

Stockholm den 17 januari 2025

R-2024/2526

Till Justitiedepartementet

Ju2024/02286

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 22 november 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över utkast till lagrådsremiss Datalagring och tillgång till elektronisk information.

### **Sammanfattning**

I utkastet till lagrådsremiss behandlas författningsförslag som innebär att Säkerhetspolisen ska kunna besluta om en mer omfattande lagringsskyldighet om landet står inför ett allvarligt hot mot nationell säkerhet, att tillhandahållare av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster ska omfattas av regler om lagringsskyldighet och ska anpassa sin verksamhet så att hemliga tvångsmedel kan verkställas, att lagringstiden för uppgifter om abonnemang ska förlängas, att bristande uppfyllelse av lagringsskyldigheten ska kunna leda till sanktioner, samt att reglerna ska uppdateras och göras tydligare.

Advokatsamfundet har tidigare avgett remissyttranden avseende lagstiftning inom berört område, till vilka fortfarande hänvisas.<sup>1</sup> De synpunkter som Advokatsamfundet

---

<sup>1</sup> Se Advokatsamfundets remissyttrande den 1 november 2023 över betänkandet Datalagring och åtkomst till elektronisk information (SOU n2023:22), liksom remissyttrande den 24 augusti 2015 över betänkandet Datalagring och integritet (SOU 2015:31).



framförde i dessa remissyttranden är i hög grad aktuella även vad gäller de analyser, slutsatser och förslag som framgår av nu remitterat utkast till lagrådsremiss.

Advokatsamfundet finner således efter en samlad bedömning att de föreslagna bestämmelserna kan komma att leda till alltför långtgående negativa konsekvenser för rättssäkerheten och den personliga integriteten. Advokatsamfundet avstyrker därför de föreslagna författningsändringarna

### **Synpunkter**

De författningsåtgärder som kan komma att bli aktuella syftar till att tillvarata intresset av att effektivt kunna förhindra, upptäcka och beivra allvarig brottslighet och allvariga hot mot Sveriges säkerhet.<sup>2</sup> Advokatsamfundet ställer sig givetvis bakom dessa intressen som sådana, men anser samtidigt att de föreslagna bestämmelserna innebär ett ytterligare generellt urgröpande av den personliga integriteten för personer som inte är misstänkta för brott eller andra oegentligheter.

De bestämmelser som föreslås utgör bara en del av ett flertal olika författningsåtgärder som steg för steg åsidosätter integriteten och som ger allt större möjligheter för myndigheterna att i olika sammanhang övervaka medborgarna. Advokatsamfundet ser med mycket stor oro på denna utveckling. När samhället på detta sätt bygger ett omfattande system av regler för generell övervakning av medborgarna, ökar samtidigt risken för att medborgarnas förtroende för samhället övergår till en misstänksamhet och känsla av att ständigt övervakas. Den proportionalitetsprincip som återfinns i Sveriges grundlag och som ska skydda enskilda mot onödiga ingrepp från samhällets sida förefaller i allt högre grad tappa sin betydelse.<sup>3</sup> När samhället inför allt fler regelverk som gör det möjligt att övervaka medborgarna ökar därmed risken för att samhället upplevs som ett hot snarare än ett skydd. I likhet med andra utredningar med författningsförslag som innebär en ökande övervakning har dessa risker inte beaktats i tillräcklig utsträckning. De bestämmelser som redovisas i lagrådsremissutkastet antyder rentav att samhället i sin ambition att uppnå ökad effektivitet i brottsbekämpningen, ser alltmer lättvindigt på integritets- och rättssäkerhetsfrågorna.

---

<sup>2</sup> Se Utkastet, s. 30 ff.

<sup>3</sup> Jfr. Utkastet, s. 26 ff.



Advokatsamfundet har i sitt tidigare remissyttrande (avseende SOU 2023:22) framhållit att förslaget generellt sett medför att fler slags uppgifter ska komma att omfattas av lagringsskyldighet och att lagringen ska kunna ske under längre tid. Detta medför att allt fler uppgifter och mer information ska lagras för att finnas tillgängliga för myndigheterna. Därigenom kommer medborgarna att bli övervakade eller uppleva sig bli övervakade i en allt större omfattning. Advokatsamfundet anser fortfarande inte att denna problematik, och vilka konsekvenser den kan leda till för allmänhetens förtroende för rättssystemet och myndigheterna, i tillräcklig grad har beaktats.

Den utökade övervakning som de föreslagna bestämmelserna innebär är ytterligare ett bland många steg från samhällets sida där integritets- och rättssäkerhetsfrågorna får en allt mindre betydelse när det gäller att uppnå en ökad effektivitet för att bekämpa brott eller hot mot Sveriges säkerhet. Någonstans kommer denna utveckling att gå för långt för att det ska vara lämpligt i ett samhälle som vill beteckna sig som demokratiskt och rättssäkert.<sup>4</sup>

#### *Informationstekniska och säkerhetsmässiga frågor*

Advokatsamfundet finner fortfarande att informationsteknikens varierande förutsättningar och egenskaper inte i tillräcklig grad har beaktats. Möjligheterna att sammanställa enskilda datamängder för att observera mönster och skapa omfattande och detaljerad kännedom om enskilda förefaller inte föranleda några som helst bekymmer. Till detta kommer att en bristande insikt om informationsteknikens egenskaper kan medföra att värdet och tillförlitligheten hos de elektroniska uppgifter som förekommer inte bedöms korrekt, vilket i sin tur kan leda till oriktiga domar och beslut. Inte heller denna problematik har enligt Advokatsamfundets uppfattning fått den uppmärksamhet som den förtjänar.

#### *Förlängd lagringstid för uppgifter om abonnemang och förtydliganden av vissa regler*

I likhet med vissa andra remissinstanser finner Advokatsamfundet vissa svårigheter med begreppet abonnemangsuppgift. Traditionellt och historiskt har begreppet inte vållat några större problem, när uppgifter om abonnemang avsåg uppgifter som identifierade en innehavare eller användare av en anslutning eller utrustning för elektronisk kommunikation. Som exempel kan nämnas telefonnummer eller

---

<sup>4</sup> För en omfattande uppräknig av sådana olika lagstiftningsinitiativ, se betänkandet Datalagring och åtkomst till elektronisk kommunikation (SOU 2023:22), s. 587 ff.

mobiltelefonnummer, namn på innehavaren av en anslutning eller utrustning eller dennes adress.

Emellertid har teknikutvecklingen lett till att sådana uppgifter numera kan komma att ändras när utrustningen eller anslutningen används. Exempelvis kan en internetanvändare vid olika tillfällen ha tilldelats en s.k. dynamisk IP-adress till skillnad från den statiska IP-adress som fungerar som en sådan identitetsuppgift som kan jämföras med ett telefonnummer. Eftersom den dynamiska IP-adressen varierar, uppstår det oklarhet om denna är att betrakta som en abonnemangsuppgift eller trafikuppgift.<sup>5</sup> Detsamma gäller uppgifter om s.k. PUK- eller PIN-koder, som i och för sig är av mer konstant karaktär, men som kan ge tillgång till uppgifter om eller innehållet i specifika meddelanden. Om dessa koder används för att bereda sig tillgång till nämnda slags uppgifter ligger det nära till hands att betrakta dem som trafikuppgifter snarare än abonnemangsuppgifter.

På detta sätt kan uppgifterna vara av mer känslig natur än vad som gäller för vanliga abonnemangsuppgifter, vilket enligt Advokatsamfundet borde föranleda ytterligare och särskilda överväganden om hur detta slags uppgifter ska få användas.

### *Anpassningsskyldigheten*

I utkastet till lagrådsremiss framhålls att leverantörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och tjänster, spelar en viktig roll i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Det uttrycks vidare att skyldigheterna för leverantörerna att anpassa sina nät och tjänster så att myndigheterna kan inhämta information är av stor betydelse.<sup>6</sup>

Därmed ger lagrådsremissutkastet uttryck för en inställning som enligt Advokatsamfundet innebär att dessa leverantörer i allt högre grad ska ha till uppgift att agera som samhällets förlängda arm när det gäller att övervaka medborgarna. Om detta blir mer och mer känt bland allmänheten, kan detta i förlängningen leda till att medborgare som inte uppskattar att uppgifter om deras kommunikation lagras och att de blir alltmer övervakade, väljer att i olika grad avstå ifrån att använda näten och tjänsterna. Om så blir fallet innebär de föreslagna reglerna att samhällets intresse i den digitala utvecklingen kan hämmas och att en del av de fördelar som en sådan utveckling

---

<sup>5</sup> Jfr. Utkastet, s. 33 f.

<sup>6</sup> Jfr. Utkastet, s. 35 ff.



för med sig inte kommer att tillvaratas. Därför känner Advokatsamfundet stark oro för att de föreslagna reglerna rentav kan visa sig bli kontraproduktiva för både samhället och medborgarna.

Advokatsamfundet är därför av uppfattningen att det i utkastet till lagrådsremiss inte har tagits tillräcklig hänsyn till dessa risker och efterlyser därför en djupare analys av hur de föreslagna bestämmelserna kan komma att påverka medborgarnas intresse av att använda näten och tjänsterna under de föreslagna omständigheterna.

#### *Trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter*

Advokatsamfundet har i sitt tidigare remissyttrande avseende SOU 2023:22 vidare väckt frågan om sekretesskydd för uppgifter i näten och tjänsterna som geografiskt eller fysiskt kan lokalisera en användare, utan att uppgifterna samtidigt är kopplade till utväxlingen av ett visst elektroniskt meddelande som användaren deltar i.<sup>7</sup>

Advokatsamfundet anser inte att skillnaderna mellan begreppen trafikuppgift och lokaliseringssuppgift är tillräckligt utredd. Därtill kan det av tekniska och innehållsmässiga skäl visa sig vara svårt att dra en skarp gräns mellan de olika uppgiftsslagen. Enligt Advokatsamfundets uppfattning bör dessa slags uppgifter därför av försiktighetsskäl behandlas likadant vad gäller sekretessen.

#### *Nationell säkerhetslagring*

##### **Allmänt om nationell säkerhetslagring**

Advokatsamfundet har i sitt tidigare remissyttrande (avseende SOU 2023:22) uttryckt förståelse för intresset av att kunna lagra trafikuppgifter även för området nationell säkerhet. Detta utgör fortsatt enligt Advokatsamfundets uppfattning ett berättigat intresse,<sup>8</sup> men samfundet vill i detta avseende dock göra några kompletterande påpekanden.

Försvarets radioanstalt (FRA) bedriver enligt lag sådan signalspaning där nämnda slags uppgifter förekommer och inhämtas.<sup>9</sup> Intresset för signalspaningen är att skydda Sveriges nationella säkerhet, vilket är samma intresse som ligger till grund för de bestämmelser som föreslås i lagrådsremissutkastet. Advokatsamfundet ser därför en

---

<sup>7</sup> Se Utkastet, s. 38.

<sup>8</sup> Se Utkastet, s. 39.

<sup>9</sup> Se lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.



viss risk för att det till följd av de föreslagna bestämmelserna kan uppkomma en överlappning mellan den verksamhet som bedrivs av FRA och andra myndigheters verksamhet, där de lagrade uppgifterna ska kunna inhämtas. Därigenom kan det uppkomma situationer där det kan uppfattas som oklart vilka regelverk som ska äga tillämpning i det konkreta fallet. Advokatsamfundet efterlyser därför en närmare analys av denna frågeställning.

Advokatsamfundet har i sitt tidigare remissyttrande (avseende SOU 2023:22) efterlyst tydliga kriterier för när lagringsskyldighet ska få beslutas, inte minst eftersom det av integritets- och rättssäkerhetsskäl är särskilt viktigt att det så långt möjligt ska kunna förutses om och när en sådan lagring ska få ske.<sup>10</sup> Om allmänheten upplever att lagringsskyldigheten kan komma att utökas på mer eller mindre skönsmissiga och godtyckliga grunder, samtidigt som det saknas reella möjligheter att kontrollera myndigheternas beslut härom, bidrar detta till att medborgarna upplever att de i alltför hög grad är föremål för övervakning och att detta kan skada allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Som Advokatsamfundet framhållit i sitt tidigare remissyttrande avseende SOU 2023:22 ska Säkerhetspolisens förelägganden kunna vara generella och odifferentierade. De ska även kunna meddelas utan att vare sig den som föreläggs eller allmänheten kommer att få veta vad som föranlett föreläggandet. Oaktat att Advokatsamfundet har förståelse för att det knappast är möjligt att mer detaljerat reglera vilka förutsättningar som ska gälla för lagringsskyldigheten, blir det fråga om ett sådant utökat ingrepp i den personliga integriteten som på grund av sin oförutsebara natur är särskilt känsligt. Om allmänheten upplever sig som godtyckligt övervakade av samhället, kan detta leda till att förtroendet för samhället och rättssystemet undergrävs. Som Advokatsamfundet tidigare påtalat var det bland annat sådana förhållanden som föranledde EU-domstolen att ogiltigförklara det tidigare gällande datalagringsdirektivet.<sup>11</sup> Advokatsamfundet finner fortfarande inte att det har framkommit något som tyder på att allmänheten skulle ha ändrat inställning till att bli övervakade, varför denna risk sannolikt kvarstår. Advokatsamfundet anser det vara mycket angeläget att de kontrollmekanismer som

---

<sup>10</sup> Se Utkastet, s. 43.

<sup>11</sup> Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG och EU-domstolens dom i de förenade målen C-293/12 och C-594/12, *Digital Rights Ireland m.fl.*



föreslås är tillräckligt effektiva, så att medborgarnas förtroende för samhället inte skadas i alltför hög grad, men känner inte att det i tillräcklig grad har bedömts hur allmänheten kan komma att ställa sig till den ytterligare övervakning av dem som de föreslagna bestämmelserna kommer att innebära. En mer ingående analys av denna frågeställning skulle kunna bidra till att utredningen bakom de föreslagna bestämmelserna framstår som mera robust och visa att integriteten och allmänhetens inställning verkligen har betydelse i sammanhanget.

#### *Försvarsunderrättelsedomstolarna som kontrollorgan*

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska Säkerhetspolisen få fatta beslut om nationell säkerhetslagring och beslutet ska få verkställas omedelbart. För att Säkerhetspolisen ska få fatta ett sådant beslut måste det dock föreligga ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet och åtgärden måste vara absolut nödvändig.<sup>12</sup> Därefter ska beslutet underställas Försvarsunderrättelsedomstolen som ska överpröva Säkerhetspolisens beslut.<sup>13</sup>

Om Säkerhetspolisen nu ska få fatta beslut av detta slag, har Advokatsamfundet svårt att se några andra och lämpligare alternativ till att tillvarata integritets- och rättssäkerhetsfrågorna än vad som nu föreslagits. Detta innebär att Advokatsamfundet kan ställa sig bakom de föreslagna bestämmelserna i denna del och därmed även att Försvarsunderrättelsedomstolen blir den kontrollinstans som ska överpröva besluten. Det finns dock ändå anledning att särskilt uppmärksamma vissa frågeställningar.

Advokatsamfundet har i sitt remissyttrande avseende SOU 2023:22 påtalat att det är en brist att det inte ska ske någon fortlöpande kontroll avseende hur lagringen fortlöper. En sådan kontroll är inte orimlig eller onödig när det nu är fråga om att ge myndigheterna en sådan vidsträckt möjlighet att besluta om lagring som förslaget innebär och när detta utgör ett så allvarligt ingrepp i den personliga integriteten som detta typiskt sett utgör.<sup>14</sup> När det i utkastet till lagrådsremiss anges att en fortlöpande kontroll inte behövs, har det enligt Advokatsamfundets uppfattning inte tagits

---

<sup>12</sup> Se 2 § i den föreslagna lagen om lagring av och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i syfte att skydda Sveriges säkerhet, Utkastet s. 4.

<sup>13</sup> Se 6 och 7 §§ i den föreslagna lagen om lagring av och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i syfte att skydda Sveriges säkerhet, Utkastet s. 5.

<sup>14</sup> Se Utkastet, s. 54.

tillräcklig hänsyn till, och inte heller förts något närmare resonemang kring, hur detta kan påverka allmänhetens inställning till och förtroende för de föreslagna åtgärderna.

Advokatsamfundet är även tveksamt till om Försvarsunderrättelsesdomstolen kommer att kunna ha den insyn i de förhållanden som föranlett Säkerhetspolisens beslut som krävs för att kunna bedöma om det verkligen föreligger ett hot mot Sveriges säkerhet som är ”allvarligt” och att åtgärden även är ”absolut nödvändig”. Det finns enligt Advokatsamfundets bedömning därför en uppenbar risk för att domstolen i de flesta fall inte kommer att kunna göra annat än att förlita sig på Säkerhetspolisens beslut och att besluten därför inte kommer att bli föremål för någon egentlig överprövning. Till detta kommer att ärendena om nationell säkerhetslagring är av sådan art att så gott som allt som förekommit typiskt sett kommer att omfattas av sekretess. Advokatsamfundet förutspår därför att det kommer att bli svårt att i efterhand kontrollera beslutens laglighet eller lämplighet, vilket givetvis inte är acceptabelt.

#### *Ombud för nationell säkerhetslagring*

För att bevaka enskildas intressen i ärenden om nationell säkerhetslagring ska det enligt de föreslagna bestämmelserna finnas ett offentligt ombud för nationell säkerhetslagring. Ombudet ska vara svensk medborgare och ha varit ordinarie domare, vara eller ha varit advokat eller ha motsvarande juridisk erfarenhet.<sup>15</sup> Ombudet ska enligt utredningens förslag närvara vid det sammanträde som ska hållas vid Försvarsunderrättelsesdomstolen, efter det att ett beslut om nationell säkerhetslagring underställts dit.

Det är viktigt att det finns åtminstone någon representant för integritets- och rättssäkerhetsintressena som medverkar vid hanteringen av ärendena om nationell säkerhetslagring. Advokatsamfundet anser att inrättandet av sådana ombud kan bidra till att integritets- och rättssäkerhetsfrågorna i viss grad uppmärksammas i ärendena.

Därför kan Advokatsamfundet ställa sig bakom förslaget i denna del, men får samtidigt uttrycka tveksamhet över vilken egentlig betydelse ombuden kommer att få. De föreslagna bestämmelserna har nämligen en stark slagsida till fördel för samhällets intresse i åtgärderna, samtidigt som utredningen har bestått av personer som till större del företrätt sådana intressen.<sup>16</sup> Advokatsamfundet befarar därför att ombudets

---

<sup>15</sup> Se Utkastet, s. 51 ff.

<sup>16</sup> Se SOU 2023:22 s. 3 f.





ställning kommer att vara alltför svag i sammanhanget för att i realiteten kunna påverka besluten i ärendena. På grund av den sekretess som kommer att gälla i ärendena kommer dessutom möjligheterna att i efterhand kunna kontrollera vilken betydelse ombuden har haft, att bli ytterst begränsad.

Denna problematik har inte i tillräcklig grad beaktats vare sig i utredningen eller i utkastet till lagrådsremiss. Advokatsamfundet anser det därför nödvändigt att det görs en djupare analys avseende hur det kan säkerställas att ombudens roll och efterhandskontrollen verkligen leder till ett förstärkt integritetsskydd och inte endast blir av kosmetisk natur.

En annan fråga rör den tystnadsplikt som enligt de föreslagna bestämmelserna ska gälla för sådana ombud som inte är offentliganställda och som därmed inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bestämmelser. Sådana ombud ska enligt förslaget vara förhindrade att obehörigen röja vad de fått kännedom om i ett ärende om nationell säkerhetslagring. Advokatsamfundet anser inte att det tillräckligt klart framgår när ett röjande ska anses vara behörigt. Det anges i och för sig att ombudet inte ska vara förhindrat att redogöra för uppgifterna hos Försvarsunderrättelsesdomstolen i samband med en överprövning, men det framgår inte om det skulle kunna anses vara ett behörigt röjande om ombudet exempelvis gör en anmälan till någon myndighet som har till uppgift att utöva tillsyn. Tystnadsplikten skulle även kunna uppfattas så att den hindrar ombudet från att till Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) anmäla en lagstridig behandling av personuppgifter eller att det skulle strida mot tystnadsplikten om ombudet uttalar sig i generella termer om bristfälligheter i förfarandena, utan att detta angår ett ärende om nationell säkerhetslagring.<sup>17</sup> Advokatsamfundet efterlyser därför en mer uttömmande exemplifiering av vilka slags röjanden som skulle kunna anses vara behöriga.

Advokatsamfundet anser det vidare nödvändigt med en djupare analys av de konsekvenser förslagen kan få för rättssäkerhets- och integritetsfrågorna i stort och hur dessa på ett bättre sätt skulle kunna säkerställas än vad som nu är fallet.

---

<sup>17</sup> Se Utkastet, s. 72 och 113.

### *Kostnaderna*

Advokatsamfundet anser fortfarande, såsom framhållits i remissyttrandet till SOU 2023:22, att de föreslagna bestämmelserna kommer att medföra att enskilda drabbas av vissa kostnader för lagringen, inte minst när de i viss omfattning måste anvisa personal för sådant ändamål. Advokatsamfundet ställer sig fortfarande tveksamt till rimligheten i att låta enskilda aktörer bära kostnader för olika åtgärder som ingår i eller senare läggs till grund för brottsutredningar, när sådan verksamhet är samhällets ansvar.

### *Avslutande synpunkter*

Advokatsamfundet har tidigare uttryckt oro över implementeringen av det tidigare trafikdatalagringsdirektivet och dess konsekvenser.<sup>18</sup> De nu aktuella föreslagna bestämmelserna kommer att medföra en än mer utökad generell övervakning och uppgiftslagring. Detta måste enligt Advokatsamfundets uppfattning ses i ett större sammanhang, där allt fler skyldigheter att lagra information för att tillgodose olika myndigheters behov återkommande införs i lagstiftningen. Leverantörerna av olika elektroniska kommunikationsnät och tjänster kommer i allt högre grad att tvingas medverka i utförandet av uppgifter som typiskt sett åvilar statliga myndigheter och utgör del i deras myndighetsutövning. De föreslagna bestämmelserna kommer att medföra att den enskildes privata sfär krymper i en allt högre utsträckning, som är svår att motivera med nyttan av utredningens förslag. Samtidigt har utredningen (SOU 2023:22) genomgående haft en personell sammansättning som ger en mycket stor övervikt åt de intressen som förespråkar ingripande åtgärder och det har även ingått i utredningarnas uttryckliga uppdrag att möjliggöra åtgärderna. Detta leder, enligt Advokatsamfundet, till att frågor om rättssäkerhet och personlig integritet systematiskt hamnar i ett underläge i utredningarna.

Advokatsamfundet är därför fortsatt av uppfattningen att den utveckling som utredningens förslag skulle leda till och som i huvudsak också förespråkas i lagrådsremissutkastet, är oroväckande ur ett integritetsskyddsperspektiv. Hoten mot Sveriges säkerhet måste naturligtvis bekämpas, men samtidigt är ett bibehållet förtroende mellan samhället och de enskilda mycket värdefullt och viktigt för

---

<sup>18</sup> Se Advokatsamfundets remissyttrande den 13 mars 2008 över betänkandet Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning (SOU 2007:76).



värnandet av den demokratiska rättsstaten. Varken i den underliggande utredningen eller utkastet till lagrådsremiss har man, enligt Advokatsamfundet, tagit tillräcklig hänsyn till dessa frågor.

Mot denna bakgrund och vid en samlad bedömning kan Advokatsamfundet – med de undantag som redovisats ovan – därför inte ställa sig bakom förslagen i lagrådsremissutkastet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander