

Diarienummer:
IMY-2022-2830

Ert diarienummer:
Ju2022/01563

Datum:
2022-09-12

Yttrande över utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19)

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.

Genererella synpunkter på betänkandet

1. Utredningens val att inkludera hemlig dataavläsning i förslagen till utvidgning av hemliga tvångsmedel

Hemlig dataavläsning infördes den 1 april 2020 genom lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Lagen, som är tidsbegränsad till utgången av mars 2025, ska utvärderas och regeringen har nyligen beslutat om en sådan utvärdering.¹ IMY konstaterade i sitt remissvar i mars 2018 att hemlig dataavläsning är ett synnerligen ingripande tvångsmedel och avstyrkte från att det skulle införas.² IMY ifrågasätter lämpligheten att föregå utvärderingen av hemlig dataavläsning och avstyrker därför förslagen att inkludera hemlig dataavläsning i alla delar.

2. Behov av ett samordnat lagstiftningsarbete och en översyn av effekterna på skyddet för den personliga integriteten

De hemliga tvångsmedlen intar en särställning på integritetsskyddsområdet eftersom de ger staten en laglig rätt till en långtgående övervakning och kontroll över medborgarna.³ Eftersom varje tvångsmedel och övervakning av enskilda personer innefattar ett integritetsintrång måste nödvändigheten av dessa metoder alltid vägas noga mot integritetsskyddsintresset. Vid dessa bedömningar måste hänsyn tas till kraven i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Enskildas rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv och sitt hem och sin korrespondens är en grundläggande rättighet i ett demokratiskt samhälle. Varje inskränkning i denna rätt måste bygga på ett angeläget samhälleligt behov av inskränkning och den måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom ingreppet. Vidare måste undantagen vara utformade med sådan precision att inskränningen av rättigheten är förutsägbar i rimlig utsträckning.

Det har under de senaste åren tillkommit flertalet nya bestämmelser som ger utökade möjligheter att använda av hemliga tvångsmedel i syfte att bekämpa allvarlig

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

¹ Se regeringens direktiv 2022:82 som finns på <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2022/06/dir.-202282/>

² Se IMY:s remissvar den 6 mars 2018, dnr 2725-2017

³ Se SOU 2007:22 del 1 s. 170.

brottslighet.⁴ Eftersom möjligheterna att använda sig av tvångsmedel utgår från straffskalor är det också av betydelse att det genomförts flera straffskärpningar de senaste åren och ytterligare förslag behandlas för närvarande.⁵ Det finns också flera pågående lagstiftningsarbeten gällande ytterligare tvångsmedelsåtgärder för att motverka grov brottslighet.⁶

Varje steg att skärpa och förstärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda hemliga tvångsmedel påverkar skyddet för den personliga integriteten. När lagstiftning tillkommer eller utvecklas löpande finns det finns risk för att intrånget i den personliga integriteten i ett enskilt lagstiftningsärende inte kan värderas på ett korrekt sätt. Det är enligt IMY angeläget, mot bakgrund av de senaste årens utveckling inom det brottsbekämpande området, att genomföra en översyn av de sammanvägda effekterna på integritetsskyddet. Det finns också ett tydligt behov av att samordna det pågående lagstiftningsarbetet på området, vilket IMY även lyft fram tidigare.⁷

Synpunkter på valda delar av betänkandet

Kapitel 6.6 Det finns behov av nya straffvärdesventiler för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och motsvarande hemlig dataavläsning

För att det överhuvudtaget ska vara möjligt att införa fler möjligheter till att använda hemliga tvångsmedel krävs det att det finns ett behov av åtgärden och att behovet framgår tydligt av förarbetena. I kapitlet redogör utredningen för ett antal olika typer av ärenden såsom skattebrott, bedrägeribrott, smuglingsbrott, ekonomiska brott och människoexploatering där det enligt utredningen finns skäl som talar för en ny straffvärdesventil för hemlig avlyssning, hemlig kameraövervakning och motsvarande hemlig dataavläsning. IMY ifrågasätter inte utredningens beskrivning och slutsatser avseende behovet men kan konstatera att utredningens förslag i kapitel 6.7 täcker in alla brott som kan vara häkningsgrundande, som är det krav på brottets allvarlighet som utredningen föreslår för att kunna räknas samman. Det finns alltså fler brott som omfattas av utredningens förslag än de som utredningen lyfter fram under behovsanalysen.

För att utredningens förslag ska kunna ligga till grund för lagstiftning krävs en komplettering av analysen så att den omfattar behovet av samtliga brott som ska kunna inkluderas i en sammanvägning vid bedömningen av en straffvärdesventil. Som framgår under kapitel 6.7 är det också IMY:s bedömning att en brottskatalog bör

⁴ Den 1 juni 2022 trädde vissa regler avseende användning av tvångsmedel i kraft. Bland nyheterna finns ett nytt tvångsmedel – genomsökning på distans – för att få tillgång till externt lagrade elektroniska handlingar, en skyldighet för en enskild att i vissa fall medverka till biometrisk autentisering för att öppna en mobiltelefon eller liknande, ett avskaffat förbud mot att beslagta meddelanden mellan den misstänkte och en närstående, samt en möjlighet att i vissa fall dröja med en underrättelse till den som drabbats av beslag (*Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, prop. 2021/22:119). Den 1 juli 2022 trädde en ny reglering om utlännningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet i kraft; lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar. Den nya lagen har ersatt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Den nya lagen innehåller nya regler om tvångsmedel som innebär att sådana åtgärder ska få användas oavsett om utvisningen grundas på att utlännningen kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till terrorismrelaterade brott eller att utlännningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. De grundläggande förutsättningarna för Säkerhetspolisens användning av tvångsmedel ändras i den nya lagen.

⁵ Se bl.a. lagrådsremissen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk i vilken det bl.a. föreslås skärpta straff för olaga tvång, olaga hot, rån, utpressning och grov utpressning samt narkotikabrott. Regeringen har också tillsatt en särskild utredare (dir 2021:56) som har fått i uppdrag att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet.

⁶ Se bl.a. utredningen om preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet (dir. 2021:102), utredningen om datalagring vid brottsbekämpning (dir 2021:58) och utredningen om effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden (SOU 2021:92)

⁷ Se IMY:s remissvar den 6 mars 2018, dnr 2725–2017

användas istället för att ange att brotten som kan vägas samman ska vara häktningsgrundande.

Kapitel 6.7 Utformningen av en ny straffvärdeventil för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning

IMY delar inte utredningens slutsats att en straffvärdeventil bör utgå ifrån en sammanvägning av brott för vilka det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Ur ett integritetsskyddsperspektiv är en brottskatalog att föredra eftersom den tydligt anger vilka brott som kan ligga till grund för en sammanvägning och därmed ökar förutsebarheten. Utredningens analys av behovet under kapitel 6.6 visar också på svårigheten med överskådligheten då även andra brott än vad utredningen lyft fram omfattas. En brottskatalog har också fördelen att den underlättar en utförlig analys av behovet, effektiviteten och proportionaliteten för vart och ett av de brott som inkluderas. En brottskatalog påverkas inte heller av framtida straffskärpningar avseende brott, som enligt utredningens förslag inte skulle omfattas idag.

IMY delar utredningens bedömning att straffvärdesventilen bör knytas till brott som kan antas ha utövats i organiserad form eller systematiskt som har ett straffvärde som kan antas överstiga två år.

Kapitel 6.9 Utformningen av en ny straffvärdesventil för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter

Hemlig rumsavlyssning är ett av de mest integritetskänsliga tvångsmedlen och det visar sig bl.a. i att straffvärdesventilen är satt till fyra år samt att det särskilt anges vilka brott som kan kvalificeras sig i en brottskatalog. IMY delar inte utredningens bedömning att brottskatalogen i straffvärdesventilen ska tas bort. Den är enligt IMY en grundläggande förutsättning för att fastslå tydliga gränser som garanterar att hemlig rumsavlyssning endast används i de allvarliga fall där det är motiverat. Det ökade behovet av hemlig rumsavlyssning som utredningen lyft fram borde istället kunna tillgodoses genom att det tydligt anges vilka brott som kan sammanvägas för att uppnå gränsen på fyra år och där den naturliga utgångspunkten är den befintliga brottskatalogen i 27 kap. 20 d punkten 4 i rättegångsbalken. Det ökar förutsebarheten och gör det också möjligt att för vart och ett av brotten särskilt överväga behov, effekt och proportionalitet.

Kapitel 6.11 Risker för den personliga integriteten

Utredningen har konstaterat att förslagen i kapitel 6 inte leder till några egentliga nya risker för den personliga integriteten. IMY vill dock påpeka att all lagstiftning inom det här området leder till risker för den personliga integriteten och en utvidgning kräver att riskerna, efter behovs- och proportionalitetsbedömningen, är godtagbara. IMY vill lyfta fram att möjligheten att väga samman olika brott för att uppnå ett visst straffvärde för användningen av ett hemligt tvångsmedel är en nyhet och att det finns risk för nya tillämpningsproblem om förslaget genomförs. Ett sätt att reducera risken för tillämpningsproblem är att istället utgå ifrån en brottskatalog, se vad IMY anfört under kapitel 6.7 ovan.

Kapitel 7.6 Hemlig kameraövervakning

Utredningen har själv tagit upp att det inte är givet att behovet av hemlig kameraövervakning och kameraövervakningsuppgifter är lika stort för alla de brott som utredningen föreslagit ska läggas till i brottskatalogen. Enligt utredningen talar en bibehållen systematik för att inkludera samtliga brott. IMY vill lyfta fram att systematik i lagstiftning aldrig kan ersätta kravet på att det måste finnas ett legitimt behov av

lagstiftning i det enskilda fallet. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det analyseras vilka av de aktuella brotten som det kan finnas ett behov av hemlig kameraövervakning.

Kapitel 8.7 Bestämmelsen behöver inte ändras

Enligt IMY bör den kritik som riktas av Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden avseende hemlig övervakning utan uttryckligt lagstöd tas på stort allvar. Som huvudregel ska ingrepp i den personliga integriteten regleras på ett tydligt sätt i lag. IMY anser att utredningen inte med tillräcklig styrka visat att skälen mot ett lagstöd väger tyngre. IMY anser därför att ett uttryckligt lagstöd bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kapitel 9.10 Användningen av tvångsmedel i ett nytt syfte bör tillåtas

En möjlighet att, med hjälp av hemligavlyssning och hemlig dataavläsning, utreda vem som skäligen kan vara misstänkt för ett brott är en åtgärd som innebär kraftigt ökade risker för den personliga integriteten. Även om utredningen har föreslagit vissa begränsningar, bl.a. genom en brottskatalog, är det IMY:s bedömning att skyddet för den personliga integritet klart överstiger det behov som redovisats. Det finns enligt IMY en stor risk för att fler personer som senare visar sig vara ovidkommande utsätts för åtgärden och att mängder av överskottsinformation kan komma att samlas in. Kravet på "kan misstänkas" är också lågt ställt och kan omfatta många personer samtidigt. Det sagda, i kombination med karaktären på hemlig avlyssning och hemlig dataavläsning och de mycket integritetskänsliga uppgifter som kan komma att behandlas, leder till att IMY gör en annan bedömning av proportionaliteten än utredningen. IMY avstyrker därför utredningens förslag.

Kapitel 10.5 Det införs en möjlighet att knyta tillståndet till den skäligen misstänkte

IMY anser att utredningen inte kunnat visa tillräckligt starka skäl för att frångå platskravet och omvärdera de tidigare bedömningarna i lagstiftningsarbetet som utredningen redogjort för. Även med beaktande av den tekniska utvecklingen anser IMY att det är mycket svårt att bedöma integritetsintrånget utan ett krav på plats, i synnerhet vad avser hemlig dataavläsning. IMY avstyrker därför utredningens förslag att lägga till möjligheten att knyta tillståndet till en person.

Kapitel 14.5 Skyddet för den personliga integriteten

Utöver de synpunkter som IMY lyft fram ovan avseende kapitel 6–10 och som avser proportionaliteten av utredningens förslag vill myndigheten lämna följande synpunkt. Om utredningens förslag leder till lagstiftning innebär det att fler tillstånd till hemliga tvångsmedel kommer att meddelas. Utredningens förslag innehåller också nya bedömningar, t.ex. sammanläggning av straff för att uppnå kravet i straffvärdeventilen. För att skyddet för den personliga integriteten ska kunna upprätthållas är det nödvändigt att det säkerställs att det finns tillräckliga resurser för att kunna utöva en effektiv tillsyn och att det beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Lena Lindgren Schelin efter föredragning av juristen Jonas Agnvall. Vid den slutliga handläggningen har även enhetschefen Charlotte Waller Dahlberg medverkat.

Lena Lindgren Schelin, 2022-09-12 (Det här är en elektronisk signatur)