



Polismyndighetens behandling av personuppgifter i mappstrukturer vid region Väst

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat Polismyndighetens behandling av personuppgifter i mappstrukturer inom underrättelseverksamheten vid region Väst.

Nämnden konstaterar att Polismyndigheten i de granskade delarna har kommit till rätta med de brister som nämnden uppmärksamade vid en tidigare granskning av dåvarande Polismyndigheten i Västra Götalands behandling av personuppgifter i en mappstruktur.

Vad gäller behandlingen av ett visst dokument bedömer nämnden att personuppgifterna i detta har gjorts gemensamt tillgängliga eftersom totalt 30 personer har haft tillgång till dokumentet. Till skillnad från Polismyndigheten anser nämnden att hänsyn inte ska tas till för vilket ändamål de olika grupperna av tjänstemän har tillgång till uppgifterna vid bedömningen av om uppgifterna är att anse som gemensamt tillgängliga. Nämnden förutsätter att Polismyndigheten prövar behovet vid region Väst av att behandla samtliga uppgifter i dokumentet och i förekommande fall förser uppgifterna med de särskilda upplysningar som krävs.

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 Nämndens iakttagelser.....	4
3.3 Polismyndighetens remissvar.....	5
3.3.1 Allmänt om personuppgiftsbehandlingen i mappstrukturen.....	5
3.3.2 Ett dokument från region Stockholm.....	5
4. NÄMNDENS BEDÖMNING.....	7
4.1 Allmänt om personuppgiftsbehandlingen i mappstrukturen.....	7
4.2 Ett dokument från region Stockholm.....	7
5. BESLUT.....	9

2. BAKGRUND

2.1 Inledning

I Polismyndighetens underrättelseverksamhet behandlas personuppgifter dels med hjälp av IT-plattformen Surfa 2, dels i olika dokument som finns i mappstrukturer på åtkomstskyddade servrar.

Nämnden har tidigare konstaterat brister avseende dåvarande Polismyndigheten i Västra Götalands behandling av personuppgifter i en mappstruktur. Nämnden uttalade bl.a. att känsliga personuppgifter behandlats utan att det varit absolut nödvändigt, att uppgifter varit tillgängliga för en alltför vid personkrets och att personuppgifter i flera fall inte gallrats i rätt tid. Nämnden uttalade att den avsåg att följa upp vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att personuppgiftsbehandlingen i underrättelseverksamheten sker i enlighet med polisdatalagen.¹

Den 16 februari 2017 beslutade nämnden att på nytt granska behandlingen av personuppgifter i mappstrukturer inom underrättelseverksamheten vid Polismyndigheten, region Väst.

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).

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter (2 kap. 11 § 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 där-

¹ Se nämndens uttalande den 11 december 2014 ”Polismyndigheten i Västra Götalands behandling av personuppgifter i underrättelseverksamheten” (dnr 67-2014).

över eller sker systematiskt (3 kap. 2 § första stycket 1 PDL). Om personuppgifter har gjorts gemensamt tillgängliga ska det framgå genom särskild upplysning eller på annat sätt för vilket närmare ändamål de behandlas (3 kap. 3 § PDL). Dessutom ska det genom en särskild upplysning eller på något annat sätt framgå att personen som uppgifterna kan hänföras till inte är misstänkt (3 kap. 4 § första stycket PDL). Vidare ska uppgifter om en person som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet förses med en upplysning om uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak, om inte detta på grund av särskilda omständigheter är onödigt (3 kap. 4 § andra stycket PDL).

3. UTREDNINGEN

3.1 Genomförande

Nämnden har inledningsvis tagit del av översiktlig information om den personuppgiftsbehandling som utförs i mappstruktur inom underrättelseverksamheten vid region Väst. Granskningen har därefter genomförts genom en inspektion den 9 och 10 maj 2017. Vid inspektionen granskades behandlingen av personuppgifter i ett antal handlingar i åtta utvalda uppgiftssamlingar. Vissa handlingar valdes ut slumpmässigt, andra med hjälp sökbegrepp i form av ord som kan avslöja känsliga personuppgifter som avser religiös övertygelse, politiska åsikter och hälsa. Nämndens iakttagelser finns sammanfattade i nästa avsnitt.

Polismyndigheten har besvarat frågor med anledning av de iakttagelser som gjordes vid inspektionen. Polismyndighetens svar återges i erforderliga delar i avsnitt 3.3.

3.2 Nämndens iakttagelser

Personuppgifter i mappstrukturen vid region Väst lagras på en åtkomstskyddad server. Av den inhämtade informationen framgår bl.a. att personuppgiftsbehandlingen i mappstrukturen utförs inom ramen för olika uppgiftssamlingar med specifika inriktningar och att mellan 1 och 23 tjänstemän har tillgång till uppgiftssamlingarna.

Av de vid inspektionen åtta granskade uppgiftssamlingarna är en gemensamt tillgänglig på grund av att andra myndigheter har direktåtkomst till uppgifterna. De resterande sju uppgiftssamlingarna är icke gemensamt tillgängliga.

I en av de icke gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingarna finns ett dokument som innehåller en sammanställning av personuppgifter, bl.a. bild, namn och födelsedatum, gällande 103 personer. Dokumentet kommer från gränspolisverksamheten vid region Stockholm, gruppen Ensamkommande barn. Beträffande 93 personer anges vilken typ av brott eller brottslig verksamhet som personen är misstänkt för. I två fall anges uttryckligen ”ej brott” och ”försvunnen”. En

knapp tredjedel av personerna som förekommer i dokumentet är under 18 år. Den yngste är född år 2006.

Av Polismyndighetens beslut om behandling av personuppgifter i den uppgiftssamling där dokumentet finns anges under rubriken anledning/skäl följande. ”Att för underrättelsesamordnarens räkning kunna behandla personuppgifter inom ramen för vårt uppdrag. Uppdraget innefattar att kartlägga utvalda brott så som våld i offentlig miljö, mängdbrott, organiserad brottslighet och narkotika-relaterad brottslighet”.

3.3 Polismyndighetens remissvar

3.3.1 Allmänt om personuppgiftsbehandlingen i mappstrukturen

Gallring av personuppgifter i mappstrukturen sker löpande under året av de tjänstemän som arbetar i respektive uppgiftssamling. Vid ett tillfälle varje år görs därutöver en gemensam, från regional nivå initierad, kontroll. Berörda gruppchefer, med tillgång till respektive uppgiftssamling, inspekterar då innehållet i mapparna och utför gallring i avsikt att möta polisdatalagens reglering om bevarandetider.

En nödvändighetsbedömning görs vid varje tillfälle när ett dokument som innehåller känsliga personuppgifter sparas i mapparna. Några detaljerade rutiner för hur dokumentation ska ske finns inte beträffande behandlingen i de aktuella mapparna. Det är oklart om det någonsin hittills har ansetts behövas en dokumentation av nödvändighetsbedömningar enligt vad som föreskrivs i Polismyndighetens riktlinjer avseende ansvar för personuppgiftsbehandling i underrättelseverksamheten (PM 2017:39)².

I den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen behandlas myndighetsgemensamma ärenden. Rutinen är att det vid inledningen av varje ärende dokumenteras särskilt vad syftet är med ärendet och vilka centrala personer kopplade till misstänkt brottslig verksamhet som omfattas av ärendet. I de fall uppgifter behandlas om personer som vare sig är misstänkta för brott eller för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet anges det särskilt i anslutning till uppgiften om det inte framgår av sammanhanget.

² Av dessa framgår att om det föreligger osäkerhet om kraven för behandling av känsliga personuppgifter uppfylls ska bedömningen överlämnas till utförandeansvarig och dokumentation av bedömningen alltid göras.

3.3.2 Ett dokument från region Stockholm

Är uppgifterna gemensamt tillgängliga?

Vid samverkan med region Stockholm blev det uppenbart att ett stort antal av de personer som omfattas av det aktuella dokumentet också kunde befinna sig i region Väst. Information spreds till underrättelsepersonal i Göteborg och Uppsala genom samlingsdokument av aktuellt slag fram till mars 2017. Uppgifterna hanteras nu på ett annat sätt för att ytterligare säkerställa att rätt tjänstemän får aktuell information som de behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter.

Totalt har cirka 30 tjänstemän inom Polismyndigheten haft tillgång till dokumentet för delvis olika ändamål. Polismyndigheten bedömer inte att uppgifterna har gjorts gemensamt tillgängliga. Enligt Polismyndigheten är det vid bedömningen av huruvida uppgifter är gemensamt tillgängliga eller inte av betydelse för vilket ändamål tjänstemän har tillgång till uppgifterna. Vid varje bedömning av om en skyddsåtgärd i dataskyddsregelverket i tillräcklig grad kan anses uppfyllt måste bedömningen utgå från ändamålen med just den behandlingen. Nämnden har tidigare gett uttryck för detta i den sammanfattande bedömningen i sitt uttalande i ärendet dnr 173-2013³: ”Ett oprecist ändamål ger inga ramar för personuppgiftsbehandlingen, vilket i praktiken sätter integritetsskyddet ur spel”. Enligt Polismyndigheten är det inte möjligt att uppfylla dataskyddsregler som syftar till att förhindra ett obefogat intrång i enskildas integritet genom att se enbart till den statiska personuppgiften. Även om författningstexten i sin ordalydelse avser endast personuppgiften måste den läsas som att det alltid finns en kontext vari personuppgiften som sådan existerar. Denna kontext är behandlingen, som i sin tur oundvikligen måste ske för ett uttryckligt och berättigat ändamål.

Det finns stora vinster ur ett integritetsperspektiv att – när så är möjligt – definiera mer precisa ändamål med en viss personuppgiftsbehandling, så att resultatet blir att delvis samma personuppgifter behandlas parallellt för flera olika definierade ändamål. Genom att definiera olika åtskilda verksamhetsbehov istället för mer övergripande kan tillgången till personuppgifter begränsas utan effektivitetsförluster.

Behovet av uppgifterna i dokumentet

Gruppen vid region Stockholm behöver behandla de aktuella uppgifterna för helt andra närmare ändamål än den underrättelsesamordning som behandlar samma personuppgifter i region Väst. Ändamålen med personuppgiftsbehandlingen inom gruppen vid region Stockholm är att identifiera individer och grupperingar i eller på väg in i brottnätverk samt inom gruppen identifiera brottsut-satta individer. Personer märkta med ”ej brott” och/eller ”oro” är sådana som

³ Nämndens uttalande den 15 november 2013 ”Polismyndigheten i Skånes behandling av personuppgifter i uppgiftssamlingen benämnd Kringresande”.

har påträffats tillsammans med personer som sedan tidigare är kända som delaktiga i brottnätverk. Det finns en överhängande risk att personerna ifråga är på väg in eller redan befinner sig i ett sådant brottnätverk. Att ensamkommande barn är avvikna eller försvunna är inte en grund för att vara med i sammanställning. Däremot är detta ett förhållande som medför en särskild utsatthet som i mycket hög grad leder till risker att utsättas för brott och utnyttjas av kriminella.

Vad gäller behandlingen vid region Väst behöver uppgifterna i dokumentet behandlas för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i regionen. Uppgifterna behövs för att kunna följa och kartlägga de individer som reser mellan regionerna i avsikt att utöva brottslig verksamhet i form av exempelvis narkotikabrott eller våldsbrott. Eftersom individerna ofta uppger en ny identitet varje gång de påträffas ska uppgifterna i fråga bl.a. underlätta att se sambanden och följa individerna. Uppgifterna förmedlas sedan till personal i yttre tjänst.

4. NÄMNDENS BEDÖMNING

4.1 Allmänt om personuppgiftsbehandlingen i mappstrukturen

Personuppgifterna i mappstrukturen behandlas inom ramen för olika uppgiftssamlingar med specifika inriktningar och ändamål. Antalet personer med tillgång till uppgiftssamlingarna, såväl de icke gemensamt som de gemensamt tillgängliga, är begränsat. Nämnden har inte funnit fall där uppgifter borde ha försetts med sådana särskilda upplysningar som krävs enligt 3 kap. 3 och 4 §§ PDL. Inte heller har fall iakttagits där uppgifter borde ha gällrats. Vidare har den granskade behandlingen av känsliga personuppgifter varit rättsenlig. Mot denna bakgrund konstaterar nämnden att Polismyndigheten i de granskade delarna har kommit till rätta med sådana brister som nämnden uppmärksammat vid sin tidigare granskning av dåvarande Polismyndigheten i Västra Götalands behandling av personuppgifter i en mappstruktur. Avseende dokumentet från region Stockholm gör emellertid nämnden en annan bedömning än Polismyndigheten, se nedan.

Nämnden noterar vad Polismyndigheten anfört i fråga om dokumentation av nödvändighetsbedömningen gällande behandling av känsliga personuppgifter. Det framstår som förvånande att det aldrig sedan riktlinjerna trädde i kraft skulle ha förekommit bedömningsfrågor som behövt hänskjutas till en annan beslutsnivå.

4.2 Ett dokument från region Stockholm

Är uppgifterna gemensamt tillgängliga?

Syftet med att det finns särskilda, mer begränsande, regler om behandling av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga är att det, typiskt sett, innebär ökade risker för intrång i den personliga integriteten om fler än bara ett

fåtal har tillgång till personuppgifterna i fråga. Det var framför allt den ökade spridningen av uppgifterna som lagstiftaren fäste avseende vid när reglerna om gemensamt tillgängliga uppgifter utformades.

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.⁴ Med hänsyn till att totalt 30 personer har haft tillgång till det aktuella dokumentet anser nämnden att uppgifterna i detta fall är att betrakta som gemensamt tillgängliga.

Uppgifter som från början inte har varit gemensamt tillgängliga kan senare komma att bli gemensamt tillgängliga. Det kan t.ex. vara nödvändigt att göra viss underrättelseinformation tillgänglig för tjänstemän utanför ett visst underrättelseprojekt. När så har skett ska de strängare bestämmelserna om behandling av gemensamt tillgängliga uppgifter tillämpas.⁵ Sådana bestämmelser är exempelvis kraven på särskilda upplysningar. Enligt nämnden är det just vid fall som detta, när uppgifter tas ur sitt sammanhang för att behandlas för ett nytt ändamål, som bestämmelserna om särskilda upplysningar ska tillämpas.⁶

Vid bedömningen av om uppgifter är att anse som gemensamt tillgängliga eller inte ska, enligt Polismyndigheten, hänsyn tas till för vilket ändamål tjänstemännen har tillgång till uppgifterna. Denna ståndpunkt saknar stöd i såväl lagtext som förarbeten. Polismyndigheten hänvisar till stöd för sin inställning till nämndens uttalande från den 15 november 2013, dnr 173-2013. Vad nämnden där uttalande om vikten av precisa ändamål har emellertid inte bäring på den nu aktuella frågan, om uppgifter är gemensamt tillgängliga eller inte.

Om Polismyndighetens synsätt skulle godtas, skulle man, genom att definiera endast mindre skillnader i ändamålen med behandlingen för olika grupper av tjänstemän, i princip alltid kunna hävda att uppgifter inte gjorts gemensamt tillgängliga, trots att betydligt fler än ett fåtal personer har tillgång till dem. De lagbestämmelser som är avsedda att utgöra ett extra integritetsskydd skulle därmed sättas ur spel.

Nämnden har inte underlag för att bedöma om varje enskild personuppgift i aktuellt dokument har ett sådant samband med brottslig verksamhet att den uppfyller kraven för att göras gemensamt tillgänglig. Nämnden förutsätter att Polis-

⁴ A. prop. s. 334 f.

⁵ A. prop. s. 335.

⁶ A. prop. s. 147 f.

myndigheten gör en sådan prövning och förser personuppgifterna med de särskilda upplysningar som krävs. Nämnden vill understryka att även om personuppgifter får göras gemensamt tillgängliga ska tillgången till dem alltid begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Behovet av uppgifterna i dokumentet

Av Polismyndighetens övergripande redovisning så kan några slutsatser inte dras av vilket konkret behov region Väst har av uppgifterna i dokumentet. Nämnden förutsätter därför att Polismyndigheten gör en noggrann prövning av regionens behov av varje enskild personuppgift i dokumentet. Saknas konkret behov ska uppgiften gallras (2 kap. 12 § första stycket PDL).

5. BESLUT

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Zayera Khan, Christina Linderholm, Mats Sander och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Lisa Klasson

Expedition till:

Polismyndigheten, Rättsavdelningen, enheten för rättslig styrning och stöd (A081.557/2017)

Kopia för kännedom till:

Datainspektionen