

Remiss av Datalagring och åtkomst till elektronisk information (SOU 2023:22) (Ju2023/01326)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen Datalagring och åtkomst till elektronisk information (SOU 2023:22). Journalistförbundets remissvar begränsas i huvudsak till de konsekvenser som förslaget får för källskyddet.

Journalistförbundet ifrågasätter inte att det finns ett stort behov av uppgifter från elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen och att datalagring är ett effektivt sätt att skaffa den typer av uppgifter. Det är dock samtidigt viktigt att de grundläggande mänskliga rättigheterna respekteras också i tider då vi som samhälle är utsatt för grov kriminell verksamhet och hot mot den nationella säkerheten. Det är mot den bakgrunden bra att regeringen valt att utreda förutsättningarna för datalagring och med anledning av den praxis som finns från EU-domstolen omprövar den svenska lagstiftningen. Journalistförbundet anser dock att utredningen på flera punkter hade kunnat använda sig av olika former av rättssäkerhetsgarantier för att väg upp för de stora inträngen i den enskildes privatliv som åtgärderna medför. Det hade också gått att på olika sätt värna källskyddet i högre utsträckning för att minska de negativa effekterna som förslagen medför ur mediefrihetssynpunkt.

Journalistförbundet anser att utredningens förslag om nationell säkerhetslagring har flera brister. Det är inte tillräckligt tydligt när ett beslut om att inleda lagringen ska kunna fattas. Förslaget innebär också att lokaliseringssuppgifter kommer att sparas. Det innebär att den nya lagringen kommer att bli mer integritetskränkande och mer är att likna vid ett hemligt tvångsmedel. Det finns också stora

brister i förslaget när det gäller möjligheten till insyn i hur lagringen och hanteringen av den kommer gå till.

Utredningen föreslår också att geografiskt riktad lagring ska få ske i områden där det utifrån objektiva kriterier går att konstatera att det finns en jämförelsevis större sannolikhet för förekomst av grov brottslighet än i andra områden. Utredningens förslag innebär att den generella lagringen i princip fortsatt kommer att gälla för alla svenskar som bor i storstäder. Enligt Journalistförbundet är risken stor att förslaget inte kommer att anses förenligt med EU-rätten, eftersom rätten till privatliv i praktiken, med utredningens förslag, kommer att avgöras utifrån var i landet du väljer att bosätta sig. Ur källskyddsperspektiv är förslaget problematiskt eftersom journalister i hög grad är verksamma i storstäderna och därmed även fortsatt kommer att vara föremål för de åtgärder som datalagringen innebär.

Utredningen föreslår också en möjlighet till så kallad utökad riktad lagring som ska komplettera den geografiskt riktade lagringen. Den utökade riktade lagringen ska även kunna riktas mot en viss person. Med tanke på att den föreslagna datalagringen även ska omfatta lokaliseringssuppgifter som är mer integritetskränkande och kan liknas vid hemliga tvångsmedel anser Journalistförbundet att de rättssäkerhetsgarantier som gäller enligt brottsbalken när det fattas beslut om att rikta hemliga tvångsmedel mot en viss person bör tillämpas även avseende beslut om utökad riktad lagring avseende en person. Journalistförbundet anser vidare att datalagring knuten till en person aldrig kan komma i fråga avseende journalister.

Utredningen föreslår att uppgifter från Noik (nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster), även kallade OTT-tjänster, ska omfattas av lagringsskyldigheten. Noik, som till exempel, Signal, används idag av bland annat journalister för att hålla kontakt med källor. En viktig anledning till det är att kommunikationen är krypterad men också att den inte på samma sätt som till exempel sms lagras av operatörer. Förslaget skulle därmed få stora negativa konsekvenser för källskyddet. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Nationell säkerhetslagring

Utredningen föreslår regler om nationell säkerhetslagring som innebär att Säkerhetspolisen ska bedöma hotet mot den nationella säkerheten och få besluta om generell och odifferentierad lagringsskyldighet. En sådan lagringsskyldighet är tillåten om den bedöms vara strängt nödvändig för att bekämpa brottslighet som kan utgöra ett allvarligt hot mot nationell säkerhet som är verkligt och aktuellt eller förutsebart. Säkerhetspolisen ska i fråga om hotbilden samråda med Försvarsmakten. Det är inte närmare preciserat i lagen vad som ska anses utgöra hot mot den nationella säkerheten. Det framgår dock av utredningen att "omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av hotet mot den nationella säkerheten är till exempel om terrorhotsnivån i Sverige är förhöjd". Det kan enligt Journalistförbundet ifrågasättas vad som avses med "förhöjd". I Sverige finns fem nivåer. Sedan de började användas 2010 har nivån legat på 3, vilket därför får anses vara den normala nivån. Frågan är då vilken nivå som ska anses vara förhöjd. Detta måste förtydligas. Enligt Journalistförbundet kan det också ifrågasättas om det är lämpligt att det är samma myndighet som beslutar om terrorhotnivån som beslutar om nationell säkerhetslagring. Enligt förslaget ska beslutet som längst gälla i ett år. Detta är enligt Journalistförbundet för länge, särskilt med tanke på att det handlar om en lagring som omfattar hela Sveriges befolkning vilket får anses vara en synnerligen omfattande åtgärd. Det bör räcka med en månad med tanke på att beslutet enligt förslaget kan förlängas av Säkerhetspolisen i den mån det anses behövas.

Ett beslut om nationell säkerhetslagring ska enligt utredningen bli föremål för kontroll. Utredningen föreslår att ett offentligt ombud ska bevaka enskildas intressen och kunna överklaga Säkerhetspolisens beslut. Enligt Journalistförbundet bör ett beslut om nationell säkerhetslagring underställas domstolsprövning innan det börjar gälla särskilt med tanke på att det handlar om en lagring som omfattar hela Sveriges befolkning, vilket får anses vara en synnerligen omfattande åtgärd. Att det krävs ett domstolsbeslut hindrar dock inte att det även inrättas ett kontrollorgan som övervakar att reglerna följs efter det att beslut trätt i kraft och som åläggs de övriga uppgifter som utredningen föreslår.

När det gäller lagringsskyldigheten anser utredningen att det finns förutsättningar för att nationell säkerhetslagring kan innebära en mer omfattande lagringsskyldighet än den som gäller i dag. Lagringsskyldigheten kommer i högre utsträckning än i dag att omfatta lokaliseringssuppgifter. Det är problematiskt ur källskyddsperspektiv eftersom det i teorin kommer att gå att se när en journalist träffat en källa även om de inte kommunicerat. Enligt Journalistförbundet är denna typ av datalagring mer att likna vid en typ av hemligt tvångsmedel som bör kräva brottsmisstanke. Den bör inte införas som en generell lagringsskyldighet eftersom det innebär att principen om att det är uppgifter om kommunikation som lagras. Det är inte heller tydligt i utredningen hur ofta lokaliseringssuppgifter kommer att lagras utan detta kommer bli en fråga för myndigheterna att avgöra eftersom alla uppgifter inte kan lagras med hänsyn till att det skulle bli fråga om för många uppgifter. Detta beskrivs i utredningen på följande sätt:

”Det bör därför göras ett urval bland de lokaliseringssuppgifter som ska lagras. Ett sådant urval kan dock behöva utvärderas och omvärderas med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen och den utrustning som för tiden används. Enligt vår bedömning är det därför inte lämpligt att i författning närmare precisera mängden uppgifter som ska lagras när det gäller lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter. Det bör i stället ankomma på PTS att utforma en närmare reglering på området. Lämpligen bör en sådan reglering föregås av samråd med de brottsbekämpande myndigheterna och vid behov tillhandahållarna.”¹

Enligt Journalistförbundet är det inte rättssäkert att det inte framgår av lag hur lagring av uppgifter om var medborgare befinner sig ska göras.

Vidare framgår det av utredningen att endast ramarna för vad lagringsskyldigheten får omfatta ska framgå av lag medan de mer detaljerade föreskrifterna av förordning. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att det tydligt framgår av lag hur lagringsskyldigheten för operatörerna ser ut eftersom det i praktiken påverkar källskyddet för journalister. Det måste vara möjligt att både som källa och som journalist lätt kunna läsa sig till om kommunikationen lagras eller inte. Enligt Journalistförbundet uppfyller inte förslaget de krav på tydlighet och förutsägbarhet som får anses krävas vid denna typ av integritetskränkande lagstiftning som får så stora praktiska konsekvenser för medborgarna.

Lagringstiden föreslås enligt utredningen vara två år från den dag kommunikationen avslutades. När det gäller nationell säkerhetslagring kommer den att genomföras då det finns ett direkt hot mot Sveriges säkerhet. Till exempel då risken för ett terrorattentat anses högre än vanligt. När sedan terrorhotnivån sänks igen borde lagringsskyldigheten upphöra och om det inte inträffat något terrordåd eller försök till terrordåd borde trafikuppgifterna rimligtvis raderas. Journalistförbundet kan inte se att det är motiverat att lagringstiden alltid ska vara två år. Detta kan inte heller anses proportionellt. Enligt Journalistförbundet bör det införas en skyldighet att radera uppgifterna när den omständigheter som låg till grund för beslutet om lagringsskyldighet inte längre föreligger.

Utredningen föreslår att sekretess ska gälla för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i angelägenheter om nationell säkerhetslagring, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Utredningen föreslår också att sekretess ska omfatta ett beslut om nationell säkerhetslagring. Journalistförbundet noterar att bestämmelserna föreslås ha ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att sekretess är huvudregel. Journalistförbundets erfarenhet är att det i praktiken innebär att uppgifter sällan eller aldrig lämnas ut. Särskilt när det gäller beslut om nationell säkerhetslagring får det anses osannolikt att uppgift skulle lämnas ut. Beslut om nationell säkerhetslagring kommer att innebära stora konsekvenser för alla Sveriges invånare eftersom det betyder att alla över en natt omfattas av lagringen. Sekretess för beslutet skulle innebära att det inte blir känt att denna förändring genomförs. Det är enligt Journalistförbundet inte lämpligt att genomföra en sådan ingripande åtgärd i hemlighet. Journalistförbundet anser att uppgifter om enskilda bör skyddas med ett rakt skaderekvisit, medan beslut om beslut om nationell säkerhetslagring inte bör omfattas av sekretess. Om läget för Sveriges säkerhet

¹ Se SOU 2023:22, sid 220.

är så allvarligt att det behöver genomföras nationell säkerhetslagring får det antas att Sveriges befolkning är medvetna om det allvarliga läget som landet befinner sig i.

Utredningen föreslår att den som förordnats som offentligt ombud i ett ärende om nationell säkerhetslagring inte obehörigen ska få röja vad han eller hon i ärendet fått kännedom om. Vidare föreslås att tystnadsplikten för det offentliga ombudet ska inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt Journalistförbundet fyller meddelarfriheten en oerhört viktig funktion, särskilt i detta fall där risken för intrång i den personliga integriteten är stor. Journalistförbundet avstyrker förslaget att inskränka meddelarfriheten.

Lagring för att bekämpa grov brottslighet som inte utgör ett hot mot den nationella säkerheten

Vid sidan av nationell säkerhetslagring föreslår utredningen att geografiskt riktad lagring ska få ske i områden där det utifrån objektiva kriterier går att konstatera att det finns en jämförelsevis större sannolikhet för förekomst av grov brottslighet än i andra områden. Geografiskt riktad lagring ska grunda sig på den officiella statistiken över anmälda brott som redovisas av Brå och med kommunerna som geografiska enheter. Sannolikheten för att en viss kommun är mer brottsutsatt än en annan ska bedömas utifrån ett genomsnitt av anmälda brott delat med befolkningsmängden under en treårsperiod som föregår lagringsskyldigheten.

Utredningens förslag innebär att den generella lagringen i princip fortsatt kommer att gälla för alla svenska som bor i storstäder. Enligt Journalistförbundet kan det ifrågasättas om detta verkligen är lösningen på de problem som funnits med datalagringens konflikter med de mänskliga rättigheterna. Enligt Journalistförbundet är risken stor att förslaget inte kommer att anses förenligt med EU-rätten, eftersom rätten till privatliv i praktiken, med utredningens förslag, kommer att avgöras utifrån var i landet du väljer att bosätta sig. Ur källskyddsperspektiv är förslaget problematiskt eftersom journalister i hög grad är verksamma i storstäderna och därmed även fortsatt kommer att vara föremål för de åtgärder som datalagringen innebär.

Utredningen föreslår också en möjlighet till så kallad utökad riktad lagring som ska komplettera den geografiskt riktade lagringen. Utökad riktad lagring ska enligt förslaget få användas avseende:

1. ett begränsat geografiskt område där grov brottslighet har förekommit eller där det är sannolikt att grov brottslighet kommer att äga rum,
2. en skyddsvärd plats,
3. en person som är eller har varit föremål för hemliga tvångsmedel,
4. en person som dömts för grova brott, eller
5. utrustnings- eller abonnemangsidentitet som använts vid eller skäligen kan antas komma till användning vid ett grovt brott eller vid grov brottslig verksamhet.

Det kan inledningsvis noteras att även personer som avtjänat sitt straff kommer att kunna bli föremål för åtgärd enligt punkt 3 och 4, vilket på ett principiellt plan inte är förenligt med principen om att den som avtjänat sitt straff ska anses ha sonat brottet. Med tanke på att den föreslagna datalagringen även ska omfatta lokaliseringssuppgifter som är mer integritetskränkande och mer kan liknas vid hemliga tvångsmedel anser Journalistförbundet att de rättssäkerhetsgarantier som gäller enligt brottsbalken när det fattas beslut om att rikta hemliga tvångsmedel mot en viss person bör tillämpas även avseende beslut om utökad riktad lagring avseende en person. Journalistförbundet anser vidare att datalagring knuten till en person aldrig kan komma i fråga avseende journalister. Det finns till exempel begränsningar i möjligheten att använda hemlig dataavläsning när det gäller utrustning som stadigvarande används i journalistisk verksamhet (se förbudet i lag om hemlig dataavläsning 11 §). Motsvarande förbud bör enligt Journalistförbundet gälla för utökad riktad lagring.

Utredningen föreslår att polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ska besluta om utökad riktad lagring. Ett sådant beslut ska innehålla de skäl som beslutet grundas på. Myndigheterna

ska samråda med varandra och vid behov även med andra myndigheter före beslut om utökad riktad lagring. I brådskande fall, eller om samråd är olämpligt av sekretessskäl, får beslut fattas utan samråd. Ett beslut om utökad riktad lagring ska verkställas utan dröjsmål. Som framgår av ovan anser Journalistförbundet att utökad riktad lagring, med tanke på att den föreslagna datalagringen även ska omfatta lokaliseringssuppgifter som är mer integritetskränkande, mer kan liknas vid hemliga tvångsmedel. Enligt Journalistförbundet bör det därför krävas domstolsbeslut för att få rikta lagringen mot en viss person. Detta innebär en rättssäkerhetsgaranti och är en garant för att inte journalisters tystnadsplikt äventyras vid lagringen.

Utredningen föreslår att SIN ska utöva tillsyn över tillämpningen av reglerna om utökad riktad lagring och den beslutande myndigheten ska underrätta SIN om beslutet och skälen för detta senast en vecka efter det att beslutet fattades. Som framgår av ovan anser Journalistförbundet att det bör krävas domstolsbeslut i ärende som rör utökad riktad lagring mot person. Detta hindrar dock inte att SIN utöva tillsyn i enlighet med förslaget. Journalistförbundet ifrågasätter dock varför det ska tillåtas ta en vecka för myndigheterna att underrätta SIN. Enligt Journalistförbundet bör SIN underrättas skyndsamt. Detta är viktigt för att eventuella fel och brister i myndighetsutövningen snabbt ska kunna åtgärdas.

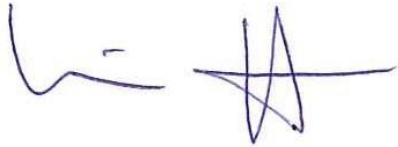
Utredningen föreslår att Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets beslut om utökad riktad lagring inte ska kunna överklagas. Med tanke på att utredningen föreslår att beslut om lagring ska kunna avse en viss person anser Journalistförbundet att det vore rättsosäkert att inte samtidigt införa en möjlighet till att överklaga ett beslut. Det kan vara av stor vikt för den enskilde att få ett beslut prövat av domstol eftersom ett sådant beslut till exempel skulle kunna leda till att uppgifter som samlats in måste raderas.

Utredningen föreslår att sekretess ska gälla för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i angelägenheter om utökad riktad lagring, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Journalistförbundet noterar att bestämmelserna föreslås ha ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att sekretess är huvudregel. Journalistförbundets erfarenhet är att det i praktiken innebär att uppgifter sällan eller aldrig lämnas ut. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att det finns möjlighet till insyn och granskning av hur myndigheter hanterar uppgifter om enskilda inom ramen för utökad riktad lagring. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet att bestämmelsen bör ha ett rakt skaderekvisit, det vill säga att offentlighet ska vara huvudregel. Utredningen föreslår vidare att i en angelägenhet om utökad riktad lagring ska tystnadsplikten inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt Journalistförbundet fyller meddelarfriheten en oerhört viktig funktion, särskilt i detta fall där risken för otillbörliga intrång i den personliga integriteten är stor. Journalistförbundet avstyrker förslaget att inskränka meddelarfriheten. Utredningen föreslår vidare att ett beslut om utökad riktad lagring ska omfattas av sekretess. Som framförts ovan är det viktigt att det finns möjlighet till insyn och granskning av hur myndigheter hanterar uppgifter som förekommer inom ramen för utökad riktad lagring. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet att det är ytterst olämpligt att beslut om utökad riktad lagring ska omfattas av sekretess. Det kommer i praktiken att göra det svårt för medborgarna att få inblick i hur den nya lagstiftningen tillämpas i praktiken.

Tillhandahållare av OTT-tjänster

Utredningen menar att de brottsbekämpande myndigheternas nytta och behov av tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation från tillhandahållare av Noik (nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster), även kallade OTT-tjänster, väger tyngre än de motstående intressen som talar emot en sådan tillgång. Journalistförbundet delar inte utredningens slutsats i denna del. Noik, som till exempel, Signal, används idag av bland annat journalister för att hålla kontakt med källor. En viktig anledning till det är att kommunikationen är krypterad men också att den inte på samma sätt som till exempel sms lagras av operatörer. När en källa har kontakt med en journalist är det inte sällan just själva kontakten som är den känsliga informationen. Vad källan berättar publiceras ofta och det är källans identitet som är det skyddsvärda. Noik möjliggör för journalister att relativt spårlost hålla kontakt med källor. Detta är en aspekt som inte vägs in i utredningens bedömning. Skulle förslaget bli verklighet innebär det att uppgifter om kontakter som journalister har med källor kommer att lagras, vilket kommer

att innebära en risk ur källskyddsperspektiv. Journalistförbundet avstyrker förslaget om att lagringsskyldighetens omfattning för tillhandahållare av allmänt tillgängliga Noik ska motsvara vad som enligt förslaget kommer att gälla för andra tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster. Journalistförbundet avstyrker därmed även de andra förslagen i utredningen som bygger på att myndigheter ska få tillgång till dessa uppgifter.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'U' followed by a series of loops and a horizontal line.

*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*