



Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation

Sammanfattning

Polismyndigheten (nationella operativa avdelningen) har inhämtat uppgifter om elektronisk kommunikation i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet innefattande grovt narkotikabrott.

Av handlingarna i ärendet går det inte att utläsa vilka omständigheter som legat till grund för bedömningen av den brottsliga verksamheten. Polismyndigheten har efter att nämnden ställt frågor förtydligat vilka omständigheter som varit av betydelse för bedömningen. Nämnden ställer sig tveksam till om de omständigheter som Polismyndigheten har hänvisat till varit tillräckligt konkreta för att kunna ligga till grund för ett beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation. Det förhållande, att ett telefonnummer används eller avses att användas i en förkonfigurerad enhet med tillgång till en krypterad kommunikationstjänst kan, enligt nämndens mening, inte ensamt ligga till grund för bedömningen att den brottsliga verksamheten skulle innefatta grovt narkotikabrott. Enligt nämnden finns det därmed anledning att starkt ifrågasätta om det funnits rättsliga förutsättningar för det inhämtningsbeslut som har fattats. Nämnden understryker också att det åligger beslutande åklagare att säkerställa att det finns ett tillräckligt underlag för att fatta ett beslut om inhämtning.

Nämnden betonar även vikten av att de omständigheter som är av betydelse för vilken brottslig verksamhet beslutet grundar sig på tydligt framgår av handlingarna i inhämtningsärendet. Uppgifter om övriga brott som kan tänkas utgöra viss brottslig verksamhet men som saknar relevans för beslutet om inhämtning ska inte tas med i beslutsunderlaget.

Postadress

Box 22523, 104 22 Stockholm

Telefon

08-617 98 00

E-post

sakint@sakint.se

Organisationsnummer

202100-5703

Besöksadress

Norr Mälärstrand 6, Stockholm

Telefax

08-617 98 88

Webbplats

www.sakint.se

Bankgiro

782-4329

1. Bakgrund

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (nämnden) har granskat omständigheterna kring ett beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation som fattades av åklagare vid Åklagarmyndigheten (riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet) den 9 januari 2023 efter ansökan av Polismyndigheten (nationella operativa avdelningen). Beslutet fattades med tillämpning av lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen).

I beslutet anges att inhämtningen avser brottslig verksamhet innefattande grovt narkotikabrott.

2. Rättsliga utgångspunkter

Ett beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen fattas av åklagare efter ansökan av bl.a. Polismyndigheten (3 § inhämtningslagen). Åklagarens uppgift är begränsad till att pröva om det finns rättsliga förutsättningar för inhämtning enligt lagen.

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation får göras endast om åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (2 § första punkten inhämtningslagen). Regleringen ställer inte krav på att det ska finnas en misstanke om ett specifikt brott, men någon del av den brottsliga verksamheten måste innefatta ett brott som har ett straffminimum om fängelse i två år. 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 Det kan således inte bli fråga om att rutinmässigt inhämta uppgifter i syfte att kartlägga personer endast på grund av att de är kriminellt belastade eller ingår i en viss grupp eller visst nätverk.²

¹ Prop. 2011/12:55 s. 121.

² Se prop. 2018/19:86 s. 68.

3. Utredningen

3.1. Inhämtningsärendet

Nämnden har tagit del av handlingarna i inhämtningsärendet, som utöver beslutet om inhämtning utgörs av ett föredragningsunderlag. I underlaget anges att inhämtning avseende det aktuella telefonnumret behövs eftersom personen ingår i en grupp med individer som sannolikt kan anses vara grovt kriminella och som ägnar sig åt och planerar grov brottslighet. Personen har sannolikt kontakt med kriminella nätverk. Det anges vidare att brottsligheten sannolikt utgörs av grova narkotikabrott och att andra brott som kan vara aktuella är mord, försök till mord samt grov narkotikasmuggling.

3.2. Remissfrågor och remissvar

Både beslutande åklagare och Polismyndigheten har anmodats att redogöra för vilka konkreta omständigheter som legat till grund för bedömningen att den brottsliga verksamheten innefattat grovt narkotikabrott. Nämnden har även ställt en fråga gällande hur det aktuella telefonnumret kopplats till den brottsliga verksamheten. Anmodan har vidare innefattat en fråga om det utöver det underlag som nämnden tagit del av har funnits ytterligare uppgifter som lagts till grund för inhämtningsbeslutet. Polismyndigheten har också särskilt ombetts svara på om det funnits något skäl till varför annan typ av brottslig verksamhet – utöver den som legat till grund för inhämtningsbeslutet – har angetts i föredragningsunderlaget.

Åklagaren har sammanfattningsvis anfört följande. Omständigheterna som låg till grund för ansökan föredrogs muntligen av företrädare för Polismyndigheten och har sammanfattats i ett skriftligt beslutsunderlag. Det fördes en dialog med Polismyndigheten avseende utformningen av det skriftliga underlaget, särskilt med beaktande av att det var kortfattat. Det skriftliga underlaget godtogs med hänsyn till att Polismyndigheten utifrån de känsliga uppgifter som fanns i ärendet valt att skriva så kärnfullt som möjligt. Vad gäller de uppgifter som föredrogs muntligt hänvisar åklagaren till Polismyndighetens svar.

Polismyndigheten har sammanfattningsvis anfört följande. Enligt uppgifter som kommit in till Polismyndigheten skulle det telefonnummer som varit föremål för inhämtning nyttjas i en förkonfigurerad enhet som haft tillgång till en krypterad kommunikationstjänst.³ Polismyndigheten har tidigare

³ Exempel på krypterade kommunikationstjänster är Encrochat, Sky och Anom. Gemensamt för kommunikationstjänsterna är vanligtvis att mobilenheter konfigureras på ett sådant sätt att de endast kan användas för krypterad information.

analyserat material från sådana förkonfigurerade enheter och har då funnit att krypterad kommunikation på dessa enheter nyttjas av kriminella aktörer i syfte att begå olika brott. Utifrån historiska uppgifter har den aktuella enheten kunnat kopplas till möjliga brukare och kriminella organisationer. Bland de individer som har identifierats finns personer dömda för bl.a. grova narkotikabrott, grov narkotikasmuggling och grova våldsbrott.

I förhållande till vilka omständigheter som legat till grund för aktuell inhämtning har Polismyndigheten hänvisat till en bifogad rapport där bl.a. följande framgår. Det är endast en minoritet av användarna av Encrochat som inte ägnar sig åt narkotikahandel (ca 10 % av samtliga konton). Vanligtvis fungerar användarna som nationella organisatörer och hanterar då medelstora till relativt stora partier narkotika och säljer det vidare till andra leverantörer inom landet. Polismyndigheten bedömde mot denna bakgrund att samtliga personer som använt den aktuella enheten sannolikt var kriminella aktörer som nyttjat den i syfte att planera och koordinera brott. Då det historiskt visat sig att de flesta användare ägnar sig åt grova narkotikabrott gjordes bedömningen att det sannolikt var så även i detta fall. Polismyndigheten bedömde således att det aktuella telefonnumret används av en person som sannolikt ägnar sig åt brottslig verksamhet och sannolikt åt grova narkotikabrott.

Slutligen har Polismyndigheten uppgett att syftet med att i föredragningsunderlaget ange andra inhämtningsgrundande brott än det som legat till grund för inhämtningsbeslutet var att påvisa hur den samlade lägesbilden såg ut. Befattningshavaren har numera kännedom om att det enbart är faktiska omständigheter som berör det eller de inhämtningsgrundande brotten som ska anges i beslutsunderlaget.

4. Nämndens bedömning

För att hämta in uppgifter enligt inhämtningslagen krävs, som anförts ovan, att den brottsliga verksamheten som ska förebyggas, förhindras eller upptäckas innefattar ett brott med ett straffminimum motsvarande minst två års fängelse. Grovt narkotikabrott är ett sådant inhämtningsgrundande brott. I det aktuella fallet anser nämnden dock att det utifrån handlingarna i inhämtningsärendet inte går att utläsa vilka konkreta omständigheter som legat till grund för bedömningen att den brottsliga verksamheten innefattat grovt narkotikabrott. Det skriftliga underlaget i inhämtningsärendet är således otillräckligt för ett beslut om inhämtning.

Polismyndigheten har efter nämndens frågor förtydligat hur bedömningen avseende den aktuella brottsliga verksamheten har gjorts och vilka uppgifter som legat till grund för bedömningen. Trots förtydligandet ställer sig nämnden tveksam till om de omständigheter som Polismyndigheten hänvisat till har varit tillräckligt konkreta för bedömningen att inhämtningen varit av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar grovt narkotikabrott. Nämnden uppfattar, utifrån Polismyndighetens svar, att det inte ens varit utrett om det aktuella telefonnumret nyttjas eller har nyttjats i en förkonfigurerad enhet som används eller använts i syfte att planera brott. Även om så varit fallet, saknas uppgifter som talar för att det funnits en koppling mellan aktuellt telefonnummer och sådan brottslig verksamhet som innefattar grovt narkotikabrott. Tvärtom talar omständigheterna för att det rörde sig om spekulationer eller allmänna antaganden. Exempelvis framgår det varken i föredragningsunderlaget eller Polismyndighetens svar uppgifter om vilken typ av befattning med narkotika som varit aktuell. Det saknas även uppgifter om vilken typ och mängd av narkotika det varit fråga om, vilket är omständigheter som har betydelse för bedömningen av brottets svårhetsgrad.

Nämnden har förståelse för att Polismyndigheten ser ett behov av att kunna använda information om att ett visst telefonnummer nyttjas i en förkonfigurerad enhet med krypterad kommunikation i syfte att förhindra, förebygga eller upptäcka viss brottslig verksamhet. Enligt nämndens mening kan dock det förhållandet att ett visst telefonnummer används eller avses att användas i en sådan enhet inte ensamt ligga till grund för bedömningen att den brottsliga verksamheten skulle innefatta grovt narkotikabrott. Mot denna bakgrund ifrågasätter nämnden starkt om det funnits rättsliga förutsättningar för det beslut om inhämtning som har fattats. Nämnden understryker också att det har ålegat beslutande åklagare att säkerställa att det funnits ett tillräckligt underlag för att fatta ett beslut om inhämtning.

De brister som framkommit i granskningen är enligt nämndens bedömning allvarliga. Som framgått består det skriftliga underlaget i inhämtningsärendet enbart av ett föredragningsunderlag som är mycket torftigt. Nämnden betonar därför vikten av att omständigheter som är av betydelse för vilken brottslig verksamhet beslutet grundar sig på tydligt framgår av handlingarna i inhämtningsärendet.⁴

⁴ Se t.ex. nämndens uttalande den 21 oktober 2020 "Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation vid Polismyndigheten (region Stockholm)" dnr 160-2019.

Det gäller särskilt då brottets svårhetsgrad, som i detta fall, är avgörande för om det funnits förutsättningar för inhämtning.⁵ Dokumentation av dessa omständigheter, är också avgörande för att det vid en granskning i efterhand ska vara möjligt att kontrollera att det har funnits rättsliga förutsättningar för inhämtningen. Uppgifter om övriga brott som kan tänkas utgöra viss brottslig verksamhet men som saknar relevans för beslut om inhämtning ska, som nämnden tidigare har uttalat, inte tas med i beslutsunderlaget.⁶

5. Beslut

Med den allvarliga kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Christina Linderholm och Olle Sandahl (enhälligt).

Föredragande: Sarah Borggren

Expediering till:

Åklagarmyndigheten, riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (dnr ÅM2023-1259)

Polismyndigheten, rättsavdelningen (HD5900-65/2023)

För kännedom till:

Åklagarmyndigheten, tillsynsavdelningen

Åklagarmyndigheten, utvecklingscentrum

⁵ Se t.ex. nämndens uttalanden den 24 mars 2021, "Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation vid Polismyndigheten (region Nord) och Åklagarmyndigheten (åklagarområde Nord)", dnr 124-2020.

⁶ Se t.ex. nämndens uttalande den 12 december 2018 "Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation vid Tullverket" dnr 15-2018. Se även Åklagarmyndighetens RättsPM 2019:4 s. 24.