

Justitiedepartementet
Enheten för domstols- och åklagarfrågor

Inskickat till

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Datum
2023-11-01

Sidnr
1 (6)

Handläggare
Peter Holm
Peter.Holm@teliacompany.com
070-262 06 50

Er referens
Ju2023/01326

Remiss av betänkandet Datalagring och åtkomst till elektronisk kommunikation (SOU 2023:22)

Telia Sverige AB (Telia) har fått tillfälle att lämna synpunkter på rubricerade betänkande.

Sammanfattning

- Frågan om regler för datalagring bör drivas på EU-nivå för att säkerställa en harmoniserad och långsiktigt hållbar reglering.
- Förutsättningarna för nationell säkerhetslagring behöver bli tydligare för att undvika att lagringen i praktiken blir permanent.
- Förslagen om geografiskt riktad lagring och utökad riktad lagring riskerar sammantaget leda till en lagring av uppgifter som omfattar näst intill hela befolkningen med en mycket begränsad koppling till brottsbekämpning, vilket inte är förenligt med EU-domstolens principer för regler om datalagring.
- Den föreslagna lagringsskyldigheten är för omfattande.
- En sanktionsavgift för överträdelse av lagringsskyldigheten bör inte införas.
- Verksamhetsutövarnas rätt till ersättning för kostnader som uppstår med anledning av reglerna om datalagring bör utredas och övervägas på nytt i syfte att säkerställa en rimligare fördelning av kostnader mellan tillhandahållarna och det allmänna.

Inledning

Utredaren har haft i uppdrag att analysera och utvärdera nuvarande reglering om lagring av och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation för brottsbekämpande syften, bland annat i förhållande till ny praxis från EU-domstolen.

Telia stödjer naturligtvis syftet med reglerna om datalagring, dvs. bekämpning av grov brottslighet och skydd av nationell säkerhet. Det är samtidigt viktigt att sådana regler är tydliga, transparenta och fullt ut tillgodoser kraven på

proportionalitet, rättssäkerhet, skydd för personuppgifter och den personliga integriteten. I det ligger också att säkerheten för den kommunikation som förmedlas i näten inte får försvagas genom alltför långtgående krav på anpassning för att tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov.

Utredningen föreslår att uppgifter ska lagras för två skilda ändamål, skydd för nationell säkerhet och bekämpning av grov brottslighet, där reglerna skiljer sig åt beroende på för vilket ändamål lagringen ska ske.

En övergripande synpunkt från Telia är att regleringen om den genomförs riskerar leda till att fler uppgifter kommer att lagras under längre tid för praktiskt taget hela befolkningen jämfört med den lagring som sker enligt nuvarande regler. Det stora flertalet av de vars uppgifter blir föremål för lagring saknar annan koppling till brottsbekämpning än att de befinner sig i en kommun där antalet anmälda brott är samma som eller högre än riksgenomsnittet eller vid en annan plats som är föremål för lagring. Det är tveksamt om en sådan reglering är förenlig med de principer och begränsningar för datalagring som EU-domstolen har ställt upp i en rad avgöranden under senare år och som redovisas i betänkandet. Det finns en betydande risk att regelverket kommer att utmanas i och underkännas av en domstol.

Telia anser mot denna bakgrund att regeringen bör avvakta de diskussioner som förs inom EU om hur de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till digital information kan förbättras innan den går vidare med förslaget. Lagringsskyldighetens omfattning bör under alla förhållanden begränsas.

Telia kommer i det följande att lämna synpunkter på de enskilda delarna av den föreslagna regleringen.

Förslaget till lag om lagring av och åtkomst till uppgifter i syfte att skydda Sveriges säkerhet

Enligt förslaget ges Säkerhetspolisen befogenhet att besluta om nationell säkerhetslagring om det föreligger tillräckligt konkreta omständigheter för att anse att staten står inför ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet som är verkligt och aktuellt eller förutsebart. I beslutet ska anges vilka som omfattas av lagringsskyldigheten, beslutets giltighetstid och vilka typer av uppgifter som ska lagras. Ett beslut får gälla i högst ett år men kan förlängas om hotet består.

Utredningen anger att det inte med någon större säkerhet går att förutse vilka företeelser som kan komma att innebära ett hot mot den nationella säkerheten. Medan det enligt utredningen å ena sidan skulle vara för onyanserat att föreskriva att en nationell säkerhetslagring kan beslutas när terrorhotnivån i Sverige är på en viss nivå anger utredningen å den andra sidan som en omständighet av betydelse för bedömningen av hotet att terrorbrottsnivån är förhöjd. Vidare framhålls att de förhållanden som läggs till grund för bedömningen av hotet inte ändras särskilt fort. Till detta kommer att det inte finns några begränsningar när det gäller hur många gånger ett beslut om säkerhetslagring kan förnyas.

Även om myndigheten ska vara skyldig att löpande ompröva om hotet består ser Telia en risk att regleringen, i föreslagen form och med de bedömningskriterier som anges, blir huvudregel och i praktiken permanent. Det måste t. ex. ifrågasättas om ett visst hot efter flera år fortfarande kan vara verkligt och aktuellt eller förutsebart. Förutsättningarna för ett beslut om nationell säkerhetslagring bör enligt Telia tydliggöras för att undvika att säkerhetslagringen blir till ett permanent tillstånd.

Telia återkommer nedan till lagringsskyldighetens omfattning.

Förslaget till lag om lagring av uppgifter i syfte att bekämpa grov brottslighet

Utredaren föreslår två former av lagring för att bekämpa grov brottslighet; geografiskt riktad lagring och utökad riktad lagring.

Geografiskt riktad lagring

Förslaget om geografiskt riktad lagring innebär att uppgifter ska lagras i de kommuner där antalet brottsanmälningar är samma som eller högre än genomsnittet i landet. Enligt utredningens beräkningar baserad på senast tillgänglig statistik kommer lagringen att omfatta 132 kommuner svarande mot ca 70 % av befolkningen.

Utredningen har valt kommuner som geografisk avgränsning vid riktad lagring. Varken det mobila eller det fasta nätet är dock utbyggt efter kommunindelning som princip. Mobilnätet baseras på celler och det fasta nätet är indelat i riktnummerområden. Inget av dessa begrepp förhåller sig till kommungränser. Telia ser särskilt för det fasta nätet svårigheter att hitta tekniska lösningar som medger lagring av uppgifter bara i vissa kommuner.

Utökad riktad lagring

Enligt den föreslagna lagen får geografiskt riktad lagring kompletteras med utökad riktad lagring avseende vissa begränsade geografiska områden (t.ex. stadsdelar, postområden och vägar) där vissa grövre brott förekommit eller kan komma att äga rum, skyddsvärda platser, personer som varit föremål för hemliga tvångsmedel eller har dömts för grövre brott samt utrustning som använts vid grövre brott.

Utredaren föreslår att Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Tullverket får besluta om utökad riktad lagring. Ett sådant beslut får meddelas om det är absolut nödvändigt för att bekämpa grov brottslighet och ska innehålla vilka tillhandahållare som ska omfattas av lagringsskyldigheten, beslutets giltighetstid och vilka typer av uppgifter som ska lagras. Ett beslut om utökad riktad lagring ska verkställas utan dröjsmål. När det gäller innebörden av begreppet utan dröjsmål hänvisar utredaren till motsvarande krav vid utlämning av lagrade uppgifter enligt beslut om hemliga tvångsmedel.

Det är dock fråga om helt andra svårigheter och tidshorisonter att verkställa beslut om utökad riktad lagring än om hemliga tvångsmedel. För en tillhandahållare är det inte känt i förväg vilka som kan komma att omfattas av ett beslut om utökad riktad lagring, vilka platser eller personer som kommer att omfattas av lagringen eller vilka uppgifter som ska lagras. Det går inte att i förväg utveckla nätets förmåga att hantera olika typer av lagring. Av samma skäl finns inga resurser säkrade för en specifik riktad lagring. Utökad riktad lagring kräver i många fall särskild it-utveckling hos tillhandahållarna. Denna utveckling kan inte inledas förrän beslutet är meddelat och förutsättningarna för lagringen är kända. Sammantaget kan det därför ta lång tid att verkställa ett beslut om utökad riktad lagring. Hänvisningen till de krav som gäller vid utlämning av uppgifter är därför inte relevant. Ett annat begrepp bör användas när det gäller att verkställa beslut om utökad riktad lagring.

Utredaren anger att tillhandahållarnas förmåga att verkställa beslutet ska beaktas vid bedömningen av vilka tillhandahållare som ska omfattas av lagringsskyldigheten. Detta bör dock framgå uttryckligen av lagen och samråd med tillhandahållarna bör också som huvudregel genomföras före beslut. Härigenom säkerställs att relevanta omständigheter som förmåga, tid och kostnader ingår i underlaget för den beslutande myndighetens bedömning av beslutets proportionalitet.

Lagringsskyldighetens omfattning

De uppgifter som ska lagras framgår av förslag till ändringar i lagen och förordningen om elektronisk kommunikation. Där regleras också under vilken tid som lagring ska ske i respektive fall.

Enligt nuvarande regler från 2019 ska med några undantag uppgifter som genereras i det mobila nätet samt uppgifter som rör internetåtkomst lagras för brottsbekämpande ändamål. Lokaliseringsuppgifter ska lagras i två månader, övriga uppgifter i det mobila nätet i sex månader samt uppgifter om internetåtkomst i tio månader.

Enligt förslaget utökas omfattningen av de datatyper som ska lagras betydligt. I princip ska samtliga de uppgifter som enligt 2019 års ändringar undantogs från lagringsskyldigheten återigen bli föremål för lagring. Det innebär att i stort sett samtliga uppgifter som genereras i det fasta och mobila nätet kommer att omfattas av lagringsskyldigheten. Det gäller geografiskt riktad lagring. När det gäller nationell säkerhetslagring och utökad riktad lagring får sådana uppgifter omfattas av ett beslut om sådan lagring. Även lagringstiderna förlängs enligt förslaget. Lagringstiden för uppgifter för att bekämpa grov brottslighet föreslås generellt bli ett år medan lagringstiden nationell säkerhetslagring föreslås bli två år.

Utredaren motiverar ändringarna huvudsakligen med att brottsligheten på senare år har ökat markant, att det är viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till effektiva och ändamålsenliga verktyg i sin verksamhet, att de får tillgång till uppgifter i ett tidigt skede samt att riktad lagring enligt förslaget ger sämre förutsättningar för brottsbekämpning än med nuvarande ordning.

Telia ifrågasätter inte polisens behov av effektiva verktyg för att möta den ökande brottsligheten men vill framhålla att anledningen till att vissa uppgifter undantogs från lagringsskyldigheten vid 2019 års ändringar var att de av polisen själva ansågs som mindre viktiga för brottsbekämpningen jämfört med de uppgifter som fortsatt skulle omfattas av lagringsskyldigheten. När det gällde uppgifter i det fasta nätet framhölls exempelvis att det av analyser av vilka uppgifter som inhämtas vid hemlig övervakning framgick att det nästan uteslutande var uppgifter hänförliga till det mobila nätet som inhämtades. Härtill kom att en fast telefon typiskt sett används av fler personer än en mobiltelefon, vilket ansågs göra integritetsintrånget större vid lagring av uppgifter i det fasta nätet. Ett krav på lagring av uppgifter i det fasta nätet bedömdes därför som oproportionerligt.¹

Enligt Telia har dessa bedömningar alltså bärkraft. Även om brottsligheten har ökat på senare år, liksom behovet hos de brottsbekämpande myndigheterna av ändamålsenliga och effektiva verktyg för sin verksamhet, framgår inte av betänkandet att de uppgifter som undantogs 2019 skulle ha fått en sådan ökad betydelse för brottsbekämpningen att de återigen bör bli föremål för lagring. Dessa uppgifter bör alltså inte omfattas av lagringsskyldigheten om det inte kan visas att uppgifterna numera har fått en sådan påtaglig nytta för brottsbekämpningen att det väger upp de nackdelar som lagringen innebär i form av kostnader för tillhandahållaren och det integritetsintrång som det medför för användaren.

Även när det gäller lagringstiden saknas enligt Telia bärande skäl att föreskriva längre lagringstider än vad som gäller enligt nuvarande regler.

När det gäller nationell säkerhetslagring innebär förslaget att skyldigheten att lagra uppgifter under två år inte upphör även om Säkerhetspolisen upphäver lagringsbeslutet till följd av att hotet mot Sveriges säkerhet inte längre kvarstår. Telia ifrågasätter om detta är förenligt med EU-domstolens uttalanden att en generell och odifferentierad lagring för att skydda nationell säkerhet är tillåten bara om det föreligger ett sådant hot.

Sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter kan pga. sin straffrättsliga karaktär endast motiveras när en skyldighet är tydlig vad gäller tolkning och tillämpning och detta gäller även om skyldigheten som sådan kan betraktas som särskilt angelägen utifrån allmänna intressen. De föreslagna reglerna är dock inte tydliga när det gäller de uppgiftskategorier som omfattas och de närmare förutsättningarna för lagringsskyldigheten. Ett exempel är det som anförts ovan i fråga om utökad riktad lagring. Det är för en tillhandahållare inte känt i förväg vilka tillhandahållare som kan komma att omfattas av ett beslut om sådan lagring, vilka platser eller personer som kommer att omfattas av lagringen eller vilka uppgifter som ska lagras. Beslutet kan inte heller överklagas av tillhandahållarna. De beslut om utökad riktad lagring som kan komma att meddelas kommer sannolikt innebära att

¹ SOU 2017:75 s. 221 och prop. 2018/19:86 s. 39f.

tillhandahållarna måste ta fram it-lösningar som kräver både tid och stora kostnader för att kunna verkställa besluten.

Regler om datalagring lämpar sig därför inte för sanktionsavgifter. Den möjlighet som finns för PTS att bedriva tillsyn och meddela förelägganden torde vara ett tillräckligt medel för att säkerställa efterlevnad av de nya reglerna. Samma bedömning gjordes när sanktionsavgifter infördes i lagen om elektronisk kommunikation. Det finns inte tillräckliga skäl att göra någon annan bedömning här.

Regler om ersättning

Enligt nuvarande ordning har tillhandahållarna rätt till ersättning för kostnader som uppstår när uppgifter lämnas ut till de brottsbekämpande myndigheterna. Investeringskostnader, som t.ex. it-utveckling, och lagringskostnader ersätts inte.

Förslaget innebär att lagringskostnaderna kommer att öka avsevärt. Stora belopp kommer också att behöva läggas på it-utveckling. Utredaren föreslår dock inga förändringar i den rådande ordningen, bl.a. med hänvisning till att det ligger utanför hans uppdrag.

Åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet och brottsbekämpning tillhör statens mest grundläggande uppgifter. Sådan verksamhet bör som utgångspunkt bekostas av det allmänna. Frågan om ersättning bör utredas och övervägas på nytt i syfte att säkerställa en rimligare fördelning av kostnader mellan tillhandahållarna och det allmänna.

Med vänlig hälsning

Peter Holm
Bolagsjurist
Telia Sverige AB