

Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU5y

Hemlig dataavläsning

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 23 januari 2020 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2019/20:64 Hemlig dataavläsning och följdmotioner, i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågor om skyddet för den personliga integriteten.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet inte något hinder mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:3451 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) avslås.

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att de brottsbekämpande myndigheterna får möjlighet att använda ett nytt hemligt tvångsmedel, hemlig dataavläsning, vid misstankar om viss allvarlig brottslighet. Syftet med förslaget är att skapa bättre och effektivare möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att ta del av information som i dagsläget inte är tillgänglig. Det nya tvångsmedlet ska kunna användas under en förundersökning, i underrättelseverksamhet och vid särskild utlänningskontroll.

I propositionen konstaterar regeringen att de brottsbekämpande myndigheterna för närvarande har flera hemliga tvångsmedel till sitt förfogande men att främst den tekniska utvecklingen har medfört svårigheter att använda dessa tvångsmedel eftersom den information som ska avlyssnas, övervakas eller beslagtas ofta är krypterad. Regeringen föreslår därför att möjligheter till hemlig dataavläsning införs.

Hemlig dataavläsning innebär att de brottsbekämpande myndigheterna bereder sig tillgång till teknisk utrustning som kan användas för kommunikation, såsom en dator eller en mobiltelefon, för att ta del av uppgifter som finns i utrustningen. Det kan röra sig om både uppgifter som finns lagrade och uppgifter från en pågående kommunikation. Hemlig dataavläsning innebär också en möjlighet att aktivera den tekniska utrustningens mikrofon eller kamera och att genom gps-funktionerna fastställa var utrustningen befinner sig. Det som främst skiljer hemlig dataavläsning från befintliga hemliga tvångsmedel är därmed möjligheten att i hemlighet komma åt uppgifter som finns lagrade i någons tekniska utrustning. Med befintliga hemliga tvångsmedel hämtas uppgifter in på väg till eller från någons tekniska utrustning. Hemlig dataavläsning innebär dels en ny form för verkställighet av redan befintliga tvångsmedel, dels ett nytt hemligt tvångsmedel.

Det finns enligt regeringen ett påtagligt behov av nya och bättre metoder för att dels i hemlighet komma åt uppgifter som redan i dag får hämtas in med befintliga tvångsmedel men som på grund av den tekniska utvecklingen inte i praktiken går att ta del av, dels i hemlighet samla in uppgifter som inte kan samlas in med befintliga hemliga tvångsmedel. Hemlig dataavläsning kan enligt regeringen förväntas utgöra en effektiv åtgärd för de brottsbekämpande myndigheterna eftersom metoden kan leda till betydligt bättre tillgång till information än dagens metoder ger tillgång till.

Regeringen konstaterar att hemlig dataavläsning innebär risker för den personliga integriteten. De positiva effekter som åtgärden skulle få i form av försvårande av kriminell verksamhet överväger dock enligt regeringen klart de negativa effekter som åtgärden får i form av integritetsinskränkningar.

För att så långt som möjligt begränsa riskerna för den personliga integriteten lämnar regeringen ett antal förslag som syftar till att stärka

enskildas integritetsskydd och rättssäkerhet. Så ska exempelvis frågor om hemlig dataavläsning prövas av domstol som ska hålla ett sammanträde i ärendet. Offentliga ombud ska förordnas för att tillvarata enskildas integritetsintressen, och ombud ska närvara vid sammanträdena. I likhet med vad som gäller för redan befintliga tvångsmedel ska beslut i ärenden om hemlig dataavläsning få överklagas och ett skyndsamhetskrav ska införas för handläggningen i domstol. Ett beslut om tillstånd för hemlig dataavläsning ska vidare vara detaljerat och ange exempelvis vilket avläsningsbart informationssystem, vilken typ av uppgift och vilka villkor i övrigt som omfattas av tillståndet.

Härutöver föreslås i propositionen bl.a.

- bestämmelser om hanteringen av överskottsinformation
- skydd för vissa yrkesgrupper, såsom journalister, advokater och präster
- underrättelser i efterhand till enskilda om att hemlig dataavläsning har använts
- parlamentarisk insyn och kontroll genom en årlig skrivelse från regeringen till riksdagen där användningen av hemlig dataavläsning redovisas
- underrättelser till och tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
- bestämmelser om tystnadsplikt för uppgifter som hänför sig till hemlig dataavläsning.

Eftersom nya tvångsmedel ger upphov till risker för otillbörliga integritetsintrång kan ett fördjupat underlag enligt regeringen behövas inför ett ställningstagande till om lagen bör permanentas. Möjligheten till hemlig dataavläsning ska därför enligt förslaget införas genom en tidsbegränsad lag. Den nya lagen och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 mars 2020.

Lagrådet konstaterar att förslaget innebär väsentliga intrång i enskilda människors rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens. Lagrådet menar dock att förslagets underlag i fråga om analys av behov, tillämpningsområde, förväntad effektivitet och proportionalitet i förhållande till riskerna för den personliga integriteten är tillräckligt för att motivera att hemlig dataavläsning införs som ett nytt hemligt tvångsmedel. Lagrådet beaktar i sammanhanget att tillstånd till hemlig dataavläsning alltid ska prövas av domstol, som också ska underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om ett tillståndsbeslut. Lagrådet framhåller vikten av att det säkerställs att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har förutsättningar att på ett effektivt sätt utöva tillsyn och efterhandskontroll och att det görs en ingående utvärdering av behovet, nyttan och proportionaliteten innan det fattas beslut om huruvida lagstiftningen ska förlängas eller permanentas.

Motionen

Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2019/20:3451 att riksdagen ska avslå propositionen. Motionärerna anför i huvudsak följande.

Mycket talar för att hemlig dataavläsning inte skulle komma att bli en effektiv åtgärd, eftersom den endast i ett mycket begränsat antal fall i praktiken kommer att ge tillgång till information som de brottsbekämpande myndigheterna inte redan kommer åt i dag. Detta beror enligt motionärerna bl.a. på svårigheter att i hemlighet installera program i någon annans tekniska utrustning och möjligheten för den som utsätts för tvångsmedlet att med hjälp av olika programvaror omöjliggöra en läsning av ett meddelande innan det krypteras. Till detta kommer att tillverkarna av it-system kan komma att åtgärda eventuella säkerhetsbrister och därmed försvåra verkställigheten av hemlig dataavläsning.

Vidare menar motionärerna att förslaget innebär bristande rättssäkerhet för den enskilde eftersom domstolsprövningen inte ska omfatta vilka tekniska hjälpmedel som i det enskilda fallet ska användas för dataavläsningen. För att domstolen ska kunna göra en fullständig nödvändighets- och proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet måste den enligt motionärerna veta vilka tekniska åtgärder som ska genomföras. Det är inte tillräckligt att valet av teknik omfattas av den tillsyn som utförs av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Motionärerna anför vidare att förslaget innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att regeringen i propositionen borde ha prövat förutsättningarna för detta nya tvångsmedel för varje brott för sig. I stället har regeringen gjort bedömningen att eftersom hemlig dataavläsning till stora delar är en ny metod att komma åt information som redan är möjlig att samla in med befintliga tvångsmedel bör utgångspunkten vara att de krav som gäller för dessa tvångsmedel ska gälla också för hemlig dataavläsning. Hemlig dataavläsning skulle, menar motionärerna, möjligen kunna vara ett rimligt tvångsmedel för de allra grövsta brotten. Eftersom regeringen inte har gjort någon prövning av behovet av detta tvångsmedel för varje enskilt tänkbart brott saknas det enligt motionärerna dock underlag för sådana överväganden.

Slutligen anför motionärerna att hemlig dataavläsning enligt förslaget bl.a. ska få användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i två år samt vid förundersökningar om andra brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Motionärerna anför att detta är orimligt ur proportionalitetssynpunkt och jämför med förhållandena i Norge, Danmark och Finland, där ett motsvarande tvångsmedel får användas endast för ett fåtal särskilt allvarliga brott.

Gällande ordning

Regeringsformen, Europakonventionen och rättighetsstadgan

Det allmänna ska enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen (RF) verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Var och en är gentemot det allmänna enligt 2 kap. 6 § första stycket RF skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Var och en är dessutom gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF). Begränsningar i detta skydd får göras i lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Enligt artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En inskränkning i dessa rättigheter får bara göras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till ändamål som är angivna i artikeln. Sverige har tillträtt Europakonventionen, och den gäller sedan 1995 också som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § RF får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) reglerar skyddet av personuppgifter. Enligt artikeln har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Sådana uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få dem rättade. En oberoende myndighet ska kontrollera att reglerna efterlevs.

Hemliga tvångsmedel

De befintliga hemliga tvångsmedlen är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Härutöver har inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtande av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och kvarhållande och kontroll av försändelse ansetts utgöra hemliga tvångsmedel. Den senare saknar dock enligt regeringen betydelse för frågan om hemlig dataavläsning.

Regeringen lämnar i propositionen en redogörelse för innebörden av och de grundläggande förutsättningarna för dessa hemliga tvångsmedel.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att den enskildes personliga integritet värnas. Lagförslag bör föregås av en noggrann analys av förslagets konsekvenser för den personliga integriteten, och en avvägning måste göras mellan integritetsskyddsintresset och det intresse som motiverar lagförslaget. En inskränkning av skyddet för den personliga integriteten får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

Syftet med regeringens förslag om hemlig dataavläsning är att ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre och effektivare möjligheter att förhindra och utreda allvarlig brottslighet. Detta ska ske genom att berörda myndigheter får ta del av information som i dag inte är tillgänglig. Hemlig dataavläsning innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får möjlighet att i hemlighet samla in uppgifter om och kartlägga enskilda. Förslaget innebär därmed enligt utskottets mening ett väsentligt intrång i den enskildes personliga integritet. För att förslaget ska kunna godtas krävs att det finns ett så stort behov av hemlig dataavläsning att fördelarna med tvångsmedlet är proportionerliga i förhållande till detta intrång.

Utskottet konstaterar att regeringen i propositionen utförligt redogör för dels sina överväganden när det gäller förslagets konsekvenser för den personliga integriteten, dels den avvägning som har gjorts mellan integritetsskyddsintresset och intresset av att förbättra möjligheterna att bekämpa och lagföra allvarliga brott med hjälp av hemlig dataavläsning. Härutöver lämnas i propositionen ett antal förslag som är ägnade att så långt som möjligt stärka den enskildes rättssäkerhet och integritetsskydd, såsom att tillstånd till hemlig dataavläsning ska beslutas av domstol, att det ska råda förbud mot hemlig dataavläsning på vissa platser och för vissa yrkeskategorier samt att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn ska omfatta även hemlig dataavläsning. Utskottet noterar också att hemlig dataavläsning enligt förslaget ska införas genom en särskild, tidsbegränsad lag.

I sammanhanget vill utskottet, i likhet med Lagrådet, framhålla vikten av att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ges förutsättningar för en effektiv tillsyn och av att det görs en ingående utvärdering av behovet, nyttan och proportionaliteten av hemlig dataavläsning innan det fattas beslut om huruvida den tillfälliga lagstiftningen ska förlängas eller permanentas. Härutöver vill utskottet understryka vikten av de bevis- och proportionalitetskrav som syftar till att begränsa intrång i den personliga integriteten för andra personer än den som är misstänkt för allvarlig brottslighet.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet sammantaget inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:3451 (V) avslås.

Stockholm den 6 februari 2020

På konstitutionsutskottets vägnar

Hans Ekström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Lars Jilmstad (M) och Nermina Mizimovic (S).

Avvikande mening

Hemlig dataavläsning (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

De brottsbekämpande myndigheterna måste ges effektiva förutsättningar att bekämpa och utreda brott, bl.a. genom användningen av hemliga tvångsmedel. Sådana tvångsmedel innebär emellertid samtidigt en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter. Införandet av nya hemliga tvångsmedel måste föregås av noggranna överväganden om behov, effektivitet och proportionalitet. Detta gäller inte minst vid inskränkningar av skyddet för den personliga integriteten.

Jag ser med stor oro på de senaste decenniernas utveckling mot en ökad övervakning. Frågor om personlig integritet får gång på gång stå tillbaka i lagstiftningsärenden om exempelvis kamerabevakning, signalspaning, utlänningskontroll och hemliga tvångsmedel. Det finns stora risker med att se olika brottsbekämpande åtgärder för sig: varje enskild åtgärd kan te sig motiverad och befogad, men sammantaget kan ett flertal åtgärder innebära ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Dessutom tenderar varje inskränkning i den personliga integriteten att bana väg för ännu fler och mer ingripande åtgärder. Jag menar därför att det krävs en sammantagen proportionalitetsbedömning där både genomförda, föreslagna och kommande åtgärder bedöms utifrån integritetsskyddssynpunkt innan man går vidare med fler lagstiftningsåtgärder.

När det gäller det aktuella förslaget om hemlig dataavläsning anser jag att inskränkningarna i den enskildes personliga integritet är så ingripande att de inte står i proportion till intresset av att bekämpa allvarlig brottslighet. Hemlig dataavläsning skulle möjligen kunna vara en rimlig åtgärd för att förhindra och utreda de allra grövsta brotten, som är fallet i de övriga nordiska länderna, men det underlag som presenteras i propositionen möjliggör inte ett sådant ställningstagande. Regeringen har där inte prövat och redovisat behovet och proportionaliteten av hemlig dataavläsning för varje brott för sig. I stället är regeringens utgångspunkt att i bedömningen av vid vilka brott det ska vara möjligt med hemlig dataavläsning bör motsvarande krav gälla som för de bakomliggande redan befintliga tvångsmedlen. Resultatet blir att förslaget möjliggör ett mycket ingripande hemligt tvångsmedel även för brott som inte är tillräckligt allvarliga.

Det går dessutom att ifrågasätta förslagets effektivitet, bl.a. med hänsyn till svårigheten att i hemlighet installera program i någon annans tekniska utrustning eller att utnyttja säkerhetsbrister i befintliga it-system. Till detta

kommer de rättssäkerhetsbrister som följer av att domstolens tillståndsprovning inte ska omfatta vilka tekniska hjälpmedel som ska användas vid verkställigheten i det enskilda fallet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens efterhandskontroll utgör enligt min mening inte en tillräcklig garanti för enskildas rättssäkerhet.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta anser jag mot denna bakgrund att justitieutskottet bör föreslå för riksdagen att propositionen avslås och att motion 2019/20:3451 (V) bifalls.