



Rikspolisstyrelsens behandling av personuppgifter i penningtvättsregistret

1 SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat Rikspolisstyrelsens (RPS) behandling av personuppgifter i penningtvättsregistret (PTR).

Nämnden framför kritik mot behandlingen i PTR på följande punkter.

- I flera granskade ärenden har det saknats lagliga förutsättningar att behandla vissa personuppgifter.
- Gallring av personuppgifter har i ett granskat ärende inte skett i rätt tid. Med nuvarande rutiner finns det dessutom risk att gallring inte kommer att ske i rätt tid i ytterligare fall.
- RPS har inte genomfört någon logguppföljning avseende PTR efter det att polisdatalagen (2010:361) (PDL) trädde ikraft den 1 mars 2012.

Nämnden förutsätter att RPS åtgärdar de brister som har uppmärksammats.

Nämnden avser att följa upp vilka åtgärder RPS har vidtagit med anledning av de synpunkter som nu framförts.

2 BAKGRUND

I Sverige är mer än 20 000 banker, finansinstitut, växlingskontor och liknande inrättningar skyldiga att på olika sätt vidta åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En del i denna skyldighet är att anmäla transaktioner som misstänks utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism till Finanspolisen vid RPS. Under år 2012 rapporterades 9 436 misstänkta transaktioner till Finanspolisen.¹ Rapporterna registreras i nya eller befintliga ärenden i PTR. I oktober 2013 fanns det enligt uppgift från RPS ca 46 000 ärenden i registret.

Finanspolisen är en underrättelsesektion hos Rikskriminalpolisen som i sin tur är en del av RPS. Syftet med Finanspolisens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism är att undersöka om de rapporterade transaktionerna kan knytas till ett särskilt brott eller utgöra ett led i en brottslig verksamhet.

¹ Finanspolisens årsrapport 2012 s. 26.

Rapporterna kompletteras ofta med uppgifter från andra polisiära eller öppna register. De underrättelseuppslag som Finanspolisen upprättar överlämnas till Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, polismyndigheterna, Tullverket eller Skatteverkets skattebrottsenheter.²

3 GRANSKNINGEN

Den 18 juni 2013 beslutade nämnden att granska om RPS behandling av personuppgifter i PTR är förenlig med PDL:s bestämmelser. Nämnden har inom ramen för granskningen bland annat tagit del av RPS rutinbeskrivningar avseende PTR. RPS har även besvarat ett antal frågor från nämndens kansli. RPS har den 30 oktober och 19 november 2013 förevisat PTR för nämndens kansli och redogjort för 19 ärenden inledda under åren 2006-2012 som kansliet slumpmässigt har valt ut. Kansliet har även granskat vissa av de till ärendena hörande pappersakterna.

4 RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

4.1 Allmänt

Penningtvätt handlar om att dölja pengars eller annan egendoms samband med brott och skapa en fiktiv legitim källa (1 kap. 5 § 6 lagen [2009:62] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism [penningtvättslagen]).

Finansiering av terrorism innebär insamling, tillhandahållande eller mottagande av tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådana brott som avses i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (1 kap. 5 § 4 penningtvättslagen).

RPS får behandla personuppgifter i PTR om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet där penningtvätt är ett led för att dölja vinning av brott eller brottslig verksamhet, eller som innefattar finansiering av terrorism (4 kap. 18 § PDL).

Personuppgifter som kan antas ha samband med ovan nämnda brottslighet får behandlas i PTR. Detsamma gäller personuppgifter som vissa verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter rapporterar till RPS med stöd av lag eller annan författning samt personuppgifter som lämnas av en utländsk myndighet som i sin stat har motsvarande uppdrag som Finanspolisen (4 kap. 19 § 2 och 3 PDL).

² Finanspolisens årsrapport 2012 s. 18.

4.2 Behandlingen av känsliga personuppgifter

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

4.3 Tillgång till uppgifter och loggning

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (2 kap. 11 § PDL). I förarbetena till PDL betonas att det åligger polisen att följa upp att lagstiftningen tillämpas med respekt för enskildas integritet samt att lagen ställer högre krav än tidigare på att polisen genom tekniska åtgärder begränsar den enskilde tjänstemannens tillgång till information. Loggning nämns som ett sätt för polisen att försäkra sig om att varje användare bara får del av den information han eller hon behöver.⁴

4.4 Bevarande och gallring av uppgifter

Personuppgifter i PTR ska gallras senast fem år efter utgången av det kalenderår då *den senaste registreringen avseende personen* gjordes (4 kap. 20 § första stycket PDL). Gallringsfristen är en maximitid. Det generella kravet att uppgifter ska gallras när de inte längre behövs för ändamålet med behandlingen gäller även för uppgifter i PTR.⁵

5 NÄMNDENS IAKTTAGELSER M.M.

5.1 Allmänt om personuppgiftsbehandlingen

PTR innehåller rapporter med uppgifter om misstänkta transaktioner samt om fysiska och juridiska personer med anknytning till dessa. Rapporterna består oftast av ett webbformulär som fyllts i av den som har anmält transaktionen. Till webbformuläret kan anmälaren bifoga elektroniska kopior av kontoutdrag, postväxlar, identitetshandlingar och liknande. När rapporterna kommer in till Finanspolisen blir informationen i webbformulär och bilagor tillgänglig i PTR.

När rapporterna bearbetas tillför Finanspolisen PTR uppgifter ur andra polisiära eller öppna register, exempelvis belastningsregistret (BR), allmänna spaningsregistret (ASP) och bolagsregistret beträffande de personer som anges

³ Prop. 2009/10:85 s. 325.

⁴ A. prop. s. 270 f.

⁵ 2 kap. 12 § första stycket PDL och prop. 2009/10:85 s. 359.

i anmälan. RPS har förklarat att uppgifterna behövs för handläggningen av ärendena.

I flera av de granskade ärendena har Finanspolisen även hämtat in information från olika register om andra fysiska och juridiska personer än de som anges i anmälan. Dessa uppgifter har sedan tillförts ärendena i PTR. RPS har uppgett att dessa personuppgifter avser personer som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar penningtvätt eller terrorismfinansiering. Det rör sig exempelvis om närstående till den eller de som anges i anmälan eftersom det är vanligt att närstående är inblandade i brottslighet av nu aktuellt slag.

Vidare framkom vid granskningen att det i vissa ärenden finns bilagor med personuppgifter och annan information som inte har något samband med det aktuella ärendet. Det beror enligt RPS på att anmälare ibland har skickat in kompletteringar avseende flera ärenden i samma fil och innehållet i filen i sin helhet tillförts samtliga ärenden som kompletteringarna gäller.

Det är möjligt att fritextsöka i all text i PTR. Sökmöjligheten omfattar även text i de till webbanmälan bifogade dokumenten, förutsatt att dessa är skrivna i ett sökbart format. Särskilt känsliga ärenden kan åtkomstskyddas så att informationen endast visas för vissa handläggare. I övrigt har samtliga handläggare vid Finanspolisen som har tillgång till PTR samma behörighet att läsa och vidta åtgärder i registret.

5.2 Uppgifter om misstänkta personer

Information om de personer i PTR som omfattas av anmälan i ett visst ärende visas på en särskild flik i ärendevyn. Under fliken finns bl.a. information om huruvida personen är misstänkt. I de flesta av de granskade ärendena var personerna markerade som misstänkta.

RPS har uppgett följande. När anmälaren använder webbformuläret för att skriva en rapport till Finanspolisen är uppgiften ”Misstänkt Ja” förinställd. Det krävs en aktiv åtgärd från anmälarens eller handläggare vid Finanspolisens sida för att ändra värdet till ”Nej”. Om ingen åtgärd vidtas anges således personen automatiskt som misstänkt. När rapporten inkommer till Finanspolisen överförs informationen till PTR. Att det finns en uppgift i PTR om att en person är misstänkt betyder därför inte att Finanspolisen har bedömt att det föreligger misstanke i straffrättslig mening. I själva verket saknar informationen betydelse för handläggningen vid Finanspolisen. Med anledning av nämndens granskning har ett arbete påbörjats med att ta bort funktionen.

5.3 Behandling av känsliga personuppgifter

I de 19 ärenden som granskades förekom inga känsliga personuppgifter. RPS har uppgett att känsliga personuppgifter behandlas i PTR i mycket liten utsträckning och att medarbetarna inte registrerar sådana uppgifter.

5.4 Loggning och logguppföljning

Alla aktiviteter i PTR loggas i polisens centrala säkerhetslogg.⁶ Det gäller även systemadministratörernas aktiviteter. Loggarna ska enligt RPS granskas vid behov och på initiativ från särskilt behöriga befattningshavare. RPS har emellertid uppgett att logguppföljning avseende PTR inte har skett sedan PDL trädde i kraft den 1 mars 2012, vare sig på förekommen anledning eller i form av stickprovskontroller. RPS har uppgett att logguppföljning för stickprovskontroller nu kommer att samordnas internt.

5.5 Bevarande och gallring av uppgifter

Gallringsspärren i PTR beräknas utifrån det datum när ärendets status ändras till ”ad acta” i systemet. Det är även möjligt för en handläggare att ändra gallringsspärren manuellt.

RPS har uppgett följande. Gallringspåminnelser genereras automatiskt i PTR när ett aktivt ärende inte har varit föremål för någon handläggning under ett och ett halvt år samt när ett aktivt eller avslutat ärende är ”på väg att bli fem år gammalt”. Vidare har systemförvaltningen möjlighet att ta fram listor på ärenden som ska gallras. Personal vid Finanspolisen gallrar sedan både ärendena i PTR och de tillhörande pappersakterna. Gallring sker även i samband med registervård. Nya rutiner för registervård i PTR har införts under år 2013. Omfattande registervård har också ägt rum vid åtminstone ett tillfälle under år 2013.

6 NÄMNDENS BEDÖMNING

6.1 Allmänt om personuppgiftsbehandlingen

Bestämmelserna i PDL om vilka uppgifter som får behandlas i PTR och för vilka ändamål är vitt formulerade. Regleringen ger utrymme för behandling av de flesta uppgifter som kan antas ha samband med och behövas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar eller ska döljas av penningtvätt, alternativt finansiering av terrorism (4 kap. 18 och 19 §§ PDL).

Nämnden konstaterar att det inte inom ramen för detta granskningsärende är möjligt att bedöma om det varit påkallat att behandla de uppgifter som tillförts de granskade ärendena från exempelvis BR, ASP och bolagsregistret.

⁶ Loggbeslut USE-172-3559/03.

Nämnden vill framhålla att det är av stor vikt att en bedömning görs i varje särskilt fall av om förutsättningar för den tilltänkta personuppgiftsbehandlingen är uppfyllda innan uppgifter tillförs PTR. Det får alltså inte förekomma att uppgifter registreras slentrianmässigt.

6.2 Uppgifter i vissa bilagor

Varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas ifråga om personuppgifter utgör personuppgiftsbehandling (3 § personuppgiftslagen [1998:204] [PUL]). Om samma uppgift tillförs flera ärenden i PTR är varje registrering en behandling för vilken förutsättningarna i PDL ska vara uppfyllda.

Som tidigare nämnts (avsnitt 5.1) förekom i vissa av de granskade ärendena uppgifter om personer som inte hade någon anknytning till den misstänkta transaktionen, utan i stället avsåg transaktioner i andra ärenden.

Med anledning av den förklaring som RPS har lämnat kan nämnden ha förståelse för att det kan vara svårt att separera innehållet i en mottagen datafil. Nämnden konstaterar emellertid att det saknades lagliga förutsättningar att behandla personuppgifterna i de ärenden som uppgifterna inte direkt tillhörde. Även om personuppgifterna fick behandlas i ett ärende i PTR hade RPS inte behov av att behandla uppgifterna i de ärenden som uppgifterna saknade relevans för (4 kap. 18 § PDL). Nämnden utgår ifrån att RPS vidtar åtgärder för att komma tillrätta med problemet.

6.3 Uppgifter om misstänkta personer

En uppgift i ett polisiärt register om att en person är misstänkt är känslig ur integritetssynpunkt. För andra underrättsregister gäller särskilda krav på behandling av uppgifter om att en person är respektive inte är misstänkt för brott (jfr 3 kap. 4 och 13 §§ samt 5 kap. 10 § PDL). Detta måste, trots avsaknaden av uttrycklig regel för PTR om detta, beaktas även vid behandling av personuppgifter i PTR.

Vid behandling av personuppgifter i PTR gäller de grundläggande kraven på att uppgifterna ska vara relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen, behövas för desamma och så långt som möjligt vara korrekta (2 kap. 2 § 3 PDL samt 9 § e och g PUL).

Den rutin för angivande av misstänkt i PTR som RPS har beskrivit är inte godtagbar. Den innebär i realiteten att någon utanför polisorganisationen medvetet eller omedvetet klassificerar en person som misstänkt samt att någon prövning av ställningstagandet som regel inte görs av någon tjänsteman vid Finanspolisen. Det förhållandet att tjänstemännen vid Finanspolisen inte tillmäter uppgiften någon betydelse ger inte anledning till annan bedömning.

Nämnden konstaterar att det inte fanns lagliga förutsättningar att behandla sådana uppgifter i de granskade ärendena. Nämnden noterar att RPS har påbörjat ett arbete med att ta bort den aktuella funktionen. Nämnden utgår ifrån att RPS vidtar åtgärder för att rättelse ska komma till stånd.

6.4 Behandling av känsliga personuppgifter

Nämndens granskning tyder på att känsliga personuppgifter behandlas i liten utsträckning i PTR. Känsliga personuppgifter kan emellertid förekomma i registret, i första hand i de rapporter som inkommer från anmälningsskyldiga aktörer. Till exempel förekom bilder på identitetshandlingar i det underlag som anmälaren har bifogat rapporten i tre av de granskade ärendena. En identitetshandling med bild kan, tillsammans med en uppgift om personens nationalitet, i vissa fall vara en känslig personuppgift som avslöjar personens etniska ursprung.⁷

Visserligen synes känsliga personuppgifter i PTR förekomma i begränsad omfattning. Det blir då särskilt viktigt att sådana uppgifter kan identifieras när de väl förekommer och att en noggrann prövning görs innan uppgifterna behandlas vidare. Detta krav gör sig särskilt starkt gällande mot bakgrund av att uppgifterna har sitt ursprung i rapporter som har lämnats in av utomstående aktörer. Dessa är skyldiga att rapportera *alla omständigheter* som kan antas ha samband med penningtvätt eller terrorismfinansiering – även känsliga personuppgifter (3 kap. 1 § penningtvättslagen).

RPS har uppgett att all personal som arbetar vid Finanspolisen har genomgått utbildning och introduktion till arbetet, i vilka behandling av känsliga personuppgifter är en del, samt att ämnet diskuteras vid interna möten. Nämnden noterar att RPS avser att skriftligt dokumentera praktiska rutiner kring behandling av känsliga personuppgifter.

6.5 Loggning och logguppföljning

RPS har uppgett att logguppföljning avseende PTR inte har skett sedan PDL trädde i kraft den 1 mars 2012, vare sig på förekommen anledning eller i form av stickprovskontroller.

Interna kontrollfunktioner, såsom exempelvis återkommande logguppföljning, är ett viktigt verktyg för att säkerställa att personuppgiftsbehandling sker i enlighet med lag samt för att förebygga och upptäcka felaktig behandling av personuppgifter. Nämnden förutsätter att styrelsen fortsättningsvis kommer att genomföra återkommande logguppföljning avseende användningen av PTR.

⁷ Prop. 2008/09:70 s. 142 och prop. 2009/10:85 s. 325.

6.6 Gallring

Vid granskningen av PTR uppmärksammades flera ärenden där gallring av personuppgifter inte har skett eller där det finns risk för att gallring inte kommer att ske i rätt tid. Det beror på att gallringssparren i PTR sätts utifrån det datum ett ärende avslutas och läggs ad acta i systemet och inte från den tidpunkt då *den senaste registreringen avseende personen gjordes* (4 kap. 20 § PDL). Flera av de granskade ärendena har lagts ad acta mer än ett år – och i några fall flera år – efter det att den senaste registreringen avseende någon av de i ärendet förekommande personerna gjordes i PTR.

Personuppgifterna i det äldsta av de granskade ärendena borde redan ha gallrats. Med nuvarande gallringsrutin kommer de emellertid att gallras först år 2018; tolv år efter att den senaste registreringen avseende personen i ärendet gjordes.

I nästan alla de granskade ärendena förekom uppgifter om flera personer. Eftersom gallringsfristen i PDL beräknas från det att *den senaste registreringen avseende personen* gjordes kan det alltså vara så att olika personuppgifter i samma ärende ska gallras vid olika tidpunkter.

Nämnden uppmanar RPS att gallra personuppgifterna i det äldsta av de granskade ärendena. Vidare bör RPS vidta de åtgärder som behövs för att gällande bestämmelser om gallring ska iakttas framöver.

7 ÖVRIGT

Inom ramen för detta ärende granskade nämnden även vissa andra aspekter av personuppgiftsbehandlingen i PTR. Nämnden remitterade bland annat frågor om rutiner vid upprättande av underrättelseuppslag och utlämnande av personuppgifter, hantering av balanser samt tillgången till personuppgifter i registret till RPS. Nämnden har ingen erinran i dessa delar.

8 UPPFÖLJNING

Nämnden avser att följa upp vilka åtgärder RPS har vidtagit med anledning av de synpunkter som nu framförts.

Sändlista:

Rikspolisstyrelsen

Kopia för kännedom:

Datainspektionen