

Betänkandet Datalagring och åtkomst till elektronisk information (SOU 2023:22)

Sammanfattning

Polismyndigheten ställer sig bakom det särskilda yttrande som givits in av bland andra Polismyndighetens experter i utredningen.

Sammanfattningsvis anser Polismyndigheten att utredningens förslag om datalagring, i sin nuvarande form, är mer begränsande än nödvändigt och sammantaget medför alltför negativa konsekvenser för Polismyndighetens möjligheter att bekämpa brott. Polismyndigheten avstyrker därför förslagen i den delen.

Delar av förslagen som rör åtkomst till elektronisk information bedöms som positiva och behöver omhändertas snarast.

För det fall förslaget om riktad lagring införs, delar Polismyndigheten utredarens bedömning att det finns behov av en särskild möjlighet till lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter i syfte att skydda nationell säkerhet. Myndigheten har inte något att invända mot dessa förslag, men lämnar vissa synpunkter.

Inledande kommentarer

En riktad lagring kommer oundvikligen att försämra Polismyndighetens möjligheter att utföra sitt uppdrag. Den riktade lagringen bör därför konstrueras på ett sätt som, så långt det är möjligt, ger Polismyndigheten förutsättningar att arbeta mot brottsligheten och öka människors trygghet.

Jämfört med andra länder i Europa sticker Sverige ut när det bl.a. kommer till det dödliga våldet inom den organiserade brottsligheten. Enligt rättspraxis inom EU har Sverige som medlemsland utrymme att utforma en lagstiftning för datalagring som svarar mot vad som är nödvändigt givet hur brottsligheten ser ut i Sverige. Förslagen tillvaratar inte fullt ut detta utrymme.

Som utgångspunkt anser Polismyndigheten att en begränsning av skyldigheten att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation enbart bör införas om det är nödvändigt utifrån de slutsatser som följer av rättspraxis inom EU. Polismyndigheten anser emellertid att utredningens förslag begränsar datalagringen i större utsträckning än vad som krävs för att anpassa lagstiftningen till EU-domstolens praxis.

Av rättspraxis framgår att andra objektiva och icke-diskriminerande kriterier än ett personligt eller ett geografiskt kriterium kan beaktas för att genomföra en riktad lagring.¹ I betänkandet saknas en bredare analys av vad sådana kriterier hade kunnat vara.

Givet den brottsutveckling vi nu ser i Sverige bör en mer omfattande lagringsskyldighet än den som föreslås av utredningen anses vara både proportionerlig och strängt nödvändig. Utifrån utredningens förslag i sin nuvarande form går det inte att bortse från att en mängd kommuner inte kommer att omfattas av lagringsskyldigheten och att förutsättningarna för att klara upp brott väsentligen kommer att försämrats i stora delar av landet.

Mot angiven bakgrund, och med hänvisning till de skäl som utvecklas närmare nedan, avstyrker Polismyndigheten förslagen om datalagring i sin nuvarande form.

Polismyndighetens synpunkter

Remissvaret följer i fortsättningen betänkandets disposition.

7.3.7 Tillgången till lagrade uppgifter (nationell säkerhet)

Utredningen föreslår att det ska finnas en särskild möjlighet till lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter i syfte att skydda nationell säkerhet. Polismyndigheten har inget att invända mot förslagen, men lämnar följande synpunkter.

Den grova organiserade brottsligheten har vuxit sig allt starkare i Sverige och är nu systemhotande. De kriminella nätverken har ett synnerligen högt

¹ Se exempelvis EU-domstolens avgörande den 5 april 2022 i mål C-140/20 p. 83-84.

vårdskapital och utövar våldsdåd i en omfattning vi inte sett tidigare. Antalet mord, skjutningar och sprängningar ökar varje år. Våldet blir mer oförutsägbart och svårare att förhindra. Den organiserade brottsligheten genererar samtidigt stora brottsvinster. Utvecklingen riskerar att minska förtroendet för rättsväsendet och tilltron till samhället.

Mot den bakgrunden bör delar av Polismyndighetens verksamhet anses vara en fråga om nationell säkerhet. Det är angeläget att Polismyndigheten har möjlighet att få tillgång till lagrade uppgifter för att kunna bekämpa systemhotande brottslighet och skydda nationell säkerhet. Polismyndigheten ser därför positivt på bedömningen att det bör finnas en ventil som medger att Polismyndigheten under vissa förutsättningar kan få tillgång till sådana uppgifter som lagrats för den nationella säkerheten.

Polismyndigheten anser att Säkerhetspolisens lagringsbeslut bör kunna verkställas omedelbart. Polismyndigheten anser vidare att lagringsbeslutet som huvudregel bör vara lika omfattande som den geografiskt riktade lagringen och att det inte ska krävas att Säkerhetspolisen ska peka ut vilka tjänsteleverantörer och uppgifter som omfattas.

8.3.1 Geografiskt riktad lagring

En riktad lagring kommer oundvikligen att försämra Polismyndighetens möjligheter att utföra sitt uppdrag. Den riktade lagringen bör därför konstrueras på ett sätt som, så långt det är möjligt, ger Polismyndigheten förutsättningar att arbeta mot brottsligheten och öka människors trygghet.

Enligt Polismyndighetens uppfattning bör en modell för geografiskt riktad lagring utgå från risken för förekomsten av grova brott, inte brott i allmänhet. Modellen bör vidare vara behovsanpassad på så sätt att de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till lagrade uppgifter ökar när den allvarliga brottsligheten ökar samt minskar när den allvarliga brottsligheten minskar. Polismyndigheten ställer sig därför bakom den behovsanpassade modellen som förespråkas i det särskilda yttrandet och ser positivt på att regeringen givit Brottsförebyggande rådet i uppdrag att ta fram ytterligare statistik där brott som kan bedömas som grova särredovisas.

Polismyndigheten anser att det är viktigt att den geografiskt riktade lagringen inte lägger sig som ett lapptäcke över kommunerna. Om en kommun bedöms uppfylla kriterierna för lagring bör de intilliggande kommunerna per automatik också göra det.

Slutligen anser Polismyndigheten att det är olämpligt att det offentliggörs vilka kommuner som ska omfattas av lagringen. Det skapar ett utrymme för kriminella att strategiskt planera och förlägga sin brottslighet till platser där

de brottsbekämpande myndigheterna har sämre förutsättningar att förhindra och klara upp brott.

8.3.2 Utökad riktad lagring

Polismyndigheten delar utredningens uppfattning om att det bör finnas en möjlighet att rikta lagringen med andra parametrar än geografiska. Polismyndigheten saknar emellertid en djupare analys av vilka parametrar det hade kunnat vara. De föreslagna modellerna är därtill mer begränsande än nödvändigt i förhållande till EU-domstolens praxis.

Polismyndigheten anser att myndigheten bör få besluta om riktad lagring i ett större område när det finns omständigheter som exempelvis talar för att en konflikt mellan kriminella grupperingar trappas upp och att det finns risk för hämndaktioner. I det nuvarande förslaget gäller sådana beslut endast ett begränsat geografiskt område och utredningen skriver specifikt att det inte får röra sig om så stora områden att hela kommuner skulle ingå. Polismyndigheten har svårt att förstå varför det inte skulle vara proportionerligt och absolut nödvändigt att besluta om riktad lagring i ett större område när det finns konkreta omständigheter som talar för att exempelvis grova våldsbrott kommer att inträffa. Myndigheten allokerar resurser till sådana områden och en modell för riktad lagring bör gå hand i hand med detta.

Polismyndigheten ser också stora problem med att den personbaserade riktade lagringen kräver en lagakraftvunnen dom eller beslut om hemliga tvångsmedel. Träffsäkerheten, och därmed brottsverktygens effektivitet, hade ökat om det var möjligt att besluta om en personbaserad lagring grundat på att en viss person förekommit i underrättelseuppslag eller utredningar rörande allvarlig brottslighet. Det hade även ökat Polismyndighetens förutsättningar att förhindra, upptäcka och förebygga brott.

När det gäller den tekniskt riktade lagringen bör den även omfatta uppgifter om datapaket för att det ska vara möjligt att kartlägga trafikflöden. Vid till exempel grov cyberbrottslighet är det nödvändigt för att kunna identifiera den bakomliggande aktören.

9.6.1 En lagringsskyldighet för tillhandahållare av Noik

I takt med att internetbaserade meddelandetjänster ökar och konkurrerar ut traditionella kommunikationstjänster har Polismyndigheten ett påtagligt behov av verktyg för att möta utvecklingen. Det är därför mycket angeläget att tillhandahållare av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster (Noik) omfattas av en lagringsskyldighet, tystnadsplikt och anpassningsskyldighet. Polismyndigheten är därför positiv till utredningens förslag i den här delen och framhåller ett behov av att förslaget omhändertas så snart som möjligt, oaktat övriga förslags beredning.

För att tillhandahållarna av Noik ska träffas av lagringsskyldigheten måste de, enligt utredningens förslag, konstatera att användaren befunnit sig i ett område som omfattas av geografiskt riktad lagring. Tillhandahållarna bestämmer själva vilken information de samlar in om sina användare. I praktiken innebär det att tillhandahållarna själva kan bestämma om de ska omfattas av lagringsskyldigheten genom att anpassa informationsinhämtningen. En sådan ordning kommer sannolikt att medföra att stora delar av den kommunikation som är av de brottsbekämpande myndigheternas intresse förflyttas till tjänster som inte omfattas av lagringsskyldigheten.

Det är därför nödvändigt att det, precis som det formuleras i det särskilda yttrandet, föreskrivs att lagring ska ske om det inte står klart att uppgifterna inte omfattas av ett beslut om geografisk lagring.

10.4 Anpassningsskyldigheten

Polismyndigheten ser positivt på en modernisering av anpassningsskyldigheten och på förslaget att den uttryckligen ska omfatta beslut om inhämtning enligt inhämtningslagen.² Polismyndigheten framhåller ett behov av att förslaget omhändertas så snart som möjligt, oaktat övriga förslagsberedning.

Polismyndigheten har under utredningen fört fram ett behov av lagstiftning som föreskriver en anpassningsskyldighet för tillhandahållare av maskin-till-maskin-tjänster, i synnerhet sådana som är kopplade till fordon. Genom teknikutvecklingen blir fordon i det närmsta datorer på hjul. I dessa datorer finns en mängd uppgifter som bland annat innehåller lokaliseringssuppgifter. Uppgifter om hur ett fordon eller en misstänkt har rört sig kan vara av avgörande betydelse i en utredning. Människors uppkoppling och teknikutvecklingen kommer inte att minska och det är av stor vikt att lagstiftningen håller sig aktuell och teknikneutral. Polismyndigheten delar därför inte utredningens uppfattning om att behovet inte är påtagligt.

11.9 Överväganden och förslag (om exekutiv jurisdiktion)

Polismyndigheten har ett påtagligt behov av tillgång till elektronisk information även när informationen är lagrad utanför Sverige.

Polismyndigheten ser därför positivt på förslaget att möjligheten till exekutiv jurisdiktion avseende åtkomst till elektronisk information som är lagrad utanför Sverige klargörs genom ett uttryckligt lagstöd. Polismyndigheten är därför positiv till utredningens förslag i den här delen och framhåller ett

² Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

behov av att förslaget omhändertas så snart som möjligt, oaktat övriga förslags beredning.

Ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten

Vad gäller de ekonomiska konsekvenserna delar Polismyndigheten de bedömningar som görs i utredningen.

Detta yttrande har beslutats av rikspolischefen Anders Thornberg. Ärendet har föredragits av juristen Matilda Svahn. I ärendets slutliga beredning har även chefen för rättsavdelningen Gunilla Hedwall och juristen Tony Back deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

Anders Thornberg

Matilda Svahn

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetslagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli