



Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation vid Tullverket

1. SAMMANFATTNING

Nämnden konstaterar att Tullverkets hantering av inhämtningsärenden under 2017 uppvisar åtskilliga felaktigheter och brister. Bl.a. har följande iakttagits.

- I tre ärenden har tillåten inhämtningsperiod i beslut om inhämtning av lokaliseringssuppgifter i realtid överskridits med en dag. Det beslut som har verkställts har inneburit en kränkning av enskildas rättigheter.
- I fyra ärenden har beslut om inhämtning omfattat uppgifter om meddelanden i tiden efter beslutsdatum, trots att detta inte är tillåtet.
- I närmare hälften av ärendena har beslut om inhämtning utformats så att inhämtningsperioden när det gäller uppgifter om meddelanden även riskerar att omfatta uppgifter som, vid tidpunkten för besluten, ännu inte har överförts. Nämnden uppfattning är att begränsningen *har överförts* ska tolkas restriktivt.
- I några ärenden har det framstått som tveksamt om inhämtning av uppgifter gjorts i underrättelseverksamhet eller utredningsverksamhet. Även uppgifter om ovidkommande brottslig verksamhet har förekommit i några ärenden. Nämnden understryker vikten av att det tydligt framgår av inhämtningsärendet vilka rättsliga förutsättningar som föreläggat.
- Dokumentationen i ärendena har brustit i olika avseenden.

Tullverket har i flera fall uppgett att hanteringen brustit på grund av misstag, missuppfattningar eller okunskap. Nämnden anser att det kan ifrågasättas om beslutsfattarna vid myndigheten har den särskilda kompetens, utbildning och erfarenhet som beslutsfattande enligt lagen kräver.

Innehåll

1.	SAMMANFATTNING.....	1
2.	BAKGRUND.....	3
3.	GRANSKNINGEN.....	3
4.	RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
5.	NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING.....	5
5.1.	Beslutens utformning.....	5
5.1.1.	<i>Otillåten inhämtning av lokaliseringssuppgifter i realtid.....</i>	5
5.1.2.	<i>Felaktiga beslut om inhämtning av uppgifter om meddelanden.....</i>	5
5.1.3.	<i>En annan fråga avseende inhämtningsperioden.....</i>	6
5.2.	Beslut i underrättelseverksamhet och angivande av den brottsliga verksamheten.....	7
5.3.	Missvisande dokumentation avseende beslut om förstöring.....	8
5.4.	Avsaknad av dokumentation.....	9
5.5.	Avslutande synpunkter.....	9
6.	BESLUT.....	10

2. BAKGRUND

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens (nämndens) löpande granskning av Tullverkets hantering av ärenden enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) under 2017 visade på brister. Nämnden beslutade därför den 24 januari 2018 att genomföra en riktad och mer omfattande granskning av Tullverkets hantering av inhämtningsärenden.

3. GRANSKNINGEN

Den 13–14 mars 2018 genomfördes en inspektion vid Tullverket, enheten KC Analys och underrättelse, i syfte att kontrollera om verkets hantering av inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation skett i enlighet med inhämtningslagen. Vid inspektionen granskades ett urval av ärenden i vilka Tullverket beslutat om inhämtning under 2017. Ungefär en fjärdedel av inhämtningsärendena under året granskades (50 ärenden).

Nämnden har särskilt granskat

- om rättsliga förutsättningar för besluten om inhämtning förelegat,
- om omständigheterna som legat till grund för besluten om inhämtning tydligt framgått av bakomliggande handlingar,
- om åtgärderna varit proportionerliga,
- om underrättelser om beslut om inhämtning skickats till nämnden inom lagstadgad tid,
- om inhämtningsåtgärderna verkställts i enlighet med besluten,
- om materialet i förekommande fall förstörts och
- om vidtagna åtgärder har dokumenterats på ett tillfredsställande sätt.

Nämnden har vidare, i de fall där information funnits tillgänglig, kontrollerat verkställigheten av besluten i befintliga system för hantering av hemliga tvångsmedel.

Tullverket har skriftligen besvarat frågor beträffande handläggningen av ärendena. Interna styrdokument har granskats.

4. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

Beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen får fattas i de brottsbekämpande myndigheternas, däribland Tullverkets, underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamhet är i huvudsak inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet, har ägt

rum, pågår eller kan antas komma att begås. Syftet är att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.¹ När det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts ska som huvudregel en förundersökning inledas.

De uppgifter som får hämtas in enligt inhämtningslagen är för det första uppgifter om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnätverk har överförts till eller från ett visst telefonnummer eller annan adress (1 § första punkten). Uppgifter om innehållet i meddelanden får inte inhämtas. För det andra får uppgifter om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område vid en given tidpunkt hämtas in (1 § andra punkten). För det tredje får inhämtning avse uppgifter om i vilket geografiskt område som en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits (1 § tredje punkten). Inhämtning avseende de två först nämnda typerna av uppgifter får enbart omfatta historiska uppgifter, medan inhämtning avseende den sist nämnda typen får omfatta såväl realtidsuppgifter som historiska uppgifter.

En förutsättning för inhämtning är att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (2 § första punkten). Kravet på att åtgärden ska vara av särskild vikt innefattar, enligt lagens förarbeten, 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.²

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).

Beslut om inhämtning fattas av myndigheten. Myndighetschefen får delegera rätten att fatta beslut om inhämtning till en annan anställd vid myndigheten som har den särskilda kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs (4 §).

I ett beslut om inhämtning ska anges bl.a. vilken tid beslutet avser. Tiden får inte sättas 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 §).

Ett beslut om inhämtning bör handläggas inom ett särskilt inhämtningsärende som avslutas när inhämtningen skett. Nämnden ska underrättas om ett beslut om inhämtning enligt inhämtningslagen senast en månad efter det att ärendet

¹ Prop. 2011/12:55 s. 82 f.

² Prop. 2011/12:55 s. 121.

avslutades (6 §). Ett ärende om inhämtning får anses avslutat senast när begärda uppgifter kommer den beslutande myndigheten till handa.³

Uppteckningar av 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).

5. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING

5.1. Beslutens utformning

5.1.1. Otillåten inhämtning av lokaliseringssuppgifter i realtid

Vid granskningen uppmärksammades tre beslut om inhämtning av lokaliseringssuppgifter i realtid enligt 1 § tredje punkten inhämtningsslagen i vilka inhämtningsperioden omfattat tiden från och med dagen *efter* beslutet och en månad framåt. Tullverket har uppgett att beslutsfattaren i respektive ärende varit ouppmärksam och haft bristande kunskaper om den rättsliga regleringen. Det sistnämnda förhållandet har medfört att beslutsfattaren tolkat bestämmelsen så att det är en månad från datum för inhämtningsperiodens början som gäller, och inte en månad från beslutsdatum. Tullverket har vidare uppgett att två av besluten verkställts i enlighet med den tid som framgår av besluten.

Nämnden konstaterar att beslutens utformning innebär en otillåten inhämtning av uppgifter i realtid, vilket är allvarligt. I åtminstone ett fall har nämnden efter kontroll av verkställigheten även kunna konstatera att beslutet verkställts på ett lagstridigt sätt. Enskildas rättigheter har härigenom kränkts. Det förhållandet att tillåten inhämtningsperiod har överskridits med en dag i samtliga tre beslut tyder enligt nämnden på att det är fråga om okunskap hos beslutsfattarna. Det ankommer på Tullverket att säkerställa att de tjänstemän som fattar beslut i inhämtningsärenden har den kompetens som krävs för uppgiften. Ett sätt att minska risken för felaktig tillämpning avseende begränsningen om en månad i 5 § inhämtningsslagen, skulle enligt nämnden kunna vara att på den beslutsblankett som används ange att tidsperioden i dessa fall inte får överstiga en månad *från* dagen för beslutet.

5.1.2. Felaktiga beslut om inhämtning av uppgifter om meddelanden

I fyra ärenden har beslut om inhämtning omfattat uppgifter om meddelanden enligt 1 § första punkten inhämtningsslagen i tiden efter beslutsdatum. Tullverket har uppgett att utformningen av besluten blivit felaktig, men att besluten inte

³ Prop. 2011/12:55 s. 85. Se även nämndens uttalande den 13 februari 2014 "Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet vid fyra polismyndigheter" dnr 162-2013.

verkställts på detta sätt. En förklaring till den felaktiga utformningen har uppgetts vara att underlagen för besluten förberetts några dagar innan en behörig beslutsfattare funnits på plats. I samband med att beslutsfattaren undertecknat besluten har inhämtningsperioden justerats i syfte att hämta in så aktuella uppgifter som möjligt. Beslutsdatumet har i vissa fall inte justerats på motsvarande sätt. En annan förklaring har uppgetts vara att ”rutan” för inhämtning enligt 1 § första punkten kryssats i av misstag på beslut som enbart varit avsett att omfatta inhämtning enligt 1 § tredje punkten.

Vid kontroll av verkställigheten har nämnden kunnat bekräfta att besluten inte verkställts så att de omfattat uppgifter om meddelanden i tiden efter beslutsdatum. De felaktiga besluten synes närmast bero på förbiseende och bristande noggrannhet. Nämnden konstaterar att Tullverket tidigare har uppmärksamats på motsvarande felaktighet.⁴ Nämnden betonar därför återigen vikten av noggrannhet vid avfattningen av beslut.

5.1.3. En annan fråga avseende inhämtningsperioden

I närmare hälften av de granskade ärendena har besluten om inhämtning utformats så att inhämtningsperioden när det gäller uppgifter enligt 1 § första punkten inhämtningslagen även omfattar dagen för beslutet t.o.m. kl. 24.00. På fråga från nämnden hur det förhåller sig till begränsningen i bestämmelsen om att inhämtningen endast får omfatta uppgifter som har överförts, har Tullverket anfört följande.

Bedömningen är att det inte handlar om realtidshämtning eftersom materialet inte lämnas ut från operatören samma dag som begäran skickas. Materialet omfattar när det inkommer till Tullverket därför endast historiska uppgifter.

Inhämtning av uppgifter om meddelanden enligt 1 § första punkten inhämtningslagen får endast avse uppgifter som har överförts, dvs. historiska uppgifter. Beslut som fattas med stöd av inhämtningslagen innebär att de brottsbekämpande myndigheterna själva, utan föregående domstolsprövning eller beslut av åklagare, beslutar om hemlig tvångsmedelsanvändning. Ordningen medför enligt nämnden att extra höga krav bör ställas på hanteringen. Som Tullverkets beslut är utformade innebär det att ett beslut om inhämtning i praktiken även kan komma att omfatta uppgifter om meddelanden som, vid tidpunkten för beslutet, ännu inte har överförts. En sådan tillämpning kan ifrågasättas. Det nu sagda gäller oavsett när i tiden Tullverket väljer att begära in uppgifterna från operatören. Nämndens uppfattning är att begränsningen *har överförts* i 1 § första punkten ska tolkas restriktivt. Det talar för att Tullverket bör ange den tidsperiod som inhämtningen omfattar som längst till och med dagen före beslutet, alternativt ange tidpunkten för beslutet på beslutsblanketten.

⁴ Se bl.a. nämndens uttalande den 2 september 2015 ”Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation vid Tullverket” dnr 74-2015.

5.2. Beslut i underrättelseverksamhet och angivande av den brottsliga verksamheten

I fyra ärenden har det framstått som tveksamt om fråga varit om inhämtning i underrättelseverksamhet, eller om inhämtningen i stället gjorts för att utreda ett begånget brott. I dessa fall har Tullverket efter nämndens frågor inkommit med förtydliganden och angett omständigheter som visat att inhämtningen gjorts i underrättelseverksamhet. Tullverket har uppgett att man är medveten om att det i en del ärenden använts ett uttryckssätt som leder tanken till att uppgifterna inhämtats för att utreda brott snarare än att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Tullverket har vidare uppgett att myndigheten framöver kommer tillse att promemoriorna återger de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för besluten.

I sex ärenden förekom, utöver uppgifter om grov narkotikasmuggling, även uppgifter om sådan brottslig verksamhet som med hänsyn till brottens straffskalor inte kan ligga till grund för beslut om inhämtning. I tre fall fanns exempelvis i promemorian och tillhörande underrättelseuppslag uppgifter om misstanke om brottslig verksamhet bestående av ”vapensmuggling”. I de övriga fallen fanns det både i beslutshandlingarna och i underlaget uppgifter om brottslig verksamhet innefattande ”illegal produktion av cigaretter”. Tullverket har uppgett att alla uppgifter om annan brottslig verksamhet än grov narkotikasmuggling kommit med av misstag och att de saknat relevans för bedömningen.

Inhämtningslagen är enbart tillämplig i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Nämnden konstaterar att gränsen mellan vad som utgör underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet inte är helt tydlig och att det därför kan vara svårt att bedöma vilket regelverk som ska tillämpas i en given situation. Mot den bakgrunden är det särskilt viktigt att det tydligt framgår av ett inhämtningsärende att omständigheterna varit sådana att rättsliga förutsättningar för beslut enligt inhämtningslagen förelegat. Det innebär att exempelvis uppgifter om i beslag tagen narkotika eller uppgifter om konkreta brott som ger intryck av att förundersökning antingen pågår eller bort inledas antingen bör utgå eller förtydligas. Detsamma gäller enligt nämnden uppgifter om annan brottslig verksamhet än den som beslutet om inhämtning grundats på. Eftersom inhämtningslagen uppställer krav på att den brottsliga verksamheten ska innefatta brott med visst straffminimum får det inte finnas någon tveksamhet angående vilken brottslig verksamhet som legat till grund för beslutet. I det ligger också att det vid en granskning i efterhand ska kunna gå att kontrollera att det varit fråga om brottslig verksamhet av det aktuella slaget och vilka omständigheter som därvid har beaktats.

Nämnden utgår från att Tullverket vidtar de åtgärder som utlovats och vill understryka att även uppgifter om ovidkommande brottslig verksamhet, i den mån sådana uppgifter förekommer, antingen bör utgå eller förtydligas.

5.3. Missvisande dokumentation avseende beslut om förstöring

I tre ärenden fanns beslut om förstöring trots att det enligt vad som framgick av dokumentationen i ärendena inte inkommit något material från operatören. Tullverket har uppgett dels att besluten varit en administrativ åtgärd för att kunna avsluta respektive ärende och att hanteringen borde ha förtydligats, dels att hanteringen berott på bristande erfarenhet av ärenden där inga uppgifter funnits att få från operatören. Av Tullverkets Styrdokument⁵ framgår med hänvisning till 9 § andra stycket inhämtningslagen att uppteckningar, dvs. det material med uppgifter som en operatör lämnar till myndigheten enligt begäran om uppgifter om elektronisk kommunikation, ska förstöras. Tullverket har förklarat att de tillämpar rutinen som att allt material, även mejlväxling med operatören med uppgift om att inga uppgifter om telekommunikation finns, ska förstöras.

Att uppteckningar som inhämtats med stöd av inhämtningslagen förstörs när de inte längre behövs är grundläggande ur ett integritetsperspektiv. Sådana uppteckningar möjliggör en omfattande kartläggning av enskilda individer. Enligt nämnden utgör emellertid ärederelaterade e-postmeddelanden från operatören, inte sådana uppteckningar som omfattas av förstöringsskyldigheten i 9 § andra stycket inhämtningslagen. Av större praktisk betydelse är dock att dokumentationen i inhämtningsärendet ska avspegla den faktiska handläggningen. Det är därför missvisande om dokumentationen ger intryck av att det inkommit uppteckningar i ärendet trots att så inte är fallet.

Vid granskningen uppmärksammades även andra brister gällande dokumentationen som efter frågor från nämnden har uppgetts bero på antingen misstag eller missuppfattning av gällande regler och rutiner. Bl.a. har det i två ärenden framstått som att beslut om förstöring verkställts flera månader efter det att besluten fattats, trots att materialet visat sig ha förstörts samma dag som besluten meddelades. I tre ärenden har beslut om förstöring även innefattat beslut om hävning, trots att tiden för verkställighet löpt ut. I ett ärende föreföll beslutet om förstöring inte omfatta allt material. Inom ramen för granskningen har dock framkommit att allt material omfattats av beslutet och att det har förstörts.

⁵ Tullverkets Styrdokument ”Intern regel om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet”, dnr STY 2015-618.

5.4. Avsaknad av dokumentation

I majoriteten av ärendena saknades dokumentation om när material inkommit till Tullverket och uppgift om huruvida ärendet avslutats eller inte. Tullverket har uppgett att orsaken är okunskap hos handläggare och beslutsfattare beträffande rutinerna för hanteringen av inhämtningsärenden. I ett fall har ett beslut om inhämtning hävts, utan att det dokumenterats i ärendet. Även här har förklaringen uppgetts vara okunskap gällande rutinerna.

Avsaknad av dokumentation som rör omständigheter av betydelse för underrättskyldigheten i 6 § inhämtningslagen medför en risk för att nämnden inte underrättas inom den lagstadgade tiden. Nämnden har i samtliga de ärenden som granskats underrättats i tid. Enligt vad som upplysts är det dock en följd av en hantering som innebär att nämnden i normalfallet underrättas redan i anslutning till beslutet om inhämtning. Av Tullverkets Stödjande dokument⁶ framgår att det ska dokumenteras när begärt material har inkommit och att åtgärder ska vidtas så att ärendet avslutas när materialet har inkommit. Nämnden förordar en sådan ordning, eftersom det bl.a. underlättar vid en granskning. Ett beslut om hävning ska alltid, enligt nämndens mening, dokumenteras i ärendet.

5.5. Avslutande synpunkter

Granskningen har visat att Tullverkets hantering av inhämtningsärenden uppvisar åtskilliga felaktigheter och brister.

Nämnden kan konstatera att dessa till stor del är desamma som vid en tidigare inspektion. Varken den utbildning som hölls efter dåvarande granskning eller de rutin- och styrdokument som Tullverket upprättat synes på ett avgörande sätt haft önskvärd inverkan.⁷

Enligt 4 § inhämtningslagen får myndighetschefen delegera rätten att fatta beslut om inhämtning till annan anställd på myndigheten som har den särskilda kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs. Mot bakgrund av ovan iakttagna felaktigheter och brister, tillsammans med de av Tullverket lämnade förklaringarna, anser nämnden att det kan ifrågasättas om beslutsfattarna vid myndigheten har den särskilda kompetens, utbildning och erfarenhet som beslutsfattande enligt lagen kräver. Nämnden förutsätter att Tullverket vidtar åtgärder för att avhjälpa de felaktigheter och brister som granskningen visat på.

⁶ Tullverkets Stödjande dokument "Handledning om handläggning vid inhämtning av elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen", dnr VER 2015-890.

⁷ Se nämndens uttalande den 2 september 2015 "Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation vid Tullverket" dnr 74-2015.

Vad som i övrigt framkommit ger inte anledning till något uttalande från nämndens sida. Nämnden vidtar inga ytterligare åtgärder med anledning av de beslut som granskats.⁸

6. BESLUT

Med dessa kritiska synpunkter avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Cecilia Dalman Eek, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Zayera Khan, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson, Mats Sander och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Cecilia Agnehall

Expedition till:

Tullverket, Verksledningsstaben och KC Analys och underrättelse

⁸ När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas behörighet att hämta in uppgifter med stöd av inhämtninglagen, se nämndens beslut den 4 maj 2017 i ärende med dnr 30-2017 m.fl.