

Kritik mot Polismyndigheten bl.a. för att ha lämnat ut bilder ur en förundersökning på en misstänkt person för publicering när det inte funnits förutsättningar för det

Beslutet i korthet: I juni 2016 publicerades bilder från en övervakningskamera i ett program som webbsänds av ett medieföretag samt i medieföretagets tidning. Bilderna visade två personer som var misstänkta för bedrägeri och försök till bedrägeri, och de hade lämnats över till medieföretaget av polisen för att de skulle visas i programmet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera den ena av de misstänkta personerna. I en anmälan till JO uppgav den personen att polisen redan kände till hennes identitet när bilderna lämnades ut.

En bild på en misstänkt person i en pågående förundersökning omfattas normalt av sekretess. JO har tidigare behandlat under vilka förutsättningar en publicering på polisens webbplats av bilder från en övervakningskamera på en misstänkt person kan vara rättsenlig och lämplig (JO 2011/12 s. 118). I det nu aktuella ärendet konstaterar JO att syftet med att lämna ut bilderna har varit detsamma som i det nyss nämnda beslutet, dvs. att få allmänhetens hjälp att identifiera en misstänkt, och att motsvarande överväganden när det gäller den misstänktes personliga integritet bör göras som när polisen själv publicerar en bild. Enligt JO bör bedömningen av om bilderna kunnat lämnas ut till medieföretaget för publicering göras med ledning av de förutsättningar som angetts i JO 2011/12 s. 118, och som i allt väsentligt stämmer överens med Polismyndighetens riktlinjer för publicering på sin webbplats. När polisen lämnar en bild från en förundersökning till någon annan för publicering i identifieringssyfte avhänder man sig dock kontrollen över hur bilden används. Detta ger anledning att göra särskilt noggranna överväganden av om bilden ska lämnas ut.

Enligt JO har åtgärden att lämna ut bilderna för publicering i detta fall inte skett i enlighet med de förutsättningar som ställts upp av JO och i Polismyndighetens riktlinjer. Den har därmed inte varit förenlig med bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och inte heller med den s.k. hänsynsprincipen i 23 kap. 4 § rättegångsbalken. Polismyndigheten kritiserar för detta och för bristande dokumentation i ärendet.

Bakgrund

Två personer var misstänkta för bedrägeri och försök till bedrägeri genom att vid ett tillfälle ha handlat med en tredje persons kort och vid ett annat försökt handla med det då spärrade kortet i en butik i Västerås. Polisen hämtade in en

övervakningsfilm från butiken och kunde på så sätt identifiera en av de misstänkta personerna. I syfte att identifiera den andra personen skickade förundersökningsledaren AA bilderna från övervakningskameran till poliskommissarien BB för att de skulle visas i programmet Brottsplats som webbsänds av Vestmanlands Läns Tidning. BB ansvarade för Polismyndighetens kontakter med Vestmanlands Läns Tidning när det gällde ärenden som polisen ville ta upp i tidningens program.

Den 2 juni 2016 publicerades bilder från övervakningskameran i programmet och i tidningen. Samma dag anmälde sig CC hos polisen efter att ha sett bilderna på sig själv i tidningen. CC avfördes senare som misstänkt för brott.

I en promemoria som upprättades av polisinspektörerna DD och EE den 31 mars 2016 har angetts att de jämfört en passbild på CC med bilderna från övervakningskameran och kommit fram till att de stämde överens mycket väl. Det angavs också att CC och den misstänkta person som redan identifierats hade varit arbetskamrater och var vänner på Facebook. I promemorian hade vidare CC:s personnummer antecknats.

Anmälan

I en anmälan till JO förde CC fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Mitt, för att Polismyndigheten lämnat ut filmen från en övervakningskamera till Vestmanlands Läns Tidning, trots att Polismyndigheten redan kände till hennes identitet.

Utredning

Polismyndigheten (FF) uppmanades att yttra sig över CC:s anmälan. Yttrandet skulle avse hur publiceringen av bilderna förhåller sig till de principer som anges i ett tidigare JO-beslut och till myndighetens allmänna råd om publicering av bilder m.m. på sin webbplats. Inför yttrandet hade bl.a. AA, BB och DD fått tillfälle att lämna synpunkter.

AA uppgav bl.a. följande.

Han var förundersökningsledare i de aktuella brottsutredningarna. Att få in tips från allmänheten genom utlämnandet av bilderna för publicering var det enda möjliga sättet att identifiera en av de misstänkta gärningsmännen [CC]. Han är medveten om att det fanns en promemoria i vilken CC pekades ut som en av de misstänkta, men namnet och personnumret innehöll vissa felaktigheter. Han anser inte att han satt i position att ta beslut om publicering, utan bollade över allt till BB [...] som samordnade med medier. Han vet inte ens vilka medier som publicerade, annat än ett TV-program på Vestmanlands Läns Tidning och publicering i tidningen.

BB uppgav bl.a. följande.

Han hade vid tidpunkten för publiceringen i uppgift att samordna och ta upp ärenden för att få tips från allmänheten m.m., i ett webbsänt program, kallat "Brottsplats", vilket sändes från Vestmanlands Läns Tidnings hemsida. Publiceringar av oidentifierade misstänkta gärningsmän kunde göras i programmet i syfte att få in tips från allmänheten. Det var regelmässigt

förundersökningsledaren som gjorde bedömningen och fattade beslut om publicering i varje enskilt fall. Som han minns det fanns inget direktiv, ingen arbetsordning eller liknande angående arbetsgången. I det förevarande fallet fattade AA beslut om att lämna ut bildmaterial för publicering i programmet i syfte att identifiera en misstänkt gärningsman med hjälp av tips från allmänheten. Eventuell publicering i papperstidningen eller i övrigt var inget som myndigheten hade inflytande över. Han känner inte till om någon dokumentation av utlämnandet för publicering har gjorts.

DD, som tillsammans med EE blivit ombedd att hjälpa till med att identifiera CC utifrån stillbilder, uppgav bl.a. att de drog slutsatsen att personen på bilderna var CC.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Inledning

[Åtgärden att lämna ut bilder från en övervakningskamera] har vidtagits som ett led i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Ändamålet med åtgärden har varit att utreda brott. [---] Det är i formell mening inte Polismyndigheten, utan Vestmanlands Läns Tidning, som har publicerat bildmaterialet i fråga. Det står dock klart att myndigheten har försett tidningen med bildmaterialet och därigenom låtit tidningen publicera detsamma.

Utlämnandets förenlighet med de allmänna råden om publicering av bilder m.m. på Polisens hemsida på internet (RPSFS 2011:7, FAP 188-1)

[De allmänna råden i RPSFS 2011:7, FAP 188-1] avser, enligt ordalydelsen, vilka överväganden Polismyndigheten bör göra i en förundersökning eller i annan verksamhet innan publicering av bilder m.m. sker på polisens egen hemsida på internet. Råden tar alltså inte uttryckligen sikte på utlämnande av bildmaterial från en förundersökning till nyhetsmedier. Polismyndigheten har inte meddelat några allmänna råd eller riktlinjer som direkt avser överväganden som bör göras i en förundersökning vid utlämnande av bilder m.m. för publicering i nyhetsmedier. Däremot kan konstateras att offentlighets- och sekretesslagstiftningen, reglerna om personuppgiftsbehandling i personuppgiftslagen (1998:204), polisdatalagen (2010:361), 23 kap. 4 § rättegångsbalken m.fl. är direkt tillämpliga oavsett om publiceringen sker på myndighetens egen hemsida eller genom utlämnande till tredje parts hemsida. Med hänsyn till de vittgående konsekvenser som en publicering på internet får för den enskilde, oaktat denna sker genom utlämnande för publicering på tredje parts internethemsida eller på myndighetens egen hemsida, kan det tyckas att samma restriktiva principer borde tillämpas. I princip får ju myndigheten närmast anses avhända sig all kontroll över hur mottagarna väljer att behandla personuppgifterna i båda fallen. Det kan t.o.m. anföras skäl för att en publicering i nyhetsmedier riskerar att leda till en större spridning, och därigenom ännu större integritetsintrång och men för den enskilde, än om publiceringen sker på myndighetens egen hemsida. Detta eftersom myndigheten behåller kontroll över publiceringen på den egna hemsidan till skillnad från vad som är fallet vid utlämnande för publicering i nyhetsmedier (jfr punkterna 3 och 4 i RPSFS 2011:7, FAP 188-1).

Enligt Polismyndighetens bedömning har dokumentationen av utlämnandet av bilderna för publicering varit otillräcklig i förevarande fall (jfr punkten 6 i RPSFS 2011:7, FAP 188-1).

I fråga om förutsättningarna för publicering i punkten 2 i RPSFS 2011:7, FAP 188-1 hänvisas till [...] uttalanden [av JO], om utlämnandets förenlighet med principerna som anges i JO 2011/12 s. 118.

Utlämnandets förenlighet med principerna i JO 2011/12 s. 118

— — —

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att även om JO i nämnda ärende utgick från vissa publiceringar av kameraövervakningsbilder på [Polismyndighetens hemsida] så har de uttalade principerna inte uttryckligen begränsats till att omfatta enbart publiceringar på Polismyndighetens hemsida på internet. Av detta skäl, och även med beaktande av de intressen som principerna har ställts upp för, får det antas att principerna är tillämpliga på fall då Polismyndigheten lämnar ut kameraövervakningsbilder för publicering på ett nyhetsmediums internethemsida, i syfte att identifiera en person misstänkt för brott.

Vad särskilt beträffar det fall som här är aktuellt gör Polismyndigheten följande bedömning utifrån nämnda principer.

För att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen har JO uttalat att alternativet till publicering helt enkelt ska vara att pågående förundersökning läggs ned. I förevarande fall har förundersökningsledaren uppgett att det aktuella utlämnandet av bilderna var nödvändigt eftersom det i praktiken inte gick att identifiera CC på annat sätt. [I detta avseende] noteras emellertid att CC redan i ett tidigare utredningsskede hade pekats ut i en polispromemoria. Även med beaktande av förundersökningsledarens uppgifter om att både namn och personnummer i promemorian innehöll vissa felaktigheter, kan det ifrågasättas om inte identiteten på CC, med ledning av bl.a. återstoden av uppgifterna i promemorian, borde ha kunnat fastställas med traditionella utredningsåtgärder. Polismyndigheten ifrågasätter därför att det var av synnerlig vikt för utredningen att lämna ut bildmaterialet för publicering på så sätt som skett.

Enligt Polismyndigheten får kameraövervakningsbilderna bedömda tillsammans med övrig utredning i ärendet anses ha visat några som utför vad som objektivt sett är bedrägeri.

Straffet för bedrägeri av normalgraden är fängelse i högst två år. Alltså har det i det aktuella fallet, i straffskalan, varit föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i minst sex månader.

Det sagda innebär att samtliga av JO uttalade förutsättningar inte har varit uppfyllda. Med utgångspunkt i de principer som JO har ställt upp bedömer Polismyndigheten att intresset av att utreda det aktuella brottet inte vägt tyngre än skyddet för den enskilde. Det kan vid dessa förhållanden även ifrågasättas om åtgärden har varit förenlig med bestämmelsen i 23 kap. 4 § rättegångsbalken och offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Avslutande synpunkter

Polismyndigheten beklagar de brister som åskådliggjorts genom anmälan till JO och menar att det finns anledning att påminna om gällande rätt och rutiner samt vikten av heltäckande dokumentation. I detta sammanhang kan också tilläggas att Polismyndigheten för närvarande håller på att ta fram nya nationella riktlinjer avseende publicering av bild på gärningsperson från pågående förundersökning på myndighetens hemsida på internet.

Rättslig reglering

Sekretess till skydd för den misstänkte under förundersökningen m.m.

Sekretess gäller för en uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

Vidare gäller sekretess i en förundersökning för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (35 kap. 1 § första stycket 1 OSL). Bestämmelsen är utformad med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att sekretess gäller för uppgifterna. En uppgift om att någon är misstänkt för brott är normalt så känslig att sekretess gäller för uppgiften (prop. 2003/04:93, s. 65). En bild på den misstänkte är många gånger lättare att knyta till en viss person än vad enbart en namnuppgift är och utgångspunkten måste vara att bilder från en övervakningskamera som ingår i en förundersökning och som är så tydliga att misstänkta personer kan identifieras omfattas av sekretess (JO 2011/12 s.118, särskilt s. 125, dnr 4787-2009).

Sekretess gäller vidare för en personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (21 kap. 7 § OSL). Den som överväger att lämna ut uppgifter ska göra en bedömning av om mottagaren kommer att behandla uppgiften i strid med personuppgiftslagen (Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, 1 juli 2017, Zeteo, kommentaren till 21 kap. 7 §).

Sekretess hindrar dock inte att en uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och sekretessen får bara efterges om ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra ett visst åtagande. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får alltså inte leda till att sekretessen åsidosätts. (Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, 1 juli 2017, Zeteo, kommentaren till 10 kap. 2 §). Bestämmelsen innebär att en publicering på internet av övervakningsbilder i syfte att identifiera en misstänkt person under vissa förhållanden kan vara tillåten (JO 2011/12 s. 118, särskilt s. 126 f.).

Hänsynsprincipen

En förundersökning ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet (23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, RB). Att helt undvika att utsätta någon för en misstanke som senare kan visa sig vara ogrundad är dock i många fall inte möjligt med hänsyn till de åtgärder som behöver utföras under en förundersökning. Så långt det är

möjligt bör dock diskretion iakttas. (Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2017, Zeteo, kommentaren till 23 kap. 4 §).

Förutsättningar för publicering av bilder

JO har i ett beslut behandlat frågan under vilka förutsättningar en publicering på polisens webbplats av bilder från en övervakningskamera på en misstänkt person kan vara rättsenlig och lämplig utifrån vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, rättegångsbalken och personuppgiftslagen (JO 2011/12 s. 118). JO ansåg sammanfattningsvis att följande förutsättningar skulle vara uppfyllda för att en sådan publicering ska kunna ske.

- Åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen.
- Bilderna från övervakningskameran ska – antingen sedda för sig eller bedömda tillsammans med övrig utredning i ärendet – visa någon eller några som utför vad som objektivt sett är ett brott eller ett försök till brott.
- Det ska inte vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst sex månader för brottet.

Kravet att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen innebär att det inte ska finnas något annat realistiskt sätt att komma vidare i utredningen och att alternativet till en publicering är att förundersökningen läggs ned.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda väger enligt beslutet intresset av att utreda det aktuella brottet tyngre än det skydd för den enskilde som följer av personuppgiftslagen och offentlighets- och sekretesslagen. Åtgärden är då också förenlig med bestämmelsen i 23 kap. 4 § rättegångsbalken.

Efter JO:s beslut meddelade dåvarande Rikspolisstyrelsen allmänna råd om publicering av bilder m.m. på sin webbplats (se RPSFS 2011:7, FAP 188-1). De allmänna råden innehåller i huvudsak samma krav för en publicering som angetts i JO:s beslut. Enligt de allmänna råden bör en publicering som huvudregel komma i fråga endast för brott som det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst sex månader för, det bör inte vara någon tvekan om att personen på bilden är den misstänkte, en publicering bör vara nödvändig och användas restriktivt och en publicering bör komma i fråga endast som ett alternativ till att lägga ned förundersökningen.

De allmänna råden ersattes den 1 augusti 2017 av Polismyndighetens riktlinjer för publicering av bild på en gärningsperson från pågående förundersökning (PM 2017:25). I förhållande till de allmänna råden har kraven för en publicering skärpts något. Enligt riktlinjerna ska det bl.a. vara av synnerlig vikt för förundersökningens fortsatta arbete att åtgärden genomförs.

Dokumentation

Vid förundersökningen ska det föras ett protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB).

Protokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § förundersökningskungörelsen).

Både de tidigare allmänna råden och Polismyndighetens nya riktlinjer innehåller bestämmelser om dokumentation vid Polismyndighetens publicering av bilder på sin webbplats. Där anges bl.a. att det av dokumentationen ska framgå vem som har fattat beslut om publicering och när beslutet fattades.

Bedömning

Utgångspunkter

Som framgår av den redovisning som lämnats ovan omfattas bilder på en misstänkt person i en pågående förundersökning normalt av sekretess. Det framgår vidare att en publicering av en bild på en misstänkt person på polisens webbplats trots detta under vissa förutsättningar kan vara tillåten. Innan en publicering sker ska det göras en avvägning mellan det brottsutredande intresset och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

I JO:s ovan redovisade beslut behandlas förutsättningarna för en publicering på polisens webbplats. I det nu aktuella ärendet är det emellertid inte fråga om en sådan publicering utan om utlämnande av uppgifter ur en förundersökning till ett medieföretag för publicering. Syftet med att lämna ut bilderna har dock varit detsamma som i JO:s tidigare beslut, dvs. att få allmänhetens hjälp att identifiera en misstänkt. Motsvarande överväganden när det gäller den misstänktes personliga integritet bör enligt min mening göras i ett sådant fall. Bedömningen i detta ärende bör därmed göras med ledning av de förutsättningar som anges i JO 2011/12 s. 118 och som i allt väsentligt överensstämmer med Polismyndighetens riktlinjer för publicering av bild på gärningsperson från en pågående förundersökning. Jag vill dock i likhet med vad Polismyndigheten anfört framhålla att när polisen lämnar en bild från en förundersökning till någon annan för publicering i identifieringssyfte avhänder man sig kontrollen över hur bilden används, vilket inte är fallet när polisen själv publicerar en bild på sin webbplats. Det ger enligt min mening anledning att göra särskilt noggranna överväganden av om bilden ska lämnas ut. När polisen överväger en publicering av bilder som visar en brottslig handling måste givetvis även frågor om integritet för andra än de som är misstänkta för brott beaktas.

Med dessa utgångspunkter gör jag följande överväganden när det gäller åtgärden att lämna ut bilder på CC för publicering.

Har det funnits förutsättningar för polisen att lämna ut bilderna?

En första förutsättning för att utlämnandet av bilderna ska ha varit godtagbart är att publiceringen av dem var av synnerlig vikt för utredningen. Som framgått ovan krävs det i princip att förundersökningen annars skulle ha fått läggas ned.

Av utredningen framgår att de poliser som fått i uppgift att försöka identifiera den andra misstänkta personen på bilderna från övervakningskameran drog

slutsatsen att det var CC. Deras uppfattning finns dokumenterad i en promemoria från den 31 mars 2016. Polisen var alltså redan vid det tillfället förhållandevis säker på vilka de misstänkta personerna på bilderna var. AA har uppgett att han var medveten om innehållet i promemorian men att CC:s namn och personnummer innehöll felaktigheter. Det framgår inte av AA:s uppgifter eller av utredningen i övrigt vilka felaktigheter det varit frågan om. I likhet med det som Polismyndigheten anfört anser jag att det mesta talar för att CC:s identitet hade kunnat fastställas med traditionella utredningsåtgärder. AA:s åtgärd att lämna ut bilderna för publicering kan mot den bakgrunden inte anses ha varit av synnerlig vikt för utredningen.

En ytterligare förutsättning för att utlämnandet av bilderna från övervakningskameran ska godtas är att de visar någon som utför vad som objektivt sett är ett brott eller försök till brott samt att de föreställer den misstänkte. Vidare ska det vara fråga om ett brott med ett straffminimum på sex månaders fängelse.

Polismyndigheten konstaterar i sitt yttrande att bilderna från övervakningskameran bedömda tillsammans med övrig utredning i ärendet visar två personer som utför vad som objektivt sett är att bedöma som bedrägeri. Eftersom den ena personen var CC finns det inget att invända mot de överväganden som polisen gjorde i den delen. När det gäller brottets svårhetsgrad konstaterar jag dock, liksom Polismyndigheten, att straffet för bedrägeri av normalgraden är fängelse i högst två år och att utlämnandet i det avseendet inte var i enlighet med de förutsättningar som ställs upp i JO:s beslut och Polismyndighetens riktlinjer.

Åtgärden att lämna ut bilder på CC från övervakningskameran för publicering av Vestmanlands Läns Tidning har alltså inte varit förenlig med bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och inte heller med den s.k. hänsynsprincipen i 23 kap. 4 § rättegångsbalken. Polismyndigheten ska kritiseras för detta.

Dokumentation

Beslutet om att lämna ut bilderna på CC för publicering dokumenterades inte. Det borde givetvis ha skett. Det är ett grundläggande krav ur rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att beslut och åtgärder dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller. Polismyndigheten ska kritiseras även för detta.

Avslutande synpunkter

En publicering av bilder på den som är misstänkt för ett brott på det sätt som skett i ärendet innebär en kränkning av den misstänktes personlig integritet och kan få stora konsekvenser för den misstänkte. Som framgått ovan anser jag att det finns anledning att göra särskilt noggranna överväganden om man lämnar en bild på en misstänkt person till någon annan för publicering i identifieringssyfte.

Det är enligt min mening lämpligt att Polismyndigheten har riktlinjer som omfattar även den situationen.