

Diarienummer:
IMY-2023-17034

Ert diarienummer:
Ju2023/02690

Datum:
2024-04-03

Yttrande över Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning (SOU 2023:78)

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har granskat förslaget huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

Generella synpunkter på betänkandet

De hemliga tvångsmedlen intar en särställning på integritetsområdet eftersom de ger staten en laglig rätt till en långtgående och ofta djupt integritetskränkande övervakning och kontroll över medborgarna.¹ Användningen av hemliga tvångsmedel kan innebära ett synnerligen ingripande intrång i den personliga integriteten. Detta gäller särskilt vid hemlig dataavläsning, bl.a. eftersom tvångsmedlet kan generera inhämtning av stora mängder information jämfört med andra hemliga tvångsmedel. Det är därför av stor vikt att behovet och nyttan av hemlig dataavläsning står i rimlig proportion till de risker för den personliga integriteten som åtgärden innebär.

De förslag som lämnas i betänkandet innebär förändringar av förutsättningarna för att få använda hemlig dataavläsningen jämfört med idag. Lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning har ändrats flera gånger sedan den infördes som en tidsbegränsad lag den 1 april 2020. Vissa lagändringar, som bl.a. innebär ett utökat tillämpningsområde för hemlig dataavläsning, trädde ikraft så sent som den 1 oktober 2023.² När nya bestämmelser tillkommer eller en befintlig bestämmelse i en lag ändras till följd av andra lagförslag finns det en risk för att intrånget i den personliga integriteten i det enskilda lagstiftningsärendet blir svårare att värdera. Hela området för hemliga tvångsmedel har dessutom genomgått stora förändringar de senaste åren, vilket gör att effekterna av de samlade lagstiftningsåtgärderna ännu inte är möjliga att överblicka. IMY anser, i likhet med utredningen, att det finns ett stort behov av en samlad översyn på området för hemliga tvångsmedel. IMY understryker vikten av att en sådan översyn innefattar konsekvenserna av effekterna på skyddet för den personliga integriteten.

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

Hemlig dataavläsning har hittills använts i relativt begränsad omfattning och under en begränsad tid. IMY kan konstatera att underlaget för den analys och utvärdering som utredningen haft i uppdrag att göra därmed inte är särskilt omfattande. Att lagen om hemlig dataavläsning har ändrats under tiden bidrar till att underlaget begränsats ytterligare. Det medför att det är svårt att fullt ut bedöma proportionaliteten och de

¹ Se SOU 2007:22 del 1 s. 170.

² Exempelvis 4 b § lagen om hemlig dataavläsning och 27 kap. 18 b § rättegångsbalken.

integritetsrisker som hemlig dataavläsning har inneburit. Även om det hade varit önskvärt med ett mer fullständigt underlag för att grundligare kunna utvärdera tvångsmedlet och dess konsekvenser för den personliga integriteten anser IMY att de brottsbekämpande myndigheternas behov av hemlig dataavläsning som verktyg för att bekämpa allvarlig brottslighet väger så tungt att det motiverar det omfattande intrånget i den personliga integriteten. IMY tillstyrker att hemlig dataavläsning blir ett permanent tvångsmedel.

IMY lämnar utöver vad som anförts ovan följande synpunkter.

Synpunkter på vissa delar av betänkandet

Avsnitt 7.4.4 - Nya möjligheter att utreda vem som skäligen kan misstänkas för visst brott eller delaktighet i viss brottslighet

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 4 b § lagen om hemlig dataavläsning ska utökas till att omfatta ytterligare uppgiftstyper, vilket kommer att leda till inhämtning av större mängder information än i dag. I och med att åtgärden i den aktuella situationen riktas mot personer som inte är skäligen misstänkta innebär förslaget en ökad risk för att hemlig dataavläsning i större utsträckning kommer att riktas mot personer som senare visar sig vara ovidkommande för brottsutredningen. Förslaget innebär därför generellt sett ökade risker för den personliga integriteten.

IMY anser att den del av förslaget som gäller uppgifter enligt föreslagna 2 § första stycket 6 lagen om hemlig dataavläsning (nuvarande 2 § första stycket 6 och 7) är riskfyllt då sådana uppgifter kan vara av mycket integritetskänslig karaktär. IMY noterar att det i förarbetena till 4 b § bedömdes att det fanns övervägande skäl som talade emot en möjlighet till hemlig dataavläsning avseende dessa uppgiftstyper.³ IMY anser vidare att den del av förslaget som gäller kameraövervakningsuppgifter är mycket ingripande, särskilt då det föreslås ett undantag som gör det möjligt att verkställa åtgärden i en enskilds stadigvarande bostad vilket utgör en mycket långtgående inskränkning i det grundläggande skyddet för privat- och familjelivet. Den föreslagna bestämmelsen riskerar att drabba även anhöriga som befinner sig i bostaden och inte bara den person som åtgärden riktas mot. IMY ifrågasätter starkt om behovet av hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter i den enskildes stadigvarande bostad står i proportion till intrånget i den personliga integriteten.

För att balansera riskerna för den personliga integriteten föreslår utredningen två kompensatoriska åtgärder. Den första är att det ska ställas höga krav, bl.a. krävs att det ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Genom hänvisning till 27 kap. 18 b § andra stycket rättegångsbalken (1942:740) framgår också att det ska vara fråga om allvarlig brottslighet för att åtgärden ska tillåtas. Den andra kompensatoriska åtgärden är att utredningen föreslår att det bör ställas villkor enligt den föreslagna 18 § första stycket 4 lagen om hemlig dataavläsning. IMY anser emellertid att det är tveksamt om kraven och villkoren kommer att vara tillräckligt effektiva för att balansera integritetsriskerna.⁴ Även om det som utgångspunkt krävs särskilt allvarlig brottslighet för åtgärden försvagas skyddet av den förhållandevis omfattande brottskatalogen och straffvärdeventilen i 27 kap. 18 b § andra stycket rättegångsbalken.

Sammantaget ifrågasätter IMY således om behovet av den föreslagna regleringen står i rimlig proportion till det intrång i den personliga integriteten som det innebär. IMY

³ Se SOU 2022:19 s. 302 f. och prop. 2022/23:126 s. 123.

⁴ Se IMY:s synpunkter rörande förslaget om villkor i avsnitt 8.4.5.

anser att förslaget behöver analyseras vidare i det fortsatta utredningsarbetet och att det noga bör övervägas om det går att avgränsa användningsområdet mer, t.ex. genom att ytterligare begränsa vilka brott som kan aktualisera åtgärden.

Avsnitt 8.4.4 – Förtydliganden om tillståndets varaktighet

Utredningens förslag om att ta bort tidsbegränsningen i ett tillstånd till hemlig dataavläsning och att det i stället ska anges under vilken tid som verkställighet får ske, innebär att en större mängd lagrade uppgifter kan komma att inhämtas jämfört med idag. Det medför i sin tur ökade risker för den personliga integriteten. Enligt utredningen är det en förutsättning för att förslaget ska anses proportionerligt att de ökade riskerna balanseras genom villkor enligt föreslagna 18 § första stycket 4 lagen om hemlig dataavläsning som begränsar tillståndet till skydd för den personliga integriteten.⁵ Även om IMY har förståelse för tillämpningssvårigheterna med den nuvarande bestämmelsen, ställer sig IMY tveksam till om användningen av villkor i tillräcklig grad kommer att kunna balansera de ökade integritetsrisker som förslaget innebär.⁶

Avsnitt 8.4.5 – Förtydligande om villkor för tillståndet

Den hittillsvarande tillämpningen av hemlig dataavläsning och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens granskningar⁷ har visat att villkorsgivningen i praktiken inte har utgjort den rättssäkerhetsgaranti som varit lagstiftarens avsikt. Enligt IMY utgör användningen av villkor ett viktigt skydd för den personliga integriteten. Det är därför positivt att utredningen lämnar nya förslag rörande villkor mot bakgrund av att dagens reglering inte har varit ändamålsenlig. IMY ser också positivt på förslaget att åklagaren, eller i förekommande fall Säkerhetspolisen, ska föreslå villkor i ansökan om tillstånd till hemlig dataavläsning då det sannolikt kommer att höja kvaliteten på villkoren.

Även om förslaget om en ventil för obehövligen villkor är avsedd att användas restriktivt anser IMY att det finns en risk för att den kan komma att användas i flera fall. Detta särskilt med hänsyn till hur svårt det hittills har visat sig vara att formulera ändamålsenliga villkor, vilket har lett till att villkor inte angetts trots att det varit obligatoriskt. IMY befarar att det även fortsättningsvis kommer att vara svårt att formulera ändamålsenliga villkor, även med beaktande av utredningens förslag avseende vem som ska föreslå dem. Att ange villkor som tar sikte på granskningsfasen, vilket den föreslagna 18 § första stycket 4 öppnar upp för, medför enligt IMY ett sämre skydd för den personliga integriteten än om villkoren tar sikte på inhämtningsfasen. Det har visserligen framkommit att villkor som tagit sikte på inhämtningsfasen typiskt sett har varit svåra att verkställa, vilket IMY har förståelse för. Det förändrar dock inte förhållandet att inhämtningen i sig innebär ett ingrepp i den personliga integriteten, även om uppgifterna senare inte granskas.

Mot bakgrund av ovan nämnda tveksamheter och de tidigare erfarenheterna av villkorsgivning ifrågasätter IMY hur pass väl villkorsgivningen i praktiken kommer att fungera. IMY anser därför att det är oroväckande att utredningen har satt så stor tilltro till att användningen av villkor ska kunna balansera de ökade integritetsriskerna. Som exempel ser IMY vissa risker med att sätta hög tilltro till villkor kopplade till det nya generösare förslaget om användningen av överskottsinformation. Om ventilen för obehövligen villkor används i större utsträckning än avsett, eller om villkor sätts men de inte får den begränsande effekt som avsetts, kommer det generera en större mängd

⁵ Betänkandet s. 266 f.

⁶ Se IMY:s synpunkter rörande förslaget om villkor under avsnitt 8.4.5.

⁷ Se nämndens uttalande med beslut av den 15 december 2021 (dnr 92-2020) samt den 20 juni 2023 (dnr 80-2022).

överskottsinformation som dessutom kan spridas. Det skulle kunna få stora konsekvenser för den personliga integriteten.

Det är viktigt, om ändringen genomförs, att villkorsanvändningen följs upp. Förslagsvis bör det ingå som en del i den samlade översyn på området för hemliga tvångsmedel som IMY ser ett behov av.

Avsnitt 8.5.5 – Dokumentation

IMY ser positivt på förslaget om att införa ett lagstadgat dokumentationskrav för hemlig dataavläsning. Det bör kunna bidra till bättre förutsättningar för granskning och kontroll av hur lagen tillämpas, vilket är centralt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Detta yttrande har beslutats av den vikarierande generaldirektören David Törngren efter föredragning av juristen Mika Kortzon. Vid den slutliga handläggningen har även den tillförordnade rättschefen Cecilia Agnehall och enhetschefen Jonas Agnvall medverkat.

David Törngren, 2024-04-03 (Det här är en elektronisk signatur)