

Justitiedepartementet

Er referens: Ju2023/01326 Ert datum: 2023-07-07

Vår referens: 23-11688

Post- och telestyrelsens remissvar avseende betänkandet Datalagring och åtkomst till elektronisk information, SOU 2023:22

Sammanfattning

Post- och telestyrelsen (PTS) ser positivt på att utredningen anpassar regleringen på området till den praxis som de senaste åren kommit från EU-domstolen och Europadomstolen och att utredningen också tar hänsyn till den tekniska utvecklingen och samhällsutvecklingen. PTS anser även att det är bra att utredningen presenterar alternativa förslag på hur praxis på området kan följas. PTS vill betona de praktiska svårigheterna att bedriva tillsyn i de fall beslut om lagring omfattas av sekretess, samt behovet av ytterligare tid för PTS att meddela föreskrifter om geografiskt riktad lagring.

PTS tillstyrker utredningens framtagna förslag, med nedan angivna synpunkter.

Synpunkter

Förslagen om nationell säkerhetslagring

Behov av ytterligare analys i anledning av ökad säkerhetskänslig verksamhet

Relevant avsnitt: Kapitel 7 generellt

PTS bedömer att den föreslagna regleringen om nationell säkerhetslagring kan komma att innebära att den säkerhetskänsliga verksamheten hos tillhandahållarna kommer att öka i omfattning. I betänkandet saknas en analys av i vilken omfattning säkerhetsskyddslagen kommer att gälla för förslagen och vilka kostnader det i så fall kan medföra.

I de fall kraven på lagring medför att de uppgifter som ska lagras bedöms vara säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kommer samtliga krav i säkerhetsskyddslagstiftningen avseende informationssystem gälla. Det kommer innebära ökade kostnader för tillhandahållarna eftersom lagstiftningen innehåller omfattande krav när det gäller vilka säkerhetsskyddsåtgärder som måste vidtas. Det handlar t.ex. om att genomföra särskilda säkerhetsskyddsbedömningar, granskningar, tester och övervakning förutom konkreta skyddsåtgärder. Vidare kommer i vissa fall själva begäran från de brottsbekämpande myndigheterna vara säkerhetsskyddsklassificerad och även de uppgifter som lämnas ut, vilket medför att ev. system för utlämnande också kan behöva följa säkerhetsskyddslagstiftningens krav. Av stor vikt är att de säkerhetsskyddskrav som ska ställas på informationssystemen identifieras innan system byggs om eller det inrättas nya system.

För PTS räkning kommer en ökad säkerhetskänslig verksamhet hos tillhandahållarna och eventuellt också nya verksamhetsutövare leda till ökat resursbehov och ökade kostnader för t.ex. vägledning, tillsyn och övriga uppgifter som ankommer på PTS i sin roll som tillsynsmyndighet.

PTS bedömer att dessa frågor behöver analyseras närmare i den fortsatta beredningen av lagstiftningsförslaget.

Tillhandahållarnas möjligheter att verkställa flera parallella lagringsbeslut

Relevant avsnitt: 7.3.7 Tillgången till lagrade uppgifter

Tillhandahållare som lagrar uppgifter enligt ett föreläggande om nationell säkerhetslagring ska särskilja de uppgifter som lagras för detta ändamål från sådana uppgifter som lagras för andra ändamål (se s. 231). PTS bedömer att det kan bli praktiskt svårt för tillhandahållarna att genomföra flera parallella lagringar eller på annat sätt kunna särskilja uppgifterna utifrån lagringsgrund. Detta kan även innebära svårigheter vid PTS kontroll av att lagringsskyldigheten efterlevs, särskilt om de olika lagringsformerna applicerar på olika lagringsskyldiga tillhandahållare.

PTS möjligheter att bedriva tillsyn

Relevant avsnitt: 7.3.9 Sekretess och tystnadsplikt

PTS har inga synpunkter på behovet av att sekretessbelägga beslut om nationell säkerhetslagring, men ser att det kan innebära vissa praktiska problem.

Ett beslut om nationell säkerhetslagring, samt beslut av SIN i samband med överprövning av Säkerhetspolisens beslut, ska omfattas av sekretess (se s. 238 och 239 i betänkandet). PTS utgår från att Säkerhetspolisen lyfter tillsynsbehov till PTS om det bedöms att en

tillhandahållare inte lagrar uppgifter i enlighet med ett beslut. Det blir då fråga om en händelsestyrd tillsyn. PTS noterar att regleringen kring sekretess för beslut om nationell säkerhetslagring i sin föreslagna form till synes inte ger utrymme för planlagd tillsyn på PTS eget initiativ, då PTS saknar kännedom om vilka beslut om nationell säkerhetslagring som fattas.

PTS noterar även att en ny ordning där besluten om att nationell säkerhetslagring ska ske är belagda med sekretess innebär behov av vissa nya rutiner och utökade säkerhetskrav för myndigheten i samband med tillsyn. Denna synpunkt gör sig även gällande vid utökad riktad lagring.

Förslagen om riktad lagring

Utformning av författningstext

Relevant avsnitt: 1.3 Förslag till lag (2025:000) om lagring av uppgifter om elektronisk kommunikation i syfte att bekämpa grov brottslighet och 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation

Av 3 § första stycket förslag till lag (2025:000) om lagring av uppgifter om elektronisk kommunikation i syfte att bekämpa grov brottslighet framgår att lagtexten föreslås bli: "Lagring enligt 2 § ska avse de kommuner där antalet brottsanmälningar är samma eller högre än genomsnittet i landet.". PTS noterar dels att det bör stå "... samma som eller ...", dels att det redan av första stycket bör framgå att det inte är summan av antal brottsanmälningar som jämförs mellan kommunerna utan ett genomsnitt baserat på befolkningsmängden i kommunen.

Avseende geografiskt riktad lagring stadgas i 9 kap. 7 § förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation att lagringsskyldigheten i 9 kap. 19 c § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation ska omfatta de uppgifter som anges i 6 b och 6 c §§. Avseende utökad riktad lagring stadgas i 9 kap. 8 § att lagringsskyldigheten i 9 kap. 19 d § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation får omfatta de uppgifter som anges i 7 §. PTS läser detta som att det är samma uppgifter som avses, och menar därför att det skulle bli tydligare att även i 9 kap. 8 § hänvisa till 6 b och 6 c §§ istället för till 7 §. Det blir då en tydligare koppling till eventuella framtida föreskrifter eftersom PTS föreskriftsmandat avser uppgifter som ska lagras enligt 6 b och 6 c §§.

PTS tidsfrist för att föreskriva vilka kommuner som ska omfattas

Relevant avsnitt: 8.3.1 Geografiskt riktad lagring

Enligt förslaget ska PTS varje år, senast den 1 juni, genom föreskrifter som kungörs i myndighetens författningssamling föreskriva vilka kommuner som ska omfattas av den

geografiskt riktade lagringen (se förslaget på s. 270 ff.). Statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) ska ligga till grund för bedömningen av vilka kommuner som ska omfattas. Av betänkandet framgår att Brå publicerar slutlig statistik under våren (i år var det den 30 mars) och att det inte bör föranleda några praktiska problem för PTS att publicera föreskrifter senast den 1 juni baserade på statistiken. PTS vill framhålla att den formella beredningen vid framtagande av myndighetens föreskrifter bl.a. innefattar att skriva en konsekvensutredning och författningstext som ska skickas på remiss till berörda aktörer. Dessa aktörer ska få en rimlig tid på sig att svara varefter remissvaren ska omhändertas och PTS styrelse ska fatta beslut och slutligen ska föreskrifterna tryckas i god tid innan de träder ikraft. Denna formella process innebär att myndigheten inte kommer att kunna grunda föreskrifterna som ska gälla från den 1 juni på den statistik som publiceras under våren samma år. Även om arbetet förbereds så mycket det går baserat på tidigare statistik kommer föreskrifterna som tidigast kunna börja gälla under oktober, förutsatt att statistiken publiceras senast i mars.

Möjligheterna att begränsa lagringen till ett visst geografiskt område

Relevant avsnitt: 8.3.1 Geografiskt riktad lagring och 8.3.2 Utökad riktad lagring

I fråga om utökad riktad lagring avseende skyddsvärda platser noteras i betänkandet att det i verkligheten sällan kommer förhålla sig så att upptagningsområdet för en mobilmast, eller internetpunkt för fast bredband, kommer vara avgränsad så att endast en viss angiven plats omfattas av lagringen. Det konstateras då att det får accepteras att lagringen i vissa fall kommer att avse ett område som är större än själva platsen (se s. 290). PTS konstaterar att liknande resonemang gör sig gällande avseende övriga geografiskt begränsade lagringsbeslut (geografiskt riktad lagring samt utökad riktad lagring avseende ett begränsat geografiskt område). Masternas täckningsområde följer inte nödvändigtvis kommungränserna. Lagringen kan således spilla över även på områden som inte omfattas av lagringsskyldigheten.

Praktiska frågor kopplat till utökad riktad lagring

Relevant avsnitt: 8.3.2 Utökad riktad lagring

Till skillnad från vid geografiskt riktad lagring, där det blir offentligt att lagringsskyldighet gäller för alla som tillhandahåller tjänster i området, behöver den myndighet som beslutar om utökad riktad lagring identifiera vilka tillhandahållare som exempelvis är verksamma inom ett visst område, eller vilka Noikar som en person som är eller har varit föremål för hemliga tvångsmedel använder. PTS befarar att denna identifiering av tillhandahållare och Noikar kan bli svår i praktiken och anser att det är oklart vilken myndighet som ska stå för denna kompetens. En liknande svårighet kan uppstå för PTS inom ramen för tillsynen, men PTS har då den beslutande myndighetens beslut att utgå ifrån, vari en specifik tillhandahållare pekas ut. Det faktum att dessa beslut föreslås omfattas av sekretess orsakar, precis som vid

nationell säkerhetslagring, svårigheter för PTS att utföra planlagd tillsyn av lagringsskyldigheten på PTS eget initiativ.

Förslagen om lagringsskyldighet för tillhandahållare av OTT-tjänster/Noik

Lagring av GPS-uppgifter innebär ett utökat integritetsintrång

Relevant avsnitt: 9.6.1 En lagringsskyldighet för tillhandahållare av Noik

PTS bedömer att förslagen kan innebära ett utökat integritetsintrång i den mån som även GPS-positioner lagras. Användare kan visserligen stänga av sådana funktioner i sin utrustning, men en enhet blir (som också nämns i utredningen, se s. 493) till slut obrukbar om all funktionalitet stängs ned. PTS saknar ett resonemang av proportionaliteten av vilka uppgifter som ska lagras när den lagringsskyldiga verksamheten endast utgör en mindre del av de uppgifter som finns i en app.

Utmaningar med att identifiera geografisk position

Relevant avsnitt: 9.3.6 Vilka uppgifter har tillhandahållare av Noik tillgång till?

PTS befarar att tillhandahållare av Noik kan ha svårt att avgöra var användaren befinner sig, med än mindre säkerhet på regional och lokal nivå. Detta särskilt mot bakgrund av möjligheten att dölja IP-adress och använda sig av anonymiseringstjänster, t.ex. VPN-lösningar. Det kan mot bakgrund av detta föreligga svårigheter för tillhandahållarna att bedöma när någon typ av geografiskt kopplad lagring krävs.

Förslagen om modernisering av anpassningsskyldigheten

Kryptering vid roaming

Relevant avsnitt: 10.4.2 Utformningen av anpassningsskyldigheten

I betänkandet konstateras att anpassningsskyldigheten innefattar en skyldighet för teleoperatörer att se till att de brottsbekämpande myndigheterna kan tillgodogöra sig meddelanden oavsett om de är krypterade eller förmedlade genom roaming, så länge det är teleoperatören som har möjliggjort kryptering eller roaming (se s. 413).

PTS delar utredningens bedömning att Sverige bör arbeta aktivt för att det inom EU ska påbörjas ett arbete med gemensamma standarder på området. Det kan även finnas anledning att utreda behovet av att ta fram ett gemensamt regelverk på området.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Patrik Bystedt, enhetschefen Isabelle Westerlund, verksjuristen Sofie Sandell, handläggaren Johanna Samuelsson och juristen Nicole Masur (föredragande) deltagit. Vid beslutet närvarade chefsjuristen Karolina Asp och kommunikationschefen Kerstin Karlsson.