



**Säkerhetspolisens behandling av känsliga personuppgifter i ett it-system
för bearbetning och analys av information**

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat Säkerhetspolisens behandling av känsliga personuppgifter i ett it-system för bearbetning och analys av information.

Nämnden bedömer att Säkerhetspolisen har goda rutiner för behandling av känsliga personuppgifter i it-systemet.

Nämnden har också granskat ett antal registreringar av känsliga personuppgifter närmare och bedömer att behandlingen är laglig. Till skillnad från Säkerhetspolisen anser nämnden dock att ordet arab i en av de granskade registreringarna får anses vara en känslig personuppgift om personens etniska ursprung.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND	3
2.1. Syftet med granskningen.....	3
2.2. Rättsliga utgångspunkter.....	3
3. UTREDNINGEN	4
3.1. Genomförande.....	4
3.2. Nämndens iakttagelser	4
<i>Rutiner för behandlingen av känsliga personuppgifter</i>	4
<i>Registreringar som nämnden har granskat</i>	5
3.3. Säkerhetspolisens svar	5
<i>Första bedömning av en handling</i>	5
<i>Utbildning</i>	6
<i>Dokumentation av bedömningar</i>	6
<i>Åtkomst till personuppgifter innan de har granskats</i>	6
<i>Registreringar som nämnden har granskat</i>	7
4. NÄMNDENS BEDÖMNING	7
4.1. Säkerhetspolisens har goda rutiner för behandlingen	7
4.2. De registreringar som nämnden har granskat är lagliga	8
5. BESLUT	9

2. BAKGRUND

2.1. Syftet med granskningen

Den 18 april 2013 yttrade sig Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden över Säkerhetspolisens begäran om samråd rörande ett nytt planerat it-system för bearbetning och analys av information.¹ Systemet skulle innehålla två delar – en del med information under bearbetning och en del med så kallad bedömd information. I yttrandet rekommenderades Säkerhetspolisen att införa rutiner och anta styrdokument för att säkerställa

- att en prövning när det gäller känsliga personuppgifter görs *så snart som möjligt* efter det att nya uppgifter läggs in i den del av it-systemet som innehåller information under bearbetning,
- att *åtkomsten* till sådana uppgifter som ännu inte har prövats när det gäller känsliga personuppgifter begränsas till ett absolut minimum,
- att beslut om att behandla känsliga personuppgifter *dokumenteras* särskilt i den del av it-systemet som innehåller information under bearbetning, samt
- att de tjänstemän som gör prövningen har tillräcklig *utbildning* för att kunna identifiera känsliga personuppgifter och avgöra om de får behandlas eller inte.

Det aktuella it-systemet har tagits i bruk av Säkerhetspolisen och har granskats av nämnden vid ett tidigare tillfälle.² Den 14 september 2016 beslutade nämnden att granska om behandlingen av känsliga personuppgifter i it-systemet är förenlig med polisdatalagens (2010:361) (PDL) bestämmelser och i vilken mån nämndens rekommendationer har följts.

2.2. Rättsliga utgångspunkter

En grundläggande förutsättning för att Säkerhetspolisen ska få behandla personuppgifter enligt polisdatalagen är att de behövs i den brottsbekämpande verksamheten (6 kap. 1 § PDL). Behovet ska vara konkret och svara mot något av de ändamål som anges i paragrafen, exempelvis att förebygga, förhindra eller upptäcka terrorbrott (kontraterror).

¹ Nämndens samrådsyttrande den 18 april 2013 *Säkerhetspolisens planerade IT-system för bearbetning och analys* (dnr 17-2013). Se även nämndens uttalande den 4 september 2013 *Säkerhetspolisens behandling av känsliga personuppgifter i fristående databaser* (dnr 150-2012) där liknande synpunkter framfördes.

² Se nämndens uttalande den 17 februari 2016 *Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter om barn i ett it-system för bearbetning och analys* (dnr 50-2015).

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 (*känsliga personuppgifter*) (6 kap. 4 § 4 och 2 kap. 10 § första stycket PDL).

Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de *kompletteras* med känsliga personuppgifter när det är *absolut nödvändigt* för syftet med behandlingen (6 kap. 4 § 4 och 2 kap. 10 § andra stycket PDL). Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i begreppet ”absolut nödvändigt” måste behovet av att göra sådana kompletteringar prövas noga i varje enskilt fall.³

3. UTREDNINGEN

3.1. Genomförande

Den 3 februari och den 4 maj 2017 genomfördes en inspektion vid Säkerhetspolisen. Vid inspektionen gjordes sökningar i ett stort antal handlingar under bearbetning. Som sökbegrepp användes ord som kan utgöra känsliga personuppgifter om etniskt ursprung och religiös övertygelse. Därefter genomfördes en närmare granskning avseende 20 av de handlingar där sökningarna gav träff.

Säkerhetspolisen har skriftligen besvarat frågor om myndighetens rutiner för behandling av känsliga personuppgifter samt rörande vissa registreringar i sex av de granskade handlingarna. En sammanfattning av Säkerhetspolisens svar återges i avsnitt 3.3. Av sekretesskäl har vissa detaljer utelämnats.

3.2. Nämndens iakttagelser

Rutiner för behandlingen av känsliga personuppgifter

Beträffande de flesta av de 20 närmare granskade handlingarna framgick av uppgifter i it-systemet att dessa hade bedömts innehålla känsliga personuppgifter som fick behandlas. De handlingar som hade upprättats vid Säkerhetspolisen innehöll också i flera fall motiveringar till varför de känsliga personuppgifterna var absolut nödvändiga att behandla. I två fall framgick det inte av uppgifter i it-systemet om handlingarna, som upprättats vid Säkerhetspolisen, hade bedömts innehålla känsliga personuppgifter.

Vid inspektionen kontrollerades även hur lång tid det hade tagit från det att de 20 handlingarna registrerades i it-systemet till dess att de blev bedömda av den särskilda granskningsfunktionen (se avsnitt 3.3 nedan). Alla utom en av

³ Prop. 2009/10:85 s. 325.

handlingarna hade bedömts inom den tidsfrist som Säkerhetspolisen satt upp. De flesta av handlingarna hade bedömts inom betydligt kortare tid. En handling hade bedömts först efter att tidsfristen hade gått ut.

Registreringar som nämnden har granskat

De sex registreringar som nämnden ställde skriftliga frågor om innehöll uppgifter som skulle kunna avslöja registrerade personers etniska ursprung. Uppgifterna behandlades för ändamålet kontraterror. I de flesta fallen rörde uppgifterna personer som kunde misstänkas för terrorbrott eller som hade haft kontakt med sådana personer. I ett fall rörde uppgifterna en person som hade uttryckt att han ville samarbeta med Säkerhetspolisen rörande misstänkt finansiering av terrorism.

En av registreringarna, *exempel 1*, rörde en person som hade sökt asyl i Sverige och som uppgetts vara inblandad i viss allvarlig brottslighet i hemlandet. Uppgifterna fanns i en promemoria från Migrationsverket. I promemorian fanns särskilda fält för uppgifter om bl.a. etnicitet och religion. Under rubriken etnicitet angavs att personen var arab.

3.3. Säkerhetspolisens svar

Säkerhetspolisen har bl.a. uppgett följande.

Första bedömning av en handling

Alla handlingar som kommer in till eller upprättas vid Säkerhetspolisen diarieförs i myndighetens dokument- och ärendehanteringssystem. Den första bedömningen av uppgifterna görs i det systemet av den ansvariga handläggaren. Om uppgifterna behöver behandlas i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet kan de även registreras i it-systemet för bearbetning och analys av information. Handläggaren ska då pröva att förutsättningarna är uppfyllda för att få behandla uppgifterna där.

Efter det att en handling har tillförts it-systemet för bearbetning och analys bedöms den även av en särskild granskningsfunktion. Granskningen syftar bl.a. till att säkerställa att Säkerhetspolisen får behandla uppgifterna i ett inledande skede. Behovet av att behandla eventuella känsliga personuppgifter prövas särskilt noga. Känsliga personuppgifter som inte får behandlas tas bort genom maskning.

Av Säkerhetspolisens interna bestämmelser framgår att alla handlingar ska granskas inom en viss tidsfrist. Handlingar som inte har hunnit bedömas inom tidsfristen ska gallras manuellt. Att handlingen i ett fall granskades först efter att tidsfristen hade gått ut bedöms ha berott på den mänskliga faktorn eller på tekniska problem.

När det gäller handlingar som upprättas vid Säkerhetspolisen införs för närvarande en ny rutin där handläggaren kan få ett utkast bedömt av granskningsfunktionen redan i dokument- och ärendehanteringssystemet. Om utkastet bedöms innehålla känsliga personuppgifter som inte får behandlas kan dessa uppgifter tas bort innan handlingen upprättas. Handlingen tillförs därefter it-systemet för bearbetning och analys.

Utbildning

Granskningsfunktionens ordinarie personal består av särskilt utsedda personer som har fått relevant utbildning. Alla ordinarie granskare har en minst treårig högskoleutbildning inom juridik eller samhällsvetenskap.

Dokumentation av bedömningar

När granskningsfunktionen har gjort sin bedömning i it-systemet för bearbetning och analys framgår det alltid av systemet vem som har gjort bedömningen och när. Det framgår också om handlingen har bedömts innehålla känsliga personuppgifter som får behandlas. Det framgår däremot inte vilken eller vilka typer av känsliga personuppgifter det rör sig om. En anledning till det är att Datainspektionen i sitt samrådsyttrande om it-systemet påpekade att en sådan angivelse i sig kan innebära ett intrång i den registrerades personliga integritet som inte är motiverat med hänsyn till syftet.

När en handling har bedömts av granskningsfunktionen redan i dokument- och ärendehanteringssystemet framgår det för närvarande inte om den har ansetts innehålla känsliga personuppgifter eller inte. Detta ska dock ses över och kan komma att åtgärdas. Att det i två av de fall som nämnden granskat inte framgick om handlingarna hade ansetts innehålla känsliga personuppgifter eller inte berodde på att dessa handlingar hade bedömts redan i dokument- och ärendehanteringssystemet.

Åtkomst till personuppgifter innan de har granskats

Alla användare som har behörighet till uppgifter inom ett visst verksamhetsområde i it-systemet för bearbetning och analys har åtkomst även till de uppgifter som ännu inte har bedömts av granskningsfunktionen. Åtkomsten till dessa uppgifter har dock begränsats så långt det är operativt möjligt.

Omedelbar tillgång till inkommen information är många gånger avgörande för att Säkerhetspolisen ska lyckas med sitt uppdrag, som bl.a. består i att förhindra terrorbrott. I samband med händelser som den på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017 är det helt grundläggande för Säkerhetspolisens arbete att de uppgifter som har inkommit till myndigheten är tillgängliga för sökning och eventuell bearbetning. Det är, på grund av den stora mängden

inkommande information, inte möjligt att göra uppgifterna tillgängliga först efter att de har granskats. Att göra det skulle innebära att bedömningar och åtgärder görs utifrån ett ofullständigt informationsläge.

Att ett förhållandevis stort antal personer har tillgång till uppgifterna innebär dock inte att samtliga eller ens en större del av dessa faktiskt tar del av uppgifterna. I vilken utsträckning detta sker följs upp via Säkerhetspolisens system för loggning och logguppföljning.

Registreringar som nämnden har granskat

Fem av de registreringar som nämnden har ställt frågor om får anses utgöra känsliga personuppgifter om personernas etniska ursprung. Uppgifterna har i dessa fall varit absolut nödvändiga att behandla för ändamålet kontraterror. Syftet har bl.a. varit att Säkerhetspolisen ska kunna bedöma vilken information och vilka andra personer den registrerade personen kan ha tillgång till och att kunna identifiera den registrerade personen när dennes identitet är okänd.

När det gäller registreringen i *exempel 1* utgör uttrycket arab inte en känslig personuppgift om etnicitet. Uttrycket är en geografisk beskrivning av en persons härkomst och avser vanligen en invånare på Arabiska halvön eller i något av de länder som har arabiska som huvudspråk. Uppgiften om att personen i det aktuella fallet är arab behövs för ändamålet med behandlingen. Säkerhetspolisen har blivit ombedd att lämna ett yttrande angående personen – som är asylsökande – eftersom personen har uppgetts vara inblandad i viss allvarlig brottslighet med kopplingar till olika politiska grupperingar i hemlandet. Uppgifter om personens geografiska härkomst, språk, medborgarskap och religiösa tillhörighet m.m. behövs för att Säkerhetspolisen ska kunna göra en korrekt bedömning i sitt yttrande till Migrationsverket. Skulle nämnden anse att uppgiften om att personen är arab avslöjar dennes etniska ursprung anser Säkerhetspolisen av samma skäl att uppgiften är absolut nödvändig.

4. NÄMNDENS BEDÖMNING

4.1. Säkerhetspolisens har goda rutiner för behandlingen

Säkerhetspolisen har goda rutiner för behandling av känsliga personuppgifter i it-systemet för bearbetning och analys av information.

Det finns en särskild granskningsfunktion som enligt interna riktlinjer ska bedöma uppgifterna inom en viss tidsfrist från det att de registrerades i systemet. Den angivna tidsfristen får anses vara godtagbar – särskilt med hänsyn till att uppgifterna redan ska ha genomgått en första bedömning innan de registrerades i systemet. Att nämnden uppmärksammat en handling som

hade bedömts av granskningsfunktionen först efter att tidsfristen hade gått ut visar dock att det finns en risk att handlingar inte bedöms i tid. Säkerhetspolisen bör därför överväga att införa en automatisk gallringsfunktion, påminnelse eller liknande för sådana handlingar som inte har bedömts inom tidsfristen.

Antalet personer som har åtkomst till uppgifter som ännu inte har bedömts av granskningsfunktionen är relativt stort. Nämnden anser dock att antalet behöriga personer får godtas av de skäl som Säkerhetspolisen har anfört. Även i denna del har det betydelse att uppgifterna redan ska ha genomgått en första bedömning innan de registrerades i systemet.

Granskningsfunktionens bedömningar dokumenteras på ett tillfredsställande sätt i de fall där granskningen sker i systemet för bearbetning och analys. Motsvarande dokumentation vore dock önskvärd även när granskningsfunktionen har gjort sin bedömning i ett tidigare skede.

Det är positivt att Säkerhetspolisens egenupprättade handlingar i många fall innehåller motiveringar till varför känsliga personuppgifter behandlas.

4.2. De registreringar som nämnden har granskat är lagliga

Nämnden bedömer att de registreringar om etniskt ursprung och religiös övertygelse som har granskats närmare är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen.

När det gäller *exempel 1* anser nämnden, till skillnad från Säkerhetspolisen, att ordet arab – i vart fall i det aktuella sammanhanget – får anses vara en känslig personuppgift om personens etniska ursprung.

Begreppet etniskt ursprung har ingen allmänt vedertagen definition. Det brukar dock anges att etnisk betyder ”sammanhängande med folk eller folkgrupper”. För att man ska kunna tala om en etnisk grupp förutsätts att dess medlemmar identifierar sig som tillhöriga gruppen och att omgivningen uppfattar dem som en grupp. Etniska gruppformationer existerar således inte i isolation, utan i relation till andra grupper.⁴

När det gäller ordet arab anges bl.a. följande i Nationalencyklopedin. Araber utgör majoritetsbefolkningen inom den s.k. arabvärlden. Det finns även arabiska enklaver och minoriteter i flera länder. Den arabiska självbilderna av ett enda (eller möjligen flera närbesläktade) folk är av sent datum och som

⁴ Ett effektivt diskrimineringsförbud – Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning (SOU 2001:39) s. 219 samt Nationalencyklopedin om begreppen *etnisk grupp*, *etnisk* och *eticitet* (www.ne.se).

allmänt omfattad föreställning en 1900-talsföreteelse. Det gemensamma är i första hand det arabiska modersmålet och i andra hand den islamiska religionen. Den arabiska identiteten är dock en fråga om subjektiv identifiering: den som känner sig som arab är också arab.⁵

Bedömningen om uppgiften i det aktuella fallet avslöjar personens etniska ursprung måste göras utifrån sammanhanget. Att ordet förekommer under rubriken ”eticitet” talar för att Migrationsverket, som har upprättat promemorian, har ansett att det avslöjar personens etniska ursprung. I rättsliga ställningstaganden från Migrationsverket beskrivs också araber i vissa sammanhang som en folkgrupp på ett liknande sätt som exempelvis kurder.⁶ I den aktuella promemorian tycks ordet användas i liknande syfte. Uppgiften om att personen är arab kompletteras också med uppgifter om bl.a. medborgarskap, hemvist och religion. Nämnden anser därför att uppgiften i detta fall får anses avslöja personens etniska ursprung och därmed utgör en känslig personuppgift.

Som har framgått ovan bedömer nämnden emellertid att uppgiften om att personen i *exempel 1* är arab är absolut nödvändig för syftet med behandlingen. Uppgiften om vilken etnisk grupp personen tillhör – liksom uppgifter om bl.a. religiös övertygelse – behövs för att bedöma vilka motiv som kan ha funnits för den brottslighet som personen har uppgetts vara inblandad i och om personen utgör ett säkerhetshot i Sverige.

5. 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, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Fabian Holgersson

⁵ Nationalencyklopedin om ordet *araber* (www.ne.se).

⁶ Se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden SR 58/2016 på s. 7 och RCI 16/2012 på s. 4 (tillgängliga på <http://lifos.migrationsverket.se>).

Expedition till:
Säkerhetspolisen (dnr 2016-19639)

Kopia för kännedom till:
Datainspektionen