

Remiss av betänkandet Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning (SOU 2023:78) (JU2023/02690)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning (SOU 2023:78). Journalistförbundets remissvar koncentreras i första hand till de delar av utredningen som påverkar källskyddet.

Utredningen föreslår att lagen om hemlig dataavläsning ska göras permanent. Hemlig dataavläsning är ett särskilt integritetskränkande tvångsmedel. Precis som husrannsakan, innebär det att uppgifter kan inhämtas som den som utsätts för åtgärden inte kommunicerat med någon annan person. Hemlig dataavläsning innebär också stora negativa effekter för källskyddet. Enligt Journalistförbundet har utredningen inte gått tillräckligt långt när det gäller att införa kontrollmekanismer och andra rättssäkerhetsgarantier. Det handlar om åtgärder som på ett generellt plan skulle öka rättssäkerheten, men också åtgärder som specifikt skulle minska risken för att uppgifter som uppfattas av källskydd inhämtas. Journalistförbundet noterar också att utredningens experter i hög utsträckning representerade myndigheter som själva har ett intresse av att lagstiftningen ska bli permanent. Journalistförbundet avstyrker utredningens förslag om att göra lagstiftningen om hemlig dataavläsning permanent.

Enligt Journalistförbundet tycks det aldrig, från lagstiftarens sida, funnits någon ambition att ta bort reglerna om hemlig dataavläsning. De stora investeringar som gjorts för att möjliggöra användningen av hemlig dataavläsning talar snarare för att ambitionen hela tiden varit att det ska bli ett

permanent tvångsmedel. Enligt Journalistförbundet är denna typ av tillfälliga lagstiftningar inte ändamålsenliga ur ett demokratiskt perspektiv. Enligt Journalistförbundet bör systemet med "tillfälliga" lagar ses över i syfte att stärka demokratin. Det bör tydliggöras när det är motiverat att använda tillfälliga lagar och på vilka premisser de ska kunna införas.

Utredningen anser att det i vissa fall bör räcka med åklagarbeslut vid användning av hemlig dataavläsning. Journalistförbundet vidhåller sin inställning från när lagen tillkom. Förbundet anser följaktligen att ett beslut om att tillåta hemlig dataavläsning av rätts säkerhetsskäl alltid bör fattas av domstol.

Utredningen föreslår att åklagare, utan några särskilt stadgade begränsningar, ska 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. Det är enligt Journalistförbundet inte proportionellt att överskottsinformation ska få användas vid hemlig dataavläsning, men hänsyn till tvångsmedlets särskilt integritetskränkande karaktär. Möjligheten att använda överskottsinformationen ökar också risken för att uppgifter som omfattas av källskydd röjs. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Enligt den nuvarande lagen är det bara om en mobil eller dator "stadigvarande" används i verksamhet som tystnadsplikt, till exempel källskydd, gäller för som det finns hinder mot hemlig dataavläsning. Journalistförbundet anser att de informationssystem som används av journalister i deras yrkesmässiga verksamhet bör undantas helt från ingrepp i form av hemlig dataavläsning.

Journalistförbundet anser att det bör införas en tydlig kontrollstation då beslut om hemlig dataavläsning fattas för att tillse att källskyddet och andra tystnadsplikter inte kränks. Journalistförbundet föreslår därför att rätten när de utfärdar ett tillstånd ska göra en bedömning av vilka risker ett tillstånd skulle kunna medföra i form av kränkningar av tystnadsplikter. I det fall inga sådana risker föreligger skulle det räcka med att rätten konstaterar det i en mening. Då finns det i alla fall en garanti för att dessa risker har beaktats under tillståndsprocessen.

Hemlig dataavläsning bör vara ett permanent tvångsmedel

Utredningen anser att det utifrån avvägningar om nytta, behov och integritet är proportionerligt att hemlig dataavläsning blir ett permanent tvångsmedel. Detta gäller under förutsättning att tillämpningen balanseras med kontrollmekanismer och andra rätts säkerhetsgarantier samt regler för att minska riskerna för den personliga integriteten och informationssäkerheten. Utredningen föreslår därför att hemlig dataavläsning ska införas som ett permanent tvångsmedel.

Enligt Journalistförbundet tycks det aldrig, från lagstiftarens sida, funnits någon ambition att utmönstra reglerna om hemlig dataavläsning. De stora investeringar som gjorts för att möjliggöra användningen av hemlig dataavläsning talar snarare för att ambitionen hela tiden varit att det ska bli ett permanent tvångsmedel. Enligt Journalistförbundet är denna typ av tillfälliga lagstiftningar inte ändamålsenliga ur ett demokratiskt perspektiv. Det enda det leder till är att lagstiftningen införs på falska premisser, då medborgarna får intrycket av att det handlar om en tillfällig lagstiftning som inte kräver samma starka skäl som en permanent lagstiftning. Enligt Journalistförbundet bör tillfälliga lagstiftningar bara användas när det finns ett faktiskt behov av en tillfällig lag till exempel som under pandemin i början av 20-talet. När det gäller så viktiga frågor som hemliga tvångsmedel blir tillfälliga lagar direkt missvisande för medborgarna eftersom de får intrycket av att lagstiftaren har en ambition att upphäva lagen längre fram. Enligt Journalistförbundet bör systemet med "tillfälliga" lagar ses över i syfte att stärka demokratin. Det bör tydliggöras när det är motiverat att använda tillfälliga lagar och på vilka premisser de ska kunna införas.

Journalistförbundet har aldrig levt under någon annan föreställning än att lagen om hemliga dataavläsning skulle göras permanent. Som Journalistförbundet påpekade redan 2018 innebär hemlig dataavläsning dock ett paradigmskifte i synen på hemliga tvångsmedel. Journalistförbundet vill i sammanhanget upprepa vad förbundet anförde i sitt remissvar 2018:

”Utredningens förslag om att införa hemlig dataavläsning innebär ett paradigmskifte för användningen av hemliga tvångsmedel i Sverige. Teknikutvecklingen ger helt nya möjligheter för staten att övervaka medborgarna. Innan det fanns datorer kunde myndigheterna göra husrannsakan i hemlighet, men så fort polisen ville beslagta något var polisen tvungna att informera den utsatte om ingreppet. Polisen har på senare år bland annat getts möjlighet att i hemlighet övervaka elektronisk kommunikation, det vill säga när någon valt att dela med sig av sin information till någon annan. Hemlig dataavläsning skulle innebära att polisen i princip kan göra ”husrannsakan” i en persons dator och ta del av information som personen valt att inte kommunicera med någon utomstående och detta utan att personen får reda på att polisen har varit där. På det sättet menar Journalistförbundet att införandet av hemlig dataavläsning är ett paradigmskifte.”

Detta gäller enligt Journalistförbundet alltså, liksom de skäl som Journalistförbundet anförde till stöd för att avstyrka förslaget om hemlig dataavläsning 2018. Det handlar till exempel om att de kriminella hittar nya vägar att kommunicera för att undvika övervakning, vilket vi sett inte minst på ”darknet” och krypterade appar. Det i sin tur leder till att lagstiftaren vill kunna övervaka även dessa verktyg vilket vi också sett nu senast i förslaget om nya regler för datalagring som innehåller en ny reglering av OTT-tjänster, som exempelvis Signal (se Journalistförbundets remissvar på SOU 2023:22). Den långtgående övervakningen drabbar alla i samhället och blir en form av kollektiv bestraffning som drabbar allas personlig integritet negativt. Hemlig dataavläsning är också ett stort hot mot källskyddet eftersom uppgifter som en journalist lagrat på till exempel en mobil eller dator riskerar att inhämtas.

Journalistförbundet noterar vidare att utredningens experter i hög utsträckning representerade myndigheter som själva har ett intresse av att lagstiftningen ska bli permanent. Det handlar Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Riksenheten för säkerhetsmål, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det kan enligt Journalistförbundet ifrågasättas om de organisationer som företräder de motstående intressena var representerat på ett ändamålsenligt sätt i utredningen.

Det är, som utredningen påpekar, viktigt att tillämpningen balanseras med kontrollmekanismer och andra rättssäkerhetsgarantier samt regler för att minska riskerna för den personliga integriteten och informationssäkerheten. Enligt Journalistförbundet har dock lagstiftaren inte gått tillräckligt långt när det gäller att införa kontrollmekanismer och andra rättssäkerhetsgarantier, vilket framgår nedan.

Mot denna bakgrund avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om att lagen om hemlig dataavläsning ska göras permanent.

Bör innebörden av hemlig dataavläsning förtydligas?

Utredningen anser det ska klargöras att hemlig dataavläsning innebär att uppgifter, som är avsedda för automatiserad behandling och som är åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem, inhämtas i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel.

Journalistförbundet delar uppfattningen att ordet ”avläsning” inte avspeglar de långtgående åtgärder som myndigheterna kan vidta med stöd av lagen. Detta var något som Journalistförbundet lyfte i sitt remissvar redan 2018:

”Tekniska ingrepp är till sin natur svåra att beskriva juridiskt. Det är därför svårt att på ett konkret sätt beskriva vilken typ av åtgärd som är tillåten. Enligt Journalistförbundet beskriver dock inte den föreslagna definitionen på ett tillfredställande sätt vad det är polisen ska få möjlighet att göra. Det som utredningen föreslår är ju de facto att polisen ska få gå in i en persons dator. Enligt Journalistförbundet framgår inte det av den föreslagna definitionen ”avläsningar eller upptagning”. Detta beskriver snarare vad det är polisen får göra när de väl tagit sig in i datorn. Enligt Journalistförbundet bör det framgå av lagtexten att polisen ges möjlighet att gå in i datorn. Så som regeln är definierad i förslaget krävs det att läsaren redan vet vad termen ”avläsning” betyder för att han eller hon ska förstå definitionen.”

Journalistförbundet delar utredningens bedömning att uttrycket "inhämtas" är bättre än "läses av eller tas upp". Otydligheten i lagen kvarstår dock eftersom det hemliga tvångsmedlet som sådant benämns hemlig dataavläsning. I internationella sammanhang används ordet "spyware" (spionprogram) för att beskriva de åtgärder som polisen tillåts vidta. Se till exempel European Media Freedom Act (EMFA) som i skäl 17a nämner spionprogram. I förslaget till ny förordning, artikel 4, punkt 2A, beskrivs det som "intrusive surveillance software" (på svenska påträngande övervakningsprogramvara). Enligt Journalistförbundet är det begrepp som bättre beskriver de metoderna än "hemlig dataavläsning".

Utökade möjligheter att använda hemlig dataavläsning

Utredningen anser att det finns grund för de utökade möjligheter till användning av hemlig dataavläsning som tillkommit efter lagen trädde i kraft. Det handlar bland annat om att hemlig dataavläsning ska kunna användas under en förundersökning i fler fall än tidigare, samt de lägre så kallade straffvärdesventiler som införts. Utredningen anser också att hemlig dataavläsning ska kunna användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott, det vill säga i de fall det saknas en konkret brottsmisstanke. Vidare anser utredningen att det ska gå att hämta in kommunikationsövervakningsuppgifter i realtid i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott, samt att det ska gå att knyta hemlig dataavläsning avseende kameraövervaknings- och rumsavlyssningsuppgifter till en person istället för en plats. Utredningen anser också att hemlig dataavläsning ska kunna användas i syfte att verkställa ett frihetsberövande.

De ovan uppräknade fallen gäller vid förundersökning, det vill säga när det skett ett brott som lett till utredning. Utöver de fallen anser utredningen att det finns skäl att utöka möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i förebyggande syfte, det vill säga utanför förundersökning. Utredningen anser att det finns grund för de utökade möjligheter att använda hemlig dataavläsning för att förhindra allvarlig brottslighet som före kommer inom ramen för kriminella nätverk. Utredningen anser också att det finns grund för förslaget om att hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska kunna användas i preventivlagsfallen, det vill säga för att förhindra allvarlig brottslighet, så som gängkriminalitet. Utredningen anser också att det finns grund för förslaget att hemlig dataavläsning avseende kameraövervaknings- och rumsavlyssningsuppgifter ska kunna knytas till en person i preventivlagsfallen. Avslutningsvis anser utredningen att det inte finns anledning att ifrågasätta förslaget om att hemlig dataavläsning ska kunna användas vid särskild utlänningskontroll för att lokalisera vissa utlänningar.

Journalistförbundet har lämnat yttranden över förslagen separat och avser inte att upprepa vad som anförts i samband med varje lagstiftningsprocess. Journalistförbundet kan dock konstatera att det när det gäller möjligheten att koppla hemliga tvångsmedel till person istället för till plats lyfts vissa farhågor som inte är omhändertagna i lagstiftningen. Lagrådet har påpekat att de nya reglerna ökar risken för att myndigheter inhämtas uppgifter som omfattas av till exempel journalisters tystnadsplikt. Anledningen är att redaktioner är fredade mot hemlig rumsavlyssning (se rättegångsbalken 27 kapitlet, 22a §). Det skyddet gör sig inte gällande på samma sätt när ett beslut om hemlig rumsavlyssning kopplas till en person istället för till en plats.

Ovan nämnda förslag illustrerar, enligt Journalistförbundet, den förskjutning som skett i synen på hemliga tvångsmedel de senaste åren. Rättsutvecklingen har gått snabbt och Journalistförbundet har tillsammans med andra remissinstanser krävt att det ska tas ett samlat grepp kring lagstiftningen. Enligt Journalistförbundet saknas ett helhetsperspektiv i lagstiftningsprocessen, vilket är ytterst problematiskt med tanke på de stora demokratiska värden som står på spel. Journalistförbundet noterar att även Lagrådet efterlyser en sådan översyn när det gäller preventiva tvångsmedel. Det framgår av Lagrådets yttrande över förslagen om utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel, Lagrådet skriver:

"I likhet med flera remissinstanser anser Lagrådet att det är starkt påkallat inte bara med en utvärdering av de tidsbegränsade bestämmelserna utan också med en samlad översyn av all reglering av preventiva tvångsmedel i rättegångsbalken och andra författningar. Det skulle skapa bättre förutsättningar för en

bedömning av om effekten av de inskränkningar i den personliga integriteten som regleringen leder till kan anses godtagbara i ett demokratiskt samhälle.”¹

Komplexiteten i förslagen gör det svårt för gemenman att förstå hur omfattande övervakningen har blivit och vilka konsekvenser det får, till exempel när det gäller förutsättningar att lämna uppgifter till media. Mot den bakgrunden vore det önskvärt att den översyn som bland annat Journalistförbundet och Lagrådet efterfrågat också skulle syfta att göra lagstiftningen begriplig även för medborgarna som riskerar att bli föremål för de hemliga tvångsmedlen.

Journalistförbundet delar sammanfattningsvis inte utredningens bedömning att hela det utökade och tilltänkta tillämpningsområdet för hemlig dataavläsning är ändamålsenligt och proportionerligt avgränsat.

Kontrollmekanismerna och andra rättssäkerhetsgarantier

Det krävs som huvudregel domstolsbeslut för att en myndighet ska få använda hemlig dataavläsning. Det finns dock i vissa fall möjlighet för åklagare att fatta interimistiskt beslut. Detta är något som Journalistförbundet kritiserade redan i sitt remissvar 2018. Att en domstol fattar beslut om att godkänna användning av hemliga tvångsmedel är viktigt ur rättssäkerhetsperspektiv eftersom det minskar risken för att felaktiga beslut fattas, inte minst eftersom ett offentligt ombud närvarar vid besluten. Det i sin tur gör att beslut som äventyrar källskyddet kan undvikas. Nackdelen med att åklagare fattar beslut om hemliga tvångsmedel är att åklagare inte kan anses fristående i förhållande till utredningen.

Detta är något som uppmärksammats i EU-rätten och som Journalistförbundet påpekade i sitt remissvar på utredningen om preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60). Prokuratuur-målet från 2021 beskrivs förtjänstfullt i utredningen på följande sätt:

”I målet slog domstolen fast att det inte var förenligt med EU-rättens krav på förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet att den estniska åklagarmyndigheten prövade en begäran om tillgång till trafik- och lokaliseringssuppgifter inom ramen för en brottsutredning. En myndighet vars uppdrag är att leda förundersökningar och, i förekommande fall, väcka åtal för det allmännas räkning i ett senare förfarande kunde inte enligt domstolen betraktas som oberoende. Åklagarmyndigheten hade nämligen inte till uppgift att helt oavhängigt avgöra en tvist utan att i egenskap av part i målet, i förekommande fall, hänskjuta tvisten till behörig domstol. Domstolen framhöll slutligen att den omständigheten att åklagaren är skyldig att kontrollera både sådana omständigheter som är till den misstänktes nackdel och sådana som är till dennes fördel, säkerställa att utredningen är lagenlig och endast agera i enlighet med lagen och sin egen övertygelse, inte är tillräckligt för att myndigheten ska anses vara fristående i förhållande till de intressen som är i fråga (punkterna 55, 56 och 59).”

Journalistförbundet argumenterade i sitt remissvar för att åklagarbeslut med hänsyn till ovan nämnda rättsfall inte är lämpligt. Journalistförbundet noterar att Lagrådet är inne på samma linje i sitt yttrande. Lagrådet skriver:

”Lagrådet, som inte till fullo kan följa resonemanget om ett medborgarperspektiv och dess betydelse för om det är en åklagare vid Åklagarmyndigheten eller en domstol som bör fatta ett beslut, anser att det är lämpligare att beslut enligt inhämtningslagen fattas av allmän domstol.”²

¹ Se Lagrådets yttrande över ”Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott”, sid 8.

² Se Lagrådets yttrande över ”Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott”, sid 14.

Enligt Journalistförbundet är resonemanget i Prokuratuur-målet giltigt även när det gäller lämpligheten i att åklagare fattar beslut om hemlig dataavläsning. Journalistförbundet vidhåller sin inställning från när lagen tillkom, förbundet anser följaktligen att ett beslut om att tillåta hemlig dataavläsning av rättssäkerhetsskäl alltid bör fattas av domstol.

Utredningen föreslår att Åklagare, utan några särskilt stadgade begränsningar och i likhet med vad som sedan den 1 oktober 2023 gäller för de bakomliggande tvångsmedlen, ska 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. Journalistförbundet anser, med hänsyn till den speciella och särskilt integritetskränkande karaktär som hemlig dataavläsning har, inte att det är lämpligt att överskottsinformation ska få användas. Det kan som nämnts ovan handla om information som den som utsätts för åtgärden inte har valt att dela med någon annan. Det är enligt Journalistförbundet inte proportionellt att överskottsinformation ska få användas i de fallen. Möjligheten att använda överskottsinformationen riskerar också i högre utsträckning att leda till att uppgifter som omfattas av källskydd röjs. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Journalistförbundet noterar att utredningen också föreslår vissa förändringar i syfte att öka rättssäkerheten vid användning av hemliga dataavläsning. Det är enligt Journalistförbundet välkommet eftersom det minskar risken för att källskyddade uppgifter inhämtas.

Journalistförbundet noterar samtidigt att de förslag som Journalistförbundet lyfte redan i sitt remissvar 2018 inte lett till lagstiftning. Det gäller inte minst att skyddet för datorer och telefoner som används av journalister. Enligt den nuvarande lagen är det bara om de "stadigvarande" används i verksamhet som tystnadsplikt, som källskydd, gäller för som det finns hinder mot hemlig dataavläsning. Journalistförbundet anförde i sitt remissvar 2018:

"Förslaget är utformat med reglerna om skydd vid hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning som förebild. När det gäller dessa regler och skyddet för fysiska platser är det relativt lätt att avgöra om en plats "stadigvarande" används för journalistisk verksamhet, det vill säga i normalfallet en redaktion. Journalistförbundet har dock tidigare fört fram att det när det gäller frilansande journalister kan vara svårare att avgöra om en plats där personen arbetar används "stadigvarande" för journalistisk verksamhet.

När det gäller informationssystem får det enligt Journalistförbundet anses ännu svårare att bedöma det huvudsakliga användningsområdet. Vad ska krävas för att en journalist ska anses använda ett visst informationssystem stadigvarande? Journalistförbundet anser att de informationssystem som används av journalister i deras yrkesmässiga verksamhet bör undantas helt från ingrepp i form av hemlig dataavläsning."


Journalistförbundet anser fortfarande att skyddet för journalisters datorer och telefoner måste stärkas. Det är ett perspektiv som helt saknas i utredningen.

Utredningen innehåller vissa förslag om att tydliggöra vilken information ett beslut om hemlig dataavläsning ska innehålla. Journalistförbundet vill i sammanhanget påminna om vad förbundet skrev i sitt remissvar 2018:

"Enligt Journalistförbundet är beslutstillfället en bra tidpunkt att säkerställa att inte källskyddet kränks i och med beslutet. Journalistförbundet föreslår därför att rätten när de utfärdar ett tillstånd ska göra en bedömning av vilka risker ett tillstånd skulle kunna medföra i form av kränkningar av tystnadsplikter. I det fall inga sådana risker föreligger skulle det räcka med att rätten konstaterar det i en mening. Då finns det i alla fall en garanti för att dessa risker har beaktats under tillståndsprocessen."

Journalistförbundet anser fortfarande att det bör införas en tydlig kontrollstation då beslut om hemlig dataavläsning fattas för att tillse att källskyddet och andra tystnadsplikter inte kränks. Detta är enligt

Journalistförbundet det minsta som kan begäras av lagstiftaren när så långtgående möjligheter till hemliga tvångsmedel införs.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'U' followed by a star-like symbol and a horizontal line.

Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet