



De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 13 mars att ge konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2011/12:55 De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation samt följdmotionerna 2011/12:Ju5 av Kent Ekeröth (SD) och 2011/12:Ju6 av Maria Ferm m.fl. (MP) i de delar de berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet behandlar i sitt yttrande frågor om skydd för den personliga integriteten samt motionsyrkanden om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till abonnemangsuppgifter och om en samlad integritetsskyddsmyndighet.

Utskottets överväganden

Propositionen

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska i fortsättningen benämnas hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Bestämmelserna i lagen om elektronisk kommunikation och offentlighets- och sekretesslagen om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden upphävs. De ersätts dels av bestämmelser i rättegångsbalken som under vissa förutsättningar möjliggör hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brott, dels av bestämmelser i en ny lag om inhämtning av sådana uppgifter i underrättelseverksamhet. Syftet med dessa ändringar är att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet vid inhämtning av övervakningsuppgifter.

Tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska även fortsättningsvis lämnas av allmän domstol. Det införs dock en möjlighet för åklagare att i vissa brådskande fall fatta interimistiska beslut. I polisens och Tullverkets underrättelseverksamhet ska beslut om inhämtning fattas av myndigheten. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ska utöva tillsyn över inhämtningen. För att uppgifter som har inhämtats i underrättelseverksamhet ska få användas i en förundersökning krävs ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Vidare införs en möjlighet att inhämta lokaliseringssuppgifter som gäller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som är påslagen men som vid det aktuella tillfället inte används eller har använts för kommunikation. Det blir också möjligt att inhämta uppgifter om vilka sådana kommunikationsutrustningar som har funnits i ett visst område.

De brottsutredande myndigheterna ges dessutom en något utökad tillgång till abonnemangsuppgifter. Skyldigheten för operatörer att lämna ut uppgifter om abonnemang i samband med misstanke om brott ska inte vara begränsad till brott av viss svårhet. Regleringen om att fängelse ska vara föreskrivet för brottet och att det kan bedömas att brottet kan föranleda annan påföljd än böter tas således bort.

Slutligen införs utvidgade möjligheter för polisen att få tillgång till bl.a. lokaliseringssuppgifter för efterforskning av försvunna personer.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Motionerna

I motion 2011/12:Ju6 (MP) yrkas avslag på förslaget om ändring i lagen om elektronisk kommunikation om att skyldigheten för operatörerna att lämna ut uppgifter om abonnemang till de brottsbekämpande myndigheterna i samband med misstanke om brott inte ska vara begränsad till brott av viss svårhet (yrkande 1). Motionärerna delar regeringens bedömning att grooming liksom annan kränkande brottslighet på Internet ska bekämpas, men att öppna portarna fria för att lämna ut IP-adresser anser motionärerna inte vara en lösning på problemet.

I andra hand yrkar motionärerna ett tillkännagivande till regeringen om att det nu gällande kravet på att fängelse ska vara föreskrivet för ett brott och att brottet kan leda till annan påföljd än böter fortfarande ska gälla när ett utlämnande begärs vid ett misstänkt upphovsrättsbrott (yrkande 2). Ett motsvarande yrkande finns i motion 2011/12:Ju5 (SD) yrkande 5.

I motion 2011/12:Ju6 (MP) yrkande 4 framförs behovet av en ny, samlad integritetsskyddsmyndighet som ska ersätta Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten och delar av Justitiekanslerns och länsstyrelsernas verksamhet. Frågan bör enligt motionärerna bli föremål för noggranna överväganden inom ramen för en utredning.

Regeringsformen

Enligt regeringsformen i dess lydelse från och med den 1 januari 2011 är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång och mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2 kap. 6 § första stycket regeringsformen). Samtidigt har det införts en ny bestämmelse i regeringsformen som innebär att enskilda ges ett stärkt generellt grundlagsskydd för den personliga integriteten. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen i dess nya lydelse ska var och en gentemot det allmänna vara skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Utskottets ställningstagande

De brottsutredande myndigheterna kan i dag få tillgång till historiska uppgifter om telemeddelanden både enligt rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning och enligt lagen om elektronisk kommunikation. Det är samma slags uppgifter som avses i de båda regelverken, men förutsättningarna skiljer sig åt. Ett utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation kräver att det är fråga om misstanke om brott med lägsta föreskrivna straff fängelse i två år, vilket ska jämföras med kravet på minst sex måna-

ders fängelse vid hemlig teleövervakning enligt rättegångsbalken. Lagen om elektronisk kommunikation saknar dock motsvarigheter till rättegångsbalkens övriga krav: att det ska finnas en skäligen misstänkt person för brottet, att åtgärden ska bedömas vara av synnerlig vikt för utredningen, att åtgärden enbart får avse vissa teleadresser och telenät, att åtgärden kräver tillstånd av domstol, att enskild ska underrättas och att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn.

Regeringen anför i propositionen att regleringen i lagen om elektronisk kommunikation inte är ändamålsenligt utformad och att den inte heller i tillräcklig grad uppfyller de krav på rättssäkerhet och integritetsskydd som måste ställas på sådana integritetskänsliga åtgärder. Utskottet delar den uppfattningen och välkomnar därför förslaget om att bestämmelserna i den lagen upphävs liksom de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som reglerar de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter direkt från en myndighet som bedriver televerksamhet. Bestämmelserna ersätts dels av bestämmelser i rättegångsbalken som under vissa förutsättningar möjliggör hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning även om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brott, dels av bestämmelser i en ny lag om inhämtning av sådana uppgifter i underrättelseverksamhet. Förslaget i propositionen innebär att sådana uppgifter som i dag kan inhämtas med stöd av lagen om elektronisk kommunikation fortsättningsvis kommer att falla under en reglering med bl.a. krav på viss beslutsnivå, för vilka syften uppgiften ska få lämnas ut samt att en proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall, dvs. att skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller men den innebär. All användning av sådana uppgifter i en förundersökning kommer att kräva domstols tillstånd och inhämtningen kommer att omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn.

Utskottet välkomnar dessa ändringar vars syfte är att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet vid inhämtning av övervakningsuppgifter.

Samtidigt utökas inhämtningsmöjligheterna i några fall. En viss utvidgning görs när det gäller kravet på brottets svårhetsgrad vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation utan att det finns någon skäligen misstänkt. Vidare införs en möjlighet att inhämta lokaliseringuppgifter om t.ex. en mobiltelefon utan krav på att uppgiften har genererats i samband med kommunikation samt utvidgas möjligheterna för polisen att få tillgång till bl.a. lokaliseringuppgifter för efterforskning av försvunna personer. När det gäller vissa samhällsfarliga brott ska inhämtning få ske i underrättelseverksamhet trots att brotten inte har ett straffminimum som uppgår till två års fängelse.

Utskottet vill här betona att åtgärder som ingriper i enskildas integritet förutsätter noggranna överväganden och bör vidtas med försiktighet. Ett ingrepp ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med det. En avvägning måste alltid göras mellan intrånget i den enskildes integritet och det intresse som den föreslagna lagstiftningen har till syfte att värna. De

ovan nämnda förslagen till utökade möjligheter till inhämtning av uppgifter anser utskottet, utifrån angivna utgångspunkter, vara väl avvägda. Utskottet vill här påpeka att de utökade möjligheterna att inhämta övervakningsuppgifter ska ses i sammanhang med de ovan nämnda ändringarna med syfte att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet vid inhämtning av övervakningsuppgifter.

Även förslaget om utökad tillgång till abonnemangsuppgifter är enligt utskottets mening väl avvägt. Vid denna bedömning beaktar utskottet särskilt, som skäl för att en brottsmisstanke ska räcka för utlämnande utan krav på att det ska vara föreskrivet fängelse för brottet, vad regeringen anför om att exempelvis s.k. nätmobbning och andra trakasserier via internet under senare år har blivit ett allt större problem. När dessa gärningar misstänks utgöra brott har ofta de brottsutredande myndigheterna begränsade möjligheter att ingripa. Samma sak gäller vuxnas kontakter med barn i sexuellt syfte, grooming. Det hänger bl.a. samman med att polisen inte kan få tillgång till abonnemangsuppgifter, t.ex. uppgifter om en viss IP-adress, vid misstanke om brott som i det konkreta fallet bedöms föranleda böter.

Vidare noterar utskottet när det gäller immaterialrättsliga brott att rättighetshavare sedan den 1 april 2009 har en civilrättslig möjlighet att efter domstolsprövning få ut information från en internetoperatör om vem som har ett abonnemang. Regleringen kan tillämpas oavsett om intrånget är på bötesnivå eller fängelsenivå. Utskottet delar regeringens uppfattning att de brottsbekämpande myndigheterna bör ha minst lika stora befogenheter som privata rättighetsinnehavare att säkra tillgång till uppgifter som kan användas i brottsbekämpande syften. Detta var också något som förutsattes vid införandet av den civilrättsliga regleringen.

Enligt regeringen finns det ett starkt intresse av att införa en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till abonnemangsuppgifter. Som också framhålls i propositionen innebär utlämnandet ett visst integritetsintrång eftersom abonnentens identitet röjs. Vid en intresseavvägning beaktar utskottet att privatpersoner oftast använder s.k. dynamiska IP-adresser, dvs. adresser som byts slumpvis och oregelbundet. En uppgift om att en viss person hade en viss IP-adress vid ett visst tillfälle säger alltså i regel ingenting om vem som hade den adressen vid ett annat tillfälle. Uppgifter som går utöver vad som kan anses som identitetsuppgifter, t.ex. vilka andra IP-nummer som innehavaren har kommunicerat med, vilka hemsidor som ett visst IP-nummer har besökt och liknande uppgifter omfattas inte av den aktuella bestämmelsen.

Sammantaget är det utskottets uppfattning att förslaget om utökad tillgång till abonnemangsuppgifter står i rimlig proportion till vad som står att vinna med förslaget och att förslaget utifrån de ovan angivna utgångspunkterna är väl avvägt.

Också i övrigt anser utskottet – utifrån de utgångspunkter utskottet har att beakta – att förslagen i propositionen får anses vara väl avvägda. Detta gäller möjligheten för åklagare att i brådskande fall fatta interimistiska beslut, till vilken det av integritets- och rättssäkerhetsskäl knutits en obligatorisk domstolsprövning, frågan om underrättelse till enskild och de ändringar som föreslås om sekretess och tystnadsplikt. Som framgått välkomnar utskottet de utökade tillsynsuppgifter som ges Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Utskottet anser dock inte att det föreligger något behov av en samlad integritetsskyddsmyndighet, vilket framförts i motion 2011/12:Ju6 yrkande 4.

Sammanfattningsvis anser således utskottet – utifrån de utgångspunkter utskottet har att beakta – att justitieutskottet bör föreslå att propositionen tillstyrks och att motionerna 2011/12:Ju5 (SD) yrkande 5 och 2011/12:Ju6 (MP) yrkandena 1, 2 och 4 avslås.

Stockholm den 17 april 2012

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Sven-Erik Österberg (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Ann-Britt Åsebol (M).

Avvikande meningar

1. Abonnemangsuppgifter (MP, V)

Peter Eriksson (MP) och Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Vi delar inte regeringens bedömning att det är rimligt att utvidga möjligheten att få tillgång till IP-adresser vid upphovsrättsbrott. Det rör sig om misstanke om ett brott av relativt ringa karaktär. Mot bakgrund av en avvägning mellan intrånget i den enskildes integritet och det intresse som den föreslagna lagstiftningen har till syfte att värna anser vi alltså inte att det föreslagna ändringen bör genomföras.

Mot denna bakgrund anser vi att justitieutskottet bör föreslå bifall till motion 2011/12:Ju6 yrkande 2 och delvis bifall till motion 2011/12:Ju5 yrkande 5.

2. Abonnemangsuppgifter (SD)

Jonas Åkerlund (SD) anför:

Dagligen begår en stor mängd svenskar brott mot upphovsrättslagen, i många fall utan att ha kännedom om att gärningen är straffbelagd. När en stor andel av befolkningen begår dessa handlingar blir det godtyckligt och slumpartat vem som kommer att dömas för handlingen. Ett genomförande av förslaget såvitt avser immaterialrättsliga brott skulle också innebära en kraftigt ökad arbetsbelastning på ett område som inte bör vara högprioriterat i brottsbekämpningen. En sådan reglering skulle riskera att leda till att resurser tas från utredning av allvarlig brottslighet såsom brott mot person, narkotikabrott och tillgreppsbrott.

Mot denna bakgrund anser jag att justitieutskottet bör föreslå bifall till motion 2011/12:Ju5 yrkande 5 och delvis bifall till motion 2011/12:Ju6 yrkande 2.

3. En samlad integritetsskyddsmyndighet (MP, V)

Peter Eriksson (MP) och Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Det är positivt att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens får de utökade uppgifter som föreslås i propositionen. Samtidigt har nämnden fått utökade tillsynsuppgifter i och med införandet av den nya polisdatlagen. Tillsynen i den delen delar nämnden med Datainspektionen. Denna uppdelning är olycklig; tillsynsansvaret över en viss verksamhet bör som regel alltid ankomma på en tillsynsmyndighet.

Enligt vår mening bör ett helhetsgrepp tas på integritetsskyddet, något som Miljöpartiet tidigare motionerat om i samband med budgetpropositionen. Således behövs det enligt vår mening en ny integritetsskyddsmyndighet som ersätter Datainspektionen, Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden, delar av Justitiekanslern och av länsstyrelsernas verksamheter.

Frågan bör bli föremål för noggrannare överväganden inom ramen för en utredning.

Mot denna bakgrund anser vi att justitieutskottet bör föreslå bifall till motion 2011/12:Ju6 yrkande 4.