



2023-10-18

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.da@regeringskansliet.se

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

Ju2023/01326

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) har anmodats att yttra sig över innehållet i rubricerat betänkande.

Nämnden har granskat förslagen främst med utgångspunkt från sin uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Nämnden har med denna utgångspunkt inga synpunkter att framföra gällande förslagen om en modernisering av anpassningsskyldigheten (kap. 10) eller förslagen om exekutiv jurisdiktion (kap. 11). När det gäller förslagen om lagring av och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation (kap. 7, 8 och 9) har nämnden de synpunkter som framgår nedan.

Övergripande synpunkter

Utredningen har gjort ett gediget arbete med att analysera och utvärdera den nuvarande regleringen om datalagring i förhållande till EU-domstolens praxis. Det framgår tydligt att utredningen i sina förslag har eftersträvat balans mellan intresset av att främja brottsbekämpningen och att värna enskildas personliga integritet.

Utredningen föreslår ett flertal förändringar i regelverket om datalagring, bl.a. att lagringstiderna generellt ska förlängas och att lagringsskyldighet ska gälla även för den som tillhandahåller allmänt tillgängliga nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster (Noik) i Sverige. Som EU-domstolen konstaterat blir verkningarna av lagring allvarligare ju fler och mer varierande

uppgifter som lagras.¹ Det är därför viktigt att se förslagen i ett sammanhang när konsekvenserna för den personliga integriteten vägs mot intresset av en effektiv brottsbekämpning.

Nämnden har inga principiella invändningar mot att lagringsskyldighet för tillhandahållare av Noik införs. Nämnden delar utredningens bedömning att den teknik som används för att förmedla uppgifter inte i sig har någon större betydelse ur integritetssynpunkt, dvs. att den ena tekniken inte kan anses som mer integritetskänslig än den andra. Nämnden ställer sig däremot tveksam till utredningens slutsats att den föreslagna lagringsskyldigheten för tillhandahållare av Noik inte skulle påverka den totala lagringsskyldighetens omfattning. Enligt nämnden torde den kommunikation som förut enbart skedde via telefon och sms inte vara jämförbar med den omfattande kommunikation som i dag sker via bl.a. e-post och sociala medier. Till skillnad från utredningen bedömer nämnden således att en lagringsskyldighet för tillhandahållare av Noik medför en ökad datalagring. Detta bör enligt nämnden påverka den proportionalitetsbedömning som ska göras vid utformningen av reglerna om datalagring.

Nämnden delar utredningens bedömning att nuvarande reglering om datalagring inte är förenlig med EU-rätten och att förändringar i regelverket således är nödvändiga. Nämnden invänder därför inte mot att det införs bestämmelser om lagring i syfte att skydda nationell säkerhet respektive riktad lagring i syfte att bekämpa grov brottslighet. Som utvecklas nedan anser nämnden emellertid att den föreslagna regleringen i vissa delar riskerar att komma i konflikt med EU-rätten och att justeringar behövs för att tillgodose en tillfredsställande balans mellan behovet av att upptäcka, förhindra och utreda brott och skyddet för den personliga integriteten.

Förslagen om lagring av och tillgång till uppgifter i syfte att skydda nationell säkerhet

Utredningen föreslår att det ska införas lagstiftning som möjliggör en generell och odifferentierad datalagring då det föreligger ett allvarligt hot mot nationell säkerhet som är verkligt och aktuellt eller förutsebart. Nämnden har ingen invändning mot förslaget. En sådan reglering får dock inte tillämpas så

¹ EU-domstolens dom den 20 september 2022 i de förenade målen C-793/19 och C-794/19 (SpaceNet-domen) p. 62.

att en generell och odifferentierad lagring blir ett normaltillstånd.² Nämnden ställer sig därför positiv till att det i lagtexten anges att ett beslut om nationell säkerhetslagring ska få meddelas endast när det är absolut nödvändigt för att skydda Sveriges säkerhet. Det är också positivt att ett sådant beslut ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt för syftet med lagringen i fråga om vilka tillhandahållare som ska omfattas av lagringsskyldigheten, beslutets giltighetstid och vilka typer av uppgifter som ska omfattas av lagringskyldigheten.

Uppgifter som lagrats på grund av ett beslut om nationell säkerhetslagring ska enligt förslaget lagras i två år. Detta innebär en avsevärd ökning jämfört med dagens lagringstider på två, sex respektive tio månader. Nämnden noterar också att det i Danmark föreskrivs en lagringstid på ett år för motsvarande uppgifter. För att balansera det intrång i den personliga integriteten som nationell säkerhetslagring utgör anser nämnden att lagringstiden bör bestämmas till ett år, i likhet den danska regleringen.

Som utredningen anger är en förutsättning för den föreslagna lagstiftningen att beslut om nationell säkerhetslagring kan bli föremål för effektiv kontroll. Nämnden delar utredningens bedömning att kontrollorganet inte ska kunna göra ändringar i ett beslut om nationell säkerhetslagring utan endast ska kunna fastställa eller upphäva beslutet. Nämnden har förståelse för utredningens slutsats att en nyinrättad delegation under nämnden, Datalagringsdelegationen, skulle utgöra ett lämpligt kontrollorgan. Det hade dock varit önskvärt med en översyn av myndighetens organisation innan fler beslutsorgan knyts till myndigheten.

Kontrollorganets beslut ska inte få överklagas (10 § första stycket). Överklagandeförbudet ska enligt utredningen även gälla kontrollorganets beslut om ersättning till det offentliga ombudet. Detta framgår dock inte av lagtexten. Lagtexten kan i stället formuleras så att kontrollorganets beslut "enligt denna lag" inte får överklagas. Nämnden anser vidare att det bör finnas en bortre tidsgräns för överklagande av Säkerhetspolisens beslut om ersättning till det offentliga ombudet. En överklagandefrist på tre veckor vore enligt nämnden rimlig.

² Jfr EU-domstolens dom den 6 oktober 2020 i de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18 (La Quadrature du Net-domen) p. 138 och SpaceNet-domen p. 130.

I den föreslagna lagen föreskrivs att det i förekommande fall ska anges i tillståndet till hemliga tvångsmedel att inhämtningen får avse uppgifter som har lagrats med stöd av lagen (11 § andra stycket). Vad som ska anges i ett beslut om hemliga tvångsmedel regleras också i 27 kap. 21 § rättegångsbalken, 4 § inhämtningslagen och 8 § preventivlagen. Det kan övervägas om dessa bestämmelser bör kompletteras med en föreskrift om att det av beslutet ska framgå om inhämtningen får avse uppgifter som lagrats med stöd av ett beslut om nationell säkerhetslagring.

Förslagen om lagring av och tillgång till uppgifter i syfte att bekämpa grov brottslighet

Som anges ovan invänder nämnden inte mot förslaget att det ska införas lagstiftning om riktad lagring i syfte att bekämpa grov brottslighet. När det gäller den närmare utformningen av den föreslagna regleringen har nämnden dock vissa synpunkter.

Definitionen av grov brottslighet

Som utredningen konstaterar innebär EU-rätten att endast bekämpning av grov brottslighet eller förebyggande av allvarliga hot mot allmän säkerhet kan motivera lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter. En central fråga i sammanhanget är därför vad som enligt EU-rätten avses med begreppet grov brottslighet.

Utredningen anger att med grov brottslighet avses i den föreslagna lagen sådan brottslighet som ger rätt att använda hemliga tvångsmedel. I lagtexten definieras begreppet på vissa ställen som brott som enligt 27 kap. 19 § tredje stycket rättegångsbalken kan ligga till grund för beslut om hemlig övervakning (5 § första, fjärde och femte punkten). I sina överväganden hänvisar utredningen till regeringens uttalanden vid ändringen av datalagringsreglerna år 2019. Regeringen bedömde då att samtliga brott som kan ligga till grund för beslut om hemliga tvångsmedel utgör sådana grova brott som kan motivera lagring enligt EU-rätten.³ Nämnden konstaterar att reglerna om hemliga tvångsmedel har genomgått omfattande förändringar sedan regeringens uttalanden år 2019. Den 1 oktober i år trädde nya regler i kraft som innebär att tillämpningsområdet för de hemliga tvångsmedlen har utvidgats till att omfatta fler brottstyper bl.a. genom en utvidgning av brottskatalogerna. Nämnden anförde i ett yttrande över ändringarna att flera av dem, särskilt

³ Se prop. 2018/19:86 s. 64–65.

utvidgningarna av brottskatalogerna, riskerar att komma i konflikt med det EU-rättsliga kravet på att hemliga tvångsmedel endast får användas för att utreda allvarlig brottslighet.⁴

Det är oklart om utredningen anser att även de brott som tillkom i brottskatalogerna den 1 oktober i år ska omfattas av begreppet grov brottslighet. Nämnden uppfattar dock förslaget så att avsikten är att reglerna om datalagring och hemliga tvångsmedel ska korrespondera, dvs. att samtliga brott som i dag kan ligga till grund för hemliga tvångsmedel även ska kunna ligga till grund för riktad lagring i syfte att bekämpa grov brottslighet. I linje med vad nämnden tidigare har anfört gällande det utvidgade tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel, anser nämnden att den nu föreslagna regleringen om riktad datalagring riskerar att komma i konflikt med EU-rättens krav på att sådan lagring endast får ske för att bekämpa grov brottslighet. Nämnden återkommer till den föreslagna definitionen av begreppet grov brottslighet.

Geografiskt riktad lagring

Utredningen föreslår att uppgifter om elektronisk kommunikation ska få lagras i kommuner där det utifrån objektiva kriterier går att konstatera att det finns en jämförelsevis större sannolikhet för att grov brottslighet förekommer än i andra områden. Som utredningen anger tillåter EU-rätten att riktad lagring grundas på ett sådant geografiskt kriterium. Sannolikheten för att en viss kommun är mer utsatt för grov brottslighet än en annan ska enligt utredningens förslag emellertid bedömas utifrån ett genomsnitt av samtliga anmälda brott. Det är således inte endast anmälningar om grova brott som avses. Nämnden har förståelse för att utredningen utgår från befintlig statistik gällande brottslighet. Statistisk över alla anmälda brott ger dock inte ett rättvisande underlag avseende förekomsten av just grova brott. Enligt nämnden kan det alltså inte hävdas att geografisk lagring grundad på det föreslagna statistiska underlaget tar sikte på områden där det i större utsträckning än i andra områden förekommer grov brottslighet. Nämnden avstyrker därför förslaget om geografisk lagring med den utformning som föreslås i betänkandet. Nämnden noterar i sammanhanget att regeringen gett Brottsförebyggande rådet i uppdrag att ta fram underlag med statistik om

⁴ Se nämndens remissyttrande den 21 september 2022 över betänkandet Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19), dnr 87-2022. Liknande synpunkter framfördes av Lagrådet, se Lagrådets yttrande den 10 maj 2023 över lagrådsremissen Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott.

antalet anmälda brott som kan ligga till grund för överväganden om införande av geografiskt riktad lagring.⁵

Utökad riktad lagring

Utredningen föreslår att det, som komplement till geografiskt riktad lagring, ska införas regler om utökad riktad lagring avseende visst geografiskt område, viss skyddsvärd plats, viss person eller viss utrustnings- eller abonnemangsidentitet. Nämnden anser att det är positivt att det i lagtexten anges att ett beslut om utökad riktad lagring ska få meddelas endast när det är absolut nödvändigt för att bekämpa grov brottslighet. Nämnden är också positiv till att ett sådant beslut ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt för syftet med lagringen i fråga om vilka tillhandahållare som ska omfattas av lagrings- skyldigheten, beslutets giltighetstid och vilka typer av uppgifter som ska omfattas av lagrings- skyldigheten.

Utökad riktad lagring avseende ett begränsat geografiskt område (5 § första punkten)

Utökad riktad lagring ska få avse ett begränsat geografiskt område där grov brottslighet har förekommit eller där det är sannolikt att grov brottslighet kommer att äga rum. Som tidigare nämnts har nämnden synpunkter på den föreslagna definitionen av grov brottslighet. En följd av den föreslagna definitionen av grov brottslighet är att samtliga geografiska områden där det förekommit eller där det är sannolikt att det kommer att begås exempelvis narkotikabrott av normalgraden, kan bli föremål för beslut om utökad riktad lagring. Den föreslagna regleringen möjliggör således en tillämpning som innebär att utökad riktad lagring kan komma att omfatta i stort sett hela landet, vilket inte är rimligt och inte heller torde vara förenligt med EU-rätten.⁶

⁵ Regeringsbeslut den 6 juli 2023, Uppdrag att ta fram underlag för geografiskt riktad datalagring, dnr Ju2023/01666.

⁶ Lagring av praktiskt taget hela befolkningens trafik- och lokaliseringssuppgifter är enligt EU-domstolen inte tillåten för att bekämpa grov brottslighet och förebygga allvarliga hot mot allmän säkerhet. Lagringen ska vidare utgöra undantag och inte huvudregel, och uppgifterna får inte lagras systematiskt och fortlöpande, se La Quadrature du Net-domen p. 141-145 och däri angiven rättspraxis.

Utökad riktad lagring avseende en person som är eller har varit föremål för hemliga tvångsmedel (5 § tredje punkten)

Utökad riktad lagring ska få avse en person som är eller har varit föremål för hemliga tvångsmedel. Sådan riktad lagring har stöd i EU-domstolens praxis.

Enligt utredningens förslag ska ett beslut om utökad riktad lagring kunna grunda sig på ett tvångsmedelsbeslut som är upp till tre år gammalt. EU-rätten ställer dock krav på att personen ifråga ska vara föremål för utredning eller andra *aktuella* övervakningsåtgärder.⁷ Enligt nämnden kan det ifrågasättas om ett tre år gammalt beslut om hemliga tvångsmedel utgör en övervakningsåtgärd som är aktuell. Nämnden anser att tidsbegränsningen bör kortas till ett år, i likhet den danska regleringen.

Utökad riktad lagring avseende en person som dömts för grova brott (5 § fjärde punkten)

Utökad riktad lagring ska även få avse en person som genom lagakraftvunnen dom eller godkänt strafföreläggande ålagts påföljd för grovt brott.

Enligt nämnden kan det finnas principiella invändningar mot att införa särskilt integritetsingripande åtgärder mot personer som efter fällande dom avtjänat sina straff. EU-domstolen har dock uttalat att riktad lagring kan få avse personer som förekommer i det nationella kriminalregistret på grund av en tidigare fällande dom. Nämnden godtar därför att utökad riktad lagring avseende person i och för sig ska kunna grundas på att personen tidigare lagförts för brott. EU-domstolen ställer emellertid upp särskilda krav avseende det brott som personen ska ha dömts för: dels ska det aktuella brottet vara allvarligt och dels ska det ge en indikation på att det föreligger en hög återfallsrisk.⁸ Nämnden har ovan redovisat sin syn på förslagets definition av grov brottslighet. Enligt nämnden är det vidare tveksamt om samtliga brott som kan ligga till grund för ett beslut om hemliga tvångsmedel ger en indikation på en hög återfallsrisk. I författningskommentaren anger utredningen att inte alla som dömts för grov brottslighet ska bli föremål för utökad riktad lagring utan att det krävs ett konkret behov i det enskilda fallet, exempelvis att personen på nytt misstänks för grovt brott eller grov brottslighet, eller att man bedömer att det finns en risk att personen involveras

⁷ Se EU-domstolens dom den 5 april 2022 i mål C-140/20 (Garda Síochána- domen) p. 78.

⁸ Se Garda Síochána- domen p. 78.

i grov brottslighet. Enligt nämnden bör det tydligare framgå av lagtexten vad som krävs för att återfallsrisk ska anses föreligga.

Utökad riktad lagring avseende utrustnings- eller abonnemangsidentitet (5 § femte punkten)

Utökad riktad lagring ska också få avse sådan utrustnings- eller abonnemangsidentitet som använts vid eller skäligen kan antas komma till användning vid grovt brott eller vid grov brottslig verksamhet.

Utredningen anger att det inte är lämpligt att låta de behöriga myndigheterna ensidigt och på eget ansvar fatta beslut om vilka personer som ska kunna bli föremål för riktad lagring, utan att sådana beslut typiskt sett bör föregås av någon form av kontroll. Med anledning av detta begränsas den föreslagna kretsen av personer som kan bli föremål för utökad riktad lagring till sådana personer som tidigare varit föremål för beslut av domstol eller åklagare (5 § tredje och fjärde punkten). Under förutsättning att de behöriga myndigheterna har kännedom om vilket nummer, konto på en kommunikationstjänst eller annan abonnemangs- eller utrustningsidentitet som en viss person använder ger dock den föreslagna bestämmelsen en möjlighet för de behöriga myndigheterna att ensidigt och på eget ansvar fatta beslut om riktad lagring som i praktiken riktas mot en viss person. Hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas i förhållande till utökad riktad lagring avseende person bör tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Nämnden noterar att det föreslagna begreppet använts eller skäligen kan antas komma till användning inte förekommer i tvångsmedelslagstiftningen. Vad begreppet ska innebära, dvs. viken typ av koppling utrustnings- eller abonnemangsidentiteten ska ha till det aktuella brottet eller den aktuella brottsliga verksamheten, bör enligt nämnden klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Nämnden noterar även att det varken i den föreslagna lagtexten eller i författningskommentaren anges någon bortre tidsgräns för när den aktuella identiteten ska ha använts vid brott eller i brottslig verksamhet. En bestämmelse om det bör av integritetsskäl finnas. Tidsgränsen skulle lämpligen kunna motsvara den som enligt nämndens förslag bör gälla för tvångsmedelsbeslut enligt 5 § tredje punkten, dvs. ett år.

Tillsyn och beslutande myndighet

Utredningen föreslår att beslut om utökad riktad lagring ska bli föremål för tillsyn av nämnden. Nämnden kan se flera fördelar med en sådan ordning,

främst att myndigheten har erfarenhet av tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och att det finns ett samband mellan datalagringsregleringen och reglerna om hemliga tvångsmedel. Tillsynsuppdraget skulle dock även kunna anförtros Post- och telestyrelsen (PTS). PTS har kunskap om och erfarenhet av datalagringsregleringen, något som nämnden i dagsläget saknar. PTS ska enligt utredningens förslag också besluta om geografiskt riktad lagring och har tillsyn över den övriga tillämpningen av datalagringsregleringen. Nämnden konstaterar att utredningen inte har övervägt någon annan myndighet än nämnden för tillsynsuppdraget. Frågan om vilken myndighet som är lämpligast för tillsynsuppdraget bör övervägas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I beslutet har Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Anti Avsan, Matheus Enholm, Elisabeth Falkhaven, Eva Flyborg, Christina Linderholm och Björn von Sydow deltagit.

Föredragande har varit Lovisa Widerström.

Gunnel Lindberg