



Kommittédirektiv

Postlagens tystnadsplikt och möjligheten att förhindra att narkotika m.m. skickas per post

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över postlagens (2010:1045) bestämmelser om tystnadsplikt m.m.

Utredaren ska bl.a.

- se över postlagens bestämmelser om tystnadsplikt m.m. i syfte att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot och förhindra illegal handel via post med narkotika, inklusive narkotikaklassade läkemedel, samt med varor såsom dopningsmedel, prekursorer för framställning av narkotika, hälsofarliga varor, vapen och explosiva varor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2021.

Uppdraget att se över postlagens bestämmelser om tystnadsplikt m.m.

Målet för narkotikapolitiken är ett narkotikafritt samhälle. Regeringen driver en folkhälsobaserad narkotikapolitik som utgår från kunskapen om att narkotikabruk är skadligt för hälsan. Syftet är att begränsa tillgång, förebygga användning av narkotika, erbjuda vård och behandling för missbruk och beroende samt minska skador och dödsfall till följd av narkotikabruk. Det är

olagligt att olovligen bruka narkotika i Sverige. Tillgänglighetsbegränsade åtgärder utgör en hörnsten i den svenska narkotikapolitiken. I det arbetet är de brottsbekämpande myndigheternas insatser för att motverka införsel och illegal handel med narkotika centrala. Inom FN-systemet finns flera konventioner som har till syfte att tillgodose den medicinska användningen av psykoaktiva ämnen och samtidigt kontrollera att dessa ämnen inte kommer ut på den illegala marknaden. Konventionerna har som övergripande syfte att skydda hälsa och välfärd. Sverige har, liksom de flesta andra länder, anslutit sig till dessa konventioner.

Bekämpningen av narkotika är en prioriterad fråga för regeringen. Användningen av narkotika bidrar till stora problem på individnivå men genererar även stora samhällsproblem. Regeringen anser därför att samverkan mellan olika aktörer inom narkotikaområdet behöver stärkas. Narkotikahandel är ofta en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter och utgör inte sällan en huvudsaklig inkomstkälla för den kriminella verksamheten. Genom att narkotikabrottsligheten bekämpas kan finansieringen av de kriminella nätverkens aktiviteter försvåras. Allt mer narkotika säljs i dag via internet och skickas med post inom Sverige. Försändelser skickas via postombud och utlämningsställen eller direkt hem till köparen. Framgångsrika arbetsmetoder mot att narkotika sprids genom beställning över internet och distribueras med hjälp av postförsändelser förutsätter ett nära samarbete mellan flera aktörer.

Många typer av narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och nya psykoaktiva substanser (NPS) skickas och sprids via sorteringsterminaler, brevbärarkontor och paketutlämningsställen runt om i landet. Även Europol uppger att allt mer av den illegala handeln med narkotika sker via post och andra försändelser. Köp av narkotika sker över sociala medier, internet och Darknet. Denna handel ökar vilket följer trenden om att allt mer illegal handel sker online. Uppgifter visar att från april 2015 till och med april 2018 avled cirka 370 personer i Sverige till följd av överdoser av fentanylanaloger eller det narkotikaklassade läkemedlet fentanyl. Av dessa hade 300 personer köpt narkotikan på internet, som sedan levererats med hjälp av inrikespost (Rättsmedicinalverket och EU Drug Markets Report 2019, Europol).

Bestämmelser om tystnadsplikt m.m. för den som bedriver postverksamhet finns i 2 kap. 14–18 §§ postlagen. I 16 § samma kapitel anges att den som bedriver postverksamhet trots tystnadsplikten ska bistå Tullverket vid

kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

I en skrivelse till 2015 års postlagsutredning anförde ett antal länsstyrelser tillsammans med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket att postlagens utformning medför svårigheter att bedriva ett effektivt arbete mot distribution av narkotika med postförsändelser. Enligt myndigheterna medger postlagens nuvarande lydelse om tystnadsplikt m.m. i 2 kap. 14–18 §§ inte tillräckligt effektiva metoder för att förhindra att narkotika skickas med post inom Sverige, bl.a. eftersom regleringen inte ger dem som bedriver postverksamhet möjlighet att på eget initiativ kontakta t.ex. Polismyndigheten eller Tullverket. Konsekvensen är enligt myndigheterna bl.a. att beställare och säljare av narkotika i princip ostört kan skicka narkotika via postförsändelser inom Sverige och att postombud blir ofrivilliga langare och förvarare av narkotika. Myndigheterna föreslog därför en utvidgning av 2 kap. 15 § postlagen så att den som bedriver postverksamhet på eget initiativ ska kunna lämna uppgifter som rör misstanke om brott till brottsbekämpande myndigheter om det finns konkret misstanke att brev eller försändelser som hanteras i postverksamheten innehåller misstänkt narkotika. Myndigheterna informerade även regeringen om problematiken (S2016/04574/FS).

2015 års postlagsutredning behandlade ämnet men lämnade inte några förslag på ändringar i lagstiftningen. Utredningen ansåg att samhällets intresse att begränsa narkotikabrottsligheten måste vägas mot skyddet för den personliga integriteten som sändare och mottagare av brev har. Det framfördes att innehållet i meddelanden som befordras som brev, liksom andra uppgifter som rör breven, har ett från integritetssynpunkt högt skyddsvärde. Med hänsyn till detta ansåg utredningen att det inte fanns möjlighet att föreslå att tystnadsplikten ska kunna brytas av t.ex. ett postombud utan en begäran från en brottsbekämpande myndighet. En begäran om sådant uppgiftslämnande sker annars under myndighetsansvar och kan därför bli föremål för kontroll av det allmänna. Det var enligt utredningens mening inte lämpligt att överlämna en sådan uppgift till någon annan än en myndighet (SOU 2016:54 s. 169–180).

Det finns mot denna bakgrund och särskilt med hänsyn till samhällets starka intresse av att bekämpa narkotikabrottslighet skäl att återigen se över postlagens bestämmelser om tystnadsplikt m.m. (2 kap. 14–18 §§) för att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot narkotika. I det sammanhanget bör det också övervägas bl.a. om det krav på lägsta föreskrivna straff som finns i 2 kap. 15 § andra stycket postlagen bör förändras och om den som bedriver postverksamhet i vissa situationer ska vara skyldig att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter.

Tystnadspliktsregleringen innebär ett skydd för den enskildes integritet och rätt till förtrolig kommunikation men den innebär också en begränsning av yttrandefriheten för postoperatörers personal och för personalen på utlämningsställen. Som 2015 års postlagsutredning konstaterade är skyddsvärdet från integritetssynpunkt högt. Vid överväganden om förändringar i regelverken behöver avsändarnas och mottagarnas intresse av skydd för den personliga integriteten vägas mot andra enskilda och allmänna intressen, framför allt intresset av en effektiv brottsbekämpning. Utredaren ska i sitt arbete göra en bedömning av hur de förslag som lämnas påverkar den personliga integriteten och säkerställa att förslagen är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Sedan införandet av postlagen och bestämmelserna om tystnadsplikt (prop. 1993/94:38 s. 80–90) har den utsedda tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten Postnord AB:s organisering av servicenätet med utlämningsställen förändrats. Numera drivs inte flertalet av utlämningsställena i Postnords egen regi, utan ombuden är huvudsakligen dagligvarubutiker med vilka centrala samarbetsavtal har slutits. Därför ska även arbetsmiljöaspekter för personal på utlämningsställen och hos postoperatörer analyseras, både när det gäller personalens nuvarande situation och om ändrade förutsättningar för informationsutbyte med brottsbekämpande myndigheter kan medföra en ökad risk för hot och våld mot personalen.

Narkotika utgör emellertid endast en del av den omfattande handeln med illegala eller farliga varor där varorna skickas via post. Som ytterligare exempel kan nämnas dopningsmedel, prekursorer för framställning av narkotika, förfälskade id-handlingar, vapen och explosiva varor. Organiserad brottslighet kan ofta sträcka sig över olika typer av brottsområden. Enligt

Europol handlar de kriminella nätverken inte sällan med flera olika illegala varor, såsom narkotika, vapen och förfälskade id-handlingar. Vidare har Polismyndigheten påtalat att postlagens bestämmelser om tystnadsplikt m.m. medför svårigheter i utredningar om bedrägerier. Polismyndigheten har föreslagit att en sekretessbrytande bestämmelse motsvarande 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bör införas i postlagen (Polismyndighetens remissyttrande, N2016/05511/D). En generell och mer omfattande sekretessbrytande bestämmelse än 2 kap. 15 § postlagen bör därför övervägas. Översynen av postlagens bestämmelser om tystnadsplikt m.m. bör innefatta också andra möjligheter att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete.

Enligt 2 kap. 14 § första stycket 3 postlagen får den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till bl.a. uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. I sitt betänkande Datalagring och integritet (SOU 2015:31) påpekade Datalagringsutredningen att motsvarande bestämmelse saknas beträffande kvarhållande och kontroll av försändelse enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och föreslog därför en ändring av postlagen och en följdändring i 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Förslagen har i dessa delar hittills inte lett till lagstiftning. Med anledning av att reglerna om tystnadsplikt m.m. i postlagen nu ska ses över bör även lagstiftningen i dessa delar ses över på nytt, i syfte att skapa en enhetlig och sammanhängande reglering på området. Utredningen ska i sitt arbete beakta Datalagringsutredningens förslag på detta område och föreslå en reglering som tillgodoser behovet av tystnadsplikt för uppgifter som handlar om att undersöka, öppna, granska eller kvarhålla försändelser enligt preventivlagen samt överväga och lämna förslag till de eventuella följdändringar i 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen som det kan finnas behov av.

Utredaren ska därför

- se över postlagens bestämmelser om tystnadsplikt m.m. i syfte att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot och förhindra illegal handel via post med narkotika, inklusive narkotikaklassade läkemedel, samt med varor som dopningsmedel, prekursorer för framställning av narkotika, hälsofarliga varor, vapen och explosiva varor,

- analysera och bedöma arbetsmiljöaspekter för personal på utlämningsställen och hos postoperatörer, både utifrån nuvarande situation och vid ändrade förutsättningar för informationsutbyte med de brottsbekämpande myndigheterna,
- med beaktande av Datalagringsutredningens förslag i denna del överväga och lämna förslag på reglering i postlagen som tillgodoser behovet av tystnadsplikt för uppgifter som handlar om att undersöka, öppna, granska eller kvarhålla försändelser enligt preventivlagen samt överväga och lämna förslag till de eventuella följdändringar i 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen som det kan finnas behov av för att uppnå en enhetlig och sammanhängande reglering på området,
- analysera och bedöma om tystnadsplikten enligt postlagen har en lämplig utformning i förhållande till bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om att kvarhålla och beslagta försändelser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de regler som föreslås redovisa de konsekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, för företag och för staten samt redogöra för vilka samhällsekonomiska effekter förslagen får. Utredaren ska särskilt beskriva vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten. Om förslaget innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska förslag till finansiering lämnas. Förslagens konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a § § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete inhämta synpunkter från Post- och telestyrelsen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Brottsförebyggande rådet, Folkhälsomyndigheten, Arbetsmiljöverket, Tillväxtverket, berörda länsstyrelser, andra berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter, organisationer och företag. Utredaren ska även inhämta synpunkter från pågående utredningar som har relevans för utredningsuppdraget samt följa det arbete som sker inom Regeringskansliet på detta område. Utredaren ska särskilt beakta de förslag på området som lämnats i betänkandet Ett effektivare regelverk för utlämningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16), uppdraget till Polismyndigheten att förstärka bekämpningen av illegal handel med narkotika (Ju2019/02681/PO), uppdraget till Folkhälsomyndigheten att föreslå åtgärder för att förebygga användning samt

medicinska och sociala skadeverkningar av narkotika (S2019/04314/FS) och uppdraget till Brottsförebyggande rådet att studera narkotikamarknader i Sverige (Ju2019/04064/KRIM).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2021.

(Infrastrukturdepartementet)