



Granskning av underrättelser om beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat samtliga underrättelser om beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation som kom in till nämnden under år 2014. Nämnden mottog under året 701 underrättelser avseende 855 beslut från polismyndigheterna (med undantag för Säkerhetspolisen) och Tullverket.

Granskningen visar sammantaget att myndigheterna i de flesta fall handlägger inhämtningsärenden på ett tillfredsställande sätt och att hanteringen av underrättelseskyldigheten förbättrats i förhållande till åren 2012 och 2013.

Nämnden har dock iakttagit vissa brister. Ett fåtal underrättelser innehåller felaktiga eller ofullständiga uppgifter och andra har lämnats för sent. Vidare har det i ett fåtal underrättelser angetts att beslut fattats om realtidsinhämtning för en tid som överstiger en månad från dagen för beslutet. I vissa fall, när nämnden har begärt in handlingar i inhämtningsärenden, har skälen för beslut om inhämtning av uppgifter inte dokumenterats på ett tillfredsställande sätt. Nämnden utgår från att myndigheterna åtgärdar dessa brister.

När det gäller realtidsinhämtning beslutar myndigheterna som regel om inhämtning av uppgifter för den maximala tidsperioden om månad från dagen för beslutet. Nämnden vill därför erinra om proportionalitetsprincipen i 2 § inhämtningslagen.

2. BAKGRUND

Inhämtning av uppgifter som sker enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) utgör ett hemligt tvångsmedel. I förarbetena till inhämtningslagen betonas att informationsinhämtning i underrättelseverksamheten ställer höga krav på en systematisk och kontinuerlig efterhandskontroll och tillsyn av verksamhetens

lagenlighet, enhetlighet och lämplighet.¹ Mot den bakgrunden beslutade nämnden den 23 januari 2014 att samtliga underrättelser som kom in till nämnden år 2014 skulle granskas i syfte att kontrollera om besluten fattats i enlighet med lag eller annan författning.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen får bara ske i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamhet beskrivs ofta vara i huvudsak inriktad på att avslöja om en viss inte närmare specificerad brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås.²

En ytterligare förutsättning för att inhämtning av uppgifter ska få ske enligt inhämtningslagen är att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar antingen brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (2 § första punkten inhämtningslagen) eller vissa särskilt angivna brott med minimistraff som understiger fängelse i två år men som anses särskilt samhällsfarliga (3 §). Kravet på att åtgärden ska vara av särskild vikt innefattar enligt förarbetena både ett kvalitetskrav på de upplysningar som åtgärden kan ge och ett krav på behovet av inhämtningen i det enskilda fallet. Bedömningen får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna antaganden utan måste grundas på faktiska omständigheter.³

Till detta kommer att uppgifter får hämtas in endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse (2 § andra punkten).

Tre olika typer av uppgifter får hämtas in med stöd av lagen. Den första typen är uppgifter om meddelanden som har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress. I begreppet adress ingår bland annat e-postadress och olika typer av nummer, såsom IMEI-nummer.⁴ Den andra typen är uppgifter om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område. Den tredje typen är uppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. För de två först nämnda typerna av uppgifter får inhämtning ske enbart av historiska uppgifter medan för den sist angivna typen av uppgifter får inhämtning ske av såväl realtidsuppgifter som av historiska uppgifter (1 §).

¹ Prop. 2011/12:55 s. 68.

² A. prop. s. 82.

³ A. prop. s. 121.

⁴ A. prop. s. 62.

I ett beslut om inhämtning av uppgifter ska anges vilken brottslig verksamhet och vilken tid beslutet avser samt vilket telefonnummer eller annan adress, vilken elektronisk kommunikationsutrustning eller vilket geografiskt område beslutet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, när det gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (5 §).

Nämnden ska underrättas om ett beslut enligt inhämtningslagen senast en månad efter det att ärendet om inhämtning avslutades (6 §).

4. GRANSKNINGEN

Granskningen har omfattat samtliga underrättelser som kom in till nämnden under år 2014. Nämnden har i vissa inhämtningsärenden begärt in handlingar i syfte att granska förhållandena kring och grunden för besluten. Vad som då framkommit har nämnden behandlat i tio olika uttalanden.⁵

Under år 2014 mottog nämnden 701 underrättelser från de brottsbekämpande myndigheterna (med undantag för Säkerhetspolisen)⁶ avseende 855 beslut⁷. År 2013 inkom 563 underrättelser som avsåg 722 beslut och under andra halvåret år 2012 inkom 234 underrättelser som avsåg 310 beslut. Inhämtningslagen trädde i kraft den 1 juli 2012.

5. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING

5.1 Vissa uppgifter är felaktiga eller utelämnas

I ett fåtal underrättelser har vissa grundläggande uppgifter angetts felaktigt eller utelämnats, t.ex. uppgift om vilken tidsperiod, vilken brottslig verksamhet eller vilken eller vilka av de tre punkterna i 1 § inhämtningslagen som ett beslut avsett.

⁵ Se nämndens uttalanden under åren 2014 och 2015 i ärendena med dnr 157-2014 (Polismyndigheten i Västmanlands län), dnr 158-2014 (Polismyndigheten i Blekinge län), dnr 269-2014 (Tullverket), dnr 895-2014 och 896-2014 (Polismyndigheterna i Västernorrlands län och i Östergötlands län), dnr 2089-2014 (Polismyndigheten i Uppsala län), dnr 2097-2014 (Säkerhetspolisen), dnr 2099-2014 (Polismyndigheten i Skåne), dnr 2102-2014 (Polismyndigheten i Västra Götaland) och dnr 2113-2014 (Rikskriminalpolisen).

⁶ Motsvarande uppgift för Säkerhetspolisen omfattas av sekretess och redovisas inte i detta uttalande.

⁷ Med beslut avses i detta uttalande beslut om inhämtning av uppgifter under en viss begränsad tid från i) ett telefonnummer eller annan adress, ii) en viss elektronisk kommunikationsutrustning eller iii) ett visst geografiskt område. I de fall inhämtningen av uppgifter har skett från t.ex. samma telefonnummer eller elektroniska kommunikationsutrustning vid olika tidpunkter har inhämtningen ansetts utgöra flera beslut. Ett beslut kan alltså inte omfatta flera telefonnummer, adresser eller kommunikationsutrustningar.

I förhållande till två myndigheter har nämnden i särskilda uttalanden behandlat utformningen av sådana underrättelser. I det första uttalandet konstaterade nämnden att Tullverket till följd av skrivfel i underrättelser angett att myndigheten fattat beslut om inhämtning av uppgifter i realtid under två månader.⁸ I det andra uttalandet konstaterade nämnden att beslutsblanketter vid Polismyndigheten i Skåne fått ett annat innehåll än vad som faktiskt beslutats och att innehållet trots detta inte ändrats.⁹

I övriga fall som bristfälliga underrättelser har lämnats har myndigheterna efter uppmaning kompletterat med korrekta och fullständiga uppgifter. Nämnden vill i detta sammanhang erinra om de formkrav som finns i fråga om besluten (5 § inhämtningslagen). Att formkraven uppfylls är av vikt för att möjliggöra en effektiv tillsyn, och torde även vara av betydelse för den interna kontrollen.

5.2 Underrättelser lämnas för sent

Nämnden ska senast en månad efter det att ärendet om inhämtning avslutades underrättas om ett beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen (6 § inhämtningslagen). Nämnden har tidigare uttalat att ett ärende om inhämtning får anses avslutat senast när begärda uppgifter kommer den beslutande myndigheten tillhanda.¹⁰

Beträffande drygt 100 underrättelser kan det ifrågasättas om nämnden har underrättas i rätt tid. De flesta av dessa underrättelser har kommit in till nämnden drygt en månad efter det att besluten fattats. Därtill kommer ett fåtal underrättelser som inkommit först flera månader, och i två fall först ett år, efter det att besluten fattats. I de senare fallen har underrättelserna lämnats för sent. I missiv till underrättelser har en myndighet förklarat att vissa av dröjsmålen uppstått med anledning av bristande rutiner. Nämnden utgår från att rutinerna förbättras så att underrättelseskyldigheten framöver fullgörs i rätt tid.

5.3 Realtidsinhämtning får inte överstiga en månad från beslutsdatum

I ett fåtal underrättelser har angetts att beslut fattats om realtidsinhämtning för en tid som överstiger en månad från dagen för beslutet. Med anledning av utformningen av två av dessa underrättelser har nämnden tidigare uttalat att två myndigheter beslutat om att hämta in lokaliseringssuppgifter i strid med 5 § inhämtningslagen.¹¹

⁸ Se nämndens uttalande den 22 maj 2014 (dnr 269-2014).

⁹ Se nämndens uttalande den 18 februari 2015 (dnr 2099-2014).

¹⁰ Se nämndens uttalande den 13 februari 2014 (dnr 162-2013).

¹¹ Se nämndens uttalande den 9 oktober 2014 (dnr 895-2014 och 896-2014).

Uppgifterna i underrättelserna förefaller ha sin grund i att ett par myndigheter beslutat om inhämtning för en tidsperiod om en månad som börjar löpa först ett par dagar från det att beslutet fattats. Detta är inte förenligt med 5 § inhämtningslagen.

5.4 Dokumentation av skälen

I de fall handlingar i inhämtningsärenden begärts in har nämnden iakttagit att myndigheterna inför beslut inte alltid redovisat skälen och att vissa uppgifter som legat till grund för besluten dokumenterats först efter det att nämnden begärt tillgång till handlingarna.¹²

I förarbetena till inhämtningslagen anges att ett beslut om inhämtning bör läggas upp som ett särskilt inhämtningsärende vari skälen för beslutet framgår.¹³ Avsaknad av tydliga beslutsskäl försvårar såväl den interna kontrollen hos myndigheterna som den externa tillsynen. Några myndigheter har rutinen att upprätta en promemoria inför beslut om inhämtning av uppgifter. I en sådan promemoria redovisas bl.a. skälen för beslutet. Nämnden anser att det är en lämplig rutin som skulle kunna användas av de myndigheter som inte redan har rutiner av sådant slag.

5.5 Åtgärden måste vara proportionerlig

Av underrättelserna framgår att drygt 150 beslut avsett inhämtning av lokaliseringsuppgifter i realtid. I regel har dessa beslut avsett den maximala tidsperiod som medges enligt 5 § inhämtningslagen, dvs. en månad från dagen för beslutet. Endast i ett fåtal fall har ytterligare beslut om realtidsinhämtning fattats avseende samma elektroniska kommunikationsutrustning.

Med anledning av detta vill nämnden erinra om att proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid ett beslut om inhämtning och att den tid som beslutet avser inte får bestämmas längre än nödvändigt (2 § 2 samt 5 § första stycket inhämtningslagen). Principen innebär i detta sammanhang att en åtgärd enligt inhämtningslagen i fråga om bl.a. varaktighet måste stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med den.¹⁴ Principen ska beaktas såväl i anslutning till att beslut enligt inhämtningslagen fattas som under verkställighetsförfarandet.

Nämnden har emellertid inte underlag att påstå att proportionalitetsprincipen åsidosatts i något av de fall som granskningen omfattat.

¹² Se nämndens uttalanden den 9 oktober 2014 (dnr 158-2014) och den 18 februari 2015 (dnr 2113-2014).

¹³ Prop. 2011/12:55 s. 85.

¹⁴ A. prop. s. 121 f.

5.6 Sammanfattande synpunkter

Granskningen har sammantaget visat att de brottsbekämpande myndigheterna i de flesta fall handlägger inhämtningsärenden på ett tillfredsställande sätt och att hanteringen av underrättelseskyldigheten förbättrats i förhållande till åren 2012 och 2013.¹⁵

Som framgår av det föregående har nämnden emellertid iakttagit vissa brister. Nämnden utgår från att myndigheterna åtgärdar dessa.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inget uttalande från nämndens sida.

Sändlista:

Polismyndigheten
Säkerhetspolisen
Tullverket

¹⁵ Se nämndens uttalanden den 22 maj 2013 (dnr 207-2012) och den 27 mars 2014 (dnr 14-2013).