

Stockholm den 13 mars 2008

R-2008/0035

Till Justitiedepartementet

Ju2007/9590/BIRS

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 10 december 2007 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning (SOU 2007:76).

### ***Sammanfattning***

Advokatsamfundet avstyrker att vissa av förslagen i betänkandet läggs till grund för lagstiftning. Med hänvisning till Sveriges medlemskap i EU finns dock en skyldighet att implementera direktivet i svensk rätt.

### ***Direktivets syfte***

Direktivet om lagring av trafikuppgifter syftar till att säkerställa att uppgifter om kommunikation med fast och mobil telefoni, Internetåtkomst, e-post och Internettelefoni lagras så att de brottsbekämpande myndigheterna kan få tillgång till uppgifterna för utredning, avslöjande och åtal som avser allvarlig brottslighet.

Direktivet innebär att samtliga meddelanden skall sparas. Något krav på att ett brott skall ha begåtts, att det finns någon skäligen misstänkt person eller att prövningen skall underställas domstol finns inte uppställt i direktivet. Till skillnad mot vad som gäller i dag då en leverantör som huvudregel, om inte domstol har fattat beslut om tillstånd till hemlig teleövervakning, själv har att bedöma vilka uppgifter som skall sparas för exempelvis faktureringsändamål skall de uppgifter som omfattas av direktivet i framtiden sparas för viss angiven tid för brottsbekämpande syften.

Det är därför ett paradigmskifte i den meningen att det innebär ett avsteg från vad som intill i dag har varit en grundläggande princip i dataskydd och integritetshänsyn. Förut-

sättningen för att få behandla personuppgifter är att detta sker mot bakgrund av särskilt uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Någon ändamålsförskjutning har från principiella utgångspunkter inte accepterats.

### ***Lagring av uppgifter om personer som inte är misstänkta för brott***

Utredningens förslag innebär att uppgifter om vem som kommunicerar med vem, när detta skedde, var de kommunicerande befann sig och vilken typ av kommunikation som användes kommer att lagras under ett års tid.

Detta betyder att en mycket stor mängd information kommer att lagras. Uppgifterna kommer att lagras avseende alla, oavsett om de är misstänkta för brott eller inte. Endast en ytterst begränsad del av dessa uppgifter kommer att lämnas ut och användas i brottsbekämpande syfte.

De uppgifter som skall lagras innefattar exempelvis uppgifter om på- och avloggning i meddelandetjänsten. Detta innebär att de som har en mobiltelefon som kontinuerligt är uppkopplad mot en server för att läsa inkommande e-post i mobiltelefonen ständigt kommer att omfattas av lagringsskyldigheten. Uppgifterna kommer således att fungera som en GPS, vilket medför en möjlighet att positionsbestämma användarens alla rörelser.

### ***Rättssäkerhet m.m.***

Advokatsamfundet påtalade i samband med införandet av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott det paradigmskifte som det innebär att i svensk rätt vidta tvångsmedel mot personer som inte är misstänkta för brott. Samma argument gör sig gällande när det gäller implementeringen av detta direktiv.

Rättssäkerhet tar sikte på rättssystemets utformning och hantering. Rättssäkerhet kan definieras som ett systematiskt skydd för mänskliga rättigheter garanterade genom lag och konventioner som innebär att alla människor ska vara lika inför lagen; förutsägbarhet, likhet inför lagen, skydd för vissa minimirättigheter etc. Rättssäkerheten uppfylls inte enbart genom att man har rätt till en rättvis rättegång. De materiella rättsregler som domstolen skall pröva i målet måste också vara rimliga. Rättssäkerheten kräver därför att lagstiftningen har visst materiellt innehåll och utformning, liksom att den tolkas och tillämpas efter vedertagna principer.

Begreppet rättssäkerhet är inte absolut. En stats rättsordning kan präglas av olika grader av rättssäkerhet. Den avvägning som måste göras i avvägningen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och upprätthållandet av mänskliga rättigheter kan utfalla olika i olika stater vid olika tidpunkter.

Frågor om rättssäkerhet känns dock mycket angelägna att framhålla i detta sammanhang och Advokatsamfundet vill framhålla det förändrade synsätt som implementeringen i svensk rätt av detta direktiv innebär. Genomförandet måste enligt samfundets mening ske

så att skyddet för den personliga integriteten beaktas i största möjliga utsträckning. Särskilda överväganden måste dessutom göras om implementeringen skall gå utöver vad direktivet har föreskrivit. Även frågor som berör formen för hur direktivet skall implementeras är av största vikt.

### ***Skyddet för den personliga integriteten***

Den föreslagna lagstiftningen måste uppfylla de minimikrav på straffprocessuella tvångsmedel som följer av Europakonventionen och regeringsformen. Det skall således föreligga ett behov av lagstiftningen, de föreslagna åtgärderna skall vara effektiva och de skall dessutom vara proportionella.

I betänkandet får analysen av dessa frågor ett ovanligt stort utrymme. En analys som i många andra lagstiftningsprodukter som berör straffprocessuella tvångsmedel har varit mycket mer summarisk. Advokatsamfundet vill dessutom peka på de uttalanden som den s.k. artikel 29-gruppen har gjort. Även inrättandet av den Europeiska datatillsynsmannen bör framhållas i detta sammanhang. Trots detta anser Advokatsamfundet att den i betänkandet gjorda analysen visar att den föreslagna lagstiftningen inte kan anses uppfylla de krav som bl.a. regeringsformen uppställer.

Direktivet om lagring av trafikuppgifter innebär att det blir regel att en mycket stor mängd trafikuppgifter skall sparas under lång tid, medan enbart en ytterst begränsad del av dessa kommer att användas för bekämpning av allvarlig brottslighet. Precis som utredningen har kommit fram till inträder dock intrånget i integriteten redan genom att trafikuppgifterna samlas in och lagras.

När det gäller frågan om det föreligger ett behov av att lagra trafikuppgifterna och om detta förfarande är effektivt konstaterar utredningen att tillgången till trafikuppgifter är av fundamental betydelse för brottsutredningsverksamheten och att tillgången ofta har en direkt koppling till att förundersökningar över huvudtaget kan föras framåt.

Eftersom insamlandet av trafikuppgifter måste anses innefatta ett väsentligt intrång i enskilda människors rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens, måste det, för att detta skall kunna godtas, föreligga ett så starkt behov att det är proportionerligt i förhållande till inskränkningarna i integritetsskyddet. Tillämpningsområdet får inte heller bli större än vad som är nödvändigt för att tillgodose behovet.

Frågan som Advokatsamfundet vill lyfta är om insamlandet av denna enorma mängd uppgifter från personer som till det alldeles övervägande antalet inte är misstänkta för brott verkligen kan anses stå i rimlig proportion till det ändamål som implementeringen av direktivet tar sikte på. Lagringen kommer att beröra i stort sett alla medborgare. Uppgifterna kommer att lagras under en betydligt längre tid än vad som är tillåtet i dag. En ökad informationsvolym innebär dessutom allmänt sett en ökad risk för läckage. En annan fara med lagring av så stora mängder information är risken för ändamålsförskjutningar.

Enligt Advokatsamfundets bedömning är den föreslagna åtgärden med lagring av trafikuppgifter alltför omfattande och inte kan anses stå i rimlig proportion till det i direktivet uppgivna syftet med att bekämpa allvarlig brottslighet. Sverige har emellertid en skyldighet att implementera direktivet. Advokatsamfundet vill dock framhålla vikten av att implementeringen sker på så sätt att tillämpningsområdet inte blir större än vad som är nödvändigt, att bestämmelserna ges en så tydlig utformning som möjligt och att noggranna överväganden görs beträffande de procedurregler som måste följa med denna lagstiftning.

### ***Lagringskyldighetens omfattning***

Regeringen har i olika sammanhang uttalat att myndighetsregister med ett stort antal registrerade uppgifter med särskilt känsligt innehåll skall regleras i lag. Den lagring som utredningen föreslår är enligt Advokatsamfundets mening tveklöst av sådan karaktär att en reglering av verksamheten i sin helhet måste ske i lag.

När det gäller vilka uppgifter som skall omfattas av lagringskyldigheten framgår av betänkandet att förslaget inte innebär en uttömmande uppräkningslista av vilka uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna har rätt att få från leverantörerna. Med hänvisning till vad som ovan har påtalats under avsnittet som berör den personliga integriteten anser samfundet att de uppgifter som skall omfattas av lagringskyldigheten måste preciseras och regleras i lag. Det är därför inte godtagbart att som skett ange vilka uppgifter som skall lagras i en minimilista. Detta bör äga rum genom angivande av en uttömmande uppräkningslista av vilka uppgifter som skall omfattas av lagringskyldigheten.

I denna del ansluter sig Advokatsamfundet därför till de överväganden som har presenterats i det skiljaktiga yttrandet av datarådet Hans-Olof Lindblom, till vilket advokaten Per Furberg har anslutit sig.

### ***Krav på lagring av uppgifter utöver direktivet***

När det gäller förslagen som utredningen har presenterat som innebär en lagringskyldighet utöver direktivet vill Advokatsamfundet ånyo understryka att det är av största vikt att tillämpningsområdet inte utvidgas till annat än vad som är nödvändigt för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt direktivet.

Uppgifterna som skall lagras enligt direktivet innebär omfattande intrång i den personliga integriteten. Vid implementeringen måste det, på sätt som ovan nämnts, anses föreligga ett så starkt behov att lagra uppgifterna så att detta är proportionerligt i förhållande till de inskränkningarna i integritetsskyddet som lagringen innebär. Enligt Advokatsamfundet får tillämpningsområdet inte bli mer omfattande än vad som är nödvändigt för att tillgodose behoven i direktivet. Sådana särskilt noggranna överväganden som motiverar en implementering utöver direktivet har inte presenterats. Advokatsamfundet avstyrker därför att de förslag som går utöver direktivet läggs till grund för lagstiftning.

Under inga omständigheter kan det dock anses tillräckligt att reglera lagring av uppgifter utöver vad som föreskrivs i direktivet enbart i förordning.

Advokatsamfundet delar således de överväganden som Per Furberg har anfört i sitt särskilda yttrande.

### ***Utlämnande av uppgifter***

Av betänkandet framgår att antalet ärenden om utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation (LEK) har dubblats under de senaste två åren. Detta innebär att de brottsutredande myndigheterna i valet mellan att begära ut uppgifter enligt LEK eller enligt rättegångsbalken väljer det första alternativet om straffskalan för brottsmisstanken medger det. Att utlämnande enligt LEK sker i betydande omfattning utan prövning av annan än de brottsutredande myndigheterna själva kan inte anses förenligt med de krav som bör ställas på rättslig prövning.

Frågan om utlämnande av uppgifter enligt LEK och rättegångsbalken har varit föremål för utredning i betänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m., SOU 2005:38. Förslaget bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Advokatsamfundet anser det angeläget att användningen av tvångsmedel i preventivt syfte kringgärdas av trygghetsregler. Direktivet innebär en obligatorisk och omfattande lagring av en mycket stor mängd uppgifter om i stort sett alla medborgare, vilken innefattar väsentliga intrång i enskilda människors rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens. Höga krav måste uppställas på de förutsättningar under vilka sådana uppgifter får lämnas ut. Betydande skäl finns att bereda utredningens förslag om utlämnande av uppgifter tillsammans med förslagen i betänkandet ovan. Utgångspunkten för utlämning av denna typ av uppgifter som insamlats i preventivt syfte måste enligt Advokatsamfundets mening vara att utlämnande enbart får ske avseende mycket allvarlig brottslighet och först efter domstolsprövning. Även ett utlämnande enligt LEK måste således enligt samfundet beslutas av domstol.

Sammantaget innebär detta att Advokatsamfundet instämmer i det som anförts i det skiljaktiga yttrandet av Hans-Olof Lindblom, till vilket Per Furberg har anslutit sig.

### ***Överföring av personuppgifter till annat land***

Lagring av trafikuppgifter skall enligt utredningen kunna ske utomlands.

Huruvida uppgifter som finns i ett lager i ett annat land kan få spridning utöver vad som följer av svensk rätt beror på den rättsliga reglering i landet där uppgifterna lagras. Det finns enligt utredningen inte någon garanti för att uppgifter som lagras i ett annat land inte används för andra ändamål än de som den svenska lagstiftningen medger utöver den garanti som ligger i att samtliga medlemsländer i EU har rättsregler för dataskydd m.m. som bygger på EG-direktiv.

Advokatsamfundet vill peka på de särskilda problem som anslutningen av nya medlemsländer till EU kan innebära i detta avseende. En reglering som innebär att risken för missbruk minimeras måste skapas.

Utredningen har bedömt att personuppgiftslagens bestämmelser är tillräckliga för att upprätthålla integritetsskyddet för den enskilde. Advokatsamfundet tillåter sig att ifrågasätta om denna bedömning är korrekt och hållbar över tiden samt anser att frågan är av sådan vikt att den bör övervägas ytterligare. Straffbestämmelserna i personuppgiftslagen gäller endast behandling av känsliga uppgifter. Dessa kommer inte att omfatta den situationen att lagring sker längre tid än vad som är tillåtet.

### ***Kostnader***

Genomförandet av direktivet kommer att medföra att operatörerna får betydande merkostnader.

Advokatsamfundet vill väcka frågan om det kan anses rimligt att låta operatörerna bära kostnaden för lagringen av trafikuppgifterna och om denna kan anses stå i rimlig proportion till de eventuella effektivitetsvinster som implementeringen kommer att medföra för de brottsutredande myndigheterna.

### ***Avslutande synpunkter***

Advokatsamfundet är som framgått starkt kritiskt till att direktivet implementeras. Det är första gången i modern kriminalpolitisk historia som privata rättssubjekt åläggs att spara uppgifter om enskilda för det fall uppgifterna kan komma att behövas i framtida brottsutredningar. Regleringen träffar i stort sett alla medborgare och innebär att en ofantligt stor mängd uppgifter sparas avseende alla, oavsett om det föreligger någon misstanke om brott. Advokatsamfundet kan avslutningsvis inte underlåta att påtala att detta framstår som djup oroande och anser att implementeringen måste ske med dessa förhållanden för ögonen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg