



Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation vid Tullverket

1. SAMMANFATTNING

Nämnden konstaterar att Tullverket handlägger inhämtningsärenden på ett i huvudsak tillfredsställande sätt. I några fall förekommer emellertid allvarliga fel och brister;

- I fyra ärenden har det fattats beslut om inhämtning av uppgifter om meddelanden som överförts till och från ett telefonnummer i realtid, trots att detta inte är tillåtet.
- I ett ärende har det inte av handlingarna gått att utläsa vilka omständigheter som låg till grund för beslutet om inhämtning.
- Nära hälften av de granskade ärendena var vid tiden för nämndens inspektion alltjämt oavslutade trots att inhämtningarna skett flera månader dessförinnan.
- I två ärenden har nämnden underrättats om beslut om inhämtning ett år för sent.
- I majoriteten av de granskade ärendena saknades vid inspektionstillfället dokumentation av beslut och intyg om förstöring.
- I ett ärende har beslut om att häva ett beslut om inhämtning inte fattats trots att så borde ha skett.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. GRANSKNINGEN	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING	4
4.1 Otillåtna beslut om realtidsinhämtning	4
4.2 Proportionalitetsprincipen.....	5
4.3 Dokumentation av skälen för besluten.....	5
4.4 Avslut av inhämtningsärenden.....	6
4.5 Sena underrättelser	6
4.6 Dokumentation av beslut om förstöring samt intyg om att förstöring skett.....	6
4.7 Avsaknad av hävningsbeslut.....	7
5. AVSLUTANDE SYNPUNKTER	7

2. GRANSKNINGEN

Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden har genomfört en inspektion vid Tullverket KC Analys och underrättelse (Tullverket) i syfte att kontrollera om verkets hantering av inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation skett i enlighet med lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen). Inspektionen har omfattat de ärenden i vilka underrättelse om beslut om inhämtning kommit in till nämnden under perioden november 2014 – januari 2015.

Nämnden har särskilt granskat

- om syftet med inhämtningarna av uppgifter varit konkret och korrekt angivet i besluten
- om skälen för besluten tydligt framgått av bakomliggande handlingar i inhämtningsärendena
- om åtgärderna varit proportionerliga och
- om underrättelseskyldigheten till nämnden fullgjorts inom lagstadgad tid

Vidare har nämnden, i de fall som information funnits tillgänglig, kontrollerat verkställigheten av besluten.

Nämndens iakttagelser har sammanställts i ett inspektionsprotokoll. Tullverket har getts möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i protokollet. Nämnden har ställt kompletterande frågor till verket beträffande handläggningen av vissa ärenden.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen får ske i de brottsbekämpande myndigheternas, däribland Tullverkets, underrättelseverksamhet.

I 1 § inhämtningslagen anges i punktform vilka tre olika slags uppgifter som får inhämtas med stöd av lagen. Det första slaget är uppgifter om meddelanden som har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress (första punkten). Det andra slaget är uppgifter om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område (andra punkten). Det tredje slaget är uppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits (tredje punkten). För de två först nämnda slagen av uppgifter får inhämtning ske

enbart av historiska uppgifter medan för det sist angivna slaget av uppgifter får inhämtning ske av såväl realtidsuppgifter som av historiska uppgifter.

En förutsättning för inhämtning är att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (2 § första punkten). 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.¹

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).

I ett beslut om inhämtning ska anges bl.a. vilken tid beslutet avser. Tiden får inte sättas längre än nödvändigt. Om det inte längre finns skäl för ett beslut om inhämtning ska det omedelbart hävas (5 §).

Ett beslut om inhämtning bör handläggas inom ett särskilt inhämtningsärende som avslutas när inhämtningen har skett.² Nämnden ska underrättas om ett beslut om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen senast en månad efter det att ärendet om inhämtning avslutades (6 §). Nämnden har tidigare uttalat att ett ärende om inhämtning får anses avslutat senast när begärda uppgifter kommer den beslutande myndigheten till handa.³

Uppteckningar av inhämtade uppgifter ska granskas snarast möjligt (9 § första stycket). De ska, i de delar de är av betydelse för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som omfattas av beslutet om inhämtning eller för att förhindra annat brott, bevaras så länge det behövs för något av dessa syften. Uppteckningarna ska därefter förstöras (9 § andra stycket).

4. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING

4.1 Otillåtna beslut om realtidsinhämtning

I fyra ärenden har beslut om inhämtning av uppgifter om meddelanden som överförts till och från ett telefonnummer även omfattat tid *efter* respektive beslutsdatum. Tullverket har förklarat att begäran om inhämtning i de aktuella ärendena skickades till operatören först tre till fem dagar efter att besluten

¹ Prop. 2011/12:55 s. 121.

² A. prop. s. 124

³ Se bl.a. nämndens uttalande den 13 februari 2014 ”Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet vid fyra polismyndigheter” (dnr 162-2013).

hade fattats och att tidpunkten för respektive begäran inföll efter den beslutade inhämtningsperiodens utgång. Besluten om inhämtning av uppgifter omfattade därmed visserligen inhämtning för tiden efter respektive beslutsdatum, men besluten verkställdes på så sätt att endast historiska uppgifter hämtades in.

Nämnden konstaterar att besluten i de fyra ärendena avsett inhämtning av sådana uppgifter för vilka endast inhämtning av historiska uppgifter får ske. Eftersom besluten även omfattat inhämtning av uppgifter under viss tid efter beslutsdatum, dvs. i realtid, saknar besluten i dessa delar lagligt stöd. Den omständigheten att verkställigheten av besluten inneburit att endast historiska uppgifter inhämtats är utan betydelse i sammanhanget.

4.2 Proportionalitetsprincipen

I ett ärende har beslut om inhämtning av uppgifter om meddelanden som överförts till och från ett telefonnummer omfattat en period om närmare ett år. Tullverket har förklarat den långa inhämtningsperioden med att ärendet var omfattande och att inhämtningsperioden jämfört med vidtagna åtgärder, enligt verkets bedömning, inte har varit oproportionerlig.

Även om inhämtningsperioden framstår som väl lång kan nämnden inte med fog hävda att proportionalitetsprincipen har åsidosatts i det aktuella fallet. Nämnden vill ändå erinra om att den tid som beslut om inhämtning avser inte får bestämmas längre än nödvändigt (2 § andra punkten 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.⁴

4.3 Dokumentation av skälen för besluten

Nämnden konstaterar att dokumentationen av underlagen för besluten i de granskade ärendena överlag är god. I så gott som alla ärenden har promemorior upprättats inför beslut om inhämtning av uppgifter, i vilka skälen för besluten framgår. I ett ärende har det dock inte gått att utläsa vilka omständigheter som låg till grund för beslutet om inhämtning. Tullverket har uppgett att ytterligare information fanns dokumenterad på annan plats.

Efter att ha tagit del av Tullverkets kompletterande upplysningar i ärendet finner nämnden att rättslig grund för beslutet om inhämtning förelåg. Nämnden vill dock understryka vikten av att skälen för ett beslut noga dokumenteras i ärendet eller att det i ärendet framgår var dokumentationen annars finns.

⁴ Prop. 2011/12:55 s. 121 f.

4.4 Avslut av inhämtningsärenden

Nära hälften av de granskade inhämtningsärendena var vid tiden för inspektionen alltfjämt oavslutade. Detta trots att begärda uppgifter måste ha kommit Tullverket tillhanda ett antal månader före inspektionstillfället. I de ärenden som hade avslutats noterades att så skett från ett par månader upp till drygt ett år efter det att begärda uppgifter måste ha kommit in till Tullverket. Tullverket har förklarat att de uteblivna avsluten av inhämtningsärendena berott på bristande kunskap om interna styrdokument i kombination med bristande intern uppföljning.

Nämnden erinrar om vikten av att inhämtningsärendena avslutas när inhämtning skett, bl.a. eftersom det underlättar den interna kontrollen av att underrättelseskyldigheten till nämnden fullgörs i rätt tid.

4.5 Sena underrättelser

I två ärenden har beslut om inhämtning fattats i november 2013. Nämnden har dock underrättats om besluten först i december 2014. Tullverket har förklarat att det inträffade berott på administrativa misstag.

Begärda uppgifter har kommit Tullverket tillhanda redan i november 2013 och verket borde därmed ha underrättat nämnden om besluten senast i december samma år. Tullverket har således fullgjort sin underrättelseskyldighet enligt 6 § inhämtningslagen ett år för sent.

4.6 Dokumentation av beslut om förstöring samt intyg om att förstöring skett

Vid inspektionstillfället noterade nämnden att dokumentation av beslut samt intyg om förstöring saknades i de flesta av de granskade ärendena. Företrädare för Tullverket uppgav att det fanns dokumenterade beslut och intyg om förstöring men att dessa på grund av ett missförstånd inte hade begärts in centralt inför inspektionen.

Vid granskningen av de efter inspektionstillfället tillhandahållna dokumenten noterar nämnden att flertalet av dessa handlingar upprättats först efter inspektionstillfället och att det i vissa fall inte varit möjligt att avgöra huruvida det varit fråga om beslut eller intyg om förstöring. Tullverket har förklarat att det först vid nämndens inspektion uppdagades att verket inte följt de interna styrdokumenterna som anger att ett beslut om förstöring ska fattas för varje enskilt inhämtningsärende. I stället har beslut om förstöring av material i hela underrättelseärenden fattats. Förstöring har skett före nämndens inspektion men beslut och intyg om förstöring i respektive inhämtningsärende har dokumenterats och daterats efter inspektionen.

Nämnden konstaterar att dokumentationen har allvarliga brister. Nämnden utgår ifrån att Tullverket fortsättningsvis dokumenterar både beslut och intyg om förstöring på ett tydligt sätt så att handläggningen av inhämtningsärendena lätt kan följas vid såväl en intern kontroll som vid en extern tillsyn.

4.7 Avsaknad av hävningsbeslut

I ett ärende har beslut om realtidsinhämtning av lokaliseringssuppgifter enligt 1 § tredje punkten inhämtningslagen fattats. Vid nämndens kontroll av verkställigheten av beslutet uppmärksammades att inhämtningen inte hade verkställts under hela den i beslutet angivna tiden. Tullverket har uppgett att beslut om att häva beslutet om inhämtningen saknas och att skälet till detta är bristande handlägningsrutiner inom den enhet som ansvarade för beslutet. Vidare har verket anfört att anledningen till att inhämtningen inte verkställdes under hela den i beslutet angivna tiden var att förundersökning inleddes.

I och med att förundersökning inleddes saknades lagliga förutsättningar att fortsätta att hämta in uppgifter med stöd av inhämtningslagen och beslutet borde därmed omedelbart ha hävts. Beslutet skulle självfallet ha dokumenterats i ärendet.

5. AVSLUTANDE SYNPUNKTER

Sammantaget har nämndens granskning visat att Tullverket handlägger inhämtningsärenden på ett i huvudsak tillfredsställande sätt. I några fall förekommer emellertid allvarliga fel och brister som t.ex. otillåtna beslut om inhämtning av realtidsuppgifter och bristande dokumentation om förstöring. Det är angeläget att Tullverket snarast åtgärdar de fel och brister som nämnden noterat vid sin granskning.

Tullverket har till nämnden uppgett att verket efter nämndens inspektion uppmärksammat samtliga behöriga beslutsfattare på de brister som iakttagits vid inspektionen. Detta förhållande kommer också att beaktas vid det arbete som pågår med att uppdatera styrdokument m.m. Vidare kommer en utbildning för nuvarande och blivande beslutsfattare att genomföras under hösten 2015.

Sändlista:

Tullverket, KC Analys och underrättelse (dnr ANA 2015-76)