



Polismyndighetens, region Bergslagen, behandling av personuppgifter vid myndighetens s.k. deskfunktioner

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat Polismyndighetens behandling av personuppgifter vid myndighetens s.k. deskfunktioner inom underrättelseverksamheten vid polisregion Bergslagen. Granskningen har omfattat rutiner för behandlingen och ett urval personregistreringar.

Nämnden anser att Polismyndigheten i allt väsentligt har goda rutiner för behandlingen av personuppgifter i de granskade deskfunktionerna. Det finns väl fungerande rutiner för att snabbt kunna hantera och bedöma inkommen information. För tydlighetens skull vore det dock önskvärt med uttryckliga riktlinjer som bl.a. anger inom vilken tid inkomna uppgifter senast ska ha bedömts.

Beträffande en av de granskade uppgiftssamlingarna har uppgifterna enligt nämndens mening gjorts gemensamt tillgängliga. Detta med beaktande av att antalet behöriga tjänstemän uppgår till 14 personer. Antalet tjänstemän som har behörighet till de aktuella uppgifterna bör begränsas.

Nämnden har inom ramen för granskningen av personregistreringar noterat en känslig personuppgift som inte kan anses vara absolut nödvändig för ändamålet med behandlingen. Nämnden anser därför att den aktuella uppgiften bör gallras.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND	3
2.1. Inledning	3
2.2. Rättsliga utgångspunkter.....	3
3. UTREDNINGEN	4
3.1. Genomförande.....	4
3.2. Om de granskade deskfunktionerna.....	4
3.3. Nämndens iakttagelser	5
3.4. Polismyndighetens svar	6
4. NÄMNDENS BEDÖMNING	8
4.1. Regionala rutiner.....	8
4.2. Har personuppgifter gjorts gemensamt tillgängliga?	8
4.3. Enskilda registreringar	9
4.4. Avslutande kommentarer	9
5. BESLUT	10

2. BAKGRUND

2.1. Inledning

Vid Polismyndigheten finns s.k. deskfunktioner, på både nationell och regional nivå, som bl.a. har till uppgift att ta emot och göra en initial bedömning av information som kommer in till myndigheten. I underrättelseverksamheten omhändertas och bedöms information som kan behövas i arbetet med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Vid deskfunktionerna kan det även ske en initial bearbetning av informationen, t.ex. genom att uppgifterna kompletteras för att kunna göras gemensamt tillgängliga. Den information som bedöms vara relevant för Polismyndigheten förs sedan vidare till berörda verksamheter inom myndigheten.

Nämnden beslutade den 13 oktober 2016 att granska behandlingen av personuppgifter vid de regionala deskfunktionerna inom underrättelseverksamheten i polisregion Bergslagen.

2.2. Rättsliga utgångspunkter

En grundläggande förutsättning för att personuppgifter ska få behandlas enligt polisdatalagen (2010:361) (PDL) är att de behövs i polisens brottsbekämpande verksamhet, exempelvis i underrättelseverksamheten (2 kap. 7 § 1 PDL).

Personuppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (*närmare ändamål*). Fler uppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till dessa närmare ändamål får inte behandlas (2 kap. 2 § första stycket 3 PDL och 9 § första stycket c och f personuppgiftslagen [1998:204]). För att en personuppgift ska få behandlas måste det alltid finnas ett *konkret behov* av uppgiften. Behovet måste svara mot det närmare ändamålet med behandlingen. Om det inte finns ett konkret behov av att behandla en viss uppgift, får den inte samlas in. Insamlade uppgifter som det inte längre finns behov av ska gallras (2 kap. 12 § första stycket PDL).

I underrättelseverksamhet får uppgifter som kan antas *ha samband med misstänkt brottslig verksamhet* göras gemensamt tillgängliga, om den misstänka verksamheten innefattar brott för vilket är föreskrivet ett års fängelse eller däröver eller sker systematiskt (3 kap. 2 § första stycket 1 PDL).

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*) (2 kap. 10 § första stycket PDL). Om uppgifter om en person behandlas på en annan grund får de dock *kompletteras* med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen

(2 kap. 10 § andra stycket 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.¹

Personuppgifter som behandlas automatiserat och som inte gjorts gemensamt tillgängliga eller behandlas i särskilda register enligt 4 kap. PDL ska, om de behandlas i ett ärende, gallras senast ett år efter det att ärendet avslutades. Om de inte kan hänföras till ett ärende ska uppgifterna gallras senast ett år efter det att de behandlades automatiserat första gången (2 kap. 13 § PDL).

3. UTREDNINGEN

3.1. Genomförande

Den 8 februari 2017 genomfördes en inspektion vid Polismyndigheten, region Bergslagen. Vid inspektionen redogjorde Polismyndigheten för behandlingen av personuppgifter vid polisregionens deskfunktioner inom underrättelseverksamheten. En sammanfattning av redogörelsen finns i avsnitt 3.2. Därefter granskades behandlingen av personuppgifter i ett antal handlingar. Vissa handlingar valdes ut slumpmässigt, andra med hjälp av sökningar. Som sökbegrepp användes i förväg bestämda ord som kan utgöra känsliga personuppgifter. Utifrån urvalet skedde en närmare granskning av behandlingen av personuppgifter avseende 14 personer. Nämndens iakttagelser finns sammanfattade i avsnitt 3.3.

Efter genomförd inspektion har Polismyndigheten skriftligen besvarat frågor. En sammanfattning av Polismyndighetens svar återges i avsnitt 3.4.

3.2. Om de granskade deskfunktionerna

I samband med inspektionen uppgav Polismyndigheten bl.a. följande.

Region Bergslagen består av polisområdena Värmland, Dalarna och Örebro, som tidigare utgjorde tre länsmyndigheter. I nuläget har varje polisområde en egen deskfunktion för underrättelseverksamheten men framöver ska det istället finnas en sammanhållen deskfunktion för regionen.

Gemensamt för polisområdenas deskfunktioner är att underrättelseinformation i huvudsak kommer in via e-post i Outlook. Uppgifter som det finns behov av att behandla fortsatt flyttas från Outlook till respektive deskfunktionens uppgiftssamling i princip samma dag som uppgifterna kommer in.

¹ Prop. 2009/10:85 s. 325.

Vad gäller polisområde Dalarna registreras och bearbetas informationen direkt i deskfunktionens uppgiftssamling i Surfa 2.² Fyra tjänstemän har tillgång till uppgifterna. Underrättelseinformationen som inkommer till polisområdena Värmland och Örebro bereds i åtkomstskyddade mappar i Windows-miljö. Därefter registreras antingen informationen i respektive deskfunktionens uppgiftssamling i Surfa 2 eller delges andra uppgiftssamlingar i Surfa 2 direkt. Vid Värmlands deskfunktion har tio tjänstemän tillgång till uppgifterna i Surfa 2 och 14 tjänstemän till uppgifterna i mappstrukturen. Vid Örebros deskfunktion har sex tjänstemän tillgång till såväl uppgifterna i Surfa 2 som uppgifterna i mappstrukturen.

Uppgifterna i Outlook och mappstrukturen tas normalt bort så fort de lagts in i Surfa 2. I Surfa 2 gallras uppgifterna automatiskt ett år efter de först registrerades vid Polismyndigheten.

När den regionala deskfunktionen för region Bergslagen är på plats kommer behandlingen av personuppgifter ske i huvudsak i Surfa 2.

3.3. Nämndens iakttagelser

Polismyndigheten beslutade den 7 juli 2016 ”Riktlinjer avseende ansvar för personuppgiftsbehandling i underrättelseverksamheten” (PM 2016:38).³ För behandling av personuppgifter vid deskfunktion finns ett särskilt avsnitt. I detta anges bl.a. att personuppgiftsbehandling vid deskfunktion inte är att anse som ett ärende i polisdatalagens mening. Vidare får antalet behöriga över tid inte överstiga tio personer med mindre än att ansvarig person underrättas och godkänner detta.

Av Polismyndighetens beslut om behandling av personuppgifter i de särskilda uppgiftssamlingarna som varit föremål för granskning framgår bl.a. följande. Deskfunktionerna är mottagare av en stor mängd information som ska bedömas, samordnas, fördelas och registreras. All information som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet måste kunna behandlas för att fastställa huruvida den är relevant för underrättelseverksamhetens arbetsuppgifter, får göras gemensamt tillgänglig och kan tillföras andra uppgiftssamlingar eller förundersökningar. Det närmare ändamålet med behandlingen av uppgifterna är att fastställa om inkomna uppgifter tillsammans med befintlig eller ny information kan tillföras andra uppgiftssamlingar och göras gemensamt tillgänglig. Personuppgifterna behandlas med stöd av 2 kap. 7 § 1 polisdatalagen. Tillgången till uppgifterna ska vara starkt begränsad.

² En IT-plattform där information kan delas, länkas, bearbetas, visualiseras och sorteras på olika sätt.

³ Riktlinjerna ska vara slutligt införda senast den 7 juli 2017.

Samtliga handlingar som granskades vid inspektionen föreföll ha blivit registrerade hos Polismyndigheten mindre än ett år före inspektionen. Handlingarna som behandlades i mappstrukturen utgjordes dels av obearbetade mail med tips som inkommit från allmänheten, dels av underrättelseuppslag som upprättats vid Polismyndigheten. Samtliga granskade handlingar i Surfa 2 var upprättade vid Polismyndigheten.

Av ett underrättelseuppslag, *dokument 1*, som vid inspektionstillfället behandlades i mappstrukturen tillhörande polisområde Örebro, framgår att A bedriver en verksamhet som ”består till stora delar av svartjobb”. Det anges vidare att A ”har anställt flera olika f.d. missbrukare”. I underrättelseuppslaget anges fyra personer som är anställda av A. B är en av dessa.

3.4. Polismyndighetens svar

Regionala rutiner

Personal vid deskfunktionen ska bedöma om informationen som kommer in är relevant och vilka mottagare som är i behov av den. Det finns inga skriftliga instruktioner för att detta ska ske inom en viss tid från det att informationen mottas. Underrättelseuppgifter som kommer in till deskfunktionerna via e-post omhändertas normalt inom åtta timmar. Som längst kan uppgifter ligga obedömda i Outlook i tre dagar.

Bedömningen av behovet att behandla uppgifterna samt av nödvändigheten att behandla eventuella känsliga personuppgifter görs så fort inkomna uppgifter aktivt behandlas för deskverksamhetens närmare ändamål. Eftersom bedömningen av en känslig personuppgifts nödvändighet måste ske utifrån ändamålet med behandlingen så utförs de facto flera sådana bedömningar avseende en och samma uppgift. Exempelvis kan en känslig personuppgift vara absolut nödvändig för syftet med behandlingen vid deskfunktionen men bedömas obehövlig inom en viss underrättelseinriktning. Det är först när uppgiften delges genom Surfa 2, och då ofta görs gemensamt tillgänglig, som nödvändigheten fullt ut kan bedömas.

Det förekommer inte någon rutinmässig behovsgallring i deskfunktionernas uppgiftssamlingar i Surfa 2 under det år som uppgifterna som längst bevaras. Detta har sin grund i den korta bevarandetid som gäller för dessa uppgifter, de fåtal tjänstemän som har tillgång till uppgifterna samt svårigheterna i att hitta situationer då det med säkerhet går att säga att uppgifterna inte längre behövs. Uppgifterna som behandlas vid deskfunktionerna fyller en viktig funktion genom att vara en del för bedömningen av senare inkomna uppgifters relevans för underrättelseverksamheten. Vidare kan en viss uppgift få betydelse för olika verksamhetsdelar vid olika tillfällen.

Fråga om personuppgifter har gjorts gemensamt tillgängliga

I varken författning, förarbeten eller praxis finns det stöd för någon absolut gräns för hur många personer som kan ha tillgång till en viss personuppgift utan att den därmed ska anses som gemensamt tillgänglig. Förarbetena ger tvärtom tydligt stöd för att det inte finns en absolut gräns, utan att en bedömning måste göras utifrån samtliga omständigheter i varje enskilt fall. När det rör sig om behandling som inte kan knytas till ett ärende får varje uppgift inte bevaras längre än ett år från att den först registrerades.

Uträkningen av antalet tjänstemän som därmed får anses ha tillgång till uppgifterna måste då ske genom att summera de tjänstemän som har haft tillgång till varje uppgift under dess ettåriga livscykel. Enklare uttryckt måste uppgifternas fasta och korta bevarandetid beaktas vid bedömningen av vad som ska anses som ett fåtal i det enskilda fallet.

De 14 tjänstemän som har tillgång till uppgifterna som behandlas i Värmlands mappstruktur har alla sedvanlig läs- och skrivbehörighet. De utför liknande arbetsuppgifter och behandlar uppgifter för samma övergripande ändamål. Skälet till att 14 tjänstemän behöver ha tillgång till uppgifterna ifråga är personalaspekter såsom deltidstjänstgöring. Polismyndighetens uppfattning är att antalet personer med tillgång till uppgifterna *inte* är fler än ett fåtal och att uppgifterna därmed inte har gjorts gemensamt tillgängliga endast av den anledningen.

Fråga beträffande en enskild registrering

Beträffande *dokument 1* anser Polismyndigheten inte att uppgiften om f.d. missbruk är en känslig personuppgift. En uppgift om att en person missbrukar t.ex. narkotika är däremot en känslig personuppgift. Ett missbruk får vanligen direkta konsekvenser på den fysiska eller mentala hälsan och ofta finns orsaker som har med ohälsa att göra. Att utsträcka definitionen till att avse även uppgifter om tidigare men nu upphörda missbruk är dock tveksamt.

Förhållandet kan jämföras med en uppgift om att en person är gravid, som av Datainspektionen har ansetts vara en känslig personuppgift.⁴ Om även uppgift om att en person någon gång varit gravid, eller indikationer på detta t.ex. att någon är biologisk mor till ett barn, är en känslig personuppgift skulle andelen känsliga personuppgifter öka i en orimlig omfattning.

Även om uppgiften vore att anse som en uppgift om hälsa anser Polismyndigheten inte att uppgiften kan härledas till B eftersom det endast framgår att B är anställd av A. Polismyndigheten anser att uppgiften om att A anställt f.d. missbrukare är behövlig för att beskriva tillvägagångssättet för hur den brottsliga verksamheten ifråga bedrivs.

⁴ Frågesvar 2015-04-06, dnr 2075-2004.

4. NÄMNDENS BEDÖMNING

4.1. Regionala rutiner

Nämnden anser att Polismyndigheten i allt väsentligt har goda rutiner för behandlingen av personuppgifter i region Bergslagens deskfunktioner inom underrättelseverksamheten.

Det finns väl fungerande rutiner vid deskfunktionerna för att snabbt kunna hantera och bedöma inkommen information. För tydlighetens skull vore det önskvärt med uttryckliga riktlinjer som bl.a. anger inom vilken tid inkomna uppgifter senast ska ha bedömts.

Någon rutinmässig behovsgallring sker inte i Surfa 2 vid de granskade deskfunktionerna. Nämnden vill understryka att bestämmelsen om behovsgallring utgör en viktig del av det integritetsskydd som polisdatalagen syftar att ge. Mot bakgrund av den relativt korta tid som uppgifterna behandlas och deskfunktionernas uppdrag att bedöma om informationen är relevant för underrättelseverksamheten har dock nämnden viss förståelse för att någon rutinmässig behovsgallring inte sker.

4.2. Har personuppgifter gjorts gemensamt tillgängliga?

Personuppgifter är gemensamt tillgängliga om ett flertal personer har möjlighet att ta del av dem eller om avsikten är att uppgifterna ska vara åtkomliga för en i förväg obestämd krets. Var gränsen går får bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter i ett enskilt fall, men tumregeln är att uppgifterna är att anse som gemensamt tillgängliga om antalet behöriga överstiger ett tiotal.⁵

Att 14 personer har tillgång till uppgifterna som behandlas i mappstrukturen i polisområde Värmland talar enligt nämndens mening för att uppgifterna har gjorts gemensamt tillgängliga. Det skulle dock kunna finnas omständigheter i det enskilda fallet som innebär att uppgifter, trots att ett så stort antal personer har tillgång till uppgifterna, inte ska anses vara gemensamt tillgängliga. Polismyndigheten har uppgett att anledningen till att 14 tjänstemän behöver ha tillgång till uppgifterna ifråga är att vissa arbetar deltid. Enligt nämnden skulle personalaspekter kunna påverka bedömningen av om uppgifter har gjorts gemensamt tillgängliga, t.ex. när det rör sig om tillfälliga lösningar för att hantera sjukskrivningar. I det nu aktuella fallet framgår emellertid inte att antalet behöriga tjänstemän orsakats av någon tillfällig situation. Nämnden anser därför att uppgifterna har gjorts gemensamt tillgängliga.

⁵ A. prop. s. 334 f.

Den personuppgiftsbehandling som sker vid deskfunktionerna har syftet att fastställa om inkomna uppgifter kan tillföras andra uppgiftssamlingar och göras gemensamt tillgängliga. Personuppgiftsbehandlingen vid deskfunktioner kan därför rimligen inte ske enligt de bestämmelser som gäller för gemensamt tillgängliga uppgifter i polisdatalagen. Polismyndigheten bör därför begränsa antalet tjänstemän som har tillgång till uppgifterna som behandlas i mappstrukturen i polisområde Värmland.

4.3. Enskilda registreringar

Vad gäller *dokument 1* anser nämnden, till skillnad från Polismyndigheten, att uppgift om ett tidigare missbruk kan utgöra en känslig personuppgift, förutsatt att uppgiften kan knytas till en person. Enligt nämnden kan uppgiften säga något om en persons tidigare men även nuvarande hälsa. I det granskade uppslaget anges ett begränsat antal personer som anställda i den aktuella verksamheten. Enligt nämnden får uppgiften om ett tidigare missbruk anses ha en sådan koppling till bl.a. B att den måste behandlas som en känslig personuppgift.

Polismyndigheten har inte förklarat varför uppgiften är absolut nödvändig för ändamålet med behandlingen. Nämnden anser att det av sammanhanget inte heller framgår att den aktuella personuppgiften skulle kunna vara absolut nödvändig. Nämnden anser mot denna bakgrund att den känsliga personuppgiften ifråga borde gallras. Granskningen har utgått från personen B men denna bedömning gäller i förhållande till samtliga personer som i underrättelseuppslaget anges som anställda av A.

Nämnden finner inte anledning att ifrågasätta behandlingen av övriga granskade registreringar.

4.4. Avslutande kommentarer

Polismyndighetens nationella riktlinjer för personuppgiftsbehandling i underrättelseverksamheten ska vara slutligt införda i juli 2017.⁶ Riktlinjerna innehåller ett avsnitt om behandlingen av personuppgifter vid deskfunktion. Även om dessa riktlinjer är generellt hållna så innefattar de enligt nämnden viktiga ramar för behandlingen av personuppgifter vid deskfunktionerna, t.ex. att personuppgiftsbehandlingen inte är att anse som ett ärende i polisdatalagens mening och att antalet behöriga över tid som huvudregel inte ska överstiga tio personer. Riktlinjerna kan enligt nämnden förväntas bidra till en enhetlig behandling av personuppgifter vid Polismyndighetens deskfunktioner.

⁶ PM 2016:38.

5. BESLUT

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighets vägnar

Sigurd Heuman

I avgörandet har deltagit: Sigurd Heuman (ordförande), Barbro Thorblad, Cecilia Dalman Eek, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Emma Lampe

Expedition till:

Polismyndigheten, Rättsavdelningen, enheten för rättslig styrning och stöd
(A365.761/2016)

Kopia för kännedom till:

Datainspektionen