



Rättsenheten

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
ju.a@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2017:75 Datalagring – brottsbekämpning och integritet

Ekobrottsmyndigheten lämnar härmed sitt yttrande över rubricerat betänkande.

Inledande synpunkter

Utredningens uppdrag har varit att göra de svenska reglerna förenliga med EU-rätten. I sitt uppdrag har utredningen i möjligaste mån försökt förändra den svenska regleringen genom en avvägning mellan intresset av brottsbekämpning och integritetsintresset på ett så tillfredsställande sätt som möjligt.

Utredningen konstaterar att de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att bekämpa brottslighet kommer att försämrats med föreslagna begränsningar. Det ska framhållas att utredningen har visat förståelse för de brottsbekämpande myndigheternas behov och att vissa av de givna förslagen kommer att underlätta i det brottsbekämpande arbetet, vilket är bra. En del av förslagen kommer dock leda till att allvarlig och samhällsskadlig brottslighet inte kommer att kunna lagföras.

Vikten av att de brottsbekämpande myndigheterna ges så effektiva och teknikneutrala verktyg som möjligt i dess uppdrag att bekämpa grov brottslighet kan inte nog understrykas. Detta inte minst mot bakgrund av vikten av att bekämpa organiserad brottslighet och misstänkt terrorfinansiering.

En begränsning och differentiering av lagringsskyldigheten är, enligt Ekobrottsmyndighetens bedömning, den enda lösningen som kan fungera. S.k. riktad lagring kan av flera olika skäl, inte ses som ett möjligt alternativ, vilket också utredningen konstaterar.

De svenska reglerna om datalagring måste reformeras mot bakgrund av EU-domstolens uttolkning av EU-rätten i förhandsavgörande den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15. Det bör dock framhållas, vilket utredningen också konstaterar, att EU-domstolens slutsatser måste tolkas i ljuset av hur Kammarrätten i Stockholm har ställt sina frågor och utvecklingen av alternativa kommunikationstjänster. Även om den lagringsskyldighet som finns idag i Sverige kan ses som omfattande är det inte frågan en generell skyldighet att lagra trafikuppgifter som omfattar *samtliga* personer, *samtliga* elektroniska kommunikationsmedel och *samtliga* trafikuppgifter. Många av de kommunikationsmedel som används idag i ett modernt samhälle och många av de trafik- och lokaliseringsuppgifter som operatörerna behandlar omfattas inte av den svenska regleringen om lagringsskyldighet exempelvis kommunikation mellan två IP-adresser (Skype-Vibersamtal), sociala medietjänster (Facebook, Twitter, Viber etc.), utrustnings- och abonnemangsidetit, meddelandehantering och ip-telefoni.



EU-domstolen ställer i vissa delar strängare krav på datalagring och tillgång till datalagrade uppgifter än vad svensk lag gör. Mot detta ska ställas det brottsbekämpande intresset och folkrättsliga krav¹ som finns på Sverige som nation.

Lagring av uppgifter som åläggs leverantörer av elektroniska tjänster leder i sig till inskränkningar av de grundläggande rättigheter som tillförsäkras enskilda i bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Det ska dock noteras att operatörerna lagrar uppgifter för sina egna ändamål och att användarna av tjänsterna har ”godkänt” denna hantering exempelvis vid tecknandet av ett mobilabonnemang.

Den strikta reglering som idag styr brottsbekämpande myndigheters inhämtning och behandling av här aktuella uppgifter ger dock ett bra skydd för den personliga integriteten. Det sker en prövning av nödvändigheten av tillgången till och behandling av uppgifterna i hela kedjan från beslut om inhämtning till lagföring. Beslut om hemliga tvångsmedel fattas i en mindre del av de ärenden som hanteras av Ekobrottsmyndigheten. Det handlar enbart om de särskilt krävande och mycket kvalificerade brotten vid bekämpande av organiserad brottslighet.

Mot bakgrund dels av att lagringsskyldigheten är begränsad enligt svensk rätt, dels myndigheternas stringenta hantering av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK) kan lagringen för brottsbekämpande ändamål redan idag mer ses som ett undantag och inte som en huvudregel vilket var ett av EU-domstolens krav. Det bör framhållas att EU-domstolen eventuellt skulle ha kommit fram till en annan slutsats om saken hade lagts fram på ett något annorlunda sätt inför domstolen.

Ekobrottsmyndigheten bedömer att den lagringsskyldighet som åläggs operatörerna av brottsbekämpande skäl klart kan motiveras mot bakgrund av den betydelse som hemliga tvångsmedel har för utredning och lagföring av grova brott. I sammanhanget bör också regeringens tydliga uttalanden om behovet av att bekämpa den organiserade brottsligheten beaktas. HÖK kan vara helt avgörande för upplärning av de ärenden i vilka tvångsmedlet de facto används. Andra tvångsmedel, såsom beslag och husrannsakan, är i en del fall inte en framkomlig väg i den typ av ärenden som Ekobrottsmyndigheten utreder. Exempel; för att kunna fastställa vem som agerat faktisk företrädare kan det, som ett led i utredningen, vara nödvändigt att kartlägga tid och plats för personens rörelser. Ett beslag av en mobiltelefon kan ge det svaret under förutsättning att GPS varit aktiverat i denna. Om så inte är fallet går det inte att belägga genom en genomgång av mobiltelefonen. Uppgifter från HÖK kan vara unika och kan i sådant fall i praktiken inte hämtas in med hjälp av andra metoder.

Vid Ekobrottsmyndigheten handläggs sådana mål som anges i 2 § förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. I paragrafen finns dels en katalog över brott som handläggs vid myndigheten, dels mer allmänt hållna bestämmelser med innebörden att målets karaktär kan motivera att Ekobrottsmyndigheten handlägger det. Av myndighetens

¹ Staters skyldighet, enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, att upprätthålla ett straffrättsligt skydd och göra skyndsamma ingripanden mot allvarliga brott. Se bl.a. Europadomstolens dom den 2 december 2008, K.U. mot Finland.



regleringsbrev för 2018 framgår att myndigheten har särskilda uppdrag vad gäller penningtvättsbrott och finansiering av terrorism samt marknadsmissbruk.

Vissa av de utredningar som myndigheten hanterar är omfattande och komplexa. Som exempel kan ges utredningar om finansmarknads- och punktskattebrott, karusellhandel, penningtvätt och brott mot välfärdssamhället. Inte sällan är det frågan om grov organiserad brottslighet. Andra tvångsmedel är, som redan nämnts, i många fall, inte en framkomlig väg i den typ av ärenden som Ekobrottsmyndigheten utreder. En kartläggning av digitala spår är en nödvändighet för att kunna utreda och klara upp de mest kvalificerade brottsuppläggen. Behovet av kunna få fram positionsuppgifter och en enskild abonnents teletrafik är vid grova brott ofta *helt avgörande* för att kunna styrka brott. Denna åtgärd används regelmässigt tillsammans med andra åtgärder såsom fysisk spaning och andra polisiära åtgärder. Det är många gånger frågan om att lägga ett pussel med många bitar. Om en del av bitarna försvinner måste andra, mer integritetskränkande åtgärder, vidtas exempelvis anhållande och förhör. HÖK är ofta en inledning till hemlig avlyssning i allvarligare ärenden.

Ett resultat av användandet av HÖK är inte sällan att personer kan avföras från en utredning eller att den aktuella personens brottslighet visar sig vara av betydligt mindre omfattning än vad ingångsuppgifterna i ärendet visat, vilket är betydelsefullt ur rättssäkerhetssynpunkt.

Telefontjänster och meddelandehantering – endast uppgifter om trafik via en mobil nätanslutningspunkt (avsnitt.12.6.3)

Utredaren föreslår att ett antal uppgifter (IP-adress, vem som kommunicerar med vem, lokaliseringssuppgifter etc.) inte längre ska lagras vad gäller fast telefoni inkl. fast ip-telefon och meddelandehantering vid fast nätanslutningspunkt. Ekobrottsmyndigheten gör den bedömningen att det skulle leda till negativa konsekvenser om förslagen genomförs.

Förvisso är andelen ärenden i vilka uppgifter om kommunikation via fast telefoni är aktuella att inhämta, väsentligt mindre än när kommunikationen förts via mobiltelefoni, men när det väl är aktuellt är det av högsta vikt för ärendet. Det kan gälla en ordertelefon för ett bolag där exempelvis kundkretsen är viktig att fastställa, receptionstelefon där vi behöver kartlägga vilka som kontaktat ett företag/person inför bedrägerier osv. Regeländringen ökar intresset från de kriminellas sida att använda fast telefoni.

Lagstiftningen bör hållas så teknikneutral som möjligt inte minst mot bakgrund av den snabba teknikutvecklingen. Det är också svårt att se att lagring av uppgifter från en fast uppkoppling skulle vara mer integritetskränkande än när frågan är om en mobil sådan.

En differentierad lagringstid (avsnitt 12.7)

Ekobrottsmyndigheten har inget att erinra mot att lagringstiderna differentieras. Att lagringstiden för vissa uppgifter utökas till tio månader är positivt mot bakgrund av att omfattande och komplexa ekobrottsärenden tar lång tid att utreda. Vidare är det bra att det inte föreslås någon förändring i lagringstid vad gäller trafikuppgifter. Att initialt kunna fastställa kontaktvägar är absolut nödvändigt i den typ av ärenden som Ekobrottsmyndigheten utreder - vem ringer man till, vem är faktiskt företrädare, vilka anlitas som medhjälpare, vem tar pengarna, för att sedan kunna fortsätta med avlyssning/spaning mot vissa personer.



Att begränsa tidsperioden för lagring av lokaliseringssuppgifter till två månader kommer att innebära en försämrad möjlighet till att både utreda och lagföra många anmälda brott. Detta särskilt när fråga är om seriebrottslighet där man först efter en tid kan skönja de mönster som är av intresse. Det är först sedan man till exempel kunnat identifiera telefonnummer eller simkort (för datatrafik) och man kan sätta dessa i ett sammanhang av andra händelser som behovet av historiska uppgifter kan komma fram. Om det är en konkret händelse eller brott som inträffat vid en viss tidpunkt har – med tvåmånadersregeln – utredarna i praktiken sex veckor eller mindre på sig att få fram sådana omständigheter som kan leda till en inriktning mot ett visst telefonnummer. I annat fall kommer informationen att gå förlorad. Utredningarna riskerar att behöva ”stressas” fram vilket gör att kvalitén sjunker. När det gäller allvarliga brott där gärningspersonen inte från början är känd kan en två månaders lagringstid innebära att det inte kommer gå att få fram varken någon gärningsman eller en riktning i vilken man behöver gå vidare.

Utöver detta tillkommer problematiken att anmälningar om ekonomisk brottslighet ofta kommer lång tid efter det att handlingen, transaktionen och kommunikationen kring denna skett. Detta mot bakgrund av att det är nödvändigt att invänta vissa tidsfrister för exempelvis ingivande av moms- eller årsredovisning, för att brottet per definition ska ha uppstått. Två månader ter sig i sådant fall som en mycket kort tid i jämförelse med tremånaders och årsredovisning av moms.

Sammanfattningsvis kommer förslaget om en två månaders lagringstid leda till att omfattande, grova ekobrott i vissa fall inte kommer att kunna utredas och lagföras.

Tillgången till abonnemangsuppgifter (avsnitt 12.9)

Det är mycket bra att utredningen ger klara besked om vad som utgör abonnemangsuppgifter och att möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att inhämta denna typ av uppgifter inte försämras.

Lagring inom Sverige (12.10.2)

Krav på lagring inom Sverige kommer att effektivisera det brottsbekämpande arbetet.

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektör Fredrik Holmberg. I handläggningen har även chefsjuristen Lena Lindgren Schelin deltagit. Verksamhetsjurist Eva Bergholm Guhnby har varit föredragande.

Fredrik Holmberg

Eva Bergholm Guhnby