

Tele2 Sverige AB
Box 62
164 40 Kista
Telephone +46 8 562 640 00
Fax: +46 8 562 642 00
www.tele2.se

16-01-2025, FINAL

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Insänt endast via e-post till följande adresser:
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.da@regeringskansliet.se

Yttrande över utkastet till lagrådsremiss *Datalagring och tillgång till elektronisk information*

Tele2 Sverige AB ("Tele2") har tagit del av utkastet till lagrådsremiss *Datalagring och åtkomst till elektronisk information ("Lagrådsremissen")*, som Justitiedepartementet remitterade den 22 november, 2024, med dnr. Ju2024/02286. Tele2 får härmed inkomma med följande yttrande.

1. Utökad och enhetlig lagringstid och bredare användning för viss brottsbekämpningslagring

Tele2 noterar att det i Lagrådsremissen föreslås dels att abonnemangsuppgifter, som lagras för brottsbekämpande ändamål (alltså sådan lagring som sker inom ramen för "vanlig" datalagring och inte säkerhetslagring), ska lagras längre (1 år istället för 6 respektive 10 månader), dels att lagringstiden för sådana uppgifter ska göras odifferentierad (samma lagringstid föreslås gälla för alla abonnemangsuppgifter), dels att sådana uppgifter ska kunna behandlas även för andra ändamål än utlämning till brottsbekämpande myndigheter.

I fråga om förslaget på längre och mer enhetlig lagringstid konstaterar Tele2 att de nu gällande och differentierade lagringstiderna beslutades så sent som 2019 efter den s.k. Tele2-domen i syfte att säkerställa att svenska datalagringsbestämmelser var förenliga med EU-rätten. De domar som EU-domstolen meddelat efter Tele2-domen ger inte, vilket redovisas i SOU 2023:22, några indikationer på att EU-domstolens bedömning av odifferentierad lagring för brottsbekämpande ändamål väsentligt har förändrats; snarare har ställningstagandena i Tele2-domen i fråga om kravet på differentierad lagring bekräftats. Det synes därmed både riskabelt (i fråga om risken för framgångsrika överklaganden) och direkt motsägelsefullt att föreslå *minskad* differentiering i fråga om "vanlig" brottsbekämpningslagring.

EU-domstolen har ju redan en gång dömt ut helt odifferentierad lagring för "vanlig" brottsbekämpande verksamhet i Sverige genom Tele2-domen. Konsekvensen av att svensk datalagring bedömdes oförenlig med EU-rätten fick långtgående och negativa effekter för svenska brottsbekämpande myndigheters verksamheter under lång tid. Det vore olyckligt om en liknande situation uppstod igen som en konsekvens av regeringens önskemål om att återinföra odifferentierad lagring för brottsbekämpning.

I fråga om förslaget på att abonnemangsuppgifter som lagrats för brottsbekämpande ändamål ska kunna behandlas även för andra ändamål än utlämning till brottsbekämpande myndigheter, konstaterar Tele2 att regeringen tycks missförstå den funktion som dagens begränsning fyller i fråga om proportionaliteten i lagringsskyldigheten.

Idag hålls uppgifter som lagrats för brottsbekämpande ändamål, som har viss lagstadgad lagringstid, separerade från uppgifter som lagrats för operatörernas egna ändamål (t ex fakturering, marknadsföring, felsökning etc.), som har andra lagringstider och vars lagringstider revideras löpande i förhållande till operatörernas behov. Lagringen för brottsbekämpande ändamål är en skyldighet, medan lagringen för egna ändamål är en rättighet (en begränsad sådan).

Proportionaliteten i lagringsskyldigheten är strikt knuten till syftet med just den lagringen, det vill säga att de lagrade uppgifterna ska kunna begäras ut av brottsbekämpande myndigheter och användas för brottsbekämpande ändamål.

Om de brottsbekämpningslagrade abonnemangsuppgifterna också skulle kunna begäras ut och användas av t ex Skatteverket för att underlätta skatteutredningar, skulle lagringsskyldighetens syfte, och därmed dess proportionalitet, förändras. Det går inte att hävda att uppgifter lagras för ett visst syfte, för att sedan låta samma uppgifter användas för andra syften och samtidigt hävda att syftet med lagringen är oförändrat. Syftet med uppgifterna som lagras i enlighet med lagringsskyldigheten är just att de ska kunna lämnas ut till vissa myndigheter som behöver uppgifterna i viss verksamhet. Att utöka både kretsen av myndigheter som ska kunna begära ut de lagringsskyldiga uppgifterna, och den verksamhet som de lagringsskyldiga uppgifterna ska få användas i, är således detsamma som att i grunden förändra syftet med den lagstadgade lagringen.

Då skulle det inte längre röra sig om abonnemangsuppgifter som lagrats för brottsbekämpande ändamål, utan snarare om abonnemangsuppgifter som lagrats för alla de ändamål som räknas upp i 9 kap. 33 § LEK. Huruvida det finns lagligt stöd för en sådan mycket breddad lagringsskyldighet har inte utretts, och någon ny proportionalitetsbedömning som tar hänsyn till de föreslagna helt nya syftena med lagringsskyldigheten presenteras inte över huvud taget i Lagrådsremissen.

Mot bakgrund av det ovanstående **avstyrker** Tele2 såväl förslaget om en förlängd och enhetlig lagringstid för abonnemangsuppgifter som förslaget om att abonnemangsuppgifter ska kunna behandlas även för andra ändamål än utlämning till brottsbekämpande myndigheter.

2. Nationell säkerhetslagring

Oklart vilka signaleringsuppgifter som ska lagras

Enligt Lagrådsremissen ska den nya skyldigheten om nationell säkerhetslagring bland annat omfatta "lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter och som rör användare som är fysiska personer eller abonnenter". Lagrådsremissen noterar att sådana uppgifter "har betydelse för kartläggning av var enskilda har befunnit sig". Lagrådsremissen konstaterar också att sådana uppgifter "kan exempelvis röra periodiska uppdateringar, registrering- och bortkoppling från mobilnät och andra uppgifter som genererats i syfte att initiera, upprätthålla och avsluta sessioner och tjänster under pågående internetåtkomst."

Någon närmare precisering av vilka uppgifter som avses ges inte i Lagrådsremissen. Härvidlag uppmärksammar Tele2 att enorma mängder nätteknisk signalering konstant genereras i ett mobilnät. Skillnaden mellan att lagra *all* signalering och att lagra en *mindre delmängd* av all signalering är stor. Utan en närmare precisering av vilken signaleringsdata som enligt lagstiftaren ska lagras inom ramen för nationell säkerhetslagring är det mycket komplicerat att göra konsekvensbedömningar såväl som att påbörja design av tekniska lösningar.

På motsvarande sätt kommer det att bli helt avgörande att utlämningsformatet specificeras i detalj innan de lagringsskyldiga börjar designa de lösningar som ska leverera uppgifter som lagrats för nationell säkerhet. Utlämningsformatet har inte bara stor påverkan på kostnaden för de tekniska lösningar som de lagringsskyldiga ska utveckla, utan också för de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att tillgodogöra sig uppgifterna. Hanteringen av attentatet mot Drottninggatan visade på denna betydelse med stor tydlighet.

I denna del noterar Lagradsremissen att det kan "också meddelas närmare föreskrifter på lägre nivå än lag beträffande vilka uppgifter som ska lagras" och att sådana "föreskrifter kan underlätta hanteringen av vad som närmare ska lagras och bidra till att mängden uppgifter står i rimlig proportion till syftet med lagringen."

Tele2 **föreslår** härvidlag att genomförandebestämmelserna formuleras på ett sådant sätt att någon teknisk utveckling av lösningar för lagring av signaleringsdata inte ska förväntas kunna initieras av de lagringsskyldiga förrän sådana närmare föreskrifter, som i detalj specificerar vilka signaleringsdatapunkter som ska lagras och i vilka format som uppgifterna ska lämnas ut, har beslutats och offentliggjort av behörig myndighet.

Missbedömningar i fråga om ersättningsmodell

I Lagradsremissen föreslås att den som är skyldig att lagra uppgifter enligt ett beslut om nationell säkerhetslagring ska ha rätt till ersättning för kostnader som uppstår när uppgifter som lagrats enligt ett beslut om nationell säkerhetslagring lämnas ut. Med andra ord föreslår Lagradsremissen att ersättningsmodellen för nationell säkerhetslagring ska vara densamma som "vanlig" brottsbekämpningslagring.

Skälen för detta är enligt Lagradsremissen två. *För det första* anförs det att "förhoppningen [är] att en sådan lagringsskyldighet inte kommer att vara vanligt förekommande och att det, sett över tid, rör sig om en hanterbar kostnad. *För det andra* hänvisar Lagradsremissen till den ersättningsordning som gäller för "vanlig" brottsbekämpningslagring och anför att den ordningen har sin utgångspunkt i ställningstagandet att det finns verksamhetsområden där samhället, som en förutsättning för att tillåta ett företag att driva näringsverksamhet, kräver att vissa samhällsliga intressen beaktas. Lagradsremissen tycks i denna del mena att nationell säkerhet är ett sådant visst samhällsligt intresse, jämte t ex brottsbekämpning.

Tele2 konstaterar att regeringens båda skäl präglas av missförstånd, missbedömningar och motsägelser.

I fråga om det första skälet, alltså att kostnaden för lagringsskyldigheten får förväntas bli "hanterbar" eftersom lagringsskyldigheten "inte kommer att vara vanligt förekommande", kan det konstateras att regeringen uppenbarligen saknar kompetens att bedöma vilka åtgärder som de lagringsskyldiga kommer att behöva vidta för att *ha förmåga* att verkställa nationell säkerhetslagring. Förmågan att verkställa nationell säkerhetslagring kommer nämligen att behöva utvecklas alldeles oavsett om någon nationell säkerhetslagring i praktiken kommer att behöva verkställas eller inte. Det torde vara uppenbart att utvecklingen av en sådan förmåga inte kan starta i samband med ett beslut om nationell säkerhetslagring – det kommer då att vara för sent. Utvecklingen av förmågan till nationell säkerhetslagring och till utlämning av sådana lagrade uppgifter, och kostnaden för denna förmågeutveckling, är tvärtemot vad regeringen har antagit komplett oberoende av den förväntade frekvensen i beslut om nationell säkerhetslagring. Någon grund för regeringens "förhoppning" finns med andra ord inte.

Att utveckla förmågan till nationell säkerhetslagring och till utlämning av sådana lagrade uppgifter måste förväntas bli kostsamt. Skälen till detta är framför allt tre.

För det första kommer utvecklingen att avse en *helt ny lagringsförmåga*. Tele2 har idag inget behov av central lagring av signaleringsdata. Det finns helt enkelt inga behov i en operatörs normala verksamhet av centralt lagrad signaleringsdata. För att ha förmåga till nationell säkerhetslagring kommer operatörerna således att behöva sätta upp helt nya dataflöden som saknar relevans för operatörernas ordinarie verksamhet.

För det andra, och för det fall utvalda delar av signaleringsuppgifterna ska lagras (vilket det får antas eftersom lagring av all signaleringsdata skulle sakna ett rimligt syfte), kommer det att krävas *avancerade urvals- och filtreringsverktyg* som i den enorma mängd nätteknisk signaleringsdata som konstant genereras i ett mobilnät ska skilja ut och avleda de dataflöden vars innehåll ska lagras.

För det tredje måste det förväntas krävas lika avancerade verktyg för att göra de utvalda signaleringsuppgifterna *läsbara*.

Samtliga dessa utmaningar kommer behöva mötas med kostsam tekniska utveckling som alltså kommer att behöva vidtas *helt oberoende* av om någon nationell säkerhetslagring någonsin kommer att beordras eller inte.

I fråga om det andra skälet, alltså att det – på motsvarande sätt som vid "vanlig" brottsbekämpningslagring - finns verksamhetsområden där samhället, som en förutsättning för att tillåta ett företag att driva näringsverksamhet, kräver att vissa samhällliga intressen beaktas, konstaterar Tele2 att regeringen tycks bortse från det faktum att nationell säkerhet knappast kan betraktas som ett "vanligt samhällligt intresse". Nationell säkerhet betraktas i normalfallet som det mest centrala samhällliga intresset där statens bestämmanderätt och finansieringsansvar är exklusivt.

Liknelsen vid lagstiftarens bevekelsegrunder för ersättningsmodellen som tillämpas vid "vanlig" brottsbekämpningslagring" är därmed missvisande. Snarare borde ledning tas från t ex totalförvarsområdet, vars syfte – skydd av Sveriges säkerhet – ligger närmare syftet med den i Lagrådsremissen föreslagna nationella säkerhetslagringen. Härvidlag noterar Tele2 t ex att PTS, enligt 1 kap 12§ LEK, får ålägga den som tillhandahåller sådana elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster som är av särskild betydelse från allmän synpunkt att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av elektronisk kommunikation under höjd beredskap. Enligt 1 kap 9§ FEK ska den som åläggs att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av elektronisk kommunikation under höjd beredskap enligt 1 kap. 12 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation erhålla ersättning som svarar mot kostnaden. Vid anpassning till och bidrag från operatörerna till totalförsvaret erhåller således operatörerna kostnadstäckning för hela anpassningen, inte endast för de minst kostnadsdrivande inslagen.

Tele2 upprepar härvidlag att nationell säkerhetslagring i fråga om syfte – d.v.s. skydd av den nationella säkerheten – ligger närmare t ex totalförvarsåtgärder än "vanlig" brottsbekämpningslagring. Vägledning vid valet av ersättningsmodell bör därför sökas inom totalförvarsområdet snarare än "vanligt" brottsbekämpningslagring, och inom totalförvarsområdet är full kostnadstäckning praxis.

Tele2 Sverige AB
Box 62
164 40 Kista
Telephone +46 8 562 640 00
Fax: +46 8 562 642 00
www.tele2.se

16-01-2025, FINAL

Ytterligare en anledning till att liknelsen med ersättningsmodellen för uppgifter som lagrats för "vanlig" brottsbekämpningslagring är felaktig är att utlämningen av nationellt säkerhetslagrade uppgifter aldrig kan förväntas att bli standardiserad. Idag går det inte ens att veta om det kommer att begäras ut några säkerhetslagrade uppgifter över huvud taget, och om det gör det måste det förväntas att varje utlämningstillfälle är helt unikt. Den schablonmodell som idag ofta tillämpas vid utlämning av brottsbekämpningslagrade uppgifter kommer därför med största sannolikhet aldrig att tillämpas vid utlämning av säkerhetslagrade uppgifter.

Mot bakgrund av det ovanstående **avstyrker** Tele2 den i Lagrådsremissen föreslagna ersättningsmodellen, och **föreslår** att de lagringsskyldiga ska erhålla full täckning för kostnader hänförliga till såväl anpassning som drift underhåll av säkerhetslagring samt till utlämnande av uppgifter som säkerhetslagrats.

* * *

Kontaktperson på Tele2
Carl-Johan Rydén
Regleringschef