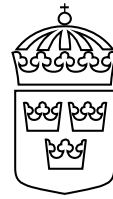


Regeringens proposition 2016/17:186



Fortsatt giltighet av en tidsbegränsad
bestämmelse i inhämningslagen

Prop.
2016/17:186

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 maj 2017

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Inhämningslagen reglerar förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. En bestämmelse i lagen som ger Säkerhetspolisen möjlighet att inhämta sådana uppgifter för vissa samhällsfarliga brott är tidsbegränsad och upphör att gälla vid utgången av 2017. I propositionen föreslås att bestämmelsens giltighetstid förlängs till utgången av 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:279) om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Säkerhetspolisens möjlighet att inhämta övervakningsuppgifter är tidsbegränsad	6
5	Säkerhetspolisens möjlighet att inhämta övervakningsuppgifter förlängs	7
6	Förslagets konsekvenser	10
Bilaga 1	Promemorians förslag.....	11
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	12
Bilaga 3	Lagrådets yttrande	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 maj 2017.....	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2012:279) om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Förslag till lag om ändring i lagen
(2012:279) om ändring i lagen
(2012:278) om inhämtning av uppgifter
om elektronisk kommunikation i de
brottsbekämpande myndigheternas
underrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet¹ ska upphöra att gälla vid utgången av 2019.

¹ Paragrafens giltighetstid senast förlängd 2016:839.

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) trädde i kraft den 1 juli 2012. Lagens 3 § ger de brottsbekämpande myndigheterna en möjlighet att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka viss brottslig verksamhet inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, och den gavs först en begränsad giltighet till utgången av 2013 (prop. 2011/12:55, bet. 2011/12:JuU8, rskr. 2011/12:212). Giltighetstiden har förlängts vid tre tillfällen och gäller nu till utgången av 2017 (prop. 2012/13:180, bet. 2013/14:JuU7, rskr. 2013/14:38; prop. 2013/14:237, bet. 2014/15:JuU2, rskr. 2014/15:22; prop. 2015/16:177, bet. 2015/16:JuU35, rskr. 2015/16:320).

Regeringen beslutade i juni 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att utvärdera inhämtningslagen och analysera Säkerhetspolisens behov av en möjlighet enligt lagen att hämta in uppgifter om brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott. I uppdraget ingick också bl.a. att överväga om de rättssäkerhets- och integritetsstärkande åtgärder som vidtogs när inhämtningslagen infördes har varit tillräckliga, eller om det finns behov av ytterligare sådana åtgärder. Utredningen, som tog namnet Datalagringsutredningen, överlämnade sitt betänkande till det ansvariga statsrådet i mars 2015 (SOU 2015:31). Utredningen föreslår bl.a. att den tidsbegränsade bestämmelsen i 3 § inhämtningslagen ska göras permanent och att uppgifter ska få hämtas in när det gäller fler typer av brottslig verksamhet än vad som är möjligt i dag. Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Efter att utredningen avslutade sitt arbete beslutade Kammarrätten i Stockholm i april 2015 att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Frågorna till EU-domstolen rörde hur artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) närmare ska tolkas och om artikeln medger sådana begränsningar av de i artikeln uppräknade rättigheterna och skyldigheterna som de svenska bestämmelserna om datalagring i 6 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation föreskriver. EU-domstolen besvarade kammarrättens frågor i en dom den 21 december 2016 (förenade målen C-203/15 och C-698/15). I domen fastslog EU-domstolen bl.a. att den aktuella artikeln utgör hinder för en nationell lagstiftning som reglerar skydd och säkerhet för trafikuppgifter och lokaliseringuppgifter och, i synnerhet, behöriga nationella myndigheters tillgång till lagrade uppgifter och som inte – inom ramen för brottsbekämpning – begränsar denna tillgång till enbart åtgärder som syftar till att bekämpa grov brottslighet, inte föreskriver att tillgången ska vara underkastad förhandskontroll av en domstol eller en oberoende förvaltningsmyndighet och inte kräver att uppgifterna ska lagras inom unionen. Avgörandet klagör att svensk rätt inte stämmer överens med EU-rätten på ett flertal punkter, bl.a. när det gäller de brottsbekämpande

Prop. 2016/17:186 myndigheternas tillgång till lagrade uppgifter om elektronisk kommunikation. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket och föreslå de förändringar som är nödvändiga (dir. 2017:16). Utredningen, som har tagit namnet Utredningen om datalagring och EU-rätten, ska redovisa sitt uppdrag i denna del senast den 9 oktober 2017.

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen sker från den som enligt lagen om elektronisk kommunikation tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. Det slutliga ställningstagandet till vilken giltighet och utformning bestämmelser om inhämtning ska ha kommer att påverkas av de förslag som Utredningen om datalagring och EU-rätten förväntas lämna. Det lagstiftningsarbetet bedöms inte kunna avslutas innan den tidsbegränsade bestämmelsens giltighetstid löper ut. För att bestämmelsen inte ska upphöra att gälla vid utgången av 2017 måste giltighetstiden förlängas. Justitiedepartementet har utarbetat en promemoria som behandlar frågan om bestämmelsens giltighetstid bör förlängas. Promemorian har remissbehandlats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2016/08776/Å).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 16 mars 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 3*. Enligt Lagrådet saknas det en utredning och analys som ger ett någorlunda klart besked om att 3 § inhämtningslagen är förenlig med gemenskapsrätten. Lagrådet kan därför inte tillstyrka förslaget att förlänga bestämmelsens giltighetstid. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.

4 Säkerhetspolisens möjlighet att inhämta övervakningsuppgifter är tidsbegränsad

Inhämtningslagen reglerar förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i underrättelseverksamhet hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation från teleoperatörerna. De uppgifter som kan hämtas in enligt lagen motsvarar dem som kan hämtas in genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. En begränsning jämfört med det sistnämnda tvångsmedlet är dock att endast historiska uppgifter får hämtas in när det gäller meddelanden. Uppgifter får enligt huvudregeln hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott som har ett straffminimum på fängelse i minst två år (2 §).

Enligt en särskild bestämmelse är inhämtning av uppgifter också möjlig vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde med ett lägre straffminimum än fängelse två år, t.ex. sabotage och spioneri (3 §). När bestämmelsen trädde i kraft gavs den begränsad giltighetstid till utgången av 2013. Den har sedan förlängts vid tre tillfällen och gäller nu till utgången av 2017.

5 Säkerhetspolisens möjlighet att inhämta övervakningsuppgifter förlängs

Regeringens förslag: Giltighetstiden för 3 § inhämtningslagen förlängs till utgången av 2019.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Åklagarmyndigheten* och *Tullverket*, tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Flera remissinstanser avstyrker dock förslaget. Bland dessa finns *Stockholms tingsrätt*, *Post- och telestyrelsen*, *Sveriges advokatsamfund* och *It- och telekomföretagen*. Remissinstanserna påpekar bl.a. att EU-domstolens förhandsavgörande om datalagring torde innebära att inhämtningslagen behöver ändras och att man i stället för att förlänga giltighetstiden av den tidsbegränsade bestämmelsen skyndsamt bör påbörja en översyn av det svenska regelverket.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelsen har förlängts vid tre tillfällen

När bestämmelsen i 3 § inhämtningslagen infördes gavs den en begränsad giltighetstid till utgången av 2013. Skälet som regeringen angav för den begränsade giltighetstiden var att både lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott var tidsbegränsade till utgången av 2013, och föremål för utvärdering. Därför borde bestämmelsen i inhämtningslagen tills vidare ges samma giltighetstid som dem. Det angavs vidare att frågan om Säkerhetspolisens fortsatta tillgång till övervakningsuppgifter för tiden efter utgången av 2013 borde övervägas i det sammanhang då man överväger en framtida reglering av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller samhällsfarlig brottslighet (prop. 2011/12:55 s. 87, bet. 2011/12:JuU8, rskr. 2011/12:212 och 213).

I juni 2010 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att utvärdera hur de tidsbegränsade lagarna, inklusive den tidsbegränsade lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, hade tillämpats samt att analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet borde förändras i något eller några

Prop. 2016/17:186 avseenden (dir. 2010:62). Utredningen fick också i uppdrag att analysera Säkerhetspolisens behov av att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två års fängelse (dir. 2012:9). Utredningen tog namnet Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel. I avvaktan på att lagstiftningsärendet kunde avslutas förlängdes bestämmelsens giltighetstid ett år, dvs. till och med den 31 december 2014 (prop. 2012/13:180, bet. 2013/14:JuU7, rskr. 2013/14:38).

Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel överlämnade sitt betänkande i juni 2012 (SOU 2012:44). Förslagen från utredningen ledde bl.a. till att bestämmelserna i lagen om hemlig rumsavlyssning och bestämmelserna i lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott fördes över till rättegångsbalken och gjordes permanenta. Även bestämmelserna i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott gjordes permanenta. Utredaren föreslog också att bestämmelsen i 3 § inhämtningslagen skulle permanentas. Regeringen föreslog emellertid i stället att bestämmelsens giltighet skulle förlängas med två år, till utgången av 2016, vilket riksdagen också beslutade om. Som skäl för förlängningen angav regeringen att den hittillsvarande tillämpningen av inhämtningslagen borde kartläggas och analyseras ytterligare innan slutlig ställning togs till hur Säkerhetspolisens behov av övervakningsuppgifter i underrättelseverksamhet borde tillgodoses (prop. 2013/14:237 s. 116).

En sådan utvärdering av inhämtningslagen genomfördes senare av Datalagringsutredningen (SOU 2015:31). Utredningen föreslog att bestämmelsen i 3 § skulle göras permanent och angav som skäl bl.a. att det inte har kommit fram någonting under kartläggningen som tyder på att Säkerhetspolisens behov av en särskild inhämtningsmöjlighet i enlighet med bestämmelsen skulle minska inom överskådlig tid (SOU 2015:31 s. 312). I avvaktan på att lagstiftningsärendet kunde slutföras förlängdes bestämmelsens giltighetstid ett år, dvs. till utgången av 2017 (prop. 2015/16:177, bet. 2015/16:JuU35, rskr. 2015/16:320).

Det finns skäl att förlänga bestämmelsen på nytt

Det är viktigt att få till stånd en väl avvägd reglering av tvångsmedelsanvändningen som står sig stabilt över tid. Den utvärdering av inhämtningslagen som Datalagringsutredningen genomförde och de förslag som utredningen lämnade med anledning av utvärderingen är nu föremål för överväganden i Regeringskansliet. Sedan förslagen lämnades har EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-203/15 och C-698/15 gett anledning att i vissa avseenden göra en förnyad översyn av inhämtningslagen. Det vore givetvis att föredra att behandla Datalagringsutredningens förslag och de förslag som Utredningen om datalagring och EU-rätten kan komma att lägga i ett sammanhang och att inte ändra något i regelverket dessförinnan. Ett sådant lagstiftningsarbete kan dock inte genomföras innan giltigheten av den tidsbegränsade bestämmelsen i inhämtningslagen löper ut. Frågan är då om en ny förlängning bör göras i avvaktan på en samlad prövning eller om EU-

domstolens avgörande ska ses som ett hinder mot en sådan förlängning. I denna fråga har remissinstanserna haft olika uppfattning.

Regeringen vill för sin del framhålla följande. Säkerhetspolisen har ett uppenbart behov av att få del av uppgifter för att bedriva kontraspirationverksamhet och bedriva arbete mot terrorism. *Lagrådet* anför att detta inte räcker som skäl för att behålla en lagreglering vars tillåtlighet är oviss. Regeringen instämmer i att det är av avgörande betydelse om förlängningen är förenlig med unionsrätten. Som framhölls i lagrådsremissen innebär EU-domstolens avgörande att förutsättningarna för att hämta in uppgifter enligt den tidsbegränsade regeln i inhämtningslagen måste ses i ljuset av EU-rätten som den uttolkats av EU-domstolen. Som framgår av direktiven till Utredningen om datalagring och EU-rätten är dock en särskild fråga i sammanhanget vilken effekt domen har på verksamhet som avser Sveriges säkerhet, dvs. verksamhet som bl.a. ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde. Denna verksamhet tillhör ett område där EU inte har behörighet, utan den finns kvar hos medlemsstaterna.

När det gäller sådan verksamhet som bedrivs av Säkerhetspolisen bör det också noteras att det enligt EU-domstolen finns ett större utrymme jämfört med andra områden för att få tillgång till lagrade uppgifter när vitala intressen för nationell säkerhet hotas av terrorism och det finns objektiva omständigheter som ger skäl att anta att uppgifterna i ett konkret fall effektivt skulle kunna bidra till att bekämpa terrorism. I sådana fall kan tillgång även ges till uppgifter om personer som inte är misstänkta för brott. Under bl.a. sådana omständigheter är det enligt domen dessutom möjligt att i motiverade, brådskande fall ge behöriga nationella myndigheter tillgång till lagrade uppgifter utan förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet.

Dessa uttalanden från EU-domstolen måste anses innebära att det även efter domen finns ett utrymme för att hämta in uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet som avses i 3 § inhämtningslagen, om de förutsättningar som EU-domstolen anger är uppfyllda. Hur stort detta utrymme är och vilka förändringar som är nödvändiga kommer att analyseras närmare av Utredningen om datalagring och EU-rätten.

Med hänsyn till att domen således inte sätter möjligheten att hämta in uppgifter enligt 3 § inhämtningslagen ur spel, bedömer regeringen att domen inte hindrar en förlängning av tiden för giltigheten av bestämmelsen. För att inte försämra Säkerhetspolisens förmåga att förebygga, förhindra och upptäcka samhällsfarlig brottslighet, vilket skulle kunna medföra allvarliga men för rikets säkerhet, anser regeringen att Säkerhetspolisens möjlighet att hämta in uppgifter enligt 3 § inhämtningslagen bör förlängas. Ett förslag om att bestämmelsen ska förlängas i avvaktan på att den kommande beredningsprocessen blir klar lämnas därför. Bestämmelsens giltighetstid bör förlängas två år, dvs. till och med den 31 december 2019.

Förslagets konsekvenser

Den förlängning av giltighetstiden för bestämmelsen som föreslås bedöms inte medföra några kostnadsökningar för rättsväsendet eller det allmänna i övrigt.

Förslag till lag om ändring i lagen (2012:279) om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 3 §¹ lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska upphöra att gälla vid utgången av 2019.

¹ Paragrafens giltighetstid senast förlängd 2016:839.

Förteckning över remissinstanser

Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kustbevakningen, Tullverket, Post-och telestyrelsen, Sveriges advokatsamfund, It- och telekomföretagen, Tele2 Sverige AB, Bahnhof AB, Com Hem AB, Centrum för rättvisa.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-03-28

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Anita Saldén Enérus.

Fortsatt giltighet av en tidsbegränsad bestämmelse i inhämtningslagen

Enligt en lagrådsremiss den 16 mars 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2012:279) om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Linda Rantén.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Inhämtningslagen reglerar förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i underrättelseverksamhet hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation från teleoperatörerna. Enligt huvudregeln är lagen inriktad på brott som har ett straffminimum på fängelse i minst två år. I 3 § finns en särskild bestämmelse som tillåter att uppgifter inhämtas vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde med lägre straffminimum än fängelse två år.

Enligt SFS 2016:839 ska 3 § inhämtningslagen upphöra att gälla vid utgången av 2017. I remissen föreslår regeringen att paragrafen i stället ska upphöra att gälla vid utgången av 2019.

EU-regler på området finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation). EU-domstolen har i en dom den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15 uttalat sig om hur direktivet ska tolkas när det gäller tillåtligheten av nationell lagstiftning som reglerar skydd och säkerhet för trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter och i synnerhet nationella myndigheters tillgång till lagrade uppgifter.

Under remissbehandlingen av den promemoria som ligger till grund för lagrådsremissen ifrågasatte flera remissinstanser att 3 § inhämtningslagen var förenlig med EU-domstolens tolkning av direktivet. Några uttalade att så inte var fallet och avstyrkte en förlängd giltighetstid.

I lagrådsremissen bemöter regeringen inte dessa remissynpunkter. Regeringen analyserar inte hur 3 § inhämtningslagen förhåller sig till EU-domstolens dom och tar inte ställning till om den svenska bestämmelsen är förenlig med domstolens tolkning av gemenskapsrätten. I remissen anges vissa omständigheter som skulle kunna ha betydelse vid en sådan analys, men någon bedömning redovisas inte. Regeringen framhåller att Säkerhetspolisen behöver få del av uppgifter för att bedriva kontrapionage och arbete mot terrorism. Vidare framgår det att regeringen inte vill föregripa resultatet av en utredning i frågan som regeringen nyligen har tillsatt.

Att Säkerhetspolisen behöver ha tillgång till vissa uppgifter räcker inte som skäl för att behålla en lagreglering vars tillåtlighet är oviss. I avsaknad av en utredning och analys som ger ett någorlunda klart besked om att 3 § inhämtningslagen är förenlig med gemenskapsrätten kan Lagrådet inte tillstyrka remissens förslag att paragrafens giltighetstid ska förlängas.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 maj 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y
Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Regnér, Andersson, Ygeman, A
Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin,
Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar proposition Fortsatt giltighet av en tidsbegränsad
bestämmelse i inhämtningslagen