



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 2013. Nämnden mottog under året 563 underrättelser avseende 722 beslut från polismyndigheterna (med undantag för Säkerhetspolisen) och Tullverket.

Granskningen visar sammantaget att myndigheterna i de flesta fall handlägger ärenden enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen visar dock att hanteringen av vissa inhämtningsärenden har brister. I ett stort antal fall har nämnden underrättats om beslut enligt inhämtningslagen för sent. I flera fall saknar underrättelserna korrekta uppgifter om tiden för inhämtningen. I några fall har underrättelserna innehållit missvisande information om syftet med åtgärden. Nämnden utgår från att myndigheterna åtgärdar dessa brister.

Vissa myndigheter dokumenterar inte skälen för beslut om inhämtning av uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Nämnden anser att det är en lämplig rutin att i en promemoria redovisa skälen för beslutet. De myndigheter som inte redan har den rutinen bör överväga att införa en sådan ordning.

2 BAKGRUND

Inhämtning av uppgifter som sker enligt inhämtningslagen utgör ett hemligt tvångsmedel. I förarbetena till inhämtningslagen har det betonats att informationsinhämtning i underrättelseverksamheten ställer höga krav på en systematisk och kontinuerlig efterhandskontroll och tillsyn av verksamhetens lagenlighet, enhetlighet och lämplighet.¹

¹ Prop. 2011/12:55 s. 68.

Nämnden ska, enligt regleringsbrevet för budgetåret 2013, särskilt redovisa vilka iakttagelser som gjorts i fråga om Polisens och Tullverkets inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet.

Mot denna bakgrund beslutade nämnden den 22 januari 2013 att samtliga underrättelser som kom in till nämnden år 2013 skulle granskas.

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 Underrättelseverksamhet kan inte bedrivas inom ramen för en förundersökning. När det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts ska, som huvudregel, en förundersökning inledas.

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

² A. prop. s. 82.

³ A. prop. s. 121.

⁴ A. prop. s. 62.

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 §).

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 de underrättelser som kom in till nämnden under år 2013. Nämnden har i några fall begärt in underlag och de handlingar som låg till grund för beslutet att hämta in uppgifter enligt inhämtningslagen. Nämnden har besökt Polismyndigheten i Skåne den 14 november 2013 och fått information om hur den myndigheten hanterar inhämtningsärenden.

Under år 2013 mottog nämnden 563 underrättelser från de brottsbekämpande myndigheterna (med undantag för Säkerhetspolisen)⁵ avseende 722 beslut⁶. 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 Allmänt

Granskningen har sammantaget visat att de brottsbekämpande myndigheterna i de flesta fall handlägger inhämtningsärenden på ett tillfredsställande sätt.

I ett uttalande den 22 maj 2013, som gällde granskning av underrättelser enligt inhämtningslagen år 2012 (dnr 207-2012), konstaterade nämnden bl.a. att det i

⁵ Motsvarande uppgift för Säkerhetspolisen omfattas av sekretess och redovisas inte i detta uttalande.

⁶ 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.

några underrättelser antingen angetts att den brottsliga verksamheten innefattat ett brott som inte omfattas av inhämtningslagen eller inte tydligt framgått vilken brottsrubricering som avsetts. Bortsett från något enstaka fall har några sådana brister inte iakttagits i den nu aktuella granskningen. Myndigheterna har således i de allra flesta fall angett vilken brottslig verksamhet beslutet avser på ett korrekt och tydligt sätt.

Nämnden konstaterade i ett uttalande den 22 januari 2013 att en polismyndighet i strid med lag hade inhämtat uppgifter om meddelanden i realtid (dnr 175-2012). Några sådana fel har inte uppmärksammats vid den nu aktuella granskningen.

5.2 Flera fall av sena underrättelser

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.⁷

Av granskningen framgår att underrättelser har lämnats för sent beträffande drygt 100 beslut. I flertalet fall har dröjsmålet uppgått till över två månader och i några fall till och med cirka fem månader.

Därtill har nämnden i ett uttalande den 13 februari 2014 konstaterat att tre polismyndigheter hade missförstått skyldigheten att underrätta nämnden om beslut enligt inhämtningslagen. Till följd av detta kom 25 underrättelser innefattande 47 beslut in till nämnden för sent. I flera fall uppgick dröjsmålet till närmare ett år.

De sena underrättelserna, som iakttagits vid denna granskning, förefaller ha sin grund i att vissa myndigheter rutinemässigt underrättar nämnden om sina beslut enligt inhämtningslagen vid ett fåtal tillfällen per år, oavsett när inhämtningsärendena faktiskt avslutats. En sådan ordning är inte förenlig med inhämtningslagens bestämmelser. Nämnden utgår från att myndigheterna förändrar sina rutiner så att underrättelseskyldigheten fullgörs i rätt tid.

5.3 Tidsangivelse saknas eller är otydligt formulerad

I ett beslut om inhämtning av uppgifter ska det anges vilken tid beslutet avser och tiden får, när det gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (5 § inhämtningslagen).

⁷ Se nämndens uttalande den 13 februari 2014, Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamheten vid fyra polismyndigheter (dnr 36-2013).

I underrättelser som avser cirka 20 beslut har tidangivelse helt utelämnats. I underrättelser som avser cirka fem beslut har tidsangivelsen utformats otydligt. Ett exempel på en otydligt utformad tidsangivelse är ”en faktureringsperiod t.o.m. 2013-01-28”.

För att nämnden ska kunna avgöra om ärenden har handlagts i enlighet med inhämtningslagen måste det av underrättelserna framgå vilken tid inhämtningen avser. Nämnden förutsätter därför att de brottsbekämpande myndigheterna fortsättningsvis tydligt anger vilken tid inhämtningen av uppgifter avser.

5.4 Inhämtning får inte ske i syfte att utreda ett begånget brott

I underrättelser som avser sju beslut har lämnats sådana upplysningar om syftet med inhämtningen av uppgifter som ger anledning att ifrågasätta om förundersökning om brottet inte redan borde ha inletts vid tiden för beslut om inhämtning. Sådana upplysningar är ”identifiera nytt nr tillhörande mt”, ”lokalisera den mt”, ”identifiera ett telefonnummer tillhörande en skäligen mt” och ”i samband med spaning på internet framkom uppgifter som tyder på att personen kan vara inblandad i grovt rån i (...). Syftet med inhämtningen är därför att kunna styrka inblandningen i rånet”.

Eftersom nämnden utifrån innehållet i underrättelserna inte har kunnat avgöra om syftet med inhämtningen av uppgifter varit att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet har nämnden hämtat in de handlingar som låg till grund för besluten.

Vid en granskning av dessa handlingar har nämnden i fyra fall kunnat utläsa att syftet med inhämtningen varit att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet trots att detta inte tydligt framgått av underrättelserna. Myndigheterna har således i dessa underrättelser lämnat missvisande upplysningar. Nämnden utgår från att myndigheterna förbättrar sina rutiner så att syftet med inhämtningen framgår tydligt av underrättelsen.

I tre fall har det inte ens på grundval av de handlingar som upprättats inför besluten gått att avgöra om inhämtningen syftat till att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet. Nämnden har därför beslutat att granska de aktuella fallen i ett särskilt initiativärende.

5.5 Dokumentation av skälen

I de fall handlingar begärts in har nämnden iakttagit att de brottsbekämpande myndigheterna inför beslut om inhämtning av uppgifter inte redovisat skälen för inhämtningsbeslutet. I förarbetena anges att skälen för beslutet om

inhämtning av uppgifter ska framgå av inhämtningsärendet.⁸ Avsaknad av sådan dokumentation försvårar såväl den interna kontrollen hos myndigheterna som den externa tillsynen. Polismyndigheten i Skåne har rutinen att upprätta en promemoria inför beslut om inhämtning av uppgifter. I promemorian redovisas bl.a. skälen för beslutet. Nämnden anser att det är en lämplig rutin som skulle kunna användas av de myndigheter som inte har rutiner av sådant slag.

5.6 Övrigt

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

Sändlista:

Samtliga polismyndigheter (inklusive Säkerhetspolisen och
Rikskriminalpolisen)

Tullverket

⁸ Prop. 2011/12:55 s. 85.