

Uttalande med beslut

2017-01-25

Dnr 108-2016



SÄKERHETS- OCH INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN

Polismyndighetens, region Syd, behandling av känsliga personuppgifter i regionala uppgiftssamlingar om inhemsk extremism

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat Polismyndighetens behandling av känsliga personuppgifter i uppgiftssamlingar om inhemsk extremism vid polisregion Syd. Granskningen har omfattat regionens interna rutiner för registrering av känsliga personuppgifter och ett urval personregistreringar som behandlas i uppgiftssamlingarna.

Nämnden bedömer att Polismyndigheten vid inspektionstillfället har haft tillfredsställande rutiner för behandling av känsliga personuppgifter i de aktuella uppgiftssamlingarna. Nämnden har emellertid noterat två dokument där Polismyndighetens behandling av personuppgifter kan ifrågasättas.

Nämnden är kritisk till att Polismyndigheten inte har genomfört någon logguppföljning för att kontrollera om sökningar på känsliga personuppgifter har gjorts.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
4. UTREDNINGEN.....	4
4.1. Genomförande.....	4
4.2. Nämndens iakttagelser.....	5
4.3. Exempel.....	6
4.4. Polismyndighetens svar.....	6
5. NÄMNDENS BEDÖMNING.....	7
5.1. Behov av personuppgifter och samband med brottslig verksamhet.....	7
5.2. Känsliga personuppgifter.....	8
5.3. Logguppföljning.....	9
6. BESLUT.....	9

2. BAKGRUND

I polisdatalagen (2010:361) (PDL), liksom i annan lagstiftning om behandling av personuppgifter, har känsliga personuppgifter – det vill säga uppgifter om exempelvis en persons religiösa övertygelse eller politiska åsikter – en särställning som innebär att sådana uppgifter får behandlas endast i undantagsfall och under särskilda förutsättningar.

Nämnden har tidigare granskat Polismyndighetens behandling av känsliga personuppgifter i en nationell uppgiftssamling avseende inhemsk extremism.¹ I detta ärende granskas samma sorts behandling på regional nivå.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

En grundläggande förutsättning för att personuppgifter ska få behandlas enligt polisdatalagen är att de behövs i polisens brottsbekämpande verksamhet, exempelvis i underrättelseverksamheten (2 kap. 7 § 1 PDL).²

Personuppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (*närmare ändamål*). Fler uppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till dessa närmare ändamål får inte behandlas (2 kap. 2 § första stycket 3 PDL och 9 § första stycket c och f personuppgiftslagen [1998:204] [PuL]). För att en uppgift ska få behandlas måste det alltid finnas ett *konkret behov* av uppgiften. Behovet måste svara mot det närmare ändamålet med behandlingen.³ Insamlade uppgifter som det inte längre finns behov av ska gallras (2 kap. 12 § första stycket PDL).

I underrättelseverksamhet får uppgifter som kan antas *ha samband med misstänkt brottslig verksamhet* göras gemensamt tillgängliga, om den misstänkta verksamheten innefattar brott för vilket är föreskrivet ett års fängelse eller därutöver eller sker systematiskt (3 kap. 2 § första stycket 1 PDL). Personuppgifter är gemensamt tillgängliga om ett flertal personer har möjlighet att ta del av dem eller om avsikten är att uppgifterna ska vara åtkomliga för en i förväg obestämmd krets.⁴

Uppgifter om en person får inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv

¹ Nämndens uttalande den 17 februari 2016 ”Polismyndighetens behandling av känsliga personuppgifter i uppgiftssamling om inhemsk extremism” (dnr 87-2015).

² Underrättelseverksamhet innebär att polisen samlar in och bearbetar uppgifter som tyder på brottslig verksamhet utan att det finns någon misstanke om ett konkret brott, jfr 2 kap. 7 § 1 PDL och prop. 2009/10:85 s. 100 f.

³ A. prop. s. 317 f.

⁴ A. prop. s. 334 f.

(*känsliga personuppgifter*) (2 kap. 10 § första stycket PDL). Det är alltså inte tillåtet att föra register över eller på annat sätt göra anteckningar om enskilda enbart på den grunden att de utifrån något i paragrafen angivet förhållande kan hänföras till en viss kategori av människor.⁵

Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de dock *kompletteras* med känsliga personuppgifter när det är *absolut nödvändigt* för syftet med behandlingen (2 kap. 10 § andra stycket PDL). Bestämmelsen innebär att om andra uppgifter om en person samlas in i samband med exempelvis en förundersökning får dessa kompletteras med känsliga personuppgifter om det är av avgörande betydelse för utredningen. Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i begreppet ”absolut nödvändigt” måste behovet av att göra sådana kompletteringar prövas noga i det enskilda fallet.⁶

Vid sökningar i personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga får känsliga personuppgifter inte användas som sökbegrepp (3 kap. 5 § första stycket PDL). Den personuppgiftsvarige ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas (2 kap. 1 och 2 §§ PDL och 31 § PuL).

4. UTREDNINGEN

4.1. Genomförande

Den 16 och 17 juni 2016 genomfördes en inspektion vid Polismyndigheten, region Syd. Vid inspektionen granskades behandlingen av personuppgifter i fyra uppgiftssamlingar. Dessa uppgiftssamlingar används i den regionala underrättelseverksamheten i syfte att kartlägga inhemsk extremistisk brottslighet i södra Sverige. Granskningen koncentrerades till två uppgiftssamlingar; en som är gemensamt tillgänglig och en som inte gjorts gemensamt tillgänglig.

Från de aktuella uppgiftssamlingarna gjordes ett urval av underrättelseuppslag, det vill säga dokument med underrättelseinformation. Behandlingen avseende vissa personer som omnämns i dessa dokument granskades närmare. Totalt granskades behandlingen av uppgifter om 21 personer.

Polismyndigheten har efter inspektionen skriftligen besvarat frågor med anledning av nämndens iakttagelser. En sammanfattning av Polismyndighetens svar återges i avsnitt 4.4.

⁵ A. prop. s. 325.

⁶ A. prop. s. 325.

4.2. Nämndens iakttagelser

Enligt Polismyndighetens beslut är syftet med den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen att kartlägga personer som har samband med inhemsk extremistisk brottslighet i södra Sverige. Gemensamt för brottsligheten är att den utövas som ett redskap i en ideologiskt motiverad kamp. Kartläggningen syftar till att identifiera de kriminella grupperingarnas struktur, logistik, brottsliga aktiviteter m.m. Uppgiftssamlingen är tillgänglig för 41 tjänstemän inom underrättelseverksamheten vid regionen.

Personuppgifterna som behandlas i den andra uppgiftssamlingen har inte det sambandet med misstänkt brottslig verksamhet att de får göras gemensamt tillgängliga. I denna uppgiftssamling behandlas uppgifter som kan antas ha samband med misstänkt inhemsk extremistisk brottslighet med såväl religiöst som ideologiskt motiv. Vid inspektionstillfället var uppgiftssamlingen tillgänglig för fyra tjänstemän inom underrättelseverksamheten vid regionen.

De vid inspektionen granskade dokumenten handlade sammanfattningsvis om följande.

- Engagemang i extrempolitiska miljöer samt brottslig verksamhet med koppling till sådana miljöer, såväl höger- som vänsterextrema.
- Misstankar om krigsbrott.
- Misstankar om samröre med terroristorganisation eller terroristbrott.
- Misstankar om radikaliserings.

Vid inspektionstillfället gällde rutinen att ett fåtal utsedda personer vid regionen gjorde samtliga nödvändighetsbedömningar avseende känsliga personuppgifter. I alla granskade fall fanns en sådan dokumenterad bedömning.

Polismyndigheten har den 7 juli 2016 beslutat ”Riktlinjer avseende ansvar för personuppgiftsbehandling i underrättelseverksamheten” (PM 2016:38).⁷ För behandling av känsliga personuppgifter anges i riktlinjerna att nödvändighetsbedömningar som regel ska utföras av varje registrerande tjänsteman. Vid osäkerhet ska tjänstemannen kontakta en särskilt utsedd person. Enligt riktlinjerna ska nödvändighetsbedömningar dokumenteras endast om det inte är tydligt varför uppgiften är absolut nödvändig.

Vidare har Polismyndigheten den 1 juli 2016 beslutat ”Riktlinjer för särskild registervård av personuppgiftsbehandlingar” (PM 2016:36).⁸ I dessa riktlinjer anges att stickprovskontroller avseende användarnas hantering av

⁷ Riktlinjerna ska vara slutligt införda senast den 7 juli 2017.

⁸ Riktlinjerna gäller fr.o.m. den 1 juli 2016.

informationsmängder kan göras i syfte att säkerställa att befintlig information hanteras korrekt. Enligt riktlinjerna kräver en hanteringskontroll normalt en beställning av loggutdrag från Centrala säkerhetsloggen.

4.3. Exempel

Från granskningen noteras följande två exempel. Av sekretesskäl kan någon närmare redovisning av innehållet i dokumenten inte lämnas. I båda fallen rör det sig om uppgifter om personer som har pekats ut med namn och personnummer eller födelsedatum.

Exempel 1 innehåller uppgifter om att en person utsatts för misshandel. Enligt polisen verkar denna person tillhöra eller ha tillhört en viss rörelse i ett annat land då personens tatueringar tyder på detta. Dokumentet innehåller uppgifter om personens troliga politiska åsikter och behandlas i den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen. Det finns s.k. temalänkar till dokumentet varav en benämns ”extremism – ensamagerande”.

Exempel 2 innehåller uppgifter om att en person med anknytning till södra Sverige under en flygresa har uttalat ett ord som kan kopplas till religiös extremism. Uppgifterna inkom till Polismyndigheten från en utländsk säkerhetstjänst och anges härröra från en medpassagerare. Det framgår att den utländska säkerhetstjänsten inte gjort någon egen bedömning av informationen. Behandlingen sker i uppgiftssamlingen som inte gjorts gemensamt tillgänglig. Det finns bland annat en temalänk till dokumentet som benämns ”extremism – terrorism”.

4.4. Polismyndighetens svar

Polismyndigheten har sammanfattningsvis anfört följande.

Ett antal extrempolitiska organisationers verksamhet innefattar en tydlig avsikt att systematiskt använda våld, hot och trakasserier i syfte att påverka den demokratiska processen. Ett engagemang i en av dessa extrempolitiska organisationer är inte en självständig faktor för att anse att någon kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet. Dock kan engagemanget vara en av flera faktorer som innebär att någon kan antas ha samband med viss misstänkt brottslig verksamhet.

Informationen i de granskade uppgiftssamlingarna bearbetas aktivt i såväl kartläggnings- som analyssyfte. När informationen inte längre anses nödvändig tas den bort.

Uppgifterna i *exempel 1* behöver behandlas då uppgifter gör gällande att en person tillhör eller har tillhört en viss extrempolitisk gruppering. Personens ursprung i kombination med det förmodade medlemskapet i denna gruppering innebär att personen kan vara aktuell för att nyrekrytera individer till stridande extremistgrupper utomlands.

Uppgifterna i *exempel 2* behöver behandlas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott kopplat till extremism och terrorverksamhet. Det behöver undersökas om personen som tipset rör är föremål för radikaliseringsinformation. Informationen kommer från en utländsk säkerhetstjänst som har bedömt den som värd att sprida till Sverige, vilket tas på stort allvar och påverkar behovsprövningen. Uppgiften om att personen uttalat ett visst ord tillsammans med övrig information kan avslöja personens religiösa övertygelse. Behandlingen bedöms uppfylla de krav som ställs på känsliga personuppgifter. Personen är i nuläget inte misstänkt för brott. Uppgifterna har varit under bearbetning och om ytterligare bearbetning inte sker, eller ytterligare uppgifter om personen inte inkommer, kommer uppgifterna att tas bort ett år efter att de registrerades.

Någon logguppföljning för att undersöka om det gjorts några sökningar på känsliga personuppgifter i de aktuella uppgiftssamlingarna har inte genomförts. Region Syd har sedan en tid planerat att vidta sådan uppföljning, men har inväntat nationella rutiner. Sedan juli 2016 finns dessa rutiner och regionen avser därför att inom kort påbörja logguppföljningar i de driftsatta system som medger detta.

5. NÄMNDENS BEDÖMNING

5.1. Behov av personuppgifter och samband med brottslig verksamhet

Personuppgifter får behandlas i uppgiftssamlingarna endast om de behövs för kartläggningen av inhemsk brottsaktiv extremism. För att få göra personuppgifterna gemensamt tillgängliga måste de antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet för vilken är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver eller sker systematiskt.

Beträffande 19 av de 21 granskade dokumenten bedömer nämnden, i likhet med Polismyndigheten, att det föreligger behov av att behandla uppgifterna. Av dessa 19 dokument har en del gjorts gemensamt tillgängliga och enligt nämndens bedömning har uppgifterna i dessa dokument ett sådant samband med brottslig verksamhet att de får göras gemensamt tillgängliga. När det gäller de övriga två dokumenten gör nämnden följande överväganden.

Vad gäller *exempel 1* anser nämnden att uppgifternas koppling till inhemsk extremism framstår som svag. Det kan därför ifrågasättas om det finns ett konkret behov som svarar mot ändamålet med behandlingen. Under alla förhållanden anser nämnden att det saknas förutsättningar att göra uppgifterna gemensamt tillgängliga i aktuell uppgiftssamling. Enbart det förhållandet att personen i underrättelseuppslaget är av visst ursprung och har tatueringar som kan hänföras till en viss gruppering i ett annat land kan inte, i avsaknad av ytterligare uppgifter, anses utgöra ett samband med sådan misstänkt brottslig verksamhet som Polismyndigheten hänvisat till.

Beträffande *exempel 2* bedömer nämnden att det inledningsvis får anses ha funnits ett behov av att registrera uppgifterna i uppgiftssamlingen för att kunna undersöka om personen är föremål för radikaliserings. Polismyndighetens behov av fortsatt behandling av uppgifterna är beroende av vad som framkommer om personen. Polismyndigheten har inte uppgett att några ytterligare uppgifter om personen framkommit vid den bearbetning av informationen som gjorts. Nämnden ifrågasätter därför om uppgifterna alltjämt behövs i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet.

5.2. Känsliga personuppgifter

I de granskade uppgiftssamlingarna behandlas många känsliga personuppgifter. När det föreligger behov av att behandla personuppgifter, kan det i dessa uppgiftssamlingar många gånger vara absolut nödvändigt att även behandla känsliga personuppgifter avseende exempelvis politisk uppfattning eller religiös övertygelse. Som framgått ovan ifrågasätter nämnden personuppgiftsbehandlingen i exempel 1 och 2 fast på olika sätt. När behov av att behandla uppgifter i en uppgiftssamling inte föreligger saknas också rättsliga förutsättningar att behandla känsliga personuppgifter. I övrigt har nämnden inte noterat några fall där behandlingen av känsliga personuppgifter ifrågasätts.

Nämnden har tidigare förordat att Polismyndigheten bör ha rutiner som innebär att beslut om registrering av känsliga personuppgifter alltid ska fattas av särskilt utsedda personer samt att besluten ska dokumenteras och motiveras.⁹ Vid inspektionstillfället gällde sådana rutiner vid regionen. I samtliga granskade fall fanns en dokumenterad nödvändighetsbedömning.

Nämnden finner det olyckligt att Polismyndighetens nya riktlinjer innebär att de av nämnden förordade och av regionen tillämpade rutinerna frångås.

⁹ Se exempelvis nämndens uttalande från den 11 december 2014 ”Polismyndigheten i Östergötlands läns behandling av personuppgifter i underrättelseverksamheten” (dnr 69-2014).

5.3. Logguppföljning

I förarbetena till polisdatalagen betonas vikten av att polisen aktivt verkar för att polisdatalagen tillämpas på avsett sätt. För att åstadkomma detta förutsätts polisen bland annat kontrollera användningen av systemen i efterhand genom logguppföljning.¹⁰

Nämnden är kritisk till att Polismyndigheten inte har genomfört någon logguppföljning för att undersöka om det gjorts sökningar med känsliga personuppgifter som sökbegrepp i de aktuella uppgiftssamlingarna. Nämnden har även i andra sammanhang kritiserat Polismyndigheten för bristande logguppföljning.¹¹ Särskilt i uppgiftssamlingar som de aktuella, som innehåller många känsliga personuppgifter, är det av stor vikt att sådana logguppföljningar görs.

6. BESLUT

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Sigurd Heuman

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

Föredragande: Karin Tollbäck

Expedition till:

Polismyndigheten, Rättsavdelningen, enheten för rättslig styrning och stöd (A200.855/2016)

Kopia för kännedom till:

Datainspektionen

¹⁰ A. prop. s. 270 f.

¹¹ Se t.ex. nämndens uttalande den 18 februari 2015 ”Uppföljning av tidigare granskning avseende Rikspolisstyrelsens behandling av personuppgifter i penningtvättregistret” (dnr 2095-2014) och däri hänvisade uttalanden.