



Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Datalagring – brottsbekämpning och integritet (SOU 2017:75)

Tullverket har tagit del av datalagringsutredningens förslag i delbetänkandet om datalagring, inklusive tillhörande särskilda yttranden.

Sammanfattningsvis anser Tullverket att utredningens förslag om lagringsbegränsningar får en negativ påverkan på ett av verkets huvudmål i den brottsbekämpande verksamheten; att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda grova smuglingsbrott, i samband med förundersökning och i underrättelseverksamhet.

Varje form av nedskärning av datalagring för brottsbekämpande ändamål får allvarliga konsekvenser för Tullverkets förmåga att förhindra, utreda och lagföra allvarlig brottslighet rörande smuggling. Vid en kartläggning av trafik- och lokaliseringssuppgifter är varje länk i den så kallade kommunikationskedjan betydelsefull, eftersom varje operatör enbart behandlar sina egna uppgifter. Innan EU-domen kom gick det att följa denna kedja. Enligt det särskilda yttrandet från brottsbekämpande myndigheterna har EU-domen fått till följd att brottsbekämpningen har minskat i effektivitet, då operatörerna har slutat lagra trafik- och lokaliseringssuppgifter och i vissa fall även abonnemangssuppgifter (inklusive ip-adresser).

Allmänt

Tullverket instämmer helt i de synpunkter som framförs i det gemensamma särskilda yttrandet från experterna för de brottsbekämpande myndigheterna.

Precis som dessa experter är vi positiva till utredningens bedömning att abonnemangssuppgift inte omfattas av EU-domstolens dom samt att ip-adress är en uppgift om abonnemang. Tullverket delar också utredningens bedömning att riktad lagring inte är framkomlig väg i dessa sammanhang.

Tullverket är även positivt till utredningens förslag om fortsatt tillgång för de brottsbekämpande myndigheterna till uppgifter som operatörerna lagrar för egna ändamål. Verket är likaså positivt till förslaget rörande så kallad NAT-teknik.

Vi har inget att invända mot utredningens förslag om att uppgifterna måste lagras inom Sverige, men befarar att förslaget kan behöva genomlysas ytterligare avseende hur lagringen ska kunna genomföras i praktiken hos berörda operatörer.

Lagringsbegränsningar

När det gäller datalagringsutredningens förslag om en *begränsad lagrings-skyldighet* instämmer Tullverket i de synpunkter som framförs av de brottsbekämpande myndigheterna, att förslagen – om dessa genomförs – kommer att slå hårt mot Tullverkets och övriga brottsbekämpande myndigheters möjlighet att kunna bedriva en effektiv bekämpning av allvarlig brottslighet.

Ett av de förslag som slår extra hårt mot den brottsbekämpande verksamheten är förslaget om att uppgifter om fast telefoni vid meddelandehantering eller fast internetuppkoppling (s.k. fast ip-telefoni) *inte* ska omfattas av lagrings-skyldighet (avsnitt 12.6.3). Fast ip-telefoni används i allt större utsträckning i stället för fast telefoni när koptarnätet för fasta telefoner i allt högre takt och omfattning stängs ned. Uppgift om fast internetuppkoppling är därför en sådan uppgift som Tullverket anser ska omfattas av en fortsatt lagringsskyldighet på sex månader, då uppgifter från fast ip-telefoni bedöms vara minst lika viktiga för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet som övriga uppgifter.

Experterna från de brottsbekämpande myndigheterna har i sitt gemensamma särskilda yttrande även påtalat att det finns ett starkt behov att kunna få tillgång till lokaliseringssuppgifter vid meddelandehantering (t.ex. sms). Enligt nuvarande bestämmelser föreligger ingen lagringsskyldighet för sådana uppgifter men, i motsats till utredningen, delar Tullverket ändå denna uppfattning och konstaterar med hänvisning till egen erfarenhet att det kommunikationsmönster som utredningen pekar på i form av sms-trafik redan används i kriminella kretsar. När det till fullo uppmärksammas inom dessa kretsar att operatörerna inte lagrar sådana uppgifter, kommer med största sannolikhet användningen av sms-meddelanden att öka. En lagringstid på sex månader bör därför införas även för lokaliseringssuppgift vid meddelandehantering.

Tullverkets målsättning är att bedriva en brottsbekämpning som är effektiv och resultatriktad, men samtidigt rättssäker. För att nå framgång i vårt utredningsarbete, både i en förundersökning och i underrättelseverksamhet, anser

Tullverket därför att det är ytterst väsentligt att kunna klarlägga vem som kommunicerar med vem, när, var och hur kommunikationen sker, samt hur långt tillbaks i tiden myndigheten kan få tillgång till uppgifterna, dvs. lagringstidens längd. Ju kortare lagringstiden är desto fler negativa konsekvenser får detta för ärenden som rör organiserad brottslighet. Den här typen av brottslighet involverar ofta många personer, i olika typer av nätverk och med omfattande kommunikation. Det kan bli fråga om en ansevärd mängd uppgifter som ska gås igenom, analyseras och utvärderas. Något som är vanligt förekommande i kartläggning av respektive utredning om grov narkotikasmuggling. I sådana avseenden är den föreslagna lagringstiden på två månader för lokaliseringssuppgift vid telefonitjänst (positionsuppgifter och samtalsuppgifter) alltför begränsad. Enligt Tullverkets uppfattning är ett mer realistiskt förslag att sådana uppgifter får samma lagringstid som övriga uppgifter, dvs. sex månader.

Genomförs utredningens förslag om lagringsbegränsningar kommer Tullverkets möjlighet att kunna inhämta uppgifter för att kartlägga och analysera trafik- och lokaliseringssuppgifter väsentligen att försvåras. När det gäller inhämtning av uppgifter med stöd av den så kallade inhämtningslagen är syftet för Tullverkets del att kunna inleda förundersökning mot enskilda personer misstänkta för mycket svåra brott i form av grov eller synnerligen grov narkotikasmuggling. Precis som utredningen själv har konstaterat och som även framgår av det gemensamma särskilda yttrandet från de brottsbekämpande myndigheterna, går det inte att ersätta inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter med fysisk spaning (avsnitt 7.2). Spaning är inte en lika effektiv arbetsmetod då den är begränsad och mycket resurskrävande. Fysisk spaning används därför bäst som ett komplement till inhämtning, främst i realtid.

Beslutsorgan

När det gäller utredningens förslag om åklagarbeslut avseende inhämtningslagen, anser Tullverket att detta bör ses om en tillfällig lösning, i avvaktan på en mer permanent sådan, som bättre tillgodoser kravet på en objektiv och oberoende ställning mot den ansökande myndigheten. Ett exempel på lösning som utredningen själv anger är en särskild nämnd, som har i uppdrag att pröva och fatta beslut i underrättelseverksamhet (avsnitt 12.8.4). Tullverket tillstyrker en sådan lösning på sikt, framför nuvarande förslag om beslut av åklagare.

Konsekvensanalys

Utredningens finansieringsförslag rör enbart eventuella merkostnader för Åklagarmyndigheten. Att åklagare föreslås få fatta beslut om inhämtning i stället för Tullverket, medför inte automatiskt att verket får minskade kostnader för handläggning av inhämtningsärenden. I stället innebär detta att nya handlägningsrutiner måste införas för beredning m.m. av underlag som ska

beslutas av en annan myndighet. I dag är det dock svårt för Tullverket att uttala sig om storleken på dessa kostnader. Vi kan bara konstatera att den beräknade neddragningen av anslag som utredningen redovisat för Tullverket, tycks sakna underlag (avsnitt 13.1.3). Därmed finns det ett behov av att genomlysas förslaget ytterligare i det fortsatta beredningsarbetet.

EU-domstolen

Tullverket har vidare uppmärksammat de synpunkter som framförs i de särskilda yttrandena från Säkerhetspolisen respektive gemensamt av de brottsbekämpande myndigheterna, om att det kan finnas en risk för att EU-domstolen i sin bedömning utgått från frågeställningar som varit felställda eller missvisande från kammarrättens sida om att svensk lagringsskyldighet omfattar *samtliga* trafik- och lokaliseringssuppgifter. Grunden för EU-domen har även ifrågasatts av utredningens ordförande¹.

Tullverket anser att enbart diskussionen om att EU-domstolens dom *kan* bygga på felställda eller missvisande frågor från kammarrättens sida är oroväckande och att den sannolikt även kommer att fortleva framöver. Tullverket anser därför att det är angeläget att frågan uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Övrigt

Oaktat om kammarrättens frågeställning *kan* ha varit felställd eller missvisande och därmed *kan* ha uppfattats på ett felaktigt sätt av EU-domstolen, så är det en stor mängd uppgifter om elektronisk kommunikation som faktiskt *inte* omfattas av nuvarande lagringsskyldighet. Synpunkter om detta har framförts av Säkerhetspolisen och övriga brottsbekämpande myndigheter i respektive särskilda yttrande, och framgår även tydligt av utredningens egen redovisning. Som exempel på uppgifter som inte omfattas av lagringsskyldighet anges här ett antal olika trafik- och lokaliseringssuppgifter som Messenger, Skype, Gmail och Hotmail (avsnitt 12.4.2). Motsvarande gäller även för uppgifter som kommuniceras via s.k. sociala medier, som t.ex. Viber, WhatsApp, Twitter, Facebook, Facetime och Instagram).

Att exempelvis uppgifter från sociala medier inte omfattas av en lagringsskyldighet är för övrigt en av anledningarna till det uppdrag som utredningen om hemlig dataavläsning² har haft att utreda och redovisa förutsättningarna för brottsbekämpande myndigheter att kunna använda hemlig dataavläsning som ett nytt hemligt tvångsmedel vid bekämpningen av grova brott. Utredningens förslag till ny lagstiftning på området har nyligen redovisats i ett delbetänkande (SOU 2017:89), som för närvarande är ute på remiss.

¹ Artikel i Svenska dagbladet den 12 oktober 2017.

² Kommittédirektiv 2016:36.

Tullverket konstaterar att om datalagringsutredningens förslag om en begränsad lagringsskyldighet för operatörerna genomförs, blir den brottsbekämpande verksamheten i allt större utsträckning hänvisad till att använda hemlig dataavläsning. Naturligtvis under förutsättning att den utredningens förslag genomförs. Skulle så dock inte bli fallet står Tullverket, tillsammans med övriga brottsbekämpande myndigheter, inför stora svårigheter framöver att kunna förebygga, förhindra, upptäcka och utreda organiserad brottslighet och grova brott avseende bland annat smuggling av införselförbjudna eller införselreglerade varor som exempelvis narkotika och vapen. Två varugrupper som så att säga ”föder” varandra, där insmugglad narkotika används för att köpa vapen, som sedan i sin tur används för genomföra andra grova våldsbrott, grova rån och uppgifter inom kriminella kretsar. Det senare inte alltför sällan med dödlig utgång.

Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit generaltulldirektören Therese Mattsson (beslutande), överdirektören Per Nilsson, chefsjuristen Charlotte Zackari, stabsjuristen Katarina Bigovic Apitzsch och verksjuristen Lisbeth Tjärnkvist (föredragande).

TULLVERKET

Therese Mattsson

Lisbeth Tjärnkvist

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

VLS

KOM

ENS

KCAU