



## **Granskning av underrättelser om beslut om inhämtning av uppgifter enligt den s.k. inhämtningslagen**

---

### **1 SAMMANFATTNING**

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat samtliga underrättelser om beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet som kom in till nämnden under år 2012. Nämnden mottog under året 234 underrättelser avseende 310 beslut från polismyndigheterna (med undantag för Säkerhetspolisen) och Tullverket.

Granskningen tyder sammantaget på att myndigheterna i de allra 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 har dock visat att inhämtningen har haft vissa brister. I fråga om 18 beslut har det antingen angetts att den brottsliga verksamheten har innefattat ett brott som inte omfattas av inhämtningslagen eller inte tydligt framgått vilken brottsrubricering som avsetts. I underrättelser som avser fyra beslut har lämnats upplysningar som ger anledning att ifrågasätta om syftet med inhämtningen har varit att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. En handfull beslut har avsett inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid.

Nämnden har i ett tidigare tillsynsärende uttalat sig om att inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid inte har haft stöd i lag. Övriga uppmärksammade brister har främst följts upp genom information till och utbildning för berörda myndigheter. Personal från nämndens kansli har under året medverkat vid ett flertal utbildningsinsatser för polis- och tullpersonal om inhämtningslagen samt informerat om nämndens tillsyn.

Nämnden kommer även fortsättningsvis att granska de underrättelser som de brottsbekämpande myndigheterna lämnar i syfte att kontrollera att myndigheterna har goda rutiner för beslut om inhämtning enligt inhämtningslagen.

## 2 BAKGRUND

Inhämtningslagen trädde i kraft den 1 juli 2012. Lagen gör det möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att besluta om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. Med brottsbekämpande myndigheter avses här polismyndigheterna (inklusive Säkerhetspolisen samt Rikskriminalpolisen) och Tullverket.

Beslut enligt inhämtningslagen utgör ett hemligt tvångsmedel, vilket innebär att nämnden ska utöva tillsyn över inhämtningen. I förarbetena har det betonats att informationsinhämtning i underrättelseverksamheten ställer höga krav på en systematisk och kontinuerlig efterhandskontroll och tillsyn av verksamhetens lagenlighet, enhetlighet och lämplighet.<sup>1</sup>

Mot denna bakgrund beslutade nämnden den 13 november 2012 att inleda granskning av samtliga underrättelser som kom in till nämnden under år 2012.

## 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.<sup>2</sup> Underrättelseverksamhet kan inte bedrivas inom ramen för en förundersökning. Förundersökning ska inledas när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Uppgifter som har kommit fram vid inhämtning enligt inhämtningslagen får användas för att utreda brott endast efter tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken (8 § inhämtningslagen).

En ytterligare förutsättning för inhämtning enligt lagen är att åtgärden ska vara 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) eller vissa särskilt angivna brott med minimistraff som understiger fängelse i två år och som anses särskilt samhällsfarliga (3 §).<sup>3</sup> Kravet på att åtgärden ska vara av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet 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

---

<sup>1</sup> Prop. 2011/12:55 s. 68.

<sup>2</sup> A. prop. s. 82.

<sup>3</sup> A. prop. s. 86 f.

bygga enbart på spekulationer eller allmänna antaganden utan måste grundas på faktiska omständigheter.<sup>4</sup>

Därtill kommer att uppgifter endast får inhämtas 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 1 § anges i punktform vilka tre olika typer av uppgifter som får hämtas in med stöd av inhämtningslagen. Den första typen är uppgifter om meddelanden som har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress. 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. Endast för denna sist angivna typ av uppgifter medger inhämtningslagen att inhämtning sker av såväl realtidsuppgifter som av historiska uppgifter.<sup>5</sup>

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. Om det inte längre finns skäl för ett beslut om inhämtning ska det omedelbart hävas (5 §).

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

#### **4 GRANSKNINGEN**

Granskningen omfattar de underrättelser som kom in till nämnden under år 2012. Nämnden har inte efterfrågat ytterligare dokumentation från myndigheterna beträffande de enskilda besluten och har inte heller granskat rutiner eller interna styrdokument.

---

<sup>4</sup> Prop. 2011/12:55 s. 121.

<sup>5</sup> A. prop. s. 98.

Under år 2012 inkom till nämnden 234 underrättelser från polismyndigheterna (med undantag för Säkerhetspolisen<sup>6</sup>) och Tullverket som avser sammanlagt 310 beslut<sup>7</sup> med stöd av inhämtningslagen.

Nämnden har närmare granskat samtliga underrättelser utifrån framför allt följande aspekter.

- Vilken brottslig verksamhet som har angetts (avsnitt 5.2),
- vilket syfte som har angetts för inhämtningen (avsnitt 5.3), och
- om beslut med stöd av 1 § första eller andra punkten inhämtningslagen har avsett inhämtning i realtid (avsnitt 5.4).

## 5 IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING

### 5.1 Allmänt

Nämnden har fått en god överblick över myndigheternas inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen.

I ett fåtal underrättelser har initialt vissa grundläggande uppgifter saknats, t.ex. uppgift om vilket telefonnummer eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som ett beslut avsett. Myndigheterna har då självmant, eller efter uppmaning, i samtliga fall återkommit till nämnden med en komplettering. 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 extern tillsyn, och torde även vara av betydelse för den interna kontrollen.

Av vissa underrättelser framgår upplysningar utöver vad som nämns ovan. Exempel på sådana upplysningar är vid vilken tidpunkt ett beslut har verkställts och när uppgifter, efter verkställighet, kommit in till myndigheten. I vissa fall har en tjänsteanteckning eller en promemoria fogats till underrättelsen för att närmare utveckla t.ex. den källinformation som gett vid handen att en viss brottslighet kan förebyggas, förhindras eller upptäckas. Sådana upplysningar har underlättat nämndens granskning.

I ett fåtal fall kan det ifrågasättas om nämnden har underrättats i rätt tid.

---

<sup>6</sup> Motsvarande uppgift avseende Säkerhetspolisen omfattas av sekretess och redovisas inte i detta uttalande.

<sup>7</sup> 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, andra adresser eller kommunikationsutrustningar.

Granskningen tyder sammantaget på att myndigheterna i de allra flesta fall handlägger ärenden enligt inhämtningslagen på ett tillfredsställande sätt.

### **5.2 Vilken brottslig verksamhet har inhämtningen avsett?**

Av en klar majoritet av underrättelserna framgår att inhämtningen har avsett brottslig verksamhet som omfattas av inhämtningslagen, dvs. brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år eller som anges i 3 § inhämtningslagen.

I underrättelser som avser 18 beslut har dock antingen angetts att den brottsliga verksamheten innefattat ett brott som inte omfattas av inhämtningslagen eller inte tydligt framgått vilken brottsrubricering som avsetts. Enligt dessa underrättelser avser besluten grov stöld, ”grovt smuglingsbrott”, grova skattebrott och utpressning, grovt penninghäleri och ”piratbrott”, grovt vapenbrott, ”grov varusmuggling”, ”grovt korruptionsbrott”, grova bedrägerier och grovt skattebrott samt grovt skyddande av brottsling, främjande av flykt och vapenbrott.

I den mån det brott som innefattats i den brottsliga verksamheten varken har ett straffminimum om fängelse i minst två år (2 § första punkten inhämtningslagen) eller hör till vissa särskilt samhällsfarliga brott som uttryckligen anges i inhämtningslagen (3 § inhämtningslagen) har alltså inhämtningen skett utan stöd i lag.

### **5.3 Inhämtning får inte ske i syfte att utreda brott**

I fyra underrättelser som avser lika många beslut har dels angetts att syftet med inhämtningen varit att förebygga, förhindra eller upptäcka brott, dels lämnats sådana upplysningar som ger anledning att ifrågasätta om förundersökning om brottet inte redan borde ha inletts vid tiden för beslutet. Upplysningarna som lämnats är att inhämtningen syftat till att i fråga om våldtäkt binda telefonen till platser där sexualbrott begåtts, i fråga om grovt rån kartlägga rångrupperingen, identifiera medgärningsmän och lokalisera rångods samt i fråga om annat grovt rån binda aktuell telefon till brottsplatsen och därmed få bindande bevisning mot den i tips utpekad som tänkbar gärningsman.<sup>8</sup>

Beslut med stöd av inhämtningslagen får inte fattas i syfte att utreda brott. Syftet måste i stället vara att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet. För att inhämtade uppgifter ska få användas i en förundersökning krävs också tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

---

<sup>8</sup> Beträffande den sistnämnda inhämtningen har nämnden underrättats om att beslut fattats att förstöra de inhämtade uppgifterna innan de granskats eftersom beslutsfattaren i efterhand gjort bedömningen att det inte funnits förutsättningar för inhämtningen.

#### **5.4 Realtidsinhämtning får endast avse vissa uppgifter**

I ett mindre antal underrättelser har lämnats upplysningar som tyder på att besluten avser inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid.

De flesta besluten har fattats av Polismyndigheten i Halland. Nämnden har uttalat sig om dessa beslut i ett särskilt ärende.<sup>9</sup> I uttalandet anförde nämnden bl.a. att realtidsinhämtning endast får ske av uppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns samt att besluten har saknat lagstöd i de delar de har avsett inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid.

#### **5.5 Slutsatser och uppföljning**

Trots att granskningen sammantaget tyder på att myndigheterna i de allra flesta fall har handlagt ärenden enligt inhämtningslagen på ett tillfredsställande sätt så har vissa brister uppmärksammats. Nämnden har t.ex. i fråga om vissa beslut uttalat sig om att inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid inte har haft stöd i lag. Övriga uppmärksammade brister har främst följts upp genom information till och utbildning för berörda myndigheter. Personal från nämndens kansli har under året medverkat vid ett flertal utbildningsinsatser för polis- och tullpersonal gällande inhämtningslagen samt informerat om nämndens tillsyn.

Nämnden har förståelse för att det initialt har förekommit viss osäkerhet hos de brottsbekämpande myndigheterna om hur inhämtningslagen ska tillämpas. Eftersom inhämtningen utgör ett hemligt tvångsmedel, och det inte sker någon domstolsprövning av besluten, måste särskilda krav ställas på korrekt beslutsfattande och tydliga rutiner hos de berörda myndigheterna. I ljuset av detta är det naturligtvis allvarligt om beslut fattas utan stöd i lag.

Nämnden kommer även fortsättningsvis att granska de underrättelser som de brottsbekämpande myndigheterna lämnar i syfte att kontrollera att myndigheterna har infört goda rutiner för beslut om inhämtning enligt inhämtningslagen. Nämnden avser dessutom att genomföra fördjupade granskningar av hur inhämtningslagen tillämpas.

---

#### Sändlista:

Samtliga polismyndigheter (inklusive Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen)  
Tullverket

---

<sup>9</sup> Se nämndens uttalande av den 22 januari 2013 (dnr 175-2012).