

Dnr Ju2023/02690

Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER SOU 2023:78 – HEMLIG DATAAVLÄSNING – UTVÄRDERING OCH PERMANENT LAGSTIFTNING

SAMMANFATTNING

- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget om att hemlig dataavläsning ska införas som ett permanent tvångsmedel.
- Civil Rights Defenders *avstyrker* utredningens förslag om att det ska införas utökade möjligheter till hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet.
- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget om införandet av en ventil för situationer när villkor skulle anses vara "obehövligen".
- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget om åklagarbeslut gällande överskottsinformation.

Civil Right Defenders anser att införandet av en permanent lagstiftning om hemlig dataavläsning innebär ett omfattande intrång i rätten till privatliv och skyddet av den personliga integriteten. Vi bedömer i och för sig att hemlig dataavläsning kan vara en ändamålsenlig åtgärd för att uppnå syftet att bekämpa allvarlig brottslighet. Införandet av sådana åtgärder måste dock föregås av en ytterst noggrann avvägning mellan dessa båda intressen, vilket vi menar att utredaren inte har gjort på ett tillfredställande sätt. Civil Rights Defenders anser även att utredningen behöver utreda om individer vars rätt till privatliv kränkts genom befintlig lagstiftning har en rätt till effektiva rättsmedel, för att Sverige fullt ut ska leva upp till sina internationella åtaganden vad gäller att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders vill även framhålla vikten av att utreda lagstiftningens proportionalitet i ljuset av de omfattande förändringar som har införts och föreslås införas avseende hemliga tvångsmedel sedan den tillfälliga lagen trädde i kraft. Civil Rights Defenders ser därför positivt på utredningens bedömning att det finns ett behov av att göra en samlad översyn över området för tvångsmedel. En sådan utvärdering bör dock göras innan befintlig lagstiftning görs permanent, för att tillse att den permanenta regleringen utformas i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.

ALLMÄNA SYNPUNKTER

Hemlig dataavläsning kan vara en ändamålsenlig åtgärd för att bekämpa allvarlig brottslighet. Införandet av sådana åtgärder måste dock föregås av en ytterst noggrann avvägning mellan intresset för att bekämpa brott och intresset för den personliga integriteten. Åtgärderna som vidtas i detta syfte måste därför vara absolut nödvändiga för att upprätthålla ett öppet samhälle som företräder de demokratiska värdena.¹ Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning att det finns ett behov av hemlig dataavläsning som ett tvångsmedel. Införandet av en permanent lagstiftning kräver dock att regleringen utformas på ett sätt som inte inskränker den personliga integriteten mer än nödvändigt, att det föreligger ett behov för intrånget samt att intrånget är proportionerligt i det enskilda fallet. Civil Rights Defenders anser att det föreligger brister i utredningens bedömning avseende dessa grundläggande avvägningar. Civil Rights Defenders avgränsar detta yttrande till att gälla de förslag där risken för godtyckligt eller oproportionerligt intrång i den enskildes privatliv är särskilt påtagligt.

Enligt Civil Rights Defenders är det anmärkningsvärt att EU-rättens reglering avseende skyddet för den personliga integriteten inte har behandlats i den aktuella utredningen. Rimligtvis borde den aktuella utredningen ha följt upp och utvärderat huruvida hemlig dataavläsning har tillämpats i enlighet med den EU-rättsliga regleringen när utredningen föreslår att hemliga dataavläsning ska bli ett permanent brottsbekämpande medel.² I den aktuella utredningen framgår enbart en hänvisning till EU-domstolens praxis.³ Utredaren har i övrigt inte redogjort för hur en permanent lagsstiftning om hemliga dataavläsning förhåller sig till Sveriges EU-rättsliga förpliktelser.

Därtill noterar Civil Rights Defenders en avsaknad av hänvisningar till två avgöranden från Europadomstolens stora kammare av stor betydelse: Big Brother Watch mot Förenade Konungariket samt Centrum för Rättvisa mot Sverige.⁴ Även om Centrum för Rättvisa mot Sverige och Big Brother Watch mot Förenade Konungariket främst rör massövervakning inom underrättelseverksamhet måste resonemangen kring integritet och rättssäkerhetsgarantier anses vara relevanta även för en utredning om en permanent lagstiftning för hemlig dataavläsning. Det är beklagligt att utredningen inte närmare utrett avgörandenas innebörd för

¹ Se bl.a. Klass and Others v. Germany, no. 5029/71 p. 48 f.

² Av SOU 2017:89 framgår sparsamma hänvisningar till EU-rättens reglering gällande enskildas rätt till personlig integritet, SOU 2017:89 s. 73, 380, 264.

³ SOU 2023:78 s. 209.

⁴ Big Brother Watch m.fl. mot Förenade Konungariket, no. 58170/13, 62322/14 och 24960/16; Centrum för Rättvisa mot Sweden, no. 35252/08.

de föreslagna åtgärderna eftersom man därmed misslyckats med att tillmäta dem tillräcklig betydelse.

5.4 Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att rätten till skydd för privatlivet och den personliga integriteten är stadfäst såväl genom svenska konstitutionella regler som de europarättsliga. Att införa en permanent reglering som utvidgar brottsbekämpande myndigheters befogenheter att använda tvångsmedlet vid inhämtning mot icke-brottsmisstänkta bör således inte ske lättvindigt. Åtgärden måste vara absolut nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att kunna rättfärdiga den inskränkning av rätten till privatliv som regleringen möjliggör och det måste även finnas adekvata och effektiva garantier som skyddar mot missbruk.⁵

EU-domstolen har i flera avgöranden förtydligat att inhämtning av trafik och lokaliseringssuppgifter är ett långtgående och synnerligen allvarligt ingrepp i enskildas grundläggande rättigheter.⁶ Därtill har EU-domstolen angett att inhämtning av uppgifter i realtid innebär ett allvarligt integritetsintrång eftersom det möjliggör nästintill en fullständig övervakning av mobiltelefonanvändarna.⁷ Vidare följer det av Prokurator-domen att det endast är förbyggande av grov brottslighet och allvarliga hot mot allmän säkerhet som kan motivera allvarliga ingrepp i grundläggande rättigheter.

Som nämnt ovan är det därför anmärkningsvärt att EU-domstolens praxis avseende skyddet för den personliga integriteten inte har inkluderats i utgångspunkterna och att utredningen i sin helhet brister i nödvändiga överväganden i bedömningen om de aktuella förslagen och en permanent lagstiftning om hemlig dataavläsning är förenligt med EU-rätten.

⁵ Se bland annat *Klass and Others v. Germany*, no. 5029/71 p. 48–50 och *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, no. 62332/00 p.88.

⁶ Se *Quadrature du Net*-domen p. 117, *Prokuratuur-domen* p. 36 och *Commissioner of An Garda Síochána* p. 45.

⁷ *La Quadrature du Net* p. 117.

6.2.5 Hemlig dataavläsning har regelmässigt använts avseende flera uppgiftstyper samtidigt

I utredningens utvärdering av användningen av hemlig dataavläsning framkommer att hemlig dataavläsning regelmässigt använts avseende flera uppgiftstyper samtidigt. Enligt Säkerhets och integritetsskyddsnämndens (SIN) granskning har det även varit vanligt att andra hemliga tvångsmedel har använts mot den misstänkte parallellt med hemlig dataavläsning.⁸ För att tillse att användningen av tvångsmedel i ett enskilt fall är proportionerlig bör tillståndsgivaren ta hänsyn till den samlade mängden hemliga tvångsmedel som riktas mot en och samma person, vilket även SIN lyft i sin granskning.⁹ I den fortsatta beredningen bör det därför undersökas hur den samlade mängden hemliga tvångsmedel riktade mot en enskild person kan inkluderas i proportionalitetsbedömningen. Detta i syfte att skapa tydlighet för tillämpningen i det enskilda fallet (se vidare avsnitt 8.3).¹⁰

6.2.6 Hemlig dataavläsning föregås oftast av ett annat hemligt tvångsmedel

I utredningens utvärdering av tillämpning av den tillfälliga lagen framkommer även att hemlig dataavläsning oftast föregås av ett annat hemligt tvångsmedel. Civil Rights Defenders ser positivt på att hemlig dataavläsning i praktiken ofta har använts först efter att ett annat hemligt tvångsmedel har verkställts, då det tyder på att mindre ingripande tvångsmedel har tillämpats innan hemlig dataavläsning. Då det inte finns en samlad kartläggning om myndigheternas tillämpning är det emellertid inte möjligt för utomstående att granska hur den praktiska användningen har gått till. En utredning som föreslår en permanent lagstiftning bör utvärdera grundligt om den hittillsvarande tillämpningen når upp till de krav som ställs på intrångets behov och proportionalitet.

6.5 Hemlig dataavläsning bör vara ett permanent tvångsmedel

- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget om att hemlig dataavläsning ska införas som ett permanent tvångsmedel.

Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning att det finns ett behov av hemlig dataavläsning som ett tvångsmedel för att bekämpa allvarlig och grov brottslighet. Införandet av en permanent lagstiftning kräver dock att den utformas på ett sätt som inte inskränker den

⁸ SIN 2021-12-15 Dnr 92–2020 s. 10 f.

⁹ Roman Zakharov mot Ryssland no. 47143/06 p. 233 och Rotaru mot Rumänien no. 28341/95 p.47.

¹⁰ Detta är något som vi återkommer till under rubrik 8.3.

personliga integriteten mer än nödvändigt och att intrånget är proportionerligt.¹¹ I relation till de rättssäkerhetsbrister som identifierats i utredningen anser Civil Rights Defenders inte att lagstiftningen bör bli permanent innan tillräckliga garantier införts till skydd för den personliga integriteten.

Civil Rights Defenders ställer sig särskilt kritiskt till om hemlig dataavläsning uppfyller kraven på nytta och behov i förhållande till tillgreppsbrotten då det i den hittillsvarande tillämpningen endast har använts i ett fall mellan åren 2020 och 2022. Utredaren bör därför se över om tillgreppsbrott fortsättningsvis bör exkluderas i brottskatalogen för att lagstiftningen ska uppfylla kraven på nytta och behov. Vidare anser Civil Rights Defenders att bedömningen av de risker som hemlig dataavläsning kan innebära för enskildas personliga integritet inte heller är tillräckligt utrett. Exempelvis har utredaren konstaterat att informationsinhämtning med stöd av 2 § första stycket 6 och 7 lagen om hemlig dataavläsning kan ha lett till att fler personer indirekt har berörts av hemliga tvångsmedel än annars, men har inte tillräckligt utrett hur denna risk kan hanteras på ett sätt som minskar risken för oproportionerliga intrång.¹² Därtill har det inte utretts hur hemlig dataavläsning av mobiltelefoner eller hemlig dataavläsning avseende platsuppgifter som i det enskilda fallet kan innebära stora integritetsintrång kan regleras på ett sätt som minskar risken för obehövligen intrång.¹³ Vi anser även att införandet av en ventil för att inte ange villkor i tillståndet i praktiken skulle innebära att villkor skulle komma att utebli i framtiden, då det har använts standardiserade villkor i 90 procent av fallen som SIN har undersökt.¹⁴

Med beaktande av de risker till allvarliga intrång i den enskildes privatliv som en sådan reglering kan medföra behöver det genomföras en mer genomgående och uttömmande utredning innan lagen blir permanent. Civil Rights Defenders uppmanar därför den fortsatta beredningen att särskilt undersöka åtgärdernas proportionalitet och behov noggrannare.

¹¹ Roman Zakharov mot Ryssland no. 47143/06 p. 233.

¹² Se SOU 2023:78 s.179.

¹³ Jrf SOU 2023:78 s.180 f.

¹⁴ SIN, uttalande med beslut 2023-06-20 Dnr 80–2022, s. 5 f, läs mer under rubrik 8.4.5.

7.3.2 Beslut om hemlig dataavläsning ska vara tydliga och förutsebara

- Civil Rights Defenders *tillstyrker* förslaget om att slå ihop punkt 6 och 7 i 2 § första stycket till en och samma punkt samt att hemlig dataavläsning ska fortsatt differentieras i varje enskilt fall.

Civil Rights Defenders ser positivt på att utredaren föreslår ändringar som gör lagstiftningen tydligare och mer rättssäker. Däremot anser Civil Rights Defenders att utredaren inte föreslagit åtgärder som minskar risken för att informationsinhämtning med stöd av 2 § första stycket 6 om hemlig dataavläsning kan leda till att fler personer indirekt berörs av hemliga tvångsmedel, vilket utredaren konstaterat är en risk med den befintliga utformningen av 2 § st. 1 p. 6–7.¹⁵ En lag om hemlig dataavläsning bör vara utformad på ett sätt som minskar risken för att anhöriga, brottsoffer eller andra personer som inte är misstänkta för brott kan komma att bevakas av de brottsbekämpande myndigheterna. Civil Rights Defenders vill understryka vikten av att hemlig dataavläsning av informationssystem som inte tillhör den misstänkte endast bör kunna ske i absoluta undantagsfall för att undvika användning som riskerar att den personliga integriteten hos en icke misstänkt person kränks.

7.4.2 En utvidgad brottskatalog

I relation till den utvidgade brottskatalogen som föreslås i utredningen vill Civil Rights Defenders påminna om att det i dagsläget finns ett pågående mål i EU-domstolen avseende tolkningen av begreppen "allvarlig eller grov brottslighet" i direktiv 2002/58.¹⁶ Lagrådet har konstaterat att uttrycket grov brottslighet i direktiv 2002/58 torde ha en unionsrättslig innebörd, vilket innebär att EU-rätten inte lämnar utrymme för avvikande nationella definitioner.¹⁷ Civil Rights Defenders anser därför att detta avgörande bör inväntas innan utvidgning av brottskatalogen till hemlig dataavläsning fastställs i en permanent lagstiftning, för att tillse att regleringen är förenlig med EU-rätten. Exempelvis är det tveksamt om brotten utpressning, mened, övergrepp i rättssak eller skyddande av brottsling skulle omfattas av begreppen "allvarlig eller grov brottslighet" enligt EU-rätten.

¹⁵ Se SOU 2023:78 s. 179.

¹⁶ Se mål C-241/22.

¹⁷ Se Lagrådets yttrande till SOU 2022:52.

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

- Civil Rights Defenders *avstyrker* utredningens förslag om att det ska införas utökade möjligheter till hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Civil Rights Defenders anser att utredningens förslag om att införa utökade möjligheter till hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott medför omfattande integritetsrisker. Som utredningen framhåver innebär hemlig dataavläsning i ett sådant syfte ofrånkomligen att tvångsmedlet måste riktas mot en mer obestämbar krets av personer, vilket leder till en ökad risk av att tredje man (såsom familjemedlemmar, närstående eller brottsoffer) drabbas av åtgärden.

I synnerhet anser Civil Rights Defenders att möjligheten att använda hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter utgör ett oproportionerligt ingrepp i den enskildas privat- och familjeliv. I synnerhet beror detta på att utredningen föreslår ett undantag till huvudregeln om att kameraövervakningsuppgifter inte ska tillåtas på en plats som är någons stadigvarande bostad. Att möjliggöra en realtidsinhämtning av kameraövervakningsuppgifter genom en aktivering av kamerafunktionen på informationssystemet som tillståndet avser riskerar att leda till en omfattande övervakning av dels den person tvångsmedlet riktar sig mot, dels tredje man, i mycket integritetskänsliga situationer. Riskerna som en sådan användning innebär torde således vara högre än vid exempelvis hemlig kameraövervakning.

Civil Rights Defenders anser således inte att skälen som utredningen presenterar är tillräckliga för att motivera ett sådant allvarligt ingrepp i rätten till privat- och familjelivet. Huruvida förslaget om att tillåta verkställande av hemlig dataavläsning avseende kameraövervakning i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt för ett brott i deras stadigvarande bostad är förenligt med Sveriges internationella åtaganden måste därför analyseras i den fortsatta beredningen och bör inte antas utan att ytterligare begränsningar i tillämpningsområdet till skydd för den personliga integriteten införs.

7.6 Det utökade tillämpningsområdet för hemlig dataavläsning är proportionerligt avgränsat

Civil Rights Defenders *delar inte* utredarens bedömning om att tillämpningsområdet för hemlig dataavläsning är proportionerligt avgränsat, då utredningen brister avseende nödvändiga avvägningar som behöver göras för att staten ska kunna garantera enskildas rätt till personliga integritet enligt 2 kap. 6 § RF, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga.

Europadomstolen har fastställt att hemlig övervakning måste uppfylla strikta krav enligt artikel 8 i Europakonventionen. För att vara förenlig med konventionen måste övervakningen vara strikt nödvändig på två sätt. För det första måste hemlig övervakning vara nödvändig för att skydda ett demokratiskt samhälle. För det andra måste det även vara nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet att inhämta information. Den nationella lagen måste säkerställa att ingreppet är strikt nödvändigt för att undvika missbruk.¹⁸ Att förfarandet omfattas av adekvata och effektiva medel som skyddar mot missbruk är en förutsättning för åtgärdens proportionalitet.¹⁹ Därtill har Europadomstolen konstaterat att vid hemlig avlyssning krävs en precis lagstiftning som är tydlig, detaljerad och särskilt då den tillgänglig tekniken kontinuerligt utvecklas.²⁰

Den föreslagna lagstiftningen innehåller vissa bestämmelser som förtydligar bestämmelserna. Däremot består den föreslagna lagstiftningen av otydligheter och utredaren har inte resonerat kring hur regleringen av hemlig dataavläsning bättre kan återspegla nödvändiga behovs- och proportionalitetsbedömningar som ansvariga aktörer behöver göra i det enskilda fallet för att intrånget ska vara i enlighet med internationella åtaganden. Enligt förslaget kan i princip all information som finns i ett avläsbart informationssyfte inhämtas och lagras, vilket omfattar individens mobiltelefon och dator där det kan finnas en mängd privat information. Utredaren har inte utrett tillräckligt hur hemlig dataavläsning kan avgränsas för att inte medföra onödiga integritetsintrång.²¹ Förslaget innebär att brottsbekämpande myndigheter får en viss flexibilitet vid tillämpningen, vilket kan vara effektivt för att bekämpa brott. För att åtgärden ska vara proportionerlig behöver dock villkoren i tillstånden vara tydliga, avgränsade och övervägda i det

¹⁸ Roman Zakharov mot Ryssland no. 47143/06, p. 232 f och Szabó och Vissy mot Ungern no. 37138/14 p. 73-75.

¹⁹ Roman Zakharov mot Ryssland no. 47143/06, p. 232 f och Szabó och Vissy mot Ungern no. 37138/14 p. 73-75.

²⁰ Se Kruslin mot. Frankrike no. 11801/85, p. 33.

²¹ Se SOU 2023:78 s. 179–181.

enskilda fallet, vilket är något som har saknats i den hittillsvarande tillämpningen.²² Utredaren har inte heller resonerat kring huruvida SIN har den kompetens och resurser för att genomföra sitt uppdrag och garantera effektiva medel som skyddar mot missbruk.

Som utredningen konstaterar förekommer det relativt stora variationer av nyttan med hemlig dataavläsning.²³ Även om uppgifter som framkommit genom hemlig dataavläsning på annat sätt har bidragit till att utredningen kunnat föras framåt, har uppgifterna dock i endast i 16–19 % av fallen kunnat åberopas som bevisning i stämningsansökan under år 2022, med undantag för rumsavlyssningsuppgifter.²⁴ Civil Rights Defenders vill understryka vikten av att utreda nyttan som de olika åtgärderna hittills har haft för brottsbekämpningen och som bevismedel för fällande domar. Om vissa åtgärder inte fyller kravet på nytta bör det ses över om den typen av åtgärd bör anges i en permanent lag som tillåter myndigheter att använda sig av hemlig dataavläsning.

Därtill noterar Civil Rights Defenders att domstolen i låg uträkning har meddelat avslag på ansökan om hemlig dataavläsning i jämförelse med den totala andelen meddelade tillstånd under 2022.²⁵ Civil Rights Defenders understryker att varje enskild åtgärd som inskränker den personliga integriteten måste bedömas som behövlig och proportionerlig.

8.3 Lagstiftningen om hemlig dataavläsning är tillräckligt förutsebar, tydlig och avgränsad

Civil Rights Defenders *delar inte* utredarens bedömning om att bestämmelserna om hemlig dataavläsning uppfyller de krav på förutsebarhet, tydlighet och avgränsning som bör ställs på lagstiftningen gör att garantera enskildas rätt till personlig integritet. En tydlig och förutsägbar lagstiftning är en förutsättning för att en åtgärd som innebär ett intrång i den personliga integriteten inte ska vara i strid med Europarätten.²⁶

I den fortsatta beredningen bör det utredas hur bestämmelserna i lagen om hemlig dataavläsning kan bli tydligare, mer förutsägbara och avgränsade. Enligt Civil Rights Defenders

²² SIN, uttalande med beslut 2023-06-20 Dnr 80–2022, s. 5 f.

²³ SOU 2023:78 s.155 ff.

²⁴ SOU 2023:78 s. 160–162.

²⁵ Under 2022 beviljades 649 tillstånd, SOU 2023:78 s.143. Domstolen avlog ansökningar om hemlig dataavläsning i låg uträkning under 2022, SOU 2023:78 s.152.

²⁶ Weber och Saravia mot Tyskland no. 54934/00, p. 93–94.

bör proportionalitetsbedömningen tydliggöras för att bistå yrkesverksamma med värdefull vägledning. I synnerhet bör den samlade mängden tvångsmedel som riktas mot en enskild person tas i beaktande vid utformningen av ett tillstånd om hemlig dataavläsning (se vidare under rubrik 6.2.5).

8.4.3 Förtydliganden om tillståndets varaktighet

- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om en tidsangivelse för tillståndets verkställighet samt att tiden för verkställighet inte får överstiga en månad från dagen för beslutet.

Tillståndets varaktighet är en av flera omständigheter som är avgörande för att åtgärden av intrånget ska vara proportionerligt enligt Europadomstolens praxis avseende artikel 8 EKMR.²⁷ För att regleringen ska leva upp till kraven som följer av Sveriges internationella åtaganden, är det därför väsentligt att tillståndets varaktighet är begränsad och tydligt framkommer av lag.

8.4.5. Förtydligande om villkor för tillståndet

- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget om införandet av en ventil för situationer när villkor skulle anses vara "obehövliga".
- Civil Rights Defenders *tillstyrker* förslaget att det ska anges vilka villkor som inte får granskas för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.
- Civil Rights Defenders *tillstyrker* förslaget om att Åklagaren, eller i förekommande fall Säkerhetspolisen, i samband med en ansökan om hemlig dataavläsning ska vara skyldig att föreslå de villkor som tillståndet ska förenas med.

Kravet på villkor i tillstånd för hemlig dataavläsning är en grundläggande rätts säkerhetsgaranti som möjliggör en bedömning av proportionaliteten av åtgärdens intrång i den personliga integriteten, varför det i dagsläget är en obligatorisk bestämmelse.²⁸ Enligt SIN:s granskning har dock åklagare i nära 90 procent av fallen använt sig av standardiserade villkor som formulerats på ett allmänt sätt, vilket innebär att villkoren inte får någon betydelse för verkställigheten. Bestämmelsen har därför inte i praktiken utgjort den rättssäkerhetsgaranti som

²⁷ Se bl.a. *Klass and Others v. Germany*, no. 5029/71, p. 48–50 och *Roman Zakharov mot Ryssland* no 47143/06.

²⁸ Prop. 2019/20:64 s.154–157, 214 f, 232 f. Se även SIN, uttalande med beslut 2021-12-15 Dnr 92–2020 s.12.

lagstiftaren avsett.²⁹ Enligt SIN innebär avsaknaden av villkor i tillstånden att en efterhandskontroll av hanteringen omöjliggörs.³⁰ Det är följaktligen motsägelsefullt att införa en ventil samtidigt som utredarens bedömning är att "[...] villkor som begränsar risken för onödiga integritetsintrång i de allra flesta fall är nödvändiga för att skapa tillräckliga garantier för att den hemliga dataavläsningen blir proportionerlig och rättssäker i det konkreta fallet."³¹ Införandet av en ventil riskerar att leda till ett totalt uteblivande av villkor i praktiken, då det redan i dagsläget anges standardiserade villkor som är verkningslösa.³²

Civil Rights Defenders vill understryka att vikten av tydliga villkor som begränsar användningen av hemlig dataavläsning är särskilt viktigt för inkommande samtal och meddelanden. Anledningen till detta är att avlyssning på anhöriga till den misstänkte, brottsoffer och andra personer som inte är misstänkta för brott endast bör kunna ske i absoluta undantagsfall för att undvika användning som riskerar att den personliga integriteten hos en icke misstänkt person kränks.³³

Civil Rights Defenders delar vidare Brottsoffermyndighetens bedömning gällande ett bristande brottsofferperspektiv i utredningen. I synnerhet synliggörs detta av att även brottsoffer kan få sin integritet inskränkt om tillstånden inte utformas på ett sätt som avgränsar myndigheternas befogenheter vid verkställigheten av hemlig dataavläsning. Civil Rights Defenders vill understryka att brottsoffer inte är en homogen grupp och att en utredning med ett genuint brottsofferperspektiv hade föreslagit tydligare åtgärder som värnar om skyddet mot obefogade intrång i brottsoffrens personliga integritet.

8.5.3 Användning av överskottsinformation

- Civil Rights Defenders *avstyrker* förslaget om åklagarbeslut gällande överskottsinformation.

Civil Rights Defenders är likt utredaren positiv till en tydligare reglering inom området för att tydliggöra när material från hemliga tvångsmedel får användas för andra syften än de som legat till grund för tillståndet. En tydlig reglering om behandlingen av överskottsinformation är en

²⁹ SIN, uttalande med beslut 2023-06-20 Dnr 80–2022, s. 5 f.

³⁰ SIN, uttalande med beslut 2021-12-15 Dnr 92–2020 s. 12.

³¹ SOU 2023:78 s. 273.

³² SIN, uttalande med beslut 2023-06-20 Dnr 80–2022, s. 5 f.

³³ Halford mot Förenade Konungariket n no. 20605/92 p. 44, Weber och Saravia mot Tyskland no. 54934/00 p. 76–79.

förutsättning för att nå upp till de krav som Europadomstolen ställer enligt artikel 8 i Europakonventionen.³⁴ Vi ser dock vissa problem i det förslag som presenterats.

För det första efterfrågar vi tydligare riktlinjer för hur proportionalitetsbedömningen bör göras i den praktiska tillämpningen. Utan tydliga riktlinjer kommer olika bedömningar att göras och tillämpningen blir rättsosäker.

För det andra är det anmärkningsvärt att utredningen inte har utvärderat hur bestämmelsen i 27 kap. 23 a § rättegångsbalken har tillämpats sedan den infördes. Civil Rights Defenders var redan i remissyttrandet till SOU 2018:61 kritiska till att kravet på åklagarbeslut är en lämplig åtgärd för att avgränsa när överskottsinformation bör användas. Användning av överskottsinformation kan ligga i en åklagares intresse; ett domstolsbeslut säkerställer därför i högre grad att överskottsinformation inte missbrukas.

Civil Rights Defenders anser att en användning av överskottsinformation som tillkommit genom hemliga tvångsmedel måste föregås av lagregler samt mekanismer som säkerställer en rättssäker och proportionerlig användning av informationen med hänsyn till åtgärdens integritetskränkande karaktär. Detta anser vi inte att utredarens förslag säkerställer.

8.7. Tillsyn och annan efterhandskontroll

Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning om att SIN utgör en central funktion i tillsyn och efterhandskontroller som viktiga rättssäkerhetsgarantier.³⁵

Då hemlig dataavläsning till sin natur förhindrar individen att på egen hand söka effektiva rättsmedel är det nödvändigt att adekvata och motsvarande garantier upprätthålls i förfarandet för åtgärden ska vara proportionerlig.³⁶ I den fortsatta beredningen bör de brister som SIN har identifierat i den hittillsvarande tillämpningen av hemlig dataavläsning tas i beaktande och det bör genomföras en noggrannare utredning för att säkerställa att intrånget i den personliga integriteten inte inskränks mer än nödvändigt.

Därtill bör det utredas hur SIN kan få bättre insyn i myndigheternas tillämpning av hemlig dataavläsning, samt hur övriga hemliga tvångsmedel används i relation till hemlig dataavläsning. Europadomstolen har konstaterat att ett system med hemlig övervakning av individer som innebär ett intrång i den personliga integriteten kan vara proportionerligt om det

³⁴ Se bl.a. Roman Zakharov mot Ryssland no. 47143/06.

³⁵ Klass and Others v. Germany, no. 5029/71 p. 48-50.

³⁶ Se Roman Zakharov mot Ryssland no. 47143/06 p. 232 f och Rotaru mot Rumänien no. 28341/95 p.47.

finns adekvata och effektiva garantier till skydd mot missbruk.³⁷ I bedömningen om det föreligger adekvata och effektiva garantier till skydd mot missbruk bör omständigheter som åtgärdens omfattning och varaktighet, de skäl som krävs för att beordra om åtgärderna, myndigheter som är behöriga att tillåta, genomföra och övervaka sådana åtgärder samt vilken typ av rättsmedel som föreskrivs i den nationella lagstiftningen tas i beaktande.³⁸

I takt med att regeringen under kort tid har berett utredningar som föreslagit utökade åtgärder som innebär ett intrång i den personliga integriteten bör det även utredas hur SIN som tillsynsorgan fortsättningsvis kan genomföra sitt uppdrag. En förutsättning för att SIN ska vara den rättssäkerhetsgaranti som lagstiftaren avsett är att myndigheten har den kompetens och de resurser som krävs för att kunna genomföra uppdraget.

Exempelvis saknas idag en kartläggning om hemlig dataavläsning i praktiken har använts först efter att ett annat hemligt tvångsmedel har verkställts, se rubrik 6.2.6. Det är därför omöjligt för utomstående att granska hur bestämmelsen har tillämpats i praktiken. För att säkerställa att den föreslagna regleringen är i enlighet med Sveriges internationella åtaganden bör därför befintliga rättssäkerhetsgarantier ses över och förstärkas, innan regleringen blir permanent.

8.8 Kontrollmekanismerna och rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga

Civil Rights Defenders *delar inte* utredningens bedömning om att kontrollmekanismerna och rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga. Trots att utredningen innehåller vissa förslag som syftar till att tydliggöra lagstiftningen så finns i den föreslagna lagstiftningen otydligheter och svårbedömda rekvisit. En tydlig och förutsägbar lagstiftning är en förutsättning för att en åtgärd som innebär ett intrång i den personliga integriteten inte ska vara i strid med Europarätten.³⁹ Då den föreslagna lagen om hemlig dataavläsning fortfarande omfattas av svårbedömda rekvisit riskerar det att leda till att rättsväsendet inte kan tillgodose den enskildas personliga integritet i det enskilda fallet. Det riskerar även att leda till att lika fall behandlas olika, eftersom legalitetsprincipens tillämpning försvåras av rekvisitetens otydlighet. Som även Göta Hovrätt lyfter i sitt remissvar, anser Civil Rights Defenders att det parallella lagstiftningsarbete som har pågått och pågår avseende regleringen av hemliga tvångsmedel medför att systematiken i

³⁷ Klass and Others v. Germany, no. 5029/71 p. 48-50.

³⁸ Klass and Others v. Germany, no. 5029/71 p. 48-50.

³⁹ Weber och Saravia mot Tyskland no. 54934/00 p. 93–94.

lagstiftningen försämrats. En genomgripande översyn av området måste därför genomföras för att säkerställa en lagstiftning som är ändamålsenlig, förutsägbar och systematisk.

Utredningen har inte heller tillräckligt utrett frågan om tillgången till adekvata och effektiva rättsmedel efter olaglig användning av hemlig dataavläsning, vilket är särskilt viktigt vid hemliga tvångsmedel då individen av naturliga skäl förhindras att på egen hand söka effektiva rättsmedel.⁴⁰ Att förfarandet omfattas av adekvata och effektiva medel som kan ge individen upprättelse efter missbruk är en förutsättning för regleringens förenlighet med Europakonventionen och EU-stadgan. För att säkerställa att regleringen är förenlig med Sveriges internationella åtaganden måste det säkerställas att individen har rätt till effektiva rättsmedel, om kränkningar av deras privatliv förekommer genom den hemliga dataavläsningen.

Remissvaret har beretts av Veronica Hammar Chavez.

Stockholm som ovan,

John Stauffer

Chefsjurist

⁴⁰ Se Roman Zakharov mot Ryssland no. 47143/06 p. 233 och Rotaru mot Rumänien no. 28341/95 p.47.