

## Remissvar delbetänkandet Datalagring – brottsbekämpning och integritet (SOU 2017:75)

### Inledning

Säkerhetspolisen har bl.a. ansvar för att förebygga, förhindra och utreda brott som avser Sveriges säkerhet och för att bekämpa terrorism. Säkerhetspolisen, liksom säkerhetstjänster i andra länder, står inför mycket stora utmaningar. Chefen för säkerhetstjänsten i Storbritannien, MI5, har uttryckt att de står inför ett flerdimensionellt hot som snabbt utvecklas i en skala och takt som aldrig tidigare har skådats. Detta uttalande är lika giltigt för Sveriges del. Att i detta läge minska skyldigheten att lagra trafik- och lokaliseringssuppgifter skulle i många fall kunna få mycket allvarliga konsekvenser, eftersom det avsevärt skulle försämra möjligheterna att förebygga, förhindra och utreda brott.

Enligt Säkerhetspolisen är lagringsskyldigheten och samtliga uppgifter som den omfattar strängt nödvändiga för brottsbekämpningen. Säkerhetspolisens bedömning är att en mer omfattande lagringsskyldighet än vad som föreslås av utredaren skulle vara förenlig med EU-rätten. Detta gäller särskilt inom området nationell säkerhet. Säkerhetspolisen motsätter sig därför utredarens förslag att minska lagringsskyldigheten.

### En effektiv brottsbekämpning

Säkerhetspolisen instämmer i utredarens slutsats att Sverige har en EU-rättslig och folkrättslig skyldighet att ha en välfungerande och effektiv brottsbekämpning. Staten har alltså en skyldighet att skydda enskildas säkerhet och att se till att brott förebyggs, utreds och att gärningsmän ställs till svars. Denna skyldighet gäller givetvis även brott med koppling till den elektroniska miljön. Utredaren anför att om de brottsbekämpande myndigheterna inte skulle ha tillgång till adekvata utredningsverktyg i den elektroniska miljön så skulle brotten i vissa fall vara omöjliga att klara upp och brottsoffer i motsvarande omfattning vara skyddslösa. Vissa brott skulle

Datum  
2018-01-29

Diarienummer  
2017-23762-2

i praktiken kunna bli straffria och många brottsoffer skulle aldrig kunna få upprättelse. Säkerhetspolisen instämmer fullt ut i utredarens slutsats att det skulle strida mot Sveriges åtaganden att inte ge de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att effektivt utreda brott i den elektroniska miljön.

Lagringsskyldigheten och samtliga uppgifter som den i dag omfattar är strängt nödvändiga för brottsbekämpningen. Trafik- och lokaliseringsuppgifter är av helt avgörande betydelse för såväl underrättelse- som förundersökningsverksamhet. Uppgifterna används i stort sett i varje utredning av grov brottslighet. För en närmare beskrivning av behovet av uppgifterna hänvisar Säkerhetspolisen till de särskilda yttranden som har lämnats av de experter i utredningen som representerat brottsbekämpande myndigheter (s. 330 och 347 i utredningen). Att uppgifterna är nödvändiga för brottsbekämpningen innebär att varje minskning av lagringsskyldigheten kommer att medföra försämrade möjligheter att förebygga, förhindra och utreda brott. Konsekvenserna av en sådan försämring kan i många fall bli mycket allvarliga.

Säkerhetspolisen vill i detta sammanhang särskilt framhålla att analyser av elektronisk kommunikation är en ovärderlig del av myndighetens underrättelsearbete. Även regeringen har konstaterat att Säkerhetspolisen har ett uppenbart behov av uppgifter om elektronisk kommunikation för att kunna bedriva kontraspionageverksamhet och arbete mot terrorism (prop. 2016/17:186 s. 9). Det är inte heller möjligt att inhämta motsvarande uppgifter på annat sätt, som t.ex. genom fysisk spaning. Fysisk spaning kan för övrigt många gånger vara en mer integritetskränkande inhämtningsmetod än inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter.

### **EU-rättens indirekta inflytande på områdena för nationell säkerhet och brottsbekämpning**

Som utredaren konstaterar har Sverige inte tilldelat EU någon generell befogenhet på det brottsbekämpande området. Dessutom framgår av fördraget om den Europeiska Unionen att den nationella säkerheten också i fortsättningen ska vara varje medlemsstats eget ansvar (artikel 4.2).

Direktiv 2002/58/EG, som ligger till grund för EU-domstolens dom, har som syfte att säkerställa ett likvärdigt skydd för grundläggande fri- och rättigheter vid behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation samt att säkerställa fri rörlighet för dessa uppgifter inom EU (artikel 1.1). Direktivet ska inte i något fall tillämpas på verksamheter som avser allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område (artikel 1.3). Trots detta har EU-domstolen kommit till slutsatsen att Sveriges och andra medlemsstaters lagstiftning om datalagring faller inom tillämpningsområdet för direktivet. Detta innebär, som utredaren funnit, att EU-rätten indirekt får inflytande på områdena för nationell säkerhet och brottsbekämpning. EU-domstolens resonemang bygger på att en undantagsbestämmelse i direktivet (artikel 15) annars helt

Datum  
2018-01-29

Diarienummer  
2017-23762-2

skulle fräntas sin ändamålsenliga verkan. Säkerhetspolisen kan dock konstatera att domstolens resonemang innebär att artikel 1.3 i direktivet i stället fräntas sin ändamålsenliga verkan, på ett sätt som dessutom är svårt att förena med artikel 4.2 i EU-fördraget.

Som framgått ovan följer det av domen att EU-rätten på ett indirekt sätt styr utrymmet för den svenska datalagringslagstiftningen. Utredaren drar slutsatsen att datalagringsfrågan är underkastad samma EU-rättsliga regelverk oavsett om det är fråga om brottsbekämpning som handhas av den öppna polisen, Tullverket eller Ekobrottsmyndigheten eller om det är fråga om brottsbekämpning som handhas av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen vill dock understryka att detta inte innebär att det EU-rättsliga utrymmet för datalagring är lika begränsat när det gäller nationell säkerhet som det är när det gäller brottsbekämpning i övrigt. Tvärtom har EU-domstolen klart indikerat att vikten av att kunna bekämpa brott mot den nationella säkerheten kan motivera mer tillåtande regler vad gäller datalagring, särskilt vad gäller tillgången till lagrade uppgifter (punkt 119 i domen). Enligt Säkerhetspolisen tillåter EU-rätten alltså en mer omfattande lagringsskyldighet för brottsbekämpning som rör Sveriges säkerhet än för bekämpning av andra, i och för sig nog så allvarliga, brott. En sådan mer omfattande lagringsskyldighet kan nämligen anses vara strängt nödvändig i EU-domstolens mening, dvs. uppfylla proportionalitetsprincipen, när det gäller just bekämpandet av brott mot den nationella säkerheten. Fler uppgifter skulle alltså kunna omfattas av en lagringsskyldighet inom området nationell säkerhet än vad som gäller generellt inom brottsbekämpningen.

Mot denna bakgrund saknar Säkerhetspolisen närmare resonemang i utredningen om utrymmet för att i svensk rätt ha en mer långtgående datalagringslagstiftning inom området nationell säkerhet, dvs. inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Med hänsyn till datalagrings betydelse för Säkerhetspolisens möjligheter att skydda Sveriges säkerhet och att bekämpa terrorism utgår Säkerhetspolisen från att denna fråga kommer att övervägas ytterligare. Om lagringsskyldigheten skulle minska på det sätt som utredaren föreslår kommer det enligt Säkerhetspolisen bli nödvändigt att anta mer långtgående regler inom området nationell säkerhet.

### **Abonnemangsuppgifter inklusive ip-adresser**

Utredaren har efter en ingående analys kommit fram till att EU-domstolens dom inte rör abonnemangsuppgifter utan endast trafik- och lokaliseringssuppgifter samt att ip-adresser utgör abonnemangsuppgifter. Säkerhetspolisen välkomnar detta och instämmer i denna bedömning. Frågan om ip-adresser utgör abonnemangsuppgifter har återkommande väckts av vissa operatörer som skäl för att vägra att lämna ut uppgifter om sådana adresser till brottsbekämpande myndigheter. Det vore därför välkommet om lagstiftaren gav uttryck för samma uppfattning som utredaren i denna fråga. Det skulle kunna råda bot på dagens situation, där

Datum  
2018-01-29

Diarienummer  
2017-23762-2

vissa brott riskerar att inte kunna utredas på grund av gärningsmannens val av operatör.

### **Förslagets förenlighet med EU-rätten**

I remissen ombeds remissinstanserna att särskilt lämna synpunkter i fråga om förslagets förenlighet med EU-rätten.

EU-domstolen har i sin dom slagit fast att EU-rätten utgör hinder för en nationell lagstiftning som i brottsbekämpande syfte föreskriver en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafik- och lokaliseringssuppgifter avseende samtliga abonnenter och användare och samtliga elektroniska kommunikationsmedel. Som utredaren konstaterar är det dock långt ifrån samtliga trafik- och lokaliseringssuppgifter som omfattas av den svenska datalagringslagstiftningen.

De uppgifter som omfattas av den svenska lagstiftningen utgör en minimilista av uppgifter som redan vid sin tillkomst avsåg att täcka de brottsbekämpande myndigheternas mest grundläggande behov. Denna uppfattning har också framförts av de experter i utredningen som representerat brottsbekämpande myndigheter (s. 333 och 350). Teknikutvecklingen för dessutom med sig att denna minimilista relativt sett blir mindre och mindre i förhållande till samtliga de trafik- och lokaliseringssuppgifter som operatörerna behandlar och de kommunikationsmedel som finns. Enligt Säkerhetspolisen var lagring redan innan EU-domstolens dom ett undantag och inte en huvudregel. Som utredaren anför måste dessutom domslutet tolkas i ljuset av hur Kammarrätten i Stockholm beskrivit den svenska lagstiftningen och formulerat sina frågor till EU-domstolen. Enligt Säkerhetspolisen finns det fortfarande ett betydande utrymme för nationella krav på lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter. EU-rätten kräver endast att lagringen ska vara strängt nödvändig för brottsbekämpningen, dvs. förenlig med proportionalitetsprincipen, och att lagringen inte får vara allomfattande.

Vidare har EU-domstolen i sin dom presenterat en form av riktad lagring som enligt domstolen inte strider mot EU-rätten (punkterna 108–111). Säkerhetspolisen instämmer i utredarens slutsats att denna modell endast kan betraktas som ett exempel på hur datalagringsregler skulle kunna utformas. Innehållet i denna del av domen kan alltså inte uppfattas som bindande för medlemsstaterna. Säkerhetspolisen instämmer även i utredarens bedömning att en riktad lagring skulle vara av ringa nytta för de brottsbekämpande myndigheterna samtidigt som integritetsintrånget för de berörda personerna skulle vara påtagligt. En riktad lagring är därför inte ett gångbart alternativ till den mer generella lagring som hittills gällt och som utredaren föreslår.

Datum  
2018-01-29

Diarienummer  
2017-23762-2

Mot denna bakgrund står det klart att utredarens förslag om en ännu mer begränsad datalagring än som hittills gällt är förenlig med EU-rätten. Säkerhetspolisens bedömning är att även en mer omfattande lagringsskyldighet än vad som föreslås av utredaren skulle vara förenlig med EU-rätten. Detta gäller särskilt inom området nationell säkerhet. Säkerhetspolisen motsätter sig därför utredarens förslag att minska lagringsskyldigheten.

### **Konsekvenserna av förslaget att minska lagringsskyldigheten**

Utredarens förslag innebär att nuvarande lagringsskyldighet ska minska tämligen kraftigt. Utredaren har vidare uttryckt att förslaget möjligen kommer att innebära att de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att bekämpa brottslighet försämras i någon mån (s. 295). Denna beskrivning av konsekvenserna för brottsbekämpningen är inte korrekt. I själva verket kommer förslaget helt säkert leda till att brottsbekämpande myndigheters förmåga att förebygga, förhindra och utreda brott försämras avsevärt. Faktum är att den brottsbekämpande förmågan redan har försämrats efter EU-domstolens dom, eftersom flera operatörer redan har minskat och i vissa fall helt stoppat lagringen av trafik- och lokaliseringssuppgifter.

### **Närmare om förslagen**

#### **Operatörernas användning av NAT-teknik**

Säkerhetspolisen välkomnar utredarens förslag att operatörernas användning av NAT-teknik (en teknik för att tillåta att flera abonnenter delar på en och samma publika ip-adress) inte ska påverka möjligheterna till identifiering av slutanvändare vid internetanslutning.

#### **Telefonitjänst och meddelandehantering**

Utredaren föreslår att det inte ska lagras några uppgifter vid telefoni eller meddelandehantering som sker inom det fasta telefoninätet eller genom fasta internetanslutningar. Enligt Säkerhetspolisen kan det dock inte anses oproportionerligt att låta lagringsskyldigheten omfatta fast telefoni. Om lagringsskyldigheten inte omfattar fast telefoni eller fast ip-telefoni kommer detta leda till svåra gränsdragningar mellan vad som är en fast respektive en mobil nätanslutningspunkt. Det bör härvid beaktas att ip-telefoni kan användas från såväl fast telefon som mobiltelefon. Om den föreslagna begränsningen genomförs är det dessutom stor risk att detta blir handlingsdirigerande för de kriminella. Förslaget gör det nämligen möjligt att med mycket enkla medel flytta sin elektroniska kommunikation för att därigenom helt hamna utanför brottsbekämpande myndigheters räckhåll.

Utredarens förslag innebär vidare att lokaliseringssuppgifter endast ska lagras vid samtals början och slut. Att lokaliseringssuppgifter hittills inte ska lagras vid meddelandetjänster beror dock sannolikt på ett rent förbiseende. Med tanke på den stora betydelse som lokaliseringssuppgifter kan ha för

Datum  
2018-01-29

Diarienummer  
2017-23762-2

brottsbekämpningen anser Säkerhetspolisen att detta förbiseende nu bör rättas till.

### **En differentierad lagringstid**

Förslaget innebär att lagringstiderna för uppgifterna ska differentieras. Bland annat ska lokaliseringssuppgifter vid samtal lagras i endast två månader. Enligt Säkerhetspolisen kommer en så kort lagringstid att utgöra ett allvarligt problem för brottsbekämpande myndigheter. En differentierad lagringstid, där vissa uppgifter lagras mycket kort tid, skulle dessutom i många fall göra det omöjligt att rekonstruera en kommunikationskedja. Säkerhetspolisen förordar därför en längre lagringstid än den som utredaren föreslår, minst den som gäller i dag, sex månader.

### **Förhandskontroll av domstol eller oberoende myndighet**

Utredaren föreslår att åklagare utses som oberoende myndighet att fatta beslut om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Säkerhetspolisen har inget att erinra mot detta. Däremot vill Säkerhetspolisen framhålla att en flytt av beslutanderätten från myndigheten inte skulle innebära att myndighetens kostnader minskar på det sätt som anges i konsekvensanalysen och förslaget till minskade anslag (s. 295). Eftersom förslaget innebär att beslutsvägen blir längre kan det snarare förväntas att det skulle leda till kostnadsökningar för Säkerhetspolisen.

### **Fortsatt tillgång till uppgifter som operatörerna sparar för egna ändamål**

Säkerhetspolisen ser mycket positivt på att de brottsbekämpande myndigheternas tillgång även fortsättningsvis ska gälla uppgifter som operatörerna sparar för sina egna ändamål, t.ex. uppgifter som behövs för fakturering.

### **Lagring inom Sverige**

Säkerhetspolisen tillstyrker att uppgifterna som omfattas av lagrings-skyldigheten inte ska få lagras utanför Sverige.

### **Ikraftträdande**

Förslagen i betänkandet föreslås träda i kraft den 1 december 2018. Säkerhetspolisen vill understryka att det är av största vikt att de nya bestämmelserna om datalagring träder i kraft så snart som möjligt.

### **Avslutande kommentarer**

Som framgått ovan baseras EU-domstolens dom på ett direktiv som gäller skydd för personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation och fri rörlighet för sådana uppgifter. Såvitt kan utläsas av direktivet har avsikten aldrig varit att detta direktiv skulle vara styrande för medlemsstaternas lagstiftning inom områdena nationell säkerhet och brottsbekämpning. EU-domstolens bedömning av vissa oklarheter i

Datum  
2018-01-29

Diarienummer  
2017-23762-2

direktivet innebär dock att EU-rätten indirekt får inflytande på dessa områden. Mot bakgrund av att direktivet för närvarande omförhandlas inom EU vill Säkerhetspolisen betona vikten av att regeringen inom EU kraftfullt verkar för en lagringsskyldighet som svarar mot de behov staten har av en både effektiv och rättssäker datalagring.

Även i de delar som inte berörts ovan ansluter sig Säkerhetspolisen avslutningsvis till det särskilda yttrande som lämnats till utredningen av Säkerhetspolisens experter.

---

Detta yttrande har beslutats av säkerhetspolischefen Anders Thornberg. I den slutliga beredningen har även biträdande säkerhetspolischefen Charlotte von Essen, chefsjuristen Per Lagerud och biträdande enhetschefen Ewa Bokwall deltagit. Föredragande har varit verksjuristen Johan Stensbäck.

Anders Thornberg

Johan Stensbäck