

Finansdepartementet

Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet (SOU 2019:12)

Datainspektionen har granskat förslaget huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter och har utifrån detta perspektiv enbart synpunkter på de föreslagna bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Datainspektionen avstyrker förslaget i denna del då det saknas utredning och analys av det integritetsintrång myndigheternas inhämtning av uppgifter om abonnemang kan innebära.

Förslaget grundar sig på artikel 9.3 b konsumentskyddsförordningen¹, enligt vilken behöriga myndigheter ska ha befogenhet att begära att en myndighet, ett offentligt organ eller en offentlig enhet i deras medlemsstat eller en fysisk eller juridisk person tillhandahåller relevant information, relevanta data eller relevanta handlingar, oavsett form eller format och oberoende av deras lagringsmedium eller lagringsplats, i syfte att fastställa huruvida en överträdelse som omfattas av denna förordning har ägt rum eller äger rum, och i syfte att kartlägga uppgifter om den överträdelsen, inbegripet spårning av finansiella flöden och dataflöden, fastställa identiteten på personer som är involverade i finansiella flöden och dataflöden samt fastställa bankkontouppgifter och uppgifter om ägande av webbplatser.

Av artikel 10.2 i konsumentskyddsförordningen framgår emellertid att genomförandet och utövandet av de befogenheter som anges i artikel 9 vid tillämpning av förordningen ska vara proportionellt och förenligt med unionsrätt och nationell rätt, inklusive med tillämpliga rättssäkerhetsgarantier och principerna i Europeiska unionens stadga om de

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004.

grundläggande rättigheterna. Det innebär att de förslagna bestämmelserna ska vara förenliga med såväl svenska grundlagar som EU:s dataskyddsförordning².

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation föreslås ändras så att den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst på begäran ska vara skyldig att lämna uppgift om abonnemang till Finansinspektionen, Konsumentombudsmannen och Läkemedelsverket, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillämpningen av någon av de lagar som omfattas av EU:s konsumentskyddsförordnings tillämpningsområde och som omfattas av myndighetens tillsynsansvar.

I betänkandet konstateras att för andra uppgifter än uppgifter om abonnemang har avvägningen mellan den enskildes integritetsskydd och samhällets intresse att kunna utreda brott i svensk rätt lett till att det krävs brott av en viss svårhetsgrad för att brottsbekämpande myndigheter ska få tillgång till uppgifterna. Därför ska myndigheterna på konsumentskyddsområdet inte få tillgång till sådana uppgifter utan myndigheterna bör endast ha rätt att få ut uppgifter om abonnemang.

Begreppet uppgifter om abonnemang härrör från en tid före utvecklingen av de elektroniska kommunikationstjänsterna. Det som då avsågs med uppgifter om abonnemang var uppgifter som identifierar abonnenten eller den registrerade användaren bakom ett visst nummer eller en viss adress, såsom namn, titel, adress och abonnentnummer, i motsats till uppgifter som redogör för hur numret eller adressen har använts. Den tekniska utvecklingen har emellertid medfört att det numera lagras nya tekniska uppgifter i kommunikationsnäten och att de uppgifter som med dagens definition utgör en uppgift om abonnemang således är av en helt annan natur än de som ursprungligen avsågs med begreppet³.

Frågan om lagring och inhämtning av uppgifter om internetåtkomst, såsom IP-adresser och andra uppgifter som kan vara nödvändiga för att möjliggöra spårning av källan till internetbaserad kommunikation, kan vara särskilt problematisk. Ett stort antal abonnenter kan samtidigt nyttja samma IP-adress och kopplingen mellan en viss abonnent och en viss IP-adress kan i

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

³ SOU 2017:75, se särskilt yttrande av Staffan Lindmark, s. 342-346.

vissa fall förändras på sekundbasis. För att kunna spåra källan till en viss kommunikation över internet krävs ofta att uppgifter om flera olika IP-adresser och andra tekniska data kombineras, och relationen mellan abonnent och IP-adress är i dessa fall mycket flyktig. De uppgifter som måste behandlas kan således sammantaget lämna mycket exakt information om abonnenternas internetkommunikation⁴.

EU-domstolen har i Tele 2-målet (dom den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15) bland annat slagit fast att så kallade trafik- och lokaliseringssuppgifter bedöms utgöra ett sådant allvarligt intrång i den enskildes integritet att tillgång till dem enbart kan motiveras av åtgärder som syftar till att bekämpa grov brottslighet och ska vara underkastad förhandskontroll av en domstol eller en oberoende förvaltningsmyndighet. I EU-domstolens dom anges emellertid uttryckligen att även IP-adressen för internetjänster är en av de uppgifter som kan bidra till att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för berörda personer och att regler om lagring av dessa uppgifter utgör ett långtgående ingrepp i grundläggande rättigheter.

Det måste därmed göras en ytterligare utredning och analys av det integritetsintrång som lagring och inhämtning av uppgifter om abonnemang innebär, för att kunna svara på frågan om ett författningsförslag är förenligt med reglerna om skydd för den personliga integriteten.

En integritetsanalys ska särskilt svara på frågan om konsekvenserna för den personliga integriteten som en föreslagen personuppgiftsbehandling medför är proportionerliga i förhållande till det man avser uppnå med behandlingen. Det innebär att det måste framgå av analysen vad man vill uppnå med den föreslagna behandlingen, om tillgången till uppgifterna är nödvändig utifrån de avsedda ändamålen med behandlingen, om det finns alternativa vägar att nå samma resultat men som är mindre integritetskänsliga och om det finns integritetshöjande åtgärder (skyddsåtgärder) som kan verka skyddande för de personer vars personuppgifter avses att behandlas. En förutsättning för en sådan analys är en noggrann kartläggning och beskrivning av den föreslagna personuppgiftsbehandlingen och en analys av vilka konsekvenser för den personliga integriteten som behandlingen medför eller kan medföra. En sådan utredning och analys saknas i förslaget varför lagförslagets proportionalitet inte kan bedömas. Det är särskilt viktigt eftersom abonnentuppgifter, som konstateras ovan, kan vara integritetskänsliga.

⁴ SOU 2017:75, se särskilt yttrande av Staffan Lindmark, s. 342-346.

Datainspektionen avstyrker därför de föreslagna ändringarna i 6 kap. 22 § första stycket 10-12 i lag (2003:389) om elektronisk kommunikation och efterfrågar i det fortsatta lagstiftningsarbetet en utredning och analys som visar om behandlingen står i proportion till intrånget i den enskildes integritet. I arbetet behöver också bestämmelser som verkar skyddande för den enskilde övervägas och utformas.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Katarina Tullstedt efter föredragning av juristen Stina Almström.

Katarina Tullstedt, 2019-06-14 (Det här är en elektronisk signatur)