

Ärende GRA 2013/617 handling 34

Polismyndigheten i Skåne
205 90 MALMÖ

Rikspolisstyrelsen
Box 12256
102 26 STOCKHOLM

Beslut

Diskrimineringsombudsmannen (DO) avslutar ärendet och rekommenderar Polismyndigheten i Skåne att utreda i vad mån så kallad etnisk profilering tillämpas som arbetssätt och vid behov vidta nödvändiga åtgärder.

Sammanfattning

DO finner att vad som har framkommit om Polismyndigheten i Skånes registrering av romer är av ett sådant slag att det inte kan uteslutas att etnisk profilering används i den brottsbekämpande verksamheten. Mot bakgrund av den risk för diskriminering i strid med 2 kap. 17 § diskrimineringslagen (2008:567) som ett sådant arbetssätt medför, rekommenderar DO Polismyndigheten i Skåne att utreda förekomsten av etnisk profilering och vid behov vidta nödvändiga åtgärder.

Ärendet

Enligt uppgifter i Dagens Nyheter den 23 och 24 september 2013 ska Polismyndigheten i Skåne ha upprättat ett eller flera register över romer. DO begärde med anledning av uppgifterna information från Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Skåne. Syftet med tillsynen var att utreda risken för överträdelse av 2 kap. 17 § diskrimineringslagen. DO ställde följande frågor till Polismyndigheten i Skåne.

1. Har register över romer upprättats och hur har det i så fall gått till?
2. Vilka uppgifter finns i registret/registren? Hur många personer omfattas? Vänligen beskriv registret/registren så utförligt som möjligt.
3. Hur har registret/registren använts och vid vilka tillfällen?
4. Vilka arbetsgivare är ansvariga för att register har upprättats och använts? Har arbetsgivaren haft kännedom om registrens förekomst?
5. Förekommer andra register i er verksamhet utifrån etnisk tillhörighet? Om ja, vilka?
6. Finns det anledning för er att vidta åtgärder för att diskrimineringslagen ska följas? Vilka åtgärder kommer ni i så fall att vidta?

Rikspolisstyrelsens svar

Rikspolisstyrelsen har i sitt svar utförligt redogjort för myndighetens förebyggande arbete för likabehandling och mot diskriminering. Beträffande den i ärendet aktuella registreringen, har myndigheten hänvisat till Polismyndigheten i Skåne.

Polismyndigheten i Skånes svar

Polismyndigheten i Skåne (Polismyndigheten) har i sitt svar till DO daterat den 15 november 2013 anfört att det inte har upprättats något register över romer. Polismyndigheten har i allt väsentligt hänvisat till de yttranden som Polismyndigheten har avgett den 23 oktober respektive den 1 november 2013 till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inom ramen för nämndens utredning.

Polismyndigheten har sammanfattningsvis i sina yttranden redogjort för skapandet och hanteringen av en uppgiftssamling som gick under benämningen "Kringresande". Registret hade enligt Polismyndigheten sitt ursprung i ett annat register som upprättats sommaren 2011 med anledning av en konflikt mellan fyra släkter i Staffanstorp. Det ursprungliga registret benämndes "Konflikt, Staffanstorp romer". Registret "Kringresande" sorterades in under en länsövergripande undersökning som kallades "Länsövergripande brottslighet".

Polismyndigheten har uppgett att ändamålet med registret "Kringresande" har varit att "identifiera och kartlägga allvarlig brottslig verksamhet av länsövergripande karaktär genom att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa". Polismyndigheten har som gemensam nämnare angett att uppgifterna består av anhörigrelationer, där det antagits att ett samband med brottslig verksamhet har förekommit. Polismyndigheten har tillbakavisat att registret "Kringresande" bara omfattar romer och personer gifta med romer. Benämningarna "Konflikt, Staffanstorp romer" och "Kringresande" ska enligt Polismyndigheten inte ha angett något syfte med uppgiftssamlingarna.

Registret "Kringresande" har enligt Polismyndigheten omfattat 4 741 rader. Den 15 oktober 2013 hade det registrerats 1 089 barn under 15 år. Polismyndigheten har förklarat detta på olika sätt, bland annat att barn kan vara brottsoffer eller anhöriga till brottsmisstänkta. Vidare har det registrerats personuppgifter för 220 avlidna personer.

Polismyndigheten har därutöver i förhållande till DO uppgett att det inte förekommer några andra register som förs utifrån etnisk tillhörighet. Polismyndigheten har också uppgett att myndigheten följer de krav som uppställs i diskrimineringslagen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens utredning och uttalande

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat registret "Kringresande" i ljuset av polisdatalagen (2010:361), PDL. I nämndens utredning har framkommit att Polismyndigheten inledningsvis uppgav till nämnden att registret endast innehöll uppgifter om personer som är romer eller personer som är gifta med romer. Polismyndigheten ändrade sedermera sina uppgifter i denna del och framhöll att polisen inte hade tillgång till uppgifter om de registrerade personernas etniska tillhörighet.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kunde likväl på grundval av vad som framkommit i ärendet dra slutsatsen att "många personer i uppgiftssamlingen har romskt ursprung. Att en person finns i uppgiftssamlingen kan alltså i och för sig innebära ett utpekande av personen som tillhörande etniciteten rom."

Vad gäller det uppgivna ändamålet med uppgiftssamlingen anförde nämnden följande.

"Polismyndigheten har uppgett att uppgiftssamlingen ursprungligen upprättades för att viss relativt konkret brottslig verksamhet skulle förebyggas, nämligen de förväntade konflikterna mellan delar av fyra romska släkter i Staffanstorp. Sådana konflikter skulle enligt nämndens uppfattning kunna medföra ett behov av att i rimlig omfattning kartlägga personer i de inblandade släkterna förutsatt att det fanns något samband mellan personerna och den brottslighet som konflikterna befarades leda till. Enbart det förhållandet att en person är släkt med någon som kan misstänkas vara inblandad i brottslig verksamhet motiverar inte behandling av uppgifter om personen.

Polismyndigheten har när det gäller behovet av personuppgiftsbehandling under senare tid hänvisat till en sprängning i Staffanstorp i september 2013. Den händelsen i sig kan emellertid inte rimligen motivera att samtliga personuppgifter rörande de romska släkterna bevaras i uppgiftssamlingen.

Av de personer som finns i uppgiftssamlingen bor ett stort antal personer utanför Skåne. Den brottslighet som beskrivs har företrädesvis begåtts i Skåne. Denna omfattande registrering av uppgifter om personer som är bosatta utanför Skåne ska ses mot bakgrund av det angivna syftet, dvs. att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa. Det kan inte uteslutas att personer som bor utanför Skåne kan behöva kartläggas för detta ändamål, men nämnden kan svårigen se att alla dessa personer i uppgiftssamlingen skulle kunna ha någon direkt eller indirekt koppling till den angivna brottsliga verksamheten. Såväl behovet av uppgifter som sambandet med brottsligheten kan således ifrågasättas avseende många av dessa personer.

I uppgiftssamlingen finns över 1 000 barn registrerade. Polismyndigheten har uppgett att det kan finnas behov av att kartlägga och registrera även barn. Myndigheten har då främst hänvisat till att barns identitet kan behövas för att kartlägga enskilda vuxna, att det kan krävas kringuppgifter för att få korrekta och fullständiga personuppgifter när man för in uppgifter från folkbokföringen och att barnen själva kan vara både offer för och redskap vid andras brottslighet.

Polismyndigheten har vidare i en sekretessbelagd bilaga redogjort för bakgrunden till att 15 av barn en förekommer i uppgiftssamlingen. Som polismyndigheten själv konstaterar kan dock inte dessa skäl motivera att cirka 1 000 barn har registrerats i uppgiftssamlingen. Av de 15 exempel som anges i den sekretessbelagda bilagan kan nämnden inte dra slutsatsen att det har varit motiverat att bevara alla uppgifter om dessa barn i en gemensamt tillgänglig uppgiftssamling rörande länsövergripande brottslighet. Om underrättelser leder till konkreta misstankar, bör en förundersökning rörande händelserna kunna inledas, varefter behovet av att ha kvar personuppgifter om barnet i uppgiftssamlingen 'Kringresande' ofta torde upphöra. Det är sammanfattningsvis oförklarligt varför det skulle finnas ett behov av att ha så många barn med i uppgiftssamlingen.

Enligt polismyndigheten förekommer ett stort antal av personerna i uppgiftssamlingen i misstankeregistret och i belastningsregistret. Detta utgör enligt polismyndigheten i sig skäl att behandla uppgifter om dessa personer i den granskade uppgiftssamlingen. Den omständigheten att en person förekommer i andra polisiära register medför emellertid enligt nämndens uppfattning inte utan vidare att det finns ett behov av att behandla uppgifter om personen i den aktuella uppgiftssamlingen.

Av de personer som finns i uppgiftssamlingen 'Kringresande' är omkring 200 personer avlidna. PDL skyddar visserligen inte avlidna personer men nämnden vill ändå peka på att behovet av att ha uppgifter om alla dessa personer i uppgiftssamlingen är svårt att förstå.

Sammanfattningsvis menar alltså nämnden att det inte ens om man utgår från det vida ändamål som polismyndigheten hänvisar till finns anledning att anta att det för varje personuppgift verkligen finns ett konkret behov av att behandla personuppgiften eller ett tillräckligt samband med den av polismyndigheten beskrivna brottsliga verksamheten. Det kan enligt nämnden slås fast att åtskilliga personer i uppgiftssamlingen inte borde finnas där. Nämnden får intrycket av att uppgiftssamlingen i vart fall delvis har kommit att få karaktären av en 'bra att ha'-uppgiftssamling."

I och med att registreringen hade sin grund i någon form av misstanke om brottslighet ansåg nämnden sig emellertid inte kunna dra slutsatsen att registreringen hade skett enbart på grund av de registrerades etnicitet.

"Av vad som framkommit i utredningen kan emellertid inte slutsatsen dras att personuppgifter har registrerats i uppgiftssamlingen 'Kringresande' enbart på grund av att personerna har romskt ursprung. Det förefaller i stället vara så att

personer har registrerats på grund av sitt, ofta avlägsna, släktskap till personer som kartlagts antingen på grund av att de är misstänkta för brott eller därför att de kunde befaras begå brottslig verksamhet. Nämnden drar alltså slutsatsen att grunden för registreringarna är mer eller mindre välgrundade misstankar om brottslighet och inte etnicitet. Polismyndigheten kan följaktligen inte anses ha behandlat eller behandla uppgifter om personer enbart på grund av vad som är känt om deras etnicitet."

Diskrimineringsombudsmannens bedömning

Det ska inledningsvis anmärkas att DO:s tillsyn över polisens verksamhet jämlikt 4 kap. 1 § diskrimineringslagen är begränsad till frågan om en polismyndighet bryter eller riskerar att bryta mot bestämmelsen i 2 kap. 17 § i samma lag.

2 kap. 17 § diskrimineringslagen förbjuder diskriminering när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten. Förbudet gäller bland annat diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet.

Det är tydligt att blotta existensen av ett register inte kan konstituera en överträdelse av 2 kap. 17 § diskrimineringslagen. Däremot kan registreringsverksamhet rörande personer med viss etnisk tillhörighet utgöra ett tecken på att etnisk profilering förekommer som arbetssätt. Ett sådant arbetssätt som har som utgångspunkt att personer helt eller delvis på grund av sin etniska tillhörighet kan betraktas som mer brottsbenägna, medför i sig en risk för diskriminering i den mening som avses i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen.

Mot denna bakgrund framstår det som har framkommit om registreringen som oroväckande. Registret "Konflikt, Staffanstorp romer" har getts ett namn som signalerar att de registrerade personernas etniska tillhörighet har tillmätts betydelse vid registreringen. Att registret över romer i Staffanstorp sedermera kom att inkorporeras i registret "Kringresande" där även andra romer registrerades är också besvärande. DO anser i likhet med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden att begreppet kringresande för tankarna till resandefolket som ibland har förknippats med romer.

Vidare har Polismyndigheten inte kunnat ge någon tillfredsställande förklaring till att cirka 1 000 av posterna i registret "Kringresande" avser barn under 15 år. Därutöver har ett stort antal personer bosatta utanför Skåne registrerats utan att det har funnits några godtagbara skäl därtill.

I sammanhanget är det också svårt att bortse från att Polismyndigheten till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inledningsvis uppgav att registret "Kringresande" endast innehöll uppgifter om personer som är romer eller personer som är gifta med romer. Polismyndigheten har alltså själv varit av uppfattningen att det har rört sig om ett register över romer.

DO finner att dessa omständigheter sammantagna gör att det inte kan uteslutas att Polismyndigheten i Skåne använder sig av etnisk profilering i sin brottsbekämpande verksamhet. Mot bakgrund av de risker för diskriminering i strid med 2 kap. 17 § diskrimineringslagen som ett sådant arbetssätt medför, rekommenderar DO Polismyndigheten i Skåne att utreda förekomsten av etnisk profilering och vid behov vidta de åtgärder som bedöms vara nödvändiga.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Agneta Broberg efter utredning och förslag från utredaren Per Holfve. I ärendets slutliga beredning har även enhetscheferna Anna-Carin G Åström och Martin Mörk samt kanslichefen Jenny Olausson deltagit.

Detta beslut går inte att överklaga.

Agneta Broberg

Diskrimineringsombudsman