



**Polismyndigheten i Skånes behandling av personuppgifter i
uppgiftssamlingen benämnd "Kringresande"**

1 SAMMANFATTNING

Polismyndighetens behandling av personuppgifter i uppgiftssamlingen är i flera avseenden olaglig.

Den allvarligaste bristen är att ändamålet med personuppgiftsbehandlingen är alldeles för vitt. Ett oprecist ändamål ger inga ramar för personuppgiftsbehandlingen, vilket i praktiken sätter integritetsskyddet ur spel. Vidare är det klarlagt att det inte finns behov av att registrera alla de personer som finns i uppgiftssamlingen, inte ens med det vida ändamål som gällt. En annan allvarlig brist är att det inte finns ett tillräckligt tydligt samband mellan den av polismyndigheten angivna brottsligheten och de personuppgifter som behandlas. Sammantaget förefaller därför uppgiftssamlingen i vart fall delvis ha fått karaktären av en "bra att ha"-uppgiftssamling.

Ytterligare allvarliga brister som nämnden konstaterar är att tillgången till personuppgifter i uppgiftssamlingen inte har begränsats till varje tjänstemans behov, att ingen loggning har förekommit när personuppgifterna har behandlats, att tillräcklig gallring inte har ägt rum samt att det saknas upplysningar om vilka personer i uppgiftssamlingen som inte är misstänkta för brott.

Nämnden konstaterar att det finns åtskilliga personer i uppgiftssamlingen som är av romsk härkomst och att många personuppgifter i uppgiftssamlingen inte borde finnas där. Detta kan ge intryck av att enbart etniciteten har varit orsaken till registreringen av personuppgifter i uppgiftssamlingen. Nämndens slutsats är dock att grunden för registreringen är antingen mer eller mindre välgrundade misstankar mot personer om begången eller befarad brottslighet eller släktskap med sådana personer. Polismyndigheten kan därför inte anses behandla uppgifter om personer *enbart* på grund av vad som är känt om deras etnicitet.

Nämnden kommer att följa upp detta tillsynsärende med en granskning av vilka åtgärder som polismyndigheten vidtagit med anledning av nämndens uttalande.

2 BAKGRUND

2.1 Allmänt om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) har bl.a. till uppgift att genom inspektioner och andra undersökningar utöva tillsyn över polisens behandling av personuppgifter enligt polisdatalagen (2010:361) (PDL).

Med behandling avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, lagring, bearbetning, ändring eller förstöring.¹

2.2 Nämndens inledande av ärendet

Den 23 september 2013 publicerade Dagens Nyheter en artikel i vilken det påstods att Polismyndigheten i Skåne har ett register över romer. Med anledning av dessa uppgifter beslutade nämnden samma dag att inleda ett tillsynsärende avseende det aktuella registret, i fortsättningen benämnt uppgiftssamlingen ”Kringresande”.

Polismyndigheten i Skåne är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandling avseende uppgiftssamlingen.² Polismyndigheten har uppgett att syftet med uppgiftssamlingen är att den ska användas i så kallad underrättelseverksamhet.

2.3 Allmänt om underrättelseverksamhet

Polisens brottsutredande verksamhet utförs med anledning av att ett konkret brott har eller misstänks ha begåtts. Arbetet sker framför allt inom ramen för förundersökningar enligt 23 kap. rättegångsbalken. Exempel på sådant arbete är spaning, förhör, informationsbearbetning och olika former av beslutsfattande, bl.a. om tvångsmedelsanvändning.³

Underrättelseverksamhet innebär att polisen samlar in och bearbetar uppgifter som tyder på brottslig verksamhet utan att det finns någon misstanke om ett konkret brott. Uppgifterna bevaras och bearbetas för att i ett senare skede kunna komma till nytta i polisens brottsbekämpande verksamhet.⁴

Underrättelseverksamhet syftar således, till skillnad från polisens utredande verksamhet, till att ge underlag för beslut antingen om att inleda

¹ 2 kap. 2 § PDL och 3 § personuppgiftslagen (1998:204).

² 2 kap. 4 § PDL.

³ Prop. 2009/10:85 s. 107.

⁴ Prop. 1997/98:97 s. 116.

förundersökning eller om att vidta åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.

Kriminalunderrättelsetjänsten hos polisen samlar in information, både på egen hand och genom att ta emot information från andra delar av polisen. Informationen bearbetas och analyseras och leder fram till underrättelser. Underrättelserna delges den operativa ledningen som utifrån underrättelserna fattar beslut om prioriteringar och adekvata brottsförebyggande aktiviteter. Kriminalunderrättelsetjänsten ansvarar för att annan personal inom polisen ständigt hålls informerad om inom vilka områden uppgifter främst efterfrågas, dvs. vilka de prioriterade underrättelsebehoven är.⁵ Merparten av underrättelseinformation stannar inom kriminalunderrättelsetjänsten. Det är i huvudsak slutsatserna av analys och bearbetning som förmedlas till andra delar av polisen.⁶

Inhämtning av underrättelseinformation sker på flera olika sätt. I stor utsträckning sker det genom öppna källor, men en inte obetydlig del av inhämtningen sker genom informatörer eller andra hemliga källor. En viktig del i underrättelsetjänstens arbete utgörs av så kallad inre spaning, dvs. sökande efter information som redan finns tillgänglig inom polisen. I detta arbete ingår bl.a. sökning i register. Genom samarbete med andra myndigheter, företag och andra inhämtas också information. Även internationellt samarbete spelar en stor roll.⁷

Genom underrättelseverksamheten kan polisen skaffa sig en lägesbild genom t.ex. en kartläggning av brottsfenomen, nätverk och individer. Flera olika typer av nätverk kan vara av intresse. En kartläggning kan behöva göras av nyckelpersoners kontaktnät och deras innersta krets. Detta arbetssätt förutsätter behandling av uppgifter om misstankar mot enskilda personer redan vid en låg grad av misstanke och även om misstanken inte har kunnat preciseras till att avse en viss specifik händelse eller gärning.⁸

I underrättelseverksamheten kan det under vissa förutsättningar finnas behov av att behandla uppgifter även om personer som inte är misstänkta för brott.⁹ Det kan t.ex. ibland vara motiverat att kartlägga hos vilka personer nyckelpersoner bor och vistas för att få en bild av hur nyckelpersonen rör sig.

⁵ Prop. 2009/10:85 s. 105 och 106.

⁶ A. prop. s. 106.

⁷ A. prop. s. 105.

⁸ A. prop. s. 62.

⁹ A. prop. s. 101.

Behandling av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet där det inte finns någon misstanke om ett konkret brott är särskilt känslig från integritetssynpunkt.¹⁰

2.4 Kriminalunderrättelseverksamhet enligt den gamla polisdatalagen

Den gamla polisdatalagen (1998:622) (GPDL) gällde under tiden den 1 april 1999–29 februari 2012. Lagen reglerade tillsammans med personuppgiftslagen behandlingen av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten.

Av 14 § GPDL följde att personuppgifter fick behandlas i kriminalunderrättelseverksamhet endast om en särskild undersökning hade inletts och det fanns anledning att anta att allvarlig brottslighet hade utövats eller kunde komma att utövas. En sådan särskild undersökning kunde inledas under ledning av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet.

Av beslutet om behandling av personuppgifter enligt 14 § GPDL skulle framgå ändamålet med behandlingen och de villkor i övrigt som behövdes för att förebygga otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet (15 §). Syftet med att ändamålet med behandlingen skulle framgå var att ange en yttersta ram inom vilken uppgifterna fick behandlas. Särskilda undersökningar kunde t.ex. inledas för att undersöka restaurangverksamheten i en viss stad, för att kartlägga narkotikans vägar för att komma åt en narkotikaliga eller för att kartlägga ekonomiska transaktioner i syfte att komma åt eventuell bakomliggande brottslighet.¹¹ Om det förekom uppgifter om en enskild person som det inte fanns någon misstanke mot, krävdes en upplysning om detta förhållande (14 § andra stycket).

PDL trädde i kraft den 1 mars 2012. Av övergångsbestämmelserna till lagen framgår att fram till utgången av år 2014 ska GPDL fortsätta att tillämpas i stället för PDL vid behandling av personuppgifter i en särskild undersökning som har beslutats före ikraftträdandet av PDL.

2.5 Underrättelseverksamhet enligt PDL

I PDL används inte begreppet kriminalunderrättelseverksamhet. I stället föreskrivs i PDL att polisen vid behov får behandla personuppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (2 kap. 7 § 1 p.). Även om begreppet kriminalunderrättelseverksamhet inte längre används så är innebörden densamma som tidigare.

¹⁰ A. prop. s. 104.

¹¹ Prop. 1997/98:97 s. 121.

En grundläggande förutsättning för att en personuppgift ska få behandlas med stöd av 2 kap. 7 § PDL är att den *behövs* i polisens brottsbekämpande verksamhet. Personuppgifter får samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.¹² Varje åtgärd (inklusive vidarebehandling) som polisen vidtar med insamlade uppgifter måste ske för ett närmare preciserat ändamål.¹³

Vidare krävs att det finns ett konkret behov av att utföra behandling av personuppgifter och att detta behov svarar mot ändamålet med denna. Om ändamålet med personuppgiftsbehandlingen är att förebygga eller förhindra brott, kan det t.ex. vara nödvändigt att sammanställa uppgifter om vem som hyr vissa lokaler eller vem som äger eller disponerar fordon som man misstänker används i den brottsliga verksamheten. Det kan också handla om att klarlägga vilka personer som regelbundet besöker en viss plats där man misstänker att allvarlig brottslig verksamhet förekommer.¹⁴ I underrättelseprojekt som rör en viss typ av allvarlig brottslighet bör inte underrättelseuppgifter som helt saknar samband med just det aktuella projektet få behandlas. Är uppgifterna av annat skäl av intresse för brottsbekämpningen, får de i stället behandlas inom ramen för en annan förundersökning eller ett annat underrättelseprojekt.¹⁵

Om personuppgifterna är gemensamt tillgängliga, dvs. om fler än tio personer kan ta del av dem¹⁶, ska det enligt 3 kap. 3 § PDL genom en särskild upplysning eller på något annat sätt framgå för vilket närmare ändamål personuppgifterna behandlas. Det ska vara tydligt för vilket slag av brott eller brottslig verksamhet etc. som behandlingen sker, exempelvis ett underrättelseprojekt om vapensmuggling från Y-land. En särskild upplysning behövs endast i de fall där förhållandet inte framgår redan av omständigheterna. Det behövs alltså normalt inte någon särskild upplysning beträffande uppgifter som behandlas i ett avgränsat underrättelseprojekt, t.ex. en särskild undersökning, om detta har ett tydligt definierat ändamål.¹⁷

Det är alltså en förutsättning att personuppgiftsbehandlingen sker för ett preciserat ändamål och begränsas till ett konkret behov. Om ändamålet är alltför allmänt, finns risk att fler personuppgifter än vad som är nödvändigt behandlas. Om behovet är för allmänt eller otydligt, finns det en risk för att det skapas ”bra att ha”-uppgiftssamlingar.

¹² 2 kap. 2 § PDL och 9 § första stycket c) personuppgiftslagen.

¹³ Prop. 2009/10:85 s. 98.

¹⁴ A. prop. s. 317.

¹⁵ A. prop. s. 318.

¹⁶ A. prop. s. 335.

¹⁷ A. prop. s. 339.

2.6 Känsliga personuppgifter

I PDL, liksom i annan lagstiftning om behandling av personuppgifter på internationell och nationell nivå, har så kallade känsliga personuppgifter en särställning. Med känsliga personuppgifter avses uppgifter om en persons ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. PDL:s reglering syftar till att omöjliggöra en kartläggning av människor uteslutande utifrån t.ex. ras eller etnicitet. Uppgifter om en person får därför enligt 2 kap. 10 § PDL inte behandlas *enbart* på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung. Om uppgifter om en person däremot behandlas på annan grund, får de kompletteras med känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen.

I betänkandet Romers rätt – en strategi för romer i Sverige (SOU 2010:55) konstateras att det i Sverige inte förekommer någon officiell etnisk registrering eller samhällsstyrd bokföring av tillhörighet till en nationell minoritet. Huruvida en person anses tillhöra en nationell minoritet eller inte bygger enligt betänkandet på självidentifikationsprincipen. Den enskilde individen ska alltså själv ha en vilja att tillhöra minoritetsgruppen och avgör själv hur den viljan ska manifesteras.¹⁸ En uppgift om att en person är rom är en uppgift om personens etniska ursprung, dvs. en känslig personuppgift.

3 GRANSKNINGEN

Delar av nämndens kansli samt nämndens ordförande har vid flera tillfällen sammanträffat med företrädare för Polismyndigheten i Skåne och fått muntliga uppgifter om den aktuella uppgiftssamlingen och tagit del av den i erforderliga delar. Polismyndigheten har även gett in dokumentation och svarat på två skriftliga anmodanden från nämnden.

4 NÄMNDENS IAKTTAGELSER

4.1 Bakgrunden enligt polismyndigheten till uppgiftssamlingen ”Kringresande”

Den 22 oktober 2009 beslutade Polismyndigheten i Skåne, Länskriminalavdelningen, att en särskild undersökning skulle inledas. Den fick namnet ”Länsövergripande brottslighet” och var föranledd av den inriktning på verksamheten som chefen för Rikskriminalpolisen hade angett. Inom denna särskilda undersökning fanns flera undergrupper, som t.ex. våld, narkotika, olaga hot och brott mot äldre. Ändamålet med den särskilda undersökningen var att ”identifiera och kartlägga allvarlig brottslig verksamhet

¹⁸ SOU 2010:55 s. 82.

av länsövergripande karaktär genom att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa”. Denna särskilda undersökning förlängdes vid tre tillfällen, nämligen den 3 november 2010, den 25 oktober 2011 och den 27 februari 2012.

Den 28 februari 2013 beslutade Polismyndigheten i Skåne att den särskilda undersökningen ”Länsövergripande brottslighet” skulle löpa ut och ersättas av en gemensamt tillgänglig uppgiftssamling på en särskild server. Servern, som fått beteckningen X:, är uppbyggd som en hierarki av mappar. De delar av den särskilda undersökningen som var av intresse såväl före som efter nämnda datum fördes över till X:, däribland mappen ”Kringresande”.

När det gäller den brottsliga verksamhet som ledde till att uppgiftssamlingen ”Kringresande” upprättades har polismyndigheten uppgett i huvudsak följande.

Redan under förvåren 2011 begicks ett större antal bostadsinbrott på olika platser i Skåne av enskilda som hade sin hemvist i Polisområde mellersta Skåne (POMS). I mars samma år begicks också ett stort antal brott mot äldre i samma område. Brotten begicks av en konstellation personer som tog kontakt med äldre människor via telefon och som efter att ha bestämt möte med dessa begick stölder. Gärningarna rubricerades av domstol som grov stöld.

Den 6 juli 2011 träffades den operativa ledningsgruppen vid POMS i Lund. Vid detta tillfälle diskuterades att det hade framkommit uppgifter om att delar av fyra romska släkter från Italien, Polen, forna Jugoslavien och Rumänien, i vilka det ingick personer som bodde i Staffanstorp, hade beväpnat sig med bl.a. automatvapen. Det var för Polismyndigheten i Skåne sedan tidigare känt att det hade förekommit konflikter i olika omgångar i Staffanstorp mellan olika romska släkter. Bland annat hade skottlossning skett vid ett dop i juli 2009 och i september samma år brann ett hus ner. De personer som var inblandade i konflikterna hade tidigare tillsammans med familjemedlemmar begått brott, t.ex. bedrägerier, bostadsinbrott och rån.

Efter mötet med den operativa ledningsgruppen startade kriminalunderrättelsetjänsten i POMS ett arbete för att förebygga och förhindra att konflikterna mellan släkterna i Staffanstorp eskalerade. Den befarade brottsliga verksamheten antogs kunna vara bl.a. mord, misshandel, olaga hot och vapenbrott.

De beslut som fattades av den operativa ledningsgruppen i POMS den 6 juli 2011 dokumenterades inte på annat sätt än genom minnesanteckningar. Det är enligt polismyndigheten vanligt att man inte dokumenterar sådana beslut särskilt.

Som ett led i underrättelsearbetet upprättades uppgiftssamlingen ”Konflikt, Staffanstorp romer” i form av en excelfil, vilket skedde inom ramen för den särskilda undersökningen ”Länsövergripande brottslighet”.

Benämningen ”Konflikt, Staffanstorp romer” i sig angav inte något ändamål med uppgiftssamlingen. Ändamålet angavs i stället i den särskilda undersökningen som inleddes år 2009, dvs. att ”identifiera och kartlägga allvarlig brottslig verksamhet av länsövergripande karaktär genom att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa”.

Under hösten 2011 eskalerade den brottslighet som kunde hänföras till de personer som tidigare hade varit aktuella i konflikten i Staffanstorp. Det rörde sig om ett större antal bostadsinbrott och brott mot äldre. Vidare påbörjades ett underrättelsearbete som avsåg upprinnelsen till ett av de större bedrägeriärenden som hittills förekommit i Skåne. Åklagare har väckt åtal. Åtalet avser fakturabedrägerier i synnerligen stor omfattning och berör, i den del som nu är föremål för rättslig prövning, 1 200 målsägande.

Med anledning av händelserna på hösten upprättades i december 2011 uppgiftssamlingen ”Kringresande”. I denna uppgiftssamling inkorporerades uppgiftssamlingen ”Konflikt, Staffanstorp romer”, eftersom uppgiftssamlingarna till viss del rörde samma personer. Uppgiftssamlingen ”Kringresande” hade dock ett bredare anslag och det uppstod ett behov av att behandla uppgifter om personer bosatta även utanför Skåne. Inte heller benämningen ”Kringresande” anger eller antyder något ändamål med uppgiftssamlingen. Begreppet kringresande ingår i Rikspolisstyrelsens nomenklatur utan att innebörden av begreppet förklaras närmare.

Ett antal personer som fanns i uppgiftssamlingen dömdes år 2011 för brott. Det har huvudsakligen varit fråga om bedrägerier avseende bilar, stölder och bostadsinbrott. Påföljderna bestämdes med något undantag till fängelse i mellan sex månader och ett år sex månader.

Även uppgiftssamlingen ”Kringresande” kom att omfattas av det ändamål som angavs i den särskilda undersökningen ”Länsövergripande brottslighet”. Ändamålet har varit detsamma vid besluten om förlängning av den särskilda undersökningen samt vid beslutet den 28 februari 2013 att göra uppgiftssamlingen gemensamt tillgänglig. Samma ändamål gällde alltså för uppgiftssamlingen ”Kringresande” den 23 september 2013, då nämnden inledde sin granskning. Av förarbetena till PDL framgår enligt polismyndigheten att ändamålet inte har behövts anges närmare genom en särskild upplysning.

4.2 Uppgiftssamlingens utseende

På servern X: finns ett flertal mappar i en mapphierarki. En av dessa mappar heter SU, i vilken det finns en undermapp som heter SU POMS. Varje polisområde i Skåne har egna mappar på servern X:

Under mappen SU POMS finns undermappen ”Kringresande”, dvs. den aktuella uppgiftssamlingen. I den sistnämnda mappen finns det en excelfil, fem filer med ändelsen ”.anb” samt ett antal filer med ändelsen ”.dll”. De sistnämnda filerna har med operativsystemet att göra och är inte av intresse i detta sammanhang.

Excelfilen heter ”PMF-relation konflikten”. Filen innehåller 4 741 rader. På de flesta rader anges ett namn, ett personnummer, en ikon (utvisande man/kvinna), samt uppgift om fader, moder och partner, personnummer och adresser för dessa samt ikoner utvisande kön. Det finns även ett fält som heter ”Sökt” där ett datum anges. Detta datum skulle enligt polismyndigheten kunna avse tidpunkten när uppgifterna lades in i uppgiftssamlingen. Om så är fallet, har de flesta uppgifterna registrerats år 2011. De senaste uppgifterna skulle i så fall ha tillförts uppgiftssamlingen den 16 september 2013.

Personnumren avser personer födda från och med år 1894 till och med år 2011. Enligt polismyndigheten kommer uppgifterna – inklusive uppgifterna om släktskap – från folkbokföringsdatabasen.

De fem ”.anb”-filerna är skapade med analysprogrammet Analyst's Notebook. Programmet kan användas för att åskådliggöra samband mellan olika data. Data kan tas t.ex. från en excelfil men kan också läggas in direkt i Analyst's Notebook. Sambanden kan åskådliggöras genom så kallade länkscheman, vilka sparas som ”.anb”-filer. När väl ett länkschema har skapats utifrån data från en excelfil finns det emellertid inte längre något samband mellan excelfilen och länkschemat. Man kan således lägga till eller ta bort data från den ena filen utan att motsvarande ändring sker i den andra filen.

Med största sannolikhet har ”.anb”-filerna upprättats med data från excelfilen ”PMF relation konflikten”.

En ”.anb”-fil, ”Total.anb”, utvisar släktskapet mellan olika personer som enligt polismyndigheten ska ha koppling till konflikterna mellan romer i Staffanstorps.¹⁹ I filen finns 4 029 entiteter, vilket antagligen motsvarar antalet personer. För varje person anges personnummer, adress, en ikon utvisande kön

¹⁹ 47 % har beteckningen ”Fader”, 49 % har beteckningen moder och 4 % har beteckningen ”Giftn/reg partner”.

och ett datum. Det är oklart vad datumet utvisar, men det kan vara registreringstidpunkten. Två av personerna har något större ikoner, förmodligen därför att de är de mest intressanta personerna ur ett underrättelseperspektiv.

En annan ".anb"-fil utgörs också av ett länkschema som synes utvisa släktskap. Detta länkschema finns i en fil som heter "släktchart konflikten". I den filen finns 1 079 entiteter. Övriga ".anb"-filer innehåller länkscheman med betydligt färre entiteter.

Varken i excelfilen eller i filerna med länkscheman finns uppgifter om etnicitet. Enligt uppgift från polismyndigheten är de flesta personerna i uppgiftssamlingen "Kringresande" inte misstänkta för brott eller för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet. Det framgår dock inte genom någon särskild upplysning vilka personer som inte är misstänkta.

Enligt uppgift från polismyndigheten har ingen strukturerad (automatisk) gallring skett på grund av att tekniska förutsättningar saknas men gallring har skett manuellt. Det är dock oklart i vilken omfattning sådan gallring har skett.

4.3 Användningen m.m. av uppgiftssamlingen "Kringresande"

Sammanlagt 100 personer har haft behörighet till uppgiftssamlingen. Bland dessa är nio personer polisens IT-tekniker, 50 personer anställda vid länskriminalavdelningens kriminalunderrättelsetjänst, 16 personer anställda vid POMS kriminalunderrättelsetjänst samt två personer som fått behörighet med anledning av särskilda ärenden. Behörigheten avser hela X:, oavsett vilka arbetsuppgifter tjänstemännen har haft. Den 1 oktober 2013 justerades behörigheterna för samtliga lokala kriminalunderrättelsetjänsters mappar. Behörigheterna ändrades på så sätt att endast personal vid den lokala kriminalunderrättelsetjänsten har behörighet till respektive mapp tillsammans med fem gruppchefer på länskriminalavdelningens kriminalunderrättelsetjänst.

Uppgifter i uppgiftssamlingen har enligt polismyndigheten inte lämnats ut till någon myndighet utanför polisväsendet. Polismyndigheten i Skåne samarbetar dock med andra polismyndigheter och vid sådant samarbete kan uppgifter ha lämnats ut ur uppgiftssamlingen.

Ingenloggning har skett när tjänstemän sökt, tagit del av eller på annat sätt behandlat uppgifter i uppgiftssamlingen.

4.4 Behovet av personuppgifterna i dag enligt polismyndigheten

Polismyndigheten har uppgett att det i datamaterialet förekommer ”ett antal” personuppgifter som har samband med brottslig verksamhet och som bedöms ha fortsatt betydelse för att förebygga, förhindra och upptäcka brott. ”Flertalet” personer som förekommer i mappen ”Kringresande” är i nuläget föremål för pågående underrättelseverksamhet. Det finns därför enligt polismyndigheten ett fortsatt behov av att behandla de befintliga personuppgifterna samt att tillföra ny information om samband med brottslig verksamhet.

5 NÄMNDENS BEDÖMNING

5.1 Nämndens tillsyn

Nämnden har som sagt tillsyn över polisens behandling av personuppgifter enligt PDL. Nämndens tillsyn syftar till att säkerställa att polisens personuppgiftsbehandling bedrivs i enlighet med lag och annan författning.

Polismyndigheten beslutade den 28 februari 2013 att den särskilda undersökningen skulle löpa ut och att de aktuella uppgifterna skulle behandlas i en gemensamt tillgänglig uppgiftssamling. Efter detta beslut är PDL tillämplig på den aktuella uppgiftssamlingen. Nämnden har därmed tillsyn över behandlingen av personuppgifter i uppgiftssamlingen.

Nämndens bedömning grundar sig på hur uppgiftssamlingen såg ut den 24 september 2013, då nämnden påbörjade inspektionen i ärendet.

5.2 Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen är alltför vitt

Polisen får enligt 2 kap. 7 § PDL behandla personuppgifter om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, för att utreda eller beivra brott, eller för att fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

Polismyndigheten i Skåne har uppgett att ändamålet med den aktuella uppgiftssamlingen har varit och alltjämt är ”att identifiera och kartlägga allvarlig brottslig verksamhet av länsövergripande karaktär genom att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa”. Detta ändamål går tillbaka till år 2009, då en särskild undersökning enligt GPD inleddes. Ändamålet ansluter enligt polismyndigheten till den inriktning som den nationella underrättelseverksamheten skulle ha enligt chefen för Rikskriminalpolisen.

Det av polismyndigheten angivna ändamålet med uppgiftssamlingen kan inte rimligen uppfattas på annat sätt än att uppgifterna behandlas inom ramen för myndighetens underrättelseverksamhet. Att personuppgifter får behandlas för detta ändamål framgår av 2 kap. 7 § 1 p. PDL.

Det är emellertid inte tillräckligt att det finns ett sådant ändamål angivet för att personuppgiftsbehandling ska anses tillåten. I 2 kap. 2 § PDL föreskrivs att också vissa bestämmelser i personuppgiftslagen ska följas när personuppgifter behandlas med tillämpning av PDL. Grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter finns i 9 § PUL. Av intresse i detta sammanhang är särskilt bestämmelserna i paragrafens första stycke c), där det föreskrivs att den personuppgiftsansvarige ska se till att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

Av vad som nu sagts följer att polismyndigheten redan vid insamlandet av personuppgifter måste ha klart för sig för vilket närmare preciserat ändamål som insamlingen sker.²⁰

Polismyndigheten har framhållit att det ändamål som angavs för den särskilda undersökningen är det enda som finns för uppgiftssamlingen ”Kringresande”. Något mer preciserat ändamål finns således inte. Myndigheten har särskilt understrukt att benämningen på uppgiftssamlingen och de filer som ingår i denna inte säger något om ändamålet.

Det ändamål som polismyndigheten har angett är enligt nämnden alldeles för generellt formulerat för att uppfylla lagens krav. Om man skulle godta detta ändamål, skulle ett orimligt stort antal uppgifter av mycket varierande slag kunna registreras i uppgiftssamlingen. Det angivna ändamålet utgör således inte en tillräcklig precisering av syftet med uppgiftssamlingen på det sätt som PDL kräver. Enligt nämndens uppfattning innebär en brist på precisering av ändamål i praktiken att PDL:s integritetsskydd sätts ur spel. Det av polismyndigheten angivna ändamålet kan därför inte godtas.

Beträffande uppgifter som gjorts gemensamt tillgängliga ska det dessutom enligt 3 kap. 3 § PDL genom en särskild upplysning eller på något annat sätt framgå för vilket närmare ändamål personuppgifterna behandlas. En upplysning om ändamålet med behandlingen kan vara en förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska kunna kontrollera att viss behandling är berättigad och sker i enlighet med lagens bestämmelser. Framför allt av verksamhetsskäl är information om ändamålet med behandlingen viktig för att de tjänstemän som får tillgång till personuppgifter ska kunna värdera uppgifterna korrekt och

²⁰ Prop. 2009/10:85 s. 97 f.

använda sig av dem på ett effektivt och lagenligt sätt.²¹ Det ska vara tydligt för vilket slag av brott eller brottslighet etc. som behandlingen sker, exempelvis ett underrättelseprojekt om vapensmuggling från Y-land. Det behövs dock normalt inte någon särskild upplysning beträffande uppgifter som behandlas i ett avgränsat underrättelseprojekt, t.ex. en särskild undersökning, om detta har ett tydligt definierat ändamål.²²

Som ovan har konstaterats framgår inte något närmare ändamål för den aktuella uppgiftssamlingen, vare sig genom särskild upplysning eller på något annat sätt. Det ändamål som enligt polismyndigheten fortfarande gäller och som anges i beslutet om den särskilda undersökningen ”Länsövergripande brottslighet” uppfyller som redan nämnts inte kravet på angivande av ett preciserat ändamål och följaktligen inte heller kravet på angivande av närmare ändamål.

5.3 Behovet av att behandla personuppgifterna och sambandet med den misstänkta brottsliga verksamheten är otillräckligt

Även om det av polismyndigheten angivna ändamålet är alltför vitt för att uppfylla kraven i PDL, måste nämnden utgå från detta ändamål vid sin fortsatta prövning av uppgiftssamlingen.

Av 2 kap. 7 § PDL framgår att en grundläggande förutsättning för att en personuppgift ska få behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet är att den *behövs* för något av de ändamål för vilka polisen får behandla personuppgifter. Med detta avses att det ska finnas ett konkret behov av att utföra behandlingen och att detta behov ska svara mot ändamålet med behandlingen. I ett underrättelseprojekt som rör en viss typ av allvarlig brottslighet bör inte underrättelseuppgifter som helt saknar samband med just det aktuella projektet få behandlas. Är uppgifterna av annat skäl av intresse för brottsbekämpningen, får de i stället behandlas inom ramen för ett annat underrättelseprojekt.²³ Om behovet av personuppgifter upphör, ska personuppgiften tas bort från uppgiftssamlingen (se avsnitt 5.6).

För att personuppgifter ska få göras gemensamt tillgängliga på det sätt som har skett, krävs – utöver att det finns ett behov av att behandla uppgifterna – att uppgifterna kan antas ha *samband* med misstänkt brottslig verksamhet. Vidare krävs antingen att den brottsliga verksamheten innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller därutöver, eller att den misstänkta brottsliga verksamheten sker systematiskt (3 kap. 2 § första stycket p. 1 PDL).

²¹ A. prop. s 149.

²² A. prop. s. 339.

²³ A. prop. s. 317 och 318.

Den brottslighet som polismyndigheten hänför sig till är av mycket blandat slag och förhållandevis vagt återgiven. Det talas främst om olika typer av bedrägerier men även om så varierande brottslighet som brott mot äldre, inbrott och människohandel.

Frågan är då dels om det finns ett behov av att behandla de personuppgifter som finns i uppgiftssamlingen, dels om det finns ett samband med den angivna misstänkta brottsliga verksamheten. Nämnden har i detta tillsynsärende inte prövat behovet av och sambandet med brottslighet för varje enskild personuppgift. Mer generellt kan dock följande konstateras.

Av utredningen framgår att många av de personer som har registrerats tillhör samma familjer. Polismyndigheten har uppgett att uppgiftssamlingen ursprungligen upprättades för att viss relativt konkret brottslig verksamhet skulle förebyggas, nämligen de förväntade konflikterna mellan delar av fyra romska släkter i Staffanstorps kommun. Sådana konflikter skulle enligt nämndens uppfattning kunna medföra ett behov av att i rimlig omfattning kartlägga personer i de inblandade släkterna förutsatt att det fanns något samband mellan personerna och den brottslighet som konflikterna befarades leda till. Enbart det förhållandet att en person är släkt med någon som kan misstänkas vara inblandad i brottslig verksamhet motiverar inte behandling av uppgifter om personen.

Polismyndigheten har när det gäller behovet av personuppgiftsbehandling under senare tid hänvisat till en sprängning i Staffanstorps kommun i september 2013. Den händelsen i sig kan emellertid inte rimligen motivera att samtliga personuppgifter rörande de romska släkterna bevaras i uppgiftssamlingen.

Av de personer som finns i uppgiftssamlingen bor ett *stort antal personer utanför Skåne*. Den brottslighet som beskrivs har företrädesvis begåtts i Skåne. Denna omfattande registrering av uppgifter om personer som är bosatta utanför Skåne ska ses mot bakgrund av det angivna syftet, dvs. att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa. Det kan inte uteslutas att personer som bor utanför Skåne kan behöva kartläggas för detta ändamål, men nämnden kan svårt se att alla dessa personer i uppgiftssamlingen skulle kunna ha någon direkt eller indirekt koppling till den angivna brottsliga verksamheten. Såväl behovet av uppgifter som sambandet med brottsligheten kan således ifrågasättas avseende många av dessa personer.

I uppgiftssamlingen finns över 1 000 *barn* registrerade. Polismyndigheten har uppgett att det kan finnas behov av att kartlägga och registrera även barn. Myndigheten har då främst hänvisat till att barns identitet kan behövas för att kartlägga enskilda vuxna, att det kan krävas kringuppgifter för att få korrekta

och fullständiga personuppgifter när man för in uppgifter från folkbokföringen och att barnen själva kan vara både offer för och redskap vid andras brottslighet. Polismyndigheten har vidare i en sekretessbelagd bilaga redogjort för bakgrunden till att 15 av barnen förekommer i uppgiftssamlingen. Som polismyndigheten själv konstaterar kan dock inte dessa skäl motivera att cirka 1 000 barn har registrerats i uppgiftssamlingen. Av de 15 exempel som anges i den sekretessbelagda bilagan kan nämnden inte dra slutsatsen att det har varit motiverat att bevara alla uppgifter om dessa barn i en gemensamt tillgänglig uppgiftssamling rörande länsövergripande brottslighet. Om underrättelser leder till konkreta misstankar, bör en förundersökning rörande händelserna kunna inledas, varefter behovet av att ha kvar personuppgifter om barnet i uppgiftssamlingen ”Kringresande” ofta torde upphöra. Det är sammanfattningsvis oförklarligt varför det skulle finnas ett behov av att ha så många barn med i uppgiftssamlingen.

Enligt polismyndigheten förekommer ett stort antal av personerna i uppgiftssamlingen i *misstankeregistret* och i *belastningsregistret*. Detta utgör enligt polismyndigheten i sig skäl att behandla uppgifter om dessa personer i den granskade uppgiftssamlingen. Den omständigheten att en person förekommer i andra polisiära register medför emellertid enligt nämndens uppfattning inte utan vidare att det finns ett behov av att behandla uppgifter om personen i den aktuella uppgiftssamlingen.

Av de personer som finns i uppgiftssamlingen ”Kringresande” är omkring 200 personer *avlidna*. PDL skyddar visserligen inte avlidna personer men nämnden vill ändå peka på att behovet av att ha uppgifter om alla dessa personer i uppgiftssamlingen är svårt att förstå.

Sammanfattningsvis menar alltså nämnden att det inte ens om man utgår från det vida ändamål som polismyndigheten hänvisar till finns anledning att anta att det för varje personuppgift verkligen finns ett konkret behov av att behandla personuppgiften eller ett tillräckligt samband med den av polismyndigheten beskrivna brottsliga verksamheten. Det kan enligt nämnden slås fast att åtskilliga personer i uppgiftssamlingen inte borde finnas där. Nämnden får intrycket av att uppgiftssamlingen i vart fall delvis har kommit att få karaktären av en ”bra att ha”-uppgiftssamling.

5.4 Behandlingen grundar sig inte enbart på personers etniska ursprung

Som redogjorts för ovan tillåter inte PDL att personuppgifter behandlas enbart på grund av vad som är känt om bl.a. personens ras eller etniska ursprung (2 kap. 10 § PDL, se avsnitt 2.6). Frågan är då om det i uppgiftssamlingen ”Kringresande” har behandlats personuppgifter enbart på grund av att personerna är romer.

Det kan inledningsvis konstateras att ordet rom eller motsvarande inte finns i uppgiftssamlingen. Vidare framgår det av utredningen att begreppet kringresande används i andra polisiära sammanhang, t.ex. i det allmänna spaningsregistret för att beskriva brottslighet som är mobil.

Nämnden anser emellertid att den beteckning som har använts för uppgiftssamlingen – Kringresande – ändå leder tankarna till resandefolket, en term som ibland används för romer, även om ordet ofta används för folkgrupper med annat ursprung än romernas. En av anledningarna till att uppgiftssamlingen upprättades var enligt polismyndigheten en konflikt mellan olika romska familjer. Det framgår vidare av utredningen att polismyndigheten tidigare har benämnt en del av uppgiftssamlingen ”Konflikt, Staffanstorp romer”. Denna uppgiftssamling har numera i vart fall delvis uppgått i uppgiftssamlingen ”Kringresande”. Såväl excelfilen ”PMF-relation konflikten” som ”.anb”-filerna synes också utgå från släktband, vilket talar för att det torde röra sig i huvudsak om personer som är släkt med varandra.

Vidare uppgav företrädare för polismyndigheten inledningsvis på nämndens direkta fråga att den aktuella uppgiftssamlingen endast innehöll uppgifter om personer som är romer eller personer som är gifta med romer. Först senare har polismyndigheten gjort gällande att så inte är fallet och att det inte ens är möjligt att göra ett sådant påstående, eftersom myndigheten inte har tillgång till sådana uppgifter.

Vad som nu sagts leder nämnden till slutsatsen att många personer i uppgiftssamlingen har romskt ursprung. Att en person finns i uppgiftssamlingen kan alltså i och för sig innebära ett utpekande av personen som tillhörande etniciteten rom. Nämnden kan emellertid inte i detta tillsynsärende slå fast exakt hur många eller vilka personer i uppgiftssamlingen som är romer.

Frågan är om polismyndigheten har behandlat uppgifter om personerna i uppgiftssamlingen *enbart* på grund av vad som är känt om deras etnicitet.

Som redogjorts för ovan (avsnitt 5.3) framstår det som uteslutet att det verkligen finns ett behov av samtliga personuppgifter som är registrerade i uppgiftssamlingen. Alltför många personer och personuppgifter är alltså registrerade, vilket innebär att registret i vart fall delvis har kommit att få karaktären av en ”bra att ha”-uppgiftssamling. Denna omständighet i förening med att åtskilliga personer i uppgiftssamlingen är av romsk härkomst kan ge intryck av att just den etniska tillhörigheten har varit orsaken till att personer är registrerade i uppgiftssamlingen.

Av vad som framkommit i utredningen kan emellertid inte slutsatsen dras att personuppgifter har registrerats i uppgiftssamlingen ”Kringresande” *enbart* på grund av att personerna har romskt ursprung. Det förefaller i stället vara så att personer har registrerats på grund av sitt, ofta avlägsna, släktskap till personer som kartlagts antingen på grund av att de är misstänkta för brott eller därför att de kunde befaras begå brottslig verksamhet. Nämnden drar alltså slutsatsen att grunden för registreringarna är mer eller mindre välgrundade misstankar om brottslighet och inte etnicitet. Polismyndigheten kan följaktligen inte anses ha behandlat eller behandla uppgifter om personer enbart på grund av vad som är känt om deras etnicitet.

5.5 Hanteringen av tillgången till personuppgifter och loggning är bristfällig

Tillgången till personuppgifter ska enligt 2 kap. 11 § PDL begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Enligt uppgift från polismyndigheten har 100 personer haft tillgång till den aktuella personuppgiftssamlingen. Endast en handfull av dessa personer har emellertid enligt polismyndigheten haft användning av och faktiskt behandlat personuppgifterna i uppgiftssamlingen. Behörigheten till uppgifterna har därmed uppenbarligen inte begränsats till de användare som har haft behov av dem för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter, vilket är ett krav enligt PDL.

I förarbetena betonas att det åligger polisen att se till att lagstiftningen tillämpas med respekt för enskildas integritet samt att PDL ställer högre krav än tidigare på att polisen genom tekniska åtgärder begränsar den enskilde tjänstemannens tillgång till information. Loggning nämns som ett sätt för polisen att försäkra sig om att varje användare bara får del av den information han eller hon behöver.²⁴

När personuppgifter i den aktuella uppgiftssamlingen har behandlats har ingen loggning skett enligt polismyndigheten. Det går alltså inte att i efterhand se vilka åtgärder som har vidtagits eller i vilken uträkning uppgifter och handlingar har lämnats ut och i så fall till vem. Tillsammans med behörighetsbegränsning utgör loggning ett centralt verktyg för att upprätthålla integritetsskyddet vid personuppgiftsbehandling enligt PDL. Att loggning inte har skett eller sker är således en brist ur integritetsperspektiv.

5.6 Registervården har inte skötts

Av 2 kap. 12 § PDL följer att personuppgifter inte får bevaras under längre tid än vad som behövs för något av PDL:s ändamål. Därutöver finns särskilda tidsbegränsningar beträffande vissa typer av uppgifter (se 3 kap. 14 § PDL).

²⁴ 31 § personuppgiftslagen och RPSFS 2009:4, FAP 174-1.

En personuppgift ska alltså tas bort så snart den inte längre behövs. Det innebär också att om polisen råkar inhämta mer information än nödvändigt, t.ex. genom att automatiskt hämta information från en databas, ska den onödiga uppgiften omedelbart tas bort.²⁵ Nämnden konstaterar att gallring borde ha skett av de personuppgifter som det inte föreligger ett konkret behov av (jfr avsnitt 5.3). Som anförts tidigare kan dock nämnden inte i detta uttalande ange exakt vilka personuppgifter som borde tas bort från registret.

I excelfilen ”PMF-relation konflikten” verkar ett antal rader saknas. Detta skulle kunna tyda på att viss gallring har skett. Polismyndigheten har dock inte kunnat redogöra för i vilken omfattning gallring har skett. Vidare har polismyndigheten förklarat att ingen automatisk gallring har kunnat ske på grund av tekniska problem. Nämnden anser att avsaknaden av tekniska lösningar för att möjliggöra automatisk gallring inte utgör en godtagbar ursäkt för att gallring i tillräcklig utsträckning inte har skett.

5.7 Det saknas särskilda upplysningar om vilka som inte är misstänkta

I 3 kap. 4 § PDL ställs krav på att det vid behandling av uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga ska framgå om en uppgift avser en person som inte är misstänkt. Kravet gäller endast om det inte finns några som helst misstankar mot den aktuella personen. Föreligger det någon form av misstanke – vare sig det handlar om ”skälig misstanke” eller om någon annan misstankegrad – behöver någon tilläggsupplysning inte lämnas. Om det framgår av sammanhanget att det inte är fråga om en misstänkt person, behöver någon särskild upplysning inte lämnas.²⁶

Polismyndigheten har uppgett att många av personerna i den granskade uppgiftssamlingen inte är misstänkta för något brott eller för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet. Någon särskild upplysning i denna uppgiftssamling om vilka dessa personer är finns dock inte. Det spelar därvid ingen roll, som polismyndigheten tycks mena, om upplysningen kan inhämtas från eventuell andra för polismyndigheten tillgängliga datafiler. Även avsaknaden av särskilda upplysningar om vilka som inte är misstänkta är således en brist.

²⁵ 2 kap. 2 § första stycket 3 PDL och 9 § första stycket e) och f) personuppgiftslagen.

²⁶ A. prop. s. 340.

5.8 Avslutande kommentarer

Nämnden konstaterar alltså följande brister i uppgiftssamlingen ”Kringresande”.

- Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen i ”Kringresande” är för oprecist för att kunna ligga till grund för insamling och annan behandling av personuppgifter. Följaktligen är inte heller kravet på angivande av det närmare ändamålet med personuppgifterna uppfyllt.
- Det finns inte ett behov av en så omfattande registrering av personuppgifter.
- Det saknas ett tillräckligt samband mellan den av polismyndigheten angivna brottsligheten och ett stort antal av personuppgifterna.
- Tillgången till personuppgifter har inte begränsats till varje tjänstemans behov.
- Ingen loggning har förekommit när personuppgifter har behandlats.
- Det går inte att avgöra om gallring har förekommit. Om gallring har ägt rum har polismyndigheten i vart fall inte gallrat i tillräcklig utsträckning.
- Upplysningar om vilka personer som inte är misstänkta saknas.

Sammanfattningsvis finner nämnden att polismyndighetens personuppgiftsbehandling i flera avseenden inte överensstämmer med lag.

Nämnden förutsätter att polismyndigheten snarast vidtar de åtgärder som krävs för att personuppgiftsbehandlingen i den granskade uppgiftssamlingen ska ske i enlighet med PDL. Nämnden avser att följa upp detta tillsynsärende med en granskning av vilka åtgärder som polismyndigheten har vidtagit med anledning av nämndens uttalande.

5.9 Upplysningar

En enskild person som vill att det ska göras en kontroll av om just hans eller hennes personuppgifter har hanterats i strid med lag i uppgiftssamlingen kan vända sig till nämnden med en begäran om detta (se www.sakint.se för ytterligare information).

Nämnden har, som framgått ovan, inte i detalj granskat samtliga personuppgifter i den aktuella uppgiftssamlingen. Nämnden kan därför inte inom ramen för detta tillsynsärende uttala sig om huruvida någon eller några personer kan ha rätt till skadestånd med anledning av att Polismyndigheten i Skåne har behandlat uppgifter om dem på ett otillåtet sätt. Den som anser sig ha rätt till skadestånd till följd av polismyndighetens hantering av uppgiftssamlingen kan dock själv vända sig till Justitiekanslern för sådan prövning.

Detta uttalande har beslutats av nämnden. I beslutet har ledamöterna Sigurd Heuman, ordförande, Susanne Nylund, Susanne Eberstein, Ulf Grape, Leif Hallberg, Berit Jóhannesson, Alf Karlsson, Eric Myrin och Stefan Tornberg deltagit (ledamöterna är eniga). Föredragande har varit Patrik Skogh.

Sigurd Heuman

Patrik Skogh

Sändlista:

Polismyndigheten i Skåne
Rikspolisstyrelsen
Övriga polismyndigheter

Kopia för kännedom:

Riksdagens ombudsmän
Regeringskansliet
Justitiekanslern
Datainspektionen
Diskrimineringsombudsmannen
Åklagarmyndigheten (riksenheten för polismål)