuleringen "grundas på samma omständigheter" leder till att bedömningen görs utifrån samma omständigheter som den tidigare bedömningen i stället för att rätten undersöker om det finns andra omständigheter som skulle kunna tala emot ett förenklat förfarande, t.ex. att flera använder samma utrustning. *Lunds universitet* uppger att begreppet "om ett sammanträde skulle vara utan betydelse" bör preciseras i lagtexten.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

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. Detta beteende leder till att brottsbekämpande resurser används på ett inte avsett sätt. Det är inte godtagbart att de kriminellas agerande styr resursanvändningen hos de brottsbekämpande myndigheterna och därigenom påverkar effektiviteten i det brottsbekämpande arbetet. Det finns därför skäl att överväga om det är möjligt att, på annat sätt än att knyta tillståndet till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation till en person, 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 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, liksom utredningen, att det integritetsintrång som hemlig övervakning av elektronisk kommunikation typiskt sett kan medföra är mindre än när det gäller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Dessutom torde de frågor som de offentliga ombuden bevakar mer sällan komma upp vid en prövning som rör hemlig övervakning 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 delar utredningens bedömning att det inte behövs några ändringar av förfarandet vid beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. De avvägningar och bedömningar som görs i det följande kommer därför att ta sikte på 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, som utredningen anger, på goda grunder ifrågasättas om det är en nödvändig ordning. Enligt utredningen kan de skäl som anförts för att inte kräva sammanträde och offentliga ombud vid tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation göras gällande även för tillståndsprövningen 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 tillståndsprövningen. Integritetskränkningen vid ett sådant nytt beslut kan i normalfallet inte anses vara allvarligare än intrånget vid det ursprungliga tillståndsbeslutet.

Regeringen anser därför, liksom utredningen och majoriteten av remissinstanserna, 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. En sådan ordning måste dock kringgärdas med godtagbara integritetsskydds- och rättssäkerhetsgarantier för att säkerställa att det är just de fall då

kriminella byter eller använder flera telefoner eller telefonnummer för att undvika eller försvåra avlyssning som träffas av det förenklade förfarandet. Möjligheten att låta bli att hålla ett sammanträde bör alltså vara ett undantag från huvudregeln och bör endast få tillämpas i vissa specifika situationer.

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 tidigare har fattat ett beslut om att tillåta avlyssning och att den nya ansökan eller anmälan avser ett tillkommande telefonnummer eller annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning. Om det inte finns något gällande tillstånd kan det inte komma ifråga att använda det förenklade förfarandet. Därutöver bör det krävas att den nya ansökan eller anmälan grundar sig på samma omständigheter som det tidigare tillståndet. Det innebär att grunden för den nya ansökan eller anmälan måste vara densamma som i den ursprungliga. Det ska alltså inte vara möjligt att underlåta att hålla sammanträde om det är nya omständigheter som utgör grund för den tillkommande ansökan eller anmälan. 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. Till skillnad från vad *Malmö tingsrätt* anför anser regeringen inte att det är nödvändigt att närmare precisera i lagtexten vad som utgör samma omständigheter.

Slutligen bör det krävas att ett sammanträde skulle vara utan betydelse för att domstolen ska kunna underlåta att hålla ett sådant. Bedömningen bör ta sin utgångspunkt dels i det tidigare meddelade tillståndet i förening med de uppgifter som framkommer i den nya ansökan, dels i de skäl som ligger bakom bestämmelsen, nämligen att effektivisera förfarandet i de fall kriminella för att försvåra för brottsbekämpande myndigheter byter eller använder fler telefoner eller nummer. Som regel kan ett sammanträde anses vara utan betydelse när det är fråga om ett nytt nummer eller annan adress eller en ny utrustning och kopplingen till den som avlyssningen ska riktas mot är densamma som vid föregående prövning. Att det av lagtexten ska framgå när ett sammanträde är utan betydelse, vilket *Lunds universitet* föreslår, anser regeringen inte är nödvändigt.

Någon begränsning av antalet nummer eller antalet gånger det förenklade förfarandet kan tillämpas på samma person bör inte ställas upp. En annan sak är, som utredningen påpekar, att antalet nummer eller utrustningar som en tillståndsansökan avser kan påverka det samlade integritetsintrånget och då kan slutsatsen bli att ett sammanträde inte kan anses vara utan betydelse.

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. Det är viktigt att åklagaren ger domstolen ett fullgott beslutsunderlag för att frågan om behovet av ett sammanträde ska kunna bedömas på ett riktigt sätt. Åklagaren bör redogöra för omständigheter som talar mot att det förenklade förfarandet används, t.ex. om det finns en risk för att källskyddet kränks. Till skillnad från *Svenska Journalistförbundet* anser regeringen att en ordning som tillåter att ansökan eller anmälan prövas utan sammanträde endast om ett sådant skulle vara utan betydelse utgör en tillräcklig garanti för att källskyddet inte kränks.

Det förenklade förfarandet bör också kunna användas när åklagaren fattat ett interimistiskt beslut som domstolen prövat, under förutsättning att övriga förutsättningar är uppfyllda och domstolen finner att ett sammanträde skulle vara utan betydelse.

Sammanfattningsvis anser regeringen att bestämmelsen, som *Åklagarmyndigheten* också framhåller, är fullgod ur rättssäkerhetssynpunkt.

Tiden för vilket tillståndet ska gälla

Regeringen instämmer i utredningens förslag att ett tillstånd som lämnas med tillämpning av det förenklade förfarandet inte bör få avse en längre tid än det ursprungliga tillståndets giltighetstid. Det innebär att en prövning av tillståndet kommer att ske vid ett sammanträde i närvaro av ett offentligt ombud en gång per månad i de fall åklagaren begär att tillståndet ska förlängas. Vid ett sådant sammanträde kommer förutom förlängningen av det ursprungliga tillståndet även en förlängning av tillståndet enligt det förenklade förfarandet att prövas. En sådan ordning är enligt regeringens mening godtagbar ur både effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt. Till skillnad från *JO* anser regeringen inte att lagtexten behöver förtydligas i fråga om att det förenklade förfarandet inte är tillämpligt om det tidigare beslutet har hävts. Att det nya tillståndet inte får avse annan tid än det tidigare tillståndet innebär att det tidigare tillståndet måste vara gällande.

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. Frågan är då om och i så fall vilken funktion ett offentligt ombud kan fylla i ett sådant förfarande. Det bör särskilt hållas i åtanke att ett av skälen bakom införandet av offentliga ombud var att dessa skulle verka för att omständigheterna i ärendet blir allsidigt belysta (prop. 2002/03:74 s. 24). När förutsättningarna för att inte hålla ett sammanträde är uppfyllda kan det ifrågasättas om det finns några frågor kvar att belysa allsidigt. Den kvarstående frågan är om det nya numret, den nya adressen eller den nya utrustningen, som typiskt sett kommer att motsvara vad som får avlyssnas enligt det tidigare tillståndet, ska få avlyssnas. Utredningen anser att det talar med styrka för att ett offentligt ombud inte bör utses på det sätt som föreskrivs i 27 kap. 28 § RB när rätten konstaterar att det inte behövs ett 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. Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (SOU 2012:44 s. 673) angav som skäl för att inte införa offentliga ombud i ärenden om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bl.a. att det finns ett värde i sig av att medverka av offentliga ombud koncentreras till ärenden där behovet och funktionen av detta i praktiken visat sig starka. På så sätt undviks risken att ombudens roll vattnas ur eller att systemet uppfattas som ett spel för gallerierna. Mot denna bakgrund bedömer regeringen i likhet med utredningen att det, när domstolen finner att det är utan betydelse att hålla ett sammanträde, inte är nödvändigt att utse ett offentligt ombud innan domstolen fattat beslut i frågan om tillstånd. Skulle ett offentligt ombud utses och beredas tillfälle att yttra sig innan domstolen fattar sitt beslut, något som *Stockholms universitet* förordar, riskerar det att kullkasta syftet med att förenkla förfarandet vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Om ett offentligt ombud inte deltar alls i processen kommer den enda granskningen av domstolens beslut att ske i Justitiekanslerns eller Justitieombudsmannens verksamheter. Möjlighet att ställa domstolens beslut under överprövning skulle då inte finnas. Till skillnad från *Göteborgs tingsrätt* anser regeringen att en sådan ordning inte är godtagbar. Vetskap från rättsens sida om att beslutet kan komma att granskas motverkar även att möjligheten att inte hålla sammanträde överutnyttjas, dvs. tillämpningsglidningar motverkas. Samtidigt är skälet till att införa en regel om ett förenklade förfarande att det i praktiken inte finns några ökade integritetsrisker eftersom domstolen i det inledande skedet ska avgöra om det behövs en mer allsidig belysning av ansökan eller anmälan utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det kan därför framstå som inkonsekvent att utse ett offentligt ombud i efterhand. Dessutom kan en sådan granskande roll som de offentliga ombuden får om de utses först efter att beslutet meddelas anses ligga närmare en tillsynsfunktion än den funktion som offentliga ombud hittills har haft. Trots detta anser regeringen, i likhet med utredningen, att fördelarna, inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt, överväger. En regel där ett offentligt ombud utses efter att rätten meddelat sitt beslut bör utformas i enlighet med vad som gällde innan möjligheten för åklagare att fatta interimistiska beslut infördes. Då kunde rätten under vissa förutsättningar fatta beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation utan att ett offentligt ombud var närvarande vid ett sammanträde. Om ett tillstånd hade meddelats på det sättet hade ett offentligt ombud rätt att ta del av vad som förekommit i ärendet och överklaga beslutet i efterhand (prop. 2002/03:74 s. 27 och 51). På motsvarande sätt bör 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 instämmer även i utredningens bedömning att ett offentligt ombud bör utses skyndsamt och underrättas om beslutet.

Som *Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten* och *Lunds universitet* anför är det 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. Regeringen anser dock att ett nytt offentligt ombud bör kunna utses när det förenklade förfarandet används då det skulle vara förenat med praktiska

svårigheter för domstolarna med ett krav på att samma offentliga ombud som närvarar vid det första sammanträdet också deltar i det förenklade förfarandet.

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. Utredningen konstaterar att när ett offentligt ombud utses efter att rätten har fattat sitt beslut ligger det i sakens natur att ombudet inte kan yttra sig i ärendet inför första instans. Till skillnad från *Malmö tingsrätt* delar regeringen utredningens uppfattning om att det inte behövs någon särreglering eller något förtydligande i förhållande till den nämnda regleringen eftersom det offentliga ombudet har rätt att yttra sig i högre rätt om ett beslut överklagas.

Den nya bestämmelsen bör placeras i 27 kap. rättegångsbalken

Den nya regeln bör införas i anslutning till reglerna om offentliga ombud i 27 kap. RB. Då det är fråga om ett undantag till huvudregeln i 27 kap. 28 § första stycket RB om att ett sammanträde ska hållas bör den placeras i direkt anslutning till den paragrafen, som en ny 28 a §. Den nya regeln blir därmed även tillämplig i de fall då personer är föremål för avlyssning enligt bestämmelserna i preventivlagen och lagen om särskild utlänningskontroll, eftersom dessa lagar hänvisar till 27 kap. 26–30 §§ RB (15 § andra stycket preventivlagen och 21 § andra stycket LSU). Detsamma gäller när domstol prövar tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt lagen om en europeisk utredningsorder (2 kap. 5 §, 3 kap. 9 och 12 §§ och 4 kap. 14 §) och LIRB (2 kap. 10 § och 4 kap. 26 och 26 a §§).

Parlamentarisk kontroll

Regeringen lämnar årligen en skrivelse om användningen av hemliga tvångsmedel till riksdagen. Redovisningen omfattar tillämpningen av reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid förundersökning i brottmål eller med anledning av begäran om internationell rättslig hjälp. Dessutom ska redogörelsen innefatta tillämpningen av tvångsmedel enligt reglerna i preventivlagen och inhämtningslagen. Vid sidan av andra rättssäkerhetsgarantier, t.ex. domstolsprövning, fyller denna parlamentariska kontroll en viktig funktion och bidrar till allmänhetens insyn när det gäller myndigheternas tvångsmedelsanvändning. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att tillämpningen av det förenklade förfarandet bör ingå i regeringens årliga redovisning till riksdagen.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att den nya regleringen ska träda i kraft den 1 april 2019.

Remissinstanserna lämnar inte några synpunkter på utredningens förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den föreslagna lagändringen bör av effektivitetsskäl träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 1 juli 2020.

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas när de har trätt i kraft. Det innebär att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. De brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna ska således tillämpa den nya regleringen även i förundersökningar och tvångsmedelsärenden som har inletts innan denna trätt i kraft. Regeringen instämmer således även i utredningens bedömning att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

8 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget om ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bedöms medföra att de resurser inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som i dag läggs på att åklagare infinner sig i rätten kommer att minska. Även domstolars resursåtgång kopplad till sammanträden bedöms minska. Myndigheternas resurser kommer därmed att kunna användas på ett mer ändamålsenligt sätt. Inga andra konsekvenser bedöms uppstå till följd av förslaget.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens bedömning.

Remissinstanserna lämnar inte några synpunkter på utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens resurser kommer att kunna användas på ett mer ändamålsenligt sätt genom det nya förfarandet. Den nya regleringen leder till en tidsbesparing för åklagarna eftersom de inte behöver infinna sig i rätten i lika stor utsträckning som tidigare. Av det följer även att den personal som ofta biträder åklagaren vid sammanträdet, såsom utredare från Polismyndigheten eller Tullverket, inte kommer att behöva inställa sig i lika stor utsträckning som tidigare.

Kostnaden för offentliga ombud kan förväntas att minska något eftersom de enbart kommer att granska handlingar och inte behöver inställa sig i rätten när det förenklade förfarandet används, under förutsättning att rättens beslut inte överklagas. Domstolarna kommer heller inte att behöva kalla till sammanträde. Typiskt sett tar det dessutom kortare tid att fatta ett

beslut på handlingarna, och även om hänsyn tas till att domstolen måste ta ställning till om ett sammanträde ska hållas i det enskilda fallet, torde domstolarnas tidsåtgång i ärenden om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation komma att minska något.

Genom införandet av det förenklade förfarandet kommer domstolen att kunna meddela sitt beslut snabbare än i dag, eftersom ett sammanträde inte behöver inväntas. Det kommer att få till följd att inkopplingen av en ny avlyssning kommer att kunna ske snabbare och på så sätt kommer glappet som uppstår när kriminella byter eller använder flera nummer, adresser och utrustningar att minska. Regleringen kommer således att möjliggöra en effektivare brottsbekämpning.

Inga andra konsekvenser bedöms uppstå till följd av förslaget.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap.

28 a §

Om rätten har meddelat tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och innebär bl.a. ett undantag från kravet att rätten ska hålla sammanträde så snart en ansökan eller anmälan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har kommit in till rätten. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av *första stycket* framgår förutsättningarna för att rätten ska få göra undantag från kraven på att utse ett offentligt ombud och hålla sammanträde efter att en ansökan eller anmälan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har kommit in till rätten. Det krävs till en början att rätten tidigare har meddelat ett tillstånd till avlyssning. Det är således aldrig möjligt att underlåta att utse ett offentligt ombud och hålla ett sammanträde vid en inledande ansökan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller vid en inledande anmälan efter att åklagare har fattat ett interimistiskt beslut om en sådan åtgärd. Det krävs vidare att det ursprungliga tillståndet alltjämt är gällande för att det förenklade förfarandet ska kunna användas. Åklagaren eller rätten får alltså inte ha hävt det tidigare beslutet.

Enligt *punkt 1* ska den nya ansökan eller anmälan grunda sig på samma omständigheter som det tidigare meddelade tillståndet. Det innebär att grunden för den nya ansökan eller anmälan måste vara densamma som i den ursprungliga. Som exempel kan nämnas att brottsmisstanken måste vara densamma. Detsamma gäller de omständigheter som åberopas till stöd för varför åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Andra omständigheter än sådana som legat till grund för det tidigare tillståndet får alltså inte åberopas om det förenklade förfarandet ska kunna aktualiseras.

Ansökan eller anmälan ska avse ett annat telefonnummer eller en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det som

får avlyssnas enligt det gällande beslutet. Det är även möjligt att tillämpa förfarandet när det ursprungliga tillståndet till avlyssning t.ex. rör ett telefonnummer och den nya ansökan eller anmälan gäller en mobiltelefon.

För att en prövning utan sammanträde ska aktualiseras krävs det enligt *punkt 2* även att ett sammanträde skulle vara utan betydelse. Rätten ska vid prövningen av om ett sammanträde är utan betydelse utgå från såväl det tidigare meddelade beslutet som de uppgifter som framkommer i den nya ansökan. Det innebär att åklagaren måste ha gett domstolen ett fullgott underlag i ansökan eller anmälan och att det inte finns frågor som rätten behöver reda ut för att kunna fatta sitt beslut.

Ett sammanträde kan i princip aldrig anses vara utan betydelse när skälet för ansökan är att den som är föremål för avlyssningsbeslutet förväntas kontakta en annan person, vars nummer, adress eller utrustning tillståndet ska avse, dvs. när det tidigare tillståndet avser ett telefonnummer eller en annan adress eller en utrustning som tillhör någon annan än den som är föremål för avlyssningen. Detsamma gäller när den nya ansökan eller anmälan avser en telefon eller dator som används av flera personer gemensamt, t.ex. i en familj eller på en arbetsplats. I dessa fall är det särskilt viktigt att alla frågor blir allsidigt belysta eftersom integritetsintrånget för de personer som inte är brottsmisstänkta är stor när hemlig avlyssning tillåts i en sådan situation.

Det finns inget hinder mot att bestämmelsen om förenklat förfarande tillämpas flera gånger mot samma person eller att avlyssning tillåts avseende flera nummer, adresser eller utrustningar inom ramen för det förenklade förfarandet. Den omständigheten att flera tillstånd redan har meddelats med stöd av det förenklade förfarandet kan dock inverka på bedömningen av betydelsen av ett sammanträde.

I *andra stycket* föreskrivs att rättens nya tillstånd inte får avse annan tid än det tidigare meddelade tillståndet. Det innebär att om den nya ansökan eller anmälan avser en längre tid än det tidigare meddelade tillståndet är bestämmelsen inte tillämplig. Sammanträde ska alltså alltid hållas när det är fråga om en ansökan om förlängning av redan meddelade tillstånd.

Enligt *tredje stycket* ska ett offentligt ombud utses skyndsamt och under rättas om beslutet när rätten har prövat en ansökan eller anmälan enligt det förenklade förfarandet. Det uppställs inget krav på att det ska vara samma offentliga ombud som vid det ursprungliga beslutet. För att begränsa spridningen av känsligt material är det dock lämpligt att samma offentliga ombud som närvarade vid det ursprungliga sammanträdet anlitas av rätten när detta är praktiskt möjligt. Att ombudet ska utses skyndsamt innebär att rätten så snart som möjligt ska utse ett offentligt ombud. Det kan i undantagsfall finnas skäl att avvakta en kortare tid, t.ex. för att samma offentliga ombud som närvarade vid det första sammanträdet ska kunna utses. För att skyndsamhetskravet ska vara uppfyllt bör ett förordnade av det offentliga ombudet dock inte dröja mer än någon dag. Det offentliga ombud som utses har rätt att ta del av vad som förekommit i ärendet och överklaga domstolens beslut i enlighet med vad som gäller enligt 26 § andra stycket. Rätten för det offentliga ombudet att yttra sig kommer att aktualiseras först vid ett överklagande till högre rätt.

Sammanfattning av betänkandet Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning (SOU 2018:30)

Bilaga 1

Vårt uppdrag

Vi har haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan knytas enbart till den person som åtgärden avser, i stället för till ett telefonnummer, annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning, och föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

Problemformulering

I vissa kriminella miljöer förekommer kommunikation via t.ex. flera telefoner med enda syfte att undvika eller försvåra avlyssning och övervakning. Det är särskilt två faktorer som framhållits från de brottsbekämpande myndigheterna som problem kopplade till att kriminella byter eller använder flera telefoner eller nummer som en metod för att undkomma och försvåra avlyssning eller övervakning. Den första är risken för bristande kontinuitet, nämligen att det kan uppstå ett glapp i den tid då avlyssning kan ske. Den andra faktorn är tidsaspekten, ur ett resursanvändningsperspektiv. Varje nytt tillstånd mot en person där det redan meddelats tillstånd till avlyssning innebär en onödig användning av åklagares, och många gånger också andra brottsbekämpande myndigheters tid. Även domstolars och offentliga ombuds tid tas i anspråk till följd av att kriminella sätter i system att byta eller använda flera telefoner eller nummer för att undvika och försvåra avlyssning

Tillståndet bör inte knytas enbart till person ...

Vi har kommit till slutsatsen 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 har 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. Utan en sådan ordning skulle nämligen domstolens möjligheter att ta ställning till bland annat proportionaliteten i en begärd åtgärd inte låta sig göras. Det finns därför inte heller nu skäl att gå vidare med ett förslag om att knyta tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation enbart till person, eftersom en sådan ändring, mot bakgrund av hur den svenska regleringen på det hemliga tvångsmedelsområdet ser ut i övrigt, riskerar att få mer långtgående verkningar än att enbart komma till rätta med de

problem som uppstår till följd av att vissa kriminella som metod för att försvåra eller undvika avlyssning eller övervakning byter eller använder flera nummer eller utrustningar.

... däremot bör ett förenklat förfarande i vissa fall få tillämpas för att möta problemet

Sådana förhållandevis enkla motåtgärder från kriminella som att byta eller använda flera olika telefoner eller nummer för att undvika eller försvåra avlyssning utgör ett reellt problem ur effektivitetsperspektiv i den brottsbekämpande verksamheten. Detta eftersom de brottsbekämpande myndigheternas, och domstolarnas, resurser därigenom många gånger får användas vid sammanträden där utfallet knappast kan bli annat än att tillåta avlyssning även mot det nya numret eller den nya utrustningen som upptäckts efter att tidigare beslut om avlyssning börjat verkställas. Vi har därför kommit fram till att ett förenklat förfarande kan införas som innebär att det inte alltid ska ställas krav på sammanträde när frågan om ytterligare tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation aktualiseras efter att ett tillstånd redan meddelats.

Det förenklade förfarandet ska bara få tillämpas när rätten redan har meddelat ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Det tidigare tillståndet ska avse samma person och grundas på samma omständigheter som den nya ansökan eller anmälan för att det förenklade förfarandet ska kunna komma ifråga. Om så är fallet men den nya ansökan eller anmälan avser ett annat nummer eller en annan adress eller utrustning än det tidigare tillståndet får domstolen avgöra om det behövs ett sammanträde. Bedömer domstolen att det är utan betydelse med ett sammanträde behöver ett sådant inte hållas utan domstolen kan då fatta sitt beslut på handlingarna. Det grundläggande kravet på att ett offentligt ombud ska utses när en ansökan eller anmälan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kommit in till rätten gäller inte när rätten finner att ett sammanträde skulle vara utan betydelse. I stället ska ett offentligt ombud utses när rätten meddelat sitt beslut. På så vis kommer en granskning av rättens beslut till stånd och det är också möjligt för det offentliga ombudet att överklaga rättens beslut. Ett beslut som fattats med tillämpning av det förenklade förfarandet får inte avse annan tid än det tidigare meddelade tillståndet. Därigenom säkerställs både att ansökningar om förlängning av ett tidigare meddelat tillstånd inte blir föremål för prövning genom det förenklade förfarandet och att tillstånd som meddelats med tillämpning av det förenklade förfarandet ställs under rättens prövning vid sammanträde där ett offentligt ombud närvarar om det begärs förlängning av tillståndet.

Konsekvenser och genomförande

Förslaget om ett förenklat förfarande för tillståndsprövning av ansökan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i vissa fall bedöms medföra att resurser inom Ekobrottsmyndigheten och

Åklagarmyndigheten som i dag läggs på att åklagare finner sig i rätten kommer att minska. Även domstolars resursåtgång kopplad till sammanträden bedöms minska. Resurserna som därigenom frigörs kommer därmed att kunna användas på annat håll inom rättsväsendet. Inga andra konsekvenser bedöms uppstå till följd av förslaget. Bilaga 1

Den föreslagna lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2019. Inga särskilda övergångsbestämmelser behövs. Tillämpningen av den föreslagna regleringen bör ingå i regeringens årliga redovisning till riksdagen

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken (1942:740) att det ska införas en ny paragraf, 27 kap. 28 a av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 a §

Om rätten har meddelat tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får en ansökan eller anmälan om ytterligare tillstånd mot samma person och som grundas på samma omständigheter men avser ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det tidigare tillståndet prövas utan sammanträde och utan att offentligt ombud utsetts om ett sammanträde skulle vara utan betydelse.

Ett tillstånd som har meddelats utan att sammanträde hållits enligt första stycket får inte avse annan tid än det tidigare tillståndet.

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

Denna lag träder ikraft den 1 april 2019.

Remissvar har inkommit från Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Luleå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Domarnämnden, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Migrationsverket, Tullverket, Riksarkivet, Post- och telestyrelsen, Lunds universitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges advokatsamfund, Civil Rights Defenders, ECPAT Sverige och Svenska Journalistförbundet.

Amnesty international, Centrum för rättvisa, Föreningen för Digitala fri- och rättigheter, IT&Telekomföretagen, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått.