



**Polismyndighetens tillämpning av bestämmelsen om särskilda
upplysningar om misstanke i Surfa 2**

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens granskning har i detta ärende inriktats på de särskilda upplysningar som Polismyndigheten i vissa fall ska lämna i samband med behandling av uppgifter om personer som inte är misstänkta.

Nämnden konstaterar att det finns brister i tydlighet och konsekvens när det gäller upplysningar om personer som inte är misstänkta. Sådana brister är olyckliga ur ett integritetsskyddsperspektiv eftersom personer som behandlas av andra skäl än att de är misstänkta då inte får det skydd som polisdatlagen ska ge dem.

I syfte att åstadkomma större enhetlighet beträffande hur upplysningar om vilka som inte är misstänkta ska lämnas, anser nämnden att det är angeläget att Polismyndigheten slutför det pågående arbetet med en nationell handbok för personuppgiftsbehandling i underrättelseverksamheten.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
4. UTREDNINGEN.....	4
4.1. Genomförande.....	4
4.2. Länkar och särskilda upplysningarna i Surfa 2.....	4
5. AVSAKNAD AV ROLLÄNK.....	5
5.1. Nämndens iakttagelser.....	5
5.2. Polismyndighetens svar.....	5
5.3. Nämndens bedömning.....	6
6. MISSTÄNKT FÖR ANNAN BROTTSLIGHET ÄN DEN SOM UNDERSÖKS.....	6
6.1. Nämndens iakttagelser.....	6
6.2. Polismyndighetens svar.....	7
6.3. Nämndens bedömning.....	7
7. ROLLÄNKEN HUVUDMAN.....	8
7.1. Nämndens iakttagelser.....	8
7.2. Polismyndighetens svar.....	8
7.3. Nämndens bedömning.....	8
8. STRUKTURLÄNKEN BROTTSKAMRATER.....	8
8.1. Nämndens iakttagelser.....	8
8.2. Polismyndighetens svar.....	9
8.3. Nämndens bedömning.....	9
9. AVSLUTANDE KOMMENTARER.....	9
9.1. Vikten av tydlig och konsekvent tillämpning.....	9
9.2. Nya krav på upplysningar.....	10
10. BESLUT.....	10

2. BAKGRUND

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har under de senaste åren granskat behandlingen av personuppgifter i polisens underrättelseverksamhet. Myndigheten har vid upprepade tillfällen uttalat sig om användningen av de särskilda upplysningar som i vissa fall ska lämnas i samband med behandling av uppgifter om personer som inte är misstänkta, i det följande misstankemärkning. Myndigheten har framhållit vikten av att misstankemärkning används på ett tydligt och konsekvent sätt. Om så inte sker får personer, vilkas uppgifter behandlas i underrättelseverksamheten av andra skäl än att de är misstänkta, inte det skydd för sin personliga integritet som polisdatalagen (2010:361) (PDL) ska ge dem. Mot denna bakgrund har myndigheten beslutat att närmare granska användningen av misstankemärkning i Polismyndighetens underrättelseverksamhet.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

I Polismyndighetens underrättelseverksamhet får uppgifter som kan antas *ha samband med misstänkt brottslig verksamhet* göras gemensamt tillgängliga, om den misstänka verksamheten innefattar brott för vilket är föreskrivet ett års fängelse eller däröver 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 obestämd krets.¹

Om en uppgift som är gemensamt tillgänglig avser en person som inte är misstänkt för brott, eller för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som avses i 3 kap. 2 § första stycket 1 PDL, ska det alltid *framgå* att personen inte är misstänkt (3 kap. 4 § första stycket PDL). Om det inte framgår av sammanhanget måste en särskild upplysning om att personen inte är misstänkt lämnas.²

I det följande används begreppet *misstänkt* i betydelsen *misstänkt för brott, eller för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet*.

¹ Prop. 2009/10:85 s. 334 f.

² A. prop. s. 149 f.

4. UTREDNINGEN

4.1. Genomförande

Nämnden har den 6 september och 13 oktober 2016 genomfört en inspektion vid Polismyndigheten. Vid inspektionen har enskilda registreringar i en nationell och sju regionala gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingar granskats. Uppgiftssamlingarna används i underrättelseverksamheten i syfte att kartlägga misstänkt grov organiserad brottslighet eller inhemsk extremism på nationell respektive regional nivå.

Från de aktuella uppgiftssamlingarna har ett systematiskt urval gjorts av såväl nya som äldre underrättelseuppslag, det vill säga dokument med underrättelseinformation. Granskningen har omfattat totalt 40 underrättelseuppslag samt information om objekt som vid inspektionstillfället var länkade³ till underrättelseuppslagen. I avsnitt 5-8 redovisas dels nämndens generella iakttagelser, dels fem exempel på hur bl.a. misstankemärkningen används av Polismyndigheten. Av sekretesskäl är dessa exempel kortfattade och innehåller inte någon närmare information om vad underrättelseuppslagen gäller. En sammanfattning av Polismyndighetens svar finns under respektive avsnitt.

4.2. Länkar och särskilda upplysningarna i Surfa 2

Uppgifterna i de aktuella uppgiftssamlingarna behandlas med hjälp av it-mjukvaran Surfa 2. I Surfa 2 kan information delas, länkas, bearbetas, visualiseras och sorteras på olika sätt. Med hjälp av länkar kan objekt kopplas ihop med andra objekt eller underrättelseuppslag. Till exempel förekommer personer som omnämns i underrättelseuppslaget i regel även som egna personobjekt länkade till underrättelseuppslaget. Länkarna ger information om objektens samband med och förhållande till varandra. Tillsammans skapar länkar och objekt ett *länkschema*, som ger en överblick över den information som finns tillgänglig i sammanhanget.

Det finns en så kallad *rollänk* i Surfa 2. Den kan användas mellan personobjekt och underrättelseuppslag för att ge en kortfattad information om vilken roll den länkade personen har i den händelse eller verksamhet som beskrivs i uppslaget. Polismyndigheten har uppgett att när en rollänk skapas kan den handläggande tjänstemannen välja någon av de tre förvalda rollerna *huvudman*, *medhjälpare* eller *kurir*, alternativt i fritext beskriva vilken roll personen har. I samband med detta måste tjänstemannen även välja att antingen markera personen som *misstänkt ja* eller *misstänkt nej*. Enligt

³ Se nedan i avsnitt 4.2 för en beskrivning av hur länkar används i Surfa 2.

Polismyndighetens svar i tidigare tillsynsärenden används rollänken för att markera vilka som är misstänkta. I Surfa 2 finns det även så kallade *strukturlänkar*. Dessa används bland annat för att beskriva olika personobjekts relation till varandra, till exempel att de är makar, syskon eller brottskamrater.

5. AVSAKNAD AV ROLLÄNK

5.1. Nämndens iakttagelser

Polismyndigheten har, som nämnden förstår det, som rutin att lämna särskilda upplysningar om vilka som är misstänkta genom att tilldela dem rollänken misstänkt ja. Att en person inte är misstänkt ska således framgå genom att personen saknar rollänk.

I *exempel ett* behandlas ett underrättelseuppslag i syfte att undersöka misstanke om inhemsk extremism. Underrättelseuppslaget innehåller tips om en persons förändrade beteende och att personen ägnar sig åt bedrägerier. Uppgiftslämnaren är orolig över att personen kommer att utföra terroristbrott. Det saknas rollänk mellan personen som tipset rör och underrättelseuppslaget.

I *exempel två* behandlas ett underrättelseuppslag i syfte att kartlägga misstänkt grov organiserad brottslighet. I underrättelseuppslaget anges att en person använder sig av och säljer falska körkort. Det saknas rollänk mellan underrättelseuppslaget och personen ifråga.

5.2. Polismyndighetens svar

Ur ett nationellt perspektiv används inte rollänkar på ett fullt ut konsekvent sätt. Detta är ett av skälen till det omfattande arbete som nu bedrivs inom Polismyndigheten för att ta fram heltäckande användarrutiner för Surfa 2. Ingen del av verksamheten märker dock ut icke-misstänkta för att motsatsvis låta användaren förstå vilka personer som är misstänkta för brott eller för att komma att utöva brottslig verksamhet.

I *exempel ett* saknas rollänk mot bakgrund av att uppgifterna, som förvisso innehåller påståenden om att personen ifråga begår brott och eventuellt kan komma att begå allvarliga våldsbrott, inte har kunnat bekräftas i tillräcklig omfattning. Personen är därför inte att anse som misstänkt.

I *exempel två* utgör avsaknaden av rollänk en indikation på att personen inte är misstänkt, men å andra sidan antyder bland annat uppgifter i underrättelseuppslaget att personen är misstänkt. För ökad tydlighet och för att följa den huvudsakliga rutinen för misstankemärkning borde en rollänk skapas. Dokumentet har efter inspektionen tagits bort från detta sammanhang. Om

uppgiften görs gemensamt tillgänglig i ett annat sammanhang kommer misstankemärkningen justeras så att den bättre avspeglar innehållet i dokumentet och följer gällande rutiner.

5.3. Nämndens bedömning

Nämnden har tidigare uttalat att Polismyndighetens rutin för misstankemärkning är godtagbar och uppfyller de krav på upplysningar som polisdatalagen ställer – förutsatt att rollänken används på ett tydligt och konsekvent sätt.⁴

Både inom ramen för denna granskning och vid tidigare granskningar har nämnden noterat registreringar där det saknas rollänk mellan personobjektet och underrättelseuppslaget, samtidigt som uppgifterna i underrättelseuppslaget eller övrig information ger intrycket av att personen kan misstänkas för brott eller brottslig verksamhet. Nämnden anser att så är fallet i *exempel ett* och *exempel två*. Med hänsyn till att uppgifterna gjorts gemensamt tillgängliga uppfattar nämnden det som att det rörande personen i *exempel ett* finns någon grad av misstanke, om än låg. Det kan i annat fall ifrågasättas om uppgifterna kan antas ha ett sådant samband med misstänkt brottslig verksamhet som krävs för att få göra uppgifterna gemensamt tillgängliga enligt polisdatalagen.⁵

Nämnden har inte något emot att Polismyndigheten iakttar försiktighet när det gäller att utpeka personer som misstänkta för brott. Ur ett integritetsskyddsperspektiv är det emellertid olyckligt om användandet av rollänkar inte sker konsekvent. Om det är otydligt vad avsaknaden av rollänk betyder, ges inte ett tillräckligt integritetsskydd för dem som behandlas av andra skäl än att de är misstänkta.

6. MISSTÄNKT FÖR ANNAN BROTTSLIGHET ÄN DEN SOM UNDERSÖKS

6.1. Nämndens iakttagelser

Nämnden har vid sin granskning iakttagit exempel där personer, som kan misstänkas för ett annat brott eller delaktighet i annan brottslig verksamhet än den som varit grunden för att uppgifter om personen har gjorts gemensamt tillgängliga, markeras som misstänkta. Ett vanligt förekommande exempel är personer som kan misstänkas för *ringa narkotikabrott*, men vars uppgifter

⁴ Nämndens uttalande från den 2 september 2015 ”Polismyndighetens behandling av personuppgifter i underrättelseverksamhet vid Polisregion Nord” (dnr 31-2015).

⁵ 3 kap. 2 § första stycket 1 p. PDL.

behandlas i uppgiftssamlingen på grund av att de har samband med och behövs för kartläggningen av *grövre narkotikabrottslighet*.

I *exempel tre* rör det granskade underrättelseuppslaget misstänkt narkotikaförsäljning som behandlas i syfte att kartlägga misstänkt grov organiserad brottslighet. En av personerna som finns länkade till dokumentet kan misstänkas ha köpt och brukat narkotika. Personen ifråga anges som misstänkt ja i rollänken till underrättelseuppslaget.

6.2. Polismyndighetens svar

Bestämmelsen om misstankemärkning i polisdatalagen gör ingen skillnad mellan om misstanken rör den brottsliga verksamhet som undersöks eller något annat brott. Däremot är det i många fall viktigt för verksamheten att kunna göra en sådan åtskillnad. Ett skäl att märka ut personer som är misstänkta för brott som i sig inte innefattas i den brottsliga verksamheten som undersöks är att det motsatsvis ska framgå vilka som i sammanhanget inte är misstänkta i någon bemärkelse. Det finns normalt även ett värde för verksamheten att veta vilka som är misstänka för annan brottslighet.

I *exempel tre* kan personen ifråga anses som misstänkt för narkotikabrott på grund av innehav. Det är dock inte den misstanken om brott som är skälet till att uppgifterna behandlas i det aktuella sammanhanget. Det framgår tydligt att personen i exemplet är misstänkt för brott, men mindre tydligt om misstanken även avser den misstänka brottsliga verksamheten som undersöks.

6.3. Nämndens bedömning

Som den aktuella bestämmelsen i polisdatalagen är utformad står det inte i strid med lagen att använda rollänken misstänkt ja i ett sådant fall som *exempel tre*. Nämnden uppfattar emellertid syftet med bestämmelsen om misstankemärkning som att det ska framgå om en person behandlas som misstänkt *för det brott eller brottsliga verksamhet som undersöks* eller om behandlingen sker av någon annan anledning.⁶ Nämnden har förståelse för att det från verksamhetsmässigt perspektiv finns behov av att även markera personer som är misstänkta för annan brottslighet. Som nämnden tidigare uttalat bör det dock av integritetsskyddsskäl tydligt framgå när misstanken inte gäller den allvarliga brottsliga verksamhet som undersöks.⁷

⁶ Se a. prop. s. 146 f. och s. 149.

⁷ Nämnden har tidigare uttalat detta, se sid. 8 nämndens uttalande från den 2 september 2015, dnr 31-2015.

7. ROLLÄNKEN HUVUDMAN

7.1. Nämndens iakttagelser

Nämnden har i *exempel fyra* granskat ett dokument som behandlas i syfte att undersöka misstanke om inhemsk extremism. I dokumentet behandlas uppgifter om ett flertal personer. Två av dessa personer anges som huvudmän samt misstänkt ja i respektive rollänk till dokumentet. Den brottslighet som de misstänks för är urkundsförfalskning respektive rån och brott mot knivlagen.

7.2. Polismyndighetens svar

För verksamheten är benämningen på rollen viktig. Syftet är att förklara olika personers förhållanden till varandra och till annan information. I förhållande till den misstänkta brottsliga verksamhet som undersöks i ett visst sammanhang anger benämningen ”huvudman” att det rör sig om en person som kan misstänkas ha utövat eller komma att utöva den aktuella brottsliga verksamheten.

I *exempel fyra* behandlas uppgifterna i aktuellt sammanhang då de kan antas ha samband med bland annat ideologiskt eller religiöst motiverad våldsbrottslighet och terrorverksamhet. En person som förekommer i dokumentet har koppling till religiös extremism. Det finns dock inga uppgifter om att de två personerna i exemplet är misstänkta för den brottsliga verksamhet som undersöks i sammanhanget. Däremot är de misstänkta för andra brott.

7.3. Nämndens bedömning

Nämnden anser att rollänken huvudman enbart bör användas som ett verktyg för att tydliggöra om misstanken gäller den allvarliga brottslighet som utgör grunden för att uppgifter om personen behandlas i uppgiftssamlingen. Som framgår av *exempel fyra* används emellertid rollänken huvudman även i förhållande till annan brottslighet än den som undersöks. Enligt nämnden är detta en brist som minskar tydligheten kring varför uppgifter om en person behandlas i ett visst sammanhang.

8. STRUKTURLÄNKEN BROTTSKAMRATER

8.1. Nämndens iakttagelser

Nämnden har i *exempel fem* noterat en strukturlänk med benämningen ”brottskamrater” mellan två personobjekt, varav den ena personen saknar rollänk till det granskade underrättelseuppslaget medan den andra personen

anges som misstänkt i en rollänk. Uppslaget ifråga innehåller uppgifter om att personen med rollänk till dokumentet kan misstänkas för narkotikabrott.

8.2. Polismyndighetens svar

En strukturlänk med beskrivningen ”brottskamrater” visar endast att två personer enligt uppgift begår brott tillsammans. Strukturlänken saknar betydelse för frågan om en person är att betrakta som misstänkt. Misstankemärkning i Surfa 2 sker istället genom användningen av rollänkar.

I *exempel fem* får det anses framgå tillräckligt tydligt att personen som saknar rollänk till underrättelseuppslaget inte är misstänkt i förhållande till brottsligheten som underrättelseuppslaget handlar om.

8.3. Nämndens bedömning

Enligt vad som framkommit av Polismyndighetens svar är strukturlänken brottskamrater inte ett sätt att märka ut att någon är misstänkt för brott. Frågan om misstanke ska istället framgå på annat sätt. Nämnden anser emellertid att benämningen ”brottskamrater” i sådant fall är en olycklig formulering, då begreppet i sig för tankarna till att en person kopplad till en sådan länk kan misstänkas för ett brott eller brottslig verksamhet. Nämnden anser att *exempel fem* utgör ett fall där strukturlänken minskar tydligheten avseende vilket brott eller brottslig verksamhet som personen utan rollänk kan misstänkas för.

9. AVSLUTANDE KOMMENTARER

9.1. Vikten av tydlig och konsekvent tillämpning

Polisdatlagen tillåter, i större utsträckning än vad som tidigare var möjligt, att personuppgifter behandlas utanför traditionella register. I lagens förarbeten betonas därför vikten av särskilda upplysningar som säkerställer att den som tar del av information får motsvarande upplysningar som han eller hon skulle ha fått om uppgifterna hade behandlats i ett register. Bland annat framhålls att det – både av verksamhetsskäl och av integritetsskyddsskäl – är viktigt att det framgår varför uppgifter om en person behandlas. Av samma skäl är det viktigt att det framgår att en uppgift rör en icke-misstänkt person när så är fallet. Sådan information är nödvändig om en uppgift tas ur sitt sammanhang.⁸

Utredningen i det här ärendet visar, liksom tidigare granskningar, att rollänkar inte används på ett tydligt och konsekvent sätt. Ur ett integritetsskyddsperspektiv är det en stor brist eftersom Polismyndighetens

⁸ A. prop. s. 146 f.

misstankemärkning då inte erbjuder ett tillräckligt skydd för dem vars uppgifter behandlas i underrättelseverksamheten av andra skäl än att de är misstänkta. Granskningen har därutöver visat att det finns brister i hur rollänken huvudman och strukturlänken brottskamrater används som minskar tydligheten kring varför uppgifter behandlas.

Enligt Polismyndigheten pågår ett omfattande arbete med att göra behandlingen av personuppgifter vid myndigheten mer enhetlig. Arbetet består bland annat av att ta fram en nationell handbok om personuppgiftsbehandling i underrättelseverksamheten som förväntas vara klar i december 2016. Mot bakgrund av vad utredningen har visat anser nämnden att Polismyndighetens arbete med handboken är angeläget.

9.2. Nya krav på upplysningar

Den 27 april 2016 beslutades ett nytt EU-direktiv om behandling av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet.⁹ Enligt artikel 6 i direktivet ska medlemsstaterna föreskriva att den personuppgiftsansvarige, till exempel Polismyndigheten, ska göra en klar åtskillnad mellan personuppgifter som rör olika kategorier av registrerade. Det gäller till exempel personer där det finns tungt vägande skäl att anta att de har begått eller är på väg att begå ett brott, personer som dömts för brott, brottsoffer, vittnen och andra uppgiftslämnare samt personer som har kontakter med eller band till misstänkta eller dömda personer. Arbetet med att genomföra direktivet i svensk rätt pågår och ska enligt direktivet vara slutfört senast den 6 maj 2018.

Nämnden konstaterar att det nya direktivet ställer högre krav än vad polisdatalagen gör när det gäller anledning till att uppgifter om en person behandlas. En ökad tydlighet i det här avseendet kan förväntas bidra till ett bättre skydd för den personliga integriteten.

10. BESLUT

Med detta uttalande avslutas ärendet.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

På Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens 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: Emma Lampe

Expedition till:

Polismyndigheten, Rättsavdelningen, enheten för rättslig styrning och stöd
(A135.001/2016)

Kopia för kännedom till:

Datainspektionen