

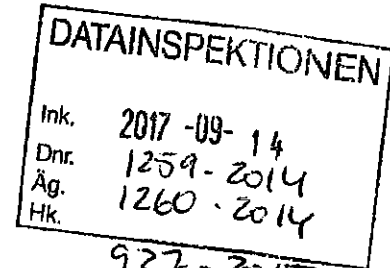


**KLAGANDE**

Polismyndigheten  
Box 12256  
102 26 Stockholm

**MOTPART**

Datainspektionen  
Box 8114  
104 20 Stockholm



**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2016  
i mål nr 10562-15, se bilaga A

**SAKEN**

Tillämpning av personuppgiftslagen

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver förvaltningsrättens dom och Datainspektionens beslut den 27 april 2015 i den del det gäller föreläggande att upphöra med vissa utskick av utdrag ur belastningsregistret och att ändra rutinerna för sådana utskick.

**YRKANDEN M.M.**

**Polismyndigheten** yrkar att kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens dom och Datainspektionens föreläggande under punkten 2 i beslutet den 27 april 2015. Polismyndigheten anför bl.a. följande.

Den spridningsrisk och de möjligheter till sammanställning som förknippas med elektronisk hantering av personuppgifter – och som innebär ökade risker för otillbörliga integritetsintrång – gör sig inte tillnärmelsevis lika påminna vid pappershantering. Skyddsbehovet kan snarare jämföras med andra utskick på papper från den offentliga förvaltningen. Det finns sedan lång tid ett väl förankrat synsätt att utskick och försändelser från myndigheter till enskilda normalt kan ske med lösbrev till den enskildes folkbokföringsadress. Många gånger har personuppgifterna i sådana utskick och försändelser behandlats automatiskt i ett tidigare led och i många fall omfattas uppgifterna av stark sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden.

Det har inte heller framkommit några brister i Polismyndighetens hantering. Utskicken av utdrag från belastningsregistret med B-post till enskilda uppgår till ca 600 000 brev per år. Endast om det finns omständigheter som pekar på något annat, t.ex. att den registrerade anger en c/o-adress och utdraget innehåller förekomster, finns det anledning att frångå rutinen att skicka i lösbrev. Det är på grund av att det i ett sådant fall finns en generellt förhöjd risk för att utskicket kan komma i händerna på någon utomstående som rekommenderad försändelse används. Detta gäller oavsett vilka brott som förekomsterna avser.

Kostnaderna för de anpassningar som skulle behöva genomföras i det aktuella IT-systemet kan inledningsvis uppskattas till ca 500 000 kr. Den årliga kostnadsökningen för hantering av ett ökat antal utskick med

rekommenderat brev kan uppskattas till ca 100 000 kr och utvecklingskostnaden för att hantera detta i utskriftsmiljön till ca 50 000 kr som en engångskostnad. Eftersom den åtgärd som det aktuella föreläggandet innefattar inte behövs för att åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå kan de ökade kostnaderna inte anses rimliga.

**Datainspektionen** anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Det är inte logiskt att, såsom Polismyndigheten nu agerar, göra skillnad på ett begränsat och ett "vanligt" utdrag enligt 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister. Avseende mycket integritetskänsliga uppgifter i ett "vanligt" utdrag innebär befordran med lösbrev ett förfarande som står i strid med 31 § personuppgiftslagen (1998:204), PUL. Såsom förvaltningsrätten har konstaterat kan Polismyndigheten utarbeta en på förhand bestämd kategorisering av vilka uppgifter som är mycket känsliga. Polisen har i andra sammanhang gjort uppdelningar i olika brott baserat på regelverket om behandling av personuppgifter (se t.ex. bilagan till RPSFS 2011:11, FAP 171-3).

Den kostnad som Polismyndigheten redovisar är i sammanhanget låg. Kostnaden måste relateras till den totala anskaffningskostnaden och driften av belastningsregisterverksamheten vid Polismyndigheten. Den förändring som föreslås skulle innebära en tjugofemprocentig ökning av antalet rekommenderade försändelser, vilket i förhållande till det totala antalet utdrag får ses som blygsamt och innebär att 1,34 procent av utdragen istället för som i dag 1,04 procent skulle skickas med rekommenderad post. Det finns inga uppgifter som ger anledning att anta att en förändrad rutin, efter anpassning av relevanta IT-system, skulle medföra en ökad manuell hantering hos myndigheten. Vidare måste anpassnings- och utvecklingskostnaderna om 550 000 kr slås ut på en längre tidsperiod. Över en tioårsperiod kommer således med Polismyndighetens beräkning den ökade kostnaden per utdrag ur belastningsregistret bli ca 20 öre. Det är inte fråga om orimliga kostnader i förhållande till den mycket omfattande verksamhet

som Polismyndigheten bedriver när det gäller belastningsregistret, med beaktande av den mycket integritetskänsliga information som registret innehåller.

### SKÅLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Av 31 § PUL framgår att den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheter som finns, vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna, de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna, och hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1997/98:44 s. 139) anges att den är avsedd att ha samma innebörd som artikel 17.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Av nämnda artikel framgår att genomförandet av säkerhetsåtgärder är särskilt viktigt om behandlingen innefattar överföring av personuppgifter i ett nätverk.

Enligt 32 § PUL får tillsynsmyndigheten i enskilda fall besluta om vilka säkerhetsåtgärder som den personuppgiftsansvarige ska vidta enligt 31 §.

Utlämnande genom översändande av utdrag ur belastningsregistret per post utgör en form av personuppgiftsbehandling och PUL är tillämplig på Polismyndighetens utskick. Det innebär att Polismyndigheten i enlighet med 31 § PUL ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas och genom åtgärderna åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå.


Kammarrätten anser att uppgifter om lagöverträdelser ofta kan vara av känslig natur och konstaterar att det kan medföra negativa konsekvenser för

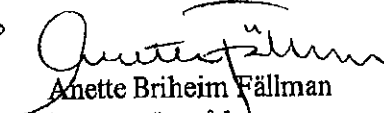
den enskilde om uppgifterna skulle komma någon obehörig till del. När det gäller riskerna med den behandling av personuppgifter som nu är aktuell anser kammarrätten emellertid att det särskilt ska beaktas att hanteringen inte innefattar överföring av uppgifter i ett nätverk som kan få stor spridning på Internet (Kammarrätten i Stockholms dom den 6 mars 2013 i mål nr 2415-12 och Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2010 ref. 19). Även om det vid utlämnande av ett utdrag genom översändande per post till den registrerades folkbokföringsadress inte kan uteslutas att utdraget kan komma någon obehörig till del anser kammarrätten att risken för att uppgifterna skulle få stor spridning är begränsad med hänsyn till att de skickas i pappersform. Därutöver avser utskicket endast hantering av uppgifter beträffande en registrerad person och översändandet sker på den registrerades egen begäran, vilket ytterligare minskar risken för spridning.


Med hänsyn till de begränsade riskerna bedömer kammarrätten att Datainspektionens beslut om säkerhetsåtgärder inte är nödvändigt för att åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå enligt 31 § PUL. Överklagandet ska därför bifallas och förvaltningsrättens dom och Datainspektionens beslut den 27 april 2015, i den del det gäller utskick av utdrag ur belastningsregistret som innehåller mycket känslig information med B-post till den registrerades folkbokföringsadress och ändring av rutinerna för sådana utskick, ska upphävas.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

  
Anita Linder  
lagman  
ordförande

  
Anette Briheim Fällman  
kammarrättsråd  
referent

  
Erika Odung  
kammarrättsråd

  
Julia Vinterskog  
föredragande



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Avdelning 32

**DOM**  
2016-10-28  
Meddelad i Stockholm

*Bilaga A* Sida 1 (9)  
Mål nr  
10562-15

**KLAGANDE**  
Polismyndigheten  
Rättsavdelningen  
Box 12256  
102 26 Stockholm

**MOTPART**  
Datainspektionen  
Box 8114  
104 20 Stockholm

**ÖVERKLAGAT BESLUT**  
Datainspektionens beslut 2015-04-27, bilaga 1  
Dnr 1260-2014 och 1259-2014

**SAKEN**  
Tillämpning av personuppgiftslagen

---

#### **FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 769997

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se">forvaltningsrattenistockholm@dom.se</a> <a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>	08-561 680 01	måndag-fredag 08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Datainspektionen fattade den 27 april 2015 beslut i ett tillsynsärende avseende Polismyndigheten, se bilaga 1.

*Polismyndigheten yrkar att beslutets föreläggande under punkten 2 ska undanröjas och anför bl.a. följande. Datainspektionen har inte tydligt motiverat varför inspektionen anser att postväsendets förmedling av kuvert ska anses utgöra en automatisk behandling enligt personuppgiftslagen (1998:204) (PUL). Artikel 17.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) pekar särskilt på betydelsen av att vidta säkerhetsåtgärder vid behandling som innefattar "överföring av uppgifter i ett nätverk", dvs. olika former av elektroniskt utlämnande.*

Under 2014 skickades totalt 768 702 utdrag ur belastningsregistret ut av Polismyndigheten. För att det ska vara möjligt att leverera ett så stort antal utdrag måste huvuddelen av ärendena om registerutdrag handläggas automatiskt. Rekommenderat brev används vid utskick i vissa situationer enligt 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister. Rutinen för utskick av vissa utdrag enligt 9 § andra stycket den lagen grundar sig på att innehållet i dessa utdrag är kraftigt begränsat och att utdragets syfte är att visa upp innehållet för annan än den det avser. Eftersom detta leder till vissa ökade risker har Polismyndigheten gjort bedömningen att i det fåtal fall där utdragen innehåller s.k. förekomster skickas utdragen med rekommenderat brev. Detta sker oavsett vilka slags förekomster som finns i form av brottsrubriceringar och påföljder. Utdrag enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister skickas med rekommenderat brev när folkbokföringsadressen är en c/o-adress. Denna säkerhetsåtgärd grundar sig på att den som begärt utdraget delar brevlåda med någon utomstående som inte tillhör den

närmsta familjen. I en sådan situation finns det en generellt ökad risk för att någon annan än den som utdraget avser öppnar försändelser och tar del av innehållet. Ingen av de bedömningar som gjorts för att bestämma dessa rutiner baserar sig på vilken typ av belastningar som kan finnas i utdragen. Det är inte relevant att göra en sådan skönsmässig bedömning baserad på innehållet annat än i att i vissa skyddsvärda fall skilja på utdrag med respektive utan förekomster.

Att skicka utdrag med rekommenderat brev i stället för med B-post innebär att kostnaden för varje försändelse mer än tiodubblas. Det finns idag inte något tekniskt stöd för att granska innehållet i varje belastningsregisterutdrag på en mer detaljerad nivå än om förekomst finns eller inte. För en prövning av leveranssättet skulle därför krävas en manuell hantering av varje ärende. Detta arbete skulle vara mycket kostnadskrävande.

Polismyndigheten har inte uppmärksammat brister i hanteringen, t.ex. att enskilda inte har fått utdrag som skickats eller att enskilda har upptäckt att andra personer olovligen har begärt utdrag för deras räkning. Det är alltid *en* person som omfattas av ett registerutdrag från belastningsregisteret, varför en objektiv bedömning sällan torde innebära att det finns några särskilda risker.

Polismyndigheten ser tillämpningsproblem med de förslag på kriterier som Datainspektionen ger i beslutet för att bedöma vilka uppgifter som ska klassas som "mycket känsliga". Den föreslagna klassificeringen utgår från subjektiva grunder och förfarandet torde inskränka bakomliggande principer om rätten till privatliv.

Polismyndigheten anser sammantaget att erforderliga åtgärder har vidtagits för att säkerställa skyddet av de personuppgifter som behandlas.



*Datainspektionen* anser att överklagandet ska avslås och tillägger bl.a. följande. Bestämmelserna i PUL omfattar behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Muntligt utlämnande eller utlämnande på papper av personuppgifter som finns digitalt är exempel på sådant som omfattas av lagen. Artikel 17.1 i dataskyddsdirektivet ger inte heller stöd för att manuella utlämnanden av uppgifter inte omfattas av PUL. Säkerhetsbestämmelsen i 31 § PUL omfattar således Polismyndighetens hantering av en begäran om registerutdrag.

Den rutin enligt vilken polisen i vissa fall väljer att skicka utdrag ur belastningsregisteret påverkar inte inspektionens bedömning att utdrag som innehåller mycket känsliga personuppgifter inte får skickas med B-post till den registrerades folkbokföringsadress. Tvärtom visar den beskrivna rutinen att Polismyndigheten gör åtskillnad i befordringssätt utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det är svårt att, utifrån Polismyndighetens argumentation om skyddsvärdhet, förstå varför ett begränsat belastningsregisterutdrag som innehåller uppgifter om ett visst brott ska skickas rekommenderat samtidigt som ett "vanligt" utdrag med exakt samma innehåll avseende registrerade lagföringar ska kunna skickas med lösbrev. Enligt *Datainspektionens* uppfattning begärs de flesta "vanliga" utdrag av den registrerade i syfte att visa upp för annan; oftast för arbetsgivare som är verksamma inom de sektorer som inte träffas av de begränsade utdragen.

Utifrån kraven på lämpliga säkerhetsåtgärder ska uppgifter om lagöverträdelse jämföras med en behandling av känsliga personuppgifter. Av *Datainspektionens* allmänna råd om säkerhet för personuppgifter framgår att personuppgifter om lagöverträdelse bör jämföras med känsliga personuppgifter när det gäller säkerhet. Att uppgifterna skyddas av stark sekretess enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) talar också för att uppgifterna ska jämföras med känsliga personuppgifter vid bedömningen enligt 31 § PUL. I det överklagade beslutet har

Datainspektionen utvecklat vad som enligt inspektionen kan klassas som mycket känslig information.

En behandling av uppgifter om lagöverträdelser innebär i detta fall särskilda risker, t.ex. att utdragen delas ut till fel adress, att någon beställer ett utdrag i någon annans namn och vittjar dennes brevlåda, att någon annan i hushållet öppnar brevet och läser detta, m.m. För den enskilde som förekommer i belastningsregistret kan följderna av att någon tar del av uppgifterna bli mycket långtgående, både ekonomiskt och socialt. Det är korrekt att registerutdraget innehåller uppgifter om *en* person. Vid bedömningen av riskerna måste dock beaktas att belastningsregistret innehåller uppgifter om över 1,6 miljoner människor och att bristande rutiner vid utskick av registerutdrag kan få stora konsekvenser för många människor.

Datainspektionen ifrågasätter inte att fler utskick av rekommenderat brev kommer att innebära ökade kostnader för Polismyndigheten. Datainspektionen utgår dock ifrån att det går att skapa mer avancerade automatiska rutiner som gör det möjligt att endast en liten del av de utdrag som skickas ut behöver granskas manuellt. Det är rimligt att anta att antalet utdrag som kommer att behöva skickas med rekommenderad post är långt under det totala antalet utdrag som skickas per år.

#### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågorna i målet är om utlämnande av utdrag ur belastningsregistret genom utskick per post innebär behandling av personuppgifter enligt PUL och, om så är fallet, om Polismyndighetens rutiner vid utskick av utdrag ur belastningsregistret som innehåller mycket känslig information strider mot 31 § PUL.

**Utgör utskick av utdrag ur belastningsregistret behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen?**

Av 3 § PUL framgår att med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. utlämnande genom översändande. Enligt 5 § gäller lagen för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Någon åtskillnad mellan elektroniskt utlämnande av personuppgifter och utlämnande som sker på papper görs inte (jfr SOU 2003:40 s. 191).

Bestämmelserna kan enligt förvaltningsrättens bedömning inte tolkas på något annat sätt än att ett utlämnande av utdrag ur belastningsregistret per post är en form av personuppgiftsbehandling.

**Strider Polismyndighetens rutiner mot personuppgiftslagen?**

Enligt 1 § lagen om belastningsregister ska Polismyndigheten med hjälp av automatiserad behandling föra ett belastningsregister. Av samma bestämmelse framgår att Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

En enskild har rätt att få ta del av samtliga uppgifter ur belastningsregistret om sig själv. Detta framgår både av den särskilda regleringen i 9 § första stycket lagen om belastningsregister och 26 § PUL.

Av 31 § PUL framgår att den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av a) de tekniska möjligheter som finns, b) vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna, c) de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna, och d) hur pass känsliga de behandlade

personuppgifterna är. Bestämmelsen har sin bakgrund i artikel 17.1 i dataskyddsdirektivet.

Vid tillämpningen av 31 § PUL måste det alltid bli en fråga om en avvägning för att åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå, dvs. en säkerhet som med beaktande av samtliga omständigheter får anses tillräcklig (se SOU 1997:39 s. 410).

Datainspektion har i sitt beslut anfört bl.a. följande. Allvarlig brottslighet riktad mot person såsom grova våldsbrott (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. Inspektionen har angett att utdrag ur belastningsregistret som innehåller mycket känsliga uppgifter bör skickas med rekommenderat brev i stället för med B-post. 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.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Uppgifter om lagöverträdelser omfattas inte av den uppräknings i 13 § PUL där definitionen av känsliga personuppgifter finns. Sådana uppgifter måste emellertid i många sammanhang anses vara av särskilt känslig natur, inte minst med beaktande av att 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen föreskriver absolut sekretess avseende uppgifter i belastningsregistret. Det ankommer på Polismyndigheten att närmare bedöma vilka lagöverträdelser som utgör mycket känsliga uppgifter. En bedömning i varje enskilt ärende torde inte vara nödvändig utan i stället kan Polismyndigheten utarbeta en på förhand bestämd kategorisering av vilka uppgifter som är mycket känsliga.


Vad avser de tekniska möjligheterna har Polismyndigheten inte gjort gällande att det inte går att skapa mer avancerade automatiska rutiner där de utdrag som innehåller uppgifter som myndigheten bedömt vara av mycket känslig natur sorteras ut. Detta bör, enligt förvaltningsrättens uppfattning, innebära att den manuella hanteringen av utdragen inte skulle öka i någon särskilt stor utsträckning. Detta innebär i sin tur att kostnaden för åtgärderna till stor del inskränker sig till en inledande period då rutinen införs. Polismyndigheten har anfört att kostnaden för varje försändelse skulle tioudubblas i de fall utskick sker med rekommenderat brev. Myndigheten har emellertid inte angett hur många utdrag som kan uppskattas komma att skickas rekommenderat för det fall rutinen ändras. Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten att det inte är visat att Polismyndighetens kostnader för att genomföra åtgärderna skulle bli orimligt höga.

Angående de särskilda risker som finns med behandlingen konstaterar förvaltningsrätten att lagstiftningen syftar till att ge en enskild rätt att ta del av uppgifter som finns registrerade om sig själv. Det är därför av stor vikt att det kan säkerställas att uppgifterna, och då särskilt känsliga uppgifter, når den enskilde och inte någon annan person. Polismyndigheten har förvisso anfört att myndigheten inte har uppmärksammat några brister i hanteringen av registerutdrag. De risker som Datainspektionen har pekat på kan dock inte bortses från. Uppgifterna som hanteras är av känslig art och en ändring av rutinen skulle innebära förhållandevis begränsade åtgärder samt kostnader.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten, med beaktande av de intressen som anges i 31 § PUL, att Polismyndigheten inte har vidtagit lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Datainspektionen har därmed haft fog för sitt föreläggande och överklagandet ska avslås.

### HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A).

  
Jörgen van der Stad  
Rådman

Nämndemännen Sven Arnhed, Susanna Dunér och Jan Erson har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsnotarien Elin Thyr har föredragit målet.