



Stockholm den 28 mars 2024

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.da@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning (SOU 2023:78) – dnr Ju2023/02690

1 INLEDNING

1.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna enskildas grundläggande fri- och rättigheter i Sverige genom rättsprocesser, utbildning och opinionsbildning. Som ett led i detta avger Centrum för rättvisa remissyttranden över lagförslag som kan påverka enskildas grundläggande fri- och rättigheter och rättssäkerhet.

1.2 Centrum för rättvisa har som remissinstans inbjudits att lämna synpunkter på förslagen i rubricerat betänkande. Centrum för rättvisa har sammanfattningsvis följande synpunkter:

- (i) De utökade möjligheterna till hemlig kameraövervakning genom dataavläsning avstyrks på grund av risken för oproportionerliga ingrepp i skyddet för enskildas hem och privat- och familjeliv enligt

artikel 8 i Europakonventionen (se avsnitt 7.4.4 i betänkandet);

- (ii) den föreslagna regleringen av användning av överskottsinformation avstyrks på grund av att den inte är förenlig med Europakonventionens och EU-rättens krav på legalitet (se avsnitt 8.5.3 i betänkandet);
- (iii) Centrum för rättvisa delar utredningens bedömning av att det finns ett behov av en samlad översyn av tvångsmedelsregleringen (se avsnitt 9.2 i betänkandet).

1.3 I det följande redogör Centrum för rättvisa närmare för sina synpunkter i dessa avseenden.

2 UTÖKADE MÖJLIGHETER TILL HEMLIG KAMERAÖVERVAKNING GENOM DATAAVLÄSNING AVSTYRKS (AVSNITT 7.4.4)

2.1 Utredningen föreslår att möjligheterna till hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter ska utökas. Rent konkret innebär det att myndigheterna ska få hacka sig in i enskildas mobiler eller datorer och därefter aktivera kamerafunktionen för att utreda vem som kan misstänkas för brott (det vill säga utan att det finns en konkret misstanke om att den som övervakas har begått något brott). Detta ska under vissa förutsättningar även få ske när den som övervakas befinner sig i sitt hem.

2.2 Utvidgningen innebär att en avsevärt större och mer obestämd krets av personer kommer att bli föremål för övervakning. Personer utan koppling till brottslighet kommer därför att övervakas i större utsträckning.

- 2.3 De skäl som utredningen anför till stöd för utvidgningen framstår inte som övertygande. Centrum för rättvisa anser till skillnad från utredningen att risken för oproportionerliga ingrepp i skyddet för enskildas hem, privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen är alltför stor och avstyrker därför förslaget. Detta av följande skäl.
- 2.4 *För det första* medför utredningens förslag betydligt större risker för integritetsintrång än vid hemlig kameraövervakning, vilket förutsätter montering av en dold kamera på en viss plats. Eftersom hemlig dataavläsning innebär att kamerafunktionen på t.ex. en telefon kan aktiveras i realtid, utan att myndigheterna vet om exakt var enheten befinner sig, är risken för att den som övervakas befinner sig i en särskilt integritetskänslig situation (exempelvis på toaletten, i duschen eller i sängen med sin partner) större vid hemlig dataavläsning än vid hemlig kameraövervakning. Centrum för rättvisa delar därför inte utredningens bedömning att riskerna är mindre än vid hemlig kameraövervakning (se s. 228 i betänkandet).
- 2.5 Möjligheten att kartlägga en individ är också betydligt större än vid traditionell kameraövervakning. Eftersom myndigheterna genom hemlig dataavläsning kan bereda sig tillgång till en enskilds *mobila* enheter är det möjligt att övervaka varje steg personen tar och kartlägga hela dennes vardag och privatliv. I takt med den tekniska utvecklingen kommer även möjligheterna till ingående kartläggning och analys av inhämtade uppgifter bli allt större, allt billigare och mindre arbetskrävande. Utvidgningar av det slag som nu föreslås bör därför endast ske om det finns särskilt tungt vägande skäl.

- 2.6 *För det andra* är kameraövervakning genom hemlig dataavläsning relativt enkelt att värja sig mot. Det är rimligt att anta att de som begår brott i flertalet fall kommer att täcka för kameran på sina mobila enheter för att undvika kameraövervakning. De brottsbekämpande myndigheterna riskerar därför att i stor utsträckning spana på laglydiga invånare istället för på kriminella. Denna omständighet underminerar effektiviteten i övervakningen och gör att den föreslagna utvidgningen inte framstår som ändamålsenlig.
- 2.7 *För det tredje* är utredningens förslag ägnat att påverka även hur laglydiga beter sig. Förslaget utgör därför potentiellt sett ett ingrepp i samtliga invånares privatliv, oavsett om de faktiskt övervakas eller inte (jfr t.ex. *Klass and Others v. Germany*, 6 September 1978, § 34, Series A no. 28 där Europadomstolen redan år 1978 uttalade att existensen av en viss lagstiftning om hemlig övervakning i sig kan utgöra ett ingrepp i enskildas skydd för sitt privatliv). Trots att risken för att bli övervakad i allmänhet är liten för den som inte uppehåller sig i kriminella kretsar, kan utredningens förslag medföra att även den som har ”rent mjöl i påsen” kan komma att uppleva obehag av att befinna sig inom synhåll från sin mobil- eller datorkamera, åtminstone i integritetskänsliga situationer.
- 2.8 Centrum för rättvisa ifrågasätter inte att det finns ett tungt vägande behov av effektiva övervakningsverktyg för att kunna utreda och lagföra brott. Det är dock tveksamt om detta intresse tillgodoses i tillräcklig utsträckning genom utredningens förslag i denna del. Vid en sammanvägd bedömning kan det ifrågasättas om fördelarna för brottsbekämpningen väger upp mot det intrång

som kameraövervakning genom hemlig dataavläsning innebär. Utredningens förslag riskerar därför att medföra oproportionerliga ingrepp i skyddet för enskildas hem och i deras privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Centrum för rättvisa avstyrker förslaget i denna del.

3 DEN FÖRESLAGNA REGLERINGEN AV ANVÄNDNINGEN AV ÖVERSKOTTSSINFORMATION AVSTYRKS (AVSNITT 8.5.3)

- 3.1 Utredningen föreslår en ny reglering avseende användning av s.k. överskottsinformation. Utredningen föreslår att "[å]klagare ska, utan några särskilt stadgade begränsningar och i likhet med vad som sedan den 1 oktober 2023 gäller för de bakomliggande tvångsmedlen, få besluta att uppgifter som har kommit fram vid användning av hemlig dataavläsning under förundersökning och i preventivlagsfallen får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden" (se avsnitt 8.5.3, s. 290 i betänkandet). Utredningen föreslår också att de brottsbekämpande myndigheterna i vissa fall – de s.k. inhämtningslagsfallen – själva ska få besluta om användning av överskottsinformation (se s. 290 i betänkandet). Centrum för rättvisa avstryker utredningens förslag i dessa delar.
- 3.2 Centrum för rättvisa avstyrker till att börja med förslaget om att de verkställande myndigheterna i inhämtningslagsfallen själva ska få besluta om användning av överskottsinformation. Som huvudregel bör användning av överskottsinformation vara föremål för domstolsprövning, i synnerhet om uppgifterna kan användas i andra syften än för att bekämpa brott (jfr s. 295 i

betänkandet, se vidare även Centrum för rättvisas remissyttrande avseende SOU 2023:60 s. 10 f., jfr även Lagrådets yttrande av den 6 mars 2024 s. 14 f.). Att de verkställande myndigheterna själva ges rätt att besluta hur överskottsinformation ska användas, ger enligt Centrum för rättvisa ett alltför stort utrymme för godtycke och missbruk (se t.ex. *Malone v. the United Kingdom*, 2 August 1984, § 68, Series A no. 82 där Europadomstolen etablerade att begränsningarna av myndigheternas övervakningsbefogenheter och hur dessa får utövas måste tydligt framgå av lag).

3.3 Generellt sett uppfyller varken den nuvarande eller den föreslagna regleringen av överskottsinformation de krav på tydlighet och förutsebarhet som följer av Europakonventionen (se även s. 6 ff. i Centrum för rättvisas remissyttrande avseende SOU 2023:60). Enligt utredningens förslag ska åklagare alltså få besluta ”utan några särskilt stadgade begränsningar”. Den enda begränsning som föreslås är att åklagaren ska göra en fri proportionalitetsbedömning, som inte framgår direkt av lagen. Om proportionalitetsavvägningen är den enda begränsningen är utrymmet för kontroll mycket litet. I praktiken kommer åklagaren, eller myndigheten själv, få ett betydande diskretionärt utrymme att bedöma vad som är proportionerligt i det enskilda fallet. Enligt Centrum för rättvisas bedömning föreligger därför inte ett sådant skydd mot godtycke och missbruk som Europakonventionen kräver.

3.4 Som redogjorts för ovan ska begränsningar av myndigheternas övervakningsbefogenheter och hur dessa får utövas tydligt framgå av lag. Därutöver följer av Europadomstolens praxis att det måste

framgå av lag vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas när myndigheterna delar information som härrör från användningen av hemliga tvångsmedel (se prop. 2013/14:237 s. 52 f. och Europadomstolens dom i målet *Uzun v. Germany*, no. 35623/05, § 65, ECHR 2010 [extracts], jfr även *Weber and Saravia v. Germany* (dec.), no. 54934/00, §§ 119–122, ECHR 2006-XI). Den föreslagna regleringen ställer inte upp några specificerade krav på att försiktighetsåtgärder ska vidtas. I den utsträckning sådana krav följer av annan lagstiftning bör det tydligt hänvisas till den andra lagstiftningen i reglerna om användningen av överskottsinformation. Det bör redan i lagtexten tydliggöras vilka begränsningar som gäller.

- 3.5 I sammanhanget vill Centrum för rättvisa också påtala att det den 6 mars 2024 hölls förhandling i Europadomstolens Grand Chamber i ett mål som rör överföringen av uppgifter som härrör från hemliga tvångsmedel. Målet rör uppgifter om kartellbildning mellan företag i sjöfarts- och miljöskyddsbranschen som överfördes mellan brottsbekämpande myndigheter och konkurrensmyndigheter (se *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others v. the Netherlands*, nos. 2799/16, 2800/16, 3124/16 and 3205/16). Europadomstolen kommer sannolikt att komma med ytterligare klaganden avseende hur lagstiftning som reglerar överföringen av överskottsinformation mellan myndigheter ska utformas för att vara förenliga med de krav som ställs enligt Europakonventionen. Departementet bör bevaka domen i det fortsatta lagstiftningsarbetet på området.
- 3.6 När det gäller de syften för vilka överskottsinformation får användas strider förslaget även mot EU-rätten. Utredningen har

inte identifierat eller analyserat avgörandet från EU-domstolen den 7 september 2023 i målet *A.G. v Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra*, C-162/22, EU:C:2023:631. Målet rör överföring av överskottsinformation i datalagringssammanhang, och rör uppgifter om att en åklagare allvarligt åsidosatt sina tjänsteplikter. Uppgifterna överfördes från en brottsutredning till ett disciplinförfarande. I domen klargör EU-domstolen att användning av lagrade uppgifter endast är tillåten i syfte att bekämpa ”grov brottslighet och att skydda allmän säkerhet” (se punkterna 37 och 41 i domen). Det var alltså inte tillåtet att använda sig av överskottsinformationen i syfte att utreda om åklagaren skulle avskedas för att allvarligt ha åsidosatt sina tjänsteförpliktelser genom korruption.

- 3.7 När EU-rätten är tillämplig, vilket ofta är fallet när inhämtningslagen tillämpas och vid verkställighet av hemlig dataavläsning där operatörerna medverkar (se SOU 2023:60 s. 193 f.), är det med andra ord inte tillåtet att använda överskottsinformation i andra syften än för att förhindra *grov* brottslighet och att skydda allmän säkerhet. Detta bör framgå direkt av lagstiftningen.
- 3.8 Centrum för rättvisa anser även att det vore lämpligt att tillämpa EU-rättens krav på all överskottsinformation. I annat fall måste åklagaren eller den verkställande myndigheten i det enskilda fallen bedöma för vilka syften överskottsinformation får användas, beroende på om den verkställighetsmetod som har tillämpats gör EU-rätten tillämplig. Detta framstår som en onödigt invecklad ordning.

- 3.9 Centrum för rättvisa föreslår sammantaget, särskilt mot bakgrund av intresset av en enhetlig reglering i de olika hemliga tvångsmedelslagstiftningarna, att det tydliggörs i lag vilka typer av uppgifter som får respektive inte får lämnas över, till vilka myndigheter uppgifterna får lämnas och för vilka syften. Det bör också utredas vidare och klargöras i lag i vilka fall EU-rätten är tillämplig, och överföring av överskottsinformation för andra syften än för att bekämpa grova brott därmed är förbjuden. Dessa föreslagna ändringar bör införas generellt avseende all användning av överskottsinformation härrörande från hemliga tvångsmedel, såväl i inhämtningsfallen som i preventivfallen och förundersökningsfallen.
- 3.10 Om utredningens förslag antas kommer användningen av överskottsinformation medföra betydande risker för enskildas rättigheter, och möjligheten till ansvarsutkrävande och kontroll kommer att vara mycket begränsad. Det är därför angeläget att frågan bereds vidare och blir föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.
- 4 DET FINNS ETT BEHOV AV EN SAMLAD ÖVERSYN AV TVÅNGSMEDELSREGLERINGEN (AVSNITT 9.2)**
- 4.1 Centrum för rättvisa delar utredningens bedömning att det finns behov av en samlad översyn av tvångsmedelsområdet (se avsnitt 9.2 i betänkandet).
- 4.2 Det framstår som angeläget att harmonisera och förenkla de olika regelverken för att säkerställa en effektiv och rättssäker tillämpning. Utredningen nämner flera risker med den befintliga lagstiftningsstrukturen – inte minst att ett svåröverskådligt och

svårtillämpat regelverk ökar risken för felaktigheter på tillämpningsstadiet (se t.ex. betänkandet s. 252 f.). Dessa risker avspeglas också i Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn av användningen av hemlig dataavläsning. Nämnden har t.ex. konstaterat att åklagare som nämnden varit i kontakt med i sin tillsynsverksamhet uppvisat bristande kunskaper om tvångsmedlet och dess reglering (se SIN dnr 161-2022 s. 13 f.).

- 4.3 En samlad översyn av regelverket bör också i synnerhet analysera konsekvenserna för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Lagstiftningstakten på området har de senaste åren varit mycket hög. Flera parallella lagstiftningsprojekt har pågått och den allt mer komplexa regelstrukturen har gjort det svårt för enskilda utredningar att bedöma grundlagens, EU-rättens och Europakonventionens krav samt om Sveriges övriga internationella åtagande är uppfyllda. Utvecklingen i Europadomstolens och EU-domstolens praxis de senaste åren utgör ytterligare skäl för att det behövs en översyn. Centrum för rättvisa välkomnar att en utredning tillsätts så snart som möjligt.

Som ovan,



Fredrik Bergman Evans
Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristerna Emanuel Klerfelt Johansson och
Alexander Ottosson