



Justitiedepartementet, 103 33 Stockholm
Ju.a@regeringskansliet.se, skickas per post och e-post

Stockholm den 30 januari 2018

Ang. Remiss av delbetänkandet Datalagring – brottsbekämpning och integritet (SOU 2017:75), med ert dnr Ju2017/07896/Å

Hi3G Access AB ("Tre") har beretts tillfälle att lämna remissvar avseende Datalagring – brottsbekämpning och integritet, SOU 2017:75, fortsättningsvis kallat Betänkandet. Betänkandet syftar till att anpassa den svenska datalagringsregleringen till EU-rätten såsom den uttolkats i EU-domstolens förhandsavgörande av den 21 december 2016 i målen C-203/15 och C-698/15, fortsättningsvis kallat Tele2-målet.

I missivet till remissen av Betänkandet anges att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i Betänkandet samt att remissinstanserna ombedes att särskilt lämna synpunkter i fråga om förslagens förenlighet med EU-rätten samt det folkrättsliga kravet på att ha en effektiv brottsbekämpning. Tre får med anledning härav lämna följande synpunkter på Betänkandet.

1 Sammanfattning

Tre anser att Betänkandet innehåller flera rimliga delförslag om vilka slags uppgifter som ska lagras, vilka skulle kunna leda till en mer balanserad reglering. För Tre är det grundläggande att värna om kundernas integritet men det är också viktigt att medverka till en effektiv brottsbekämpning vid grova brott. Tre avstyrker dock delförslaget att lagringsskyldigheten inte ska omfatta uppgifter om samtal och meddelanden i fasta nät.

Emellertid är det främsta syftet med Betänkandet att anpassa datalagringsreglerna till EU-rätten och den tolkning som EU-domstolen gör av reglerna i Tele2-målet. Datalagringsreglerna har sedan sin tillkomst präglats av ifrågasättanden och det finns ett stort behov av att bringa klarhet i vad som gäller på detta rättsområde. Det är därför särskilt viktigt att de anpassningar som nu ska vidtas är tydliga, förutsägbara och framförallt att reglerna står sig vid en rättslig prövning. Mot denna bakgrund ser Tre det som problematiskt att utredningen valt att göra lagringsskyldigheten begränsad och differentierad och inte mer ingående analyserat och, i den mån det är möjligt, presenterat ett förslag om "riktad lagring", vilken EU-domstolen uttryckligen sagt är förenlig med EU-rätten. Sammantaget anser Tre att det kan ifrågasättas om Betänkandet innebär att de svenska reglerna anpassats till de krav som EU-rätten uppställer. Betänkandet bör därför inte ensamt läggas till grund för ny reglering.



2 Lagringsskyldighetens förenlighet med EU-rätten

EU-domstolen har i Tele2-målet funnit att de svenska datalagringsreglerna inte är förenliga med EU-rätten, eftersom de för brottsbekämpande ändamål föreskriver en generell och odifferentierad lagring som omfattar *alla* trafik- och lokaliseringssuppgifter, *alla* användare och *alla* typer av kommunikationsmedel. Domstolen uttalar även att EU-rätten "inte hindrar" en reglering som i förebyggande syfte tillåter s.k. *riktad lagring* av trafik- och lokaliseringssuppgifter för att bekämpa grov brottslighet, förutsatt att lagringen begränsas till vad som är strängt nödvändigt med avseende på (i) vilka slags uppgifter som ska lagras, (ii) vilka kommunikationsmedel som avses, (iii) vilka personer som berörs och (iv) hur länge lagringen ska ske. Vad som avses med dessa krav utvecklas närmare i domen, men det föreligger visst fokus på den berörda personkretsen.

Domen innebär alltså att den svenska lagringsskyldigheten måste göras mindre omfattande. Utredningen har tolkat domen så att texten om riktad lagring endast utgör *ett exempel* och att de krav som uppställs i denna del av domen är specifika för riktad lagring. Alternativet riktad lagring övervägs i Betänkandet men avfärdas kortfattat, huvudsakligen eftersom utredningen anser att det är mycket svårt att i förväg veta när, var och av vem ett allvarligt brott ska begås.¹ Andra former av lagring kan enligt utredningen införas så länge två krav är uppfyllda; dels att lagringsskyldigheten inte är huvudregel, dels att lagringen begränsas i varje del till vad som är strängt nödvändigt. Betänkandet innehåller därför ett förslag om s.k. *begränsad lagring*, dvs. en sorts ständigt bestående lagringsskyldighet men som inte omfattar alla kommunikationsmedel, som är mindre omfattande än idag och som är bättre anpassad efter vad som är strängt nödvändigt för att bekämpa grov brottslighet.² Betänkandet gör lagringen mindre omfattande genom att, såsom det får förstås, alla uppgiftskategorier och tjänster som idag lagras går igenom och ensas utifrån nytta, behov, intrång och proportionalitet samt att lagringstiderna differentieras på samma grunder.

Datalagringsreglerna har redan från början varit föremål för ifrågasättanden, vilket torde bero på den svåra avvägning mellan två viktiga intressen som lagstiftningen utgör. Ytterligare en anledning till svårigheterna är att lagreglerna är komplicerade, bl.a. finns de i olika lagar utan riktig samordning och de rättssäkerhetsgarantier som uppställs varierar mellan lagrummen. **Det finns ett stort behov av att bringa klarhet i vad som gäller på detta rättsområde – så att alla berörda parter förstår och kan åberopa sina rättigheter respektive fullgöra sina skyldigheter – och av detta skäl är det särskilt viktigt att de anpassningar som nu ska vidtas är tydliga, förutsägbara och framförallt att reglerna står sig vid en rättslig prövning.**

Mot denna bakgrund anser Tre att det är problematiskt att Betänkandet föreslår anpassningar av lagringsskyldigheten som resulterar i en annan typ av lagring än den som EU-domstolen uttalat är förenlig med EU-rätten. Som utredningen själv konstaterar "(...) går det inte att utläsa av domen hur

¹ Betänkandet, s. 208 f.

² Betänkandet s. 214.



en mindre omfattande men ändå i någon mening generell lagringsskyldighet skulle bedömas”³, vilket innebär att Betänkandets förslag om en begränsad och differentierad lagringsskyldighet – som uppfyller två av utredningen identifierade krav, se ovan – inte med säkerhet är förenlig med EU-rätten. Enligt Tre borde den riktade lagringen, och domens krav härför, ha analyserats mer ingående i Betänkandet och eventuellt något sådant förslag också ha presenterats. Tre noterar att kravet på att personkretsen ska begränsas anförs inte bara i den del av domen som rör riktad lagring utan även i den del som behandlar hur de svenska datalagringsreglerna strider mot EU-rätten.⁴ Även om utredningen anser att riktad lagring inte alls är genomförbar, främst eftersom den tycks förutsätta en begränsad personkrets, hade en mer utförlig analys inneburit ett starkare stöd för valet av en begränsad lagring och Betänkandets förslag i övrigt. Utan en mer ingående analys finns det en uppenbar risk för nya ifrågasättanden och följaktligen en ny rättsprocess avseende datalagrings-skyldigheten.

Sammantaget anser Tre att det kan ifrågasättas om Betänkandet innebär att de svenska reglerna anpassats till de krav som EU-rätten uppställer. Betänkandet bör därför inte ensamt läggas till grund för ny reglering, utan bör omarbetas enligt vad som anförts ovan.

3 Synpunkter på vissa av Betänkandets förslag på förändringar

Av föregående avsnitt framgår att Tre anser att de anpassningar av datalagringsreglerna som föreslås i Betänkandet med en hög grad av säkerhet måste vara förenliga med EU-rätten. Om så bedöms vara fallet, vill Tre lämna följande synpunkter på några av de enskilda förslagen i Betänkandet.

Tre anser att Betänkandet innehåller flera rimliga delförslag, om borttagande av vissa ”onödiga” uppgiftskategorier och tillägg av en ny uppgiftskategori kopplad till dynamiska IP-adresser, eftersom förslagen leder till en bättre balans mellan användarnas och de brottsbekämpande myndigheternas intressen och följaktligen en mer proportionerlig reglering. För Tre är det grundläggande att värna om kundernas integritet men det är även viktigt att medverka till en effektiv brottsbekämpning i samhället vid grova brott.

I Betänkandet föreslås lagringen vid samtal och meddelanden upphöra avseende bl.a. uppgifter om vidarekoppling, om vilken tjänst (t.ex. sms, mms m.m.) som använts samt datum och spårbar tid för på- och avloggning i tjänsten. Vidare ska inte lagringen avseende internetaccess omfatta vilken typ av kapacitet (t.ex. 3G (UMTS) och 4G (LTE)) för överföringen om använts. Dessa förslag utgör förbättringar jämfört med nuvarande reglering, eftersom det för dessa uppgiftskategorier inte finns ett tillräckligt stort behov och/eller de inte gör tillräcklig nytta i förhållande till intrånget som

³ Betänkandet s. 206.

⁴ I punkt 97 konstaterar domstolen att den svenska lagringen är vittomfattande bl.a. eftersom den omfattar alla användare. I punkt 105 anger domstolen att lagringsskyldigheten på ett allomfattande sätt berör samtliga personer, utan att dessa personer ens indirekt befinner sig i en situation som kan föranleda lagföring. I punkt 106 anger domstolen också att lagringen inte är begränsad till uppgifter avseende bl.a. en viss krets av personer.



lagringen innebär. Utrensningen gör alltså regleringen mer proportionerlig, i dessa fall till förmån för abonnenter och andra användare.

Trots att lagringsskyldigheten ska begränsas innehåller Betänkandet också ett förslag om att lagringen vid internetaccess ska utvidgas till att omfatta "annan uppgift som är nödvändig för att identifiera abonnent och registrerad användare". Detta avser de ytterligare uppgifter (vanligen ytterligare en ip-adress eller ett portnummer) som behövs för att identifiera användare som använder s.k. dynamiska IP-adresser vid sin internetaccess. Enligt utredningen bör lagringsskyldigheten vara teknikneutral, så att möjligheten att identifiera en användare inte blir beroende av om en fast eller dynamisk IP-adress har använts. Utvidgningen motiveras av att sådana stöduppgifter som nu tillkommer avser samma sakförhållande som huvuduppgiften IP-adresser, eftersom dessa annars blir värdelösa i många fall. Tre finner denna bedömning rimlig, eftersom det är viktigt att de uppgifter som måste lagras också faktiskt kan användas för att bekämpa brott. Endast då är lagringsskyldigheten proportionerlig; i detta fall till förmån för de brottsbekämpande myndigheterna.

Tre ifrågasätter emellertid Betänkandets delförslag om att lagring av uppgifter om samtal och meddelanden i "det fasta nätet" eller "genom fasta internetanslutningar" ska upphöra. År 2016 uppgick antalet abonnemang för fast telefoni fortfarande till 3,3 miljoner och det ringdes 1,3 miljarder samtal från det fasta nätet, vilket är långt ifrån försumbart. Tre kan dessutom konstatera att denna del av förslaget gör regleringen mindre teknikneutral, vilket inte överensstämmer med Betänkandets övriga förslag om teknikneutralitet. Tre vill dock framförallt peka på att förslaget inte tycks beakta den konvergens mellan fast och mobil telefoni som har pågått ett antal år och som kommer att öka ytterligare i framtiden, i vart fall i vissa avseenden. Tre noterar att lagstiftaren redan vid datalagringsreglernas införande valde att utforma de svenska lagreglerna på ett mer teknikneutralt sätt än vad datalagringsdirektivet föreskrev, genom att inte utgå från underliggande fast eller mobil teknik utan bara ange de kommunikationsmedel som är aktuella (samtal, meddelanden och internetaccess).⁵ Därmed tog lagstiftningen höjd för en teknikutveckling där olika sektorer gradvis växer samman, eftersom regeringen redan då kunde konstatera att "(...) i den tekniska realiteten är många lösningar i dagsläget emellertid kombinationer av eller integrerade med varandra"⁶. Som ett exempel på konvergens mellan fasta och mobila nät kan nämnas att de traditionella fasta numren, s.k. geografiska nummer som inleds med ett riktnummer, sedan ett antal år tillbaka används i mobila nät. PTS har också nyligen beslutat att ändra den svenska telefoninummerplanen så att detta är möjligt.⁷ Den historiska användningen av fasta respektive mobila nummer luckas upp allt mer och Betänkandets antagen, t.ex. att ett fast telefonnummer används för att nå flera medan ett mobilnummer är personligt, är inte längre givna. Den som idag ringer ett traditionellt hemnummer kan således, via en växelösning i hemmet, bli kopplad till ett visst

⁵ Prop. 2010/11:46 s. 26 f.

⁶ A. a. s. 27

⁷ Se PTS webbplats, <https://www.pts.se/sv/nyheter/telefoni/2018/pts-nu-tillatet-att-ta-med-det-fasta-telefonnumret-till-mobilnattet-eller-nar-du-flyttar/>



antal mobiltelefoner (med en viss prioritet). Vidare kan samtal som för mottagaren ser ut att komma från ett fastnät nummer egentligen ringas från ett underliggande mobilt nummer. Frågan är hur Betänkandets förslag om att enbart lagra uppgifter om samtal som går ”via en mobil nätanslutningspunkt” ska tillämpas i ovan nämnda exempel; risken är att många uppgifter som skulle behöva lagras går om intet. För att inte lagringsskyldigheten avseende samtal förhastat ska avregleras, för att senare behöva korrigeras, avstyrker Tre Betänkandets förslag i denna del.

Stockholm som ovan

Magnus Forslund

Josefine Jonsson