

Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post

*Betänkande av
Utredningen om postlagens tystnadsplikt*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:29

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0083-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anders Ygeman

Regeringen beslutade den 7 maj 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över postlagens (2010:1045) bestämmelser om tystnadsplikt m.m. i syfte att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot och förhindra illegal handel via post med bl.a. narkotika, vapen och explosiva varor (dir. 2020:51).

Till särskild utredare förordnades från och med den 7 maj 2020 f.d. hovrättsrådet, tillika vice ordföranden Kazimir Åberg.

Till experter att biträda utredningen förordnades från och med den 15 juni 2020 kammaråklagare Mikael Carlsson, Åklagarmyndigheten, verksjuristen Karin Engstrand, Tullverket, departementssekreteraren Magnus Jonsson, Socialdepartementet, ämnesrådet Gabriela Kalm, Finansdepartementet, kriminalinspektör Stefan Kálmán, Polismyndigheten, kanslirådet Sofia Knapp, Infrastrukturdepartementet, rättssakkunnige Oscar Lindberg, Justitiedepartementet, rättssakkunnige Alexander Rosic Sevelin, Justitiedepartementet, brottsförebyggande samordnaren Ulrika Viklund, Länsstyrelsen Västernorrland, och juristen Anna Åberg, Post- och telestyrelsen.

Alexander Rosic Sevelin entledigades från sitt uppdrag den 18 januari 2021 och rättssakkunniga Ronja Wildenstam, Justitiedepartementet, förordnades samma dag.

Hovrättsassessorn Anna-Karin Leo har varit sekreterare i utredningen från och med den 1 juni 2020.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om postlagens tystnadsplikt (I 2020:02). Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post* (SOU 2021:29). Uppdraget är härmed slutfört.

Täby i april 2021

Kazimir Åberg

/Anna-Karin Leo

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.....	15
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	16
1.3 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	19
1.4 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)	25
2 Uppdraget och arbetets bedrivande	27
2.1 Uppdraget.....	27
2.2 Arbetets bedrivande.....	27
3 Postmarknaden och dess reglering	29
3.1 Postmarknaden i Sverige	29
3.1.1 Brevmarknaden i Sverige.....	30
3.1.2 Paketmarknaden i Sverige	31
3.2 Reglering på postområdet.....	33
3.2.1 Världspostfördragen.....	33
3.2.2 EU-direktiv om posttjänster.....	33
3.2.3 Postlagen.....	34

3.3	Postlagens tystnadsplikt.....	36
3.3.1	Inledning.....	36
3.3.2	Regleringen om tystnadsplikt	36
3.3.3	Bestämmelser som bryter tystnadsplikten	38
3.3.4	Förhållandet till annan reglering	39
3.3.5	Paketdistributörer omfattas inte av tystnadsplikten....	40
4	Grundläggande reglering.....	41
4.1	Inledning	41
4.2	Grundläggande rättigheter	41
4.2.1	Regeringsformen.....	41
4.2.2	Europakonventionen	43
4.2.3	EU:s rättighetsstadga.....	44
4.3	Dataskyddsreglering.....	45
4.3.1	EU-rättslig reglering	45
4.3.2	Nationell lagstiftning.....	45
4.4	Sekretess och tystnadsplikt.....	46
4.4.1	Sekretess hos det allmänna	46
4.4.2	Tystnadsplikt i privat verksamhet	47
4.5	Straffbestämmelser	48
4.5.1	Brytande av posthemlighet m.m.	48
4.5.2	Brott mot tystnadsplikt	50
4.5.3	9 kap. 6 § RB.....	50
5	Brottsbekämpning och postbefordran	51
5.1	Brottsbekämpande verksamhet	51
5.2	Reglering om brev och andra försändelser i brottsbekämpande verksamhet	52
5.2.1	Reglering i rättegångsbalken	52
5.2.2	Kontroll och kvarhållande enligt preventivlagen....	55
5.2.3	Kontroll och kvarhållande enligt lagen om särskild utlänningskontroll.....	56
5.2.4	Kontroll, kvarhållande och beslag enligt tullagen och lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	57

6	Ökade möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter.....	61
6.1	Uppdraget.....	61
6.2	Problembeskrivning.....	61
6.2.1	Narkotikadistribution via post.....	61
6.2.2	Annan olaglig verksamhet kopplad till hantering av post.....	63
6.2.3	Hantering i postverksamheten.....	64
6.2.4	Postlagens reglering av möjligheterna att lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter.....	66
6.3	Tidigare behandling av frågor om tystnadsplikt i postverksamhet.....	72
6.4	Till utredningen framförda behov av en förändrad reglering av tystnadsplikten.....	73
6.4.1	Postnord.....	73
6.4.2	Postombud.....	74
6.4.3	Brottsbekämpande myndigheter.....	75
6.5	Arbetsmiljöreglering.....	76
6.6	Överväganden och förslag.....	77
6.6.1	Bör det införas ökade möjligheter att bryta tystnadsplikten i postlagen?.....	77
6.6.2	En möjlighet eller skyldighet att lämna uppgifter?.....	83
6.6.3	Närmare utformning av en ny reglering.....	87
6.6.4	Utlämnande från postverksamheten på begäran.....	102
6.6.5	Post- och telestyrelsens möjligheter att lämna ut uppgifter om misstänkta försändelser.....	106
6.6.6	Sök med hundar.....	109
7	Tystnadsplikt vid kontroll av försändelser.....	113
7.1	Uppdraget.....	113

7.2	Gällande rätt	113
7.2.1	Kvarhållande och beslag enligt rättegångsbalken.....	114
7.2.2	Kontroll och kvarhållande enligt preventivlagen.....	117
7.2.3	Kontroll och kvarhållande enligt lagen om särskild utlänningskontroll	118
7.2.4	Kontroll, kvarhållande och beslag enligt tullagen och lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	120
7.3	Post- och telestyrelsens tillsyn	121
7.4	Överväganden och förslag.....	123
7.4.1	Tystnadsplikt för åtgärder enligt preventivlagen.....	123
7.4.2	Utformning av tystnadsplikten.....	124
7.4.3	En ny reglering av tystnadsplikten för uppgifter om kontroll av försändelser	128
7.4.4	Ett nytt kapitel om tystnadsplikt i postlagen.....	130
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	133
9	Förslagets konsekvenser.....	135
9.1	Inledning.....	135
9.2	Utredningens uppdrag och förslag.....	135
9.3	Konsekvenser för samhället	136
9.4	Konsekvenser för brottsbekämpningen.....	137
9.5	Konsekvenser för företag.....	138
9.5.1	Vilka som berörs	138
9.5.2	Konsekvenser för postverksamheten.....	140
9.5.3	Konsekvenser för befordringsverksamheten.....	141
9.6	Konsekvenser för enskildas personliga integritet.....	142

9.7	Konsekvenser för staten	143
9.7.1	Brottsbekämpande myndigheter	143
9.7.2	Rättskedjan	143
9.7.3	Post- och telestyrelsen	144
9.8	Förslagets förhållande till EU-rätten och internationell rätt	144
9.9	Särskilda hänsyn när det gäller tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser.....	145
9.10	Övriga konsekvenser	145
10	Författningskommentar	147
10.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	147
10.2	Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	149
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:51	155

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningsuppdraget avser att se över postlagens (2010:1045) bestämmelser om tystnadsplikt m.m. i syfte att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot och förhindra illegal handel via post med bl.a. narkotika, vapen och explosiva varor. I uppdraget ingår också att överväga och lämna förslag på en reglering i postlagen som tillgodoser behovet av tystnadsplikt för uppgifter som handlar om att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och att analysera och bedöma om tystnadsplikten enligt postlagen har en lämplig utformning i förhållande till bestämmelserna i 27 kap. RB om att hålla kvar och beslagta försändelser.

Förekomsten av narkotika och andra olagliga varor i postflödet

En stor del av narkotikahandeln sker i dag via internet och handeln ökar för varje år. Narkotika som säljs över internet skickas hem till den enskilde köparen. Försäljningen över internet medför att en stor mängd narkotika och andra missbrukssubstanser transporteras i det nationella postflödet. Således skickas och sprids narkotika i dag via sorteringsterminaler, brevbärarkontor och utlämningsställen runt om i landet. Enligt Polismyndighetens uppskattning skickas upp till en miljon narkotikaförsändelser med inrikespost varje år. Det är i huvudsak brev som används för narkotikaleveranser. Den troliga anledningen till det är att paket är spårbara och att det därför finns en större risk för upptäckt vid användning av paket. Mindre brev

innehållande narkotika delas ut direkt i den enskildes postlåda. Skrymmande brev och paket lämnas ut hos ombud. Det förekommer även att narkotika skickas i rekommenderade brev, där betalning sker i samband med att ett brev hämtas ut.

Narkotika utgör endast en del av den omfattande handeln med illegala eller farliga varor där varorna skickas via post. Dopningsmedel och prekursorer för framställning av narkotika är exempel på andra olagliga varor som säljs över internet och skickas hem till enskilda. Det förekommer också att läkemedel som inte är narkotikaklassade, säljs via internet av någon som inte har tillstånd till det och därefter skickas hem till enskilda via post. Illegala vapen, explosiva varor och förfälskade id-handlingar är exempel på andra varor som förekommer i postflödet.

Ökade möjligheter för aktörerna inom postverksamheten att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter

Enligt postlagen råder tystnadsplikt för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter som gäller befordran av brev. Tystnadsplikten omfattar såväl uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten, som andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev (2 kap. 14 § första stycket 1 och 2 postlagen). Tystnadsplikt gäller dock inte för uppgifter som hänför sig till befordran av paket.

Tystnadsplikten i postlagen får endast brytas i förhållande till brottsbekämpande myndigheter på begäran av en sådan myndighet. För att uppgifter som rör misstanke om brott ska få lämnas ut krävs att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (2 kap. 15 § andra stycket postlagen). Regleringen om tystnadsplikt i postlagen medger däremot inte att aktörerna inom postverksamheten på eget initiativ kontaktar en brottsbekämpande myndighet för att lämna uppgifter om ett misstänkt brott. Det är således inte tillåtet för t.ex. en brevbärare eller ett postombud som misstänker att ett brev innehåller narkotika eller en annan olaglig vara att informera Polismyndigheten om detta. Det är inte heller tillåtet för personal inom postverksamheten att meddela en brottsbekämpande myndighet om att ett visst rekommenderat brev har hämtats ut med

hjälp av en misstänkt förfalskad id-handling. Inte heller har Postnord rätt att kontakta Polismyndigheten i det fall ett brev går sönder i en sorteringsmaskin och ett vapen faller ut. Att kontakta en brottsbekämpande myndighet i en sådan situation är straffbart som brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § BrB.

I betänkandet föreslås att det i postlagen ska föras in en ny reglering som ger aktörerna inom postverksamheten möjlighet att på eget initiativ bryta tystnadsplikten i postlagen i kontakter med brottsbekämpande myndigheter. Regleringen föreslås utformas som en möjlighet och inte en skyldighet för enskilda inom postverksamheten att bryta tystnadsplikten. Enligt förslaget ska en uppgift som rör misstanke om brott få lämnas ut från postverksamheten till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet. En utökad möjlighet för aktörerna inom postverksamheten att bryta tystnadsplikten i postlagen kommer att medföra ökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till information som rör misstänkt illegal handel via post. På så sätt kommer möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att bekämpa handeln med narkotika och andra illegala varor över internet att öka. Förslaget innebär också att enskilda inom postverksamheten får en möjlighet att ingripa och påverka sin arbetsmiljö i de fall där misstankar om brottslig verksamhet uppkommer.

I betänkandet föreslås också att uppgifter som rör misstanke om brott ska kunna lämnas ut från postverksamheten till de brottsbekämpande myndigheterna på begäran i fler fall än i dag. Sålunda föreslås att utlämnande kan ske om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, till skillnad från dagens två års fängelse. Det föreslås även att det tydliggörs att regleringen om utlämnande av uppgifter på begäran får användas av brottsbekämpande myndigheter även för att hämta in uppgifter i underrättelseverksamhet.

Det föreslås också att Post- och telestyrelsen, som hanterar brev som av någon anledning inte har kunnat delas ut till adressaten, ska få större möjligheter att lämna uppgifter om misstänkta brott till en brottsbekämpande myndighet. Detta görs möjligt genom en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Tystnadsplikt vid kontroll av försändelser

Enligt postlagen råder tystnadsplikt för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till vissa uppgifter som avser brottsbekämpande myndigheters kontroll av försändelser (2 kap. 14 § första stycket 3 och 4). I betänkandet föreslås dels att tystnadsplikten i postlagen även ska gälla för sådana kontroller som utförs med stöd av bestämmelser i preventivlagen, dels att tystnadsplikt även ska gälla för aktörer utanför postverksamheten, nämligen för aktörerna inom befordringsverksamhet där en postkontroll kan ske. I praktiken innebär den senare förändringen att tystnadsplikt även ska gälla för de aktörer som distribuerar paket, i den mån en brottsbekämpande myndighet utför en kontroll av en försändelse som en sådan aktör distribuerar.

Ett nytt kapitel om tystnadsplikt i postlagen

I betänkandet föreslås att det ska föras in ett nytt, femte kapitel i postlagen där regleringen om tystnadsplikt för uppgifter om kontroll av försändelser och lagens övriga bestämmelser om tystnadsplikt samlas. På så sätt uppnås en ökad överskådlighet, vilket kommer att förenkla för tillämparna.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2022. Några övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

Konsekvenser

Förslagen förväntas få positiva konsekvenser för brottsbekämpningen och bidra till ett tryggare samhälle. Den eventuella risk för integritetsintrång som förslagen kan medföra är acceptabel i förhållande till samhällsintresset av att bekämpa brott. Förslagen kommer att ha viss påverkan på aktörerna inom post- och befordringsverksamheten, främst genom att det uppkommer behov av informations- och utbildningsinsatser för personalen. Förslagen ger inte upphov till kostnader för staten som inte kan täckas av befintliga ekonomiska ramar.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 11 a och 11 b §§ lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen¹ ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2022.

¹ Senaste lydelse av
11 a § 2021:44
11 b § 2021:44.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 23 § och 44 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

23 §²

Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 §, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,

2. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller

3. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168).

² Senaste lydelse 2014:633.

44 kap.4 §³

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. 2 kap. 14 § första stycket 1, 3 och 4 postlagen (2010:1045), 1. 5 kap. 1 § första stycket 1 och 2 § postlagen (2010:1045),

2. 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om innehållet i ett elektroniskt meddelande eller som annars rör ett särskilt sådant meddelande, och

3. 6 kap. 21 § lagen om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

5 §⁴

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, 4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

och

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

³ Senaste lydelse 2021:46.

⁴ Senaste lydelse 2021:46.

*6. av 11 a § lagen (1996:701)
om Tullverkets befogenheter vid
Sveriges gräns mot ett annat land
inom Europeiska unionen, och
7. av 4 kap. 23 a § tullagen
(2016:253).*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.3 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (2010:1045)⁵

dels att 2 kap. 14–18 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 14 § ska utgå,

dels att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 5 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

I denna lag finns bestämmelser om postverksamhet *och* samhälls-
omfattande posttjänst.

I denna lag finns bestämmelser om postverksamhet, samhälls-
omfattande posttjänst *och* tystnads-
plikt.

5 kap. Tystnadsplikt

Tystnadsplikt i postverksamhet

1 §

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som avses i 1 eller 2, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått veta. Tystnadsplikten omfattar

1. uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten, eller

⁵ Senaste lydelse av
2 kap. 14 § 2021:47
2 kap. 15 § 2014:746
2 kap. 16 § 2021:47
2 kap. 17 § 2018:370.

2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev.

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte i förhållande till avsändaren eller mottagaren av brevet.

För uppgifter om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Tystnadsplikt i befordringsverksamhet

2 §

Den som i befordringsverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som avses i 1–3, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått veta. Tystnadsplikten omfattar uppgifter som gäller

1. att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken,

2. att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller

3. att hålla kvar försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen (2016:253) eller enligt 11 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett

annat land inom Europeiska unionen, eller uppgifter om ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Bestämmelser som bryter tystnadsplikten

3 §

Den som bedriver postverksamhet och har fått del av eller tillgång till uppgifter som avses i 1 § första stycket ska på begäran lämna uppgift om

1. en enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. en enskilds adress till Kronofogdemyndigheten, om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

3. en enskilds adress till Skatteverket, om verket behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481) och verket finner att

uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende, eller

4. en enskilds adress till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, om dessa behöver uppgiften för kontroll av rätten till ersättning och myndigheten i fråga finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende.

Den som bedriver postverksamhet och har fått del av eller tillgång till uppgifter som avses i 1 § första stycket ska på begäran även lämna uppgift som rör misstanke om brott eller brottslig verksamhet till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet eller den brottsliga verksamheten. Uppgiften får dock endast lämnas, om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller om den brottsliga verksamheten innefattar ett sådant brott.

4 §

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 1 § första stycket, får lämna en uppgift som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet.

Skyldighet att bistå myndighet

5 §

Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 1 § bistå Tullverket vid kontroll av 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 vid misstanke om att en postförsändelse innehåller något av följande som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:

- 1. narkotika,*
- 2. skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),*
- 3. sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*
- 4. sådana explosiva varor som avses i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

Sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen

6 §

I det allmännas verksamhet ska offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas i stället för 1–4 §§.

Straffansvar

7 §

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.4 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 23 a och 23 b §§ tullagen (2016:253)⁶ ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2022.

⁶ Senaste lydelse av
4 kap. 23 a § 2021:45
4 kap. 23 b § 2021:45.

2 Uppdraget och arbetets bedrivande

2.1 Uppdraget

Utredningsuppdraget avser att se över postlagens (2010:1045) 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. I uppdraget ingår att 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. Det ingår också i uppdraget att överväga och lämna förslag på bestämmelser i postlagen som tillgodoser behovet av tystnadsplikt för uppgifter som handlar om att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Utredningen ska också analysera och bedöma om tystnadsplikten enligt postlagen har en lämplig utformning i förhållande till bestämmelserna i 27 kap. RB om att hålla kvar och beslagta försändelser.

Kommittédirektiven i sin helhet finns i *bilaga 1*.

2.2 Arbetets bedrivande

Utredningens arbete påbörjades i juni 2020. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med gruppen av experter. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt fyra tillfällen.

Synpunkter från berörda aktörer har hämtats in under utredningens gång, i flertalet fall via videomöten. Synpunkter från de myndigheter

som är företrädare i utredningen har hämtats in främst via utredningens experter. Ett enskilt möte har därutöver hållits med företrädare för Post- och telestyrelsen. Utredningen har också sammanträffat med företrädare för Arbetsmiljöverket, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Säkerhetspolisen. Synpunkter har även hämtats in från Brottsförebyggande rådet, Folkhälsomyndigheten och Tillväxtverket.

Utredningen har sammanträffat med företrädare för Postnord Group AB och har därefter haft ett flertal kontakter med företrädare för företaget. Synpunkter har även hämtats in från Citymail Sweden AB, DHL Freight (Sweden) AB och Schenker AB.

Utredningen har också hämtat in synpunkter från företrädare för arbetsmarknadens parter och från intresseorganisationer inom området. Möten har hållits med företrädare för Handelsanställdas förbund, Seko, Svensk Handel och Svenska Transportarbetareförbundet. Utredningen har också sammanträffat med företrädare för Svensk Dagligvaruhandel och Livsmedelshandlarna. Synpunkter har även hämtats in från företrädare för Convenience Stores Sweden.

3 Postmarknaden och dess reglering

3.1 Postmarknaden i Sverige

Posttjänster ingår i den grundläggande service som brukar kallas för samhällsviktig verksamhet, dvs. sådan verksamhet som är av särskild betydelse för befolkningens liv och hälsa, för samhällets funktionalitet samt för våra grundläggande värden (se t.ex. SOU 2016:54 s. 39). I postlagen (2010:1045) föreskrivs att det ska finnas en samhällsomfattande posttjänst, vilket innebär bl.a. att en väl fungerande och samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet ska finnas tillgänglig för alla användare.

Den svenska brevmarknaden har varit öppen för konkurrens sedan år 1993 då det dåvarande Postverkets ensamrätt att befordra brev avskaffades. Postverket ombildades år 1994 till det statligt ägda bolaget Posten AB. År 2009 gick bolaget samman med Post Danmark och bildade Postnord Group AB (Postnord). Postnord har alltså en viss särställning på postmarknaden i Sverige eftersom Post- och telestyrelsen har utsett företaget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Postnord har därmed i uppdrag att erbjuda rikstäckande postdistribution.

För att få bedriva postverksamhet krävs det tillstånd från Post- och telestyrelsen. Omkring 30 företag har i dag tillstånd att bedriva postverksamhet i Sverige. Antalet har varit relativt konstant under de senaste åren. Ett tillstånd att bedriva postverksamhet omfattar inrikes brevbefordran i hela landet och gäller tills vidare. Flera av postoperatörerna levererar även paket.

Postmarknaden brukar delas in i två delmarknader: brevmarknaden och paketmarknaden. Brevmarknadens huvudfunktion är att tillhandahålla fysisk distribution av försändelser med kommunika-

tionsinnehåll (skriftliga meddelanden). Paketmarknaden ska tillfredsställa behovet av distribution av varor och andra fysiska ting.

Det har under senare tid skett stora förändringar på postmarknaden. I hög utsträckning beror detta på den pågående digitaliseringen i samhället, som har lett till förändrade kommunikations- och konsumtionsmönster. Antalet brev som skickas i Sverige minskar stadigt. Sedan år 2000 har den totala svenska brevvolymen minskat med 47,3 procent. Samtidigt som antalet brev med skriftliga meddelanden minskar skickas paket med varor i högre utsträckning än förr, framför allt till följd av ökad näthandel. (Se Post- och telestyrelsens rapport Svensk postmarknad 2020, PTS-ER-2020:10, s. 8 ff.)

3.1.1 Brevmarknaden i Sverige

Brevmarknaden omfattar distribution av adresserade försändelser som väger högst två kg. Brevmarknaden brukar i sin tur delas in i tre delmarknader: sändningar, kontorspost och brevlådepost.

Med *sändningar* avses serier av försändelser med samma format och vikt som vanligtvis produceras industriellt och med hjälp av datorstöd. Kännetecknande är att en sändning möjliggör att försändelserna försorteras och inte överlämnas för befordran i en brevlåda. Stora sändningar (inlämningar med minst 500 brev) utgör cirka 83 procent av den svenska brevmarknaden (se Post- och telestyrelsens rapport Svensk postmarknad 2020, s. 31).

Med *kontorspost* avses post som normalt frankeras i frankeringsmaskin eller märks med beteckningen ”porto betalt”. Kontorsposten består framför allt av enstaka försändelser som skickas från företag och andra organisationer till hushåll och företag.

Med enstaka försändelser eller s.k. *brevlådepost* avses post som postas i brevlåda, vanligtvis frankerad med frimärken, och distribueras som enstaka försändelser.

Under år 2019 skickades 1,8 miljarder brevårsändelser i Sverige. Postnord står för knappt 80 procent av marknaden för utdelade brev. Den största, och numera huvudsakliga, konkurrenten på brevmarknaden är Citymail Sweden AB (tidigare Bring Citymail Sweden AB). Citymail bedriver utdelningsverksamhet i mer än hälften av landet och levererar nästan 19 procent av breven. (Se Post- och telestyrel-

sens rapport, s. 28 ff.). Citymail befordrar endast försändelser från företag eller organisationer och inte från privatpersoner.

Av de brev som delades ut i Sverige år 2019 kom 46 miljoner, dvs. 3 procent, från utlandet (se Trafikanalys, Postverksamhet 2019, s. 2).

3.1.2 Paketmarknaden i Sverige

Marknaden för leverans av varuförsändelser, vanligen kallad paketmarknaden, genomgår stora förändringar och är under snabb tillväxt. Tillväxten drivs av en kraftigt växande näthandel som en följd av konsumenternas förändrade köpvanor i det nya digitala landskapet.

Paketmarknaden definieras ofta utifrån försändelsernas vikt, där försändelser under 35 kg brukar kallas lättgods eller styckegods medan tyngre försändelser än så brukar kallas tunggods eller partigods. Paket kännetecknas av att de är spårbara och därmed kan följas av mottagaren eller avsändaren under distributionen.

Begreppet paket definieras inte i nuvarande postlag eller i bakomliggande EU-direktiv. I den äldre postlagen från år 1993 (SFS 1993:1684) definierades dock paket som adresserade postförsändelser som väger mer än 2 men högst 20 kg. Definitionen ströks ur lagen år 1998 i samband med att definitionen av postverksamhet begränsades till att endast omfatta brevbefordran (se prop. 1997/98:127 s. 23 f. och SFS 1998:483).

I praktiken klassificeras paket ofta som de postförsändelser upp till 20 kg som inte är brevörsändelser. I takt med att paketmarknaden har fått en allt större betydelse har det angetts att en sådan hållning inte längre är praktiskt hållbar (se Post- och telestyrelsens rapport Svensk postmarknad 2020, s. 27).

Det krävs inget tillstånd av Post- och telestyrelsen för att distribuera paket. Postnord har dock i sina tillståndsvillkor utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten såsom den beskrivs i 3 kap. 1 § postlagen och i tillståndsvillkoren. I denna ingår postförsändelser upp till 20 kg, dvs. även paket. Postnord distribuerar även försändelser som väger mer än 20 kg. Paket upp till 35 kg delas ut via ombud. Tyngre gods får hämtas på annat ställe eller körs ut till mottagaren.

Mindre varor som t.ex. hemelektronik, skönhetsprodukter och böcker befordras ofta som brevörsändelser. Detta gör att gränsen

mellan brev- och paketmarknaden inte är helt tydlig. I takt med att kunder vill ha snabbare leveranser av varor direkt till hemmet eller till sitt verksamhetsställe blir även gränsdragningen mellan traditionell paketdistribution och bud- och kurirbefordran mer otydlig.

Europaparlamentet och rådet antog den 18 april 2018 förordningen (EU) 2018/644 om gränsöverskridande paketleveranstjänster (nedan kallad paketförordningen). Förordningen kompletterar reglerna i postdirektivet från år 1997 (se nedan) och innebär inte någon ändring av de definitioner som gäller enligt direktivet. I Sverige kompletteras förordningen av lagen (2019:181) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster. Paketförordningen syftar till att skapa ökad pristransparens på marknaden för gränsöverskridande paketleveranstjänster. Den ska också ge nationella tillsynsmyndigheter ökade möjligheter att utöva tillsyn på området. Dessa åtgärder avser att öka konkurrensen, vilket i sin tur ska leda till sänkta priser. I förordningen definieras paket som en annan postförsändelse än ett skriftligt meddelande som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde och som väger högst 31,5 kg. Definitionen skiljer sig från definitionerna av brev och postförsändelse i postdirektivet och postlagen, dels eftersom en skillnad görs på försändelser baserat på innehåll, dels eftersom viktgränsen är 31,5 kg i stället för postlagens 20 kg för postförsändelser.

Det pågår ett arbete inom EU med att ta fram ett nytt postdirektiv. Post- och telestyrelsen har angett att en fråga som är viktig i en direktivöversyn är att de grundläggande definitionerna i direktiven måste bli tydligare och samtidigt ändamålsenliga (se Post- och telestyrelsens rapport, s. 15).

Under år 2018 distribuerades 246 miljoner paket i Sverige, varav 31,4 miljoner hade sin mottagare i ett annat land. I Sverige delades 214,6 miljoner paket ut till mottagarna. Av dessa anlände 32,2 miljoner från utlandet. (Se Post- och telestyrelsens rapport, s. 37.)

Det finns ett flertal företag som erbjuder olika former av paketleveranser. På inrikesmarknaden är Postnord störst med en marknadsandel på knappt 60 procent räknat i omsättning. Andra företag på inrikesmarknaden är bl.a. Schenker, DHL, DSV, Best Transport, Bring Parcel och Jetpak. Bland de postoperatörer som verkar på paketmarknaden märks, förutom Postnord, även Citymail och samverkande morgontidningsdistributörer via varumärket Early Bird

Postlådepaket. På konsumentmarknaden, där försändelser i huvudsak skickas från privatpersoner, är Schenker den distributör som har störst marknadsandel med drygt 60 procent av marknaden, medan Postnord står för knappt 30 procent av denna delmarknad. Andra aktörer på konsumentmarknaden är t.ex. DHL och Bussgods. (Se Post- och telestyrelsens rapport, s. 40 ff.)

3.2 Reglering på postområdet

3.2.1 Världspostfördragen

Sverige är anslutet till FN:s Världspostförening (Universal Postal Union, UPU), som för närvarande har 192 medlemsstater. Föreningens huvudsakliga syfte är att tillgodose att det finns en fungerande internationell postutväxling. Sverige har som medlemsland ingått de fördrag som är knutna till föreningen, de s.k. världspostfördragen. Den materiella världspoststrätten finns i världspostkonventionen med tillhörande tillämpningsföreskrifter. Världspostkonventionen reglerar bl.a. ansvarsförhållanden, rätten till ersättning och frågan om ansvarsfrihet vid förlorad eller skadad försändelse. I artiklarna 8 och 10 behandlas frågor om postsäkerhet och behandling av personuppgifter.

För att ett postbefordringsföretag ska få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen krävs, enligt 4 kap. 7 § postlagen, att företaget har en verksamhet och organisation som garanterar att det på ett godtagbart sätt kan utföra internationell postbefordran och därvid tillämpar fördragens bestämmelser samt att regeringen godkännt att företaget får delta i ett sådant samarbete. Det företag som har utsetts att för Sveriges räkning delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen är Postnord.

3.2.2 EU-direktiv om posttjänster

Posttjänster inom EU regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, det s.k. postdirektivet. I direktivet fastställs gemensamma regler för tillhandahållande

av posttjänster och samhällsomfattande posttjänster inom unionen. Postdirektivet har ändrats vid ett par tillfällen, senast genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster.

Postdirektivet innehåller inte någon särskild reglering om tystnadsplikt.

EU-kommissionen har inlett ett arbete med att ta fram ett nytt postdirektiv.

3.2.3 Postlagen

Den nu gällande postlagen trädde i kraft i september 2010 och ersatte den tidigare gällande postlagen från år 1993. Genom postlagen genomförs bl.a. postdirektivet och dess ändringar. Lagen kompletteras av postförordningen (2010:1049).

I postlagen finns bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänsten, som grundas på postdirektivet och som motsvarar det statliga åtagandet på postområdet. Vidare finns i postlagen bestämmelser om bl.a. tillståndskrav för den som vill bedriva postverksamhet och om den tillsyn som ska utövas av Post- och telestyrelsen.

Lagen innehåller ett flertal definitioner, se 1 kap. 2 §. Med *postverksamhet* avses regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. För att postverksamhet ska föreligga krävs att befordringen sker med viss regelbundenhet, dvs. den ska i något avseende vara tidtabellsbunden eller följa ett fastlagt utdelningsschema. Verksamheten ska också vara oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle (se prop. 1993/94:38 s. 151 och prop. 2009/10:216 s. 87 f.). Därigenom skiljer sig postverksamhet från verksamhet som bedrivs av bud-, express- och kurirföretag eller företag som hyr ut postboxar.

En *posttjänst* definieras i lagen som insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning. Posttjänst är till skillnad mot postverksamhet inte endast begränsat till befordran av brev, som får väga högst två kg, utan omfattar postförsändelser som väger högst 20 kg. Det krävs inte tillstånd för att utföra posttjänst utan tillståndsplikten omfattar bara postverksamhet (se 2 kap. 1 §).

Som tidigare framgått ska det enligt postlagen finnas en *samhällsomsfattande posttjänst*, dvs. en posttjänst som finns i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser kan avlämna sådana försändelser för befordran.

Ett *brev* definieras i postlagen som en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst två kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Även adresserade försändelser som har lagts i ett öppet kuvert eller plastomslag (t.ex. plastinslagna tidskrifter) utgör brev. Däremot faller oadresserade försändelser, t.ex. oadresserad direktreklam, utanför definitionen. Adresserade försändelser som väger mindre än två kg befordras dock inte alltid som brev. Sådana försändelser kan befordras som paket om en postkund väljer detta befordringssätt (se prop. 1993/94:38 s. 152).

En *postförsändelse* definieras i lagen som en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. I begreppet postförsändelse ingår förutom brev även t.ex. böcker, kataloger, tidningar, tidskrifter och paket (se prop. 2009/10:216 s. 87). Skillnaden mellan brev och de postförsändelser som väger högst två kg är att begreppet postförsändelse är vidare och förutom brev även innefattar sådana tidningar och kataloger m.m. som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag (se a. prop. s. 40).

Enligt 2 kap. 6 § postlagen ska postverksamhet bedrivas så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. Postbefordringsföretag ska därmed hantera brev på ett säkert och tillförlitligt sätt. Brev får inte exponeras för obehöriga eller lämnas obevakade eller oskyddade på ett sätt som innebär risker från integritetssynpunkt eller att breven skadas genom yttre påverkan, t.ex. av väder eller vind. Skyddet för postkundernas integritet upprätthålls exempelvis genom skyldigheten att iaktta tystnadsplikt (se prop. 1993/94:38 s. 153 och 156 f.).

Post- och telestyrelsen är tillsynsmyndighet enligt postlagen. Myndigheten har därmed tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen (se 4 kap. 13 § postlagen och 2 § postförordningen).

3.3 Postlagens tystnadsplikt

3.3.1 Inledning

Bestämmelser om tystnadsplikt m.m. har tagits in i 2 kap. 14–18 §§ postlagen. Regleringen infördes ursprungligen i den äldre postlagen från år 1993 (SFS 1993:1684). Bestämmelserna har dock sitt ursprung i den äldre sekretesslagen (SFS 1980:100) som omfattade det statliga Postverket. När den nuvarande postlagen infördes år 2010 gjordes endast vissa språkliga och redaktionella ändringar i bestämmelserna.

3.3.2 Regleringen om tystnadsplikt

I 2 kap. 14 § postlagen regleras tystnadsplikten för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till vissa närmare angivna uppgifter. Av första stycket framgår att tystnadsplikten innebär ett förbud för den enskilde att obehörigen röja eller utnyttja vad denne har fått veta i postverksamheten. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

1. uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten,
2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev,
3. uppgifter som handlar om att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. RB, eller
4. uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen (2016:253) eller enligt 11 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen).

I andra stycket stadgas att tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 inte gäller i förhållande till avsändaren eller mottagaren av brevet. Enligt tredje stycket gäller tystnadsplikt för uppgifter om en enskild persons adress endast om det kan antas att ett röjande av adressen

skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Tystnadsplikten enligt 2 kap. 14 § gäller för alla som till följd av sin anställning eller motsvarande anknytning till postverksamhet – t.ex. inhyrd personal eller entreprenörer – har deltagit i verksamheten och därigenom har fått tillgång till sådana uppgifter som omfattas av tystnadsplikten. Tystnadsplikten begränsas av ett obehörighetsrekvisit. Om tystnadsplikten efterges av den enskilde eller om det av föreskrifter följer att uppgifter ska lämnas ut, ska en sådan gärning således inte anses brottslig (se prop. 1993/94:38 s. 86 f.).

Den tystnadsplikt som följer av första stycket 1 och 2 gäller för uppgift som rör ett särskilt brev eller andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, dvs. en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst två kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Såväl innehållet i breven som de kommunicerande parternas identitet omfattas av tystnadsplikten. Någon motsvarande tystnadsplikt för befordran av paket gäller inte enligt postlagen. I förarbetena till bestämmelsen anges att det i stället överlämnats åt parterna att, i den mån det är påkallat, träffa avtal om tystnadsplikt på paketbefordringsområdet (se a. prop. s. 158).

Tystnadsplikten enligt första stycket 3 omfattar uppgifter som handlar om att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt den tvångsmedelsreglering som är intagen i 27 kap. RB. Tystnadsplikten gäller såväl det förhållande att tvångsmedel har förekommit som de uppgifter som angår det särskilda ärendet. Tystnadsplikten enligt tredje punkten gäller även i förhållande till avsändaren och mottagaren av försändelsen (se a. prop. s. 87 och 158).

Bestämmelsen i första stycket 4 trädde i kraft den 1 mars 2021. Genom lagändringen omfattar tystnadsplikten enligt paragrafen även uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt tullagen eller inregränslagen samt efterföljande beslag som görs av Tullverket enligt smugglingslagen. (Se prop. 2020/21:49.)

3.3.3 Bestämmelser som bryter tystnadsplikten

Bestämmelser som bryter tystnadsplikten enligt 2 kap. 14 § postlagen har tagits in i 2 kap. 15 och 16 §§. I 15 § första stycket anges att den som bedriver postverksamhet, trots tystnadsplikten enligt 14 §, på begäran ska lämna uppgifter till vissa uppräknade myndigheter. I första punkten stadgas att uppgifter om en enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats ska lämnas till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). Ett utlämnande ska ske om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl. I punkterna 2–4 stadgas att uppgift om en enskilds adress ska lämnas ut till Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, om någon av dessa myndigheter behöver uppgiften i sin verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende. Prövningen av om förutsättningarna för att lämna ut uppgifter är för handen ska göras av den myndighet som begär uppgifterna (se t.ex. prop. 1996/97:121 s. 35).

Enligt 2 kap. 15 § andra stycket postlagen ska den som bedriver postverksamhet på begäran även lämna uppgifter som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. För att postoperatören ska få lämna ut uppgifter om ett brev med stöd av bestämmelsen krävs det således både att ett visst straff är föreskrivet för brottet och att det finns en uttrycklig begäran om utlämnande från en brottsbekämpande myndighet. När bestämmelsen infördes angavs att den i huvudsak motsvarar de dåvarande bestämmelserna om utlämnande i sekretesslagen. Prövningen av om en uppgift ska lämnas ut ska dock, i motsats till vad som gällde enligt sekretesslagen, göras av den begärande myndigheten. Anledningen till det är att utlämnandet då sker under myndighetsansvar och kan bli föremål för kontroll av det allmänna. Enligt regeringen var det inte lämpligt att genom lag överlämna denna uppgift, som innefattar myndighetsutövning och som berör intresset för enskildas personliga integritet i förhållande till det allmännas intresse att utreda och beivra brott, till enskilda postbefordringsföretag (se prop. 1993/94:38 s. 87).

Enligt 2 kap. 16 § postlagen ska den som bedriver postverksamhet, trots tystnadsplikten enligt 14 §, bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen eller inregränslagen. Detta gäller dock endast vid misstanke om att en postförsändelse innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smuglingslagen.

3.3.4 Förhållandet till annan reglering

I 2 kap. 17 § postlagen föreskrivs att i det allmännas verksamhet ska offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) tillämpas i stället för 14 och 15 §§. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen är i första hand tillämpliga för tillståndsmyndigheten på postområdet, dvs. Post- och telestyrelsen. Det kan i sammanhanget nämnas att det av 29 kap. 1 § OSL följer att absolut sekretess gäller hos Post- och telestyrelsen för uppgift om en särskild postförsändelse. Enligt regleringen får dock, om sekretess inte följer av någon annan bestämmelse, sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Den angivna paragrafen är i första hand tillämplig på Post- och telestyrelsens hantering av s.k. obeställbara brev, dvs. brev som av någon anledning inte har kunnat delas ut till adressaten. Av 10 kap. 23 § OSL följer att Post- och telestyrelsen får lämna en uppgift som är sekretessbelagd enligt 29 kap. 1 § och som angår misstanke om ett begånget brott till en brottsbekämpande myndighet endast om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Om det är fråga om försök till brott krävs att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

I förarbetena till postlagen anges att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen också blir tillämpliga, i stället för bestämmelserna om tystnadsplikt i 2 kap. 14 och 15 §§ postlagen, om en myndighet i framtiden skulle ägna sig åt postverksamhet i någon form (se prop. 1993/94:38 s. 159).

I 2 kap. 18 § postlagen erinras om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt lagen finns i 20 kap. 3 § BrB. Enligt det senare lagrummet döms den som åsidosätter tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

Tystnadsplikten enligt 2 kap. 14 § första stycket 1, 3 och 4 postlagen har getts företräde framför principen om meddelarfrihet. I 44 kap. 4 § 1 OSL anges således att rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ YGL att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av 2 kap. 14 § första stycket 1, 3 och 4 postlagen. Eftersom tystnadsplikten enligt 2 kap. 14 § första stycket 2 inte nämns i bestämmelsen gäller alltså rätten att meddela och offentliggöra uppgifter för sådana uppgifter som omfattas av den punkten.

3.3.5 Paketdistributörer omfattas inte av tystnadsplikten

Tystnadsplikten enligt 2 kap. 14 § postlagen är knuten till postverksamhet och till den som i sådan verksamhet har fått del av eller tillgång till vissa uppgifter. Med postverksamhet avses i postlagen, som tidigare framgått, regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av *brev* mot betalning. Med *brev* avses i postlagen adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst två kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Postlagen föreskriver däremot ingen tystnadsplikt för de aktörer som endast distribuerar paket. Paketdistributörer som t.ex. DHL, Schenker och Bring omfattas därmed inte av den reglering om tystnadsplikt som följer av lagen. Det finns inte heller någon annan lagreglering som föreskriver en generell tystnadsplikt för dessa aktörers verksamhet.

4 Grundläggande reglering

4.1 Inledning

Postlagens reglering om tystnadsplikt innebär ett skydd för den enskildes rätt till personlig integritet och rätt till förtrolig kommunikation. Regleringen innebär också en begränsning av yttrandefriheten för postoperatörers personal och för personalen på utlämningsställen. I detta avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för den grundläggande regleringen om enskildas yttrandefrihet och rätt till personlig integritet och förtrolig kommunikation. Här berörs även den gällande dataskyddsregleringen, vissa grundläggande frågor om sekretess och tystnadsplikt samt aktuella straffbestämmelser.

4.2 Grundläggande rättigheter

4.2.1 Regeringsformen

I 2 kap. RF finns det intaget ett grundlagsskydd för ett antal fri- och rättigheter. Skyddet omfattar bl.a. yttrandefriheten. Vidare uppställs ett skydd mot undersökning av brev och mot andra intrång i förtroliga postförbindelser samt mot vissa betydande integritetsintrång. Det skydd som regeringsformen ger för grundläggande fri- och rättigheter gäller i huvudsak endast mot det allmänna, dvs. inte förhållandet enskilda emellan.

I 2 kap. 1 § första stycket RF anges att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF får begränsningar i yttrandefriheten endast göras i lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det

ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Av 2 kap. 23 § RF framgår vidare att yttrandefriheten endast får begränsas för vissa särskilda angivna ändamål, t.ex. med hänsyn till rikets säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd, förebyggandet och beivrandet av brott eller om särskilt viktiga skäl föranleder det. Som exempel på yttrandefrihetsbegränsningar som kan hänföras till de angivna tillåtna begränsningsändamålen kan nämnas bl.a. åtskilliga tystnadspliktsbestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. 8 § BrB om brytande av posthemlighet.

Regleringen om yttrandefrihet i regeringsformen syftar till att nödvändiga begränsningar inte ska träffa yttrande- och informationsfriheternas kärna. I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen läggs ett mer detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheterna fast.

I 2 kap. 6 § första stycket RF stadgas att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Organ för det allmänna får således inte bryta brev eller andra slutna försändelser. Inte heller får genomlysning ske av brev så att de kan läsas. Grundlagsskyddet gäller endast för sådana försändelser som är att betrakta som förtroliga. Skyddet gäller för såväl privata brev som affärsbrev. Utanför skyddet faller t.ex. vykort och reklamblad (se prop. 1975/76:209 s. 147 f. och 287.). Skyddet mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse gäller bara så länge försändelsen är under befordran. När försändelsen har nått adressaten kan andra skyddsregler träda i funktion (se SOU 1975:75 s. 200 f.).

Skyddet för förtrolig kommunikation får begränsas endast genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Sådana begränsningar har införts t.ex. i 27 kap. RB där det finns bestämmelser som ger brottsbekämpande myndigheter rätt att hålla kvar och beslagta försändelser.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Även inskränkningar

i detta skydd får göras endast genom lag och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. (Se prop. 2009/10:80 s. 250.)

4.2.2 Europakonventionen

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk rätt och gäller som svensk lag (SFS 1994:1219). Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Genom att underteckna Europakonventionen har staten vidare garanterat var och en, som befinner sig under dess jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i konventionen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till bl.a. respekt för sitt privat- och familjeliv och sin korrespondens. Rätten till respekt för korrespondens omfattar skriftliga meddelanden. Det anses principiellt vara ett ingrepp i denna rättighet när någon hindrar eller kontrollerar överförandet av skriftliga meddelanden. I sammanhanget brukar också artikel 6 nämnas, som handlar om rätten till en rättvis rättegång.

Offentlig myndighet får inte inskränka rättigheterna enligt artikel 8 annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 8 i Europakonventionen ger enligt sin praxis upphov inte bara till en negativ förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i rättigheterna, utan även en positiv skyldighet för det allmänna att se till att enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för privat- och familjeliv. Ett sådant skydd tillförsäkras bl.a. genom kriminalisering av olika åtgärder som innefattar intrång i den personliga integriteten. En förutsättning för att staten ska kunna leva upp till kraven på att upprätthålla rättstryggheten för enskilda är att staten har en väl fungerande och effektiv brottsbekämpning (se t.ex. SOU 2015:31 s. 52 f. och SOU 2017:75 s. 60 f.).

Enligt artikel 10 i Europakonventionen har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Även enligt Europakonventionen får yttrandefriheten inskränkas under vissa förutsättningar. Sådana begränsningar måste vara föreskrivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott eller för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids.

4.2.3 EU:s rättighetsstadga

Bestämmelser om rätt till respekt för privatlivet, enskildas kommunikationer och yttrandefrihet finns också i artiklarna 7 och 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Av artikel 52.3 i stadgan följer att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen eller ett mer långtgående skydd. Varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan måste vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter (artikel 52.1).

Rättighetsstadgan är bindande genom det s.k. Lissabonfördraget och har inom sitt tillämpningsområde (dvs. sådant som omfattas av unionsrätten) företräde framför svensk rätt.

4.3 Dataskyddsreglering

4.3.1 EU-rättslig reglering

EU har antagit ett nytt regelverk för behandling av personuppgifter. Det huvudsakliga syftet med de nya bestämmelserna är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter inom unionen för att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter.

Den 27 april 2016 antog Europaparlamentet och rådet förordningen (EU) 2016/679 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), i det följande dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen är tillämplig i medlemsstaterna sedan den 25 maj 2018. Den utgör numera den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU.

Dataskyddsförordningen gäller dock inte för behandlingen av personuppgifter i myndigheters brottsförebyggande eller brottsutredande verksamhet. För den brottsbekämpande sektorn har i stället Europaparlamentet och rådet antagit direktivet (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (nedan dataskyddsdirektivet). Dataskyddsdirektivet ska vara genomfört i medlemsstaterna genom nationell lagstiftning.

Viss behandling av personuppgifter undantas från både dataskyddsförordningens och dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Det gäller personuppgiftsbehandling i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, däribland området nationell säkerhet.

4.3.2 Nationell lagstiftning

Dataskyddsförordningen började alltså tillämpas den 25 maj 2018. Samma dag trädde lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning i kraft. I lagen finns kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. Den innehåller

bl.a. bestämmelser om att dataskyddsförordningen med vissa undantag ska gälla utanför sitt egentliga tillämpningsområde, exempelvis i verksamhet som rör nationell säkerhet. Lagen är subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar och ska inte heller tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot grundlagsbestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet.

Dataskyddsdirektivet har i huvudsak genomförts genom en ny ramlag, brottsdatalagen (2018:1177), som trädde i kraft den 1 augusti 2018. Brottsdatalagen är generell tillämplig inom det område som direktivet reglerar. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i andra s.k. registerförfattningar. Brottsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Lagen gäller också för behandling av personuppgifter vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

De brottsbekämpande myndigheterna har även egna registerförfattningar som gäller utöver brottsdatalagen och som innehåller bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från bestämmelserna i den lagen. Som exempel kan nämnas lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. För Säkerhetspolisen gäller även lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter vid sådan behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet.

4.4 Sekretess och tystnadsplikt

4.4.1 Sekretess hos det allmänna

I offentlig verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Till den del sekretessen avser handlingssekretess medför den en begräns-

ning av medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF. Till den del sekretessen avser tystnadsplikt innebär sekretessen en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt offentlighets- och sekretesslagen, eller enligt lag eller förordning som den lagen hänvisar till, gäller för myndigheter. Förbudet gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, tjänsteplikt eller på annan liknande grund (2 kap. 1 § OSL). Sekretessen gäller i förhållande till såväl enskilda (fysiska och juridiska) personer som andra myndigheter (8 kap. 1 §). Otillåtet röjande av en sekretessbelagd uppgift är straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för allmänna intressen och till skydd för enskildas personliga förhållanden. Hos de brottsbekämpande myndigheterna gäller sekretess till skydd för intresset av att förebygga och beivra brott enligt bestämmelser i 18 kap. OSL. I verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott gäller också sekretess till skydd för enskilda enligt bestämmelser i 35 kap. OSL.

Uppgifter som skyddas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte lämnas ut utan stöd i lagen. För att uppgifter i vissa fall ska kunna utbytas finns särskilda sekretessbrytande bestämmelser i lagen. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan behoven av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda. Många sekretessbrytande bestämmelser av generell räckvidd finns i 10 kap. OSL. I anslutning till offentlighets- och sekretesslagens materiella bestämmelser finns inte sällan ytterligare sekretessbrytande bestämmelser som gäller för just den aktuella sekretessen i fråga.

4.4.2 Tystnadsplikt i privat verksamhet

Bestämmelser om tystnadsplikt för funktionärer inom den privata sektorn finns i allmänhet i de författningar som reglerar den verksamhet där tystnadsplikten gäller (jfr 2 kap. 14–18 §§ postlagen). En föreskrift om tystnadsplikt är i regel förenad med straffansvar enligt

20 kap. 3 § BrB, förutsatt att det inte i författningen eller på annat håll finns en särskild straffbestämmelse som reglerar brott mot tystnadsplikten.

I flera författningar regleras tystnadsplikt specifikt för privata utförare av offentligt finansierade tjänster. Här kan bl.a. nämnas tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, fritidshem eller förskoleklass enligt 29 kap. 14 § skollagen (2010:800), tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen enligt 15 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och tystnadsplikt inom den privata hälso- och sjukvården enligt 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659). Enligt säkerhetskyddslagen (2018:585) gäller att den som på grund av anställning eller på annat sätt deltar eller har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet inte obehörigen får röja eller utnyttja säkerhetskyddsklassificerade uppgifter (5 kap. 2 §). Även i lagen om elektronisk kommunikation (2003:389) gäller tystnadsplikt för den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått ta del av eller tillgång till uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande (6 kap. 20 §).

Syftet med bestämmelserna om tystnadsplikt är bl.a. att uppgifter som behandlas inte ska få ett sämre skydd när de hanteras i enskild verksamhet än när motsvarande hantering sker hos en myndighet (se t.ex. prop. 2017/18:89 s. 120).

Vid tolkningen av bestämmelserna om tystnadsplikt kan ledning sökas i offentlighets- och sekretesslagens motsvarande bestämmelser. Utgångspunkten är att det ska vara en nära överensstämmelse när det gäller innebörden av de olika bestämmelserna om tystnadsplikt för offentlig respektive enskild verksamhet (se t.ex. prop. 2019/20:201 s. 9).

4.5 Straffbestämmelser

4.5.1 Brytande av posthemlighet m.m.

Rätten att fritt och utan obehörigt intrång använda de vanliga samfärdsmedlen för offentliga och privata meddelanden har ansetts så central för medborgarnas personliga frihet att det har införts ett straffrättsligt skydd mot angrepp på denna rätt. I 4 kap. 8 § BrB stadgas

därför att den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett postbefordringsföretag förmedlar som postförsändelse, döms för brytande av posthemlighet till böter eller fängelse i högst två år.

Med postbefordringsföretag avses i paragrafen ett allmänt eller enskilt företag som på affärsmässiga grunder huvudsakligen förmedlar information som andra lämnar till företaget för distribution. Uttrycket postförsändelse omfattar i första hand brev av skilda slag, men innefattar också paket. En förutsättning för att lagrummet ska kunna tillämpas är dock att försändelsen innehåller ett meddelande.

Den kriminaliserade handlingen avser att bereda sig tillgång till ett meddelande. Det krävs inte att gärningspersonen tar del av meddelandets innehåll utan det är tillräckligt att denne tillgriper handlingen. Den straffbara gärningen omfattar såväl fall där ett brev eller ett annat meddelande definitivt berövas adressaten som fall där gärningspersonen tar del av meddelandet och därefter vidarebefordrar detta.

För straffbarhet krävs uppsåt. Den som av misstag eller annars oavsiktligt får tillgång till ett meddelande som är under befordran kan alltså inte straffas. En förutsättning för straffbarhet är vidare att gärningen sker olovligen. Samtycke från den som har rätt att förfoga över meddelandet gör därmed handlingen strafffri. I vissa fall kan gärningen också vara lovlig och alltså fri från ansvar även utan särskilt samtycke. Utanför det straffbara området faller således beslag av brev eller annan försändelse som finns hos postbefordringsföretag under förutsättning att åtgärden sker i överensstämmelse med de regler som finns i 27 kap. RB eller i annan särskild tvångsmedelslagstiftning. Sådana åtgärder som i enlighet med gällande föreskrifter vidtas i tjänsten av befordringsföretags personal är inte heller straffbara.

I 4 kap. 9 § BrB stadgas att den som i annat fall än som avses i 8 § olovligen bryter brev eller bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat, under lås eller på annat sätt tillslutet, döms för intrång i förvar. Straffet för brottet är böter eller fängelse i högst två år. Straffansvaret gäller inte endast brev eller andra meddelanden som är under befordran utan omfattar även meddelanden som ännu inte har avlämnats till befordran eller som redan kommit adressaten tillhanda. Även andra handlingar som förvaras tillslutna omfattas.

4.5.2 Brott mot tystnadsplikt

I 20 kap. 3 § BrB straffbeläggs uppsåtliga och oaktsamma åsidosättanden av tystnadsplikt. Det kriminaliserade förfarandet innebär att någon, som är underkastad tystnadsplikt enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, åsidosätter tystnadsplikten genom att röja en uppgift som omfattas av tystnadsplikten eller olovligen utnyttjar en sådan hemlig uppgift. Brott mot tystnadsplikt kan medföra böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet begår sådan gärning döms till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Skyldigheter att hålla en uppgift hemlig finns, som tidigare framgått, t.ex. i offentlighets- och sekretesslagen och i postlagen. En på avtal grundad skyldighet att hålla uppgifter hemliga – t.ex. i form av tystnadsplikt i anställningsavtal – kan inte leda till straffansvar enligt förevarande paragraf. Däremot kan civilrättsliga sanktioner i form av skadeståndsskyldighet m.m. komma i fråga då en sådan skyldighet efterträts.

Regleringen om brott mot tystnadsplikt är subsidiär i förhållande till andra straffstadganden som särskilt straffbelägger gärningar som innebär att hemliga uppgifter röjs eller utnyttjas. Således har t.ex. straffbestämmelsen i 9 kap. 6 § RB företräde framför 20 kap. 3 § BrB.

4.5.3 9 kap. 6 § RB

I 9 kap. 6 § RB straffbeläggs handlande där någon röjer en uppgift som är avsedd att vara hemlig. I bestämmelsen stadgas att den som utan giltigt skäl röjer vad enligt rättens eller undersökningsledarens förordnande inte får uppenbaras, döms till böter. Bestämmelsen hänför sig således till sådan tystnadsplikt som rätten eller en förundersökningsledare har möjlighet att besluta om. Bestämmelsen omfattar åsidosättande av sådan tystnadsplikt som rätten förordnar om i samband med beslut om kvarhållande av försändelse hos beforderingsföretag enligt 27 kap. 9 § RB eller enligt särskild tvångsmedelslagstiftning.

5 Brottsbekämpning och postbefordran

5.1 Brottsbekämpande verksamhet

Brottsbekämpande verksamhet innefattar främst åtgärder för att dels förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dels för att utreda och beivra brott. Polisen (Polismyndigheten och Säkerhetspolisen) har en brottsbekämpande funktion. Även Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Försvarmakten (militärpolisen) är brottsbekämpande myndigheter.

Verksamhet för att utreda och beivra brott omfattar framför allt åtgärder inom ramen för förundersökningar. Förfarandet vid en förundersökning regleras i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). En förundersökning ska, enligt 23 kap. 1 § RB, inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut att inleda förundersökning fattas oftast av Polismyndigheten eller av åklagare. Även Tullverket och Kustbevakningen får fatta beslut om att inleda förundersökning. Om en förundersökning har inletts av Polismyndigheten eller annan och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon är skäligen misstänkt för brottet eller om det finns särskilda skäl.

Förundersökningen har huvudsakligen två syften (se 23 kap. 2 § RB). Det ena är att utröna om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömning av om åtal ska väckas. Det andra syftet är att bereda målet så att bevisningen kan läggas fram i ett sammanhang vid en huvudförhandling i domstol. Under förundersökningen får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. RB användas.

Verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet bedrivs i ett skede där det inte finns någon konkret uppgift om att ett bestämt brott har begåtts. Verksamheten omfattar bl.a. underrättelseverksamhet. Sådan verksamhet bedrivs t.ex. av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Underrättelseverksamheten är i huvudsak inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. Ett övergripande mål är att förse brottsutredande myndigheter med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. Även i underrättelseverksamhet kan straffprocessuella tvångsmedel användas enligt särskild reglering härom.

5.2 Reglering om brev och andra försändelser i brottsbekämpande verksamhet

Det finns ett antal processuella regler som anger hur brev och andra försändelser får hanteras i det brottsbekämpande arbetet. Bestämmelser som ger de brottsbekämpande myndigheterna tillgång till sådana uppgifter inom en förundersökning finns i 27 kap. RB. I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU) finns regler som ger brottsbekämpande myndigheter tillgång till uppgifterna utanför en förundersökning. För Tullverket finns särskilda regler.

5.2.1 Reglering i rättegångsbalken

Beslag

Enligt 27 kap. 1 § RB får föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott tas i beslag. Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet.

I 27 kap. 3 § regleras möjligheten att ta brev och andra försändelser som finns hos ett postbefordringsföretag i beslag. För sådana försändelser ställs särskilda krav. Medan beslag i allmänhet får beslutas oberoende av brottets svårhetsgrad, krävs det för beslag av brev och andra försändelser hos ett postbefordringsföretag ett brott för vilket

det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Det innebär att fängelse ett år ska ingå i brottets straffskala. Beslag enligt paragrafen får beslutas i alla stadier av en brottsutredning och även rikta sig mot icke misstänkta.

Regleringen omfattar bl.a. brev, paket, telegram, vykort och utbetalningsavier. Däremot omfattas inte elektroniska meddelanden. Det ställs inte något krav på att försändelsen ska vara avsedd för eller härröra från en misstänkt.

Paragrafen är tillämplig enbart så länge försändelsen finns hos, dvs. hanteras av, beforderingsföretaget. Med postbeforderingsföretag avses företag som på affärsmässiga grunder huvudsakligen förmedlar meddelanden i form av postförsändelser som andra lämnar för distribution (se prop. 1992/93:200 s. 161 f.).

Brev eller andra försändelser som finns hos ett postbeforderingsföretag får tas i beslag efter beslut av åklagare eller annan undersökningsledare, men inte av en polis (27 kap. 4 § andra stycket). Vidare ställs det i 27 kap. 12 § särskilda krav i fråga om granskning av försändelsen. Utgångspunkten är att försändelser får undersökas närmare endast av rätten, åklagaren eller annan undersökningsledare och att brev och andra slutna handlingar inte heller får öppnas av någon annan än de nu uppräknade kategorierna. Det anses dock tillåtet för den som verkställer beslaget att göra en ytlig undersökning, om det krävs för att klarlägga om handlingen är sådan att den ska tas i beslag. Åklagare eller annan undersökningsledare får vidare delegera granskningen till den som anlitas för utredningen eller till en sakkunnig.

Om den, från vilken beslag sker, inte är närvarande vid beslaget, ska denne utan dröjsmål underrättas om beslaget och om vad som har skett med det beslagtagna. Om en försändelse hos ett beforderingsföretag har tagits i beslag, ska mottagaren underrättas först när det kan ske utan men för utredningen. Även en känd avsändare ska underrättas vid denna tidpunkt (se 27 kap. 11 §). Normalt sker underrättelsen genom att vederbörande får en kopia av beslagsprotokollet.

Kvarhållande av försändelser

I 27 kap. 9 § RB regleras ett hemligt tvångsmedel, nämligen möjligheten att hålla kvar försändelser under befordran för att möjliggöra eventuellt beslag (ofta kallat postkontroll). Enligt paragrafens första

stycke får rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren, förordna att en försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag, ska hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Ett förordnande ska, enligt andra stycket, meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. I förordnandet ska det tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan. Den som i ett enskilt fall utan tillstånd avslöjar åtgärden kan därmed straffas enligt 9 kap. 6 § RB.

Liksom i 27 kap. 3 § avses med försändelse i 27 kap. 9 § inte bara brev utan även paket och andra försändelser. Fler befordringsföretag än postbefordringsföretag omfattas av regleringen. Paragrafen är även tillämplig på försändelser som har avlämnats för befordran med t.ex. järnväg, buss, fartyg eller något annat transportmedel (se prop. 1942:5 s. 209 f. och 508). Även budföretag omfattas således.

Det ställs inte upp något krav på att försändelsen ska vara avsedd för någon som är misstänkt. Däremot begränsar regleringen i 27 kap. 3 § RB möjligheten att ta en försändelse i beslag hos ett postbefordringsföretag, genom kravet på att det ska vara föreskrivet fängelse i ett år eller mer för brottet.

I 27 kap. 9 a § finns en möjlighet för åklagare att fatta ett interimistiskt beslut om postkontroll, om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd till åtgärden. Om åklagaren fattar ett sådant beslut ska det omedelbart anmälas skriftligen till rätten, som skyndsamt ska pröva frågan. Paragrafen ska tillämpas endast i situationer där syftet med åtgärden riskerar att gå förlorat om rättens beslut skulle avvaktas.

Möjligheten att hålla kvar försändelser enligt här angivna regler används sällan. Ett skäl härtill är att det numera finns andra sätt att kommunicera skriftligen än genom postbefordran. Tvångsmedlet har dock fortfarande betydelse för att kontrollera postdistribution av t.ex. misstänkt narkotika. Ett annat skäl till att tvångsmedlet inte används så ofta är att det anses vara så tidskrävande och omständligt att misstänkta försändelser riskerar att distribueras till mottagaren innan beslut om postkontroll har hunnit fattas.

Beslagsutredningen har i betänkandet *Beslag och husrannsakan* – ett regelverk för dagens behov (SOU 2017:100) föreslagit vissa änd-

ringar i här återgivna bestämmelser om beslag och kvarhållande av försändelser. Ändringarna har som främsta syfte att förenkla hanteringen och att modernisera språket i bestämmelserna. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den som i postverksamhet får tillgång till uppgifter som rör kvarhållande eller beslag av försändelser enligt 27 kap. RB har tystnadsplikt enligt 2 kap. 14 § postlagen. Tystnadsplikten gäller även i förhållande till avsändaren och mottagaren av försändelsen.

5.2.2 Kontroll och kvarhållande enligt preventivlagen

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) ger myndigheter möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra brott, dvs. utanför förundersökning. Preventivlagen rör främst brottslig verksamhet inom Säkerhetspolisens område, men även Polismyndigheten kan använda sig av lagen. Det sker dock mycket sällan.

I 4 § regleras förutsättningarna för att meddela tillstånd att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket och andra försändelser som finns hos ett befordringsföretag (s.k. postkontroll). Regleringen liknar den i 27 kap. 9 § RB, men medger ett delvis annat förfarande. Eftersom tvångsmedlen som regleras i preventivlagen ska användas utanför förundersökning måste försändelsen kunna granskas och hanteras utan något beslut om beslag. Ett tillstånd till postkontroll får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar bl.a. sabotage, spioneri och terroristbrott. Tillstånd får också meddelas, om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet (se 1 och 4 §§).

I tillståndet kan rätten förordna att en viss försändelse som ankommer till ett befordringsföretag ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet ska innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden (4 § andra stycket).

Frågor om tillstånd till tvångsmedel enligt preventivlagen prövas av domstol (Stockholms tingsrätt) efter ansökan av åklagare. Tillstånd får meddelas endast om åtgärden är proportionerlig och av synnerlig vikt för att förhindra brottslig verksamhet.

En försändelse som omfattas av tillstånd enligt 4 § får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten. Efter anvisning får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, ska en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om försändelsen inte tas i beslag. (14 §)

5.2.3 Kontroll och kvarhållande enligt lagen om särskild utlänningskontroll

Enligt lagen om särskild utlänningskontroll får en utlänning utvisas ur landet bl.a. om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att denne kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott (1 § LSU). Om ett beslut om sådan utvisning tills vidare inte ska verkställas på grund av inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, får den myndighet som beslutar om utvisning också besluta att vissa tvångsmedelsregler som finns i 19–22 §§ LSU ska tillämpas på utlänningsen. Detsamma gäller om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716), eller utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser, inte kan verkställas och det finns omständigheter avseende utlänningsen som nämnts ovan. Det är då Migrationsverket, eller regeringen efter överklagande, som får besluta om tillämpning av tvångsmedelsbestämmelserna. (11 och 11 a §§ LSU)

Lagens tvångsmedel innebär bl.a. att rätten under vissa förutsättningar får meddela Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraf-försändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som finns hos ett befordringsföretag. Rätten får också i ett sådant tillstånd förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett

befordringsföretag, ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet ska innehålla en under rättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden. (20 §)

Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt lagen prövas av Stockholms tingsrätt på begäran av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten.

En försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten. En sådan handling ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts ska en försändelse som finns hos ett befordringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om den inte tas i beslag. (22 §)

5.2.4 Kontroll, kvarhållande och beslag enligt tullagen och lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Kontroll av postförsändelser och försändelser förmedlade av kurirföretag

I tullagen (2016:253) finns bestämmelser om Tullverkets övervaknings- och kontrollverksamhet vid yttre gräns, dvs. gräns mot ett land som inte är medlem i EU. Tullagen kompletterar bl.a. den s.k. unionstullkodexen¹. Kontrollen av varor som förs in från ett annat EU-land regleras i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen).

Av 4 kap. 19 § tullagen följer att en tulltjänsteman får undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser, och motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. En försändelse får öppnas om den finns hos Tullverket, på ett utväxlingspostkontor eller vid ett kurirföretags första sorteringsterminal och det finns anledning att anta att försändelsen innehåller en vara för vilken deklara tions- eller uppgiftsskyldigheten inte har fullgjorts. För för-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

sändelser som innehåller förtroliga meddelanden finns särskilda restriktioner. Beslut om att öppna försändelser får, enligt 20 §, fattas endast av en tjänsteman som har förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Om försändelsen innehåller ett förtroligt meddelande ska detta omedelbart tillslutas och skickas vidare till mottagaren. I 21 § anges att en försändelse som öppnats med stöd av 20 § inte får undersökas närmare än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med undersökningen. Det anges också att det ska föras protokoll över undersökningen. Om det inte finns särskilda skäl som talar emot det ska mottagaren av försändelsen, och om möjligt även avsändaren, så snart som möjligt underrättas om att försändelsen har öppnats.

Även inregränslagen ger Tullverket befogenhet att kontrollera postförsändelser. Av 8 § framgår att en tulltjänsteman får undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser, och motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. Försändelsen får öppnas bara om det finns anledning att anta att den innehåller en vara som omfattas av lagen och att denna vara kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). För försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden gäller i övrigt samma förutsättningar och begränsningar för kontrollen som enligt tullagen (se 9 och 10 §§ inregränslagen).

Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter ger också Tullverket befogenhet att undersöka och öppna postförsändelser (se 3 kap. 1–3 §§).

Kvarhållande av försändelser

Även tullagen och inregränslagen innehåller bestämmelser om kvarhållande av försändelser (här kallat postspärr). Enligt 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen har Tullverket möjlighet att besluta att en postförsändelse eller en motsvarande försändelse som förmedlas av ett kurirföretag, ska hållas kvar av befordringsföretaget för att Tullverket ska kunna utföra sina kontroller. Kvarhållande kan beslutas, om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske. Beslutet behöver dock inte fattas av rätten utan det är tillräckligt

att beslutet fattas av en chefstjänsteman som har förordnats av chefen för Tullverket. Beslutet får endast gälla en viss tid, högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befordringsföretaget. Ett beslut om kvarhållande får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket eller chefen för Tullverkets rättsavdelning.

I 4 kap. 23 § tullagen och 11 § tredje stycket inregränslagen anges att ett befordringsföretag är skyldigt att på begäran av Tullverket överlämna en försändelse som har belagts med postspärr.

Sedan den 1 mars 2021 innehåller tullagen och inregränslagen bestämmelser om tystnadsplikt för kurirföretag. I 4 kap. 23 a § tullagen och 11 a § inregränslagen anges att den som i ett kurirföretag har fått del av eller tillgång till uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § smugglingslagen, inte obehörigen får röja eller utnyttja vad denne därigenom har fått veta. I paragraferna erinras om att bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till motsvarande uppgifter finns i 2 kap. 14 § postlagen. I 4 kap. 23 b § tullagen och 11 b § inregränslagen erinras om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten finns i 20 kap. 3 § BrB.

Befordringsföretags anmälningsskyldighet

Enligt 4 kap. 18 § tullagen är ett befordringsföretag skyldigt att till Tullverket anmäla, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. På begäran av Tullverket ska försändelsen överlämnas till verket. Motsvarande bestämmelser finns i 12 § inregränslagen.

6 Ökade möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter

6.1 Uppdraget

I uppdraget ingår att 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, explosiva varor och förfalskade id-handlingar. I uppdraget ingår också att analysera och bedöma arbetsmiljöaspekter för personal på utlämningsställen och hos postoperatörer, såväl utifrån nuvarande situation som vid ändrade förutsättningar för informationsutbyte med de brottsbekämpande myndigheterna. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas.

6.2 Problembeskrivning

6.2.1 Narkotikadistribution via post

Sedan början av 2000-talet har handeln över internet utvecklats allt mer. Även möjligheterna att via internet köpa narkotika och andra missbrukssubstanser har under 2000-talet ökat. I dag sker en stor del av narkotikahandeln via internet och handeln ökar för varje år (se Polismyndighetens rapport Internetrelaterade narkotikabrott, 2020-03-13 s. 3 ff.). Beställningar kan ske såväl på öppna sidor på internet som inom den krypterade näthandeln ("Darknet"). Betalning sker vanligtvis via krypteringstjänster och kryptovaluta. Liksom vid legal näthandel skickas varorna hem till köparen. En stor del av

narkotikaförsäljningen över internet sker inom Sverige via svenska hemsidor. Enligt en uppskattning från Polismyndigheten omsätter svenska slutkunders handel med narkotika över internet mellan 700 miljoner och en miljard kronor per år.

Handeln över nätet gör det enklare för enskilda att få tag på narkotika och andra missbrukssubstanser. Vid försäljning via internet finns en stor risk för att narkotika sprids utan kontroll över köparnas ålder eller hälsotillstånd. Den ökade tillgången via internet innebär också att narkotika sprids till orter och platser där någon fysisk droghandel inte sker. För den som är bosatt i glesbygd är inköp över internet ofta det enda sättet att få tillgång till narkotika och andra missbrukssubstanser. I norra Sverige bedöms näthandeln med narkotika generellt vara större än gatuhandeln (se Polismyndighetens rapport, s. 9).

Den ökade försäljningen över internet har medfört att en tilltagande mängd narkotika och andra missbrukssubstanser transporteras i det nationella postflödet. Således skickas och sprids narkotika i dag i allt högre grad via sorteringsterminaler, brevbärarkontor och utlämningsställen runt om i landet. Enligt Polismyndighetens uppskattning skickas upp till en miljon narkotikaförsändelser med inrikespost varje år. Mindre brev innehållande narkotika delas ut direkt i den enskildes postlåda. Skrymmande brev och paket lämnas ut hos ombud. Det förekommer även att narkotika skickas i rekommenderade brev, där betalning sker i samband med att ett brev hämtas ut.

Det är enligt Polismyndighetens bedömning i huvudsak brev som används för narkotikaleveranser. Den troliga anledningen till det är att paket är spårbara och att det därför finns en större risk för upptäckt vid användning av paket.

Ett exempel på hur narkotika säljs via internet och skickas till köpare med post går att finna i ett nyligen avslutat mål vid Skaraborgs tingsrätt (dom 2020-11-23 i mål B 945-20). I målet har två personer dömts till ansvar för synnerligen grovt narkotikabrott och brott mot lagen (2009:366) om handel med läkemedel efter att ha sålt narkotika och läkemedel via olika näthandelssajter på Darknet. Enligt domen har narkotika och läkemedel sålts och levererats till närmare 2 000 adresser runt om i Sverige, men även till köpare i andra länder. Varorna har skickats till kunderna som postförsändelser. Målet omfattar närmare 7 700 överlåtelser av narkotika till ett sammanlagt värde om minst 7,6 miljoner kronor, från år 2016 fram till våren 2020 och anses vara ett av de största målen i Sverige någonsin när det gäller

försäljning av narkotika via internet. Påföljden för de båda inblandade har av tingsrätten bestämts till vardera åtta års fängelse. Efter överklagande i målet avseende den ena tilltalade har hovrätten bestämt påföljden för denne till fängelse i åtta år och sex månader (Göta hovrätts mål B 4071-20). Hovrättens dom har vunnit laga kraft.

Att posten används för att skicka substanser som används för missbruk är inte unikt för Sverige. Enligt Europol har posttjänster under senare år kommit att användas i allt högre utsträckning för att transportera narkotika. I ett flertal EU-länder har man sett en ansevärd ökning av antalet brev och paket som innehåller narkotika (se Europols rapport EU Drug Markets Report 2019, s. 64).

Regeringen har gett Brottsförebyggande rådet i uppdrag att studera narkotikamarknader i Sverige. Studien ska bl.a. omfatta handeln med narkotika och narkotikaklassade läkemedel över internet. I uppdraget ingår att belysa marknadernas organisation och aktörer samt hur distributionen och försäljningen går till. Studien ska också belysa kopplingar mellan narkotikamarknaderna och annan brottslighet i kriminella miljöer. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 juni 2021.

6.2.2 Annan olaglig verksamhet kopplad till hantering av post

Teoretiskt sett kan nästan vad som helst skickas i en postförsändelse. Narkotika utgör också endast en del av den omfattande handeln med illegala eller farliga varor där varorna skickas via post. Dopningsmedel och prekursorer för framställning av narkotika är exempel på andra olagliga varor som säljs över internet och skickas hem till enskilda. För dopningsmedel bedöms näthandeln vara större än gatuhandeln i hela landet (se Polismyndighetens rapport Internetrelaterade narkotikabrott, 2020-03-13, s. 9). Det förekommer också att läkemedel som inte är narkotikaklassade, säljs via internet av någon som inte har tillstånd till det och därefter skickas hem till enskilda via post. Illegala vapen, explosiva varor och förfalskade id-handlingar är exempel på andra varor som förekommer i postflödet.

I samband med att försändelser lämnas in eller hämtas ut hos ombud förekommer det att misstänkt förfalskade id-handlingar används som legitimationshandlingar. Det har under senare tid blivit allt vanligare att varor beställs eller köps över nätet i någon annans

namn och därefter hämtas ut från paket- eller postombud med hjälp av förfalskade eller stulna id-handlingar. Enligt Polismyndigheten utgör förfalskade id-handlingar ett problem i samband med utredningar om bedrägerier där varor, t.ex. mobiltelefoner, köpts över internet.

Organiserad brottslighet omfattar ofta olika brottsområden. Enligt Europol handlar de kriminella nätverken inte sällan med flera olika illegala varor, t.ex. narkotika och vapen. Förfalskade id-handlingar används ofta i samband med hanteringen av försändelser med illegalt innehåll. (Se Europols rapport EU Drug Markets Report 2019, s. 66 ff.)

6.2.3 Hantering i postverksamheten

Hos postoperatörerna sker hanteringen av postförsändelser vid olika sorteringsterminaler, på brevbärarkontor och utlämningsställen och av enskilda brevbärare. Personalen kan komma i kontakt med narkotika och andra olagliga varor som skickas via post t.ex. i samband med att en försändelse går sönder, läcker eller om pulver eller tabletter trillar ur ett kuvert. Misstankar om att narkotika eller andra olagliga varor skickas med posten kan även uppkomma om en försändelse luktar eller om den är identisk med en tidigare försändelse som har innehållit t.ex. vapen eller narkotika. En misstanke om olagligt innehåll kan också väckas på grund av en logotyp på ett kuvert som man vet kommer från en viss webbsida, eller på grund av kuvertets form eller kännedom om mottagaren.

Brev hanteras i dag inte bara av personal hos postoperatörerna utan även av personal hos olika postombud. Postnord har drygt 1 600 postombud och 300 utlämningsställen, där det är möjligt att lämna och hämta brev och paket. Ombuden består huvudsakligen av dagligvarubutiker. Vissa av ombuden är även ombud för olika paketdistributörer och hanterar därför även paket från t.ex. Schenker och DHL.

Personalen hos postombuden kommer i kontakt med misstänkta försändelser främst i samband med utlämnande av rekommenderade brev eller brev som inte har kunnat lämnas ut i den enskildes postlåda. Misstankar kan även uppkomma i samband med utlämnande av paket, även om det främst synes vara brev som används för transport av otillåtet innehåll. Det förekommer också att misstankar om att

försändelser innehåller olagliga varor uppkommer i samband med inlämning av brev och paket.

En anledning till att personal hos postombud misstänker någon form av olaglig hantering kan ha att göra med avsändaren eller kuvertformatet. Om en kund betalar mycket i postförskott för ett litet brev eller om ett litet brev har många frimärken, kan det också leda till misstankar. Kundens uppträdande kan också ha betydelse, t.ex. om denne är uppenbart påverkad eller uppträder nervöst. Om någon hämtar eller lämnar många försändelser enligt ett visst mönster kan även detta indikera att fråga är om en otillåten hantering.

Det förekommer att kunder har flera rekommenderade brev att hämta ut hos ett postombud, men väljer att låta vissa ligga kvar en längre tid hos ombudet. Förfarandet kallas för lagring och misstänks ha till syfte att minska risken för att en beställare av narkotika ska ertappas med en större mängd narkotika och därmed riskera ett strängare straff.

Den information som har kommit till utredningens kännedom talar för att många inblandade i postverksamheten känner oro över att brev och paket kan innehålla olagliga varor. Det är främst misstänkt hantering av narkotika som upplevs som problematisk. Miss-tankar om att narkotika lämnas ut, främst till unga personer, väcker etiska frågor hos den enskilde. Personalen kan känna sig skyldig över att möjligen medverka till att narkotika sprids i samhället, särskilt i ljuset av att s.k. nätdroger som fentanyl har medfört att unga människor har förlorat livet. Inte sällan känner personalen olust över att på sätt och vis delta i en otillåten förmedling av narkotiska preparat utan möjlighet att informera polisen.

Ett annat problem som har lyfts fram är att misstänkt förfalskade eller stulna id-handlingar visas upp i samband med att rekommenderade brev eller paket hämtas ut. Det har angetts vara vanligt att misstänkta eller i vart fall ovanliga identitetshandlingar används för att hämta ut försändelser. Det ses som ett stort problem att så många olika identitetshandlingar kan användas som bevis på en persons identitet, vilket gör det svårt för personalen att bedöma om en uppvisad legitimationshandling bör godtas. För det fall personalen vägrar att lämna ut en försändelse kan det leda till att en hotfull situation uppstår.

I en rapport om paketutlämning och säkerhet från år 2020 redogör Handelsrådet¹ för bl.a. problem kopplade till misstänkt illegala varor i försändelser som lämnas ut av ombud. Rapporten omfattar ombudens hantering av både brev och paket, men gör inte skillnad mellan de olika formerna av försändelser. Enligt rapporten har mer än vart fjärde tillfrågat ombud misstänkt att det har förekommit illegala varor bland de försändelser som denne delat ut. Misstankarna har främst rört att försändelser har innehållit narkotika, men det förekom även misstankar om att försändelser har innehållit dopningspreparat, läkemedel, tobak, valuta och vapen. Eftersom det normalt sett inte är möjligt för ombuden att avgöra en försändelses innehåll, handlar det endast om misstankar.

I Handelsrådets rapport anges att osäkerheten kring försändelsernas faktiska innehåll gör att många ombud väljer att inte agera när de misstänker att en försändelse innehåller illegala varor. Olika resonemang leder till detta beslut. Vissa uppger att det är omöjligt att veta vad en försändelse innehåller, medan andra menar att de inte har med paketets innehåll att göra. Det förekommer också att det anses ta för mycket tid att gå vidare med misstankarna och att det inte skulle leda någonstans om ombudet skulle välja att agera. Det anges dessutom vara oklart vilka möjligheter ett ombud har att agera när det kommer till misstänkta försändelser. Trots detta anges i rapporten att det vanligaste svaret är att polisen kontaktas om en försändelse misstänks innehålla illegala varor. (Se Handelsrådets rapport om paketutlämning och säkerhet, 2020, s. 14 f.)

6.2.4 Postlagens reglering av möjligheterna att lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter

Regler om tystnadsplikt

Regleringen om tystnadsplikt i 2 kap. 14 § postlagen innebär att den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till vissa uppgifter som gäller befordran av brev, inte obehörigen får röja eller utnyttja vad denne därigenom har fått veta. Tystnadsplikten omfattar såväl uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten, som andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med

¹ I Handelsrådet ingår representanter för organisationerna Svensk Handel, Arbetsgivarförbundet KFO, Handelsanställdas förbund, Unionen och Akademikerförbunden.

verksamheten när det gäller befordran av brev. Tystnadsplikten gäller inte i förhållande till avsändaren eller mottagaren av brevet. För uppgifter om en enskild persons adress gäller tystnadsplikten endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Tystnadsplikten gäller inte för uppgifter som hänför sig till befordran av paket.

Den som bryter mot tystnadsplikten kan straffas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB (se 2 kap. 18 § postlagen).

Reglerna om tystnadsplikt hindrar inte att enskilda inom postverksamheten lämnar s.k. avidentifierade uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Det finns således inte något sekretessrättsligt hinder mot att anställda inom postverksamheten lämnar information till polisen och rådgör med polisen kring hur olika frågor bör hanteras, så länge det inte går att identifiera vilket eller vilka brev som avses eller vem uppgifterna avser. Det är således möjligt att i allmänna ordalag diskutera en situation med en företrädare för t.ex. Polismyndigheten.

Obehörighetsrekvisitet

Tystnadsplikten enligt postlagen begränsas av ett obehörighetsrekvisit. Om tystnadsplikten efterges av den enskilde eller om det av föreskrifter följer att uppgifter ska lämnas ut är utlämnandet inte brottsligt (se prop. 1993/94:38 s. 86 f.).

Det är därmed tillåtet att röja uppgifter som det annars råder tystnadsplikt för, om den enskilde som uppgifterna rör har *samtyckt* till det (jfr 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Ett samtycke behöver inte vara uttryckligt. Också ett tyst, s.k. presumerat, samtycke godtas (se t.ex. prop. 1980/81:28 s. 23).

Det är också tillåtet att lämna ut uppgifter som det råder tystnadsplikt för om *utlämnandet följer av lag eller annan författning*. Bestämmelser som bryter tystnadsplikten finns intagna i 2 kap. 15 § postlagen (se nedan). I 4 kap. 18 § tullagen (2016:253) och 12 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) föreskrivs också att ett befordringsföretag ska anmäla till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse

innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). I begreppet befordringsföretag innefattas postbefordringsföretag. Regleringen gäller således även för Postnord och andra postoperatörer i de fall dessa hanterar försändelser från utlandet.

Det finns också bestämmelser i brottsbalken som har företräde framför tystnadsplikten och således kan göra att ett utlämnande av uppgifter inte är straffbart.

Underlåtenhet att avslöja ett förestående eller pågående brott

Av 23 kap. 6 § första stycket BrB följer att den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet. Underlåtenhet att avslöja brott är alltså straffbelagt endast i de fall där detta särskilt föreskrivits. Regler om straffansvar för underlåtenhet att avslöja brott finns för t.ex. terroristbrott, mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, rån, grov skadegörelse, mordbrand och penningförfalskning. Ansvar för underlåtenhet att avslöja brott är dock inte särskilt föreskrivet när det gäller t.ex. narkotikabrott eller vapenbrott.

Att anmäla brottet till Polismyndigheten är den åtgärd som i första hand bör komma i fråga. Avslöjande på annat sätt, t.ex. genom meddelande till den som hotas av brottet, är dock tillräckligt för ansvarsfrihet för underlåtenhet att avslöja brott.

Det som ska anmälas eller avslöjas är ett förestående eller pågående brott. Ett brott som har fullbordats är som regel inte längre förestående eller pågående. Om gärningspersonen har gjort vad som krävs för ett fullbordat brott men effekten ännu inte inträffat, anses brottet fortfarande vara pågående.

Med brott förstås i bestämmelsen, liksom i övrigt i brottsbalken, en gärning som uppfyller de objektiva och subjektiva rekviriten för straffbarhet. Ansvar för underlåtenhet att avslöja brott förutsätter alltså att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar som fullbordat brott, straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling, samt att brottet kan avslöjas utan fara för den handlande eller för någon annan.

Straffet för den som underlåter att anmäla eller annars avslöja brott är detsamma som för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Dock får inte i något fall högre straff än fängelse två år dömas ut.

Bestämmelserna om underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja brott innebär att en enskild inom postverksamheten för att undgå straffansvar i en viss situation kan bli tvungen att göra en polisanmälan. Vid bedömningen av hur bestämmelserna i 23 kap. 6 § BrB förhåller sig till sekretesslagstiftningen har det ansetts att reglerna i brottsbalken har företräde (se t.ex. prop. 1981/82:186 s. 92 och SOU 2018:65 s. 172). Skyldigheten att anmäla brott gäller således även för personal inom postverksamheten och denna skyldighet anses bryta tystnadsplikten.

Nöd

Brottsbalkens bestämmelser om nöd ger aktörerna inom postverksamheten viss möjlighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikt i syfte att avvärja brott. Enligt 24 kap. 4 § BrB utgör nämligen en gärning som någon begår i nöd ett brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. Nödrätt kan föreligga exempelvis för att avvärja en fara för allmänna intressen. Det krävs inte att det föreligger ett påbörjat eller överhängande angrepp, utan det är tillräckligt att en fara för ett sådant angrepp är nära förestående eller tämligen nära förestående (se NJA 2017 s. 872). Bestämmelsen innebär att en i nöd företagen gärning utgör brott endast om den som handlat i nöd gått för långt och överskridit gränsen för nödrätten. En användning av nödbestämmelsen innebär dock i formell mening att en brottslig gärning i form av brott mot tystnadsplikten först begås, som i det enskilda fallet bedöms inte utgöra ett brott om den har begåtts i nöd och inte är oförsvarlig.

JO har uttalat att möjligheterna att tillämpa bestämmelserna om nöd torde vara begränsade när fråga är om brytande av sekretess. Endast i vissa fall torde det kunna komma i fråga att godta en sådan åtgärd under hänvisning till att nöd förelegat (se JO 1993/94 s. 461).

I det aktuella fallet rörde det sig om att avslöja ett allvarligt hot om att en namngiven polis skulle dödas. Hotet hade framställts i ett brev. JO fann att omständigheterna varit sådana att en nödsituation förelegat och att det funnits fog att bryta sekretessen angående brevets innehåll och överlämna det till Polismyndigheten.

Bestämmelser i postlagen som bryter tystnadsplikten

Tystnadsplikt inom enskild verksamhet anses i annan lagstiftning inte hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen (se t.ex. prop. 1981/82:186 s. 26 och prop. 2011/12:171 s. 20). I förarbetena till postlagen uttalade dock regeringen att ett utlämnande av uppgifter för vilka det råder tystnadsplikt enligt postlagen, inte borde kunna få ske från postverksamheten på eget initiativ utan endast på begäran (se prop. 1993/94:38 s. 87). Således följer av 2 kap. 15 § andra stycket postlagen att den som bedriver postverksamhet på begäran ska lämna uppgifter som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. För att en postoperatör ska få lämna ut uppgifter med stöd av regleringen krävs således både misstanke om ett brott för vilket det inte är föreskrivet mindre än två års fängelse och att det finns en uttrycklig begäran om utlämnande från en brottsbekämpande myndighet. Prövningen av om en uppgift ska lämnas ut ska göras av den begärande myndigheten.

Konsekvenser av regleringen

Bestämmelserna i 2 kap. 15 § postlagen medger inte att en aktör inom postverksamheten på eget initiativ kontaktar en brottsbekämpande myndighet, om aktören misstänker att ett brev innehåller en olaglig vara. Således kan t.ex. inte ett postombud som misstänker att ett brev innehåller narkotika informera Polismyndigheten om detta. Det är inte heller tillåtet för personal inom postverksamheten att meddela Polismyndigheten om att ett visst rekommenderat brev har hämtats ut med hjälp av en misstänkt förfalskad id-handling. Inte heller har Postnord rätt att kontakta Polismyndigheten i det fall ett brev går sönder i en sorteringsmaskin och ett vapen faller ut. Efter-

som det i de angivna exemplen svårligen kan anses vara fråga om en nödsituation enligt 24 kap. 4 § BrB och inte heller regleringen om underlåtenhet att anmäla eller avslöja brott i 23 kap. 6 § BrB är tillämplig, är ett utlämnande av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter i de angivna fallen straffbart som brott mot tystnadsplikten.

En konsekvens av regleringen är att beställare och säljare av narkotika eller andra olagliga varor i princip ostört kan skicka dessa varor med brev inom Sverige. De anställda inom postverksamheten är också tvungna att hantera försändelserna. Dessutom försvåras möjligheterna att lagföra dem som använder sig av förfalskade eller stulna id-handlingar.

I det tidigare nämnda målet vid Skaraborgs tingsrätt om bl.a. narkotikaförsäljning via Darknet, har det framkommit att personal inom postverksamheten fattat misstankar om olaglig hantering långt innan de åtalade brotten uppdagats. Av förundersökningen framgår att personal inom postverksamheten har reagerat på mängden försändelser som har skickats till den adress som använts för distribution av narkotika. Personal har även känt en konstig doft från brev ställda till adressen och fattat misstankar. På grund av tystnadsplikten i postlagen har personalen dock varit förhindrad att lämna uppgifter om detta till Polismyndigheten. Ärendet uppdagades i stället av en slump i samband med ett rutiningripande.

Det har kommit till utredningens kännedom att det i viss utsträckning förekommer att personal inom postverksamheten kontaktar brottsbekämpande myndigheter och lämnar uppgifter om misstänkta brev- och försändelser m.m. utan att det är fråga om någon nödsituation eller liknande. Som har angetts ovan är anledningen till det ofta moraliska överväganden och att personalen inte vill medverka till spridning av t.ex. narkotika. Förfarandet innebär att personal inom postverksamheten bryter mot tystnadsplikten enligt postlagen och gör sig skyldig till brott.

För att uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt postlagen ska få lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter på begäran, krävs alltså misstanke om ett brott för vilket det lindrigaste straffet är två års fängelse (2 kap. 15 § andra stycket postlagen). Denna s.k. tvåårsregel innebär att uppgifter endast kan lämnas ut om misstankarna gäller ett brott för vilket det lägsta straff som föreskrivs är tämligen högt. Bestämmelsen kan användas av brottsbekämpande myndigheter för att hämta in uppgifter som rör ett misstänkt grovt

narkotikabrott eller en misstänkt grov narkotikasmuggling, men är inte tillämplig om misstanken rör ett narkotikabrott av normalgraden eller narkotikasmuggling av normalgraden. Regleringen kan inte heller användas för att hämta in uppgifter om ett misstänkt dopningsbrott, inte ens om det är fråga om ett grovt sådant. Det är inte heller möjligt att använda bestämmelsen för att hämta in uppgifter om försändelser som misstänks innehålla t.ex. hälsofarliga varor. Tvåårsregeln medför därmed svårigheter för de brottsbekämpande myndigheterna i deras arbete med att bekämpa bl.a. handeln med missbrukssubstanser via internet.

6.3 Tidigare behandling av frågor om tystnadsplikt i postverksamhet

Frågan om att ge enskilda inom postverksamheten möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter om misstänkta försändelser till brottsbekämpande myndigheter har tidigare behandlats av den utredning som år 2015 fick i uppdrag att se över postlagstiftningen. I slutbetänkandet En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:54) övervägdes en utvidgning av de sekretessbrytande bestämmelserna i 2 kap. 15 § postlagen som skulle ge den som bedriver postverksamhet möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter om misstänkt narkotikabrottslighet till brottsbekämpande myndigheter. Frågan hade väckts av länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtlands län tillsammans med Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Enligt nämnda myndigheter, som ingår i samverkansarbetet kring metoden Tillsammans mot nädroger, medger postlagens reglering om tystnadsplikt inte tillräckligt effektiva metoder för att förhindra att narkotika skickas med post inom Sverige.

Postnord uppgav i ett yttrande till utredningen att en allmän rätt för personal i postverksamhet avseende brevbefordran att till myndighet lämna uppgifter om postförsändelser vid misstanke om narkotikabrott, sannolikt skulle få svårartade konsekvenser och innebära ett orimligt ansvar för t.ex. postombud, terminalarbetare och brevbärare. Postnord påpekade också att en förändrad lagstiftning skulle kunna leda till hot och hämndaktioner riktade mot postombud och anställda.

Även Post- och telestyrelsen ställde sig tveksam till en förändrad lagstiftning och angav att det finns anledning att slå vakt om den personliga integriteten för avsändare och mottagare av brev.

2015 års postlagsutredning lämnade inte några förslag på ändringar i regleringen om tystnadsplikt. Enligt utredningen innebär den utformning som postlagen har i dag begränsade möjligheter för de som bedriver postverksamhet att tillsammans med tull, polis och åklagare arbeta för att nå det narkotikafria samhället som riksdagen har antagit som mål. Utredningen konstaterade att det finns ett starkt samhällsintresse av att bekämpa narkotikabrottsligheten och att det även ligger i linje med intresset för dem som bedriver postverksamhet. Med hänsyn till det höga skyddsvärdet för innehållet i meddelanden som befordras med brev, liksom andra uppgifter som rör breven, ansåg utredningen emellertid att det inte fanns möjlighet att föreslå att tystnadsplikten skulle kunna brytas på eget initiativ av exempelvis postombud, utan föregående begäran av en brottsbekämpande myndighet. (Se SOU 2016:54 s. 169 ff.)

6.4 Till utredningen framförda behov av en förändrad reglering av tystnadsplikten

6.4.1 Postnord

Från Postnords sida har det framförts att man inte vill att företagets tjänster utnyttjas för kriminell verksamhet. Företaget välkomnar därför en ny översyn av reglerna om tystnadsplikt i postlagen. Företrädare för Postnord har angett att de numera anser att det bör införas en möjlighet för personal inom postverksamheten att rapportera misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter. Det har anförts att det däremot inte bör införas någon reglering som skulle ge personalen möjlighet att på egen hand kontrollera försändelser. Det är av stor vikt att kunderna kan lita på att Postnord inte tar del av innehållet i de försändelser som skickas. Det som efterfrågas är således en reglering som ger personalen i postverksamheten möjlighet att på eget initiativ kunna bryta tystnadsplikten i postlagen i kontakten med brottsbekämpande myndigheter. Eventuella kontroller av försändelser bör däremot utföras av brottsbekämpande myndigheter i de fall myndigheterna bedömer att det är nödvändigt och det gällande regelverket tillåter det.

Företrädare för Postnord ser samtidigt att en förändrad reglering av tystnadsplikten kan innebära en ökad utsatthet för personalen inom postverksamheten. Hos personal som arbetar nära kunderna kan det finnas en oro över att behöva figurera med namn i brottsutredningar. Som enskild brevbärare eller anställd vid ett postutlämningsställe kan det vara obehagligt att uppfattas vara polisens förlängda arm. Obehagliga situationer kan uppkomma om det bland allmänheten blev känt att personalen skulle vara skyldig att anmäla till Polismyndigheten i de fall man misstänker någon form av olaglig verksamhet. Det har påtalats att denna risk är särskilt uppenbar för t.ex. enskilda brevbärare i utsatta områden eller ensamarbetande personal vid postutlämningsställen på mindre orter. Det har framförts att det därför inte bör finnas något krav på den enskilde medarbetaren att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Däremot bör personalen ha en möjlighet att lämna uppgifter om misstänkta brott till en brottsbekämpande myndighet utan att begå en brottslig gärning.

6.4.2 Postombud

Vid kontakter med företrädare för postombuden har det framkommit att det bland dem finns ett stöd för en förändrad reglering som skulle ge de anställda inom postverksamheten möjlighet att på eget initiativ bryta tystnadsplikten i postlagen och lämna information till brottsbekämpande myndigheter. Det som efterfrågas är en möjlighet att kunna lämna ut uppgifter till Polismyndigheten eller någon annan brottsbekämpande myndighet i de fall personalen misstänker att olagliga varor skickas med posten eller det av någon annan anledning finns misstankar om brottslig verksamhet som är kopplad till postförsändelser. Det har framförts att en sådan reglering skulle medföra en möjlighet för personalen i postverksamheten att påverka sin arbetsmiljösituation och förhindra att deras verksamhet används för att transportera olagliga varor. Det har tydliggjorts att det inte finns något intresse från postombudens sida av att öppna försändelser. En skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet till brottsbekämpande myndigheter är inte önskvärd eftersom blotta vetskapen hos allmänheten om en sådan skyldighet skulle kunna vara tillräcklig för att personalen utsätts för hot.

Det har också lyfts fram farhågor om att personal inom postverksamheten kan komma att utsättas för hot eller repressalier, om det blir känt att de har lämnat uppgifter om misstänkt brottslighet till polisen. Det finns personal som inte på något sätt vill bli involverad i en brottsutredning. Det har anförts att det bör finnas tydliga rutiner för hur ett uppgiftslämnande ska gå till och att en anmälan hellre bör kunna göras av arbetsgivaren än av den anställde.

6.4.3 Brottsbekämpande myndigheter

För att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter att förebygga, förhindra och utreda brott har myndigheterna behov av information. Detta behov kan vara olika stort beroende på vilken brottslighet och vilka aktörer det är fråga om. Det är främst Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten som har intresse av att få del av information om försändelser som behandlas inom postverksamheten. Uppgifter från postverksamheten kan i vissa fall även vara av intresse för Säkerhetspolisen.

Verksamhet som består i försäljning av narkotika m.m. via internet är ofta svåråtkomlig för brottsbekämpande myndigheter. Kontakter mellan säljare och köpare sker vanligen via olika anonymiserings-tjänster och betalningen sker i många fall i kryptovaluta. Det främsta sättet att komma åt verksamheten är via distributionen av olagliga varor. Tillgång till information om misstänkta försändelser kan därför i många fall vara en förutsättning för att utredningar om misstänkt brottslighet via internet ska kunna inledas eller föras framåt. Från åklagarhåll har det framförts att för det fall det skulle införas en möjlighet för personal inom postverksamheten att på eget initiativ lämna uppgifter om misstänkta försändelser till brottsbekämpande myndigheter, skulle det öppnas upp mycket större möjligheter att utreda ärenden som avser försäljning av narkotika m.m. via internet. Fler tips om misstänkt hantering skulle dessutom innebära större möjligheter att spana mot och kartlägga misstänkt hantering, vilket kan medföra stora fördelar i bevishänseende.

Uppgifter om olika postförsändelser kan också vara av vikt för att i underrättelseverksamhet upptäcka, förebygga och förhindra brottslig verksamhet. Tillgången till uppgifter om olika försändelser kan vara av intresse för att aktörer, platser och tidpunkter ska kunna

kopplas samman och ge ett tillräckligt underlag för att inleda en förundersökning.

Med hänsyn till intresset av att få del av information från postverksamheten har det framförts att det bör införas en skyldighet eller i vart fall en möjlighet för personalen inom postverksamheten att på eget initiativ lämna uppgifter om misstänkt brottslig verksamhet till brottsbekämpande myndigheter.

Det har också framförts att den s.k. tvåårsregeln i 2 kap. 15 § andra stycket postlagen bör ändras så att uppgifter från postverksamheten kan hämtas in av brottsbekämpande myndigheter vid misstankar om fler brott än i dag. Det har även angetts att det av regleringen bör tydligt framgå att uppgifter får hämtas in på begäran även i underrättelseverksamhet.

6.5 Arbetsmiljöreglering

Arbetsmiljölagen (1977:1160) har till syfte att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att uppnå en god arbetsmiljö. Enligt lagen är arbetsgivaren ytterst ansvarig för arbetsmiljön och ska leda arbetet mot en bättre arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska således systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Det åligger arbetsgivaren att fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Arbetsgivaren ska se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden under vilka arbetet bedrivs och att arbetstagaren upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Arbetsgivaren ska förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad denne har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet. (Se 3 kap. 2 a och 3 §§.)

Regleringen innebär att arbetsgivaren är skyldig att förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning och erfarenhet som erfordras för att utföra arbetet samt att denne har fått den instruktion som krävs för att arbetet ska kunna utföras på säkrast möjliga sätt. Arbetsgivaren ska ständigt undersöka arbetsmiljön och bedöma vilka risker som finns samt se till att det finns tydliga instruktioner och säkerhetsrutiner för arbetet. I lagen anges också att arbetstagaren ska

ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetsituation (se 2 kap. 1 §).

Arbetsmiljölagen kompletteras av ett flertal föreskrifter som innehåller närmare krav och skyldigheter som ställs på arbetsmiljön. Föreskrifterna ges ut av Arbetsmiljöverket.

I AFS 2012:3 finns föreskrifter om minderårigas arbetsmiljö. Av föreskrifterna följer att ett barn mellan 13 och 15 år inte får arbeta ensamt eller ansvara för kassan. Ungdomar mellan 16 och 17 år kan anställas till alla typer av arbetsuppgifter, utom sådana som är direkt farliga. Den som anlitar en minderårig måste se till att arbetet sker under ledning av en lämplig person. Arbetsgivaren ska också se till att det finns fungerande rutiner för introduktion och handledning. Många butikskedjor inom handeln har, som en följd av regleringen, infört en 18-årsgräns för allt kassaarbete.

Av föreskrifterna om ensamarbete (AFS 1982:3) följer att minderåriga inte får anlitas till riskfyllt eller starkt psykiskt påfrestande ensamarbete. Det är därför inte tillåtet att minderåriga arbetar ensamma i kvällsöppna butiker, kiosker eller liknande.

Arbetstagares villkor på arbetsplatsen kan också regleras i kollektivavtal.

6.6 Överväganden och förslag

6.6.1 Bör det införas ökade möjligheter att bryta tystnadsplikten i postlagen?

Bedömning: Det bör införas en ny reglering som ger enskilda inom postverksamheten rätt att på eget initiativ lämna uppgifter som rör misstankar om brott till en brottsbekämpande myndighet.

Ingen lagändring är nödvändig avseende paketförsändelser

Tystnadsplikten i postlagen omfattar brev men inte paket. Det finns således inte någon reglering i postlagen som hindrar att uppgifter om misstänkt olagliga varor i paketflödet lämnas till brottsbekämpande myndigheter. Det är därmed inte nödvändigt att överväga några författningsändringar i postlagen för att uppgifter om misstänkta paketförsändelser ska kunna lämnas till brottsbekämpande myndigheter.

Gränsen mellan brev- och paketmarknaden har suddats ut under de senaste åren och det kan i vissa situationer vara svårt att i det enskilda fallet avgöra om en försändelse utgör ett brev eller ett paket. Utredningen har informerats om att olika former av försändelser ofta behandlas på samma sätt i sekretesshänseende av befordringsföretagen och deras ombud. Med hänsyn till att regleringen skiljer sig åt för de olika slagen av försändelser, kan det finnas anledning att i verksamheten fästa särskild uppmärksamhet på vilka olika former av försändelser som hanteras och vilken reglering som gäller för dessa.

Behovet av att uppgifter om brev lämnas till brottsbekämpande myndigheter

Den svenska narkotikapolitiken bygger på att begränsa både tillgång och efterfrågan på narkotika i syfte att förebygga skadeverkningar och främja folkhälsan. Det övergripande målet är ett samhälle fritt från narkotika. Ett av medlen för att uppnå hälsa och välfärd är att kontrollera och bekämpa illegal produktion, försäljning och användning av narkotika.

Det finns ett starkt samhällsligt intresse av att bekämpa narkotikabrottsligheten. Användningen av narkotika bidrar till stora problem på individnivå men genererar även stora samhällsproblem och kostnader för samhället. Narkotikahandel är även ofta en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter och utgör inte sällan en huvudsaklig inkomstkälla för den kriminella verksamheten. Nationella och internationella erfarenheter visar att narkotikabrottsligheten har tydliga kopplingar till andra typer av brott. Genom att effektivt bekämpa narkotikabrott uppnås i många fall reducerande effekter även på annan brottslighet (se Polismyndighetens strategi för narkotikabekämpning, PM 2019:15 s. 4).

Allt mer narkotika och andra olagliga varor säljs i dag via internet och skickas med post inom Sverige. Framgångsrika arbetsmetoder mot att narkotika och andra illegala varor säljs över internet och distribueras med hjälp av postförsändelser förutsätter ett nära samarbete mellan flera aktörer. Det finns ett ständigt behov hos de polisiära myndigheterna av att få tillgång till information från andra aktörer i sitt arbete. Eftersom personal inom postverksamheten kan ha tillgång till information om misstänkta försändelser är det natur-

ligt att Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter i många fall är intresserade av att få tillgång till den informationen.

Det står klart att den nuvarande regleringen om tystnadsplikt i postlagen inte medger tillräckligt effektiva metoder för att förhindra att narkotika och andra illegala varor sprids via postbefordran. Effektiva insatser förhindras av att tystnadsplikten inte möjliggör för de som bedriver postverksamhet att på eget initiativ lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter om misstänkta brev och enskilda förbindelser med postverksamheten när det gäller befordran av brev.

En möjlighet för anställda och andra aktörer inom postverksamheten att på eget initiativ uppmärksamma brottsbekämpande myndigheter på misstänkt brottslighet, skulle innebära större möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att ingripa. Tillgång till uppgifter om fler misstänkta försändelser skulle leda till att fler försändelser kan tas i beslag och att fler grova och synnerligen grova narkotikabrott skulle kunna klaras upp. Detta torde i sin tur kunna leda till en minskad tillgång till narkotika och färre dödsfall till följd av eget eller andras missbruk. En minskad tillgång till droger, specifikt i mindre kommuner som har längre avstånd till gatuhandel, skulle vara till stor fördel för hela samhället.

Om de brottsbekämpande myndigheterna fick tillgång till fler uppgifter om misstänkta försändelser skulle även annan brottslighet där postflödet utnyttjas kunna klaras upp. Som tidigare framgått används postförsändelser även för att distribuera t.ex. dopningsmedel, illegala vapen och explosiva varor. Uppgifter om misstänkta försändelser och enskilda förbindelser med postverksamheten skulle även kunna användas t.ex. i utredningar om bedrägerier. Om de brottsbekämpande myndigheterna får vetskap om fler misstänkta försändelser och misstänkta beteenden kan i förlängningen också förutsättningarna för den organiserade brottsligheten påverkas.

Att göra brott mer riskabla och svårare att utföra kan minska sannolikheten för att de begås. En ökad upptäcktsrisk för enskilda köpare kan leda till att beställningar via internet inte genomförs eller att andra vägar måste tas vilka kan göra marknaden mer synlig.

Arbetsmiljön för personal inom postverksamheten

Eftersom paketförsändelser inte träffas av tystnadsplikten i postlagen, är det i dag möjligt för personal vid utlämningsställen och hos postoperatörer att lämna uppgifter som rör misstänkta paketförsändelser till brottsbekämpande myndigheter, men inte uppgifter som rör misstänkta brev. För enskilda inom postverksamheten får det anses vara problematiskt att det är möjligt att lämna uppgifter vidare när det gäller vissa former av försändelser, men inte andra. Att kunna lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter även om misstänkta brev och enskildas förbindelser med postverksamheten när det gäller befordran av brev, är något som efterfrågas i verksamheten.

En ny reglering som innebär att personalen inom postverksamheten har möjlighet att på eget initiativ bryta tystnadsplikten i postlagen i kontakter med brottsbekämpande myndigheter skulle medföra att enskilda inom verksamheten inte riskerar att göra sig skyldiga till brott i de fall uppgifter lämnas ut. En sådan reglering skulle dessutom ge personalen en möjlighet att påverka sin arbetsituation.

En möjlighet för Postnord och andra postoperatörer att kontakta brottsbekämpande myndigheter om misstänkta försändelser, innebär att postförsändelser med olagligt innehåll i högre utsträckning skulle kunna stoppas innan de når postombuden.

En förhöjd upptäcktsrisk för de kriminella skulle även kunna medföra ett minskat användande av postflödet för distribution av narkotika och andra olagliga varor. Risken för personalen att hamna i obehagliga situationer torde därmed kunna minska. Det skulle i sin tur kunna leda till ökad trygghet.

Skyddet för den enskildes integritet

Tystnadsplikten i postlagen har till syfte att skydda innehållet i meddelanden som befordras i brev, liksom andra uppgifter som rör breven. Dessa uppgifter har allmänt sett ansetts ha ett från integritetssynpunkt högt skyddsvärde. I förarbetena till postlagen anfördes att även paket visserligen kan innehålla meddelanden. Det ansågs dock olämpligt att särskilja sådana paket som befordras inom postverksamheten från annan paketbefordran. Endast sådana meddelanden som befordras i brev kom därmed att omfattas av tystnadsplikten (se prop. 1993/94:38 s. 86).

För det fall brottsbekämpande myndigheter får kännedom om fler misstänkta brott i samband med postbefordran, kan visserligen fler brev som innehåller meddelanden komma att tas i beslag och där- efter öppnas. Andelen meddelanden i brevfrösendelser torde dock ha minskat kraftigt över tid. Samhällets digitalisering och användningen av ny teknik har inneburit förändrade kommunikationsmönster. Numera används i allt större utsträckning andra sätt att kommunicera meddelanden på än via post. Elektroniska kommunikationsmedel, t.ex. e-post, applikationer i sociala medier, elektroniska utdelnings- tjänster och andra elektroniska tjänster, blir alltmer lättillgängliga och används mer och mer. Sedan år 2000 har den totala brevvolymen på den svenska brevmarknaden minskat med 47,3 procent. Under år 2019 skickades drygt 180 miljoner färre frösendelser än året före, vilket motsvarar en nedgång med 10,5 procent (se Post- och tele- styrelsens rapport Svensk postmarknad 2020, s. 28). Det finns inga tecken på att volymminskningen på den svenska brevmarknaden kommer att avstanna.

Den ökade digitaliseringen har samtidigt lett till ändrade kon- sumtionsmönster och till ökad näthandel. Från att tidigare ha utgjort en liten del av postmarknaden har befordran av varor ökat kraftigt de senaste åren och marknaden för leverans av varufrösendelser är under snabb tillväxt. Brev används därför i dag till stor del för att transportera olika slags varor.

Även handeln med bl.a. narkotika och andra olagliga varor över internet har ökat under senare år och därmed även antalet frösendelser som innehåller narkotika och andra illegala varor. Som en jämförelse kan nämnas att det, enligt uppgifter från Tullverket, väldigt sällan förekommer meddelanden i de postfrösendelser från utlandet som myndigheten öppnar. I enstaka fall innehåller de kontrollerade brevfrösendelserna, förutom varor, ett gratulationskort eller liknande.

En möjlighet för personal inom postverksamheten att på eget initiativ lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter om misstänkta brevfrösendelser skulle inte innebära att personalen skulle få rätt att öppna eller läsa brev. Ett sådant förfarande skulle alltså vara straffbart som brytande av posthemlighet enligt 4 kap. 8 § BrB. Det kan i sammanhanget nämnas att straffbudet mot att öppna frösendelser gäller även för paket, i de fall de innehåller meddelanden.

En bestämmelse som ger enskilda inom postverksamheten möjlig- het att på eget initiativ lämna uppgifter om misstänkta brott till

brottsbekämpande myndigheter skulle inte heller innebära att brev skulle lämnas över till en brottsbekämpande myndighet. En förändrad reglering om tystnadsplikt skulle endast innebära en möjlighet för personalen att vid misstanke om brott kunna anmäla det till en brottsbekämpande myndighet. Det skulle därefter vara upp till myndigheten att avgöra om en förundersökning bör inledas och vilka eventuella förundersökningsåtgärder som i så fall kan vara aktuella att vidta. För att ett brev ska få tas i beslag fordras att regleringen i rättegångsbalken är uppfylld. Enligt 27 kap. 3 § RB krävs det för beslag av brev och andra försändelser som finns hos ett postbefordringsföretag misstanke om ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Försändelserna får tas i beslag först efter beslut av åklagare eller annan undersökningsledare (27 kap. 4 § andra stycket). Det är således de brottsbekämpande myndigheterna som alltså kommer att avgöra om det finns anledning att ta en försändelse i beslag. En brottsbekämpande myndighet kan också ha intresse av information om en misstänkt försändelse utan att den behöver tas i beslag.

I 4 kap. 18 § tullagen och 12 § inregränslagen finns intaget en skyldighet för befordringsföretag att göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Bestämmelserna är tillämpliga även för Postnord och andra postoperatörer när de hanterar försändelser från utlandet. Det finns således redan en reglering som anger att postverksamheten i en viss situation ska lämna ut uppgifter om misstänkta brott på eget initiativ. Från integritetssynpunkt saknas skäl att göra skillnad mellan en situation när en postförsändelse skickas över en landsgräns och en situation när en postförsändelse befordras inom landet.

Det förekommer också annan lagstiftning som tillåter att uppgifter som omfattas av tystnadsplikt lämnas ut av privata aktörer till brottsbekämpande myndigheter på eget initiativ. Detta eftersom det obehörighetsrekvisit som föreligger i ett flertal regleringar om tystnadsplikt inom enskild verksamhet inte anses hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen (se t.ex. prop. 1981/82:186 s. 26 och prop. 2011/12:171 s. 20).

En förändrad reglering om tystnadsplikt i postlagen i här aktuellt hänseende kommer inte att innebära att tystnadsplikten bryts i förhållande till andra än brottsbekämpande myndigheter. Tystnadsplikten

kommer således att bestå i förhållande till andra myndigheter (med de undantag som för närvarande är intagna i 2 kap. 15 § första stycket postlagen) och i förhållande till enskilda.

Slutsats

De skyddsintressen som låg till grund för den nuvarande lagstiftningen på området är fortfarande aktuella. Innehållet i brev, liksom andra uppgifter som rör breven, har alltså ett högt skyddsvärde från integritetssynpunkt. Det starka skyddet för enskildas brevfrösendelser bör dock vägas mot andra enskilda och allmänna intressen. Det skydd för den personliga integriteten som sändare och mottagare av brev har bör främst vägas mot intresset av en effektiv brottsbekämpning. Det finns också ett starkt intresse av att personal i postverksamheten inte ska behöva hantera illegala och eventuellt farliga varor.

När regleringen om tystnadsplikt i postverksamhet infördes existerade inte den dagliga användning av digitala tjänster som sker i dag. Den snabba utvecklingen av alternativa kommunikationssätt och digitala tjänster har gjort att det fysiska brevet har förlorat sin framskjutna ställning som förmedlare av meddelanden. Postfrösendelser har samtidigt kommit att användas allt mer för distribution av varor. Med hänsyn till de förändrade kommunikationsvanorna kan inte en förändring av tystnadsplikten i postlagen numera anses innebära en lika stor integritetskränkning som när reglerna infördes. Det finns därför anledning att nu göra en annan intresseavvägning än den som tidigare har gjorts. Mot bakgrund av det sagda får det nu anses finnas förutsättningar för att införa en reglering som innebär att aktörerna inom postverksamheten på eget initiativ kan bryta tystnadsplikten i postlagen i kontakter med brottsbekämpande myndigheter.

6.6.2 En möjlighet eller skyldighet att lämna uppgifter?

Bedömning: Regleringen bör utformas som en möjlighet och inte en skyldighet för enskilda inom postverksamheten att bryta tystnadsplikten.

Skyldighet att lämna uppgifter till Tullverket

En reglering som ger enskilda inom postverksamheten rätt att bryta tystnadsplikten i postlagen genom att lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter, kan utformas antingen som en möjlighet eller skyldighet att lämna sådana uppgifter. Vid hantering av post från utlandet föreligger en skyldighet för befodringsföretag att lämna uppgifter om vissa misstänkta försändelser till Tullverket. I 4 kap. 18 § tullagen och 12 § inregränslagen föreskrivs nämligen att ett befodringsföretag ska anmäla till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. I begreppet befodringsföretag innefattas såväl postbefodringsföretag som andra befodringsföretag. Regleringen gäller således även för Postnord och andra postoperatörer när de hanterar försändelser från utlandet. Eftersom postombuden inte är befodringsföretag torde de inte omfattas av regleringen. Bestämmelserna tillämpas i dag av t.ex. Postnord, DHL och Schenker.

Den aktuella regleringen infördes första gången i 66 § tredje stycket i den tullag som trädde i kraft den 1 januari 1995 (SFS 1994:1550), i samband med att Sverige blev medlem i EU. Lagen tillkom under stor tidspress (se prop. 1999/2000:126 s. 75). I förarbetena (prop. 1994/95:34) anges inte närmare vilka överväganden som föregick införandet av regleringen.

Inhämtade synpunkter

Det har till utredningen framförts att det bör föreligga en skyldighet för aktörerna inom postverksamheten att lämna uppgifter om misstänkt brottslighet till brottsbekämpande myndigheter även när det gäller inrikespost. Som skäl härför har angetts att reglerna bör vara desamma för inrikespost som för post från utlandet. Det har också framförts att risken för att personal utsätts för hot skulle vara mindre om personalen vore skyldig att lämna uppgifter om misstänkta brott, än om den endast hade möjlighet att göra det.

Från Postnords sida har det framförts att företagets första hantering av brev från utlandet endast sker vid terminalen på Arlanda, dvs. på en plats i landet. På Arlanda har företaget ett nära samarbete

med Tullverket, som befinner sig i Postnords lokaler dagligen. Det har angetts att det därför är naturligt att Tullverkets personal kontaktas så snart det uppkommer misstankar om att ett brev som förts in från utlandet innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Kontakten sker i ett så pass tidigt skede av posthanteringen att det inte föreligger risk för att någon enskild medarbetare inom postverksamheten blir exponerad till följd av kontakten. Att företaget har en skyldighet att lämna uppgifter om misstänkt införsel av narkotika m.m. till Tullverket ses därför inte som problematiskt. I övrigt hanterar Postnords personal brev vid olika sorteringsterminaler, på brevbärarkontor och utlämningsställen. Hantering sker även av enskilda brevbärare och personal på företagscenter. En del av hanteringen sköts också av personal i det rikstäckande ombudsnätet med över 1 600 ombud och 300 utlämningsställen. För en enskild medarbetare som arbetar närmare kunderna finns det större risker förenade med ett uppgiftslämnande till brottsbekämpande myndigheter. Med hänsyn härtill bör det inte införas något nytt lagkrav som innebär att personalen skulle vara skyldig att lämna uppgifter om misstänkta brott till Polismyndigheten eller någon annan brottsbekämpande myndighet. Däremot bör personalen ha en möjlighet att lämna sådana uppgifter vidare, om den anser det vara befogat.

Även företrädare för anställda inom postverksamheten har lyft fram risken för att personalen utsätts för hot och trakasserier för det fall det blir känt att de har lämnat uppgifter om misstänkta försändelser till polisen. Det har också anförts att endast det förhållandet att personalen skulle vara skyldig att anmäla misstänkta brott i sig kan innebära att personal som arbetar nära kunder utsätts för hot. Det har därför framförts att det inte bör läggas en skyldighet på personalen att anmäla misstänkta brott.

Som tidigare framkommit föreligger inte någon lagstadgad tystnadsplikt vid befördran av paket. Det är således möjligt för den som befordrar paket att lämna uppgifter om misstänkta brott kopplade till den hanteringen till brottsbekämpande myndigheter. Företrädare för de befodringsföretag utredningen har inhämtat synpunkter från har uppgett att de inte handlar annorlunda i de fall de är skyldiga att lämna uppgifter om misstänkta brott än i de fall de endast har en möjlighet att göra det.

Slutsats

Skyldigheten att i Sverige anmäla misstänkta brott är synnerligen begränsad. Den ovan nämnda regleringen i tullagen och inregränslagen kan därmed sägas utgöra ett undantag. Regleringen får anses rimlig med hänsyn till intresset att av skydda landets gränser. En reglering som skulle innebära att all personal inom postverksamheten i landet skulle vara skyldig att lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter skulle dock ha ett annat ändamål. Skyldigheten skulle syfta till att fler uppgifter om misstänkta brott kom till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom. Det finns inte något stöd för att en sådan skyldighet verkligen skulle medföra en större benägenhet bland personalen att lämna uppgifter vidare till brottsbekämpande myndigheter än om den endast hade en möjlighet att göra det. Det kan också konstateras att en skyldighet att lämna ut uppgifter, som inte är kopplad till en straffsanktion, riskerar att bli tandlös. Det kan dock inte anses lämpligt att införa någon form av straffsanktion för de anställda inom postverksamheten som väljer att inte anmäla misstänkta brott.

En skyldighet för personalen inom postverksamheten att lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter skulle träffa fler aktörer än regleringen i tullagen och inregränslagen. Aktörerna arbetar i olika delar av posthanteringen. En skyldighet att lämna uppgifter skulle möjligen kunna fungera i ett tidigt skede av posthanteringen, där någon personlig kontakt med kunder och andra enskilda inte sker. Det finns dock anledning att bedöma frågan annorlunda i de fall postverksamheten innebär kontakter med kunder och andra enskilda.

Blåljusutredningen konstaterade i sitt delbetänkande Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner, att det förekommer hot mot brevbärare i vissa utsatta områden med följderna att post inte delats ut där (se SOU 2018:2 s. 103). Det har under utredningens arbete också framförts att ett uppgiftslämnande skulle kunna ge upphov till besvärliga situationer för personalen i postverksamheten, t.ex. för ensamarbetande ombud i glesbygd. Det går inte att undvika att det finns en viss risk för att personal inom postverksamheten utsätts för hot eller trakasserier, om det blir känt att de har lämnat uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter. Att erbjuda en valmöjlighet i frågan om

att lämna ut uppgifter skulle därför innebära ett hänsynstagande till personalens olika förutsättningar. Härmed respekteras etiska principer i det brottsförebyggande arbetet samtidigt som den enskilde får möjlighet att påverka sin arbetsmiljö. Från arbetsmiljösynpunkt skulle en reglering som innebär en möjlighet för de enskilda inom postverksamheten att lämna ut uppgifter vara att föredra.

Det kan alltså konstateras att en reglering som innebär en uppgiftsplikt många gånger skulle kunna ge upphov till besvärliga situationer för personalen inom postverksamheten. Med hänsyn härtill och till vad som i övrigt anförts, bör de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att få tillgång till uppgifter om misstänkta brott i postverksamheten inte grundas på en uppgiftsskyldighet. I stället bör den berörda personalen ha frihet att själv bedöma vad som är lämpligast i varje enskilt fall.

Utredningen har övervägt om det hade varit möjligt att låta postoperatörerna omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter, medan postombuden skulle omfattas av en möjlighet att göra det. En sådan uppdelning skulle dock inte gagna brevbärare och andra anställda hos Postnord eller andra postoperatörer som arbetar nära kunderna. En sådan lösning föreslås därför inte.

För att motverka att personal som arbetar kundnära riskerar att utsättas för hot eller trakasserier kan det vara lämpligt att via interna rutiner göra klart vem som inom en viss verksamhet ska lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Vi återkommer till den frågan nedan.

6.6.3 Närmare utformning av en ny reglering

Förslag: Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgift som omfattas av tystnadsplikt, får lämna en sådan uppgift som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet.

Vilken brottslighet bör omfattas?

Enligt direktiven ska utredningens förslag 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. I direktiven anges också förfälskade id-handlingar. Den föreslagna regleringen bör således, som utgångspunkt, ge utrymme för att uppgifter om misstänkta brott som avser de uppräknade varuslagen ska kunna lämnas ut från post-verksamheten till brottsbekämpande myndigheter.

Det förekommer att brev försändelser används för distribution vid otillåten handel med läkemedel. Man kan också tänka sig att springstiletter, springknivar och andra föremål som är särskilt ägnade att användas som vapen skickas med post. Regleringen kan därför behöva omfatta även brottslighet som avser dessa varor.

Narkotika

Med narkotika avses i Sverige de substanser som är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt eller som av regeringen har förklarats vara narkotika. Substanserna listas i Läkemedelsverkets föreskrifter om förteckningar över narkotika (LVFS 2011:10). All olovlig användning och hantering av narkotika är straffbar enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Nya substanser klassas löpande. Under senare år har det främst varit fråga om nya psykoaktiva substanser (NPS:er) som introducerats på marknaden främst via internet. Sådana substanser kan även omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

För narkotikabrott av normalgraden döms enligt 1 § narkotikastrafflagen till fängelse i högst tre år. Är brottet att anse som ringa döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader (2 §). För grovt narkotikabrott är straffet fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett en särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Är brottet att anse som synnerligen grovt döms för synnerligen grovt narkotikabrott till fängelse i lägst sex och högst tio år (3 §).

För försök eller förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott döms till ansvar enligt 23 kap. BrB. Detta gäller dock inte vid gärningar som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen (4 §).

När narkotika har sålts via internet och därefter transporteras med post till köparen, sker en överlåtelse av narkotika eller i vart fall försök till sådant brott. Det bör i princip vara uteslutet att bedöma en överlåtelse av narkotika som ett ringa narkotikabrott (se prop. 1992/93:142 s. 17). Som utgångspunkt är det därför fråga om ett misstänkt brott av normalgraden när ett brev innehållande narkotika upptäcks i postflödet. Om informationen når brottsbekämpande myndigheter inleds en förundersökning om narkotikabrott av normalgraden och tvångsmedel får användas utifrån det. Omständigheterna i övrigt kan leda till att gärningen senare rubriceras om till t.ex. ett grovt narkotikabrott.

Med ”narkotikaklassade läkemedel” avses huvudsakligen icke läkarordinerade narkotikaklassade läkemedel, främst sömnmedel och lugnande medel men även olika smärtstillande preparat. Överlåtelse av sådana läkemedel faller under narkotikastrafflagen.

Prekursorer för framställning av narkotika

Med narkotikaprekursorer avses ämnen som kan användas vid framställning av narkotika. Dessa ämnen är förtecknade i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller i rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredje-länder. Eftersom kemikalierna även används för många lagliga ändamål, kontrolleras den lagliga handeln för att förhindra att kemikalier från den lagliga hanteringen överförs till olagliga tillverkare av narkotika. I Sverige är Läkemedelsverket tillstånds- och tillsynsmyndighet.

I 3 b § narkotikastrafflagen stadgas straff för den som olovligen befattar sig med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika. Den som t.ex. överlåter sådana varor döms till fängelse i högst två år. Om brottet är att anse som ringa, döms till

böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer av alla grader döms till ansvar enligt 23 kap. BrB. Straffansvar på försöksstadiet föreskrivs dock inte om gärningen avser förvaring, innehav eller annan befattning med narkotikaprekursorer enligt 3 b § första stycket 2 (4 § andra stycket).

På samma sätt som gäller för narkotikabrott bör utrymmet för att bedöma ett brott enligt 3 b § som ringa vara begränsat. Också i övrigt bör vid bedömningen ledning sökas i vad som gäller för narkotikabrott (se prop. 2005/06:42 s. 50).

Dopningsmedel

I lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel föreskrivs ansvar för befattning med ett antal dopningsmedel. De dopningsmedel som omfattas av lagen är syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon samt kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Befattning med de angivna dopningsmedlen är inte tillåten annat än för medicinskt eller vetenskapligt ändamål. Det är således inte tillåtet att t.ex. överlåta, förvärva i överlåtelse-syfte, bjuda ut till försäljning, inneha eller bruka dessa dopningsmedel (se 1 och 2 §§).

Den som uppsåtligen bryter mot regleringen döms enligt 3 § för dopningsbrott till fängelse i högst två år. För ringa dopningsbrott är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Straffet för grovt dopningsbrott är fängelse i lägst sex månader och högst sex år (3 a §).

För försök eller förberedelse till sådant dopningsbrott som inte är att anse som ringa döms till ansvar enligt 23 kap. BrB, om gärningen gäller annan befattning än innehav eller bruk (4 §).

Liksom för narkotikabrott bör sådan befattning som syftar till spridning av dopningsmedel, t.ex. överlåtelse, i allmänhet inte bedömas som ringa brott (se prop. 1998/99:3 s. 94).

Hälsofarliga varor

Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska tillämpas på varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Lagen ska inte tillämpas på narkotika, dopningsmedel eller läkemedel. Lagstiftningen ger myndigheter möjlighet att ingripa mot nya hälsofarliga medel. Syftet är att effektivisera kontrollförfarandet för nya droger eftersom det inte är möjligt att narkotikaklassa alla varor som används eller marknadsförs i berusningssyfte. Genom lagen har befattning med ett antal nya psykoaktiva substanser (NPS:er) kriminaliserats.

I lagen kriminaliseras olika former av befattning med hälsofarliga varor, om befattningen sker utan tillstånd. Den som uppsåtligen bryter mot regleringen och utan tillstånd t.ex. överlåter eller bjuder ut varor som omfattas av lagen till försäljning, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet begås av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. (3 och 4 §§)

I lagen föreskrivs inte ansvar för osjälvständiga brottsformer.

Läkemedel

Det är inte ovanligt att samma personer och organisationer som säljer narkotika över internet även tillhandahåller läkemedel som inte är narkotikaklassade. Försäljningen kan omfatta receptbelagda mediciner som t.ex. antidepressiva eller potenshöjande läkemedel.

För att få sälja läkemedel till konsument krävs som utgångspunkt tillstånd av Läkemedelsverket. Detta regleras i 2 kap. lagen (2009:366) om handel med läkemedel. För att få tillstånd måste sökanden uppfylla vissa krav på lämplighet och visa sig ha förutsättningar att uppfylla en rad krav som ställs på verksamheten. För försäljning av vissa receptfria läkemedel är det tillräckligt att handeln har anmälts till Läkemedelsverket. Det är också tillåtet att utan tillstånd från Läkemedelsverket sälja vissa naturläkemedel och läkemedel som är godkända som vissa utvärtes läkemedel.

Av 9 kap. 1 § lagen om handel med läkemedel följer att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver detaljhandel med läkemedel till konsument utan erforderligt tillstånd döms till böter eller fängelse

i högst ett år, om inte gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Om en uppsåtlig gärning har begåtts yrkesmässigt, avsett betydande mängd eller värde eller annars varit av särskilt farlig art, döms till fängelse i högst två år. Lagen föreskriver inte ansvar för osjälvständiga brottsformer.

Förfalskade läkemedel

På internet förekommer försäljning även av oäkta eller förfalskade läkemedel, som inte har blivit kontrollerade av myndigheter. Dessa preparat kan vara skadliga eller rent av farliga. Som framgått ovan krävs som utgångspunkt tillstånd av Läkemedelsverket för att få sälja läkemedel till konsument (se 2 kap. lagen om handel med läkemedel). Av 8 kap. 2 § läkemedelslagen (2015:315) följer också att yrkesmässig tillverkning av läkemedel endast får bedrivas av den som har Läkemedelsverkets tillstånd. Den som utan sådant tillstånd framställer läkemedel döms enligt 16 kap. 1 § till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken eller smugglingslagen. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Vapen

Vapenlagen (1996:67) är tillämplig på skjutvapen och ammunition samt vissa föremål som i lagen jämföras med skjutvapen. Med skjutvapen förstås i lagen vapen med vilka kulor, hagel, harpuner eller andra projektiler kan skjutas ut med hjälp av krutladdningar, kolsyreeladdningar, komprimerad luft eller andra liknande utskjutningsmedel (1 kap. 2 §). Vad som sägs om skjutvapen i lagen gäller, enligt 1 kap. 3 §, också

- a) anordningar som till verkan och ändamål är jämförbara med skjutvapen,
- b) obrukbara vapen som i brukbart skick skulle räknas som skjutvapen,
- c) start- och signalvapen som laddas med patroner,
- d) armborst,

- e) tårgasanordningar och andra till verkan och ändamål jämförliga anordningar,
- f) slutstycken, ljuddämpare, eldrör, pipor, stommar, lådor, trummor och mantlar till skjutvapen, eller armborststommar med avfyrningsanordningar,
- g) anordningar som kan bäras i handen och är avsedda att med elektrisk ström bedöva människor eller tillfoga dem smärta, och
- h) anordningar som gör att skjutvapen kan användas med annan ammunition än de är avsedda för.

För att ha rätt att inneha skjutvapen krävs att innehavaren antingen har tillstånd att inneha skjutvapen eller att denne omfattas av något eller några av de undantag som gäller från kravet på tillstånd. Det krävs även tillstånd för att bedriva handel med vapen (se 2 kap. 1 §). Skjutvapen får, enligt 2 kap. 9 §, överlåtas endast till den som har tillstånd eller rätt att inneha skjutvapnet. Vidare finns i 3 kap. vapenlagen regler om under vilka förutsättningar skjutvapen får lånas ut.

I 9 kap. 1 § vapenlagen anges att den som uppsåtligen överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet, döms för vapenbrott till fängelse i högst tre år. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt vapenbrott är straffet fängelse i lägst två och högst fem år (9 kap. 1 a §). Är brottet att anse som synnerligen grovt föreskrivs fängelse i lägst fyra och högst sju år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överlåter ammunition till någon som inte har rätt att inneha ammunitionen döms till böter eller fängelse i högst sex månader (9 kap. 2 §).

För försök, förberedelse eller stämpling till grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott döms till ansvar enligt 23 kap. BrB (9 kap. 8 §). I övrigt föreskrivs inte ansvar för osjälvtändiga brottsformer i vapenlagen.

Straffbestämmelserna om vapenbrott omfattar inte bara skjutvapen utan även sådana föremål som enligt 1 kap. 3 § jämställs med skjutvapen vid tillämpningen av lagen.

Brandfarliga och explosiva varor

I lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor finns bestämmelser om hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva ämnen samt sådana förberedande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken. Lagen syftar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor samt att förebygga obehörigt förfarande med varorna (1 § andra stycket). Till brandfarliga varor hänförs i lagen brandfarliga gaser, brandfarliga vätskor och brandreaktiva varor (3 §). Till explosiva varor hänförs explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål samt ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt (4 §). Vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor i lagens mening anges i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter. Exempel på explosiva varor är handgranater, minor, sprängämnen, tändmedel, ammunition, krut och pyrotekniska artiklar, såsom fyrverkerier och s.k. bangers.

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska som utgångspunkt ha tillstånd till det. Detsamma gäller den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor (16 § första stycket). Tillstånd ges av MSB eller kommunerna (17 och 18 §§). Undantag från den generella tillståndsplikten finns i MSB:s föreskrifter för viss hantering av fyrverkerier.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten döms, enligt 29 §, till böter eller fängelse i högst ett år om brottet avser brandfarliga varor, eller böter eller fängelse i högst tre år om brottet avser explosiva varor. Om brottet har begåtts av oaktsamhet döms till böter.

Om ett uppsåtligt brott avser explosiva varor och är att anse som grovt döms till fängelse i lägst två och högst fem år. Är brottet att anse som synnerligen grovt föreskrivs fängelse i lägst fyra och högst sju år. (29 a §)

I ringa fall döms inte till ansvar enligt lagen. Till ansvar enligt 29 eller 29 a § döms inte om gärningen är belagd med straff i smugglingslagen. Till ansvar enligt 29 § döms inte heller om gärningen är belagd med straff i brottsbalken. (30 §)

Lagen föreskriver inte ansvar för osjälvständiga brottsformer.

Föremål som är särskilt ägnade att användas som vapen

Av 2 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål följer att knogjärn, kaststjärnor eller andra sådana föremål som är särskilt ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa samt springstiletter eller springknivar inte får saluhållas, dvs. bjudas ut till försäljning. De angivna föremålen får inte heller överlåtas till personer under 21 år. Bestämmelsen tar, förutom springstiletter och springknivar, även sikte på, s.k. gatustridsvapen. Härmed avses t.ex. karatepinnar, strypsnaror, rivhandskar, skarpslipade mejslar, blydagg, s.k. precisionsslangbågar och kedjor som försetts med handtag. Den som bjuder ut ett sådant föremål till försäljning över internet gör sig därmed skyldig till brott.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot regleringen ska enligt 4 § dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar. Om brottet är grovt, döms till fängelse i högst ett år. Lagen föreskriver inte ansvar för osjälvständiga brottsformer.

Förfalskade id-handlingar

Det förekommer internetsidor där det är möjligt att beställa falska id-handlingar. Dessa handlingar skickas sedan hem till den enskilde med posten. Enligt 14 kap. 1 § BrB döms den som framställer en falsk id-handling eller någon annan form av urkund eller ändrar eller fyller ut en äkta sådan, för urkundsförfalskning, om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Brottet är fullbordat i och med förfalskningsåtgärden. Straffet för urkundsförfalskning är fängelse i högst två år. Är brottet att anse som ringa, döms för förvanskning av urkund till böter eller fängelse i högst sex månader (14 kap. 2 §). Är brottet att anse som grovt, döms för grov urkundsförfalskning till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (14 kap. 3 §).

Även försök eller förberedelse till urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning är straffbelagt (14 kap. 13 §).

Brukande av falsk urkund och missbruk av urkund

Tystnadsplikten enligt postlagen omfattar, förutom breven i sig, även andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev. Det råder således tystnads-

plikt för uppgifter om den som t.ex. hämtar ut brev hos ett postombud. Det är alltså inte möjligt för personalen i postverksamheten att lämna uppgifter om denne person och vilken id-handling denne har använt till en brottsbekämpande myndighet utan att bryta mot tystnadsplikten. Från de brottsbekämpande myndigheternas sida kan det dock finnas intresse av att få ta del av uppgifter om en enskild som misstänks använda en förfalskad id-handling för att legitimera sig, eller som misstänks använda sig av någon annans id-handling.

Den som åberopar en falsk urkund döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för brukande av det förfalskade som om denne själv hade gjort förfalskningen (14 kap. 10 § BrB). Påföljden för att bruka t.ex. ett falskt körkort är därmed som utgångspunkt fängelse i högst två år (se 14 kap. 1–3 §§ BrB). För försök eller förberedelse till brukande av vad som förfalskats döms till ansvar enligt 23 kap. BrB (14 kap. 13 §).

Enligt 15 kap. 12 § BrB döms den som sanningslöst åberopar någon annans pass eller annan identitetshandling såsom gällande för sig eller annan person för missbruk av urkund, om åtgärden har inneburit fara i bevishänseende. Straffet för brottet är böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år. Ansvar för osjälvständiga former av brottet är inte föreskrivet.

Regleringens närmare utformning

En reglering som bryter tystnadsplikten i postlagen blir tillämplig för ett stort antal olika privata aktörer inom postverksamheten, såväl ett stort företag som Postnord som mindre aktörer som agerar som postombud. Eftersom regleringen kan komma att tillämpas av aktörer med olika förutsättningar att göra juridiska bedömningar, bör den utformas på ett så enkelt sätt som möjligt. För det fall uppställda rekvisit inte är uppfyllda vid ett utlämnande kan det nämligen bli fråga om ett brott mot tystnadsplikten.

Den långa uppräkningslistan av illegala varor som kan transporteras via post talar för att regleringen inte bör knytas till vissa specifika brott. En sådan uppräkningslista skulle bli alltför omfattande och skulle behöva ändras i de fall andra brottstyper skulle komma till eller aktuella brott ändras. Det finns också en risk för att en sådan uppräkningslista inte skulle bli uttömmande. Med hänsyn härtill får det anses

lämpligare att regleringen avgränsas på annat sätt, t.ex. genom att den knyts till misstänkta brott som innehåller en viss straffskala.

För att regleringen ska ge aktörerna inom postverksamheten möjlighet att lämna uppgifter om brev som misstänks innehålla narkotika, prekursorer för framställning av narkotika, dopningsmedel, hälsofarliga varor och explosiva varor krävs att regleringen i vart fall omfattar brott för vilket det är föreskrivet ett års fängelse eller mer. Detsamma gäller om regleringen ska innebära en möjlighet att lämna ut uppgifter om misstänkta brott avseende läkemedel som inte är narkotikaklassade samt förfalskade läkemedel. En reglering som ger enskilda inom postverksamheten rätt att lämna ut uppgifter om brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller mer skulle även innebära en möjlighet att lämna ut uppgifter om misstänkt illegala vapen, i vart fall om det misstänkta vapenbrottet är av minst normalgraden. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa är dock straffet böter eller fängelse i högst sex månader. För att regleringen ska ge utrymme för postverksamheten att lämna ut uppgifter om brev som misstänks innehålla ammunition eller föremål som är särskilt ägnade att användas som vapen, krävs att regleringen omfattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i sex månader. Detsamma gäller om regleringen ska ge möjlighet för postverksamheten att lämna uppgifter om en enskilds misstänkta bruk av annans id-handling. En reglering som omfattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i sex månader skulle också ge utrymme för att lämna uppgifter om misstänkt ringa narkotikabrott. Som konstaterats ovan kan dock en överlåtelse av narkotika antas ha skett när misstänkt narkotika påträffas i postflödet. Det är i princip uteslutet att bedöma en överlåtelse av narkotika som ett ringa narkotikabrott. Som utgångspunkt är det därför fråga om ett misstänkt narkotikabrott av normalgraden när ett brev innehållande narkotika upptäcks i postflödet.

Enligt 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) gäller tystnadsplikt för den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått del av eller tillgång till uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande. I 6 kap. 22 § LEK finns intaget ett antal bestämmelser som bryter tystnadsplikten. Bland annat framgår av första stycket 2 att abonnemangsuppgifter

som gäller misstanke om brott på begäran ska lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet.

I 10 kap. OSL finns intaget ett flertal sekretessbrytande bestämmelser som ger de aktörer som omfattas av lagen vissa möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. I utredningens direktiv hänvisas till den sekretessbrytande regleringen i 10 kap. 24 § OSL. I paragrafen anges att sekretess inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Regleringen är i vissa fall tillämplig vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter från en myndighet.

Enligt den ovan nämnda regleringen i 6 kap. 22 § LEK krävs för att ett utlämnande ska få ske endast att den aktuella uppgiften gäller ”misstanke om brott”. Regleringen innehåller således inget krav på ett brott av en viss nivå. För att ett utlämnande ska få ske enligt 10 kap. 24 § OSL krävs däremot att fängelse är föreskrivet för det aktuella brottet.

Som angetts ovan kommer den nya regleringen att träffa privata aktörer i postverksamheten som med stöd av bestämmelserna får en möjlighet att på eget initiativ bryta tystnadsplikten i postlagen. Med hänsyn härtill bör regleringen innehålla någon form av begränsning. Samtidigt bör den vara så enkel som möjligt att tillämpa. Enligt utredningens mening bör regleringen kunna utformas med viss ledning av den sekretessbrytande regleringen i 10 kap. 24 § OSL. Ett utlämnande bör därmed kunna ske om fängelse ingår i straffskalan för aktuellt brott. På så sätt blir det tydligt att ett utlämnande kan ske i samtliga de ovan angivna fall där misstänkt olagliga varor hanteras i brevflödet. Samtidigt kan ett utlämnande inte ske för rena bötesbrott.

Regleringen bör inte innebära att en mer ingående bedömning ska göras av straffvärdet för det aktuella brottet inför varje utlämnande. Regleringen bör alltså inte innehålla något krav på att brottet i det enskilda fallet kan antas föranleda någon annan påföljd än böter (jfr 10 kap. 24 § OSL). Enligt utredningens bedömning bör ett sådant krav inte ställas på personalen i postverksamheten.

Regleringen bör inte heller innehålla ett krav på att uppgifter endast får lämnas om begångna brott. En bedömning av om en gärning är fullbordad kan vara komplicerad, även för den som besitter goda straffrättsliga kunskaper. Ett sådant krav bör inte ställas på den personal i postverksamheten som i det enskilda fallet ska bedöma om polisen ska kontaktas eller inte angående en misstänkt brev försändelse.

En annan möjlighet att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde hade varit att uppställa ett särskilt krav på den grad av misstanke som ska föreligga för att ett utlämnande ska få ske. Det har till utredningen framförts att regleringen skulle kunna innehålla ett krav på en konkret misstanke eller ett krav på att det ska vara uppenbart att ett brev som hanteras innehåller en olaglig vara för att ett utlämnande ska få ske. Det kan i det sammanhanget konstateras att det inte är möjligt att avgöra vad en försändelse innehåller utan att öppna den. När det gäller bl.a. narkotika krävs i de flesta fall dessutom en analys av materialet innan frågan kan besvaras. Det är således i de flesta fall omöjligt för personalen i postverksamheten att avgöra om ett brott verkligen kan anses föreligga när en misstänkt försändelse hanteras. Bland annat av detta skäl bör det inte ställas alltför höga krav på vilken grad av misstanke som ska föreligga för att uppgifter ska få lämnas ut med stöd av regleringen.

Som framgått ovan finns det i 10 kap. OSL intaget ett flertal sekretessbrytande bestämmelser som ger de aktörer som omfattas av lagen vissa möjligheter att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till brottsbekämpande myndigheter. I dessa bestämmelser anges det vara tillräckligt att det är fråga om ”misstanke om brott” för att uppgifter ska få lämnas ut (se 10 kap. 21–24 §§). Ett motsvarande krav finns i den tidigare nämnda regleringen i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK. Det bör inte ställas högre krav i en reglering som bryter tystnadsplikten i postlagen än vad som gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen eller lagen om elektronisk kommunikation. Den föreslagna bestämmelsen bör därför inte innehålla något krav på att en viss grad av misstanke ska föreligga för att ett utlämnande ska få ske.

Sammantaget är det utredningens bedömning att regleringen bör innebära att en uppgift som rör misstanke om brott får lämnas ut om fängelse är föreskrivet för brottet. Förslaget innebär inte att det kan bli fråga om något slentrianmässigt utlämnande. En bedömning måste göras i det enskilda fallet med hänsyn bl.a. till hur svårt brottet är och hur starka misstankarna är. Det har i motsvarande fall fram-

hållits som angeläget att de uppgifter som lämnas ut är så tillförlitliga och konkreta som möjligt (jfr prop. 1983/84:142 s. 31).

Vilka aktörer bör träffas av regleringen?

En ny reglering som bryter tystnadsplikten i postlagen skulle kunna utformas på ett sätt som motsvarar den nuvarande sekretessbrytande regleringen i 2 kap. 15 § postlagen. Den regleringen träffar ”den som bedriver postverksamhet”. Enligt utredningens mening är det dock lämpligare att den nu föreslagna regleringen gäller för samma aktörer som omfattas av tystnadsplikten enligt 2 kap. 14 § postlagen, dvs. för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som omfattas av tystnadsplikten. Den nya reglering som bryter tystnadsplikten kommer därmed att träffa alla som till följd av sin anställning eller motsvarande anknytning till postverksamhet – t.ex. inhyrd personal eller entreprenörer – har deltagit i verksamheten och därigenom har fått tillgång till sådana uppgifter som omfattas av tystnadsplikten. Att uppgiftslämnandet ankommer på enskilda befattningshavare och inte på en verksamhet som sådan är normalt förekommande t.ex. i 10 kap. OSL (se t.ex. prop. 1981/82:186 s. 26 och prop. 2005/06:161 s. 104).

Utlämnandet av uppgifter om misstänkta brott kommer främst att ske till Polismyndigheten. Även andra brottsbekämpande myndigheter kan dock ha intresse av att få tillgång till uppgifter om misstänkta brott inom deras ansvarsområde. Som exempel kan Säkerhetspolisen ha intresse av att få tillgång till information om misstänkt brottslighet som faller inom den myndighetens kompetensområde. Även Tullverket kan ha intresse av att få tillgång till uppgifter från postverksamheten. I 2 kap. 15 § andra stycket postlagen anges att uppgifter ska lämnas ut till ”åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet”. Skrivningen täcker in de aktörer som kan ha intresse av att få tillgång till uppgifter från postverksamheten även när ett utlämnande sker på postverksamhetens initiativ. En liknande skrivning bör därför användas även i den nu föreslagna regleringen.

Rutiner för utlämnande

Enligt den föreslagna regleringen ankommer det alltså på den enskilde i postverksamheten att pröva frågan om ett utlämnande av uppgifter till en brottsbekämpande myndighet ska ske. Liknande förhållanden föreligger på offentlighets- och sekretesslagens område. Det får dock anses ligga i sakens natur att prövningen av om ett utlämnande ska ske ofta kan behöva tas på en högre nivå inom verksamheten. Det kan många gånger vara lämpligt att den enskilde medarbetaren rådgör med en överordnad inför ett utlämnande samt att denne i tveksamma fall lämnar över frågan till arbetsgivaren (jfr prop. 1983/84:142 s. 41 och prop. 2005/06:161 s. 104).

Enligt arbetsmiljölagen är det arbetsgivarens ansvar att tillse att det finns tydliga instruktioner och säkerhetsrutiner för arbetet. Det är från arbetsmiljösynpunkt således en förutsättning att det inom varje verksamhet finns klara rutiner för hur ett utlämnande till brottsbekämpande myndigheter ska gå till. Den föreslagna regleringen hindrar inte att det i ett företags rutiner närmare regleras i vilken utsträckning enskilda anställda ska kunna lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet bör ankomma på företagets ledning eller någon till vilken uppgiften delegerats. Det är således möjligt och också önskvärt att det i rutinerna anges att ett utlämnande ska ske av särskilt utpekad personal i överordnad ställning och inte av den enskilde medarbetaren. På så sätt minskas risken för att medarbetarna utsätts för hot eller påtryckningar.

Det har till utredningen framförts att i de fall den som vill lämna uppgifter om ett misstänkt brott hamnar i en telefonkö, finns det en risk för att man inte fortsätter att höra av sig. Utan upparbetade kontaktvägar tar det helt enkelt för mycket tid och resurser från kärnverksamheten att lämna uppgifter till polisen. För att en utökad möjlighet för personal i postverksamheten att lämna uppgifter om misstänkt brottslighet till t.ex. Polismyndigheten ska få den önskade effekten är det synnerligen angeläget att väl utarbetade kanaler för sådan informationsöverföring etableras. Det torde i första hand åligga Polismyndigheten att utarbeta en ordning där informationen kan överlämnas på ett effektivt och tidsbesparande sätt.

Länsstyrelserna har sedan år 2017 i uppdrag att stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete. Enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyg-

gande området ska länsstyrelserna bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten i länet bl.a. genom att bidra till utvecklingen av samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer på lokal och regional nivå, stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärsektoriella utbildningsinsatser inom det brottsförebyggande området, samt stödja och initiera kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder. Länsstyrelserna har även i uppdrag att arbeta med samordning inom alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksområdet (ANDT-samordning).

Länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtlands län deltar tillsammans med Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten i samverkansarbetet kring metoden Tillammans mot nätdroger. Arbetsmetoden har som mål att öka tryggheten för personal som hanterar försändelser som kan innehålla droger. Metoden syftar till att utveckla stöd för, och intensifiera samverkan mellan, aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Inom samverkansarbetet har det tagits fram en modell för kunskapsutbyte mellan berörda aktörer. Metoden skulle med fördel kunna spridas och tillämpas i hela landet även i brottsbekämpande syfte, efter anpassningar till i betänkandet föreslagen lagstiftning och viss teknisk utveckling.

6.6.4 Utlämnande från postverksamheten på begäran

Förslag: Den som bedriver postverksamhet ska på begäran lämna uppgifter som rör misstanke om brott eller brottslig verksamhet till en brottsbekämpande myndighet som har att ingripa mot brottet eller den brottsliga verksamheten, om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller om den brottsliga verksamheten innefattar ett sådant brott.

Bestämmelsen om utlämnande på begäran bör stå kvar

Även om det införs en möjlighet för den som bedriver postverksamhet att på eget initiativ lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter, bör den reglering om utlämnande på begäran som i dag återfinns i 2 kap. 15 § andra stycket postlagen, stå kvar. Det bör nämligen säkerställas att ett utlämnande från post-

verksamheten av uppgifter som omfattas av tystnadsplikt alltid sker i de fall de brottsbekämpande myndigheterna är i behov av uppgifterna. Det bör också säkerställas att ett utlämnande sker utan onödigt dröjsmål, dvs. utan att ett ställningstagande i frågan först behöver göras av den utlämnande verksamheten. Liksom i dag bör således bedömningen av om rekvisiten för ett utlämnande är uppfyllda göras av den begärande myndigheten (jfr prop. 1993/94:38 s. 87).

Uppgifter bör kunna lämnas ut i fler fall än i dag

Enligt 2 kap. 15 § andra stycket postlagen ska den som bedriver postverksamhet på begäran lämna uppgifter som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. För att uppgifter ska få lämnas ut med stöd av bestämmelsen krävs alltså ett brott med ett lägsta straff på två år. Regleringen kan användas av brottsbekämpande myndigheter för att hämta in uppgifter om t.ex. ett misstänkt grovt narkotikabrott eller grovt vapenbrott. Andra brott som innehåller ett i sammanhanget tillräckligt högt minimistraff är t.ex. mord, dråp, människorov, människohandel och våldtäkt.

Bestämmelsen kan däremot inte användas för att hämta in uppgifter om misstänkta dopningsbrott, inte ens om det aktuella brottet är att bedöma som grovt. Regleringen kan inte heller användas om misstanken gäller narkotikabrott av normalgraden, brott mot lagen om hälsofarliga varor eller lagen om handel med läkemedel. Det är inte heller möjligt att hämta in uppgifter i ärenden som rör vållande till annans död och där den dödande substansen har skickats med post. Således är det inte möjligt för brottsbekämpande myndigheter att i dessa fall hämta in uppgifter om särskilda brev eller om enskilda personers förbindelse med postverksamheten i samband med befordran av brev. Tvåårsregeln medför därmed stora svårigheter för de brottsbekämpande myndigheterna i deras arbete med att bekämpa handeln med missbrukssubstanser via internet.

Dagens reglering ställer till problem även i andra utredningar. Kravet på minst två års fängelse i straffskalan medför att uppgifter som omfattas av tystnadsplikten i postlagen inte kan hämtas in i utredningar

som rör t.ex. bedrägeri, oavsett om det aktuella brottet är att bedöma som grovt eller inte.

I 27 kap. 3 § RB regleras möjligheten att ta brev och andra försändelser som finns hos ett postbefordringsföretag i beslag. Sådana försändelser får tas i beslag om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Det innebär att fängelse i ett år eller mer ska ingå i brottets straffskala. Beslag av brev och andra försändelser som finns hos ett postbefordringsföretag kan därmed ske vid utredning av ett flertal brott av normalgraden, t.ex. narkotikabrott, dopningsbrott, brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och brott mot lagen om handel med läkemedel. Beslag av brev och andra försändelser hos ett postbefordringsföretag kan även ske i samband med utredningar om bedrägeri och vållande till annans död.

Det bör rimligen inte ställas högre krav på utlämnanden av uppgifter som rör ett brev, än vad som gäller för att ta ett brev i beslag hos ett postbefordringsföretag. Intresset av skydd för den enskildes personliga integritet kan inte sägas vara starkare i det fall där endast uppgifter om ett brev begärs ut än i det fall där brevet tas i beslag och även öppnas. Regleringen i postlagen bör därmed inte innehålla högre ställda krav på straffsatser för brottet än vad som gäller enligt aktuell reglering i rättegångsbalken.

Uppgifter som omfattas av tystnadsplikten enligt postlagen bör alltså kunna lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter på begäran vid misstanke om brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Det bör stå klart att uppgifterna även får begäras in i underrättelseverksamhet

Regleringen i nuvarande 2 kap. 15 § andra stycket postlagen innebär alltså att den som bedriver postverksamhet på begäran ska lämna uppgifter som rör misstanke om brott till en myndighet som har att ingripa mot brottet. Bestämmelsen är uppbyggd så att en uppgift som omfattas av tystnadsplikt enligt regleringen i 2 kap. 14 § postlagen, ska lämnas ut på begäran om den gäller ”misstanke om brott”. En liknande skrivning finns i 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK. Trots ordalydelsen i den bestämmelsen anses den inte vara begränsad till en förundersökningssituation utan kan användas av brottsbekämpande myndigheter även för att hämta in uppgifter om elektronisk

kommunikation i underrättelseverksamhet (se SOU 2015:31 s. 198 f., SOU 2017:71 s. 101 och Ds 2020:12 s. 160 f.). Den aktuella regleringen tillämpas i praktiken också i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Det har dock av flera utredningar föreslagits att bestämmelsen ska justeras för att klargöra att den får användas av brottsbekämpande myndigheter för att hämta in uppgifter också i underrättelseverksamhet (se senast Ds 2020:12). Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Det förekommer att regleringen i 2 kap. 15 § andra stycket postlagen används av brottsbekämpande myndigheter för att hämta in uppgifter om särskilda brev m.m. även i underrättelseverksamhet. Det framstår som klart att regleringen också har det användningsområdet. Av rättssäkerhetsskäl bör dock lagstiftning som innebär att brottsbekämpande myndigheter får tillgång till uppgifter som rör enskildas privatliv vara så tydlig som möjligt. Uttrycket ”misstanke om brott” kan föra tankarna till en misstänkt redan begången konkret gärning. Med de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet avses dock främst arbete med insamling, bearbetning och analys av information i syfte att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet när det ännu inte finns misstankar om att något konkret brott har begåtts (se t.ex. prop. 2017/18:269 s. 294). För att klargöra att uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt postlagen under vissa förutsättningar får hämtas in även i underrättelseverksamhet bör därför bestämmelsen förtydligas.

Uttrycket ”brottslig verksamhet” används i lagstiftning för att avgränsa åtgärder som vidtas i underrättelseverksamhet (se t.ex. 2 kap. 1 § lagen [2018:1693] om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och 2 § lagen [2012:278] om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet). Med uttrycket avses verksamhet av viss konkretion (se prop. 2009/10:85 s. 362 f.). Där emot krävs inte att misstanken avser en konkretiserad gärning på samma sätt som vid förundersökning. Uttrycket ”brottslig verksamhet” bör användas även i postlagen.

6.6.5 Post- och telestyrelsens möjligheter att lämna ut uppgifter om misstänkta försändelser

Förslag: Post- och telestyrelsen ska ha möjlighet att lämna uppgifter om misstänkta postförsändelser till brottsbekämpande myndigheter med stöd av den sekretessbrytande regleringen i 10 kap. 24 § OSL.

Det har framkommit att brev som innehåller narkotika eller andra olagliga varor hanteras även av Post- och telestyrelsen. Detta sker i samband med hantering av s.k. obeställbara brev, dvs. brev som av någon anledning inte har kunnat delas ut till adressaten. Dessa brev ska om möjligt postoperatören skicka tillbaka till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd ska brevet sändas till Post- och telestyrelsen. Ett obeställbart brev som är inneslutet i kuvert eller annat omslag får öppnas endast av Post- och telestyrelsen och endast om omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren som möjliggör att brevet kan skickas tillbaka till denne. Ett obeställbart brev som öppnats av myndigheten får inte undersökas närmare än som behövs för att det ska kunna skickas tillbaka till avsändaren. Om mottagaren, men inte avsändaren, framgår av brevets innehåll, får brevet sändas till mottagaren. Öppnade brev som fortfarande är obeställbara ska förvaras hos Post- och telestyrelsen viss tid som bestäms av myndigheten. Innehåll som inte tål lagring eller som består av trycksaker, reklamblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras. Vid förvaringstidens utgång ska skriftliga meddelanden omedelbart förstöras. Annat innehåll kan komma att säljas eller skänkas till välgörande ändamål, om förfarandet inte kan antas kränka någons personliga integritet. I annat fall ska innehållet förstöras. (Se 2 kap. 9–13 §§ postlagen.)

För Post- och telestyrelsen gäller regleringen om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen. Av 29 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller hos Post- och telestyrelsen för uppgift om en särskild postförsändelse. Sekretessen gäller dels för försändelsens innehåll, dels för avsändarens och mottagarens identitet (se prop. 1993/94:38 s. 161). Sekretessen är absolut. En postförsändelses avsändare eller adressat har dock, enligt 29 kap. 1 § andra meningen, rätt att få uppgift om försändelsen, om inte sekretess följer av någon annan bestämmelse. Den reglering som här åsyftas är 18 kap. 1 och 2 §§ OSL som reglerar

sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet.

Regleringen i 29 kap. 1 § är i första hand tillämplig på Post- och telestyrelsens hantering av obeställbara brev. Paragrafen gäller dock enligt sin ordalydelse även för en myndighet som bedriver postverksamhet. Regleringen kan därmed i framtiden bli tillämplig även för en myndighet som kan komma att ägna sig åt postverksamhet i någon form (se a. prop. s. 159).

Sekretessbelagda uppgifter som rör misstankar om brott mot Post- och telestyrelsens egen verksamhet kan lämnas ut till en brottsbekämpande myndighet med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL. Som konstaterats i avsnitt 6.2.4 finns det även i vissa situationer möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av regleringen om nöd i 24 kap. 4 § BrB eller regleringen om underlåtenhet att anmäla eller avslöja brott i 23 kap. 6 § BrB.

Sekretessen enligt 29 kap. 1 § OSL får i övrigt brytas endast med stöd av den sekretessbrytande regleringen i 10 kap. 23 § samma lag. Den senare regleringen innebär att vissa myndigheter får lämna uppgifter som angår misstankar om begångna allvarigare brott till en brottsbekämpande myndighet. Av 10 kap. 23 § följer således att Post- och telestyrelsen får lämna en uppgift som är sekretessbelagd enligt 29 kap. 1 § och som angår misstanke om ett begånget brott till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, endast om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Om det är fråga om försök till brott krävs att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Regleringen kan användas för att lämna ut uppgifter när brottsmisstanken avser t.ex. mord, dråp, våldtäkt, grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott eller försök till sådana brott.

Som framgått i avsnitt 6.6.3 kan en överlåtelse av narkotika antas ha skett när misstänkt narkotika upptäcks i postflödet. Uppgifter om en försändelse som misstänks innehålla narkotika avser därmed uppgifter om ett misstänkt begånget narkotikabrott av normalgraden eller i vart fall försök till sådant brott. Regleringen i 10 kap. 23 § OSL medger inte att Post- och telestyrelsen lämnar uppgifter vidare till polis eller åklagare om en sådan försändelse. Regleringen kan inte heller användas för att lämna ut uppgifter om ett misstänkt dopnings-

brott, inte ens om det aktuella brottet är att bedöma som grovt. Inte heller medger regleringen att uppgifter lämnas om ett misstänkt vapenbrott av normalgraden eller om en explosiv vara.

I 10 kap. 24 § OSL finns, som tidigare framkommit, intaget en sekretessbrytande reglering som innebär att en myndighet får lämna en sekretessbelagd uppgift som angår misstanke om ett begånget brott till en brottsbekämpande myndighet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Bestämmelsen innebär, liksom regleringen i 10 kap. 23 §, inte någon allmän skyldighet att lämna uppgifter om misstänkta brott till en brottsbekämpande myndighet. Däremot öppnar regleringen upp för att misstankar om begångna brott kan lämnas ut, om förutsättningarna för ett utlämnande i övrigt är uppfyllda. Frågan om uppgifter ska lämnas eller inte beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Även Post- och telestyrelsen bör ha möjlighet att lämna uppgifter om försändelser som misstänks innehålla sådant som narkotika eller dopningsmedel till polis och åklagare. Det kan inte anses rimligt att myndigheten ska behöva hantera sådana försändelser utan möjlighet att kontakta polis. Det kan inte heller anses befogat att myndigheten ska behöva hantera misstänkt olagliga vapen utan att ha möjlighet att underrätta en brottsbekämpande myndighet.

Regleringen i 10 kap. 24 § OSL uppvisar stora likheter med den reglering som föreslås gälla för postverksamheten i postlagen. Görs regleringen i 10 kap. 24 § tillämplig för Post- och telestyrelsen får myndigheten möjlighet att lämna ut uppgifter som avser misstänkt begångna narkotikabrott, dopningsbrott och vapenbrott till polis eller åklagare. Visserligen medför bestämmelsens krav på att det aktuella brottet kan antas föranleda någon annan påföljd än böter, att misstankar om vissa brott vars straffskala innehåller böter skulle kunna falla utanför regleringen. Eftersom det vanligtvis är fråga om en överlåtelse när en misstänkt olaglig vara påträffas i postflödet torde dock den aktuella gärningen normalt ha ett straffvärde som är högre än böter.

Ett alternativ hade varit att i anslutning till 29 kap. 1 § OSL föra in en särskild sekretessbrytande reglering som inte innehåller ett krav på ett visst straffvärde i det enskilda fallet. Till skillnad mot den sekretessbrytande reglering som föreslås i postlagen skulle dock en sådan reglering ha till syfte att bryta sekretessen gällande öppnade försändelser. Regleringen i 10 kap. 24 § OSL får anses ge tillräckliga

möjligheter att bryta den starka sekretess som gäller för öppnade obeställbara brev.

Den påtalade bristen löses lagtekniskt lämpligen genom att 29 kap. 1 § OSL inte omfattas av uppräknningen i 10 kap. 23 §. Därmed blir bestämmelsen i 10 kap. 24 § tillämplig vid utlämnande till brottsbekämpande myndigheter av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 29 kap. 1 §. Regleringen i 10 kap. 24 § kommer i och med det också att bli tillämplig för en myndighet som i framtiden kan komma att utöva postverksamhet. Om så skulle bli fallet bör regleringen lämpligen ses över.

Enligt 2 kap. 11 § postlagen får ett obeställbart brev som har öppnats av Post- och telestyrelsen inte undersökas närmare än som behövs för att det ska kunna skickas tillbaka till avsändaren. Den föreslagna lagändringen innebär inte att myndigheten ska undersöka obeställbara brev och ta del av skriftliga meddelanden i högre utsträckning än vad som görs i dag. Om det däremot i samband med undersökningen upptäcks t.ex. misstänkt narkotika eller ett misstänkt olagligt vapen ska det dock vara möjligt för myndigheten att lämna information om detta vidare till polis eller åklagare. Polis eller åklagare har därefter att ta ställning till den vidare hanteringen av försändelsen.

6.6.6 Sök med hundar

Det har till utredningen framförts att det hade varit ett bra hjälpmedel i det brottsbekämpande arbetet att låta hundar söka efter misstänkta postförsändelser. Flera aktörer har angett att Polismyndigheten borde få tillträde till postterminalerna för att där låta sina hundar söka efter misstänkta försändelser, utan att en förundersökning har inletts.

Det kan inledningsvis konstateras att det inte finns något lagligt hinder mot att en enskild aktör använder sig av hundar för att eftersöka t.ex. misstänkt narkotika i sina lokaler. Däremot innebär, som tidigare framgått, dagens reglering om tystnadsplikt i postlagen ett hinder mot att uppgifter om misstänkta brev därefter lämnas vidare till brottsbekämpande myndigheter.

När det gäller en brottsbekämpande myndighets möjligheter att genomsöka en postoperatörs lokaler är saken en annan. Enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad

mot husrannsakan och liknande intrång. Bestämmelsen är tillämplig även för privata företag. Någon närmare definition av begreppet husrannsakan ges inte i regeringsformen, men enligt lagmotiven används uttrycket för att beteckna varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (se prop. 1973:90 s. 246). Uttrycket ”liknande intrång” avser sådana intrång som inte kan sägas ske i undersökningssyfte (se prop. 1975/76:209 s. 147). Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader, t.ex. ekonomi- och uthusbyggnader, fabriker och magasin. Begreppet rum avses omfatta även kontors- och lagerlokaler.

Skyddet mot husrannsakan får begränsas endast genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF). Sådana begränsningar har införts i 28 kap. RB, där polisens befogenheter att göra husrannsakan i den brottsutredande verksamheten regleras. I polislagen (1984:387) finns bestämmelser om husrannsakan som kan användas då polisen behöver få tillträde för att fullgöra någon specialreglerad uppgift eller för att förebygga en fara. Bestämmelser om husrannsakan finns även i smuglingslagen och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

En husrannsakan kan göras i syfte att söka efter föremål (reell husrannsakan) eller efter personer (personell husrannsakan). Reell husrannsakan kan, enligt regleringen i rättegångsbalken, vidtas för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller annars för att inom ramen för en brottsutredning utröna omständigheter som kan få betydelse för utredning om brottet eller om förverkande enligt 36 kap. 1 b § BrB.

Som förutsättning för en reell husrannsakan krävs enligt 28 kap. 1 § RB att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Hos någon annan än misstänkt kan husrannsakan äga rum, om brottet begåtts hos denne, om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att syftet med åtgärden kommer att uppnås. Uttrycket ”synnerlig anledning” innebär enligt JO att det ska föreligga en eller flera faktiska omständigheter som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att husrannsakan ger det förväntade resultatet (se JO 1985/86 s. 123 och 1988/89 s. 68).

Förordnande om husrannsakan meddelas enligt 28 kap. 4 § RB av undersökningsledare, åklagare eller rätten. Enligt 28 kap. 5 § får dock en polis som inte är undersökningsledare göra husrannsakan utan förordnande, om det är fara i dröjsmål.

Husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (28 kap. 3 a §).

För såväl reell som personell husrannsakan enligt rättegångsbalkens regler krävs att en förundersökning har inletts. En husrannsakan enligt balken får således som utgångspunkt inte göras i brottsförebyggande syfte eller i syfte att upptäcka brott. Huvudsyftet får inte heller vara att skaffa överskottsinformation, dvs. information om annan brottslighet (se JO 1988/89 s. 47).

Det är som utgångspunkt inte heller möjligt att samtycka till användning av ett tvångsmedel. För reell husrannsakan finns dock en bestämmelse i 28 kap. 1 § tredje stycket RB som anger att för husrannsakan hos *den misstänkte* får det inte i något fall åberopas dennes samtycke, om inte den misstänkte själv har begärt att åtgärden ska vidtas. Bestämmelsen har i delar av doktrinen tolkats som att en icke misstänkt person kan samtycka till husrannsakan och att ett sådant samtycke dispenserar från samtliga de krav som ska vara uppfyllda för att husrannsakan ska få företas. Det finns dock olika uppfattningar i frågan (se JO 1991/92 s. 114 och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2018, s. 64 med där gjorda hänvisningar).

Den angivna s.k. undantagsregeln skulle möjligen kunna tillämpas för det fall Polismyndigheten skulle bjudas in av en postoperatör för att söka igenom en terminal efter misstänkta försändelser, utan att en förundersökning är inledd. Med hänsyn till den grundläggande regleringen i regeringsformen kan man dock ställa sig frågande till om polisens verksamhet bör grundas på användning av en omtvistad undantagsregel. För det fall syftet är att Polismyndigheten regelbundet ska söka igenom postoperatörernas lokaler med hundar kan det därför finnas anledning att reglera frågan särskilt. Frågan rymmer inte inom uppdraget eller den tid som står till förfogande för uppdragets slutförande. Om frågan bedöms som angelägen får den därför behandlas i ett annat sammanhang.

7 Tystnadsplikt vid kontroll av försändelser

7.1 Uppdraget

I uppdraget ingår att överväga och lämna förslag på en reglering i postlagen som tillgodoser behovet av tystnadsplikt för uppgifter som handlar om att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) samt att överväga och lämna förslag till de eventuella följdändringar i 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) som det kan finnas behov av för att uppnå en enhetlig och sammanhängande reglering på området. I uppdraget ingår också att analysera och bedöma, om tystnadsplikten enligt postlagen har en lämplig utformning i förhållande till bestämmelserna i 27 kap. RB om att hålla kvar och beslagta försändelser.

7.2 Gällande rätt

Bestämmelser som kan användas av brottsbekämpande myndigheter för att hålla kvar och kontrollera försändelser finns intagna i rättegångsbalken, preventivlagen, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, tullagen (2016:253), lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Uppdraget i denna del omfattar endast tystnadsplikt avseende de tvångsmedel som har sin grund i rättegångsbalkens och preventivlagens regler. För fullständighetens skull behandlas dock även tystnadsplikt för uppgifter om att hålla kvar och kontrollera försändelser enligt annan reglering i detta avsnitt.

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess som skyddar de brottsbekämpande myndigheternas arbete i samband med kvarhållande och kontroll av försändelser. I 18 kap. 1 § OSL föreskrivs att sekretess gäller till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott. Sekretessen omfattar bl.a. uppgifter som hänför sig till användning av tvångsmedel. Vid tvångsmedelsanvändning på begäran av annan stat gäller i stället 18 kap. 17 § första stycket. Om en framställan om tillstånd till kvarhållande av en försändelse görs i domstol överförs sekretessen dit (43 kap. 2 §). För uppgifter som rör kvarhållande av försändelse på befodringsföretag gäller inte meddelarfrihet, se 18 kap. 19 § andra och tredje styckena.

Sekretess vid kontroll och kvarhållande av försändelser kan även föreligga till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden enligt regleringen i 35 kap. 1 § OSL.

Sekretessen enligt 18 kap. 1 och 17 §§ OSL följer med en uppgift när den lämnas vidare till en annan myndighet. Således kan sekretessen enligt paragraferna gälla även hos myndigheter som inte bedriver brottsbekämpande verksamhet. Däremot följer sekretessen inte med när en uppgift lämnas till ett befodringsföretag som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen. För att uppgifter om kontroll och kvarhållande av försändelser ska vara skyddade hos befodringsföretagen krävs därför någon annan form av reglering.

7.2.1 Kvarhållande och beslag enligt rättegångsbalken

Regler om beslag och kvarhållande av försändelser finns i rättegångsbalken. Enligt 27 kap. 3 § RB får brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett postbefodringsföretag eller telebefodringsföretag tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren. Begreppet försändelse i paragrafen omfattar både brev och paket. Med postbefodringsföretag avses företag som på affärsrättsliga grunder huvudsakligen förmedlar information i form av postförsändelser som andra lämnar för distribution. Med telebefodringsföretag avses företag som förmedlar olika former av teledelanden som andra lämnar för distribution (se prop. 1992/93:200 s. 161 f.).

Beslagsutredningen föreslår i SOU 2017:100 att begreppet telebefordringsföretag ska slopas i 27 kap. 3 § RB. Anledningen till det är att de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att få del av elektronisk kommunikation hos en operatör anses exklusivt reglerad genom reglerna om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Enligt utredningen finns det därför inte längre några meddelanden som skulle kunna tas i beslag hos ett telebefordringsföretag. Utredningen föreslår också att orden brev och telegram slopas i bestämmelsen, dels eftersom de ryms inom begreppet försändelse, dels eftersom telegram inte längre förekommer (se a. SOU s. 450 f.). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I 27 kap. 9 § RB regleras möjligheten att hålla kvar försändelser under befordran för att möjliggöra eventuellt beslag (ofta kallat postkontroll). Regleringen innebär att rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren, får förordna att en försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag, ska hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. I förordnandet ska det tas in en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan. Den som i ett enskilt fall utan tillstånd avslöjar åtgärden kan därmed straffas enligt 9 kap. 6 § RB.

Med försändelse avses i 27 kap. 9 § inte bara brev utan även paket och andra försändelser. Flera befordringsföretag än postbefordringsföretag omfattas av regleringen. Paragrafen är även tillämplig på försändelser som har avlämnats för befordran med t.ex. järnväg, buss, fartyg eller något annat transportmedel (se prop. 1942:5 s. 209 f. och 508). Även budföretag omfattas således.

I 27 kap. 9 a § finns intaget en möjlighet för åklagare att fatta ett interimistiskt beslut om postkontroll.

Av 2 kap. 14 § första stycket 3 postlagen följer att uppgifter som handlar om att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. RB omfattas av tystnadsplikt. Av andra stycket framgår att tystnadsplikten gäller även i förhållande till avsändare och mottagare av försändelsen. Av paragrafens första stycke första mening framgår dock att tystnadsplikten enligt regleringen endast gäller för den som i *postverksamhet* har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som räknas upp i första stycket. Av definitionerna i 1 kap. 2 § postlagen framgår att med postverksamhet avses regelbunden insamling, sortering, trans-

port och utdelning av *brev* mot betalning. Med brev avses en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst två kg, samt vykort, brevkort och liknande försändelser.

För att postverksamhet ska föreligga krävs att befordringen i något avseende är tidtabellsbunden eller följer ett fastlagt utdelningsschema. Verksamheten ska också vara oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle (se prop. 1993/94:38 s. 151 och prop. 2009/10:216 s. 87 f.). Regleringen om tystnadsplikt i 2 kap. 14 § postlagen omfattar således endast sådan distribution som sker med viss regelbundenhet. Därigenom skiljer sig postverksamhet från verksamhet som bedrivs av bud-, express- och kurirföretag eller företag som hyr ut postboxar.

Dessutom torde regleringen av tystnadsplikten omfatta endast brev och alltså inte paket. I förarbetena till regleringen anges att någon tystnadsplikt inte har förts in i postlagen avseende paket. Det har i stället överlämnats åt parterna att, i den mån det är påkallat, träffa avtal om tystnadsplikt på paketbefordringsområdet (se prop. 1993/94:38 s. 86 och 158). Samtidigt anges dock att tystnadsplikt för uppgifter som hänför sig till att kvarhållande och beslag enligt förordnande med stöd av 27 kap. 9 § RB har vidtagits, borde gälla på motsvarande sätt som tidigare har gällt för Postverket enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) (se a. prop. s. 87). Härmed avses sekretessregleringen till skydd för de brottsbekämpande myndigheternas arbete, som i dag återfinns i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL.

En bestämmelse om tystnadsplikt vid sådan kontroll av försändelser som sker med stöd av regleringen i 27 kap. 9 § RB finns intagen även i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Enligt 6 kap. 20 § LEK gäller tystnadsplikt för den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått del av eller tillgång till uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande. Av 6 kap. 21 § 1 framgår att tystnadsplikten även gäller för uppgift som hänför sig till åtgärden att hålla kvar försändelser enligt 27 kap. 9 § RB. Regleringen infördes ursprungligen i 26 § telelagen (SFS 1993:597) och var tillämplig vid kontroll av telegram som befordras av befordringsföretag. Det har i tidigare utredningar anförts att befordran av telegram inte längre förekommer (se SOU 2017:100 s. 450 och

SOU 2020:16 s. 433). Någon annan uppfattning har inte framkommit i detta sammanhang. Bestämmelsen om tystnadsplikt i 6 kap. 21 § 1 LEK torde därmed kunna utgå.

Av 44 kap. 4 § OSL följer att tystnadsplikten i postlagen för uppgifter som handlar om att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. RB har företräde framför meddelarfriheten. Detsamma gäller för den tystnadsplikt som följer av 6 kap. 21 § LEK.

7.2.2 Kontroll och kvarhållande enligt preventivlagen

I preventivlagen finns bestämmelser om kontroll och kvarhållande av försändelser hos ett beforderingsföretag. Enligt 4 § första stycket får, om vissa förutsättningar är uppfyllda, tillstånd meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett beforderingsföretag. Med beforderingsföretag avses enligt förarbetena t.ex. Postnord eller ett tele-, järnvägs- eller åkeriföretag (se prop. 2005/06:177 s. 86). Enligt 4 § andra stycket kan rätten också förordna att en viss försändelse som ankommer till ett beforderingsföretag, ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet ska innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

I betänkandet Datalagring och integritet (SOU 2015:31) påpekade Datalagringsutredningen att det i postlagen saknas bestämmelser om tystnadsplikt beträffande kontroll och kvarhållande av försändelser enligt preventivlagen. Utredningen föreslog att en sådan reglering skulle föras in i postlagen och att en följdändring skulle göras i 44 kap. 4 § OSL. Som skäl härför angavs att en motsvarande reglering om tystnadsplikt finns i postlagen för uppgifter som handlar om att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. RB. Eftersom preventivlagens reglering inte innehåller någon hänvisning till rättegångsbalkens regler, ansågs det vara tveksamt om tystnadsplikten i postlagen kan anses gälla för åtgärder enligt preventivlagen. Utredningen hänvisade till att regeringen i samband med att preventivlagen infördes uttalat att reglerna om kvarhållande och kontroll av försändelse bör utformas så att avsändaren och mottagaren normalt inte får kännedom om postkontrollen (se prop. 2005/06:177 s. 50 f.). Mot den bak-

grunden ansåg utredningen att det var tydligt att avsikten var att det skulle gälla tystnadsplikt för dessa åtgärder på samma sätt som för postkontroll enligt rättegångsbalken. Det förhållandet att någon bestämmelse om tystnadsplikt aldrig kom att föras in i postlagen måste därmed, enligt utredningen, ha berott på ett rent förbiseende (se SOU 2015:31 s. 314).

Enligt Datalagringsutredningens förslag ska det i 2 kap. 14 § första stycket postlagen läggas till en ny punkt som föreskriver att uppgifter som handlar om att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen ska omfattas av den tystnadsplikt som i övrigt gäller enligt första stycket.

Datalagringsutredningens förslag har ännu inte lett till lagstiftning.

7.2.3 Kontroll och kvarhållande enligt lagen om särskild utlänningskontroll

Även i lagen om särskild utlänningskontroll finns bestämmelser om kontroll och kvarhållande av försändelser. Regleringen innebär att rätten under vissa förutsättningar får meddela Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafsförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som finns hos ett befordringsföretag. Rätten får också i ett sådant tillstånd förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befordringsföretag, ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet ska innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden. (20 §)

Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter har lämnat betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16). I betänkandet föreslås en ny lag om särskild kontroll av vissa utläningar, som ska ersätta den nuvarande lagen om särskild utlänningskontroll. I lagförslaget föreslås vissa ändringar i regleringen om tvångsmedelsanvändning. När det gäller kvarhållande av försändelser föreslås att bestämmelserna renodlas och förtydligas (se a. SOU s. 432 ff.). Enligt förslaget ska rätten få ge Säkerhetspolisen tillstånd att närmare undersöka, öppna och granska försändelser som finns hos ett befordringsföretag och som har ställts till utläningen eller som avsänts från denne (postkontroll).

I ett tillstånd till postkontroll får rätten förordna att en försändelse som kommer in till ett beforderingsföretag ska hållas kvar till dess att den har närmare undersökts, öppnats eller granskats. I tillståndet ska anges vilka försändelser som får kontrolleras. Förordnandet ska innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan utan medgivande från Säkerhetspolisen (se 5 kap. 16 § lagförslaget).

I betänkandet uppmärksammar utredningen att postlagen inte innehåller någon reglering om tystnadsplikt för kvarhållande av försändelser enligt lagen om särskild utlänningskontroll. När bestämmelserna om kvarhållande infördes i den senare lagen var dock avsikten att tystnadsplikt skulle gälla för åtgärderna på samma sätt som för postkontroll enligt rättegångsbalken (se prop. 1973:37 s. 113). Skälet till att en bestämmelse om tystnadsplikt inte infördes kan, enligt utredningen, ha berott på att all postverksamhet vid den tidpunkten bedrevs i statlig regi och att den då gällande sekretesslagstiftningen därmed ansågs täcka Postverkets hantering av postkontroll. När postverksamheten senare avreglerades och det infördes särskilda bestämmelser om tystnadsplikt i postlagen har behovet av tystnadsplikt för den nu aktuella hanteringen inte uppmärksamrats. I betänkandet uttalas att det troligen är av förbiseende som det inte finns någon regel om tystnadsplikt som täcker hanteringen enligt lagen om särskild utlänningskontroll (se SOU 2020:16 s. 485).

I betänkandet föreslås att regleringen i 2 kap. 14 § postlagen ska kompletteras med en uttrycklig bestämmelse som anger att tystnadsplikten även omfattar uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utläningar. Detta föreslås ske genom att en ny punkt läggs till i första stycket. En följdändring föreslås även i 44 kap. 4 § OSL som innebär att tystnadsplikten inskränker meddelarfriheten.

Vidare föreslås i betänkandet att regleringen i 2 kap. 14 § första stycket postlagen ändras på så sätt att den tystnadsplikt som omfattar uppgifter om verkställighet av tvångsmedel ska gälla inte bara i postverksamhet utan även i *posttjänst* som den definieras i 1 kap. 2 § postlagen. Enligt definitionen avses med posttjänst insamling, sortering, transport och utdelning av *postförsändelser* mot betalning. Med postförsändelse avses enligt postlagen en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster.

Enligt utredningen behövs den bredare definitionen eftersom postkontroll enligt rättegångsbalken och den föreslagna nya lagen omfattar alla typer av försändelser. Om inte en sådan ändring görs finns en risk att t.ex. postkontroll avseende paket faller utanför tystnadsplikten (se a. SOU s. 486).

7.2.4 Kontroll, kvarhållande och beslag enligt tullagen och lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Av 4 kap. 19 § tullagen följer att en tulltjänsteman får undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser, och motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. En försändelse får också öppnas, om den finns hos Tullverket, på ett utväxlingspostkontor eller vid ett kurirföretags första sorteringsterminal och det finns anledning att anta att försändelsen innehåller en vara för vilken deklarations- eller uppgiftsskyldigheten inte har fullgjorts. För försändelser som innehåller förtroliga meddelanden finns särskilda restriktioner. Med kurirföretag avses sådana befodringsföretag som har egna sorteringscentraler och som ombesörjer hela transporten av en försändelse utan mellanhänder (se prop. 2020/21:49 s. 20 f. och 50).

Även inregränslagen ger Tullverket befogenhet att kontrollera försändelser. Av 8 § framgår att en tulltjänsteman får undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser, och motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. Försändelsen får öppnas bara, om det finns anledning att anta att den innehåller en vara som omfattas av lagen och att varan kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen).

Lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter ger också Tullverket befogenhet att undersöka och öppna postförsändelser (se 3 kap. 1–3 §§).

Tullagen och inregränslagen innehåller även bestämmelser om kvarhållande av försändelser (här kallat postspärr). Enligt 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen har Tullverket möjlighet att besluta att en postförsändelse eller en motsvarande försändelse som förmedlas av ett kurirföretag, ska hållas kvar av befodringsföretaget för att Tullverket ska kunna utföra sina kontroller. Kvarhållande kan beslutas, om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag

enligt smugglingslagen och det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske. I 22 § smugglingslagen har det tagits in en särskild reglering om beslag.

Sedan den 1 mars 2021 gäller tystnadsplikten i postlagen även för sådana tvångsmedel som har sin grund i regleringen om postkontroll i tullagen och inregränslagen. Av 2 kap. 14 § första stycket 4 postlagen följer numera att tystnadsplikt gäller i postverksamhet för uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen eller enligt 11 § inregränslagen eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § smugglingslagen. Bestämmelser om tystnadsplikt för kurirföretag har vid samma tidpunkt förts in i tullagen och inregränslagen. I 4 kap. 23 a § tullagen och 11 a § inregränslagen anges att den som i ett kurirföretag har fått del av eller tillgång till uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § smugglingslagen, inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. I paragraferna upplyses om att bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till motsvarande uppgifter finns i 2 kap. 14 § postlagen. I 4 kap. 23 b § tullagen och 11 b § inregränslagen erinras om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten finns i 20 kap. 3 § BrB. (Se prop. 2020/21:49 Utökade möjligheter för Tullverket att besluta om postspärrar.)

Bestämmelserna om tystnadsplikt i såväl postlagen som inregränslagen och tullagen har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (se 44 kap. 4 och 5 §§ OSL).

7.3 Post- och telestyrelsens tillsyn

Post- och telestyrelsen är en förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom bl.a. postområdet. Bland myndighetens uppgifter på postområdet ingår att främja att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare enligt de mål som anges i postlagen. Myndigheten ska fortlöpande följa utvecklingen och bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov. Myndigheten ska också främja en effektiv konkurrens och övervaka prisutvecklingen. Bland myndighetens uppgifter ingår därutöver att pröva frågor om tillstånd och att meddela föreskrifter enligt postförordningen (2010:1049). Post- och telestyrelsen är även

tillsynsmyndighet enligt postlagen och lagen (2019:181) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster. (Se 2 och 3 §§ förordningen [2007:951] med instruktion för Post- och telestyrelsen.)

I Post- och telestyrelsens uppgifter ingår alltså att vara tillsynsmyndighet enligt postlagen. Myndigheten har därmed tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen (4 kap. 13 § postlagen).

Ett av kraven som ställs på postoperatörerna enligt tillståndsvillkoren är att se till att skyddet för avsändarnas och mottagarnas integritet upprätthålls genom att berörd personal har god kännedom dels om reglerna avseende tystnadsplikt, dels om det integritetsskydd som brevhemligheten i 4 kap. 8 § BrB tar sikte på. Om tillståndshavaren uppdrar åt annan att helt eller delvis tillhandahålla tjänster som omfattas av tillståndet ska tillståndshavaren säkerställa att tjänsterna utförs i enlighet med postlagen, postförordningen, föreskrifter som meddelats med stöd av postlagen samt aktuella tillståndsvillkor.

En särskild del av tillsynen ägnas åt de krav som ställs på utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten, för närvarande Postnord. Bland dessa krav ingår att priserna på post ska vara rimliga, att enstaka postförsändelser (brevlådepost) ska befordras till enhetliga priser i hela landet och att prisutvecklingen för frimärkta enstaka brev inlämnade för tvådagarsbefordran ska hålla sig inom vissa fastlagda ramar. Postnord ska redovisa uppnådda befordringstider och hur många klagomål som har kommit och hur de har hanterats.

Av 4 kap. 15 § postlagen framgår att Post- och telestyrelsen vid tillsynen ska ägna särskild uppmärksamhet åt att det träffas avtal mellan tillståndshavare som säkerställer att de postförsändelser som väger högst två kg som tillståndshavarna befordrar, när andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagarna och att eftersändning av sådana försändelser fungerar. Särskild uppmärksamhet ska också ägnas åt att avtal som träffas mellan tillståndshavare om prissättning och tillhörande villkor är öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Post- och telestyrelsens tillsyn är antingen planerad eller händelsestyrd. Den planerade tillsynen utgår bl.a. från sådan kontroll som Post- och telestyrelsen ska utöva enligt regelverket. Den händelsestyrda tillsynen kan utövas av myndigheten på eget initiativ eller efter inkomna klagomål från allmänheten eller andra aktörer på postmark-

naden. Ifall en postoperatör agerar i strid med gällande reglering har myndigheten möjlighet att meddela förelägganden. Myndigheten kan också förelägga den som bedriver postverksamhet utan tillstånd att upphöra med verksamheten. Förelägganden och förbud får förenas med vite. Om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt postlagen eller enligt föreskrifter eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av lagen, kan tillståndsmyndigheten återkalla ett tillstånd att bedriva postverksamhet. (Se 4 kap. 16–20 §§ postlagen.)

7.4 Överväganden och förslag

7.4.1 Tystnadsplikt för åtgärder enligt preventivlagen

Bedömning: Tystnadsplikten i postlagen bör omfatta även uppgifter som gäller att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen.

Varken postlagen eller någon annan författning innehåller någon uttrycklig reglering om tystnadsplikt för uppgifter som gäller att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen. Det finns alltså inte någon allomfattande tystnadsplikt för privata aktörer inom befordringsverksamheten som verkställer beslut om att kontrollera eller hålla kvar försändelser med stöd av preventivlagen. Visserligen ska rättens förordnande om tvångsmedel innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden, dvs. åklagaren (se 4 § andra stycket preventivlagen). I 9 kap. 6 § RB stadgas att den som utan giltigt skäl röjer vad enligt rättens förordnande inte får uppenbaras, döms till böter. Det kan dock tänkas att fler personer inom befordringsverksamheten än de som har tagit del av det aktuella förordnandet kan få kännedom om att en försändelse är föremål för brottsbekämpande myndigheters intresse och därför kan lämna information om detta vidare till exempelvis avsändaren eller mottagaren av försändelsen. Det skulle t.ex. kunna slumpa sig så att det är en närstående till den som tvångsmedlet riktas mot som ska verkställa detta. Risken för att uppgifter om verkställandet lämnas ut till någon obehörig är därmed högre utan en generell reglering om tystnadsplikt. Det kan i det

sammanhanget konstateras att den tystnadsplikt som följer av 9 kap. 6 § RB, som det får förstås, inte har ansetts tillräcklig när regleringen om tystnadsplikt för de tvångsmedel som har sin grund i 27 kap. RB infördes i postlagen.

I samband med att preventivlagen infördes uttalade regeringen att reglerna om kvarhållande och kontroll av försändelser bör utformas så att avsändaren och mottagaren normalt inte får kännedom om postkontrollen (se prop. 2005/06:177 s. 50 f.). Liksom Datalagringsutredningen tidigare konstaterat får avsikten därmed anses ha varit att det ska gälla tystnadsplikt för dessa åtgärder på samma sätt som för postkontroll enligt rättegångsbalken. Det förhållandet att någon bestämmelse om tystnadsplikt aldrig kom att föras in i postlagen eller någon annan reglering kan därmed ha berott på ett rent förbi-seende (jfr SOU 2015:31 s. 314).

Det är av stor vikt att sekretess gäller för uppgifter om användandet av hemliga tvångsmedel. För det fall den som tvångsmedlet riktas mot får kännedom om åtgärden faller nämligen hela syftet med tvångsmedelsanvändningen. Mot den bakgrunden finns det anledning att nu införa en ny bestämmelse som innebär att tystnadsplikt ska omfatta uppgifter som gäller att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen. Regleringen bör, på samma sätt som gäller för uppgifter om postkontroll m.m. enligt 27 kap. rättegångsbalken, föras in i postlagen.

En följdändring bör också göras i 44 kap. 4 § OSL. Den bör innebära att tystnadsplikten för uppgifter som gäller att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen – på samma sätt som när det gäller uppgifter om andra tvångsmedel – inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Därmed uppnås en enhetlig och sammanhängande reglering på området.

7.4.2 Utformning av tystnadsplikten

Bedömning: Tystnadsplikt för uppgifter om kontroll av försändelser bör gälla även vid befordran av paket. En samlad reglering av tystnadsplikten bör finnas i postlagen.

Det ingår i uppdraget att analysera och bedöma, om tystnadsplikten enligt postlagen har en lämplig utformning i förhållande till bestämmelserna i 27 kap. RB om att hålla kvar och beslagta försändelser. Som konstaterats ovan får postkontroll enligt regleringen i 27 kap. 9 § RB ske av samtliga försändelser som får tas i beslag och som väntas komma in till ett beforderingsföretag. Med beforderingsföretag avses enligt motiven post- och telebeforderingsföretag som på affärsrättsliga grunder huvudsakligen förmedlar information, såsom meddelanden i form av postförsändelser, som andra lämnar för distribution (se prop. 1992/93:200 s. 161 f. och 331). Alla typer av fysiska försändelser kan omfattas av en postkontroll. Det kan således vara fråga om brev, paket eller andra liknande försändelser. Elektronisk post omfattas dock inte. Eftersom telegram inte längre förekommer torde regleringen inte längre omfatta telebeforderingsföretag (jfr SOU 2017:100 s. 450). I praktiken torde regleringen omfatta befordran av brev och paket.

Den nuvarande regleringen om tystnadsplikt i 2 kap. 14 § postlagen omfattar endast aktörerna inom postverksamheten. Regleringen omfattar således inte sådana beforderingsföretag som inte har tillstånd att bedriva postverksamhet i Sverige. Tystnadsplikten gäller alltså inte för paket eller andra försändelser som befordras av t.ex. ett kurirföretag eller en aktör som erbjuder paketleveranser. Regleringen om tystnadsplikt är därmed inte tillämplig för t.ex. DHL, Schenker eller UPS. Med hänsyn till att postlagens definition av postverksamhet endast omfattar brev och inte paket, omfattar regleringen om tystnadsplikt sannolikt inte heller sådana paket som befordras av de aktörer som bedriver postverksamhet.

I tiden före det att Postverket bolagiserades omfattades uppgifter om postkontroller av sekretess enligt den allmänna sekretesslagstiftningen i sekretesslagen. När regleringen om tystnadsplikt fördes in i postlagen angavs att tystnadsplikt för uppgifter som hänför sig till kvarhållande och beslag enligt förordnande med stöd av 27 kap. 9 § RB borde gälla på motsvarande sätt som tidigare gällt enligt sekretesslagen (se prop. 1993/94:38 s. 87). Således har tanken varit att tystnadsplikt ska gälla för uppgifter om aktuella tvångsmedel.

Visserligen används postkontroll mer sällan än andra hemliga tvångsmedel. Enligt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) har det under åren 2012–2014 endast meddelats tillstånd till postkontroll med stöd av rättegångsbalkens regler i 22 fall (se SIN:s ut-

talande och beslut 2016-02-17, dnr 151-2015). Som tidigare konstaterats har dock antalet befordrade paket ökat kraftigt under senare tid, som en följd av ökad handel över internet. Under år 2018 distribuerades 246 miljoner paket i Sverige. Det kan därför på goda grunder antas att en postkontroll kan avse en försändelse som inte täcks av tystnadsplikten enligt postlagen. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel har också uttalat att användningen av postkontroller främst synes avse paketförsändelser, som t.ex. kan misstänkas innehålla narkotika eller komponenter för bombtillverkning (se SOU 2018:61 s. 53).

Mot bakgrund av syftet med bestämmelserna om tvångsmedel framstår det som mycket angeläget att varken mottagaren eller avsändaren får vetskap om ett beslut om postkontroll innan den aktuella försändelsen har kunnat undersökas och eventuellt tas i beslag. Det får därmed anses följdenligt att den tystnadsplikt som gäller för uppgifter om aktuella tvångsmedel inte är snävare än tillämpningsområdet för tvångsmedlen i sig. Med hänsyn härtill bör tystnadsplikt gälla för samtliga aktörer inom befordringsverksamheten som kan komma att verkställa ett beslut om postkontroll. Tystnadsplikten bör också gälla för alla former av försändelser som kan omfattas av den aktuella regleringen.

Det är möjligt att dela upp en reglering om tystnadsplikt i flera lagar, så att tystnadsplikten för andra aktörer än de som bedriver postverksamhet placeras i annan författning än postlagen, förslagsvis i de olika författningar där de aktuella tvångsmedlen regleras. En sådan uppdelad reglering har nyligen införts vad gäller de åtgärder som har sin grund i de bestämmelser som styr Tullverkets verksamhet. Det får emellertid anses mera ändamålsenligt med en enhetlig och sammanhängande reglering om tystnadsplikt på området för postkontroller. En samlad reglering skulle innebära ökad överskådlighet, vilket skulle förenkla för tillämparna. Eftersom postlagen redan innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för uppgifter om olika former av postkontroller vore det mest naturligt att den samlade regleringen placeras där.

Postlagen innehåller redan i dag en reglering som omfattar paketdistributörer. Enligt 3 kap. 5 § andra stycket ska nämligen den som tillhandahåller posttjänster, dvs. den som mot betalning distribuerar adresserade försändelser som väger högst 20 kg, på begäran lämna vissa uppgifter om sin ekonomi och verksamhet till Post- och tele-

styrelsen. Uppgifterna ska användas av myndigheten för att följande följa utvecklingen på postområdet och för att bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov, samt att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare. Postlagen har även tidigare innehållit bestämmelser som rör befordran av paket (se t.ex. 14 § i den äldre postlagen [SFS 1993:1684], bestämmelsen upphävd genom SFS 1998:483).

Tillsynsansvaret är i postlagen utformat så att tillsynsmyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av lagen och inte över en viss verksamhet. Således kommer Post- och telestyrelsens tillsynsansvar även att omfatta nya bestämmelser om tystnadsplikt som tas in i lagen. Någon särskild tillsyn vad gäller sekretessregleringen för postverksamheten förelåg inte under den tid den aktuella regleringen återfanns i den allmänna sekretesslagstiftningen. Frågan om tillsyn över bestämmelserna om tystnadsplikt synes inte heller i dag utgöra någon större del av myndighetens arbete. Det kan i sammanhanget tilläggas att det inte har framförts något krav på tillsyn när bestämmelserna om tystnadsplikt för kurirföretag nyligen fördes in i tullagen och inregränslagen (jfr prop. 2020/21:49).

En tillsyn över efterlevnaden av en tystnadspliktsföreskrift torde främst innebära en kontroll av att berörda aktörer har vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra att tystnadsplikten bryts. Tillsynen kan t.ex. avse att kontrollera att aktuella aktörer har rutiner för hur de känsliga uppgifterna ska hanteras och att det förekommer utbildning av personal och uppdragstagare i dessa frågor. Post- och telestyrelsen har i sitt tillsynsarbete bl.a. rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och kan också utföra inspektioner. Myndigheten får även meddela de förelägganden som behövs för att postlagen ska följas. Föreläggandena får förenas med vite (se 4 kap. 14, 16 och 18 §§ postlagen).

Som framgått ovan hämtar Post- och telestyrelsen redan i dag in vissa uppgifter från paketdistributörer enligt regleringen i 3 kap. 5 § andra stycket postlagen. I myndighetens uppdrag ingår också, som en följd av den s.k. paketförordningen¹ och den lag som kompletterar förordningen, att ha tillsyn över de aktörer i landet som distribuerar paket som väger upp till 31,5 kg. Det torde därmed inte föreligga

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster.

några större svårigheter för myndigheten att avgöra vilka aktörer som bör omfattas av en tillsyn.

7.4.3 En ny reglering av tystnadsplikten för uppgifter om kontroll av försändelser

Förslag: Det ska föras in en ny paragraf i postlagen som anger att den som i befordringsverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter som rör kontroll av försändelser, inte obehörigen får röja eller utnyttja vad denne har fått veta. Tystnadsplikten ska omfatta uppgifter som gäller

1. att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. RB,
2. att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen, eller
3. att hålla kvar försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen eller enligt 11 § inregränslagen, eller uppgifter om ett efterföljande beslag enligt 22 § smugglingslagen.

Regleringen i 2 kap. 14 § postlagen innehåller, förutom bestämmelser om tystnadsplikt för uppgifter som rör kontroll av försändelser, även de grundläggande bestämmelserna om tystnadsplikt för uppgifter som rör särskilda brev och andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med postverksamheten när det gäller befordran av brev. För att förenkla och förtydliga regleringen bör de bestämmelser som avser tystnadsplikt för uppgifter om olika former av kontroll av försändelser lämpligen brytas ut från 2 kap. 14 § postlagen och läggas i en egen paragraf.

Den nya paragrafen om tystnadsplikt för uppgifter som rör kontroll av försändelser bör innehålla de nuvarande bestämmelserna om tystnadsplikt för uppgifter som gäller att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. RB samt den nyligen införda regleringen om tystnadsplikt för åtgärder enligt tullagen, inregränslagen och smugglingslagen (2 kap. 14 § första stycket 3 och 4 postlagen). Dessutom bör paragrafen, som framgått ovan, innehålla en ny bestämmelse som innebär att tystnadsplikt gäller för uppgifter som handlar om att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen.

Reglerna om tystnadsplikt bör utformas på ett sådant sätt att det inte råder någon tvekan om vilka aktörer som omfattas av tystnadsplikten. För att avgränsa de aktörer som bör omfattas av regleringen hade det varit möjligt att ange att tystnadsplikten, förutom att gälla i postverksamhet, även ska gälla för posttjänster (jfr förslaget i SOU 2020:16). Med *posttjänst* avses enligt definitionen i postlagen insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning. Med *postförsändelse* avses i postlagen en adresserad försändelse som väger högst 20 kg. Genom att använda sig av begreppet posttjänst i den nya regleringen skulle således paket som väger upp till 20 kg omfattas av tystnadsplikten. På så sätt skulle tystnadsplikt troligen gälla för uppgifter om de flesta försändelser som kan bli föremål för en kontroll. Vid kontroll av en tyngre försändelse skulle det dock inte föreligga någon tystnadsplikt enligt postlagen.

I 27 kap. 9 § RB används begreppet befordringsföretag för att definiera de företag hos vilka en postkontroll kan ske. Begreppet används också i preventivlagen och lagen om särskild utlänningskontroll. Även i tullagen och inregränslagen används begreppet, även om det där har en något snävare innebörd.

Definitionerna i postlagen bör inte sätta gränserna för vilka aktörer som kan omfattas av tystnadsplikten. Regleringen bör i stället utformas så att tystnadsplikten omfattar samtliga aktörer hos vilka en kontroll av en försändelse kan ske. Genom att använda sig av begreppet befordringsverksamhet i den föreslagna bestämmelsen säkerställs att samtliga aktörer som kan få del av uppgifter om aktuella kontroller omfattas av tystnadsplikten. Regleringen om tystnadsplikt blir på så sätt heltäckande. Genom att använda sig av begreppet befordringsverksamhet uppkommer inte heller något behov av att postlagens definitioner ändras.

Tystnadsplikten bör gälla såväl det förhållandet att en kontroll har förekommit som de uppgifter som angår det särskilda ärendet. Tystnadsplikten bör därutöver naturligen gälla även i förhållande till avsändaren och mottagaren. Den föreslagna regleringen bör dock innehålla ett obehörighetsrekvisit. Det kan nämligen finnas situationer där ett utlämnande av uppgifter kan vara korrekt, t.ex. om det skulle följa av annan författning. Ett obehörighetsrekvisit finns i den nuvarande regleringen i postlagen liksom i motsvarande bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation, tullagen och inregränslagen.

Med befodringsföretag avses i tullagen och inregränslagen såväl postbefodringsföretag som kurirföretag (se prop. 2020/21:49 s. 49). Med hänsyn till att den här föreslagna paragrafen omfattar samtliga befodringsföretag som träffas av den reglering som gäller för Tullverket, kan de bestämmelser om tystnadsplikt som nyligen har tagits in i tullagen och inregränslagen utmönstras.

Som tidigare framgått föreslås i betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) att tystnadsplikten i postlagen även bör omfatta uppgifter som gäller att hålla kvar försändelser enligt en ny lag om särskild kontroll av vissa utlännningar. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. En ny reglering om tystnadsplikt för uppgifter om det aktuella tvångsmedlet kan med fördel föras in som en ytterligare punkt i den här föreslagna paragrafen.

7.4.4 Ett nytt kapitel om tystnadsplikt i postlagen

Förslag: Det ska föras in ett nytt kapitel i postlagen som samlar regleringen om tystnadsplikt för uppgifter om kontroll av försändelser och lagens övriga bestämmelser om tystnadsplikt. Det ska framgå av 1 kap. 1 § postlagen att lagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt.

Bestämmelserna om tystnadsplikt i postlagen är i dag placerade i lagens andra kapitel. Kapitlet innehåller bestämmelser om postverksamhet, dvs. regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. De skyldigheter som föreskrivs i kapitlet gäller endast för sådana postoperatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet i Sverige. Den ovan föreslagna regleringen om tystnadsplikt för uppgifter om olika former av kontroll av försändelser kommer dock att omfatta fler aktörer än de som bedriver postverksamhet. För att inte systematiken i postlagen ska luckras upp kan det därför vara lämpligt att föra in den nya paragrafen på annat håll i lagen, förslagsvis i ett nytt, femte kapitel. Dessutom vore det lämpligare att samla samtliga bestämmelser om tystnadsplikt i lagen i ett eget, nytt, kapitel. På så sätt skapas en samlad reglering om tystnadsplikt i lagen som omfattar både den tystnadsplikt som endast gäller för postverksamheten och den som även omfattar fler aktörer. En samlad regler-

ing om tystnadsplikt skulle innebära ökad överskådlighet, vilket skulle förenkla för tillämparna. En sammanhållen reglering om tystnadsplikt är således att föredra framför en som är uppdelad på flera kapitel. Genom att föra in bestämmelserna om tystnadsplikt i ett eget kapitel blir det också tydligt att bestämmelserna har en viss särställning i postlagen.

Postlagens tillämpningsområde framgår av 1 kap. 1 §. I paragrafen anges att det i lagen finns bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst. I förtydligande syfte bör det i paragrafen även anges att lagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt.

Enligt 15 § postförordningen får Post- och telestyrelsen meddela de verkställighetsföreskrifter som behövs för tillämpningen av postlagen i fråga om bl.a. tillsyn. Bestämmelsen skulle kunna tillämpas av Post- och telestyrelsen även när den utövar tillsyn över efterlevnaden av den föreslagna nya regleringen om tystnadsplikt för uppgifter om olika former av postkontroller. Den aktuella regleringen i postförordningen innebär visserligen ingen rätt för myndigheten att meddela föreskrifter som innebär ytterligare åligganden för den enskilde (jfr prop. 1973:90 s. 211). Det är därmed tveksamt om bestämmelsen kan användas av Post- och telestyrelsen för att införa föreskrifter som förpliktar aktörer inom befordringsverksamheten att lämna uppgifter om sin tillämpning av bestämmelserna om tystnadsplikt. En sådan föreskrift synes dock inte vara nödvändig, eftersom det redan av 4 kap. 14 § postlagen följer att Post- och telestyrelsen har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Här lämnade förslag påkallar inga ändringar eller förtydliganden i postförordningen. För det fall det bedöms finnas skäl att ålägga berörda aktörer att t.ex. införa och dokumentera rutiner eller redovisa uppgifter på visst sätt, bör det emellertid föras in ett särskilt bemyndigande för Post- och telestyrelsen att meddela sådana föreskrifter.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bedömning: Författningsförslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2022. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

De föreslagna författningsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2022. Tidpunkten torde ge berörda aktörer tillräcklig tid för att införa nya rutiner och genomföra eventuella utbildningsinsatser.

Några övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

9 Förslagens konsekvenser

9.1 Inledning

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

9.2 Utredningens uppdrag och förslag

Utredningens huvuduppdrag är att se över postlagens bestämmelser om tystnadsplikt m.m. i syfte att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot och förhindra illegal handel via post med bl.a. narkotika, vapen och explosiva varor. Det ingår också i uppdraget att överväga och lämna förslag på en reglering i postlagen som tillgodoser behovet av tystnadsplikt för uppgifter som handlar om att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och att analysera och bedöma om tystnadsplikten enligt postlagen har en lämplig utformning i förhållande till bestämmelserna i 27 kap. RB om att hålla kvar och beslagta försändelser.

Sammanfattningsvis lämnar utredningen följande förslag.

- Det ska föras in en ny reglering i postlagen som ger aktörerna inom postverksamheten möjlighet att på eget initiativ bryta tystnadsplikten i postlagen och lämna uppgifter som rör misstanke om brott till en brottsbekämpande myndighet, om fängelse är föreskrivet för brottet.

- Möjligheten för brottsbekämpande myndigheter att från postverksamheten begära ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikten i postlagen ska utökas till att omfatta brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller brottslig verksamhet som innefattar ett sådant brott.
- Det ska göras en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att Post- och telestyrelsen får större möjligheter att lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter.
- Tystnadsplikten i postlagen ska omfatta även uppgifter som gäller att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen.
- Tystnadsplikten i postlagen för uppgifter om kontroll av försändelser ska omfatta verksamheten hos alla befordringsföretag, dvs. även verksamheten hos aktörer som befordrar paket. Den särskilda regleringen om tystnadsplikt för s.k. kurirföretag i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och tullagen (2016:253) kan därför upphävas.
- Bestämmelserna om tystnadsplikt i postlagen ska samlas i ett nytt, femte kapitel.

För en närmare redogörelse av utredningens förslag hänvisas till avsnitt 6 och 7. I dessa avsnitt framgår också vilka alternativa lösningar som har övervägts.

9.3 Konsekvenser för samhället

En stor del av narkotikaförsäljningen sker i dag via internet. Handeln över nätet innebär att enskilda på ett enkelt sätt kan få tillgång till narkotika och andra missbrukssubstanser och få dem levererade med post. Den ökade tillgången via internet innebär bl.a. att narkotika sprids till orter och platser där någon fysisk droghandel inte sker. För den som är bosatt i glesbygd är inköp över internet ofta det enda sättet att få tillgång till narkotika och andra missbrukssubstanser.

Förslagen om ökade möjligheter att bryta tystnadsplikten i postlagen innebär bl.a. att det införs en möjlighet för aktörerna inom postverksamheten att på eget initiativ kontakta brottsbekämpande myndigheter och lämna uppgifter om brevfrändelser som kan misstänkas innehålla narkotika eller andra illegala varor. Förslaget kommer, tillsammans med övriga föreslagna lättnader i tystnadsplikten i postlagen och offentlighets- och sekretesslagen, att innebära ökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att bekämpa handeln med narkotika och andra illegala varor över internet. Tillgången till narkotika i samhället kan på så sätt begränsas och användningen av narkotika förebyggas. Även skador och dödsfall till följd av narkotikabruk kan komma att minska. De föreslagna utökade möjligheterna att bryta tystnadsplikten kan således förväntas ha positiva effekter för arbetet med att uppnå ett narkotikafritt samhälle.

De utvidgade möjligheterna att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna kan även förväntas ha positiva effekter för arbetet med att uppnå ett samhälle fritt från andra farliga och illegala varor, såsom vapen och explosiva varor. Detta kommer att bidra till ett tryggare samhälle.

9.4 Konsekvenser för brottsbekämpningen

Verksamhet som består i försäljning av narkotika och andra olagliga varor via internet är ofta svåråtkomlig för brottsbekämpande myndigheter. Kontakter mellan säljare och köpare sker vanligen via olika anonymiserings tjänster och betalningen sker i många fall i kryptovaluta. Det främsta sättet att angripa verksamheten är via distributionen av olagliga varor. Tillgång till information om misstänkta frändelser kan därför i många fall vara en förutsättning för att utredningar om misstänkt brottslighet där olagliga varor säljs via internet ska kunna inledas eller föras framåt. Genom utredningens förslag om ökade möjligheter att bryta tystnadsplikten i postlagen ges de brottsbekämpande myndigheterna ökade möjligheter att få tillgång till information som rör misstänkt illegal handel via post. Förslagen innebär att de brottsbekämpande myndigheterna kan få fler uppgifter om misstänkt brottslighet att arbeta vidare med och att möjligheterna att utreda ärenden som avser försäljning av narkotika m.m. via internet ökar. Fler tips om misstänkt olaglig hantering kan också innebära

större möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att spana mot och kartlägga misstänkta brott, vilket kan medföra stora fördelar i bevishänseende. De angivna författningsförslagen torde således medföra positiva effekter för det brottsbekämpande arbetet. Även förslaget om att Post- och telestyrelsen ska få större möjligheter att lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter bedöms ha sådana effekter.

Förslagen om utökad tystnadsplikt för uppgifter om kontroll av försändelser kan också förväntas ha positiva effekter för brottsbekämpningen, eftersom en mer omfattande tystnadsplikt kan medföra att kontrollerna blir mer effektiva.

9.5 Konsekvenser för företag

9.5.1 Vilka som berörs

Förslagen om lättnader i tystnadsplikten

De förslag som innebär lättnader i tystnadsplikten enligt postlagen kommer i första hand att beröra de postoperatörer som bedriver postverksamhet och därmed distribuerar brev i Sverige. Det finns för närvarande omkring 30 postoperatörer som har tillstånd att bedriva inrikes brevbefordran i landet. Den absolut största postoperatören är Postnord Group AB som står för knappt 80 procent av marknaden för utdelade brev. Den främsta, och numera huvudsakliga, konkurrenten på brevmarknaden är Citymail Sweden AB (tidigare Bring Citymail Sweden AB). Citymail bedriver utdelningsverksamhet i mer än hälften av landet och levererar nästan 19 procent av breven. Således kan förslagen även komma att få betydelse för Citymail. Företaget befordrar dock endast försändelser från företag eller organisationer och inte från privatpersoner. För att använda sig av Citymails tjänster krävs också att 500 brev lämnas in vid samma tillfälle. Dessutom krävs en avsändare och returadress på samtliga brev. Det är således alltid möjligt att kontrollera vem som har skickat brev via Citymail. Det finns i dagsläget inga indikationer på att Citymail används för befordran av illegala varor.

Övriga postoperatörer befordrar endast brev från företag eller organisationer eller verkar på en mindre, lokal eller regional, marknad med förhållandevis små volymer. Enligt utredningens bedöm-

ning kommer författningsförslagen endast få marginell påverkan på dessa postoperatörer.

Förslagen om lättnader i tystnadsplikten enligt postlagen kommer att få betydelse för de företag som agerar som ombud för Postnord. Postnord har i dagsläget drygt 1 600 s.k. postombud och 300 fristående utlämningsställen, där det är möjligt att lämna och hämta brev och paket eller uträtta andra postärenden. Postnords ombud utgörs huvudsakligen av dagligvarubutiker av varierande storlek. Det förekommer också att ombuden utgörs av mindre tobaksbutiker och bensinstationer. Citymail har inga postombud.

Regleringen om tystnadsplikt i postlagen omfattar inte befordran av paket. De förslag om lättnader i tystnadsplikten som lämnas kommer därför inte att få några konsekvenser för de företag som endast levererar paket eller för de företagens ombud.

Förslagen om tystnadsplikt för uppgifter om postkontroller

Utredningens förslag om en utökad tystnadsplikt för uppgifter om kontroll av försändelser innebär dels att tystnadsplikten i postlagen även ska gälla för sådana kontroller som utförs med stöd av bestämmelser i preventivlagen, dels att regleringen om tystnadsplikt även ska gälla för aktörer utanför postverksamheten, nämligen för all befordringsverksamhet där en postkontroll kan ske. I praktiken innebär den senare förändringen att tystnadsplikt även gäller för de aktörer som distribuerar paket, i den mån en brottsbekämpande myndighet utför en kontroll av en försändelse som en sådan aktör distribuerar.

Postkontroll ingår inte i den redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel som regeringen årligen sammanställer till riksdagen. Det finns därför inte någon samlad statistik över hur många postkontroller som utförs varje år. Det kan dock konstateras att postkontroll används mer sällan än andra tvångsmedel. En kartläggning från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) visar att det under åren 2012–2014 endast beslutats om kvarhållande av försändelse med stöd av rättegångsbalkens regler vid 22 tillfällen (se SIN:s uttalande med beslut 2016-02-17, dnr 151-2015). Kontroller med stöd av regleringen i preventivlagen är än mer ovanliga. Även möjligheten att lägga s.k. postspärr enligt den reglering som är tillämplig för Tullverket används sparsamt.

Förutom aktörerna inom postverksamheten kommer utredningens förslag om en utökad tystnadsplikt för uppgifter om kontroll av försändelser även att träffa de företag som endast distribuerar paket. Förslagen omfattar även s.k. kurirföretag, dvs. sådana beforderingsföretag som har egna sorteringscentraler och som ombesörjer hela transporten från avsändare till mottagare av en försändelse utan mellanhänder.

Marknaden för leverans av varuförsändelser, vanligen kallad paketmarknaden, är under stor förändring och stark tillväxt. Enligt uppgifter från Post- och telestyrelsen har 78 företag anmält att de tillhandahåller paketleveranstjänster i Sverige. Enligt Post- och telestyrelsen stod Postnord för drygt 40 procent av paketmarknaden år 2019. Näst störst, men mest verksam på utrikesmarknaden, var United Parcel Service (UPS) med drygt 20 procent av den totala paketmarknaden. Schenker och DHL hade drygt 10 procent var av marknaden. Andra företag på paketmarknaden är t.ex. TNT, Fedex, DSV, Jetpak, Best Transport och Bring Parcel (se Post- och telestyrelsens rapport Svensk postmarknad 2020, s. 40).

9.5.2 Konsekvenser för postverksamheten

För Postnord kommer förslagen om ökade möjligheter att bryta tystnadsplikten i postlagen att medföra ett behov av informations- och utbildningsinsatser. Det kommer också finnas behov av att utarbeta rutiner för hur ett uppgiftslämnande ska gå till. Således kommer förslagen att innebära en viss ökad tidsåtgång och administrativ börda för företaget. Även bedömningen av om ett utlämnande bör ske i det enskilda fallet kan komma att medföra viss ökad tidsåtgång för Postnord. Det får dock förmodas att det kommer att finnas väl utarbetade rutiner och kanaler för informationsutbytet.

Förslagen kommer också att ha positiva effekter för Postnord. Genom att det öppnas upp en ny möjlighet för verksamheten att på eget initiativ lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter, kan företaget tillse att det inte utnyttjas i brottsliga sammanhang. Förslagen innebär också att företagets personal får en möjlighet att ingripa och påverka sin arbetsmiljö i de fall där miss-tankar om brottslig verksamhet uppkommer.

Även för Postnords ombud kan de lämnade förslagen om lättnader i tystnadsplikten medföra ett visst behov av informations- och utbildningsinsatser. Företagen kan också komma att behöva utarbeta rutiner för hur ett utlämnande av uppgifter om misstänkta brott bör gå till. De flesta av företagen bör dock redan i dag ha rutiner för hur de hanterar misstänkta försändelser och uppgifter om misstänkta brott kopplade till t.ex. hanteringen av paket. Förslagen bedöms inte innebära en sådan påлага att de påverkar konkurrensförmågan för de aktuella företagen.

Vid utformningen av utredningens förslag har särskilda hänsyn tagits till små företag genom att regleringen om utlämnande av uppgifter har utformats som en möjlighet och inte en skyldighet att lämna uppgifter, se vidare i avsnitt 6.6.2.

Som framgått ovan är Postnord i praktiken den enda postoperatören för rikstäckande befordran av enstaka brev. Konsekvenserna för de omkring 30 företag, utöver Postnord, som för närvarande har tillstånd att bedriva postverksamhet bedöms därför bli obetydliga.

Den föreslagna regleringen om lättnader i tystnadsplikten kan komma att medföra att fler brev under befordran tas i beslag. Dessa brev kommer därmed att plockas ur postflödet. Förslagen bedöms i övrigt inte innebära några märkbara förseningar vid befordran av brev. Den föreslagna regleringen torde således inte innebära några konsekvenser som har betydelse för de krav på befordringstider som föreligger för brevbefordran.

De förslag som innebär en utökad tystnadsplikt för uppgifter om kontroll av försändelser bedöms inte innebära något behov av förändrade arbetsätt för aktörerna inom postverksamheten. Förslagen bedöms inte heller i övrigt medföra några konsekvenser för företagen.

9.5.3 Konsekvenser för befordringsverksamheten

Det är endast utredningens förslag om en utökad tystnadsplikt för uppgifter om användningen av postkontroller enligt 27 kap. RB och preventivlagen som berör sådana befordringsföretag som inte utövar postverksamhet och som hanterar försändelser som omfattas av nämnda regelverk. I praktiken torde inte den föreslagna regleringen innebära några förändrade arbetsmetoder för företagen, eftersom de redan i dag behandlar aktuella uppgifter konfidentiellt. Förslagen

medför dock att det införs ett straffansvar som kan drabba enskilda medarbetare för det fall regleringen om tystnadsplikt inte efterlevs. Det kan därför finnas anledning för aktörerna att tillse att deras riktlinjer i frågorna är uppdaterade och att personal och eventuella uppdragstagare informeras om lagregleringen. Frågorna bör dock vara relativt enkla för aktörerna att hantera och bedöms inte medföra några beaktansvärda administrativa kostnader. Eftersom förslagen om utökad tystnadsplikt omfattar samtliga berörda beforderingsföretag bedöms de inte påverka företagets konkurrensförmåga.

När det gäller tystnadsplikt för uppgifter om att hålla kvar försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen eller enligt 11 § inregränslagen eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, innebär utredningens förslag att regleringen om tystnadsplikt för s.k. kurirföretag flyttas från tullagen och inregränslagen till postlagen. Förslagen medför däremot inte några förändringar i sak för de berörda aktörerna.

9.6 Konsekvenser för enskildas personliga integritet

Meddelanden som skickas i brev, liksom andra uppgifter som rör breven, har ett högt skyddsvärde från integritetssynpunkt. Förslaget om att aktörerna inom postverksamheten på eget initiativ ska kunna lämna uppgifter om misstänkta brev försändelser och enskildas förbindelser med postverksamheten till brottsbekämpande myndigheter, innebär dock inte att aktörerna får rätt att öppna eller läsa brev. Ett sådant förfarande kommer alltjämt att vara straffbart som brytande av posthemlighet enligt 4 kap. 8 § BrB. Den föreslagna regleringen innebär inte heller att brev ska lämnas över till en brottsbekämpande myndighet. Regleringen medför endast att aktörerna inom postverksamheten får en möjlighet att vid misstanke om brott anmäla det till en brottsbekämpande myndighet. Det blir därefter upp till myndigheten att avgöra om en förundersökning bör inledas och vilka eventuella förundersökningsåtgärder som i så fall kan vara aktuella att vidta.

Förslagen om att tystnadsplikten i postlagen och offentlighets- och sekretesslagen ska kunna brytas i fler fall än i dag i kontakter med brottsbekämpande myndigheter, kan visserligen innebära att fler brev kan komma att tas i beslag och därefter läsas av brottsbekämpande myndigheter. Vidare kan fler uppgifter om enskilda som kan

misstänkas för brott komma till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom. De lämnade förslagen kan därmed innebära en viss ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet. De uppgifter som lämnas kommer dock hos de brottsbekämpande myndigheterna att omfattas av sekretess till skydd för bl.a. den enskildes personliga förhållanden. Uppgifterna kommer också att skyddas av den dataskyddsreglering som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna och de andra regler som styr dessa myndigheters uppdrag och verksamhet. Förslagens konsekvenser för enskilda är därmed begränsade och får anses vara proportionerliga och acceptabla i förhållande till samhällsintresset av att bekämpa brott.

9.7 Konsekvenser för staten

9.7.1 Brottsbekämpande myndigheter

De förslag som innebär lättnader i tystnadsplikten i postlagen och i offentlighets- och sekretesslagen kommer att innebära att främst Polismyndigheten, men även Tullverket och möjligen Säkerhetspolisen kan få del av fler uppgifter om misstänkta brott. Förslagen kan medföra att det under en övergångsperiod krävs vissa informations- och utbildningsinsatser. Det kan även behöva utvecklas nya rutiner för hur de aktuella uppgifterna bör hämtas in. Kostnaderna för detta bedöms vara marginella och ryms inom befintliga anslag.

9.7.2 Rättskedjan

De brottsbekämpande myndigheternas ökade tillgång till information om misstänkt illegal handel via post kan medföra en viss ökad ärende- och måltillströmning hos domstolarna. Ökningen bedöms dock kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. I övrigt bör förslaget inte innebära någon effekt för domstolarna eller andra aktörer inom rättskedjan.

9.7.3 Post- och telestyrelsen

Förslaget som innebär att Post- och telestyrelsen ska ha möjlighet att lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter i fler situationer än i dag har betydelse för Post- och telestyrelsens arbete med s.k. obeställbara brev, dvs. brev som av någon anledning inte har kunnat delas ut till adressaten. Den föreslagna regeländringen innebär att myndigheten i fler fall än i dag har möjlighet att kontakta brottsbekämpande myndigheter när t.ex. misstänkt narkotika hittas i en sådan brevöversändelse. Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Post- och telestyrelsen.

Förslaget som innebär att tystnadsplikten i postlagen för uppgifter om kontroll av försändelser även ska omfatta befodringsföretag som distribuerar paket, medför ett visst utökat tillsynsansvar för Post- och telestyrelsen. Tillsynen kan främst komma att avse att kontrollera att berörda befodringsföretag har rutiner för hanteringen av de känsliga uppgifterna och att personalen erhåller erforderlig utbildning i frågan. Tillsynen bedöms inte innebära någon nämnvärd påfåga för tillsynsmyndigheten, eftersom den redan i dag har tillsynsansvaret för aktuella aktörer enligt den s.k. paketförordningen och den lag som kompletterar förordningen¹. Kostnaden för arbetet torde kunna finansieras inom myndighetens nuvarande ekonomiska ram.

9.8 Förslagens förhållande till EU-rätten och internationell rätt

Regleringen på postområdet styrs av Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, det s.k. postdirektivet. I direktivet fastställs gemensamma regler för tillhandahållande av posttjänster och samhällsomfattande posttjänster inom unionen. Postdirektivet kompletteras av den tidigare nämnda paketförordningen. Varken postdirektivet eller paketförordningen innehåller någon särskild reglering om tystnadsplikt eller om möjligheterna för aktörerna

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster och lagen (2019:181) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster.

inom postverksamheten att lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter.

Sverige är anslutet till FN:s Världspostförening (Universal Postal Union, UPU) och har ingått de fördrag som är knutna till föreningen, de s.k. världspostfördragen. Den materiella världspoststrätten finns i världspostkonventionen med tillhörande tillämpningsföreskrifter. Inte heller världspostkonventionen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt eller möjligheten för aktörerna inom postverksamheten att lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter.

Enligt utredningens bedömning har de förslag som lämnas inte någon inverkan på Sveriges åtaganden enligt EU-rätten eller internationell rätt.

9.9 Särskilda hänsyn när det gäller tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Av effektivitetsskäl föreslås författningsförslagen träda i kraft så snart som möjligt. Så torde kunna ske tidigast den 1 juli 2022. Tidpunkten bör ge aktuella aktörer tillräcklig tid för att införa nya rutiner och genomföra nödvändiga utbildningsinsatser.

9.10 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte har några konsekvenser för miljön, det kommunala självstyret, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

10 kap.

23 § Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,
2. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller

3. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168).

Paragrafen innehåller sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör för myndigheter som omfattas av sekretess enligt lagrum som räknas upp i paragrafen, att lämna uppgifter som angår vissa allvarliga brott eller försök till vissa allvarliga brott till en brottsbekämpande myndighet.

En mindre justering har gjorts i paragrafen genom att hänvisningen till 29 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) har strukits. Justeringen innebär att sekretessen enligt 29 kap. 1 §, som avser postförsändelser och som är tillämplig för Post- och telestyrelsen, i stället kan brytas med stöd av den sekretessbrytande regleringen i 10 kap. 24 § OSL.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.5.

44 kap.

4 § Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. 5 kap. 1 § första stycket 1 och 2 § postlagen (2010:1045),

2. 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om innehållet i ett elektroniskt meddelande eller som annars rör ett särskilt sådant meddelande, och

3. 6 kap. 21 § lagen om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befodringsföretag, om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

I paragrafen finns bestämmelser om när den tystnadsplikt som följer av bestämmelser i postlagen och lagen om elektronisk kommunikation inskränker rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Punkten 1 ändras till följd av att bestämmelserna om tystnadsplikt i postlagen justeras och flyttas till ett nytt, femte kapitel. Ändringarna i postlagen innebär bl.a. att regleringen om tystnadsplikt i postlagen även gäller för uppgifter som handlar om att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen). Även tystnadsplikten för dessa uppgifter har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Punkterna 2 och 3 är oförändrade.

5 § Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, *och*

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

I paragrafen finns bestämmelser om när den tystnadsplikt som följer av vissa bestämmelser om tystnadsplikt i annan lagstiftning inskränker rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Paragrafen ändras på så sätt att punkterna 6 och 7 tas bort. Ändringarna är en följd av att 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och 4 kap. 23 a § tullagen (2016:253) upphävs och att den tystnadsplikt som följer av paragraferna förs in i 5 kap. 2 § postlagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

10.2 Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

1 kap.

1 § I denna lag finns bestämmelser om postverksamhet, samhällsomfattande posttjänst *och tystnadsplikt*.

I paragrafen, som anger postlagens tillämpningsområde, har i förtydligande syfte tillagts att det i lagen finns bestämmelser om tystnadsplikt. Dessa bestämmelser finns i lagens femte kapitel.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

5 kap. Tystnadsplikt

Tystnadsplikt i postverksamhet

1 § *Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som avses i 1 eller 2, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått veta. Tystnadsplikten omfattar*

- 1. uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten, eller*
- 2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev.*

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte i förhållande till avsändaren eller mottagaren av brevet.

För uppgifter om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon ut-sätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

I paragrafen finns bestämmelser om tystnadsplikt i postverksamhet. Bestämmelserna förs över från den upphävda 2 kap. 14 § postlagen och ändras på så sätt att första stycket 3 och 4 utgår. De bestämmelserna återfinns i 2 §. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 7.4.4. Därutöver görs vissa mindre språkliga justeringar i paragrafen, utan att någon ändring i sak är avsedd.

Tystnadsplikt i befordringsverksamhet

2 § *Den som i befordringsverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som avses i 1–3, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått veta. Tystnadsplikten omfattar uppgifter som gäller*

- 1. att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken,*
- 2. att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller*
- 3. att hålla kvar försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen (2016:253) eller enligt 11 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, eller uppgifter om ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för uppgifter om vissa former av kontroll av försändelser. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Regleringen innebär att tystnadsplikt gäller för den som i befordringsverksamhet har fått del av eller tillgång till sådana uppgifter som räknas upp i punkterna 1–3. Med befordringsverksamhet avses såväl postverksamhet som annan verksamhet där brev, paket eller andra fysiska försändelser befordras. Således omfattar tystnadsplikten enligt paragrafen även de som deltar i verksamheten hos åkeri- och budföretag i de fall de har tillgång till sådana uppgifter avses i punkterna 1–3. Regleringen är inte tillämplig för den som befordrar elektronisk post via ett elektroniskt kommunikationsnät. För sådan befordran tillämpas reglerna om hemliga tvångsmedel på teleområdet. Regleringen gäller inte heller för telegram, eftersom den typen av försän-

delse inte längre skickas via befordringsföretag (jfr SOU 2017:100 s. 450 och SOU 2020:16 s. 433). I begreppet befordringsverksamhet innefattas verksamhet som utförs av s.k. kurirföretag, dvs. sådana befordringsföretag som har egna sorteringscentraler och som ombesörjer hela transporten av en försändelse utan mellanhänder (se prop. 2020/21:49 s. 20 f. och 50). Eftersom tystnadsplikten enligt regleringen även omfattar verksamheten vid kurirföretag, har den särskilda regleringen i 11 a § inregränslagen och 4 kap. 23 a § tullagen om tystnadsplikt för den som i ett sådant företag har fått del av eller tillgång till uppgifter om att hålla kvar försändelser m.m., upphävts.

Tystnadsplikten gäller, i motsats till vad som föreskrivs i 1 §, även i förhållande till avsändaren och mottagaren av en försändelse. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (jfr prop. 1980/81:28 s. 23).

Punkterna 1 och 3 återfanns tidigare i den nu upphävda 2 kap. 14 § postlagen. Vissa språkliga justeringar har gjorts i punkterna, utan att någon ändring i sak är avsedd.

Punkten 2 är ny. Den innebär att tystnadsplikt även omfattar uppgifter som gäller att undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt preventivlagen. Tystnadsplikten gäller såväl det förhållandet att tvångsmedel har förekommit som de uppgifter som angår det särskilda ärendet.

Bestämmelser som bryter tystnadsplikten

3 § *Den som bedriver postverksamhet och har fått del av eller tillgång till uppgifter som avses i 1 § första stycket ska på begäran lämna uppgift om*

1. en enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. en enskilds adress till Kronofogdemyndigheten, om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

3. en enskilds adress till Skatteverket, om verket behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481) och verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende, eller

4. en enskilds adress till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, om dessa behöver uppgiften för kontroll av rätten till ersättning och myndigheten i fråga finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende.

Den som bedriver postverksamhet och har fått del av eller tillgång till uppgifter som avses i 1 § första stycket ska på begäran även lämna uppgift som rör misstanke om brott eller brottslig verksamhet till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet eller den brottsliga verksamheten. Uppgiften får dock endast lämnas, om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller om den brottsliga verksamheten innefattar ett sådant brott.

I paragrafen finns bestämmelser som bryter tystnadsplikten enligt 1 § första stycket. Bestämmelserna överförs från den upphävda 2 kap. 15 § postlagen. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 7.4.4.

I första stycket har det endast gjorts vissa mindre språkliga justeringar utan att någon förändring i sak är avsedd.

Det som föreskrivs i andra stycket återfanns tidigare i 2 kap. 15 § andra stycket postlagen. Enligt bestämmelsen är den som bedriver postverksamhet skyldig att på begäran lämna en uppgift som rör misstanke om brott eller brottslig verksamhet till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet eller den brottsliga verksamheten. Regleringen innebär en uppgiftsskyldighet för postverksamheten i förhållande till brottsbekämpande myndigheter. Bestämmelsen ändras på så sätt att uppgifter endast får hämtas in av brottsbekämpande myndigheter om misstanken rör ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller om den brottsliga verksamheten innefattar ett sådant brott. Tidigare gällde att det för brottet inte fick vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Bestämmelsen ändras också genom att det tydliggörs att regleringen får användas av brottsbekämpande myndigheter även för att hämta in uppgifter i underrättelseverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4.

4 § *Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 1 § första stycket, får lämna en uppgift som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet.*

Paragrafen, som är ny, ger den som omfattas av tystnadsplikt enligt 1 § första stycket möjlighet att under vissa omständigheter bryta tystnadsplikten i kontakter med brottsbekämpande myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Regleringen gäller för alla som till följd av sin anställning eller motsvarande anknytning till postverksamhet – t.ex. inhyrd personal eller entreprenörer – har deltagit i verksamheten och därigenom har fått tillgång till sådana uppgifter som omfattas av tystnadsplikten. Paragrafen möjliggör för dessa aktörer att på eget initiativ lämna uppgifter om misstänkta brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Det är inte fråga om någon allmän skyldighet att lämna uppgifter, utan om en möjlighet att göra det.

Beträffande brottets svårhet gäller att fängelse ska ingå i straffskalan. Därmed torde alla de brott som kan antas bli aktuella komma att uppfylla detta krav. Bestämmelsen kan t.ex. användas för att lämna ut uppgifter om ett särskilt brev som misstänks innehålla narkotika eller dopningsmedel eller för att lämna uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev med sådant innehåll. Frågan om uppgifter ska lämnas eller inte beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Rekviritet misstanke om brott torde alltid vara uppfyllt så snart det i posthanteringen upptäcks något som ger anledning att tro att hanteringen av en försändelses innehåll är olaglig eller att särskilda villkor ska vara uppfyllda för att hanteringen ska vara laglig. Det som kan väcka misstankar kan t.ex. vara en försändelses lukt eller utseende. Om ett brev är identiskt med ett tidigare brev som har innehållit t.ex. vapen eller narkotika, kan också en misstanke uppkomma. Misstankar kan även uppstå t.ex. på grund av en logotyp på ett kuvert som man vet kommer från en viss webbsida, eller på grund av kännedom om mottagaren eller avsändaren.

Formerna för hur ett utlämnande ska gå till bör utformas i interna arbetsrutiner.

Skyldighet att bistå myndighet

5 § Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 1 § bistå Tullverket vid kontroll av 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 vid misstanke om att en postförsändelse innehåller något av följande som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:

1. narkotika,
2. skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
3. sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller
4. sådana explosiva varor som avses i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Paragrafen motsvarar den upphävda 2 kap. 16 § postlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4. Bestämmelserna i paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till den upphävda 2 kap. 14 § ersätts av en hänvisning till 5 kap. 1 §. En mindre språklig justering har även gjorts i paragrafen.

Sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen

6 § I det allmännas verksamhet ska offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas i stället för 1–4 §§.

Paragrafen motsvarar den upphävda 2 kap. 17 § postlagen och ändras endast på så sätt att hänvisningen till de upphävda 2 kap. 14 och 15 §§ ersätts av en hänvisning till 5 kap. 1–4 §§. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

Straffansvar

7 § Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Paragrafen motsvarar den upphävda 2 kap. 18 § postlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

Kommittédirektiv 2020:51

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 döds-

fall 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 tulllagen (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, förfalskade 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. Förslagets 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 utlänningsärenden 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)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
sambhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso-
och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter.
[22]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]