

Polismyndigheten  
Box 12256  
102 26 Stockholm

## **Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) - Polismyndighetens behandling av personuppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret**

### **Datainspektionens beslut**

1. Datainspektionen konstaterar att Polismyndigheten, genom myndighetens gallringsrutiner och tillämpningen av den s.k. visuella gallringen, behandlar personuppgifter i belastningsregistret i strid med 16-18 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister.

Datainspektionen förelägger Polismyndigheten dels att upphöra med den s.k. visuella gallringen av uppgifter i belastningsregistret, dels att införa rutiner som säkerställer att tidpunkterna för gallring i 16-18 §§ lagen om belastningsregister lagrum efterlevs.

2. Datainspektionen konstaterar att Polismyndighetens rutiner, som innebär att utdrag ur belastningsregistret innehållande mycket känslig information skickas med B-post till den registrerades folkbokföringsadress, strider mot 31 § personuppgiftslagen.

Datainspektionen förelägger Polismyndigheten dels att upphöra med att skicka utdrag ur belastningsregistret som innehåller mycket känslig information med B-post till den registrerades folkbokföringsadress, dels att ändra på rutinerna för utskick på så sätt att rutinerna beaktar vad Datainspektionen har framfört i detta tillsynsärende (s. 7-8 ) avseende befordringssätt i förhållande till utdragens känslighet.

## Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen genomförde den 26 maj 2014 en inspektion i Kiruna hos dåvarande Rikspolisstyrelsen och dess RPU-sektion. Syftet med inspektionen var dels att kontrollera personuppgiftsbehandlingen i belastningsregistret och misstankeregistret, dels att följa upp två tidigare tillsynsärenden (dnr 1937-2013 och 175-2013) i vilka Datainspektionen riktat kritik mot hur Rikspolisstyrelsen hanterar en begäran från enskild om utdrag ur belastningsregistret.

Datainspektionen har fört protokoll över inspektionen. Rikspolisstyrelsen har beretts tillfälle att yttra sig över protokollet samt ombetts att särskilt redogöra för hanteringen av utskick av utdrag ur belastningsregistret till enskild. Rikspolisstyrelsen har den 8 september 2014 yttrat sig över protokollet och den 1 oktober 2014 yttrat sig angående hanteringen av utskick av utdrag till enskild.

Den 1 januari 2015 trädde en ny organisation för polisen ikraft. Samtliga regionala polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen gick då upp i en ny myndighet, den nya Polismyndigheten. Efter ikraftträdandet riktar sig detta beslut därför mot den nya Polismyndigheten.

## Skäl för beslutet

### Kort om belastningsregistret och misstankeregistret

I belastningsregistret registreras personer som dömts eller på annat sätt lagförts för ett brott. Huvuddelen av uppgifterna i belastningsregistret härrör från ordningsböter, strafförelägganden och domar. I belastningsregistret registreras även vissa andra beslut som fattats av åklagare och domstol, t.ex. kontakt- och tillträdesförbud, samt domar från utländska domstolar och nådebeslut som fattas av regeringen.

Genom domstolarnas IT-stöd Vera samt Rättsväsendets informationssystem (RI-systemet) skickas tingsrättsdomar elektroniskt till belastningsregistret. Hovrättsdomar skickas däremot i pappersform och registreras manuellt.

Vid inspektionstillfället fanns cirka 1 655 000 personer registrerade i belastningsregistret.

Enskilda kan begära ut utdrag ur belastningsregistret med stöd av 9 och 10 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister alternativt 26 § personuppgiftslagen (1998:204). Polismyndigheten tillhandahåller färdiga ansökningsblanketter bl.a. via myndighetens webbplats. Rutinerna för hantering av begäran om utdrag från enskild är i stora delar automatiserad.

I misstankeregistret registreras uppgifter om personer som har fyllt femton år och som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkta för brott. Misstankeregistret avspeglar uppgifter i polisens system RAR och DurTvå samt Åklagarmyndighetens system Cåbra och Tullverkets system för brottsutredningar. Vilka uppgifter som finns i misstankeregistret är därför avhängigt av hur uppgifterna registreras i de värdsystem som rapporterar in uppgifter. All information som registreras i misstankeregistret inkommer på elektronisk väg.

Vid inspektionstillfället fanns cirka 87 000 personer registrerade i misstankeregistret.

### **Övergripande om registervården av belastningsregistret och misstankeregistret**

Vid inspektionen beskrev Rikspolisstyrelsen hur registervården är uppbyggd för belastningsregistret och misstankeregistret. Vid tidpunkten för inspektionen hanterades registervården av RPU-enheten i Kiruna på uppdrag av Rikspolisstyrelsen. Rättelse, ändring eller nyregistrering av uppgifter sker enligt samma rutin för belastningsregistret och misstankeregistret.

Datainspektionen har tagit del av innehållet i Rikspolisstyrelsens handbok "Enskilda utdrag" varigenom handläggare som arbetar med registerutdrag får information om rutiner och riktlinjer för hanteringen.

#### *Datainspektionen gör följande bedömning*

Datainspektionen bedömer att de rutiner och kontakter mellan Rikspolisstyrelsen och RPU-sektionen i Kiruna samt registervården av registren är uppbyggda på ett bra och väl fungerande sätt. Det, i kombination med de inbyggda automatiska kontrollmekanismerna i RI-systemet, ger goda förutsättningar för en bra registervård.

### **Särskilt om registervård i form av gallring av personuppgifter ur belastningsregistret**

I 16-18 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister anges när uppgifter i registret ska gallras. Till exempel anges i 17 § punkten 1 att uppgift om fängelsestraff ska gallras tio år efter frigivningen och i 16 § punkten 1 att en uppgift om en fällande dom i underrätt ska gallras om en överrätt genom dom eller beslut frikänt den registrerade för den åtalade gärningen.

Vid inspektionen uppgav Rikspolisstyrelsen bl.a. följande avseende gallring av uppgifter ur belastningsregistret. Uppgifter i belastningsregistret gallras enligt de frister som anges i lagen. Uppgifterna gallras först "visuellt", vilket innebär att de ligger kvar i systemet men är endast synliga för personal med den högsta behörigheten. Den visuella gallringen medför att uppgifter ligger kvar i systemet upp till tre månader efter utgången av den gallringsfrist som anges i lag. Uppgiften är dock under den "extra" bevarandetid som den visuella gallringen medför inte synlig för de myndigheter som har direktåtkomst till belastningsregistret och lämnas inte heller ut efter begäran om utdrag från den registrerade. Skälet till att uppgifter gallras visuellt är enligt Rikspolisstyrelsen dels att det i RI-systemet finns en fördröjning som medför att det tar upp till tre dagar innan en tingsrättsdom överförs elektroniskt, dels att det ännu inte finns någon möjlighet att elektronisk överföra domar från överrätt. Den visuella gallringen, dvs. att spara uppgifter i tre månader efter gallringsfristens utgång, garanterar enligt Rikspolisstyrelsen att uppgifter i belastningsregistret är korrekta och att uppgifter som ska finnas kvar i registret inte gallras för tidigt.

I sitt yttrande över protokollet från inspektionen den 4 september 2014 har Rikspolisstyrelsen framfört bl.a. följande. Det finns en risk för att överföringar från domstolarna till RI-systemet vid exempelvis tekniska fel tar betydligt längre tid än vad som är brukligt. Tremånadersfristen har valts för att garantera att informationsöverföringar från domstolarna även i sådana situationer hinner göras till RI-systemet innan den fysiska gallringen sker. Detta säkerställer enligt Rikspolisstyrelsen att uppgifterna i belastningsregistret är korrekta. Rikspolisstyrelsen har framfört att gallringsreglerna i lagen (1998:620) om belastningsregister inte är tidpunkter då gallring senast ska ske, vilket är fallet i polisdatalagen. Istället är dessa exakta angivelser av vid vilka tidpunkter som uppgifterna ska gallras ur belastningsregistret. Den visuella gallringen sker helt i enlighet med de gallringsregler som lagen om belastningsregister innehåller.

Datainspektionen genomförde vid inspektionen ett antal stickprovskontroller av gallringen i belastningsregistret. Kontrollen gjordes utifrån ett antal domar från hovrätter och avsåg personer som fällts i tingsrätt men som friats i hovrätten. Sökningarna på de utvalda personernas personnummer gav inga träffar, vilket innebär att rutinerna när en fällande underrättsdom ändras av hovrätten fungerar bra.

*Datainspektionen gör följande bedömning*

I 16-18 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister finns regler för när uppgifter ska gallras ur registret. Med gallring avses i detta sammanhang att uppgifterna förstörs (se t.ex. prop. 2009/10:191 s.8 och prop. 2007/08:31 s. 8).

Datainspektionen anser, till skillnad från Rikspolisstyrelsen, att den metod som användes vid tidpunkten för inspektionen med visuell gallring och fortsatt bevarande efter gallringsfristerna i 16-18 §§ lagen om belastningsregister saknar stöd i lag. När uppgifter ska gallras enligt dessa bestämmelser så ska uppgiften enligt Datainspektionen tas bort helt och hållet. Det är således inte tillåtet att spara uppgiften, om än med en mer begränsad åtkomst, i upp till tre månader efter att de tidpunkter för gallring som anges 16-18 §§ lagen om belastningsregister löpt ut.

Datainspektionen har förståelse för att det blir en kortare fördröjning t.ex. från det att en överrätt meddelar en att friande dom i till dess att informationen om den friande domen rapporteras till belastningsregistret. Det kan enligt inspektionen dock inte motivera att uppgifterna sparas i upp till tre månader och inte heller lämnas ut till den registrerade i samband med en begäran om utdrag.

Datainspektionen förelägger därför, med stöd av 45 § personuppgiftslagen, Polismyndigheten dels att upphöra med den "visuella" gallringen, dels att införa rutiner som säkerställer att tidpunkterna för gallring i 16-18 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister efterlevs.

**Formerna för utlämnande av utdrag**

En enskild har enligt 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter i registret om sig själv. Det finns också rättigheter som kan utövas med stöd av 26 § personuppgiftslagen. Den personuppgiftsansvarige, dvs. Polismyndigheten, ska enligt 31 § första

stycket personuppgiftslagen vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Det innebär bland annat att när Polismyndigheten kommunicerar ett utdrag med den registrerade måste det ske på ett sätt som uppfyller kraven på säkerhet enligt 31 § personuppgiftslagen.

Datainspektionen har i ett tidigare beslut den 16 september 2013 (dnr 175-2013) förelagt Rikspolisstyrelsen att ändra myndighetens rutiner så att formen för utlämnande av utdrag följer de krav på säkerhet som framgår av 31 § personuppgiftslagen. Datainspektionen har därefter i beslut den 19 december 2013 (dnr 1937-2013) förklarat att inspektionen vidhåller att mycket känslig information som huvudregel inte bör skickas i vanlig postförsändelse och att formerna för utlämnande av utdrag därför kan komma att följas upp i kommande tillsynsärende. Rikspolisstyrelsen har inte överklagat Datainspektionens beslut.

Polismyndigheten använde, vid tidpunkten för inspektionen, en rutin för utskick av utdrag ur belastningsregistret som var oförändrad jämfört med den som Datainspektionen tidigare bedömt i beslutet den 19 december 2013 och som innebär att registerutdrag i första hand skickas till den registrerade med vanlig B-post till den registrerades folkbokföringsadress. Om sökanden inte har någon folkbokföringsadress eller av annat skäl inte vill ha utdraget skickat dit skickas utdraget genom Poste Restante eller rekommenderat brev. Det förekommer även att utdrag skickas via fax eller brev till en polisstation där sökanden mot uppvisande av legitimation kan hämta registerutdraget.

#### *Datainspektionen gör följande bedömning*

I beslutet från den 16 september 2013 uttryckte Datainspektionen bl.a. följande (s. 5 f).

”Ett registerutdrag ska som huvudregel lämnas till den registrerade själv. Det är viktigt att information sänds till rätt person. Normalt kan informationen sändas till den adress som finns registrerad hos den personuppgiftsansvarige. Om sökanden uppger en annan adress bör förhållanden utredas närmare och eventuellt bör adressen kontrolleras mot folkbokföringen. Mycket känslig information bör skickas med rekommenderat brev [Datainspektionens allmänna råd om information till de registrerade, s. 19 f].

De personuppgifter som finns registrerade i BR och i RPS övriga register för enskild person är typiskt sett av sådan känslig art att det ur integritetssynpunkt ställs höga krav på säkerheten vid utlämnande av utdrag ur registren. [...].

Uppgifter om brott bör, när det gäller säkerhet, jämföras med känsliga personuppgifter. Personuppgifterna omfattas dessutom ofta av tystnadsplikt och/eller sekretess vilket också är ett uttryck för känsligheten hos uppgifterna [Sören Öman och Hans-Olof Lindblom, Personuppgiftslagen, En kommentar, fjärde upplagan 2011, s. 438].

Känsligheten hos uppgifterna i olika utdrag bör bedömas från fall till fall. Mängden av uppgifter och typ av brottslighet är exempel på faktorer som påverkar utdragens känslighet. Som huvudregel bör mycket känsliga uppgifter i enlighet med rekommendationen i Datainspektionens allmänna råd, skickas med rekommenderat brev. Ett alternativt sätt att lämna ut sådan känslig information kan vara att sökanden personligen, mot uppvisande av godkänd identitetshandling, hämtar ut begärda utdrag på närmsta polisstation. Att skicka sådana personuppgifter i en vanlig postförsändelse, med B-post, är ur ett säkerhetsperspektiv som huvudregel inte ett godtagbart sätt. Ett sådant förfarande bör föregås av en bedömning att uppgifterna i det aktuella utdraget inte är av mycket känslig karaktär.

RPS rutiner avseende sättet att lämna ut begärda utdrag är mot bakgrund av 31 § PuL bristfälliga. Det finns därför skäl att förelägga RPS att ändra på rutinerna så att formen för utlämnade av utdrag följer kraven på säkerhet.”

Datainspektionen vidhåller att mycket känslig information inte bör skickas i en vanlig B-postförsändelse.

Polismyndigheten har, vid inspektionen och i yttrandet över protokollet, efterfrågat vilken information i ett utdrag ur belastningsregistret som ska klassas som mycket känslig information. Som Datainspektionen framfört tidigare måste bl.a. brottens art och den sammanställda informationen i utdraget bedömas. Dessutom kan uppgifternas ålder beaktas, dvs. hur långt bak i tiden brottet begicks. Som huvudregel bör enligt Datainspektionen de flesta utdrag som endast omfattar mängdbrottslighet/vardagsbrottslighet såsom t.ex. tillgreppsbrott, trafikbrott och olaga hot inte anses som mycket känsliga. Detsamma gäller bötesbrottslighet i allmänhet samt förmögenhetsbrott och mindre allvarlig narkotikabrottslighet. Däremot anser inspektionen att allvarlig brottslighet riktad mot person såsom grova våldsbrott (grov misshandel, grova rån, mord och dråp) samt allvarliga sexualbrott som huvudregel får anses utgöra mycket känsliga uppgifter. Dessutom bör den omständigheten att det handlar om uppgifter om brott som riktat sig mot barn eller andra särskilt skyddsvärda personer tala för att det är fråga om särskilt känsliga uppgifter.

Sammanfattningsvis konstaterar Datainspektionen, liksom i tidigare meddelade beslut, att Polismyndighetens nuvarande rutin för utlämnande av

utdrag ur belastningsregistret strider mot 31 § personuppgiftslagen eftersom samtliga utdrag, oavsett innehåll, skickas med B-post om den registrerade inte har begärt att få ta del av utdraget på något annat sätt. Mot denna bakgrund ska Polismyndigheten föreläggas att ändra på rutinerna för utskick av utdrag ur belastningsregistret på så sätt att dessa anpassas till vad Datainspektionen framfört ovan om att B-post inte ska användas när utdragen innehåller mycket känslig information.

## Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet ska ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär. Överklagandet ska ha kommit in till Datainspektionen senast tre veckor från den dag beslutet meddelades för att kunna prövas. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

---

Detta beslut har fattats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö efter föredragning av juristen Jonas Agnvall. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom och enhetschefen Nicklas Hjertonsson deltagit.

Kristina Svahn Starrsjö

Jonas Agnvall

### Kopia till:

Personuppgiftsombudet vid Polismyndigheten