



Polismyndighetens behandling av personuppgifter om släktbaserade kriminella nätverk



Sammanfattning

I november 2018 inledde Polismyndigheten ett underrättelseärende för att ta fram en nationell rapport om släktbaserade kriminella nätverk. Rapporten Släktbaserade kriminella nätverk i Sverige färdigställdes i januari 2020.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat Polismyndighetens behandling av personuppgifter om släktbaserade kriminella nätverk i underrättelseverksamheten. Granskningen har omfattat dels underrättelseärendet, dels den rapport om släktbaserade kriminella nätverk i Sverige som underrättelseärendet resulterade i (NOA-rapporten).

Granskningen har visat att Polismyndighetens behandling av personuppgifter i underrättelseärendet, som bara en person hade tillgång till, i huvudsak har varit utan anmärkning. Nämnden bedömer dock att Polismyndigheten i tre av mapparna i underrättelseärendet har behandlat personuppgifter för ett annat ändamål än det som underrättelseärendet avsåg. Uppgifterna kan därför inte anses ha varit adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen och borde därmed inte ha behandlats i underrättelseärendet. Det innebär att fler personuppgifter än vad som har varit nödvändigt har behandlats i underrättelseärendet. Detta har utgjort en felaktig behandling. Nämnden konstaterar dock att underrättelseärendet numera är avslutat och att all personuppgiftsbehandling har upphört.

Granskningen har vidare visat att Polismyndighetens behandling av personuppgifter i NOA-rapporten i granskade delar har varit laglig. Nämnden anser dock att Polismyndighetens benämning av släktbaserade kriminella nätverk som "familjen/slakten [efternamn]" i rapporten i vissa fall har varit olämplig. En sådan benämning riskerar enligt nämnden att kunna negativt påverka även personer som inte ingår i det släktbaserade kriminella nätverket men väl i familjen/slakten med samma efternamn, särskilt om spridningen är stor som i NOA-rapportens fall. Polismyndigheten borde därför ha använt sig av ett annat uttrycks sätt. Det kan dock konstateras att Polismyndigheten, efter det att NOA-rapporten färdigställdes, har tagit fram ett särskilt metodstöd för släktbaserade kriminella nätverk och bl.a. infört en nationell nomenklatur/standard för hur sådana nätverk ska benämnas i underrättelseverksamheten, vilket nämnden ser positivt på. Nämnden förutsätter därför att Polismyndigheten i den utsträckning det är möjligt genomför registervårdsinsatser avseende NOA-rapporten för att säkerställa att de nya rutinerna följs.

Innehåll

1.	Bakgrund.....	4
1.1.	Medieuppgifter om uppgiftssamlingar över släktbaserade kriminella nätverk.....	4
1.2.	Polismyndighetens rapport om släktbaserade kriminella nätverk.....	4
1.3.	Granskningens omfattning och avgränsning	4
1.4.	Rättsliga utgångspunkter	5
2.	Utredningen	6
2.1.	Genomförande.....	6
2.2.	Iakttagelser	7
2.2.1	Underrättelseärendet	7
2.2.2	NOA-rapporten	8
2.2.3	Övrigt	9
2.3.	Polismyndighetens yttranden.....	9
2.3.1	Underrättelseärendet	9
2.3.2	NOA-rapporten	11
3.	Nämndens bedömning.....	13
3.1.	Underrättelseärendet	13
3.1.1	Generellt om personuppgiftsbehandlingen.....	14
3.1.2	Polismyndigheten har behandlat för många uppgifter	14
3.1.3	Känsliga personuppgifter	16
3.2.	NOA-rapporten	16
3.2.1	Generellt om personuppgiftsbehandlingen i NOA-rapporten.....	16
3.2.2	Behandlingen har i granskade delar varit laglig.....	16
3.2.3	Benämningen av släktbaserade kriminella nätverk har i vissa fall varit olämplig	17
4.	Beslut.....	18

1. Bakgrund

1.1. Medieuppgifter om uppgiftssamlingar över släktbaserade kriminella nätverk

Den 12 september 2020 publicerade Sydsvenskan en e-artikel med uppgifter om att Polismyndigheten i polisregion Syd hade uppgiftssamlingar för att kartlägga s.k. släktbaserade kriminella nätverk. Nämnden beslutade därför den 14 september 2020 att inleda en granskning i syfte att kontrollera vilken personuppgiftsbehandling som förekom med anledning av kartläggningen och om den var förenlig med vissa bestämmelser i brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag).

1.2. Polismyndighetens rapport om släktbaserade kriminella nätverk

I samband med ett inledande möte med Polismyndigheten framgick att medieuppgifterna inte stämde. I stället framkom följande.

Inom ramen för arbetet med att bekämpa kriminellas påverkan i utsatta områden hade det identifierats att det förekom parallella samhällsstrukturer. I vissa av dessa områden var s.k. klanstrukturer dominanta och bidrog till de parallella samhällsstrukturerna, vilket försvårade Polismyndighetens arbete i områdena. Mot den bakgrunden och för att identifiera omfattningen av problemet och de kriminella inslagen beslutade underrättelseenheten vid Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (NOA) att det skulle tas fram en rapport på området.

Den 26 november 2018 inledde Polismyndigheten ett avgränsat underrättelseärende för att samla in, bearbeta, analysera och sammanställa information i en rapport om kriminella klaner i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

I januari 2020 färdigställdes Polismyndighetens rapport Släktbaserade kriminella nätverk i Sverige, som i detta uttalande benämns som NOA-rapporten. Rapporten gjordes därefter gemensamt tillgänglig i vissa uppgiftssamlingar i it-systemet Surfa 2.

Underrättelseärendet avslutades, efter förlängningsbeslut, den 31 december 2020 och behandlingen av personuppgifter i ärendet upphörde ett år senare.

1.3. Granskningens omfattning och avgränsning

Granskningen har omfattat Polismyndighetens behandling av personuppgifter enligt brottsdatalagen och polisens brottsdatalag dels i det avgränsade under-

rättelseärendet, dels i NOA-rapporten. Nämnden har avgränsat granskningen till framför allt följande frågor.

- Finns det rättslig grund för att behandla personuppgifterna i underrättelseärendet respektive NOA-rapporten?
- Behandlas personuppgifterna bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål?
- Är de personuppgifter som behandlas adekvata och relevanta samt nödvändiga i förhållande till ändamålen med behandlingen?
- Behandlas känsliga personuppgifter endast när det är absolut nödvändigt som komplement till annan behandling?

1.4. Rättsliga utgångspunkter

I 1 kap. 6 § brottsdatalagen anges att med uttrycket personuppgift avses varje upplysning om en identifierad eller identifierbar fysisk person som är i livet.

Enligt 2 kap. 1 § polisens brottsdatalag får Polismyndigheten behandla personuppgifter om det är nödvändigt bl.a. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Personuppgifter får behandlas bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (2 kap. 3 § brottsdatalagen).

Enligt 3 kap. 2 § första stycket 1 polisens brottsdatalag får personuppgifter göras gemensamt tillgängliga om uppgifterna kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet och den misstänkta verksamheten innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller sker systematiskt. För gemensamt tillgängliga uppgifter ska det genom en särskild upplysning anges för vilket ändamål som uppgifterna behandlas om det inte framgår av sammanhanget eller på något annat sätt (2 kap. 3 § andra stycket brottsdatalagen och 2 kap. 3 § polisens brottsdatalag).

I 3 kap. 4 § första stycket polisens brottsdatalag anges att om personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga direkt kan hänföras till en person som inte är misstänkt för att ha utövat eller komma att utöva sådan brottslig verksamhet som avses i 2 § första stycket 1, ska det genom en särskild upplysning eller på något annat sätt framgå att personen inte är misstänkt.

Enligt 2 kap. 8 § brottsdatalagen ska personuppgifter som behandlas vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Fler per-

sonuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning (känsliga personuppgifter) får som huvudregel inte behandlas (2 kap. 11 § första stycket brottsdatalagen). Om uppgifter om en person behandlas får de dock kompletteras med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (2 kap. 11 § andra stycket brottsdatalagen).

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (3 kap. 6 § brottsdatalagen).

2. Utredningen

2.1. Genomförande

Nämnden har genomfört följande inspektioner vid Polismyndigheten.

Den 23 september 2020 genomfördes en inspektion vid polisregion Syd, under vilken Polismyndigheten besvarade frågor från nämnden om bl.a. medieuppgifter och förevisade hur kartläggningar av brottslig verksamhet i ärenden där det funnits en stark koppling till släktskap kan se ut. Nämnden fick också ta del av NOA-rapporten.

Den 2 november samt den 9 och 11 december 2020 genomfördes inspektioner vid NOA avseende det avgränsade underrättelseärendet. Vid inspektionerna redogjorde Polismyndigheten bl.a. för arbetet med kartläggningen av släktbaserade kriminella nätverk i det avgränsade underrättelseärendet. Vidare granskades personuppgiftsbehandlingen i underrättelseärendet. Vid inspektionen den 2 november 2020 genomfördes också en översiktlig granskning av NOA-rapporten i it-systemet Surfa 2.

Den 28 juni 2022 genomfördes en inspektion under vilken behandlingen av NOA-rapporten i it-systemet Surfa 2 granskades närmare. Vidare förevisades nämnden ett metodstöd för personuppgiftsbehandling i underrättelseverksamheten avseende släktbaserade kriminella nätverk.

Polismyndigheten har på nämndens begäran besvarat frågor om personuppgiftsbehandlingen i såväl underrättelseärendet som i NOA-rapporten. Frågorna har bl.a. rört rättslig grund för och ändamålet med behandlingen av personuppgifter, nödvändigheten av personuppgiftsbehandlingen, om behandlingen av vissa känsliga personuppgifter varit absolut nödvändig och om

spridningen av NOA-rapporten. Därutöver har kompletterande frågor ställts kring personuppgiftsbehandlingen avseende vissa personer som omnämns i NOA-rapporten. En sammanfattning av Polismyndighetens svar finns i avsnitt 2.3.

Polismyndigheten har på nämndens begäran även gett in vissa underlag med avseende på den aktuella behandlingen. Nämnden har bl.a. tagit del av Polismyndighetens användarhandledning för Surfa 2, anmälan till personuppgiftsombudets förteckning avseende personuppgiftsbehandlingen i underrättelseärendet och avseende vissa uppgiftssamlingar i it-systemet Surfa 2 samt metodstöd för personuppgiftsbehandling i underrättelseverksamheten avseende släktbaserade kriminella nätverk.

Av sekretesskäl återges endast delar av nämndens iakttagelser och Polismyndighetens svar i avsnitt 2.2 respektive 2.3.

2.2. Iakttagelser

2.2.1 Underrättelseärendet

Av Polismyndighetens beslut om att inleda underrättelseärendet framgick bl.a. följande beskrivning av syfte och ändamål med ärendet. Behandlingen sker för att samla in, bearbeta, analysera och sammanställa information i en rapport om kriminella klaner i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Kriminella klaner är en av aktörerna vars brottslighet hotar lokalsamhället. Denna brottslighet är ett hot mot nationell suveränitet, människors liv och hälsa, tilltron till rättssäkerheten, tilltron till demokratin, förtroendet för samhällets institutioner, mänskliga fri- och rättigheter samt ekonomiska värden. Den typen av hot behöver hanteras.

Av beslutet framgick också namnet på den uppgiftssamling/mapp i vilken uppgifter för det aktuella syftet och ändamålet med ärendet skulle behandlas.

Personuppgifterna i underrättelseärendet behandlades i olika dokument som fanns i en katalog på en åtkomstskyddad server (mappstrukturen). Endast en tjänsteman hade åtkomst till mappstrukturen.

Flera av mapparna innehöll frågor och minnesanteckningar från intervjuer med anställda vid Polismyndigheten och i vissa fall andra myndigheter. Det fanns även mappar som innehöll underrättelserapporter, underrättelsematerial upprättat vid myndigheten, material avseende visst efterarbete och presentationsmaterial. I en mapp fanns det olika slutversioner av rapporten. En annan mapp innehöll bl.a. vissa frågor och uppgifter om släktbaserade kriminella nätverk avsedda för att kommuniceras med en viss mottagare. Det

fanns också mappar som innehöll uppgifter av administrativ karaktär som rörde nämndens tillsynsärende, underlag till ett seminarium om släktbaserade kriminella nätverk och begäran om utlämnande av allmän handling. De sistnämnda behandlades inte i brottsbekämpande syfte och omfattades därför inte av nämndens tillsyn.

Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen i de olika mapparna var varierande. Mapparna med minnesanteckningar från intervjuer och underrättsrapporter innehöll förhållandevis många personuppgifter, medan personuppgiftsbehandlingen i andra mappar var mer begränsad. I vissa av mapparna förekom en relativt omfattande behandling av känsliga personuppgifter om bl.a. hälsa, politiska åsikter och religiös övertygelse. I ett sådant fall angavs att en namngiven person var psykiskt sjuk.

2.2.2 NOA-rapporten

NOA-rapporten är daterad den 24 januari 2020 och är enligt missivet en fallstudie av släktbaserade kriminella nätverk med visst ursprung. Rapporten inleds med en generell beskrivning av klansamhällets principer. Därefter följer en beskrivning av de släktbaserade kriminella nätverk som fallstudien avser, t.ex. i vilken region eller stad de har sin maktbas, vilken brottslig verksamhet de ägnar sig åt, vilka tongivande kriminella aktörer som ingår i nätverken och nätverkens påverkan på lokalsamhället, det religiösa och politiska livet m.m. Även förekomsten av otillåten påverkan på t.ex. polisen och andra myndighetsrepresentanter tas upp. Avslutningsvis återfinns vissa slutsatser och rekommendationer.

I NOA-rapportens inledande kapitel framgår att den är en fallstudie av släktbaserade kriminella nätverk i några städer i Sverige. I ett av dessa fall har Polismyndigheten genomgående i rapporten benämnt det släktbaserade kriminella nätverket som "familjen [efternamn]", medan myndigheten för de övriga fallen använt sig av samlingsnamn som refererar till den stad eller det område där de släktbaserade kriminella nätverken verkar, t.ex. "[stad]nätverket". Även beträffande de senare fallen benämns dock enskilda släktbaserade kriminella nätverk frekvent i den löpande texten med enbart efternamn, t.ex. "familjen/slakten [efternamn]". Enskilda personer omnämns relativt frekvent i den löpande texten med angivande av både för- och efternamn och även med personnummer.

NOA-rapporten har också en bilaga, vilken innehåller en förteckning över släktbaserade kriminella nätverk och uppgifter om kriminella aktörer i nätverken. Det anges att förteckningen inte är heltäckande, utan att ett urval av kriminella aktörer inom miljön har gjorts på grundval av deras roll inom nät-

verket, bl.a. återfinns de mest tongivande och särskilt brottsaktiva aktörerna där. De kriminella aktörerna i förteckningen anges med för- och efternamn och personnummer. Därutöver framgår även namnet på det släktbaserade kriminella nätverk som personen ingår i, geografisk tillhörighet (region och stad/ort), folkgrupp/ursprung och i vissa fall släktskap.

NOA-rapporten har gjorts gemensamt tillgänglig i vissa uppgiftssamlingar i it-systemet Surfa 2. Den har även delgivits bl.a. olika underrättelseenheter inom Polismyndigheten. Som tidigare nämnts fanns det olika slutversioner av NOA-rapporten i underrättelseärendet. Av dessa är det den version som innehåller flest personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgänglig och delgivits berörda.

2.2.3 Övrigt

Av Polismyndighetens metodstöd för personuppgiftsbehandling inom underrättelseverksamheten avseende kartläggning av släktbaserade kriminella nätverk, daterad den 11 november 2020, framgår bl.a. följande. Släktbaserade kriminella nätverk ska inom underrättelseverksamhetens personuppgiftsbehandling benämnas enligt en nationell nomenklatur/standard, nämligen som det "Släktbaserade kriminella nätverket [Namn]".

2.3. Polismyndighetens yttranden

Polismyndigheten har sammanfattningsvis lämnat följande svar på nämndens frågor.

2.3.1 Underrättelseärendet

Inom underrättelseverksamheten genomförs analysarbete, såväl löpande intuitivt som strukturerat med metodisk logik, i syfte att förbättra Polismyndighetens kunskapsläge om olika brottsfenomen. Analysarbetet syftar bl.a. till att upptäcka förhållanden om t.ex. kriminella aktörer eller strukturer, som är dolda eller okända, samt till att fördjupa kunskapen om fenomen som till del är kända. Det syftar också till att förvarna om och bedöma förestående allvarliga händelser, brottsliga händelsekedjor eller nya fenomen samt att t.ex. bedöma en kriminell aktörs avsikt och förmåga att utgöra ett hot för medborgarna, samhället och myndighetens verksamhet. En del av underrättelsearbetet är att ta fram underrättelseprodukter, som i detta fall en rapport, vilka utgör en viktig komponent för att bygga kunskap avseende kriminella aktörer och brottslighet i enlighet med Polismyndighetens uppdrag och den polisoperativa inriktningen. Syftet med att ta fram underrättelseprodukter är att de ska komma till nytta inom berörd verksamhet. De behöver därför spridas till berörda.

Polismyndigheten anser att det har varit nödvändigt att behandla samtliga personuppgifter i underrättelseärendet. De aktuella uppgifterna har behövt behandlas för att få en bild av de släktbaserade kriminella nätverken, de kriminella aktörerna och den brottslighet som de begår. Eftersom ingen rapport tidigare hade skrivits på nationell nivå om släktbaserade kriminella nätverk, fanns det ett behov av en grundlig genomlysning, varför en bred insamling av information gjordes. Vilket innehåll som rapporten slutligen skulle få var inte känt vid arbetet med framtagandet av den, men en stor del av uppgifterna har utgjort källmaterial till NOA-rapporten.

Underrättelserapporterna i en av mapparna behandlades för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och inom ramen för det ändamål som underrättelseärendet avsåg. Det var fråga om en relativt stor mängd personuppgifter. Vissa av rapporterna utgjorde bakgrund eller underlag till NOA-rapporten och behandlades fortsatt även som källmaterial, medan vissa av rapporterna tillkom i anslutning till eller efter det att rapporten hade färdigställts. Beträffande de senare behandlades uppgifterna för fortsatt arbete och för att följa utvecklingen avseende fenomenet släktbaserade kriminella nätverk, med koppling till NOA-rapporten. Önskemål hade uttryckts vid NOA om att ytterligare en rapport skulle skrivas i ämnet. Rapporter med direkt koppling till arbetet med NOA-rapporten och kommande rapporter i samma ämne behandlades således i mappen som ett nödvändigt underlag och källmaterial för den tjänsteman som arbetade med frågorna.

Även personuppgifterna i den mapp som innehöll material avseende efterarbete kopplat till NOA-rapporten behandlades för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och inom ramen för det ändamål som underrättelseärendet avsåg. Det var i detta sammanhang inte fråga om behandling av uppgifter för att ta fram NOA-rapporten, utan mer specifikt som underlag för fortsatt arbete på samma område. Behandlingen utgjorde en integrerad och naturlig del i arbetet med rapporten. Materialet i mappen behandlades således som ett nödvändigt underlag och källmaterial för den tjänsteman som arbetade med frågorna.

Materialet i mappen som bl.a. innehöll vissa frågor och uppgifter om släktbaserade kriminella nätverk avsedda för att kommuniceras med en viss mottagare utgjorde inte underlag eller bakgrund till NOA-rapporten, med undantag av ett dokument som dock inte innehöll några personuppgifter. Uppgifterna i mappen behandlades för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet men inte inom ramen för det ändamål som underrättelseärendet avsåg. Behandlingen hade dock ett nära samband med arbetet med NOA-rapporten genom den brottslighet som avsågs. Enligt

Polismyndigheten ställer dataskyddets regleringens krav på att det ska finnas rättslig grund och närmare ändamål, vilket det fanns för behandlingen i denna mapp. Däremot ställer regleringen inga krav på hur behandlingen måste läggas upp eller struktureras. Att en viss behandling sker inom ramen för ett visst underrättelseärende innebär inte att uppgifter som i och för sig behandlas för ett annat ändamål men som har samband med det ärendet inte får behandlas på samma plats i en vald mappstruktur. Polismyndigheten anser inte att uppgifterna i mappen borde ha behandlats någon annanstans, utan ser tvärtom positivt på att uppgifterna som hade ett samband med underrättelseärendet samlades i aktuell mappstruktur som endast den tjänsteman som arbetade i ärendet hade tillgång till. Det var en yta som hade tilldelats tjänstemannen och där personuppgifter fick behandlas. Polismyndigheten sätter själv upp den struktur som bedöms ändamålsenlig. I samband med att Polismyndigheten bedömde att det inte längre förelåg ett behov av att behandla uppgifterna upphörde behandlingen av uppgifterna i mappen.

När det gäller den känsliga personuppgiften om psykisk ohälsa var uppgiften absolut nödvändig att behandla då den person som avsågs hade varit utsatt för hedersrelaterad brottslighet i form av bl.a. grov misshandel av kriminella aktörer inom det aktuella släktbaserade kriminella nätverket. Polismyndigheten ser mycket allvarligt på denna typ av brottslighet och är i behov av att öka sin kunskap om hur brottsoffer utsätts och påverkas. Den aktuella personens utsatthet kan vara en relevant faktor i vad som har orsakat den psykiska ohälsan.

2.3.2 NOA-rapporten

En del av Polismyndighetens underrättelsearbete är som tidigare nämnts att ta fram underrättelseprodukter, som NOA-rapporten. Sådana innehåller essensen och slutsatser av underlaget och det som bedömts vara av vikt att sprida. För att underrättelseprodukter ska komma till nytta behöver de spridas i den verksamhet som berörs och till de personer som behöver ha kännedom om dem. NOA-rapporten var den första nationella rapporten om släktbaserade kriminella nätverk. Denna typ av kriminella nätverk är verksamma inom grov organiserad brottslighet och det fanns ett behov av att sprida information om nätverken inom Polismyndighetens underrättelseverksamhet.

Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen i NOA-rapporten är att i enlighet med uppdraget för Polismyndighetens underrättelseverksamhet bygga kunskap avseende kriminella aktörer och inhämta, sammanställa och analysera information för att skapa underrättelser och delge dessa i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet kopplad till släktbaserade kriminella nätverk. Ändamålet med behandlingen framgår av sammanhanget

i NOA-rapporten, bl.a. genom att det anges i rapportmissivet och i inledningen av rapporten att den rör organiserad brottslighet innefattande våldsbrott, narkotikahandel, vapenhandel, utpressning, penningtvätt och otillåten påverkan. Vidare framgår det av uppgiftssamlingarna i it-systemet Surfa 2, som NOA-rapporten har gjorts gemensamt tillgänglig i, vad syftet med respektive behandling är.

Samtliga personuppgifter i NOA-rapporten är nödvändiga att behandla. De släktbaserade kriminella nätverken är stora multikriminella nätverk. Ett genomgående drag i nätverkens kriminalitet är hot, våld, utpressning, narkotika- och vapenhandel samt penningtvätt. Nätverken begår brott enskilt och tillsammans samt samarbetar med andra kriminella aktörer. Det innebär att ett visst nätverk kan vara specialiserat på att utföra en viss form av brottslig verksamhet men samverkar med andra kriminella nätverk som fokuserar på en annan form av brottslig verksamhet. De olika brottsliga verksamheterna som nätverken ägnar sig åt har alltså ett nära samband med varandra. Det är därför relevant att behandla personuppgifter om aktörer i de släktbaserade kriminella nätverken i de aktuella uppgiftssamlingarna i it-systemet Surfa 2.

Personuppgifterna i NOA-rapporten har gjorts gemensamt tillgängliga i it-systemet Surfa 2 med stöd av 3 kap. 2 § första stycket 1 polisens brottsdatalog. Polismyndigheten bedömer att kraven är uppfyllda för att få göra personuppgifterna i NOA-rapporten gemensamt tillgängliga. De i rapporten angivna släktbaserade kriminella nätverken bedriver grov organiserad brottslighet, vilket innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer (3 kap. 2 § första stycket 1 polisens brottsdatalog). De personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga kan alla antas ha samband med den misstänkta brottsligheten.

Beskrivningar i NOA-rapporten som "Familjen X" eller liknande innebär enligt Polismyndigheten inte alltid ens en personuppgiftsbehandling, då det beror på vad som avses med en beskrivning, om de individer som avses eller omfattas av en beskrivning är möjliga att identifiera och på hur stor eller specifik kretsen är. Polismyndigheten bedömer dock att det förekommer indirekta personuppgifter i NOA-rapporten. En beskrivning med nätverkets namn kan vara att bedöma som en indirekt personuppgift då namnet kan härledas till brottsaktiva underrättelsemisstänkta individer som ingår i det släktbaserade kriminella nätverket. Även om det inte i varje fall en sådan beskrivning förekommer är säkert att det verkligen är fråga om personuppgifter, direkta eller indirekta, så har Polismyndigheten vid behandlingen av uppgifterna utgått ifrån bedömningen att så är fallet.

Även om det förekommer beskrivningar som "Familjen X" i NOA-rapporten anser Polismyndigheten att det framgår av rapporten att det är de släktbaserade kriminella nätverken som avses och inte familjerna i sin helhet. Enligt Polismyndigheten kan det emellertid finnas en risk för att det t.ex. uppfattas som att hela familjen/släkten avses om ett släktbaserat kriminellt nätverk benämns som t.ex. "Familjen Y". Det är ett av skälen till att myndigheten har tagit fram ett specifikt metodstöd för personuppgiftsbehandling inom underrättelseverksamheten avseende kartläggning av släktbaserade kriminella nätverk och en nationell nomenklatur/standard om hur släktbaserade kriminella nätverk inom underrättelseverksamhetens personuppgiftsbehandling ska benämnas.

I oktober 2022 var det ett större antal personer som hade tillgång till de uppgiftssamlingar i it-systemet Surfa 2 som NOA-rapporten hade gjorts gemensamt tillgänglig i. Därutöver har NOA-rapporten också delgivits regionalt inom underrättelseverksamheten till medarbetare som berörs av syftet och ändamålet med behandlingen av uppgifterna i rapporten. Att NOA-rapporten bl.a. har delgivits Polismyndighetens underrättelseverksamhet har varit nödvändigt. Tanken med att upprätta underrättelseprodukter är som tidigare nämnts att de ska komma till nytta inom berörd verksamhet och de behöver därför innehålla uppgifter avseende kriminella aktörer och deras brottslighet. Det har därför varit av största vikt att delge just den slutversion som innehåller flest personuppgifter, eftersom de andra versionerna har bedömts sakna operativt värde för underrättelseverksamheten. Om inte personuppgifter rörande relevanta aktörer fanns med skulle underrättelseprodukten inte fylla en av sina funktioner och inte utgöra det underlag som varit ett av syftena bakom varför NOA-rapporten togs fram. Den version av NOA-rapporten som har gjorts gemensamt tillgänglig i it-systemet Surfa 2 är också i sig avgränsad genom att den endast innehåller uppgifter om ett begränsat urval av kriminella aktörer i de släktbaserade kriminella nätverken.

3. Nämndens bedömning

3.1. Underrättelseärendet

Underrättelseärendet är numera avslutat och behandlingen av personuppgifterna i ärendet upphörde den 31 december 2021. Nämndens bedömningar grundar sig på hur underrättelseärendet såg ut vid inspektionstillfällena den 9 och 11 december 2020 och omfattar de personuppgifter som då behandlades i ärendet enligt brottsdatalagen och polisens brottsdatalag.

3.1.1 Generellt om personuppgiftsbehandlingen

Personuppgiftsbehandlingen i underrättelseärendet var sett till mängden personuppgifter omfattande. Nämnden konstaterar dock att det endast har varit en tjänsteman vid Polismyndigheten, nämligen den tjänsteman som fick i uppdrag att ta fram NOA-rapporten, som har haft tillgång till uppgifterna i ärendet. Uppgifterna har således inte varit gemensamt tillgängliga. Det innebär att de strängare krav som annars gäller enligt polisens brottsdatalag för behandling av gemensamt tillgängliga uppgifter, t.ex. avseende brottslig verksamhet av visst kvalificerat slag och s.k. misstankemärkning, inte har varit tillämpliga.

Personuppgifterna i underrättelseärendet har behandlats för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, dvs. inom ramen för Polismyndighetens underrättelseverksamhet. Att personuppgifter får behandlas på den grunden framgår av 2 kap. 1 § 1 polisens brottsdatalag. I beslutet om att inleda underrättelseärendet har ändamålet med behandlingen – att samla in, bearbeta, analysera och sammanställa information i en rapport om kriminella klanger – framgått. Nämnden bedömer att ändamålet får anses berättigat och tillräckligt preciserat.

3.1.2 Polismyndigheten har behandlat för många uppgifter

Nämnden konstaterar att Polismyndigheten genom beslutet om att inleda underrättelseärendet har bestämt för vilket ändamål uppgifter fick samlas in och behandlas i den för ärendet särskilt angivna uppgiftssamlingen/mappen.

Polismyndigheten har med ett undantag (se nedan) gjort gällande att samtliga uppgifter i de aktuella mapparna tillhörde underrättelseärendet och behandlades inom ramen för det ändamål som ärendet avsåg. Nämnden delar inte den bedömningen fullt ut.

Vad först gäller mappen med underrättelserapporter finns inget att anmärka vad gäller behandlingen av de underrättelserapporter som utgjorde underlag till NOA-rapporten. Vad däremot gäller de övriga rapporterna i mappen har Polismyndigheten uppgett att de tillfördes ärendet först i anslutning till eller efter det att NOA-rapporten hade färdigställts. I de fallen samlades rapporterna in och behandlades för fortsatt arbete och för att följa utvecklingen på området släktbaserade kriminella nätverk. Även behandlingen i mappen med material avseende efterarbete kopplat till NOA-rapporten avsåg mer specifikt ett underlag för fortsatt arbete på samma område. Det framstår därför som tydligt att behandlingen i båda dessa avseenden inte var avsedd för det aktuella underrättelseärendet utan för det nya underrättelseärende som hade avisserats på området släktbaserade kriminella nätverk, men ännu inte beslutats.

Enligt nämnden kan de aktuella personuppgifterna därför inte anses ha samlats in och behandlats för det ändamål som underrättelseärendet avsåg, eller "inom ramen" för det, som Polismyndigheten anfört. Uppgifterna handlade visserligen om släktbaserade kriminella nätverk och brottslighet som kriminella aktörer inom sådana nätverk ägnar sig åt, men behövdes och användes inte för att ta fram NOA-rapporten. Uppgifterna kan därför inte sägas ha varit relevanta och adekvata i förhållande till ändamålet med behandlingen i underrättelseärendet. De borde därmed inte ha behandlats i det ärendet.

Vad därefter gäller mappen med vissa frågor och uppgifter om släktbaserade kriminella nätverk avsedda för att kommuniceras med en viss mottagare har Polismyndigheten varit tydlig med att endast ett av dokumenten i mappen, som för övrigt inte innehöll några personuppgifter, behandlades för det ändamål som underrättelseärendet avsåg. Övriga dokument behandlades för ett annat ändamål. Enligt Polismyndigheten hade behandlingen av personuppgifterna i mappen ett nära samband med arbetet med NOA-rapporten, genom den brottslighet som avsågs, varför uppgifterna, som det får förstås, fick behandlas i den uppgiftssamling/mappstruktur som endast den tjänsteman som arbetade i underrättelseärendet hade tillgång till. Nämnden delar inte den bedömningen. Som framgått har det endast varit för det ändamål som framgick av beslutet om att inleda underrättelseärendet som uppgifter fick samlas in och behandlas i ärendet. Utredningen har i det avseendet tydligt visat att de aktuella uppgifterna behandlades för ett annat ändamål än det som underrättelseärendet avsåg. Uppgifterna kan därför inte anses ha varit adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen i underrättelseärendet och borde därmed inte ha behandlats i det ärendet. Att det endast var en tjänsteman som hade tillgång till uppgifterna är visserligen positivt ur ett integritetsperspektiv, men det medför ingen annan bedömning av frågan.

Sammanfattningsvis har alltså Polismyndigheten behandlat fler personuppgifter än vad som har varit nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen i underrättelseärendet. Detta har utgjort en felaktig behandling. Nämnden noterar dock att underrättelseärendet numera är avslutat och att personuppgiftsbehandlingen har upphört. Behandlingen i mappen med bl.a. vissa frågor och uppgifter om släktbaserade kriminella nätverk avsedda för att kommuniceras med en viss mottagare upphörde redan innan underrättelseärendet avslutades.

Avseende övriga mappar i underrättelseärendet bedömer nämnden, efter erhållna svar och förtydliganden från Polismyndigheten, att personuppgifterna i dessa har behandlats inom ramen för det ändamål som underrättelseärendet avsåg. Det har inte heller framkommit annat än att personuppgifterna som

behandlades var adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Polismyndigheten har därför fått behandla personuppgifterna i de mapparna.

3.1.3 Känsliga personuppgifter

I underrättelseärendet förekom känsliga personuppgifter om exempelvis hälsa, politiska åsikter och religiös övertygelse. Nämnden har vad gäller majoriteten av dessa redan av sammanhanget kunnat förstå varför de varit absolut nödvändiga att behandla utifrån ändamålet med behandlingen. Avseende uppgiften om att en person var psykiskt sjuk har det efter Polismyndighetens svar och förtydliganden framgått att behandlingen av den känsliga personuppgiften var absolut nödvändig för ändamålet med behandlingen. Mot den bakgrunden bedömer nämnden att Polismyndigheten hade rätt att behandla de känsliga personuppgifter som fanns i underrättelseärendet.

3.2. NOA-rapporten

3.2.1 Generellt om personuppgiftsbehandlingen i NOA-rapporten

NOA-rapporten är en fallstudie av släktbaserade kriminella nätverk i några städer i Sverige. Rapporten innehåller dels allmänna beskrivningar av nätverken, bl.a. vad som utmärker dem, hur de verkar och vilken brottslighet de ägnar sig åt, dels uppgifter om de mest centrala kriminella aktörerna i eller med koppling till nätverken. Beträffande de senare är det framför allt fråga om en behandling av direkta personuppgifter. Nämnden delar dock Polismyndighetens bedömning att även indirekta personuppgifter om andra kriminella aktörer än de mest centrala som ingår i de släktbaserade kriminella nätverken förekommer i behandlingen. Även om personuppgiftsbehandlingen kan sägas vara relativt omfattande, finns det inget i granskningen som tyder på att den skulle vara alltför omfattande. Personuppgiftsbehandlingen i rapporten har också varit betydligt mer begränsad än den i underrättelseärendet. Genom att rapporten bl.a. har delgivits vissa uppgiftssamlingar i it-systemet Surfa 2 har uppgifterna i NOA-rapporten gjorts gemensamt tillgängliga.

3.2.2 Behandlingen har i granskade delar varit laglig

Personuppgifterna i NOA-rapporten behandlas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, dvs. inom ramen för Polismyndighetens underrättelseverksamhet. Nämnden finner därför att den granskade behandlingen har stöd i bestämmelsen i 2 kap. 1 § 1 polisens brottsdatalag (rättslig grund).

Vidare finner nämnden, efter erhållna svar och förklaringar från Polismyndigheten, att det har framgått för vilka ändamål som personuppgifterna i rappor-

ten behandlas. Ändamålen bedöms som berättigade och tillräckligt preciserade. Utifrån det som har framkommit under granskningen har nämnden inte heller funnit anledning att ifrågasätta behovet av några av de granskade personuppgifterna i NOA-rapporten. Tvärtom har granskningen visat att Polismyndigheten vid framtagandet av rapporten har gjort ett urval av personuppgifter baserat på roll inom nätverket och grad av kriminell aktivitet och på det sättet begränsat uppgifterna i rapporten. Polismyndigheten har också lämnat en rimlig och godtagbar förklaring till varför det har varit nödvändigt att delge den version av NOA-rapporten som innehöll flest personuppgifter och i den omfattning som skett. Vidare kan uppgifterna i rapporten antas ha samband med grov organiserad brottslig verksamhet, varför nämnden bedömer att även förutsättningarna för att göra uppgifterna i NOA-rapporten gemensamt tillgängliga har varit uppfyllda. Nämnden har inte heller funnit något fall där uppgifter borde ha försetts med en sådan särskild upplysning som krävs enligt 3 kap. 4 § första stycket polisens brottsdatalag.

När det gäller behandlingen av känsliga personuppgifter kan nämnden konstatera att NOA-rapporten innehåller förhållandevis många sådana uppgifter, bl.a. om etnicitet och religiös övertygelse. Nämnden har avseende merparten av uppgifterna redan av sammanhanget i rapporten kunnat förstå varför de har varit absolut nödvändiga att behandla och i övriga fall ställt frågor till Polismyndigheten om det. Genom Polismyndighetens svar och förtydliganden har inget annat framkommit än att behandlingen även beträffande de senare har varit absolut nödvändig för ändamålet med behandlingen. Mot den bakgrunden bedömer nämnden att Polismyndigheten har fått behandla de känsliga personuppgifterna i NOA-rapporten.

Sammanfattningsvis har nämnden alltså inte funnit någon olaglig behandling vid granskningen av NOA-rapporten.

3.2.3 Benämningen av släktbaserade kriminella nätverk har i vissa fall varit olämplig

Uttryck som exempelvis "familjen [efternamn]" eller "släkten [efternamn]" används frekvent i olika sammanhang i NOA-rapporten. Trots att det på olika sätt framgått att NOA-rapporten handlar om släktbaserade kriminella nätverk och kriminella aktörer i eller med koppling till nätverken, har det inte alltid varit helt tydligt utifrån sammanhanget om Polismyndigheten med ett sådant uttryck avsett det släktbaserade kriminella nätverk eller familjen/släkten i sig. Det tydligaste exemplet på det är att Polismyndigheten valt att benämna ett av de släktbaserade kriminella nätverk som NOA-rapporten handlar om för "familjen [efternamn]". Benämningen används genomgående i såväl innehållsförteckning som rubriker och löpande text.

Eftersom NOA-rapporten handlar om kriminella nätverk som är baserade på släktskap ligger det i farans riktning att redan rapporten i sig misstänkliggör en hel familj/släkt. Avsikten har varit att sprida rapporten inom en relativt bred krets inom Polismyndigheten. Det har därför varit särskilt viktigt att vara tydlig ifråga om hur de släktbaserade kriminella nätverken benämns i rapporten så att det inte uppstår någon tveksamhet om att det är det kriminella nätverket och inte familjen/slakten i sig som avses. Att, som Polismyndigheten gjort, benämna ett släktbaserat kriminellt nätverk som t.ex. "familjen/slakten [efternamn]" riskerar därför enligt nämnden att kunna negativt påverka även personer som inte ingår i det släktbaserade kriminella nätverket men väl i familjen/slakten med samma efternamn, särskilt om spridningen av rapporten är stor som i det nu aktuella fallet. Nämnden finner därför att Polismyndighetens benämning av släktbaserade kriminella nätverk som "familjen/slakten [efternamn]" i vissa fall har varit olämplig. Polismyndigheten borde därmed ha använt sig av ett annat uttrycksätt.

Det kan dock konstateras att Polismyndigheten, efter det att NOA-rapporten färdigställdes, har tagit fram ett specifikt metodstöd för personuppgiftsbehandling inom underrättelseverksamheten avseende kartläggning av släktbaserade kriminella nätverk och infört en nationell nomenklatur/standard för hur släktbaserade kriminella nätverk i underrättelseverksamheten ska benämnas. Nämnden ser positivt på det och uppmanar Polismyndigheten att på lämpligt sätt se till att all berörd personal får kännedom om de nya rutinerna. Vidare förutsätter nämnden att Polismyndigheten med anledning av den nya nomenklaturen i den utsträckning det är möjligt genomför erforderliga registervårdsinsatser avseende NOA-rapporten för att säkerställa att de nya rutinerna följs.

4. Beslut

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande) Barbro Thorblad, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Elisabeth Falkhaven, Eva Flyborg, Christina Linderholm och Björn von Sydow (enhälligt).

Föredragande: Mika Kortzon

Expedition till:

Polismyndigheten, Rättsavdelningen, enheten för rättslig styrning och stöd
(dnr A525.671/2020)

Kopia för kännedom till:

Integritetsskyddsmyndigheten