



<b>Datum</b>	<b>Vår referens</b>	<b>Sida</b>
2018-01-17	Dnr: 17-10658	1(6)
<b>Ert datum</b>	<b>Er referens</b>	
2017-10-30	Ju2017/07896/Å	

Nätsäkerhetsavdelningen  
Peder Cristvall  
08-6785529  
peder.cristvall@pts.se

Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

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

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom området för elektronisk kommunikation. Enligt 2 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation (FEK) är PTS tillsynsmyndighet enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). PTS har med utgångspunkt från myndighetens verksamhetsområden följande synpunkter.

### **Inledning**

PTS delar utredningens bedömning att det är nödvändigt att anpassa de svenska reglerna efter EU-domstolens dom. PTS delar också bedömningen att det brottsbekämpande intresset kräver en fungerande lagstiftning kring datalagring och att staten har en skyldighet att vidta effektiva åtgärder för att skydda medborgarnas och de som vistas i Sveriges säkerhet. Detta innebär, som utredningen anför, att se till att brott utreds och att gärningsmän ställs till svars för sina brottsliga handlingar. Det finns således i många avseenden ett välgrundat behov för brottsbekämpningen att lagring för brottsbekämpande ändamål sker av vissa trafikuppgifter.

I avsaknad av regler som ger en skyldighet för den som tillhandahåller allmänna elektroniska kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster (tillhandahållare) att lagra trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål gäller enligt huvudregeln i 6 kap. 5 § LEK att utplåning eller aidentifiering ska ske av lagrade eller på annat sätt behandlade trafikuppgifter när uppgifterna inte längre behövs för att överföra ett elektroniskt meddelande. Tillhandahållarna har dock möjlighet att fortsätta behandla trafikuppgifter för ett antal olika ändamål såsom för fakturering, avräkning av samtrafik och för att förhindra och avslöja obehörig användning

---

Post- och telestyrelsen

Postadress:  
Box 5398  
102 49 Stockholm

Besöksadress:  
Valhallavägen 117 A  
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00  
Telefax: 08-678 55 05  
pts@pts.se

av elektroniska kommunikationsnät- eller tjänster. Vidare får den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst behandla trafikuppgifter för att marknadsföra elektroniska kommunikationstjänster eller för att tillhandahålla andra tjänster där uppgifterna behövs. Sammantaget ger dessa regler ett relativt stort utrymme för tillhandahållare att behandla trafikuppgifter för eget behov. PTS delar utredningens bedömning att även dessa uppgifter ska vara tillgängliga för brottsbekämpande ändamål om legala förutsättningar föreligger för ett utlämnande.

Mängden och typen av trafikuppgifter som respektive tillhandahållare behandlar för eget behov kan dock variera mellan olika tillhandahållare, bland annat beroende på vald affärsmodell och vilka säkerhetslösningar som implementerats. Ur ett brottsbekämpningsperspektiv ger därför en lagringsskyldighet en säkrare och enhetligare tillgång till trafikuppgifter.

#### **Utredningens författningsförslag**

Utredningen föreslår att 37 § FEK ska kompletteras med en bestämmelse som innebär att trafikuppgifter som lagras för brottsbekämpande ändamål inte får lagras utanför Sverige. PTS instämmer i detta förslag och hänvisar till det myndigheten tidigare framfört i denna fråga.<sup>1</sup> Om utredningens förslag omsätts i lagsättning bedömer PTS att detta kommer att ge bättre möjligheter att rent faktiskt kontrollera att lagring av uppgifter sker i enlighet med gällande regler.

Vidare föreslår utredningen att 39 § p.1 FEK<sup>2</sup> ändras på så vis att lagringen vid internetåtkomst, utöver användares ip-adress, även ska innefatta *annan uppgift som är nödvändig för att identifiera abonnent och registrerad användare*. Ändringen syftar till att göra bestämmelsen teknikneutral och föranleds bland annat av att vissa operatörer använder sig av NAT-teknik där flera abonnenter använder samma publika ip-adress. För att kunna identifiera rätt abonnent eller registrerad användare krävs därför i vissa fall att även flera ip-adresser och andra uppgifter lagras. Vilka uppgifter som ska lagras är enligt utredningen beroende av vilken teknik som operatören använder. Utredningen föreslår vidare att PTS i enlighet med 44 § FEK ges ett förtydligt mandat att utfärda närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lagras enligt bestämmelsen.

Den föreslagna ändringen innebär att mängden uppgifter som kommer att behöva lagras när det gäller internetåtkomst ökar betydligt för de operatörer som använder NAT-tekniken. I utredningen återges uppgifter från IETF som anger 150 terabyte per månad för en miljon kunder. Vidare återges uppgifter om 80 terabyte per månad för samtliga svenska mobilabonnemang enligt en

---

<sup>1</sup> Se PTS remissyttrande avseende betänkandet ”Datalagring och integritet” (SOU 2015:31), Dnr 15-5543.

<sup>2</sup> 39 § ersätter den tidigare 43 § i FEK.

utredning PTS låtit utföra. Detta är en avsevärd ökning av de uppgifter som kommer att behöva lagras. Ur ett integritetsperspektiv kan lagringen vara känslig eftersom uppgifter om varje internet-session i praktiken kommer att behöva lagras. Detta innebär i sin tur att de lagrade uppgifterna sammantaget kan avslöja mycket om användarens vanor, t.ex. hur mycket internetanslutningen används vid olika tidpunkter. Uppgifter om t.ex. vilka webbsidor som besökts får dock inte lagras med stöd av den aktuella bestämmelsen.

Samtidigt är det inte rimligt att tillhandahållarnas val av teknisk lösning avgör i vilken utsträckning det går att spåra källan till kommunikation på internet. PTS ser därför i grunden positivt på en reglering som möter problematiken.

PTS kan vidare konstatera att utredningen föreslår att den aktuella bestämmelsen ska träda i kraft redan den 1 april 2019. Detta innebär en ytterst begränsad tid för PTS att hinna ta fram föreskrifter om dessa ska träda i kraft i nära anslutning till när förordningsändringen träder i kraft. Det kan också antas att berörda tillhandahållare kommer att få ont om tid att hinna genomföra nödvändiga tekniska anpassningar innan ändringarna träder i kraft.

PTS har inga synpunkter på utredningens övriga författningsförslag.

### **Överväganden i övrigt**

#### Ersättning för utlämnande av uppgifter som inte lagrats för brottsbekämpande ändamål

Den nuvarande regleringen avseende lagring av uppgifter för brottsbekämpande ändamål innehåller bestämmelser om ersättning för kostnader som uppstår när sådana uppgifter lämnas ut till en brottsbekämpande myndighet, se 6 kap. 16 e § LEK. Som anges i betänkandet innebär den nuvarande modellen för kostnadsfördelning mellan det allmänna och operatörerna att operatörerna står för kostnaderna för anpassning, drift och underhåll och de brottsbekämpande myndigheterna betalar en ersättning till operatörerna vid varje utlämnande av uppgifter. Hur stor denna ersättning är anges i föreskrifter meddelade av PTS, se PTSFS 2013:5.

När det däremot gäller utlämnanden som sker av uppgifter som tillhandahållarna har sparat för andra ändamål finns inte någon motsvarande reglering av vilken ersättning som ska utgå. Ersättningsnivåerna avgörs i förhandlingar mellan brottsbekämpande myndigheter och berörda tillhandahållare, vilket medfört att ersättningsnivåerna kan variera mellan olika tillhandahållare.

PTS bedömer att det vore mer ändamålsenligt att, på motsvarande sätt som gäller för ersättning vid utlämnande av uppgifter som lagrats för brottsbekämpande ändamål, reglera ersättningen även för utlämnande av uppgifter som behandlas på annan grund. PTS bör ges mandat att fastställa även denna ersättning.

#### Regler om lagring och inhämtning av uppgifter om ip-adresser (uppgifter om abonnemang)

Utredningen bedömer att varken ip-adresser eller några andra abonnemangsuppgifter omfattas av EU-domstolens dom den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15 (Tele2-domen). Utredningen behandlar därför inte t.ex. behovet av föregående domstolsprövning vid tillgång till information om vem som använt en viss ip-adress eller under vilka förutsättningar brottsbekämpande myndigheter ska få tillgång till dessa uppgifter.

I EU-domstolens dom anges uttryckligen att ip-adressen för internetjänster är en av de uppgifter som kan bidra till att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för berörda personer och att regler om lagring av dessa uppgifter utgör ett långtgående ingrepp i grundläggande rättigheter.<sup>3</sup>

Kammarrätten har i sin dom i mål nr 7380-14 dragit slutsatsen att de svenska reglerna om lagring av uppgifter för brottsbekämpande ändamål (vilket även torde inkludera de regler som avser uppgifter om abonnemang) står i strid med unionsrätten och därför inte får tillämpas.

Vidare har förvaltningsrätten den 5 maj 2017 i mål nr 6895-16, med hänvisning till EU-domstolens dom, beslutat att inhibera Post- och telestyrelsens förläggande om skyldighet att lämna ut uppgifter om ip-adresser till brottsbekämpande myndighet<sup>4</sup>. Målet är ännu inte avgjort i sak.

PTS bedömer att ovanstående omständigheter sammantaget talar för att en närmare utredning bör genomföras med inriktning på huruvida de svenska reglerna om lagring respektive inhämtning av lagrade uppgifter om abonnemang, i synnerhet ip-adresser och relaterade uppgifter avseende internetåtkomst, uppfyller de krav som EU-domstolen gett uttryck för. Inom

---

<sup>3</sup> Se skäl 98-100 i EU-domstolens dom den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15.

<sup>4</sup> Kammarrätten har den 9 juni 2017 beslutat att inte meddela prövningstillstånd varför förvaltningsrättens beslut om inhibition står fast.

ramen för en sådan utredning bör man beakta utfallet i den pågående rättsprocessen.

#### En samlad översyn av regelverket behövs fortfarande

Reglerna om integritetsskydd, och lagring respektive inhämtning av uppgifter, har, var för sig, varit föremål för ett antal utredningar och förändringar under senare år. De olika delarna av regelverket har emellertid inte vid något tillfälle setts över gemensamt, i ett sammanhang, vilket PTS anser är olyckligt.

PTS har i tidigare remissyttranden påpekat att det saknas en gemensam systematik för reglerna om integritetsskydd, och lagring respektive inhämtning av uppgifter<sup>5</sup>. Till exempel saknas en konsekvent terminologi för och kategorisering av de uppgifter som berörs av regleringen. I dagens bestämmelser används en rad olika begrepp, som har sitt ursprung i såväl äldre telelagstiftning som EU-reglering och processrättsliga regler. Reglerna om lagring använder en terminologi, medan reglerna om inhämtande av uppgifter använder en annan. Bestämmelserna finns även utspridda i ett antal olika lagar och förordningar. Tillämpning och tillsyn över reglerna vilar på flera olika myndigheter med överprövning i olika domstolar. Bristerna i systematiken gör sammantaget regelverket svårtillämpat och ökar risken för gränsdragnings- och tolkningsproblem.

Ett exempel på de problem som kan uppstå vid tillämpningen av olika regelverk är i samband med verkställighet av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (HAK) och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK). Beslut om HAK respektive HÖK innebär att brottsutredande myndigheter får ett tillstånd i enlighet med reglerna i 27 kap. rättegångsbalken (1942:740) att bedriva avlyssning respektive övervakning av elektronisk kommunikation. Rättegångsbalken innehåller emellertid inga uttryckliga regler om skyldighet för tillhandahållare att verkställa beslut.

I LEK finns i 6 kap. 19 § en skyldighet att anpassa verksamheten så att beslut om HAK och HÖK kan verkställas och så att en verkställighet inte röjs. Vidare finns en skyldighet att göra innehållet i och uppgifter om avlyssnade eller övervakade meddelanden tillgängliga så att informationen enkelt kan tas om hand. Dessa skyldigheter är enligt förarbetena primärt inriktade mot att tillhandahållare ska vidta personella och organisatoriska åtgärder och göra vissa tekniska anpassningar så att de är förberedda och har möjlighet att, om det skulle bli aktuellt, verkställa utlämnanden av uppgifter liksom inkoppling av

---

<sup>5</sup> Se t.ex. PTS yttrande (dnr 07-13540) avseende betänkandet *Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning* (SOU 2007:76), s 5 och PTS yttrande avseende betänkandet *”Datalagring och integritet”* (SOU 2015:31), s 3.

avlyssning eller övervakning av trafik i realtid på ett säkert sätt. Det ska således finnas en beredskap för verkställighet och systemen ska vid varje givet tillfälle innehålla de egenskaper som behövs för att tvångsmedelbesluten ska kunna verkställas.

Regeln i 6 kap. 19 LEK reglerar således endast hur operatörerna ska agera för att ett verkställande ska kunna ske, men LEK innehåller inte någon uttrycklig regel om skyldighet för tillhandahållare att verkställa enskilda beslut om HAK eller HÖK. Det finns, så som PTS uppfattar det, således inte någon uttrycklig möjlighet att genom tillsyn med stöd av LEK tvinga en operatör att verkställa ett sådant beslut.

PTS vill mot den här bakgrunden på nytt peka på att det finns ett behov av att genomföra en samlad analys och översyn av reglerna rörande integritetsskydd, lagring respektive inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation för brottsbekämpande ändamål. En sådan översyn bör ta sikte på en systematisk renodling av regelverket och en sammanhållen reglering av tillsyn och kontroll av regelverkets tillämpning.

Dan Sjöblom

Yttrandet har beslutats av generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Karolina Asp, avdelningschefen Annica Bergman och juristen Peder Cristvall (föredragande) deltagit.

