



Behandlingen av personuppgifter i Länskriminalpolisen i Västra Götalands uppgiftssamlingar med spaningsfilmer

1 SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat en av Länskriminalpolisen i Västra Götalands (LKP) uppgiftssamlingar innehållande spaningsfilmer. Myndigheten bedömer att behandlingen av personuppgifter i uppgiftssamlingen bör ses över i några avseenden för att överensstämja med polisdatalagens (2010:361) (PDL) krav.

LKP uppmanas därför

- att i anslutning till varje ärende införa en särskild upplysning om för vilket ändamål uppgifterna i ärendet behandlas,
- att införa en tydlig upplysning som gör att användaren kan identifiera vilka personer i upptagningarna som inte är misstänkta i den mening som avses i 3 kap. 4 § PDL,
- att se till att berörd personal får utbildning om behandlingen av känsliga personuppgifter i både text och bild och att det införs särskilda rutiner för hur ett beslut om att registrera sådana uppgifter ska fattas, och
- att logga användares aktiviteter i uppgiftssamlingen samt att regelbundet följa upp loggningsuppgifterna för att säkerställa att användare endast tar del av information de behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Slutligen rekommenderar myndigheten LKP att upprätta rutinbeskrivningar som behandlar förutsättningarna för att göra personuppgifter gemensamt tillgängliga, vad som anses vara en känslig personuppgift, när känsliga personuppgifter får behandlas, när särskilda upplysningar ska framgå och när olika kategorier av personuppgifter ska gallras.

2 BAKGRUND

Det är vanligt att de brottsbekämpande myndigheterna använder sig av filmning med s.k. handmanövrerad kamera i en spaningsoperation. Spaning kan ske inom ramen för både förundersökning och inom ramen för underrättelseverksamhet. Oftast filmas misstänkta och personer som dessa träffar. Även filmning in i eller strax utanför bostäder eller andra privata

utrymmen förekommer. Vanligast är däremot att filmning äger rum i offentliga miljöer.¹

Övervakning genom handmanövrerad kamera är inte reglerad i lag, till skillnad från övervakning med fasta fjärrmanövrerade kameror som regleras i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och, såvitt gäller hemlig kameraövervakning, främst i 27 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna om behandling av personuppgifter i bl.a. PDL kan dock begränsa möjligheten att behandla uppgifter i ljud- och bildupptagningar.²

3 RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

3.1 Allmänt

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.³ PDL gäller även vid behandling av personuppgifter i ljud- och bildupptagningar.⁴ Enligt 2 kap. 4 § PDL är Polismyndigheten i Västra Götaland personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter myndigheten utför.

3.2 Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

I 2 kap. 7 och 8 §§ PDL anges de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet. De så kallade primära ändamålen i 2 kap. 7 § är uttömmande och anger bl.a. att det ska finnas ett behov av uppgifterna för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eller för att utreda brott. Bestämmelserna om för vilket ändamål uppgifter behandlas har en central roll i PDL. Genom ändamålen sätts ramen för vilken behandling som är tillåten.⁵ Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen påverkar bl.a. när personuppgifterna ska gallras och vilka särskilda upplysningar som ska framgå av registreringen.

3.3 Vissa personuppgifter får göras gemensamt tillgängliga

Vilka uppgifter som får göras gemensamt tillgängliga, dvs. är tillgängliga för mer än ett fåtal personer, regleras i 3 kap. 2 § PDL. Där framgår att uppgifter som förekommer i utredningsverksamhet alltid får göras gemensamt tillgängliga, medan uppgifter som förekommer i underrättelseverksamhet får göras gemensamt tillgängliga om de har samband med misstänkt brottslig

¹ SOU 2010:103 s. 258 f.

² A.a.s. 258.

³ Prop. 2009/10:85 s. 66.

⁴ Regeringen har i a. prop. s. 77 uttryckt att det ökade integritetsskyddet som uppnås genom att låta PDL:s bestämmelser också gälla för bild- och ljudupptagningar uppväger de eventuella problem som kan uppstå för polisen i fråga om polisens möjligheter att använda digital teknik.

⁵ A. prop. s. 97.

verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver eller sker systematiskt. Uppgifter som behövs för övervakning av en person får också göras gemensamt tillgängliga under vissa förutsättningar.

3.4 Särskilda upplysningar

Upplysning om det närmare ändamålet med personuppgiftsbehandlingen

Vid behandling av gemensamt tillgängliga uppgifter ska det enligt 3 kap. 3 § PDL genom en särskild upplysning eller på annat sätt framgå för vilket närmare ändamål personuppgifterna behandlas. En särskild upplysning behövs alltså inte i fall där det framgår av omständigheterna för vilket ändamål en uppgift behandlas, t.ex. genom att en uppgift behandlas i en förundersökning eller i ett särskilt underrättelseprojekt. I särskilt avgränsade register framgår det enligt förarbetena normalt av omständigheterna för vilket ändamål uppgifterna behandlas. När det gäller bild- eller ljudfiler innebär regleringen att respektive fil bör förses med en särskild upplysning om det närmare ändamålet, om detta inte framgår av sammanhanget.⁶

Upplysning om att personen inte är misstänkt

I 3 kap. 4 § första stycket PDL anges att, det vid behandling av gemensamt tillgängliga uppgifter som direkt kan hänföras till en person som inte är misstänkt för visst brott eller för att ha utövat eller komma att utöva viss brottslig verksamhet, genom en särskild upplysning eller på annat sätt ska framgå att personen inte är misstänkt. Om det framgår av omständigheterna att en uppgift avser en person som inte är misstänkt, behövs inte någon särskild upplysning. Om det inte framgår av sammanhanget kan det dock i anslutning till t.ex. en bildupptagning behövas en särskild upplysning om vilken eller vilka personer på upptagningen som är misstänkta i PDL:s mening. Därvid framgår det motsatsvis vilka personer som inte är misstänkta.⁷

Av punkten 5 a) i övergångsbestämmelserna till PDL framgår att bestämmelserna avseende särskild upplysning om att personen inte är misstänkt inte behöver tillämpas förrän den 1 januari 2015 om behandlingen sker i utredningsverksamhet, medan kravet gäller sedan den 1 mars 2012 vid behandling i underrättelseverksamhet.

3.5 Behandlingen av känsliga personuppgifter

Enligt 2 kap. 10 § första stycket PDL får uppgifter om en person 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). Det är alltså inte tillåtet att föra register över eller på annat sätt göra anteckningar om enskilda

⁶ A. prop. s. 147 f. och s. 339 f.

⁷ A. prop. s. 148 f.

enbart på den grunden att de utifrån något i paragrafen angivet förhållande kan hänföras till en viss kategori av människor.⁸

I 2 kap. 10 § andra stycket PDL anges i vilka situationer känsliga personuppgifter får behandlas. I styckets första led föreskrivs att uppgifter om en person, om de behandlas på annan grund, får kompletteras med sådana uppgifter som avses i första stycket när det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. Bestämmelsen innebär att om andra uppgifter samlas in i samband med t.ex. en förundersökning får dessa kompletteras med känsliga personuppgifter om det är av avgörande betydelse för utredningen. Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i begreppet ”absolut nödvändigt” måste behovet av att göra sådana kompletteringar prövas noga i det enskilda ärendet.⁹

Av 3 kap. 5 § första stycket PDL framgår att vid sökning i personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga får känsliga personuppgifter inte användas som sökbegrepp. Enligt bestämmelsens andra stycke hindrar detta inte att brottsrubriceringar eller uppgifter som beskriver en persons utseende används som sökbegrepp.

3.6 Loggning och tillgång till uppgifter

Enligt 2 kap. 11 § PDL ska tillgången till personuppgifter begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. 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. Loggning nämns som ett sätt för polisen att försäkra sig om att varje användare bara får del av den information han eller hon behöver.¹⁰

3.7 Bevarande och gallring av uppgifter

I 2 kap. 12 och 13 §§ samt 3 kap. 9-15 §§ PDL finns bestämmelser om bevarande och gallring av personuppgifter. Regleringen innebär bl.a. att uppgifter inte får bevaras under längre tid än vad som behövs för något eller några av de i lagen angivna ändamålen och att gallring av uppgifter som behandlas i underrättelseverksamhet ska ske senast tre eller fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes, beroende på den misstänkta brottslighetens svårighetsgrad. Om uppgifterna har samband med övervakning, ska gallring ske senast tio år efter samma tidpunkt. I utredningsverksamheten gäller enligt 3 kap. 10, 11 och 13 §§ ytterligare andra gallringsfrister. Av punkten 5 c) i övergångsbestämmelserna framgår dock att

⁸ A. prop. s. 325.

⁹ A. prop. a.st.

¹⁰ A. prop. s. 270 f.

de nämnda reglerna i 3 kap. PDL inte behöver tillämpas förrän den 1 januari 2015. I sådan verksamhet gäller för närvarande därför endast den generella bestämmelsen om att gallring ska ske när uppgifterna inte längre behövs för att utreda eller beivra brott.

4 GRANSKNINGEN

Nämndens granskning har genomförts i form av muntliga och skriftliga frågor som besvarats i samband med kansliets inspektion den 24 maj 2013. LKP har vid inspektionen beskrivit syftet med uppgiftssamlingen, vilka slags personuppgifter som registreras i uppgiftssamlingen och hur en registrering typiskt sätt går till. Vid inspektionen granskades även spaningsfilmer i sju olika ärenden som initierats efter den 1 mars 2012. I vissa ärenden förekom ett stort antal spaningsfilmer. En eller flera slumpmässigt utvalda spaningsfilmer granskades närmare i varje ärende. Totalt granskades 21 spaningsfilmer.

LKP har även på begäran skriftligen lämnat uppgifter om vilka aktiviteter i mappsystemet som loggas och hur aktiviteter i mappsystemet följs upp.

5 NÄMNDENS IAKTTAGELSER

5.1 Allmänt om uppgiftssamlingen

Inledningsvis kan konstateras att den elektroniska uppgiftssamlingen består av ett mappsystem. Mappsystemet innehåller ett antal mappar som återger ett unikt namn på ett ärende. Varje ärendemapp innehåller ett antal undermappar varav en i princip alltid har beteckningen Foto. I mappen Foto finns spaningsbilder och spaningsfilmer. Därutöver dokumenteras uppgifter från spaningsfilmerna och spaningsbilder i en elektronisk logg. Av loggen framgår bl.a. korta notiser om spaningen, t.ex. var och när spaningen ägde rum och beteckningar på vissa personer som är med på filmerna.

LKP har uppgett följande angående användningen av uppgiftssamlingen. Uppgiftssamlingen innehåller information om pågående och avslutade ärenden vid roteln för grov organiserad brottslighet. Det är rutin att spaningsfilmer och spaningsbilder läggs in i uppgiftssamlingen tillsammans med en kort notis i en logg som finns i varje ärende. Spaningsfilmer behövs för att kunna identifiera personer och nätverk, för att spanarna ska kunna hålla sig uppdaterade i de ärenden de arbetar med och för att bevara bevis och andra uppgifter som kan användas vid utredning av brott. Därutöver finns ett visst värde att bevara uppgifter om personer som ofta återkommer i utredningar. LKP saknar interna styrdokument och rutinbeskrivningar för hur personuppgifter ska hanteras i den uppgiftssamlingen.

5.2 Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen

LKP har uppgett att ändamålet med behandlingen av spaningsfilmerna i de flesta fall är att utreda brott men att filmer i vissa fall behandlas i underrättelseverksamhet. Ändamålet med behandlingen av filmerna framgår inte av uppgiftssamlingen, men en aktionsgruppsledare informerar spanarna i varje ärende om spaningen sker för att utreda brott eller i underrättelseverksamhet. Alla ärenden som rör förundersökning registreras även i ärendehanteringssystemet PUMA. Det går således att utläsa ur PUMA i vilka ärenden förundersökning inletts. Medarbetare på roteln grov organiserad brottslighet vet om ett ärende behandlas i ett ärende för att utreda brott eller i underrättelseverksamhet eftersom de informeras om pågående ärenden.

Vid inspektionen kunde företrädare för nämndens kansli konstatera att det i mappsystemet inte framgick för vilket ändamål uppgifterna i mappsystemet behandlas. På fråga framkom att i tre av sju granskade ärenden behandlades filmerna för underrättelseändamål.

5.3 Särskild upplysning om personen inte är misstänkt

Vid granskningen av spaningsfilmerna framkom att i några fall fanns flera personer med och att det inte gick att utläsa vem som inte var misstänkt. Däremot var det möjligt i de flesta fallen att avgöra vem eller vilka som var föremål för spaningen. I en av de granskade filmerna förekom en större grupp personer och det gick inte att utläsa vem eller vilka som var av intresse för utredningen.

5.4 Gemensamt tillgängliga personuppgifter

Enligt LKP görs det ingen prövning av om uppgifterna får göras gemensamt tillgängliga i enlighet med 3 kap. 2 § PDL. Det förutsätts att uppgifterna som förs in i mappsystemet kan göras gemensamt tillgängliga eftersom de allra flesta ärenden rör utredning av brott och för att roteln grov organiserad brottslighet enbart hanterar ärenden med koppling till grov organiserad brottslighet med högt straffvärde.

5.5 Behandlingen av känsliga personuppgifter

Inga registreringar av känsliga personuppgifter i text eller bild hittades vid kansliets granskning av spaningsfilmer. Enligt uppgift från LKP finns inga rutiner för identifiering av känsliga personuppgifter i bildmaterialet eller för att fatta särskilda beslut om en eventuell behandling av känsliga personuppgifter är absolut nödvändig. Det går att fritextsöka på känsliga personuppgifter i loggen och på filnamn.

5.6 Loggning och tillgång till uppgifter i mappsystemet

Uppgifterna i mappsystemet är gemensamt tillgängliga men avskilda från polisens centrala system. Ett sjuttioal personer har tillgång till uppgifterna. Enligt uppgift från LKP förekommer ingen loggning i systemet på användarnivå.

5.7 Gallring

De äldsta uppgifterna i mappsystemet är från år 2010. Enligt LKP har någon egentlig gallring inte skett och äldre avslutade ärenden läggs i en arkivmapp som alla användare har tillgång till. Polismyndigheten ska inleda ett projekt som syftar till att upprätta gallringsrutiner avseende personuppgifter i mappsystemet.

6 NÄMNDENS BEDÖMNING

6.1 Det närmare ändamålet med personuppgiftsbehandlingen ska framgå

Bestämmelserna om för vilket ändamål uppgifter behandlas har en central roll i PDL, bl.a. gäller olika bestämmelser om upplysningar och gallring när personuppgifterna behandlas för ändamålet att utreda brott respektive för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Det finns både integritetsskyddsskäl och verksamhetsskäl som motiverar PDL:s krav på att det ska framgå i systemet för vilket närmare ändamål en uppgift har gjorts gemensamt tillgänglig. I förarbetena anges bl.a. att en upplysning om ändamålet med behandlingen kan vara en förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska kunna kontrollera att viss behandling är berättigad och sker i enlighet med lagens bestämmelser. Vidare anges att information om ändamålet med behandlingen också är viktig för att de tjänstemän som får tillgång till personuppgifter ska kunna värdera uppgifterna korrekt och använda sig av dem på ett effektivt och lagenligt sätt.¹¹

Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen i och från spaningsfilmerna är i de flesta fall att utreda brott men i vissa fall att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det går inte att i mappsystemet urskilja om en spaningsfilm är upptagen inom ramen för en förundersökning eller i underrättelseverksamhet.

Det faktum att det inte framgår av mappsystemet vilka uppgifter som behandlas för vilket ändamål kommer bl.a. att försvåra för LKP att genomföra en effektiv och differentierad gallring på det sätt som krävs enligt PDL. Det försvårar också en effektiv tillsyn. För att syftena med regleringen ska

¹¹ A. prop. s. 149

uppfyllas bedömer nämnden att det bör framgå i vart fall i anslutning till varje ärende om upptagningarna i ärendet lagras för utrednings-, underrättelse- eller andra ändamål. Att ändamålet framgår i ett annat system är inte tillräckligt för att uppfylla PDL:s krav på särskild upplysning. Nämnden uppmanar därför LKP att i anslutning till varje ärende införa en särskild upplysning om för vilket närmare ändamål uppgifterna i de aktuella upptagningarna behandlas.

I de fall upptagningarna i ett visst ärende lagras för flera olika ändamål bör också detta framgå. En analys måste i dessa fall göras av tillämpliga upplysnings- och gallringsbestämmelser, varvid de regler som innebär det mest långtgående integritetsskyddet lämpligen bör tillämpas.

6.2 Det ska framgå vilka personer som inte är misstänkta

Av de flesta granskade spaningsfilmerna framgår vilka personer på filmen som på något sätt är intressanta ur ett spaningsperspektiv. Det framgår dock inte om dessa är intressanta enbart på grund av sin relation till den misstänkte eller på grund av att de själva är misstänkta för visst brott eller för att ha utövat eller komma att utöva viss brottslighet. För närvarande ska sådan upplysning finnas för personuppgiftsbehandling som sker i underrättelseverksamhet och senast den 1 januari 2015 i utredningsverksamhet. Nämnden uppmanar därför LKP att införa en tydlig upplysning som möjliggör för användaren att identifiera vilka personer i upptagningarna som inte är misstänkta för att komma att utöva viss brottslig verksamhet i den mening som avses i 3 kap. 4 § PDL.

6.3 Prövning av om uppgifterna får göras gemensamt tillgängliga

De personuppgifter som roteln för grov organiserad brottslighet behandlar för att utreda brott kan alltid göras gemensamt tillgängliga enligt 3 kap. 2 § första stycket tredje punkten PDL. Uppgifter som förekommer i underrättelseverksamhet får göras gemensamt tillgängliga enligt 3 kap. 2 § första stycket första punkten PDL om de har samband med misstänkt brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver, eller sker systematiskt. Eftersom roteln för grov organiserad brottslighet behandlar personuppgifter i underrättelseverksamhet för att bekämpa allvarlig brottslig verksamhet med högt straffvärde är det nämndens uppfattning att någon formaliserad prövning av om uppgifterna får göras gemensamt tillgängliga i det enskilda fallet inte behöver göras. Personalen vid roteln bör dock uppmärksammas på PDL:s krav i detta avseende, lämpligen i rutinbeskrivningar eller liknande.

6.4 Rutiner för hanteringen av känsliga personuppgifter ska finnas

Även om att det sällan torde förekomma att bildupptagningarna innehåller känsliga personuppgifter är det viktigt att de som för in uppgifter i mappsystemet kan identifiera känsliga personuppgifter i filmupptagningarna.

Eftersom lagstiftaren har förutsatt att en noggrann prövning måste ske i varje enskilt fall av om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen att registrera en känslig personuppgift, ska också särskilda rutiner upprättas för hur det beslutet ska fattas. Nämnden uppmanar därför LKP att se till att berörd personal får utbildning avseende känsliga personuppgifter i både text och bild och att införa särskilda rutiner för hur ett beslut om att registrera sådana uppgifter ska fattas.

6.5 Tillgång till och sökning på uppgifter i mappsystemet

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 informationen. Loggning nämns som ett sätt för polisen att tillförsäkra sig om att varje användare bara får del av den information han eller hon behöver.¹² För att loggning ska bli det centrala verktyg för att upprätthålla integritetsskyddet som förutsätts i PDL, måste loggutvärdering ske frekvent och såväl förebyggande som reaktivt. Att sådana kontroller sker med viss frekvens – och att användarna är medvetna om detta – är ett viktigt sätt att skydda de registrerades integritet.

Nämnden uppmanar därför LKP att logga användares aktiviteter i uppgiftssamlingen samt att regelbundet följa upp loggningsuppgifterna för att säkerställa att användare endast tar del av information de behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

6.6 Gallring och dokumentation av rutinbeskrivningar

Bestämmelserna i PDL ställer höga krav på en differentierad gallring, bl.a. beroende på ändamålet med personuppgiftsbehandlingen och den misstänkta brottslighetens svårighetsgrad. Nämnden ser därför positivt på att LKP ska tillsätta en arbetsgrupp som bl.a. ska se över gallringsrutiner avseende personuppgifter i mappsystemet. Eftersom mappsystemet innehåller uppgifter som är registrerade år 2010 och senare har nämnden inte funnit att någon film borde ha gallrats vid tidpunkten för inspektionen.

För att LKP ska uppfylla de krav som ställs i PDL rekommenderar nämnden att myndigheten upprättar rutinbeskrivningar som innehåller förutsättningarna för att göra uppgifter gemensamt tillgängliga, vad som anses vara en känslig personuppgift, när sådana får behandlas, när särskilda upplysningar ska framgå och när olika kategorier av personuppgifter ska gallras.

¹² A. prop. s. 270 f.

6.7 Enskilda ärenden

Nämnden har inga anmärkningar avseende de granskade spaningsfilmerna, utöver vad som framgår av de allmänna synpunkterna.

Sändlista:

Polismyndigheten i Västra Götaland

Kopia för kännedom:

RPS (personuppgiftsombudet)

Datainspektionen