

Skellefteå kommun, Gymnasienämnden

Tillsyn enligt EU:s dataskyddsförordning 2016/679 - ansiktsigenkänning för närvarokontroll av elever

Innehåll

Datainspektionens beslut.....	2
Redogörelse för tillsynsärendet.....	2
Motivering av beslut.....	4
Personuppgiftsansvaret.....	4
Försöksprojekt.....	4
Rättslig grund för behandlingen av personuppgifter (artikel 6).....	4
Samtycke som rättslig grund.....	4
Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt Intresse.....	6
Känsliga personuppgifter (artikel 9).....	7
Grundläggande principer för behandling av personuppgifter (artikel 5).....	11
Konsekvensbedömning och förhandssamråd (artikel 35, 36).....	13
Tillstånd enligt kamerabevakningslagen.....	15
Risk att bestämmelserna överträds vid planerad fortsatt behandling.....	16
Val av ingripande.....	16
Sanktionsavgift.....	17
Bestämmande av sanktionsbeloppets storlek.....	18
Varning.....	19
Hur man överklagar.....	20

Datainspektionens beslut

Datainspektionen konstaterar att gymnasienämnden i Skellefteå kommun genom att använda ansiktsigenkänning via kamera för närvarokontroll av elever har behandlat personuppgifter i strid med

- artikel 5 dataskyddsförordningen¹ genom att behandla elevers personuppgifter på ett för den personliga integriteten mer ingripande sätt och omfattat fler personuppgifter än vad som är nödvändigt för det angivna ändamålet (närvarokontroll),
- artikel 9 genom att ha behandlat känsliga personuppgifter (biometriska uppgifter) utan att för behandlingen ha ett giltigt undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter och
- artiklarna 35 och 36 genom att inte ha uppfyllt kraven på en konsekvensbedömning och inte ha kommit in med ett förhandssamråd till Datainspektionen.

Datainspektionen beslutar med stöd av 6 kap. 2 § dataskyddslagen² och artiklarna 58.2 och 83 i dataskyddsförordningen att Gymnasienämnden i Skellefteå kommun ska betala en administrativ sanktionsavgift på 200 000 kronor.

Datainspektionen konstaterar att Gymnasienämnden i Skellefteå kommun sannolikt kommer att bryta mot artikel 5 och 9 vid en fortsatt användning av ansiktsigenkänning för närvarokontroll.

Datainspektionen beslutar därför att ge Gymnasienämnden i Skellefteå kommun en varning enligt artikel 58.2 a dataskyddsförordningen.

Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen har genom uppgifter i media uppmärksammat på att Gymnasienämnden i Skellefteå kommun (nedan gymnasienämnden) i ett försöksprojekt på Anderstorps gymnasium i Skellefteå har använt

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

ansiktsgenkänning för att registrera elevers närvaro i en klass under några veckor.

Syftet med tillsynen har varit att granska om gymnasienämndens behandlingar av personuppgifter genom ansiktsgenkänning för närvarokontroll har varit i enlighet med dataskyddsreglerna.

Datainspektionen har granskat de personuppgiftsbehandlingar som gymnasienämnden har genomfört i det aktuella projektet och även tagit ställning till eventuella framtida behandlingar. Datainspektionen har inom ramen för denna tillsyn inte gjort någon prövning avseende säkerheten eller informationsplikten i samband med de aktuella behandlingarna.

Av granskningen har framkommit att gymnasienämnden under tre veckor har behandlat personuppgifter genom ansiktsgenkänning för att kontrollera närvaron av 22 gymnasieelever samt att gymnasienämnden överväger att framöver behandla personuppgifter genom användning av ansiktsgenkänning för närvarokontroll. Syftet har varit att på ett enklare och effektivare sätt registrera närvaron på lektionerna i gymnasieskolan. Att registrera närvaro på ett traditionellt sätt tar enligt gymnasienämnden 10 minuter per lektion och genom att använda ansiktsgenkänningsteknik för närvarokontroll skulle det enligt nämnden spara 17 280 timmar per år på den aktuella skolan.

Gymnasienämnden har uppgett att ansiktsgenkänningen har genomförts genom att eleverna har filmats av en kamera när de gått in i ett klassrum. Bilder från kamerabevakningen har jämförts med på förhand registrerade bilder av varje deltagande elevs ansikte. De uppgifter som har registrerats är biometrisk data i form av ansiktsgenbilder samt för- och efternamn. Uppgifterna har lagrats i en lokal dator utan internetuppkoppling som har förvarats i ett låst skåp. Uttryckliga godkännanden har inhämtats från vårdnadshavare och det har varit möjligt att avstå från registreringen av personuppgifter med biometrisk data.

Tillsynsärendet inleddes med en tillsynsskrivelse den 19 februari 2019. Svar på tillsynsskrivelsen kom in den 15 mars 2019, med komplettering av bilagor den 2 april 2019. Senare kompletteringar från gymnasienämnden kom in den 16 augusti och den 19 augusti 2019.

Motivering av beslut

Personuppgiftsansvaret

Gymnasienämnden har uppgett att nämnden är personuppgiftsansvarig för de personuppgiftsbehandlingar som har skett inom ramen för projektet med ansiktsgenkänning för närvarokontroll hos Anderstorps gymnasium i Skellefteå kommun. Datainspektionen delar denna uppfattning.

Försöksprojekt

De aktuella personuppgiftsbehandlingarna har skett inom ramen för ett försöksprojekt. Datainspektionen konstaterar att dataskyddsförordningen inte innehåller några undantag för pilot- eller försöksverksamheter. Förordningens krav behöver därför uppfyllas även för att genomföra sådana typer av verksamheter.

Rättslig grund för behandlingen av personuppgifter (artikel 6)

I artikel 6 dataskyddsförordningen anges att en behandling endast är laglig om ett av de angivna villkoren i artikeln är uppfyllt.

Samtycke som rättslig grund

Gymnasienämnden har i sitt yttrande som kom in till Datainspektionen den 15 mars 2019 bl. a. angett att samtycke har lämnats till behandlingen som har skett inom ramen för närvarohanteringen.

I gymnasienämndens yttrande står bl. a. följande.

”D.v.s. elevernas vårdnadshavare får information om projektets syfte och vilken personuppgiftsbehandling som kommer att ske och får ge sitt uttryckliga och frivilliga godkännande för personuppgiftsbehandlingen. Elever som inte vill delta behöver inte delta, närvarokontroll görs då enligt tidigare rutiner. Elever får också information om att de när som helst kan ta tillbaka sitt godkännande till personuppgiftsbehandlingen. (s. 6).”

Av artikel 6.1 a dataskyddsförordningen framgår att en personuppgiftsbehandling är laglig om den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.

Samtycke av den registrerade definieras i artikel 4.11 i dataskyddsförordningen såsom varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne.

I skäl 43 till dataskyddsförordningen anges vidare följande.

”För att säkerställa att samtycket lämnas frivilligt bör det inte utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar.”

Det innebär att bedömningen om ett samtycke har lämnats frivilligt inte bara ska ske utifrån vilken valfrihet som råder, utan även vilket förhållande som föreligger mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige. Utrymmet för ett frivilligt samtycke inom det offentliga området är därför begränsat. Inom skolområdet är det tydligt att eleven står i beroendeställning till skolan vad gäller betyg, studiemedel, utbildning och därmed möjlighet till framtida arbete eller fortsatta studier. Det är dessutom ofta frågan om barn.

Utbildningsdatautredningen gjorde bedömningen att det ändå är möjligt att för viss personuppgiftsbehandling använda sig av samtycke även i förhållandet mellan ett barns vårdnadshavare och en förskola samt en elevs vårdnadshavare eller eleven själv beroende på ålder och en skola. Ett exempel på när samtycke skulle kunna vara lämplig grund för personuppgiftsbehandling är inför fotografering av eleverna i syfte att skapa elektroniska skolkataloger eller fotografering för att dokumentera verksamheten i förskola och skola, inte minst i syfte att kunna redogöra för den för barnens vårdnadshavare. (SOU 2017:49 EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet s. 137)

Närvarokontrollen är ett offentlighetsrättsligt reglerat åliggande för skolverksamheten och redovisningen av närvaron är av betydande vikt för

eleven. Denna behandling är därför inte jämförbar med den personuppgiftsbehandling som kan ske för att administrera skolfotografering. Vid närvarokontroll är eleven i en sådan beroendeställning att det råder betydande ojämlikhet. Datainspektionen bedömer därför att samtycke inte kan utgöra en laglig grund för de personuppgiftsbehandlingar som denna tillsyn omfattar.

Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse
Gymnasienämnden har även angett att den rättsliga grunden för de personuppgiftsbehandlingar som har skett inom ramen för projektet med ansiktsgenkänning är förvaltningslagens krav på en effektiv ärendehantering, skollagens krav på åtgärder vid frånvaro samt skyldigheten för gymnasieskolorna att rapportera ogiltig frånvaro till Centrala studiemedelsnämnden (CSN).

Enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen är en behandling laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Av artikel 6.2 dataskyddsförordningen framgår bland annat att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen för att efterleva punkt e i samma artikel. Enligt artikel 6.3 ska uppgiften av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt.

Enligt 15 kap. 16 § första stycket skollagen (2010:800) ska en elev i gymnasieskolan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Om en elev i gymnasieskolan utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag (15 kap. 16 § andra stycket skollagen).

Den personuppgiftsbehandling som vanligen sker för att administrera elevers närvaro i skolan bör anses vara nödvändig på grund av huvudmännens uppgift enligt 15 kap. 16 § skollagen och utgör därmed en uppgift av allmänt intresse

enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. I vissa delar kan det även föreligga en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen.

Enligt förarbetena till dataskyddslagen (prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 51) ökar emellertid kraven på den kompletterande nationella regleringen avseende precision och förutsägbarhet när det är frågan om ett mer kännbart intrång. Det konstateras även att om intrånget är betydande och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden krävs dessutom särskilt lagstöd enligt 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen.

Datainspektionen kan konstatera att det finns en rättslig grund för att administrera elevers närvaro i skolan, men att det saknas ett uttryckligt lagstöd för att utföra uppgiften genom behandling av känsliga personuppgifter eller på annat mer integritetskränkande sätt.

Känsliga personuppgifter (artikel 9)

Ansiktsigenkänningen som har skett i det aktuella fallet har inneburit att närvarokontrollen har skett genom att biometriska personuppgifter om barn har behandlats för att entydigt identifiera dessa.

Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen utgör en behandling av biometriska personuppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person en behandling av särskilda kategorier av personuppgifter (så kallade känsliga personuppgifter). Utgångspunkten är att det är förbjudet att behandla sådana uppgifter. För att behandla känsliga personuppgifter krävs det att ett undantag från förbudet enligt artikel 9.2 i dataskyddsförordningen är aktuellt.

Såsom ovan angivits har gymnasienämnden menat att samtycke från vårdnadshavarna har getts in i samband med de aktuella behandlingar som tillsynen avser.

Enligt artikel 9.2 a i dataskyddsförordningen kan behandling av känsliga personuppgifter vara tillåten om den registrerade uttryckligen har lämnat sitt samtycke till behandlingen av dessa personuppgifter för ett eller flera specifika ändamål, utom då unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt föreskriver att förbudet i punkt 1 inte kan upphävas av den registrerade.

Såsom tidigare har redovisats råder generellt ett betydande ojämlikt förhållande mellan gymnasienämnden och eleverna och närvarokontroll är en

ensidig kontrollåtgärd där denna ojämlikhet råder. Samtycke kan därför inte, såsom tidigare konstateras, anses lämnas frivilligt inom ramen för skolverksamhet. Samtycke är därför inte möjligt att tillämpa som undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter i det aktuella fallet.

Gymnasienämnden åberopar även i sitt yttrande förvaltningslagens regler om effektiv ärendehantering och skollagens regler om hantering av frånvaro.

Av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen följer att förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter inte gäller om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Nationella kompletterande bestämmelser gällande undantaget om viktigt allmänt intresse har bl. a. införts i 3 kap. 3 § dataskyddslagen.³

Enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 g dataskyddsförordningen om det är nödvändigt av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende.

I förarbetena (prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag) anges bl. a. följande.

”Regeringens uppfattning är dock att ärendebegreppet i de allra flesta fall är förhållandevis tydligt (se prop. 2016/17:180 s. 23–25 och s. 286). Begreppet används som avgränsning för förvaltningslagens tillämpningsområde och bör enligt regeringens mening användas även

³ Enskilda skolhuvudmäns behandling av känsliga personuppgifter har reglerats i 26 a kap. 4 § skollagen (2010:800) som motsvarar 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Då denna tillsyn avser en kommunal skola och det saknas sektorsspecifika bestämmelser avseende behandling av känsliga personuppgifter i denna typ av skolverksamhet är 3 kap. 3 § dataskyddslagen tillämplig.

här. Bestämmelsen bör således vara tillämplig vid handläggningen av ett ärende. (s. 87)”

Vidare framgår följande av förarbetena till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag).

”Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Uttrycket ärende definieras inte i lagen. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är dock att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag. Vid bedömningen av frågan om huruvida en myndighets ställningstagande är att anse som ett beslut i denna mening är det uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär, inte dess yttre form (s. 286).”

Datainspektionen konstaterar att den närvarokontroll som sker genom ansiktsigenkänning inte utgör någon ärendehandläggning utan att det är fråga om ett faktiskt handlande. Bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen är därför inte tillämplig på de personuppgiftsbehandlingsåtgärder som gymnasienämnden har utfört i samband med ansiktsigenkänning för närvarokontroll av eleverna.

Av 3 kap. 3 § första stycket 1 dataskyddslagen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag. Gällande denna bestämmelse framgår bl. a. följande av förarbetena (prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag).

”Bestämmelsen klargör att det är tillåtet för myndigheter att utföra sådan behandling av känsliga personuppgifter som krävs i myndigheternas verksamhet som en direkt följd av framför allt offentlighets- och sekretesslagens och förvaltningslagens bestämmelser om hur allmänna handlingar ska hanteras, exempelvis genom krav på diarieföring och skyldighet att ta emot e-post. Behandling av känsliga

personuppgifter med stöd av denna punkt får bara ske om uppgifterna har lämnats till myndigheten. (s. 194)”

Datainspektionen konstaterar att 3 kap. 3 § första stycket 1 dataskyddslagen inte är relevant för de aktuella behandlingarna av personuppgifter.

Enligt 3 kap. 3 § första stycket 3 dataskyddslagen får myndigheter även i annat fall behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

I förarbetena (prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag) anges bl. a. följande.

”Bestämmelsen är inte avsedd att tillämpas slentrianmässigt i den löpande verksamheten. Det krävs att den personuppgiftsansvarige, i det enskilda fallet, gör en bedömning av om behandlingen innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Om behandlingen skulle innebära ett sådant intrång, får den inte ske enligt denna bestämmelse. För att avgöra om intrånget är otillbörligt måste myndigheten göra en proportionalitetsbedömning där behovet av att utföra behandlingen viktas mot de registrerades intresse av att behandlingen inte sker. Bedömningen av de registrerades intresse av att behandlingen inte sker bör utgå från det intresse av integritetsskydd som de registrerade typiskt sett har. Den personuppgiftsansvarige måste således inte göra en bedömning i förhållande till varje berörd individ. Vid bedömningen av intrånget i den enskildes personliga integritet ska vikt läggas vid bl.a. uppgifternas känslighet, behandlingens karaktär, den inställning de registrerade kan antas ha till behandlingen, den spridning uppgifterna kan komma att få och risken för vidarebehandling för andra ändamål än insamlingsändamålet. Detta innebär t.ex. att bestämmelsen inte kan läggas till grund för att skapa integritetskänsliga sammanställningar av känsliga personuppgifter. (s. 194)”

Närvarohantering är en omfattande och central uppgift i skolväsendet och sker slentrianmässigt i den löpande verksamheten. Datainspektionen bedömer därför att 3 kap. 3 § första stycket 3 dataskyddslagen inte kan tillämpas på de personuppgiftsbehandlingar som sker för närvarohantering. Bestämmelsen kan således inte tillämpas på de personuppgiftsbehandlingar

som gymnasienämnden har utfört. Dessutom anser Datainspektionen att de aktuella personuppgiftsbehandlingarna har inneburit ett otillbörligt intrång i de registrerades integritet då gymnasienämnden genom kameraövervakning i elevernas vardagliga miljö har behandlat känsliga personuppgifter rörande barn som befinner sig i beroendeställning i förhållande till gymnasienämnden för ändamålet närvarohantering.

Mot denna bakgrund finner Datainspektionen att de nationella kompletterande bestämmelserna gällande undantaget i 9.2 g i dataskyddsförordningen om *viktigt allmänt intresse* som har införts i 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen inte är tillämpliga på de personuppgiftsbehandlingar som omfattas av denna tillsyn.

Därutöver framgår det av 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen att det är förbjudet att utföra sökningar som sker med stöd av 3 kap. 3 § första stycket i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Eftersom syftet med ansiktsigenkänningen är att identifiera elever, kan Datainspektionen konstatera att närvarokontrollen förutsätter sökningar baserade på känsliga personuppgifter. Det sistnämnda innebär att de aktuella behandlingarna som denna tillsyn omfattar dessutom har varit i strid med 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen.

Datainspektionen bedömer sammanfattningsvis att undantaget i 9.2 g i dataskyddsförordningen inte är tillämpligt på de aktuella behandlingarna av personuppgifter. Eftersom det som har framkommit i ärendet inte heller innebär att något annat av de övriga undantagen i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen kan bli aktuellt, anser Datainspektionen att gymnasienämnden har saknat förutsättningar för att behandla biometriska personuppgifter för att entydigt identifiera elever för närvarohantering såsom har skett. Dessa personuppgiftsbehandlingar har därmed skett i strid med artikel 9 i dataskyddsförordningen.

Grundläggande principer för behandling av personuppgifter (artikel 5)

Det kan konstateras att den personuppgiftsansvarige enligt artikel 5.2 dataskyddsförordningen har ansvar för efterlevnaden av förordningen och ska kunna visa att de grundläggande principerna följs.

Av artikel 5 i dataskyddsförordningen framgår bl. a. att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte

senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). Dessutom ska personuppgifter som behandlas vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). Av skäl 39 följer att personuppgifter får behandlas bara om syftet med behandlingen inte kan uppnås på ett tillfredsställande sätt med andra metoder.

På frågan hur gymnasienämnden har gjort proportionalitetsbedömningen gällande de aktuella personuppgiftsbehandlingarna har nämnden lämnat följande svar i sitt yttrande som kom in den 15 mars 2019.

”Det är viktigt med en säker identifiering för att veta vilka elever som är närvarande och uppfylla kraven som finns i skollagen för att åtgärder då elever har hög frånvaro. Metoden för ansiktsigenkänning bedöms behövas för att säkert veta att närvaron registreras korrekt. Ansiktsigenkänningen är också en tydlig kvalitetshöjning jämfört med den tidigare manuella hanteringen som vid kontroll visat sig ha brister på så sätt att den inte alltid är korrekt. Av de olika alternativa metoder som testades bedömdes ansiktsigenkänning vara den metod som bäst motsvarar kraven både från lagstiftningen och från projektets syfte.”

Datainspektionen har tidigare konstaterat att de personuppgiftsbehandlingar som denna tillsyn omfattar har inneburit behandling av känsliga personuppgifter rörande barn som befinner sig i beroendeställning i förhållande till gymnasienämnden samt att dessa behandlingar har skett genom kamerabevakning i elevernas vardagliga miljö. Datainspektionen bedömer att dessa behandlingar – även om det är frågan om förhållandevis få elever och en förhållandevis begränsad tidsperiod – har inneburit ett stort intrång i elevernas integritet.

Gymnasienämnden har uppgett att syftet med dessa behandlingar har varit närvarokontroll. Närvarokontroll kan ske på andra sätt som är mindre integritetskränkande för eleverna. Datainspektionen anser därför att metoden, att använda ansiktsigenkänning via kamera för närvarokontroll, har varit för omfattande och genomförts för ett för den personliga integriteten för ingripande sätt och därigenom varit oproportionerlig i förhållande till ändamålet. Gymnasienämndens behandlingar har således genomförts i strid med artikel 5 i dataskyddsförordningen.

Konsekvensbedömning och förhandssamråd (artikel 35, 36)

Enligt artikel 35 ska en personuppgiftsansvarig göra en bedömning av en planerad behandlings konsekvenser för skyddet av personuppgifter, särskilt om en behandling ska ske med ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

På frågan om gymnasienämnden har gjort en konsekvensbedömning enligt artikel 35 inför starten av det aktuella projektet har gymnasienämnden i sitt svar som kom in den 15 mars 2019 hänvisat till en utförd riskbedömning. Följande framgår av den gjorda bedömningen.

”Ansiktsgenkänning är visserligen biometriska uppgifter och enligt dataskyddsförordningen känsliga personuppgifter vilket kräver särskilda beslut för att få hanteras. Uppgifterna är dock inte sekretessbelagda även om de är känsliga. Elevernas målsmän lämnar också sitt medgivande för behandlingen av personuppgifterna och det finns lagligt stöd för behandlingen både i förvaltningslagen och i skollagen. Den hantering som beskrivs av leverantören för hantering av de känsliga uppgifterna som t ex att det inte finns nätanslutning av utrustningen som hanterar informationen, att bara behörig personal har tillgång till personuppgifterna att enbart målgruppen hanteras, att de som registreras ger sitt medgivande och att datat kommer att tas bort efter testperioden gör att hanteringen bedöms ligga inom ramen för dataskyddsförordningen. Sammantaget krävs ingen särskild riskbedömning för att hantera känsliga personuppgifter utan det som behövs är att gymnasienämnden i sin registerförteckning godkänner hanteringen av biometriska uppgifter och även att det läggs in en anledning till att använda uppgifterna. Förvaltningschef för gymnasiekontoret har delegation på att fatta beslut om godkännande av hantering av personuppgifter och även känsliga personuppgifter. (s. 4)”

Nämnden har i sitt svar även hänvisat till bilagan ”Skellefteå kommun – Framtidens klassrum”. I bilagan (s. 5) uppges att en fördel med ansiktsgenkänning är att det enkelt går att massregistrera en stor grupp såsom en klass. Till nackdelarna uppges höra att det är en teknisk avancerad lösning som kräver relativt många bilder av varje individ samt att kameran

måste ha fri sikt till alla närvarande elever och att eventuell huvudbonad/sjal kan göra att identifieringen misslyckas.

Av artikel 35.7 i dataskyddsförordningen framgår att åtminstone följande ska tas upp i en konsekvensbedömning. En systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syften, en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftena, en bedömning av de risker för de registrerades rättigheter och friheter som avses i punkt 1, och de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och för att visa att denna förordning efterlevs, med hänsyn till de registrerades och andra berörda personers rättigheter och berättigade intressen.

Datainspektionen konstaterar att gymnasienämnden har gjort en riskbedömning. I riskbedömningen har slutsatsen dragits att det rättsliga stöd man hänvisar till och den säkerhet behandlingen omfattas av gör att ingen särskild riskbedömning behöver göras avseende de känsliga personuppgifterna.

Enligt Datainspektionens bedömning har de aktuella behandlingarna innefattat ett antal faktorer som talar för att en konsekvensbedömning enligt artikel 35 skulle ha gjorts innan behandlingarna inleddes. Behandlingarna har skett med kamerabevakning som är en systematisk övervakning och de har omfattat känsliga personuppgifter om barn i en miljö där de befinner sig i beroendeställning. Ansiktsigenkänning är också en ny teknik. Krav på en konsekvensbedömning enligt artikel 35 kan därför ställas på de bedömningar som föregick den aktuella användningen.

Datainspektionen bedömer att den riskbedömning gymnasienämnden har redogjort för saknar en bedömning av de risker som föreligger för de registrerades rättigheter och friheter liksom en redogörelse för proportionaliteten av behandlingen i förhållande till dess syften varför kraven i artikel 35 inte kan anses vara uppfyllda.

Enligt artikel 36 dataskyddsförordningen ska en personuppgiftsansvarig samråda med tillsynsmyndigheten om en konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artikel 35 visar att behandlingen skulle leda till en hög risk om inte den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att minska risken.

Utifrån vad som har framkommit i ärendet har gymnasienämnden inte inkommit med ett förhandssamråd till Datainspektionen. Inspektionen bedömer att det har förelegat ett flertal faktorer som gör att det föreligger hög risk för enskildas rättigheter och friheter med behandlingarna. Till exempel omfattar dessa behandlingar ny teknik som avser känsliga personuppgifter rörande barn som befinner sig i beroendeställning till gymnasienämnden samt att dessa behandlingar har skett genom kamerabevakning i elevernas vardagliga miljö. Eftersom den riskbedömning gymnasienämnden har lämnat in saknar en bedömning av aktuella risker för de registrerades rättigheter och friheter med behandlingarna, har gymnasienämnden inte heller kunnat visa att den höga risken enligt artikel 36 har sänkts. Datainspektionen konstaterar därför att de nu aktuella behandlingarna borde ha föranlett ett förhandssamråd med Datainspektionen enligt artikel 36 innan behandlingen inleddes. Behandlingarna har därmed även skett i strid med artikel 36.

Tillstånd enligt kamerabevakningslagen

I kamerabevakningslagen finns nationella bestämmelser gällande kamerabevakning som enligt 1 § kompletterar dataskyddsförordningen. Av 2 § kamerabevakningslagen framgår att syftet med lagen är att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Definitionen av kamerabevakning i 3 § kamerabevakningslagen innebär bland annat att det ska vara fråga om en utrustning som används på ett sådant sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning.

Enligt 7 § kamerabevakningslagen krävs tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde, om bevakningen ska bedrivas av en myndighet.

Datainspektionen konstaterar att det varit fråga om varaktig och regelbundet upprepad personbevakning när gymnasienämnden använt sig av kamerabevakning med teknik för ansiktigenkänning i samband med sitt projekt för närvarokontroll under en treveckorsperiod.

Gymnasienämnden är en myndighet och måste därför som utgångspunkt ha tillstånd för att kamerabevaka en plats dit allmänheten har tillträde. Frågan är då om allmänheten anses ha tillträde till den plats som gymnasienämnden

kamerabevakat genom användning av teknik för ansiktsigenkänning i samband med närvaroregistrering av elever. Av praxis framgår att begreppet ”plats dit allmänheten har tillträde” ska tolkas vitt (se Högsta förvaltningsrättens avgörande RÅ 2000 ref. 52).

Generellt anses en skola vara en plats dit allmänheten inte har tillträde, dock finns det vissa områden på en skola där man anser att allmänheten har tillträde. Exempel på sådana områden är huvudentréer och korridorer som leder fram till rektorsexpeditionen. Av utredningen framgår att eleverna registrerades med hjälp av ansiktsigenkänning varje gång de gick in i ett klassrum. Ett klassrum är inte att anse som en plats dit allmänheten har tillträde.

Mot bakgrund av vad som framkommit om platsen för bevakningen bedömer Datainspektionen att det inte är fråga om en plats dit allmänheten har tillträde. Något krav på att söka tillstånd finns därmed inte. Att kamerabevakningen är tillståndsfri behöver dock inte innebära att det är en tillåten bevakning. Om kamerabevakning innefattar personuppgiftsbehandling ska dataskyddsreglerna följas bl.a. skyldigheten att tydligt informera om kamerabevakningen.

Risk att bestämmelserna överträds vid planerad fortsatt behandling

Utifrån vad som har framkommit i ärendet har gymnasienämnden övervägt att i framtiden på nytt behandla personuppgifter genom ansiktsigenkänning för närvarokontroll av elever. Datainspektionen har ovan funnit att gymnasienämndens behandlingar har varit i strid med artiklarna 5 och 9 dataskyddsförordningen. Datainspektionen konstaterar därför att gymnasienämnden riskerar att bryta mot nämnda bestämmelser även vid planerade behandlingar.

Val av ingripande

I artikel 58 i dataskyddsförordningen anges samtliga befogenheter som Datainspektionen har. Enligt artikel 58.2 har Datainspektionen ett antal korrigerande befogenheter, bl. a. varningar, reprimander eller begränsningar av behandling.

Enligt artikel 58.2 (i) i dataskyddsförordningen framgår att tillsynsmyndigheten ska påföra administrativa sanktionsavgifter i enlighet med artikel 83. Enligt artikel 83.2 ska administrativa sanktionsavgifter, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, påföras utöver eller i stället för de åtgärder som avses i artikel 58.2 a–h och j. Vidare framgår av artikel 83.2 n vilka faktorer som ska beaktas vid beslut om administrativa sanktionsavgifter överhuvudtaget ska påföras och vid bestämmande av avgiftens storlek.

Istället för sanktionsavgifter får i vissa fall enligt skäl 148 till dataskyddsförordningen en reprimand utfärdas istället för sanktionsavgifter om det är frågan om en mindre överträdelse. Hänsyn ska dock tas till omständigheter såsom överträdelsens karaktär, svårighetsgrad och varaktighet.

För myndigheter får enligt artikel 83.7 nationella kompletterande bestämmelser införas gällande administrativa sanktionsavgifter. Av 6 kap. 2 § dataskyddslagen framgår att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av en myndighet vid överträdelser som avses i artikel 83.4, 83.5 och 83.6 i dataskyddsförordningen. Då ska artikel 83.1, 83.2 och 83.3 i förordningen tillämpas.

Sanktionsavgift

Datainspektionen har ovan bedömt att gymnasienämnden i de aktuella behandlingarna av personuppgifter har överträtt artikel 5, artikel 9, artikel 35 och artikel 36 i dataskyddsförordningen. Dessa artiklar omfattas av artikel 83.4 och 83.5 och vid en överträdelse av dessa ska tillsynsmyndigheten överväga att påföra administrativ sanktionsavgift utöver, eller i stället för, andra korrigerande åtgärder.

Mot bakgrund av att de personuppgiftsbehandlingar som denna tillsyn omfattar har inneburit behandling av känsliga personuppgifter rörande barn som befinner sig i ett beroendeförhållande till gymnasienämnden samt att dessa behandlingar har skett genom kamerabevakning i elevernas vardagliga miljö, är det inte frågan om en mindre överträdelse. Det finns således inte skäl att ersätta sanktionsavgiften med en reprimand.

Någon annan korrigerande åtgärd är inte heller aktuell för den behandling som skett. Gymnasienämnden ska således påföras administrativa sanktionsavgifter.

Bestämmande av sanktionsbeloppets storlek

Enligt artikel 83.1 i dataskyddsförordningen ska varje tillsynsmyndighet säkerställa att påförandet av administrativa sanktionsavgifter i varje enskilt fall är effektivt, proportionellt och avskräckande.

Den administrativa sanktionsavgiften får enligt artikel 83.3 inte överstiga beloppet för den grävsta överträdelsen om det är frågan om en eller samma uppgiftsbehandlingar eller sammankopplade uppgiftsbehandlingar.

För myndigheter gäller enligt 6 kap. 2 § andra stycket dataskyddslagen att sanktionsavgifterna ska bestämmas till högst 5 000 000 kronor vid överträdelser som avses i artikel 83.4 i dataskyddsförordning och till högst 10 000 000 kronor vid överträdelser som avses i artikel 83.5 och 83.6. Överträdelser av artikel 5 och 9 omfattas av den högre sanktionsavgiften enligt artikel 83.5, medan överträdelser av artikel 35 och 36 omfattas av det lägre maxbeloppet enligt artikel 83.4. I detta fall är det frågan om samma uppgiftsbehandlingar varför beloppet inte får överstiga 10 miljoner kronor.

I artikel 83. 2 i dataskyddsförordningen anges samtliga faktorer som ska beaktas vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek. Vid bedömningen av storleken på sanktionsavgift ska bl. a. hänsyn tas till artikel 83.2 a (överträdelsens karaktär, svårighetsgrad och varaktighet), b (uppsåt eller oaktsamhet), g (kategorier av personuppgifter), h (hur överträdelsen kom till Datainspektionens kännedom) och k (annan försvårande eller förmildrande faktor till exempel direkt eller indirekt ekonomisk vinst) dataskyddsförordningen.

Vid Datainspektionens bedömning av sanktionsavgift har hänsyn tagits till att det har varit överträdelser rörande flera artiklar i dataskyddsförordningen, varvid överträdelse av artikel 5 och 9 är att bedöma som allvarigare och omfattas av den högre sanktionsavgiften. Vidare har hänsyn tagits till att överträdelsen har avsett känsliga personuppgifter, rörande barn som har varit i beroendeställning i förhållande till gymnasienämnden. Behandlingarna har skett för att effektivisera verksamheten, behandlingen har således skett uppsåtligen. Dessa omständigheter är försvårande.

Hänsyn har också tagits till att behandlingen har kommit till Datainspektionens kännedom via uppgifter i media.

Som förmildrande omständigheter beaktas att behandlingen har pågått under en begränsad period av tre veckor och endast har omfattat 22 elever.

Datainspektionen bestämmer utifrån en samlad bedömning att gymnasienämnden i Skellefteå kommun ska betala en administrativ sanktionsavgift på 200 000 kronor.

Varning

Enligt artikel 58.2 a har Datainspektionen befogenhet att utfärda varningar till en personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde om att planerade behandlingar sannolikt kommer att bryta mot bestämmelserna i denna förordning.

Gymnasienämnden i Skellefteå kommun har angett att de avser att fortsätta använda ansiktigenkänning för närvarokontroll av elever. Dessa behandlingar kommer på motsvarande sätt att bryta mot bestämmelserna i dataskyddsförordningen. På grund av risken för framtida överträdelser i samband med de planerade behandlingarna ges nu en varning i enlighet med artikel 58.2 a dataskyddsförordningen.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Lena Lindgren Schelin efter föredragning av juristerna Ranja Bunni och Jenny Bård. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Hans-Olof Lindblom och enhetscheferna Katarina Tullstedt och Charlotte Waller Dahlberg samt juristen Jeanette Bladh Gustafson medverkat.

Lena Lindgren Schelin, 2019-08-20 (Det här är en elektronisk signatur)

Bilagor

Bilaga 1 – Hur man betalar sanktionsavgift

Kopia för kännedom till:

Dataskyddsombud för gymnasienämnden i Skellefteå Kommun

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet ska ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut ni överklagar och den ändring som ni begär.

Överklagandet ska ha kommit in till Datainspektionen senast tre veckor från den dag beslutet meddelades. Om överklagandet har kommit in i rätt tid sänder Datainspektionen det vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Ni kan e-posta överklagandet till Datainspektionen om det inte innehåller några integritetskänsliga personuppgifter eller uppgifter som kan omfattas av sekretess. Myndighetens kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.