



Behandlingen av personuppgifter i Rikskriminalpolisens register över spaningsfilmer

1 SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat Rikskriminalpolisens (RKP) register över spaningsfilmer. Nämnden bedömer att behandlingen av personuppgifter i registret bör ses över i några avseenden för att överensstämma med polisdatalagens (2010:361) (PDL) krav. De närmare ändamålen med behandlingen av personuppgifter i registret framgår inte genom upplysningar eller på något annat sätt, och det framgår inte heller tydligt av registret vem som inte är misstänkt. Nämnden rekommenderar därför Rikspolisstyrelsen (RPS) att åtgärda dessa brister.

Därutöver bedömer nämnden att det finns en risk att känsliga personuppgifter i registret behandlas utan att en prövning av nödvändighetsrekvisitet i 2 kap. 10 § PDL sker i det enskilda fallet, eftersom det saknas särskilda rutiner för identifiering av och beslut om registrering av sådana uppgifter. Därför rekommenderar nämnden att sådana rutiner införs och att berörd personal får utbildning för att kunna identifiera känsliga personuppgifter, både i text och på bild. Slutligen vill nämnden framhålla vikten av att RPS som personuppgiftsansvarig följer upp loggningsuppgifter från registret.

2 BAKGRUND

Det är vanligt att de brottsbekämpande myndigheterna använder sig av filmning med s.k. handmanövrerad kamera i en spaningsoperation. Spaning kan ske både inom ramen för förundersökning och inom ramen för underrättelseverksamhet. Oftast filmas misstänkta och personer som dessa träffar. Även filmning in i eller strax utanför bostäder eller andra privata utrymmen förekommer. Vanligast är däremot att filmning äger rum i offentliga miljöer.¹ RKP samlar och lagrar sådana spaningsfilmer samt vissa uppgifter om filmade personer elektroniskt i det s.k. registret över spaningsfilmer.

¹ SOU 2010:103 s. 258 f.

Övervakning genom handmanövrerad kamera är inte reglerad i lag, till skillnad från övervakning med fasta fjärrmanövrerade kameror som regleras i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och, såvitt gäller hemlig kameraövervakning, främst i 27 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna om behandling av personuppgifter i bl.a. PDL kan dock begränsa möjligheten att behandla uppgifter i ljud- och bildupptagningar.

Den 3 oktober 2012 beslutade nämnden att inleda tillsyn över personuppgiftsbehandlingen i RKP:s register över spaningsfilmer.

3 RÄTTSLIG REGLERING

3.1 Allmänt

Syftet med PDL är att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.² PDL gäller vid behandling av personuppgifter i RKP:s brottsbekämpande verksamhet. Enligt 2 kap. 4 § PDL är RPS personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför. RKP utgör en del av RPS.

Vid remissbehandlingen av förslaget till ny polisdatalag framförde RPS att ljud- och bildupptagningar borde undantas från lagens bestämmelser. Bl.a. förutsåg styrelsen svårigheter att tillämpa de föreslagna bestämmelserna om särskilda upplysningar och gallring på ljud- och bildupptagning. Regeringen ansåg däremot att det ökade integritetsskyddet som uppnås genom att låta lagens bestämmelser också gälla för bild- och ljudupptagningar uppväger de eventuella problem som kan uppstå för polisen i fråga om polisens möjligheter att använda digital teknik. Regeringen ansåg därför att ett generellt undantag för insamling av uppgifter genom bild- och ljudupptagning inte borde införas.³

3.2 Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

I 2 kap. 7 och 8 §§ PDL anges de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet. De s.k. primära ändamålen i 2 kap. 7 § är uttömmande och anger att det ska finnas ett behov av uppgifterna för att 1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, 2. utreda eller beivra brott, eller 3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Uppgifter som samlats in med stöd av de primära ändamålen får vidarebehandlas för ett antal sekundära ändamål vilka anges i 2 kap. 8 §. Bestämmelserna om för vilket ändamål uppgifter behandlas har en central roll i PDL. Genom ändamålen sätts ramen för vilken behandling som är tillåten.⁴

² Prop. 2009/10:85 s. 66.

³ A. prop. s. 77.

⁴ A. prop. s. 97.

3.3 Personuppgifter som får göras gemensamt tillgängliga

Vilka uppgifter som får göras gemensamt tillgängliga, dvs. är tillgängliga för mer än ett fåtal personer, i polisens brottsbekämpande verksamhet regleras i 3 kap. 2 § PDL. Där framgår bl.a. att uppgifter som förekommer i utredningsverksamhet alltid får göras gemensamt tillgängliga, medan uppgifter som förekommer i underrättelseverksamhet får göras gemensamt tillgängliga om de har samband med misstänkt brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver eller sker systematiskt. Uppgifter som behövs för övervakning av en person får också göras gemensamt tillgängliga under vissa förutsättningar.

3.4 Särskilda upplysningar

Upplysning om det närmare ändamålet med personuppgiftsbehandlingen

Vid behandling av gemensamt tillgängliga uppgifter ska det enligt 3 kap. 3 § PDL genom en särskild upplysning eller på annat sätt framgå för vilket närmare ändamål personuppgifterna behandlas. I särskilt avgränsade register framgår det enligt förarbetena normalt av omständigheterna för vilket ändamål uppgifterna behandlas.⁵ Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen påverkar bl.a. när personuppgifterna ska gallras och vilka andra särskilda upplysningar som ska framgå av registreringen.

Upplysning om att personen inte är misstänkt

I 3 kap. 4 § första stycket PDL anges att vid behandling av gemensamt tillgängliga uppgifter som direkt kan hänföras till en person som inte är misstänkt för visst brott eller för att ha utövat eller komma att utöva viss brottslighet verksamhet ska det genom en särskild upplysning eller på annat sätt framgå att personen inte är misstänkt. Om det framgår av omständigheterna att en uppgift avser en person som inte är misstänkt, behövs inte någon särskild upplysning. Enligt förarbetena behöver inte enskilda uppgifter i bl.a. bildupptagningar förses med särskilda upplysningar, eftersom det i dessa fall normalt framgår av sammanhanget om en synlig person inte är misstänkt. Om det inte framgår av sammanhanget kan det dock i anslutning till t.ex. en bildupptagning behövas en särskild upplysning om vilken eller vilka som är misstänkta i PDL:s mening.⁶

Av punkten 5 a) i övergångsbestämmelserna till PDL framgår att bestämmelserna avseende särskild upplysning om att personen inte är misstänkt inte behöver tillämpas förrän den 1 januari 2015 om behandlingen sker i utredningsverksamhet, medan kravet gäller sedan den 1 mars 2012 vid behandling i underrättelseverksamhet.

⁵ Prop. 2009/10:85 s. 147 f.

⁶ A. prop. s. 148 f.

3.5 Behandlingen av känsliga personuppgifter

Enligt 2 kap. 10 § första stycket PDL får uppgifter om en person 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). 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.⁷

I 2 kap. 10 § andra stycket PDL anges i vilka situationer känsliga personuppgifter får behandlas. I styckets första led föreskrivs att uppgifter om en person, om de behandlas på annan grund, får kompletteras med sådana uppgifter som avses i första stycket när det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. Bestämmelsen innebär att om andra uppgifter samlas in i samband med t.ex. 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 ärendet.⁸

Av 3 kap. 5 § första stycket PDL framgår att vid sökning i personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga får känsliga personuppgifter inte användas som sökbegrepp. Enligt bestämmelsens andra stycke hindrar detta inte att brottsrubriceringar eller uppgifter som beskriver en persons utseende används som sökbegrepp.

3.6 Bevarande och gallring av uppgifter

I 2 kap. 12-13 §§ samt 3 kap. 9-15 §§ PDL finns bestämmelser om bevarande och gallring av personuppgifter. Regleringen innebär bl.a. att uppgifter inte får bevaras under längre tid än vad som behövs för något eller några av de i lagen angivna ändamålen och att gallring av uppgifter som behandlas i underrättelseverksamhet ska ske senast två eller fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes, beroende på den misstänkta brottslighetens svårighetsgrad. Om uppgifterna har samband med övervakning, ska gallring ske senast tio år efter samma tidpunkt. I utredningsverksamheten gäller enligt 3 kap. 10, 11 och 13 §§ ytterligare andra gallringsfrister. Av punkten 5 c) i övergångsbestämmelserna framgår dock att de nämnda reglerna i 3 kap. PDL om bevarande av uppgifter i utredningsverksamheten inte behöver tillämpas förrän den 1 januari 2015.

⁷ Prop. 2009/10:85 s. 325.

⁸ A. prop. a. s.

4 GRANSKNINGEN

Nämnden har genomfört granskningen genom att muntliga och skriftliga frågor om registret besvarats i samband med att kansliet gjorde en inspektion den 5 november 2012. RKP har vid inspektionen beskrivit syftet med registret över spaningsfilmer, vilka slags personuppgifter som registreras i registret och hur en registrering typiskt sätt går till. Vid inspektionen granskades även nio slumpmässigt utvalda ärenden.

5 UTREDNINGEN

RKP har uppgivit i huvudsak följande om det aktuella registret. Registret över spaningsfilmer innehåller filmer och bilder samt vissa ytterligare uppgifter om de filmade personerna. Uppgifterna i registret är gemensamt tillgängliga men avskilda från polisens centrala system. Ett åttiotal personer har tillgång till uppgifterna idag. Utredningsenheter och i vissa fall kriminalunderrättelseenheter beställer spaningsoperationer från den så kallade Spaningssektionen hos RKP som vid behov för över spaningsfilmer och andra uppgifter i registret till beställaren. RKP har för avsikt att gallra uppgifterna i registret manuellt efter fem år men gallring har ännu aldrig skett, eftersom registret bara har funnits i snart två år. Uppgifterna behövs framför allt som ett verktyg för att kunna identifiera personer som träffar misstänkta, men även för att tjänstgörande personal på Spaningssektionen ska kunna uppdatera sig om vad som har hänt i ett visst ärende när de går på sitt pass, för att användas i kommande förundersökningar och för att användas som underlag när en spanare kallas att vittna i domstol. Uppgifterna behöver sparas även om den förundersökning som föranlett spaningen har avslutats, eftersom samma personer ofta återkommer i andra utredningar eller underrättelseuppdrag. Filmerna och de övriga uppgifterna i registret läggs in av den spanare som har filmat, men först efter att ett ärende har lagts upp i registret av en systemadministratör. Alla ärenden går att härleda till en s.k. OP-plan hos Spaningssektionen. Av OP-planen framgår om förundersökning inletts eller inte. Eftersom varje OP-plan hos RKP rör grov brottslighet sker en formlös prövning av om uppgifterna får göras gemensamt tillgängliga enligt PDL i samband med att uppgifterna förs in i registret.

6 NÄMNDENS IAKTTAGELSER

Inledningsvis kan konstateras att uppgifterna i registret är gemensamt tillgängliga men att det inte framgår av någon särskild upplysning om för vilket ändamål uppgifterna i registret över spaningsfilmer behandlas.

Såväl av granskningen av enskilda ärenden som av svaren på kansliets frågor framgick att samma upptagning ofta lagras för såväl utrednings- och underrättelseändamål. Exempelvis kan så vara fallet när en upptagning inledningsvis registreras för att utreda brott. När filmen har exporterats till utredningsenheten bevaras upptagningen i registret för att den på olika sätt kan

komma att bli användbar i framtida spaningsoperationer i underrättelse- eller utredningsverksamhet. Det förekommer också att en upptagning inledningsvis har registrerats för att utreda brott och att det under utredningens gång framkommer uppgifter som tyder på att inblandade personer kan komma att begå ytterligare brott för vilka förundersökning ännu inte inletts.

Det framgår inte heller tydligt av någon särskild upplysning eller annars av sammanhanget vilken eller vilka av de filmade personerna som är misstänkta i PDL:s mening. Det framgår av vissa anteckningar och markeringar på en stillbild som visas inledningsvis i filmen vilka personer som är intressanta ur spaningssynpunkt. I vissa fall markeras de med namn och i andra fall utan namn. Av markeringarna framgår dock inte vilka som är misstänkta för brott eller för att ha utövat eller komma att utöva viss brottslig verksamhet och vilka som enbart är intressanta för att de t.ex. är anhöriga eller bekanta till den misstänkte.

Inga registreringar av känsliga personuppgifter i text eller bild hittades vid kansliets granskning av enskilda bildupptagningar. Några särskilda rutiner för identifiering av känsliga personuppgifter i bildmaterialet eller för beslut om sådan behandling kan anses absolut nödvändig finns inte. Det går att fritextsöka på känsliga personuppgifter i ett särskilt anteckningsfält, men någon sökning på företeelser i själva bildupptagningarna går inte att göra. Det framkom vidare att alla åtgärder i registret loggas, men att någon regelbunden uppföljning av loggarna inte sker.

Vid granskningen av enskilda ärenden kunde kansliet slutligen konstatera att det förekommer att filmning sker genom fönster in i privatbostäder.

7 NÄMNDENS BEDÖMNING

7.1 Allmänna synpunkter

Nämnden kan inledningsvis konstatera att elektronisk lagring av filmer som används för hemlig övervakning av hur människor rör sig och vilka de träffar innebär en stor integritetskränkning för de personer som filmats. Särskilt känsliga ur integritetsperspektiv torde bildupptagningar in i någons hem anses vara. Eftersom filmning med handmanövrerad kamera är ett mycket vanligt och viktigt arbetsredskap i spaningsverksamheten vid samtliga polismyndigheter, torde lagring av liknande slag som den som sker i RKP:s register förekomma i relativt stor omfattning inom polisen. På grund av uppgifternas känsliga karaktär måste höga krav kunna ställas på den behandling som sker i sådana uppgiftssamlingar.

Granskningen har visat att personuppgiftsbehandling i registret sker för såväl utrednings- som underrättelseändamål. Det kan inte på något sätt utläsas av

sammanhanget eller av registret i sig för vilket ändamål behandlingen sker. Bestämmelserna om för vilket ändamål uppgifter behandlas har en central roll i PDL. Genom ändamålen sätts ramen för vilken behandling som är tillåten. Vidare gäller olika bestämmelser om upplysningar och gallring om personuppgifterna behandlas för att utreda brott eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det faktum att det inte framgår av registret vilka uppgifter som behandlas för vilket ändamål kommer att försvåra för RPS att genomföra en effektiv och differentierad gallring på det sätt som krävs enligt PDL. Nämnden rekommenderar därför RPS att det i anslutning till varje bildupptagning införs en särskild upplysning i registret om för vilket ändamål uppgifterna i registret behandlas. I de fall upptagningen lagras för såväl utrednings- som underrättelseändamål måste en analys göras av tillämpliga upplysnings- och gallringsbestämmelser, varvid de regler som innebär det mest långtgående integritetsskyddet lämpligen bör tillämpas på upptagningen som helhet.

Vidare konstaterar nämnden att det inte framgår tydligt av registret om en viss person inte är misstänkt. Det framgår vilka personer på filmen som på något sätt är intressanta ur ett spaningsperspektiv, men inte om dessa är intressanta enbart på grund av sin relation till den misstänkte eller på grund av att de själva är misstänkta för visst brott eller för att ha utövat eller komma att utöva viss brottslig verksamhet (3 kap. 4 § PDL). För närvarande ska sådan upplysning finnas för personuppgiftsbehandling som sker för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och för övriga ändamål senast den 1 januari 2015. Bland annat med tanke på att filmerna regelmässigt lämnas ut till beställande enhet och därmed används utanför sitt sammanhang är det viktigt ur ett integritetsperspektiv att det inte uppstår oklarheter om huruvida den person som förekommer i en bildupptagning är misstänkt eller inte.⁹ Enligt nämndens bedömning bör det därför i registret finnas en tydlig upplysning som möjliggör för användaren att identifiera vilka personer i upptagningarna som inte är misstänkta för att komma att utöva viss brottslig verksamhet i den mening som avses i 3 kap. 4 § PDL.

Även om känsliga personuppgifter enligt nämndens uppfattning torde förekomma sällan i registret är det viktigt att de som för in uppgifter i registret kan identifiera känsliga personuppgifter i bildupptagningarna. Eftersom lagstiftaren har förutsatt att en noggrann prövning måste ske i varje enskilt fall av om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen att registrera en känslig personuppgift, bör också särskilda rutiner upprättas för hur det beslutet ska fattas. Nämnden rekommenderar därför RPS att se till att de berörda får utbildning avseende känsliga personuppgifter i både text och bild och att det

⁹ Prop. 2009/10:85 s. 69.

inrättas särskilda rutiner för hur ett beslut om att registrera sådana uppgifter ska fattas.

Nämnden vill slutligen uppmana RPS att följa upp loggningsuppgifter från registret över spaningsfilmer. Enligt 2 kap. 11 § PDL ska tillgången till personuppgifter begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullfölja sina arbetsuppgifter. I förarbetena betonas att det åligger polisen att följa upp 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 informationen. Loggning nämns som ett sätt för polisen att tillförsäkra sig om att varje användare bara får del av den information han eller hon behöver.¹⁰ För att loggning ska bli det centrala verktyg för att upprätthålla integritetsskyddet som förutsätts i förarbetena till PDL, måste loggutvärdering ske frekvent och såväl förebyggande som reaktivt. Att sådana kontroller sker med viss frekvens – och att användarna är medvetna om detta – är ett viktigt sätt att säkerställa att användare endast tar del av information de behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter och att på så sätt skydda de registrerades integritet.

7.2 Enskilda ärenden

Nämnden har granskat nio slumpmässigt utvalda registreringar. Samtliga ärenden har registrerats för att utreda grova brott. Inga av ärendena innehöll känsliga personuppgifter. Två av registreringarna behandlas enligt nämndens bedömning både för att utreda brott och för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Nämnden har inget att anmärka på avseende de aktuella registreringarna utöver vad som framgår av de allmänna synpunkterna.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar att delge Rikspolisstyrelsen och samtliga polismyndigheter detta uttalande.

¹⁰ Prop. 2009/10:85 s. 270 f.