



REMISSYTTRANDE

Datum
2023-10-30

Dnr
2023/6529

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Med kopia till: ju.da@regeringskansliet.se

Betänkandet Datalagring och åtkomst till elektronisk information (SOU 2023:22)

(Departementets diarienummer Ju2023/01326)

Sammanfattning

Frågan om vilken modell som ska användas för geografiskt inriktad lagring behöver analyseras och övervägas vidare i den fortsatta beredningen. Ytterligare analyser och överväganden behövs också när det gäller förslaget om utökad riktad lagring.

Justitiekanslern är positiv till att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) ska utöva tillsyn över den utökade riktade lagringen. Att SIN:s tillsynsområde utvidgas kan dock få konsekvenser för Justitiekanslerns verksamhet. Dessa konsekvenser bör utvecklas i den fortsatta beredningen.

Därtill bör konsekvenserna av det föreslagna ändrade tillämpningsområdet för anpassningsskyldigheten analyseras i den fortsatta beredningen.

Allmänna utgångspunkter m.m.

Vid en översyn av reglerna om datalagring måste behovet av en effektiv brottsbekämpning vägas mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. Lagstiftningen måste också vara förenlig med EU-domstolens praxis på området och leva upp till högt ställda krav på rättssäkerhet.

Som utredningen konstaterar har uppdraget inrymt överväganden inom ett mycket komplext område, både juridiskt och tekniskt. Betänkandet innehåller ett stort antal förslag och Justitiekanslern har i huvudsak begränsat sitt remissvar till förslagen om riktad lagring.

Om förslagen i fråga om riktad lagring (avsnitt 8)

Geografiskt riktad lagring

Utgångspunkten för utredningens förslag om geografiskt riktad lagring är att sådan lagring ska ske i områden där det utifrån objektiva kriterier går att konstatera att sannolikheten för grov brottslighet är större än i andra områden. Den valda modellen föreslås dock grunda sig på den officiella statistiken över samtliga anmälda brott som redovisas av Brottsförebyggande rådet (Brå).

Den valda modellen ifrågasätts i ett särskilt yttrande till betänkandet, som experter från flera av de brottsbekämpande myndigheterna ställer sig bakom. I yttrandet görs bedömningen att förslaget leder till en lagring som inte är anpassad efter behoven och att förslaget kraftigt kommer att försämra möjligheterna att bekämpa grova brott. En behovsanpassad lagring skulle enligt yttrandet i stället åstadkommas genom att lagring sker i större utsträckning under tidsperioder då många grova brott begås i landet och i lägre utsträckning när den allvarliga brottsligheten ligger på lägre nivå.

Det som lyfts fram i det särskilda yttrandet väcker frågor kring om den modell som utredningen valt är den mest ändamålsenliga. För att väga upp för integritetsintrånget bör lagstiftningen vara utformad så att den har potential att bekämpa grov brottslighet på ett så effektivt sätt som möjligt. Det är därför positivt att regeringen gett Brå i uppdrag att ta fram ytterligare beredningsunderlag i denna del. Justitiekanslern utgår från att frågan om vilken modell som bör användas analyseras och övervägs vidare i den fortsatta beredningen.

Utökad riktad lagring

Justitiekanslern håller med utredningen om att integritetsintrånget vid personbestämd lagring framstår som särskilt allvarligt om lagring kan ske beträffande personer utan att det finns någon konkret brottsmisstanke.

Personbestämd lagring ska få avse *den som ålagts påföljd för ett grovt brott*. Enligt författningskommentaren gäller dessutom ett krav på ett konkret behov i det enskilda fallet, exempelvis att personen på nytt misstänks för ett grovt brott (se s. 528–529). Enligt Justitiekanslern är ett sådant krav ändamålsenligt. Det minskar också risken för intrång i den personliga integriteten. Men för att det ska få effektivt genomslag i tillämpningen bör det i den fortsatta beredningen övervägas om detta krav tydligare bör framgå av lagtexten.

Utökad riktad lagring ska också få avse *den som är eller har varit föremål för hemliga tvångsmedel*. Ur integritetshänseende är det positivt att förslagen inte utgår från att alla som är, eller som vid något tillfälle har varit, föremål för hemliga tvångsmedel per automatik också ska bli föremål för utökad riktad lagring. I stället krävs att myndigheterna bedömer att det är strängt nödvändigt i det enskilda fallet. (Se s. 294.) Någon vägledning för hur den bedömningen ska göras ges dock inte i författningskommentaren.

Det är enligt Justitiekanslern inte tydligt vilka omständigheter – utöver de hemliga tvångsmedlen – som myndigheten måste beakta inför ett sådant beslut om lagring. Framför allt är det oklart om det även för denna slags lagring finns krav på ett konkret behov i det enskilda fallet (jfr förslaget om lagring på grund av att en person ålagts påföljd för ett grovt brott).

Justitiekanslern ser inte någon anledning till att kraven för lagring på grund av hemliga tvångsmedel ska vara lägre än kraven för lagring som grundas på

att en person ålagts påföljd för ett grovt brott. I sammanhanget bör lyftas fram att lagring kommer att kunna beslutas avseende personer som inte längre är föremål för hemliga tvångsmedel. Lagringen ska även få avse personer som hemliga tvångsmedel använts mot, utan att de har varit misstänkta för brott. Att det finns ett konkret behov av lagring i det enskilda fallet bör därför krävas även när lagringen avser en person som är eller varit föremål för hemliga tvångsmedel.

Även beträffande detta förslag bör det övervägas om det nämnda kravet ska framgå av lagtexten. I vart fall bör det göras ett tillägg i författningskommentaren som klargör att det ska finnas ett konkret behov av lagring även i situationer då lagringen grundas på hemliga tvångsmedel.

Vidare konstaterar Justitiekanslern att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ges ett relativt stort bedömningsutrymme när det gäller besluten om utökad riktad lagring. Rättssäkerhetsgarantierna är betydligt färre än de som föreslås för nationell säkerhetslagring (jfr avsnitt 7.3.4). Besluten om utökad riktad lagring ska dessutom omfattas av sekretess och inte kunna överklagas. Den enskilde ska heller inte kunna begära en kontroll av SIN om han eller hon varit föremål för lagring och om lagringen har varit författningsenlig. Justitiekanslern anser därför att man i den fortsatta beredningen ytterligare ska analysera och överväga om SIN:s tillsyn utgör en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti för besluten om utökad riktad lagring.

Särskilt om förslaget om att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn ska utökas samt om Justitiekanslerns tillsyn

Justitiekanslern är positiv till att SIN:s tillsyn ska utvidgas och även omfatta tillämpningen av bestämmelserna om utökad riktad lagring (se förslaget till ändring i 1 § lagen, 2007:980, om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Dock kan förslaget få konsekvenser för Justitiekanslerns verksamhet, som inte redovisas eller kostnadssätts i betänkandet.

Förslaget får till följd att SIN – om nämnden i sin tillsyn över tillämpningen av bestämmelserna om utökad riktad lagring uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten – kommer ha möjlighet att anmäla det till Justitiekanslern (se 20 § förordningen, 2007:1141, med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden). Justitiekanslern kommer därefter handlägga ärendet inom ramen för den frivilliga skaderegleringen.

En konsekvens kan därför bli att SIN anmäler fler ärenden till Justitiekanslern, jämfört med i dag. Det är svårt att göra en prognos för hur ofta SIN kommer att uppmärksamma felaktigheter i tillämpningen av den nya lagen som kan medföra skadeståndsansvar för staten. Dessutom kommer det vara fakultativt för SIN att göra en anmälan. Det är därför osäkert vilken påverkan som förslaget kommer att få på Justitiekanslerns skaderegleringsverksamhet. Konsekvenserna av förslaget bör dock utvecklas i den fortsatta beredningen.

En ytterligare fråga är om förslagen i betänkandet kommer att påverka Justitiekanslerns tillsynsverksamhet.

Som nämns i betänkandet står de brottsbekämpande myndigheterna under Justitiekanslerns tillsyn. Justitiekanslerns tillsyn över den offentliga förvaltningen är emellertid extraordinär. Den är huvudsakligen inriktad på att upptäckta systematiska fel i den offentliga verksamheten på verksamhetsområden där det saknas ordinarie tillsynsorgan. SIN kommer genom de förslag som lämnas fungera som ordinarie tillsynsorgan över både den utökade riktade lagringen och den nationella säkerhetslagringen. Vidare har SIN redan i dag tillsyn över bl.a. de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Den tillsyn som Justitiekanslern kommer att utöva till följd av de förslag som lämnas i betänkandet kan därför förväntas bli begränsad.

Om förslaget till en modernisering av anpassningsskyldigheten (avsnitt 10)

Förslaget om att ändra vilka som ska omfattas av anpassningsskyldigheten i 9 kap. 29 § första stycket lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK) innebär en skillnad i tillämpningsområdet som inte omnämns i betänkandet. Enligt gällande rätt omfattar anpassningsskyldigheten verksamheter som avser tillhandahållande av ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät som inte enbart är avsett för utsändning till allmänheten av program som avses i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (se 9 kap. 29 § första stycket 1 LEK).

Vilka konsekvenser det föreslagna ändrade tillämpningsområdet för anpassningsskyldigheten i 9 kap. 29 § första stycket LEK kan få för verksamheter som omfattas av etableringsfriheten är något som bör analyseras i den fortsatta beredningen.

Ärendet har föredragits av Frida Persson och Elin Widegren. I ärendets beredning har även byråcheferna Anneli Skoglund och Daniel Kjellgren deltagit.

Mari Heidenborg