



Uppföljning av Polismyndigheten i Skånes behandling av personuppgifter i uppgiftssamlingen benämnd Kringresande

1 SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har följt upp vilka åtgärder som Polismyndigheten i Skåne har vidtagit med anledning av nämndens uttalande den 15 november 2013 rörande uppgiftssamlingen Kringresande.

Nämnden konstaterar att polismyndigheten har beslutat att avsluta och gallra uppgiftssamlingen Kringresande, som nämnden tidigare har bedömt som olaglig i flera avseenden. Två kopior av uppgiftssamlingen har dock sparats för att kunna besvara frågor om förekomst. Ett mycket begränsat antal personer har tillgång till dessa kopior och de används inte i den brottsbekämpande verksamheten.

En ny uppgiftssamling benämnd Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige har skapats, där en mindre andel av de personuppgifter som fanns i uppgiftssamlingen Kringresande återfinns. Nämnden bedömer att personuppgiftsbehandlingen i den nya uppgiftssamlingen är laglig, även om granskningen visat på vissa brister när det gäller loggning och utformningen av uppgifter som beskriver personers utseende.

Nämnden konstaterar att polismyndigheten har vidtagit åtgärder inom alla de områden där nämnden uttalat kritik mot uppgiftssamlingen Kringresande. Polismyndigheten har även genomfört en övergripande översyn av all personuppgiftsbehandling vid myndigheten.

Nämnden förutsätter att den nya Polismyndigheten som bildas vid årsskiftet åtgärdar de brister som har uppmärksammats vid granskningen. Den nya Polismyndigheten måste också säkerställa att motsvarande problem inte förekommer i underrättelseverksamheten i övriga delar av landet.

2 BAKGRUND

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutade den 15 november 2013 uttalandet Polismyndigheten i Skånes behandling av personuppgifter i uppgiftssamlingen benämnd Kringresande (dnr 173-2013).

I uttalandet konstaterade nämnden sammanfattningsvis följande brister i uppgiftssamlingen.

- Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen i uppgiftssamlingen Kringresande var alltför vitt för att kunna ligga till grund för insamling och annan behandling av personuppgifter. Följaktligen var inte heller kravet på angivande av det närmare ändamålet med personuppgifterna uppfyllt.
- Det fanns inte ett behov av en så omfattande registrering av personuppgifter.
- Det saknades ett tillräckligt samband mellan den av polismyndigheten angivna brottsligheten och ett stort antal av personuppgifterna.
- Tillgången till personuppgifter hade inte begränsats till varje tjänstemans behov.
- Ingen loggning hade förekommit när personuppgifter behandlades.
- Det gick inte att avgöra om gallring hade förekommit. Om gallring ägt rum, hade polismyndigheten i vart fall inte gallrat i tillräcklig utsträckning.
- Det saknades upplysningar om vilka personer som inte var misstänkta.

Nämnden beslutade därefter, i december 2013, att utreda vilka åtgärder Polismyndigheten i Skåne (polismyndigheten) vidtagit eller avsåg att vidta med anledning av de påpekanden nämnden gjort i sitt uttalande.

För en utförligare beskrivning av bakgrunden och de rättsliga utgångspunkterna hänvisas till nämndens uttalande den 15 november 2013 (dnr 173-2013).

3 GRANSKNINGEN

Polismyndigheten har skriftligen besvarat de frågor som nämnden ställt med anledning av nämndens uppföljning. Vid två tillfällen har delar av nämndens kansli genomfört inspektion vid polismyndigheten. Nämnden har tagit del av

ett flertal styrdokument som numera gäller för personuppgiftsbehandlingen i polismyndighetens underrättelseverksamhet. Nämnden har vidare kontrollerat om ett urval av de personuppgifter som förekommer i uppgiftssamlingen Kringresande även finns med i en ny uppgiftssamling som benämns Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige.

4 VAD GRANSKNINGEN HAR VISAT

4.1 Uppgiftssamlingen Kringresande

Den 22 november 2013 beslutade polismyndigheten att uppgiftssamlingen Kringresande skulle avslutas. Polismyndigheten har lämnat följande upplysningar om uppgiftssamlingen. Uppgiftssamlingen har gått igenom varvid en bedömning gjorts av vilka personuppgifter som det fortfarande finns behov av att behandla. Uppgiftssamlingen används endast för att besvara frågor från personer som vill veta om de förekommer i den. Under hösten 2014 har omkring 10–12 personer hört av sig dagligen med sådana frågor. Det finns ett behov av att ha kvar uppgiftssamlingen för att kunna besvara dessa frågor. De tjänstemän som arbetar med att besvara frågorna har tillgång till uppgifterna i pappersform. Utöver papperskopior finns uppgiftssamlingen även på ett USB-minne, som endast en tjänsteman har tillgång till. Avsikten är att uppgiftssamlingen Kringresande ska raderas i dess helhet, oavsett lagringsmedium, när behovet att besvara allmänhetens frågor inte längre kvarstår.

4.2 Uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige

Tillkomst

Samtidigt som polismyndigheten beslutade att avsluta uppgiftssamlingen Kringresande beslutades att en ny gemensamt tillgänglig uppgiftssamling skulle skapas. Enligt beslutet skulle polismyndigheten vid skapandet av den nya uppgiftssamlingen beakta de synpunkter nämnden lämnade i sitt uttalande över uppgiftssamlingen Kringresande. En arbetsgrupp tillsattes för att genomföra beslutet.

Den 13 december 2013 beslutade polismyndigheten att upprätta uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige. Ändamålet för den nya uppgiftssamlingen anges utförligt i beslutet. Sammanfattningsvis anges ändamålet vara att kartlägga personer som har samband med organiserad seriebrottslighet i södra Sverige i syfte att upptäcka, förhindra och förebygga brottslig verksamhet.

Polismyndigheten har uppgett att samtliga personuppgifter i uppgiftssamlingen Kringresande har gått igenom och att en bedömning har gjorts av vilka

uppgifter som det fortfarande finns behov av att behandla. Behovet har bedömts mot ändamålet med den nya uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige. Bedömningen har gjorts med beaktande av uppgifter i andra uppgiftssamlingar som polismyndigheten har tillgång till, exempelvis polisens allmänna spaningsregister, ASP. Genomgången har resulterat i att en mindre andel av personuppgifterna i uppgiftssamlingen Kringresande även behandlas i uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige.

Enligt polismyndigheten har inga uppgifter om barn under 13 år eller avlidna personer förts över från uppgiftssamlingen Kringresande till den nya uppgiftssamlingen.

Polismyndigheten har beslutat en instruktion för registrering av personuppgifter i uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige. Av instruktionen framgår bland annat att den som registrerar uppgifter ska säkerställa att uppgifterna följer det syfte och ändamål som är beslutat för uppgiftssamlingen och att uppgifter som läggs in förses med upplysning om att personen inte är misstänkt för brottslig verksamhet, om så är fallet. Dessutom anges kriterier i instruktionen för vilket slags samband med brottslig verksamhet som ska föreligga för att uppgifter ska få behandlas i uppgiftssamlingen.

Uppgiftssamlingens utseende

Personuppgiftsbehandlingen i den nya uppgiftssamlingen sker både i systemet SURFA2 och i filer i en mappstruktur på den så kallade X-servern.

SURFA2 är en IT-plattform som har tagits fram av Rikspolisstyrelsen. SURFA2 ska underlätta för polismyndigheterna att behandla information och personuppgifter i enlighet med polisdatalagen (2010:361) (PDL). Den polismyndighet som för in eller på annat sätt behandlar personuppgifter i en uppgiftssamling i SURFA2 har personuppgiftsansvar för behandlingen.

I SURFA2 kan information till exempel delas, länkas, bearbetas, visualiseras och sorteras genom att kopplas till olika typer av kategorier. En uppgift måste alltid kopplas till en eller flera uppgiftssamlingar i SURFA2. En användare kan bara se information som finns i uppgiftssamlingar som han eller hon har tilldelats behörighet till. På så vis begränsas användarnas tillgång till uppgifter i SURFA2.

I SURFA2 kan uppgifter om en person visas i ett länkschema. En person kan vara länkad exempelvis till andra personer, fordon, händelser eller dokument. Användaren kan, förutsatt att han eller hon har behörighet till uppgifterna, även

se om andra personer har länkar till objekten. Beroende på vilken typ av länk som finns mellan två objekt framgår på vilket sätt objekten bedöms ha samband med varandra. Det kan till exempel röra sig om två personer som misstänks ha begått brott tillsammans.

X-servern används vid viss bearbetning och analys av uppgifter som inte är möjlig att genomföra i SURFA2. Endast vissa tjänstemän vid polismyndigheten har tillgång till X-servern. Bearbetningen på X-servern kan utföras i exempelvis Excel eller i särskilda analysprogram. Till skillnad från SURFA2 har X-servern inte några särskilda funktioner som är anpassade till de krav som PDL ställer.

På X-servern är informationen om en person mer fragmentarisk än i SURFA2. Endast de uppgifter som behöver bearbetas förs över till X-servern. När uppgifterna är färdigbearbetade överförs resultatet till SURFA2. För att få en fullständig bild över en registrerad person behöver man titta i SURFA2.

Polismyndigheten har tagit fram en metodhandbok som beskriver hur mappstrukturen på X-servern ska utformas, bland annat för att underlätta gallring och kontroll. Syftet med utformningen av mappstrukturen är även att ändamålet med personuppgiftsbehandlingen ska tydliggöras.

Ändamål, behov och samband med misstänkt brottslighet

Som nämnts ovan har ändamålet för den nya uppgiftssamlingen, enligt beslutet den 13 december 2013, angetts vara att kartlägga personer som har samband med organiserad seriebrottslighet i södra Sverige i syfte att upptäcka, förhindra och förebygga brottslig verksamhet. Med organiserad seriebrottslighet menas enligt beslutet främst stöld, rån och annan tillgreppsbrotslighet samt bedrägeribrottslighet och annan oredlighet. Även alkoholbrottslighet, tobaksbrottslighet och vapenbrottslighet kan omfattas. I beslutet anges även ett närmare ändamål med uppgiftssamlingen. Det anges exempelvis vad kartläggningen av personer mer konkret syftar till.

Enligt polismyndigheten finns ett behov av att kartlägga vissa personer som kan antas ha samband med sådan typ av misstänkt brottslighet som uppgiftssamlingen avser. Behovet har bedömts utifrån de uppgifter om de aktuella personerna som finns tillgängliga för polismyndigheten.

Ej misstänkta personer

Både i SURFA2 och på X-servern anges om en person inte är misstänkt. I SURFA2 görs det genom att alternativet "NEJ" väljs i en så kallad rollänk, som är kopplad till den aktuella personen. På X-servern anges att en person inte är

misstänkt på olika sätt beroende på i vilken programvara uppgifterna förekommer. En instruktion har tagits fram för hur det ska framgå att personer inte är misstänkta i SURFA2 och på X-servern.

Behörighetsbegränsning och loggning

Ansökan om behörighet till uppgiftssamlingen ska göras av lägst sektionschef och beslutas av chefen för kriminalunderrättelsetjänsten på länskriminalavdelningen. Omprövning av behörigheter ska ske löpande samt när medarbetare byter arbetsuppgifter.

En översyn av behörigheterna ska också göras årligen. Översynen ska redovisas i en promemoria som tillförs beslutet om en gemensamt tillgänglig uppgiftssamling. Polismyndigheten har sedan nämndens uttalande gjort en generell översyn av tjänstemännens tillgång till uppgifter i underrättelseverksamheten och minskat antalet personer som har tillgång till vissa uppgifter.

Det är 45 personer som har tillgång till uppgifterna i uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige. Av dessa kan 21 personer även registrera uppgifter.

Automatisk loggning sker i SURFA2 genom anslutning till centrala säkerhetsloggen vid Rikspolisstyrelsen, som är ett system för att samla in och analysera loggar från polisens IT-system. Logguppföljning sker om misstanke om felaktig användning uppkommer.

Automatisk loggning är inte tekniskt möjlig på X-servern. Där sker i stället manuell loggning, genom att användarna på ett särskilt formulär skriver ner vilka åtgärder de vidtagit.

Gallring

SURFA2 har en funktion som möjliggör automatisk gallring. Gallringstiden beräknas från tiden då uppgifter om en person senast lades till. När uppgifterna ska gallras beror på vilket slags brottslig verksamhet uppgifterna har samband med.

Det finns ingen automatisk gallringsfunktion på X-servern. Gallring måste därför ske manuellt genom att en tjänsteman bedömer om förutsättningar finns att bevara uppgifterna eller om de ska gallras. En genomgång av uppgifterna på X-servern ska enligt polismyndigheten ske årligen. Genomförd gallring ska dokumenteras i en promemoria som tillförs beslutet om en gemensamt tillgänglig uppgiftssamling.

Polismyndigheten har tagit initiativ till vissa tekniska förändringar av X-servern som skulle kunna möjliggöra automatisk gallring i ökad utsträckning.

Känsliga personuppgifter och uppgifter om barn

Polismyndigheten har infört en rutin att lägst sektionschef vid kriminalunderrättelsetjänsten måste godkänna att känsliga personuppgifter¹ registreras. Beslut om att behandla känsliga personuppgifter och skälen för beslutet ska enligt rutinen dokumenteras såväl i SURFA2 som på X-servern.

Även för registrering av uppgifter om personer under 13 år krävs enligt gällande rutin att lägst sektionschef vid kriminalunderrättelsetjänsten fattar beslut och att beslutet dokumenteras.

Intern kontroll

Enligt polismyndigheten har en arbetsgrupp tidigare sökt igenom alla excelfiler på X-servern i syfte att säkerställa att personuppgiftsbehandlingen i dessa sker i enlighet med PDL. Polismyndigheten har under hösten 2014 genomfört ytterligare intern kontroll avseende personuppgiftsbehandlingen i underrättelseverksamheten och dess förenlighet med PDL.

Polismyndigheten har utökat tjänsten som personuppgiftsombud vid myndigheten, som tidigare varit en deltidstjänst, till att omfatta heltid. Polismyndigheten har beslutat att förordna en personuppgiftskontrollant med uppgift att genomföra intern kontroll av personuppgiftsbehandlingen vid myndigheten.

Övrigt

I beslutet om uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige anges att de tjänstemän som arbetar med uppgiftssamlingen har genomgått utbildning i PDL. Polismyndigheten planerar att genomföra ytterligare utbildning avseende personuppgiftsbehandling under 2015.

Polismyndigheten har uppgett att det efter nämndens uttalande den 15 november 2013 har gjorts en översyn även av den personuppgiftsbehandling som sker i andra delar av verksamheten än i underrättelseverksamheten.

Nämnden har i uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige, i systemet SURFA2, sökt på orden ”rom” och ”zigenare”. Ordet

¹ Med känsliga personuppgifter avses uppgifter om en persons ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv.

”rom” gav inte någon träff. Sökningen på ”zigenare” gav sex träffar. Orden förekommer i tips och upplysningar som lämnats till polismyndigheten av allmänheten eller av andra polismyndigheter. Det rör sig om uppgifter om signalement som ännu inte kan kopplas till en viss person. Efter det att nämnden redovisat sökresultatet för polismyndigheten har myndigheten uppgett att den anser att ordet ”zigenare” inte tillför något i en signalementsbeskrivning och att detta ord nu har raderats.

5 NÄMNDENS BEDÖMNING

5.1 Uppgiftssamlingen Kringresande

Polismyndigheten använder numera uppgiftssamlingen Kringresande endast för att ge besked till personer som vill veta om de förekommer i uppgiftssamlingen. De brister nämnden pekat på avseende uppgiftssamlingen Kringresande kvarstår visserligen i huvudsak så länge uppgiftssamlingen bevaras. Så länge det finns ett behov av uppgifterna för att kunna besvara frågor från allmänheten är det dock rimligt att uppgiftssamlingen finns kvar, med den starka behörighetsbegränsning som polismyndigheten tillämpar.

5.2 Uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige

Ändamål, behov och samband med misstänkt brottslighet

Enligt PDL måste polismyndigheten redan vid insamlandet av personuppgifter ha klart för sig för vilket närmare preciserat ändamål som insamlingen sker. Det övergripande ändamålet för uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige är att upptäcka, förhindra och förebygga viss brottslig verksamhet. Därutöver preciseras det närmare ändamålet till att omfatta en viss typ av organiserad brottslighet som innefattar vissa uppräknade brott. Vidare anges vilken form av samband personer ska ha med den beskrivna brottsligheten för att få registreras. Enligt nämndens bedömning får ändamålet anses tillräckligt preciserat för att uppfylla PDL:s krav.

Beträffande de uppgifter nämnden kontrollerat framgår att de behandlas för det av polismyndigheten angivna närmare ändamålet. Det framgår exempelvis genom de händelser, andra personer och objekt som de kontrollerade personerna är länkade till samt, i förekommande fall, den brottslighet de tidigare kunnat kopplas samman med.

En förutsättning för att polisen ska få behandla personuppgifter är att det finns ett behov av uppgifterna. Nämnden har i detta avseende kontrollerat behandlingen av uppgifter om vissa av de personer som även finns med i uppgiftssamlingen Kringresande. Beträffande dessa personer framgår

exempelvis vilken misstänkt brottslighet personerna kan antas ha samband med och vilken typ av samband det rör sig om. Såvitt framgår finns ett behov av att behandla uppgifter om dessa personer och behovet svarar mot det närmare ändamålet med uppgiftssamlingen.

Vid kontrollslagning avseende ett urval av de personuppgifter som förekom i uppgiftssamlingen Kringresande konstaterade nämnden att de flesta av dessa uppgifter inte finns med i den nya uppgiftssamlingen.

Ej misstänkta personer

I PDL ställs krav på att det vid behandling av uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga ska framgå om en uppgift avser en person som inte är misstänkt.

Polismyndigheten har infört en rutin för att ange att en person inte är misstänkt. Avseende de uppgifter nämnden granskat har det på ett tydligt sätt framgått om uppgifterna avsett personer som inte är misstänkta för brott.

Tillgången till uppgifter och loggning

Enligt PDL ska tillgången till personuppgifter begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Nämnden ser positivt på att polismyndigheten gjort en översyn av tjänstemännens tillgång till uppgifter i kriminalunderrättelsetjänsten. Det är vidare tillfredsställande att behörigheter omprövas löpande, och inte endast i samband med byte av arbetsuppgifter.

Genom införandet av PDL ställs högre krav än vad som gällde tidigare på att polisen genom tekniska åtgärder begränsar den enskilde tjänstemannens tillgång till information. Loggning är ett sätt för polisen att försäkra sig om att varje användare bara får del av den information han eller hon behöver. Tillsammans med behörighetsbegränsning utgör loggning ett centralt verktyg för att upprätthålla integritetsskyddet vid personuppgiftsbehandling enligt PDL.

SURFA2 är anslutet till centrala säkerhetsloggen vid Rikspolisstyrelsen. För att logguppföljning ska utföras vid säkerhetsloggen krävs att polismyndigheten beställer sådan. Polismyndigheten har uppgett att logguppföljning i SURFA2 endast görs efter misstanke om otillåten användning. För att loggning ska bli det centrala verktyg för att upprätthålla integritetsskyddet som förutsätts i

förarbetena till PDL² krävs dock att loggutvärdering sker frekvent och såväl förebyggande som reaktivt.

Automatisk loggning är enligt polismyndigheten inte tekniskt möjlig avseende den personuppgiftsbehandling som sker på X-servern. I stället har polismyndigheten infört en rutin där användarna på ett särskilt formulär ska anteckna vilka åtgärder de har vidtagit.

När det gäller en från integritetssynpunkt så känslig verksamhet som den personuppgiftsbehandling som sker på X-servern är det särskilt viktigt att det finns en fungerande och säker loggning. Det måste till exempel vara möjligt att i efterhand kunna kontrollera vilka tjänstemän som har behandlat uppgifter på servern. Det förutsätter enligt nämnden automatisk loggning. Det finns alltid en större risk för missbruk eller fel vid en manuell hantering. Nämnden förutsätter att personuppgiftsbehandlingen i alla delar av underrättelseverksamheten ordnas på ett sådant sätt att automatisk loggning kan ske.

Gallring

Uppgifter som inte längre behövs för något av de i PDL tillåtna ändamålen ska gallras. Därutöver finns bestämmelser som anger den längsta tid en uppgift får bevaras. Gallringsfristerna i PDL har satts till ett, tre, fem eller tio år, beroende på vad uppgiften gäller.

På X-servern är automatisk gallring inte tekniskt möjlig. Polismyndigheten har infört en rutin för att säkerställa att gallring sker manuellt. Det finns inget krav i PDL på att gallring ska ske automatiskt. Manuell gallring kräver dock att uppgifterna är ordnade på ett sådant sätt att de uppgifter som är aktuella för gallring lätt kan överblickas.

Vid registreringen av uppgifter i SURFA2 avseende de personer som även förekommer i uppgiftssamlingen Kringresande börjar gallringsfristen löpa från den tidpunkt då uppgifterna lagts in i SURFA2. Det kan i och för sig vara förenligt med PDL att en ny gallringsfrist gäller för uppgifter som samlats in för ett ändamål och sedan börjat behandlas för ett annat ändamål. Detta förutsätter dock att gallringsfristen i SURFA2 grundar sig på en för ändamålet ny registrering av uppgifter om personen och inte på en rent systemadministrativ åtgärd.

Nämnden bedömer att det vid införandet av uppgifter i uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige finns förutsättningar att låta en ny gallringsfrist löpa. Nämnden vill dock betona vikten av att en kontinuerlig

² Prop. 2009/10:85 s. 270.

bedömning görs av om det finns ett fortsatt behov av uppgifterna, även innan den slutliga gallringstidpunkten inträder. Finns inte längre något sådant behov måste uppgifterna gallras omedelbart. Det bör även uppmärksammas att olika gallringsfrister kan gälla för uppgifter som finns i samma dokument i SURFA2.

Övrigt

De sex träffar som sökningen på ordet ”zigenare” i uppgiftssamlingen Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige genererat avser beskrivningar av ännu ej identifierade personer. De kan därför inte anses utgöra känsliga personuppgifter. Nämnden vill dock påpeka att så snart en person på något sätt kan knytas till beskrivningarna kommer dokumenten att innehålla känsliga personuppgifter, vilka bara får behandlas som ett komplement till annan behandling och bara om det är absolut nödvändigt. Uppgifter som beskriver en persons utseende ska vidare utformas på ett objektivet sätt med respekt för människovärdet. I underrättelseverksamheten torde det sällan vara nödvändigt att exakt återge ordalydelsen i uppgifter som lämnats till polismyndigheten om dessa innehåller kränkande beskrivningar. Polismyndigheten har efter nämndens påpekande uppgett att samtliga träffar på ordet ”zigenare” som nämnden uppmärksammat nu har gallrats. Nämnden förutsätter dock att rutinerna när det gäller utformningen av uppgifter som beskriver personers utseende ses över.

Avslutande kommentarer

Den 1 januari 2015 kommer de nuvarande polismyndigheterna att slå samman till en ny myndighet. Nämnden förutsätter att den nya Polismyndigheten åtgärdar de brister som har uppmärksamats vid granskningen och säkerställer att motsvarande problem inte förekommer i underrättelseverksamheten i övriga delar av landet.

Sändlista:

Polismyndigheten i Skåne
Rikspolisstyrelsen

Kopia för kännedom:

Datainspektionen