



Tilldelning och användning av behörigheter i DurTvå

1 SAMMANFATTNING

Enligt polisdatalagen (2010:361) (PDL) ska tillgången till personuppgifter begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Utformningen och tilldelningen av behörigheter är ett viktigt verktyg för att uppnå det integritetsskydd som föreskrivs i PDL.

DurTvå (Datoriserad utredningsrutin – tvångsmedel) är ett system där förundersökningsprotokoll upprättas elektroniskt. Behörigheterna i DurTvå är enligt nämndens bedömning alltför vida. Samtliga användare av DurTvå har oavsett behörighetsnivå tillgång till uppgifter i alla ärenden vid den egna myndigheten, om de inte är åtkomstskyddade. Åtkomstskyddet används endast i undantagsfall. I framtida system bör behörighetsnivåerna i högre grad kunna anpassas efter användarnas individuella behov.

De granskade polismyndigheterna i Norrbotten, Skåne och Uppsala län bör vidare uppdatera sina tjänsteföreskrifter när det gäller tilldelning av behörigheter så att de på ett tydligare sätt speglar PDL:s krav på att det är tjänstemannens behov av personuppgifter för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter som ska vara avgörande för vilken behörighet som han eller hon tilldelas.

Nämnden finner det anmärkningsvärt att Polismyndigheten i Norrbotten tilldelar flertalet användare vid myndigheten behörighetsnivå tre. Nivå tre ger tillgång till uppgifter i samtliga ärenden vid den egna myndigheten, även sådana som har försetts med åtkomstskydd.

Nämnden förutsätter att Polismyndigheten i Uppsala län inför regelbunden omprövning av tilldelade behörigheter för att se till att dessa motsvarar användarnas behov för arbetet.

Nämnden har granskat användningen av behörigheter i ett större ärende vid respektive polismyndighet. Nämnden har särskilt noterat att ett stort antal användare har varit aktiva i ärendena, som alla varit åtkomstskyddade. Mot bakgrund av hur användarnas tjänster och deras arbetsuppgifter har beskrivits av polismyndigheterna kan nämnden dock inte dra slutsatsen att någon av de användare som varit aktiva i de granskade ärendena har saknat behov av det för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

2 BAKGRUND

Syftet med PDL är att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Lagens krav på att tillgången till personuppgifter begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter är av central betydelse från integritetssynpunkt. I förarbetena betonas därför vikten av att polisen organiserar sin verksamhet på ett sådant sätt att obefogad spridning av personuppgifter motverkas.¹

DurTvå är ett system där förundersökningsprotokoll upprättas elektroniskt. Systemet finns lokalt på alla polismyndigheter. DurTvå syftar till att effektivisera polisens arbete med förundersökningar i brottmål. Behörigheten till systemet är uppdelad i tre nivåer. DurTvå är anslutet till RPS centrala säkerhetslogg. DurTvå håller successivt på att ersättas av det nya systemet PUST (Polisens utredningsstöd).

3 RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

I 2 kap. 1 och 2 §§ PDL föreskrivs bland annat att 31 § personuppgiftslagen (1998:204) (PUL) gäller för polisens personuppgiftsbehandling enligt PDL. Enligt 31 § PUL ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas.

Enligt 2 kap. 11 § PDL ska tillgången till personuppgifter begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Bestämmelsen riktar sig till dem som deltar i polisens dagliga verksamhet, till dem som ansvarar för utformningen av nya datasystem och till dem som avgör vilken tillgång till personuppgifter respektive tjänsteman behöver. I förarbetena betonas att det åligger polisen att följa upp att lagstiftningen tillämpas med respekt för enskildas integritet samt att PDL ställer högre krav än tidigare på att polisen genom tekniska åtgärder begränsar den enskilde tjänstemannens tillgång till information.²

¹ Prop. 2009/10:85 s. 94.

² A. prop. s. 270.

Av 3 § polisdataförordningen (2010:1155) framgår att Rikspolisstyrelsen (RPS) får meddela närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter för personer som är verksamma inom polisväsendet. Enligt nämnda paragraf ska det för tilldelning av behörighet för åtkomst till personuppgifter särskilt beaktas att det, utöver behovet av uppgifterna, ställs krav på utbildning och erfarenhet. Av 4 § samma förordning framgår vidare att RPS och varje polismyndighet ansvarar för att det inom den egna myndigheten finns rutiner för tilldelning, förändring, borttagning och regelbunden uppföljning av behörigheter för åtkomst till personuppgifter.

RPS har meddelat föreskrifter om bl.a. behörighet genom RPS föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet (RPSFS 2011:11, FAP 171-3). I 5 § i föreskrifterna anges bl.a. att frågan om tillgången till personuppgifter särskilt ska bedömas med hänsyn till uppgifternas skyddsvärde från såväl verksamhets- som integritetssynpunkt.

Behörigheten att använda DurTvå regleras i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om den datoriserade rutinen för förundersökning och tvångsmedelshantering (DurTvå) (RPSFS 1999:7, FAP 400-2). Av 7 § i föreskrifterna framgår att det ska krävas inloggning med lösenord för åtkomst till DurTvå. Vidare ska det finnas följande tre behörighetsnivåer.

- Behörighetsnivå 1 får endast läsa ärenden som inte är åtkomstskyddade (tillgängliga endast för vissa användare) och lägga till, ta bort eller ändra uppgifter i ärenden med eget engagemang.
- Behörighetsnivå 2 får läsa och lägga till, ta bort eller ändra uppgifter i alla ärenden inom den egna enheten.
- Behörighetsnivå 3 får läsa och lägga till, ta bort eller ändra uppgifter i alla ärenden inom den egna myndigheten.

Närmare föreskrifter om behörighetskontroll och loggning finns i RPS föreskrifter om säkerhet vid Polisens informationsbehandling med stöd av IT (RPSFS 2009:4, FAP 174-1), se bl.a. 9 kap. 7 § och 11-16 §§.

Polismyndigheterna kan även besluta om lokala tjänsteföreskrifter avseende tilldelning och användning av behörigheter.

4 GRANSKNINGEN

Granskningen har omfattat polismyndigheterna i Norrbotten, Skåne och Uppsala län. De granskade myndigheterna har efter anmodan besvarat ett antal frågor om tilldelningen och användningen av behörigheter i DurTvå samt rutinerna för detta.

Nämndens kansli har också granskat loggutdrag från RPS centrala säkerhetslogg. Loggutdragen visar användarnas aktiviteter i DurTvå vid de granskade polismyndigheterna under en viss tidsperiod och har begränsats till

sexualbrott med målsägande under 18 år. Nämnden har vidare valt att begränsa granskningen till ett ärende per polismyndighet, närmare bestämt det ärende i loggutdragen som flest antal användare har utfört aktiviteter i vid myndigheten under perioden den 1 mars 2012 till den 24 juli 2012.

Varje polismyndighet har från nämndens kansli fått uppgift om vilka användare som har varit aktiva i det hos myndigheten granskade ärendet. Polismyndigheterna har anmodats att redovisa vilka slags tjänster och vilka arbetsuppgifter de aktuella användarna har. Polismyndigheterna har också fått svara på om det enligt deras uppfattning finns någon av de angivna användarna som inte kan anses ha haft behov av de uppgifter användaren har tagit del av. Svaren har begärts in i oidentifierad form.

5 NÄMNDENS IAKTTAGELSER

5.1 Rutiner för tilldelning och användning av behörigheter

Tjänsteföreskrifter

Alla de tre granskade polismyndigheterna har beslutat lokala tjänsteföreskrifter som bl.a. behandlar tilldelning och användning av behörigheter i DurTvå. Ingen av myndigheterna har uppdaterat tjänsteföreskrifterna med anledning av ikraftträdandet av PDL. Polismyndigheterna i Norrbotten och Skåne har dock uppgett att deras tjänsteföreskrifter är under revidering eller att de kommer att revideras. Polismyndigheten i Uppsala har utöver tjänsteföreskrifter även ett annat styrdokument, beslutat år 2010, som rör behörigheter i DurTvå.

Behörighetstilldelning

I alla de granskade myndigheternas styrdokument finns bestämmelser om behörighetstilldelning i DurTvå, som bl.a. innebär att en särskilt utsedd befattningshavare ska besluta om behörighetstilldelningen. I polismyndigheterna i Norrbotten och Skånes respektive tjänsteföreskrifter finns en hänvisning till RPSFS 2009:4, FAP 174-1, där bestämmelser om behovskravet finns. Av Polismyndigheten i Skånes tjänsteföreskrift framgår vidare att behörigheten ska anpassas efter den enskildes tjänst. I övrigt framgår det inte av polismyndigheternas respektive tjänsteföreskrifter att tillgången till uppgifterna i DurTvå ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullfölja sina arbetsuppgifter. Polismyndigheten i Uppsala län anger dock i sitt styrdokument om behörigheter i DurTvå att grundregeln är att ingen ska ha behörighet till om man inte behöver den för sin tjänstgöring.

Ingen av de granskade polismyndigheternas tjänsteföreskrifter innehåller bestämmelser om hur behovsprövningen ska göras vid behörighetstilldelningen. Polismyndigheten i Skåne har uppgett att en

användares behörighetsnivå i DurTvå ska motsvara den utbildningsnivå som användaren har.

Behörighetsnivåer

Enligt RPSFS 1999:7, FAP 400-2 finns, som nämnts ovan, tre behörighetsnivåer i DurTvå. Alla tre behörighetsnivåer ger behörighet att läsa samtliga ärenden inom den egna myndigheten. Nivå ett ger dock inte behörighet att läsa åtkomstskyddade ärenden. Skillnaden i behörighetsnivåerna består därutöver i möjligheten att lägga till, ta bort eller ändra i ärenden. Användare med nivå ett kan endast utföra dessa åtgärder i ärenden som användaren har en aktiv roll i. Användare med behörighetsnivå två och tre kan lägga till, ta bort eller ändra uppgifter inom den egna enheten (inklusive eventuella underlydande enheter) respektive i alla ärenden vid myndigheten, förutom i de ärenden som är försedda med s.k. utökat åtkomstskydd.

Polismyndigheten i Norrland har uppgett att 74 användare har behörighetsnivå ett, att tre användare har behörighetsnivå två och att 815 användare har behörighetsnivå tre.

Polismyndigheten i Skåne har svarat att 2 855 användare har behörighetsnivå ett, att 680 användare har behörighetsnivå två och att 145 användare har behörighetsnivå tre.

Polismyndigheten i Uppsala län har uppgett att 424 användare har behörighetsnivå ett och att 324 användare har behörighetsnivå tre. Enligt polismyndighetens styrdokument använder myndigheten endast behörighetsnivåerna ett och tre.

Antalet användare med behörighet till respektive polismyndighets DurTvå inkluderar även eventuella användare vid andra myndigheter, exempelvis övriga polismyndigheter och Säkerhetspolisen.

Enligt polismyndigheterna i Skåne och Uppsala län ges de användare som anses ha behov av DurTvå behörighetsnivå ett. Övriga två behörighetsnivåer, i den mån de används vid myndigheten, ges bl.a. till förundersökningsledare och personer med chefsbefattning. Av Polismyndigheten i Norrbottens svar framgår att myndigheten normalt ger alla användare behörighetsnivå tre för att underlätta handläggningen över enhetsgränserna eftersom dessa samverkar, särskilt under s.k. jourtid.

Åtkomstskydd

Ett ärende i DurTvå kan åtkomstskyddas så att endast en begränsad krets användare kan ta del av uppgifterna i det. Ett åtkomstskyddat ärende kan endast öppnas av användare med behörighetsnivå ett om de är engagerade i

ärendet. Användare med behörighetsnivå två kan öppna alla ärenden inom sin och underlydande enhet trots att ärendena är åtkomstskyddade. Användare med behörighet tre kan ta del av uppgifter i alla ärenden vid myndigheten trots att de är åtkomstskyddade. Ett ärende kan även föras med s.k. utökat åtkomstskydd. Det innebär att ärendet inte är sökbart för någon annan än de användare som är engagerade i ärendet, oavsett vilken behörighet övriga användare har.

Vid Polismyndigheten i Norrbotten används åtkomstskydd endast i undantagsfall. Det är främst utredningar som rör vissa sexualbrott eller mycket grova brott som åsätts åtkomstskydd. Utökat åtkomstskydd används vid internutredningar.

Vid Polismyndigheten i Skåne föras anmälan med åtkomstskydd per automatik när det gäller brott med vissa brottskoder, t.ex. olika typer av sexualbrott mot underårig. I övrigt ansvarar förundersökningsledaren eller särskild undersökningsledare för att åtkomstskydd åsätts vid vissa brottstyper. Utökat åtkomstskydd används endast av internutredarna.

Polismyndigheten i Uppsala län har svarat att myndigheten inte har några skriftliga rutiner för vilka ärenden som ska föras med åtkomstskydd. Praxis är att de ärenden som rör barn, och till viss del även vuxna, som har utsatts för sexuella övergrepp åtkomstskyddas. Även andra ärenden av besvärande eller känslig natur kan föras med åtkomstskydd, exempelvis ärenden avseende grova våldsbrott, medialt uppmärksammade ärenden eller ärenden med anmälningar mot polisanställda. Utökat åtkomstskydd är polismyndigheten mycket restriktiv med att använda.

Omprövning av behörigheter

Polismyndigheten i Norrbotten har uppgett att behörigheterna i DurTvå omprövas en gång per år.

Polismyndigheten i Skåne har svarat att omprövning av behörigheter görs minst en gång varje år och med högst 18 månaders intervall. Dessutom omprövas en användares behörighet varje gång han eller hon byter tjänst.

Enligt Polismyndigheten i Uppsala län omprövas behörigheterna vid myndigheten vid de tillfällen då en enhetschef ansöker om ändrad behörighet för en användare eller då användaren byter funktion. I övrigt förekommer inte någon regelbunden revision av behörigheterna vid polismyndigheten.

Utbildning

Polismyndigheterna i Norrbotten och Uppsala har uppgett att användare som utbildas i DurTvå-användning får information om att de endast får ta del av sådana uppgifter de har behov av för sina arbetsuppgifter. Polismyndigheten i Skåne har svarat att sådan information lämnas i samband med nyanställning samt via en pop up-ruta vid varje inloggningstillfälle. Vid utbildning i DurTvå-användning är det upp till utbildaren att avgöra om nämnda information ska förmedlas.

5.2 Granskade loggutdrag

De granskade ärendena utgörs av utredningar om sexualbrott med målsägande under 18 år. Dessa ärenden har av nämnden bedömts vara särskilt känsliga från integritetssynpunkt. Gemensamt för alla de granskade polismyndigheterna är att användare från flera olika tjänstekategorier har varit aktiva i de utvalda ärendena. Det varierar stort mellan olika användare vid hur många tillfällen dessa har varit inne i ärendena. De granskade ärendena har enligt polismyndigheterna varit försedda med åtkomstskydd vid respektive polismyndighet under den granskade perioden.

Polismyndigheten i Norrbotten

I det ärende som granskats vid Polismyndigheten i Norrbotten har 34 användare varit aktiva under den granskade perioden enligt loggutdraget. Polismyndighetens bedömning är att de användare som tagit del av uppgifter i ärendet har haft behov av dessa för att lösa sina arbetsuppgifter.

Polismyndigheten i Skåne

I det ärende som granskats vid Polismyndigheten i Skåne har 27 användare varit aktiva under den granskade perioden enligt loggutdraget. Polismyndighetens bedömning är att de användare som tagit del av uppgifter i ärendet har haft behov av dessa för att lösa sina arbetsuppgifter.

Polismyndigheten i Uppsala län

I det ärende som granskats vid Polismyndigheten i Uppsala län har 29 användare varit aktiva under den granskade perioden enligt loggutdraget. Polismyndighetens bedömning är att de användare som tagit del av uppgifter i ärendet har haft behov av dessa för att lösa sina arbetsuppgifter.

6 NÄMNDENS BEDÖMNING

Ett av syftena med PDL är att möjliggöra att personuppgifter kan behandlas hos polisen i större system i stället för i flera separata register. Det är också polisens ambition att successivt samla de uppgifter som behandlas i polisens

verksamhet i större, centrala IT-system.³ Vid personuppgiftsbehandling i stora uppgiftssamlingar blir begränsningar av tillgängligheten för användarna ett viktigt integritetsskydd, vilket avspeglas i PDL. Utformningen av behörigheter utifrån tjänstemännens behov för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter blir därmed ett centralt verktyg för att upprätthålla integritetsskyddet vid behandling av personuppgifter enligt PDL.

Alltför vida behörigheter

Enligt nämndens uppfattning är behörigheterna i DurTvå alltför vida i sin utformning för att leva upp till de krav som ställs på begränsning av tillgången till personuppgifter i PDL. Alla användare som har tillgång till DurTvå vid en polismyndighet har möjlighet att ta del av uppgifter i samtliga ärenden vid myndigheten som inte är åtkomstskyddade. Behörighetsnivåerna två och tre ger tillgång även till vissa respektive alla åtkomstskyddade ärenden.

Åtkomstskyddet används sparsamt vid alla de granskade myndigheterna. PDL:s krav på att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter måste enligt nämndens mening innebära att behörigheterna ska differentieras i större utsträckning än vad som sker idag. I avvaktan på att DurTvå fullt ut ersätts av PUST eller något annat system förutsätter nämnden därför att möjligheten att åtkomstskydda ärenden används i större utsträckning än idag samt att tilldelning av de behörighetsnivåer som medger åtkomst till skyddade ärenden begränsas till ett minimum.

Behov av tydligare tjänsteföreskrifter

De granskade polismyndigheternas tjänsteföreskrifter uttrycker enligt nämnden inte tillräckligt tydligt att det är behovet för att kunna fullgöra arbetsuppgifterna som ska styra vilken typ av behörighet en användare får. De granskade polismyndigheterna bör åtgärda denna brist samt även i övrigt se till att föreskrifterna speglar gällande bestämmelser om behörigheter, exempelvis när det gäller regelbunden omprövning.

Rutinerna för behörighetstilldelning kan ifrågasättas

Mot bakgrund av PDL:s bestämmelse om begränsning av tillgången till personuppgifter kan särskilt rutinerna för behörighetstilldelning vid Polismyndigheten i Norrbotten ifrågasättas. Att generellt tilldela användarna vid myndigheten behörighetsnivå tre innebär att en majoritet av alla användare har möjlighet att ta del av uppgifter i ärenden som försetts med åtkomstskydd. Det är endast ärenden med utökat åtkomstskydd som inte är möjliga att se för användare med behörighetsnivå tre. Att de flesta användare innehar behörighetsnivå tre innebär att funktionen åtkomstskydd i praktiken blir

³ Prop. 2009/10:85 s. 60 f.

verkningslös när det gäller att begränsa tjänstemännens tillgång till personuppgifter. Enligt nämndens uppfattning utgör enbart den omständigheten att samarbetet mellan enheterna på myndigheten förenklas, t.ex. under jourtid, så som Polismyndigheten i Norrbotten anfört, inte ett tillräckligt skäl för att regelmässigt ge användare behörighetsnivå tre.

Även Polismyndigheten i Uppsala läns rutiner för behörighetstilldelning kan ifrågasättas. Att myndigheten endast använder behörighetsnivåerna ett och tre bör innebära att användare som i själva verket endast har behov av nivå två istället måste ges behörighet på nivå tre. Det betyder i så fall att de ges tillgång till alla ärenden vid myndigheten, även de som är åtkomstskyddade, och inte bara till ärenden vid den egna och eventuella underlydande enheter.

Omprövning av behörigheter måste ske regelbundet

PDL ställer högre krav än tidigare på att polismyndigheterna kontrollerar och följer upp tilldelningen av behörigheter.⁴ Av RPSFS 2009:4, FAP 174-1 12 kap. 2 § framgår också att varje polismyndighet minst en gång per år och med högst 18 månaders mellanrum ska göra en inventering av de behörigheter som gäller för de IT-system som myndigheten använder. Polismyndigheten i Uppsala län har uppgett att det inte sker någon regelbunden omprövning av de tilldelade behörigheterna vid myndigheten. Omprövning sker endast i samband med att en användare byter funktion eller då en enhetschef ansöker om förändrad behörighet för en användare. Nämnden förutsätter att Polismyndigheten i Uppsala län inför regelbunden omprövning av tilldelade behörigheter för att se till att dessa motsvarar användarnas behov för sitt arbete.

Granskade loggutdrag

När det gäller de granskade loggutdragen har nämnden särskilt noterat att så många som 27–34 användare har tagit del av uppgifter eller utfört andra åtgärder i de aktuella ärendena under den relativt korta tidsperiod som granskats. Alla de granskade ärendena får anses vara av särskilt känslig karaktär för de inblandade personerna eftersom de rör sexualbrott mot minderåriga och har varit åtkomstskyddade. Mot bakgrund av hur användarnas tjänster och deras arbetsuppgifter beskrivits av polismyndigheterna kan nämnden dock inte dra slutsatsen att någon av de användare som varit aktiva i respektive ärende saknat behov av det för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Nytt system

DurTvå håller successivt på att ersättas av det nya systemet PUST. PUST kommer till skillnad mot DurTvå inte att vara ett lokalt system. Vidare kommer

⁴ Prop. 2009/10:85 s. 271.

polisen den 1 januari 2015 att bli en myndighet, vilket ytterligare talar för att uppgiftssamlingar som PUST kommer att användas gemensamt i hela landet. Det kommer därmed sannolikt endast att vara behörigheter som begränsar användarnas möjligheter att ta del av uppgifter i systemet. För att integritetsskyddet som föreskrivs i PDL ska få avsedd effekt bedömer nämnden att det krävs en noggrann och betydligt mer differentierad utformning av behörigheterna för användarna i kommande system, än den som idag finns i DurTvå.

Sändlista:

Rikspolisstyrelsen
Polismyndigheterna

Kopia för kännedom:

Datainspektionen