



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Datalagring och åtkomst till elektronisk information, SOU 2023:22

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Sammanfattning:

- Åklagarmyndigheten välkomnar den föreslagna utvidgningen av lagrings-skyldigheten, tystnadsplikten och anpassningsskyldigheten till att omfatta nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster ("Noik").
- Myndigheten motsätter sig föreslagna inskränkningar i lagringsskyldigheten, alltså begränsningarna till vissa geografiska områden, platser, personer och teknik.
- För det fall att Sverige, exempelvis till följd av ett avgörande i EU-domstolen som skulle underkänna landets regler för datalagring, tvingas inskränka lagringsskyldigheten, bör den geografiska täckningen göras mer omfattande. Vidare bör den riktade utvidgade lagringen avse en bredare krets personer än enligt föreliggande förslag. Vi ansluter oss således till de synpunkter som i den delen har anförts i det särskilda yttrandet.
- Om en sådan inskränkande lagstiftning införs bör man i den fortsatta beredningen överväga en lösning där Polismyndighetens beslut om riktad lagring tillställs Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden istället för till tjänsteleverantörerna. Det förutsätter dock att det föreligger en generell och odifferentierad lagringsskyldighet som baseras på hot mot nationell säkerhet.
- Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande av frågan ser inte Åklagarmyndigheten tillräckliga skäl att införa en ny lag i syfte att reglera frågan om exekutiv jurisdiktion.

Inledande synpunkter

Svensk brottsbekämpning står inför omfattande utmaningar. Eskalerande gängkonflikter skapar närmast dagliga mord, mordförsök, sprängningar och bränder. Den organiserade brottsligheten förfogar över omfattande resurser som kan omsättas i nya brott och locka unga personer in till ett kriminellt liv.

Detta är, i starkt koncentrat, bakgrunden till att lagstiftaren i ett högt tempo har vidgat möjligheterna att med hjälp av straffprocessuella tvångsmedel hämta in

uppgifter som kan binda gärningsmän till brotten och förhindra förestående allvarliga brott. Det gäller inte minst de lagändringar om hemliga tvångsmedel som trädde i kraft den 1 oktober i år.

Hemliga tvångsmedel är förbehållna utredningar av allvarliga brott. Beslut avseende hemliga tvångsmedel tas i huvudsak av domstol. En grundläggande lagstadgad förutsättning är att utredningsintresset i det enskilda fallet väger tyngre än det integritetsintrång som åtgärden innebär för de som berörs av tvångsmedlet.

Beslut om hemliga tvångsmedel blir ett slag i luften i samma mån som de trafikuppgifter m.m. som beslutet avser inte finns i behåll hos tjänsteleverantörerna. Om inget finns bevarat, finns inget att få ut.

Bara under de allra mest tvingande omständigheter bör det vara aktuellt för Sverige att ointetgöra tidigare lagstiftningsförändringar genom att inskränka tjänsteleverantörernas lagringsskyldighet. Åklagarmyndigheten kan inte se att senare tids EU-domstolsdomar skapar sådana tvingande omständigheter.

De exempel som betänkandet hänvisar till, från Frankrike, Danmark och Belgien, visar att ett land kan förhålla sig olika till de avgöranden från EU-domstolen som hittills kommit på området. Där har man uppenbarligen stannat för att en stat inte kan abdikera från sitt ansvar att söka motverka att medborgarna drabbas av allvarliga brott, utan man har på olika sätt säkerställt en fortsatt omfattande lagringsskyldighet.

Åklagarmyndigheten menar att det helt saknas skäl att i förväg utgå från att den nuvarande svenska lagringsskyldigheten skulle komma att underkännas om den prövades i EU-domstolen. Vi avstyrker därför att de inskränkningar av lagringsskyldigheten som föreslås i betänkandet nu genomförs. Som vi utvecklar nedan menar vi att – om det vid någon tidpunkt blir aktuellt att införa en begränsning av lagringsskyldigheten – lagringen då bör avse väsentligt mer än det som betänkandet har föreslagit.

7 Särskilt om lagring och tillgång till uppgifter i syfte att skydda nationell säkerhet

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt att ålägga tillhandahållare en generell och odifferentierad lagringsskyldighet avseende trafik- och lokaliseringsuppgifter, om målet är att skydda nationell säkerhet.

Åklagarmyndigheten instämmer självfallet i utredarens bedömning att det finns behov av att införa en särskild möjlighet till lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter i syfte att skydda nationell säkerhet.

7.3.3 Säkerhetspolisens beslut om lagring

Utredningen föreslår att det är Säkerhetspolisen som ska bedöma hotet mot den nationella säkerheten och även vara den myndighet som får besluta om generell och odifferentierad lagring. Säkerhetspolisen ska även besluta vilka tillhandahållare som ska omfattas av lagringsskyldigheten och dess närmare omfattning. Beslutet ska begränsas till det som är absolut nödvändigt för syftet med lagringen.

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag men menar, i överensstämmelse med vad som anförs i det särskilda yttrandet, att de nödvändiga begränsningarna endast bör anses gälla tidsaspekten på lagringsskyldigheten. Som yttrandet utvecklar innebär förslaget att lagringsskyldigheten till skydd för nationell säkerhet i vissa avseenden är mer begränsad än den som avser skydd mot annan grov brottslighet, vilket inte kan vara en riktig ordning.

7.3.5 Kontrollorganet

Utredningen föreslår att ett särskilt beslutsorgan inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, SIN, ska införas; Datalagringsdelegationen.

Åklagarmyndigheten ställer sig inte bakom detta förslag, utan anser istället att det förefaller lämpligare att Försvarsunderrättsedomstolen får uppdraget som kontrollorgan. Försvarsunderrättsedomstolen har betydande kunskaper när det gäller frågor om hot mot Sveriges säkerhet. Det bör även vara en allmän strävan att kunskaper på området begränsas till en så liten personkrets som möjligt. Det förefaller också systematiskt olämpligt att inom tillsynsmyndigheten SIN lägga en central beslutsfunktion.

8 Särskilt om lagring och tillgång till uppgifter i syfte att bekämpa grov brottslighet

Inledande synpunkter

Det är uppenbart att en reglering som leder till att vissa geografiska områden undantas från lagringsskyldighet skapar en lång rad svårhanterliga problem, i första hand för brottsbekämpningen men rimligen också för tjänsteleverantörerna. De i detta hänseende ”blinda fläckarna” kommer med nödvändighet att locka kriminella att bedriva sin verksamhet där, liksom att göra potentiella brottsoffer där särskilt sårbara. Båda dessa perspektiv är svåra att acceptera. Till detta kommer de särskilda svårigheter som med nödvändighet uppkommer när väsentliga personer i en brottsutredning har rört sig över de geografiska gränserna mellan täckt och ”otäckt”.

Mot denna bakgrund måste det vara en angelägen uppgift för lagstiftaren att – om en begränsning i lagringsskyldigheten införs – så långt möjligt reducera

dessa negativa verkningar. Det bör i det sammanhanget noteras att en utvidgad riktad lagring avseende person och teknik, inte kan kompensera för en dålig geografisk täckning.

8.3.1 Geografiskt riktad lagring

Med stöd i uttalanden från EU-domstolen har utredningen lagt fram ett förslag om geografiskt riktad lagring. Man har därvid landat i att det är lämpligt att använda sig av Sveriges kommungränser för en indelning av Sverige i olika geografiska områden.

Enligt utredningens förslag ska möjligheten till lagring utgå från officiell statistik som redovisas av Brå. Beräkningen utgår från samtliga brottsanmälningar och utgångspunkten är sannolikheten för att en kommun i en högre grad riskerar att drabbas av grova brott än andra. Således krävs en beräkning av sannolikheten. I syfte att få fram jämförbara sannolikheter används medelvärdet av antalet anmälda brott i kommunerna satt i relation till invånarantalet i kommunen. Därefter krävs det att en kommun ligger över ett visst gränssnitt för att en kommun ska omfattas av geografiskt riktad lagring.

I den mån det ska genomföras en geografiskt riktad lagring avstyrker vi det sätt på vilket utredningen har utformat den. Vi menar att den sammantaget medger en alltför begränsad geografisk täckning och att underlaget för det geografiska urvalet är olyckligt. Åklagarmyndigheten har svårt att låta sig övertygas om att den praxis som EU-domstolen tillhandhåller skulle nödvändiggöra en så defensiv hållning som nu föreslås.

Som vi har berört i inledningen av detta avsnitt skapar de blinda fläckarna hela kommuner där det blir väsentligt svårare för samhället att genom en effektiv brottsbekämpning svara upp mot medborgarnas förväntan om rättstrygghet. Den sortens skillnad mellan invånarna i olika kommuner framstår som svår att förklara och försvara.

Vidare skulle även förslaget om geografiskt riktad lagring innebära att det skulle finnas ett sämre underlag för exempelvis HÖK-listor. Bevisvärdet av sådana skulle även försämrats då det skulle finnas "hål" i dem, endast av den anledningen att en person förflyttat sig över en kommungräns. Bristen på sammanhängande information skulle skapa stora möjligheter att lämna invändningar som inte blir möjliga att vederlägga.

En systematisk brist i underlaget för den tänkta geografiska lagringen är det ökade inslaget av brott där man inte känner till någon fysisk brottsplats. Detta visar sig särskilt i fråga om it-relaterad brottslighet. Även vid distansbrott ligger en svaghet i att statistiken fångar ofta vitt spridda brottsoffers plats i geografien, men inte alls den eller de platser där brottet utförs. Den här typen av

brister snedvrider det statistiska underlaget och riskerar därmed att bidra till en dålig geografisk täckning för det uppgivna syftet.

Redan berört, och framhållet i det särskilda yttrandet, är att det med betänkandets förslag kommer att vara känt vilka kommuner som inte kommer att omfattas av geografiskt riktad lagring och att detta bland annat lär medföra att vissa typer av brottslighet riktas dit, som exempelvis telefonbedrägerier mot äldre. Även det vore en mycket oönskad effekt av förslaget.

Åklagarmyndigheten menar att förslaget om geografiskt riktad lagring är ett trubbigt verktyg med alltför många negativa följdverkningar. Vi delar också den uppfattning som kommer till uttryck i det särskilda yttrandet, nämligen att omfattningen av lagringsskyldigheten bör stå i proportion till utvecklingen av grova brott, så att exempelvis ett minskat inslag av grova brott över tid också återspeglas i en reducerad lagring. En behovsanpassad lagring är således eftersträvansvärd.

Sammanfattningsvis ser Åklagarmyndigheten betydande risker och tydliga nackdelar med att en geografiskt riktad lagring utformas på det sätt som betänkande föreslår. Förslaget avstyrks därför.

8.3.2 Utökad riktad lagring

I utredningen föreslås en möjlighet till utökad riktad lagring, vilken syftar till att komplettera den geografiskt riktade lagringen. Den ska även kunna läka vissa av problemen med den föreslagna geografiskt riktade lagringen.

Åklagarmyndigheten anser att den föreslagna personkretsen för utökad riktad lagring är för snäv. Som det särskilda yttrandet pekar på behöver personkretsen inkludera alla de som förekommer i utredningar och underrättelseverksamhet kring allvarlig brottslighet, exempelvis den krets personer som kan antas komma i fråga för beslut om hemliga tvångsmedel.

Ett grundläggande problem vid en personbaserad riktad lagring som är utformad som i förslaget, är att en lång rad tjänsteleverantörer ska informeras om vilka de aktuella personerna är. Det säger sig självt att det både från brottsbekämpnings- och integritetssynpunkt inte är oproblematiskt att sprida sådana uppgifter brett. Detta problem riskerar att bidra till att en omotiverat smal krets av personkategorier omfattas.

Åklagarmyndigheten skulle därför hellre se ett förfarande där ett beslut om lagring avseende en viss person inte ska delges tjänsteleverantörerna utan att det i stället är ett oberoende organ, exempelvis SIN, som ska registrera beslutet. De uppgifter som omfattas av lagringsbeslutet skulle från och med ett sådant beslut anses lagrade för syftet att bekämpa grov brottslighet. Idén

förutsätter att uppgifterna redan finns lagrade hos tjänsteleverantörerna till följd av ett beslut om nationell säkerhetslagring.

Genom en sådan konstruktion skulle det gå att säkerställa att de uppgifter som vid en senare tidpunkt begärs ut omfattas av ett beslut om riktad lagring avseende viss person, endera genom att SIN alltid verifierade saken eller genom att detta i efterhand blev föremål för sedvanlig tillsyn. En sådan variant vore av intresse att utreda närmare.

Det kan tilläggas att det i många fall också är problematiskt att brett sprida kunskap om vilka anläggningar som bör vara sådana skyddsvärda platser som ska kunna omfattas av en riktad lagring. Även här kunde det alltså vara värdefullt att besluten registrerades hos en särskild myndighet.

Angående tekniskt riktad lagring delar Åklagarmyndigheten de synpunkter som framkommer i det särskilda yttrandet. Delar av förslaget i utredningen är mycket bra, men det saknas möjlighet att besluta om att tillhandahållaren ska lagra uppgifter om datapaket, vilket är nödvändigt för att kunna kartlägga trafikflöden. Här finns det behov av att komplettera utredningen så att sådana beslut möjliggörs.

Som anføres i det särskilda yttrandet kommer en utökad riktad lagring endast i begränsad omfattning att läka de allvarliga brister som finns i förslaget med geografiskt riktad lagring.

9 Särskilt om lagring och tillgång till uppgifter från s.k. OTT-tjänster

Åklagarmyndigheten välkomnar förslaget om att tillhandahållare av OTT-tjänster (nedan ”Noik”) ska åläggas en lagringsskyldighet. Det är angeläget att en sådan reglering kommer på plats och det är även positivt att det blir teknikneutralt vem som ska vara skyldig att lagra uppgifter.

Däremot ser vi problem med kravet på datalagring för Noik när det är fråga om lagring av uppgifter i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet. Detta då lagringsskyldigheten för Noik är baserad på förslaget om geografiskt riktad lagring. Med detta avses att en Noik ska vara skyldig att lagra in- eller utgående kommunikation till eller från en användare som befinner sig i en kommun som omfattas av geografiskt riktad lagring.

9.6.1 En lagringsskyldighet för tillhandahållare av Noik

Lagringsskyldighetens anknytning till Sverige

Utgångspunkten för lagringsskyldigheten är att det ska vara fråga om kommunikation där mottagaren eller avsändaren befinner sig i Sverige, vilket är kopplat till frågan om svensk jurisdiktion och svensk domsrätt.

Åklagarmyndigheten ställer sig bakom förslaget att det ska finnas en anknytning till Sverige för att Noik ska vara skyldiga att lagra uppgifter. Den information som Noik har att utgå ifrån vid bedömningen av om det finns en anknytning till Sverige är IP-adressen. Såvitt gäller land är det normalt en tillräcklig uppgift, men en IP-adress ger ofta inte besked om vilken kommun som informationen skickas eller var den mottas. Det finns därför en risk att Noik i sådana fall väljer att inte lagra några uppgifter eftersom kommunikationen inte säkert kan hänföras till en kommun som omfattas av geografiskt riktad lagring.

Problem kan även uppkomma när användare använder VPN-tjänster, vilka syftar till att dölja IP-adressen hos avsändare/mottagare. Vid bruk av en VPN-tjänst ser en tillhandahållare av Noik endast IP-adressen från aktuell VPN och att det är denna VPN som kopplar upp sig. Däremot ser inte Noik användaren bakom.

Som framgått är Åklagarmyndigheten tveklöst positiv till att Noik ska omfattas av lagringsskyldighet. I den mån som man inför en ordning med geografiskt riktad lagring är det dock angeläget att lagringsskyldigheten för Noik gäller för alla de fall där det inte står klart att kommunikationen endast berör ett geografiskt område som är undantaget från sådan skyldighet.

11 Vissa frågor om exekutiv jurisdiktion

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt redovisat de frågeställningar och det underlag som finns i frågan om exekutiv jurisdiktion i förhållande till elektronisk information som finns utanför Sverige. Åklagarmyndigheten instämmer i de successiva bedömningar som betänkandet redovisar. Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande av frågan menar vi dock att övervägande skäl talar emot att införa en särskild lag om detta. Prejudikatet får anses ge tillräcklig vägledning, samtidigt som möjligheterna till en framtida utveckling genom praxis hålls öppna.

Detta yttrande har beslutats av den tillförordnade riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Kristin Morén. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och överåklagaren Lennart Guné deltagit. I beredningen har Riksenheten för säkerhetsmål medverkat.

Katarina Johansson Welin

Kristin Morén

Kopia till
Kommunikationsavdelningen
Rättschefen
Biblioteket