

Initiativärende mot Polismyndigheten i Skåne med anledning av användandet av en digital fotobank med bilder av ungdomar

Initiativet

I januari 2003 förekom uppgifter i medierna om att Polismyndigheten i Skåne hade byggt upp en fotobank med bilder av ungdomar. Enligt uppgift fotograferades ungdomsgång ute på stan. Bilderna användes sedan för fotokonfrontation i brottsutredningar. Ett syfte med fotobanken var att den skulle användas i kampen mot ungdomsrånen i Malmö. Det förekom också uppgifter om att det var en tveksam arbetsmetod och fotobankens laglighet ifrågasattes.

Med anledning av vad som kommit fram beslutade dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Det kom senare till JO:s kännedom att chefsåklagaren AA, Åklagarmyndigheten i Malmö, den 31 januari 2003 hade inlett förundersökning om tjänstefel med anledning av den upprättade fotobanken. Mot denna bakgrund beslutades att utredningen i JO:s ärende skulle avvakta resultatet av förundersökningen.

Den 7 november 2003 beslutade AA att lägga ned förundersökningen eftersom det inte kunde antas att någon viss person hade begått en straffbar gärning (C00-4-64-03).

Handlingarna i förundersökningen granskades. Av dessa framgick bl.a. följande. Insamlandet av bilder synes ha pågått sedan mitten av 1990-talet. Fotobanken har bestått av spaningsfotografier på ungdomsgång, fotografier tagna i pågående ärenden och bilder från skolkataloger. Från början sammanställde man särskilda fotokonfrontationspärmar. Sedan började man scanna in bilderna och överförde dem till ett gemensamt dataregister där fotografierna systematiserades och lagrades digitalt; bilderna lagrades inte på någon hårddisk utan på cd-romskivor. Syftet med fotobanken var att man på ett professionellt sätt skulle kunna sätta ihop fotokonfrontationer och för varje enskild situation ta fram lämpligt konfrontationsunderlag.

Ärendet remitterades till Rikspolisstyrelsen som anmodades att – efter inhämtande av yttrande från Polismyndigheten i Skåne – yttra sig om de rättsliga

föresättningarna att upprätta en fotobank på det sätt som skett vid Polismyndigheten i Skåne.

Rikspolisstyrelsen kom in med ett remissvar samt ett yttrande från Polismyndigheten i Skåne.

Polismyndigheten i Skåne

Sakförhållanden

I syfte att effektivisera insatserna mot den ökande ungdomsbrottsligheten beslutades i Polisområde Malmö, Närpolisområde 1, någon gång under år 1996 att man skulle ställa i ordning en pärm med bilder på aktuella ungdomsbrottslingar att användas vid fotokonfrontationer. Pärmen förvarades i yttre befälets bil och användes vid fotokonfrontationer med vittnen och målsäganden i så nära anslutning till brottstillfället som möjligt.

Pärmen underhölls och uppdaterades av personal vid närpolisområdet. Bilderna bestod av foton från skolkataloger, daktningsfoton, foton tagna i samband med spaningar och vid förhörstillfällen efter beslut av undersökningsledaren. Bilderna var framställda med analog teknik. Endast ungdomar som var eller hade varit skäligen misstänkta för allvarlig brottslighet såsom personrån, grova stölder och misshandelsbrott förekom i konfrontationspärmerna.

Så småningom övergick personalen till att utnyttja digital teknik som innebär att man scannar av de analoga bilderna och lagrar dem digitalt i filer på en CD-romskiva. Fotona anpassas elektroniskt till samma format samt systematiseras i personnummerordning. Förutom att analoga bilder digitaliseras genom scanning används också numera bildmaterial tagna med digitala kameror med möjlighet till direkt inlagring på CD-romskivan. Bilderna är sökbara både på personnummer och namn. När det vid en förundersökning uppkommer ett behov av en lämplig sammanställning av konfrontationsbilder väljs dessa ut bland de bilder som finns lagrade på CD-romskivan. Urvalet görs med beaktande av att fotona inte avviker från varandra vad gäller ungdomarnas ålder, utseende, klädsel m.m. De utvalda bilderna sammanställs till konfrontationskollage som vanligtvis omfattar 12 bilder. Bilderna lagras därefter i särskilda filer på CD-romskivan. Sammanställningarna är sökbara på specifika protokollnummer och kan vid behov användas vid nya fotokonfrontationer.

Endast ungdomar som har varit skäligen misstänkta för allvarlig brottslighet och som kan antas fortsätta med sin brottslighet förekommer i fotoregistret. Ungdomar som inte längre kan misstänkas för allvarlig brottslighet gallras ut ur fotobanken. Omkring 150 foton och omkring 200 fotosammanställningar finns lagrade på CD-romskivan.

Tidpunkten då man övergick till den digitala tekniken har inte med säkerhet kunnat fastställas, men det finns omständigheter som tyder på att det har skett under år 1999 eller år 2000. De första protokollerade sammanställningarna har protokollnummer som tyder på att de upprättades under 2000.

Några särskilda överväganden beträffande eventuellt lagstöd tycks inte ha gjorts vid övergången till den nya tekniken. Det fattades inte heller, såvitt har kunnat utrönas, något formellt beslut i frågan. Övergången till modern teknik synes snarast ha sin förklaring i en önskan att på ett effektivare sätt kunna hantera och utnyttja bildmaterialet.

Bedömning

Polismyndighetens hantering med fotografierna i digital form får anses vara en sådan automatiserad behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagen (1998:204). Utöver personuppgiftslagen gäller för polisens del polisdatalagen (1998:622). Polisdatalagen innehåller de särbestämmelser som är nödvändiga för polisens verksamhet. Polisdatalagen innehåller både allmänna regler

om behandling av personuppgifter och regler om vissa särskilda register. En bedömning av fotobankens rättsliga grund bör därför ta sin utgångspunkt i bestämmelserna i polisdatalagen.

Personuppgiftslagen trädde i kraft i oktober 1998 och polisdatalagen i april 1999. Som framgår ovan har det inte gått att närmare klarlägga vid vilken tidpunkt fotobanken omarbetades till digital form. Mot bakgrund av att den automatiserade behandlingen tagit sin början tidigast år 1999 saknas dock anledning att göra en rättslig bedömning utifrån den lagstiftning som föregick personuppgiftslagen och polisdatalagen.

De personer som förekommit i fotobanken har alla varit skäligen misstänkta för allvarlig brottslighet. Om en förundersökning har lagts ned har en fortsatt förekomst i fotobanken grundats på bedömningen att det kan antas att ungdomen i fråga kan komma att begå brott i framtiden. För det fall någon sådan misstanke inte kvarstår har uppgifterna gallrats. Upprättandet av fotobanken får därmed närmast anses utgöra sådan kriminalunderrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen, dvs. polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken.

Automatiserad behandling av personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet får enligt 14 § polisdatalagen endast förekomma om en s.k. särskild undersökning har inletts av Rikspolisstyrelsen eller polismyndigheten och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas. Något beslut om en särskild undersökning med avseende på fotobanken har inte fattats och fotobanken kan därmed inte anses ha tillkommit med stöd av 14 § polisdatalagen.

Vidare framgår av 17 § polisdatalagen att kriminalunderrättelseregister får föras av Rikspolisstyrelsen eller av polismyndighet för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslighet eller underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet. Ett sådant kriminalunderrättelseregister har utvecklats nationellt inom Rikspolisstyrelsen och varje polismyndighet har tillgång till registret. Polismyndigheten för inget eget kriminalunderrättelseregister.

Enligt polismyndighetens uppfattning finns det inte något rättsligt utrymme att behandla personuppgifter inom kriminalunderrättelseverksamheten på annan grund än vad som följer av bestämmelserna i polisdatalagen. Fotobanken synes därmed ha tillkommit utan stöd i lag eller annan författning.

Det bör tilläggas att CD-romskivan med hänsyn till den pågående utredningen inte längre används. Polismyndigheten kommer efter JO:s slutliga ställningstagande att fatta beslut om eventuell gallring och destruktion av skivan.

Polismyndigheten vill avslutningsvis kort kommentera den gällande lagstiftningen på området. Redan i dag sker i stort sett all behandling av information inom polisen med hjälp av datorer. Samtidigt betonas från statsmakternas sida vikten av ett effektivt brottsförebyggande och problemorienterat arbete. Det ligger i sakens natur att polisen för att i större utsträckning kunna verka brottsförebyggande måste inhämta och bearbeta information om enskilda personer. Att återgå till manuell behandling av personuppgifter är inte ett realistiskt alternativ. Polisen måste ges de verktyg som behövs för att bedriva den typ av polisarbete som statsmakterna efterlyser och som kan förväntas leda till större effektivitet. En viktig åtgärd är att anpassa den nu aktuella lagstiftningen till ett modernt arbetssätt. Det är mot denna bakgrund inte tillfredsställande att de förslag som Polisdatautredningen presenterade i november 2001 med förslag till en ny polisdatalag (SOU 2001:92) ännu inte har resulterat i nya bestämmelser på området.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen delar polismyndighetens uppfattning att hanteringen av de aktuella fotografierna i digital form inte haft stöd i lag eller annan författning. Styrelsen vill dock framhålla att den reglering som gäller för behandling av personuppgifter i polisens verksamhet är komplicerad och snårig och ofta har gett upphov till betydande osäkerhet hos dem som praktiskt har att tillämpa den. Vidare

vill styrelsen peka på att den skillnad som finns i fråga om författningsreglering beroende på om analog eller digital teknik används, inte är rimlig. Det är angeläget att beredningen av förslaget till ny polisdatalag (SOU 2001:92) påskyndas.

Bedömning

I januari 2003 kom det till JO:s kännedom att polisen i Malmö hade byggt upp en fotobank med bilder av ungdomar. Utredningen i ärendet visar att insamlingen av bilder hade pågått sedan mitten av 1990-talet. Till en början sammanställde polisen fotokonfrontationspärmar men omarbetade senare fotobanken till digital form. Enligt polismyndigheten består fotobanken av ca 150 bilder som tagits i olika sammanhang; det kan vara spaningsfotografier, fotografier tagna i pågående ärenden, s.k. daktningsfotografier och bilder från skolkataloger. Vidare finns i fotobanken ca 200 fotosammanställningar. Fotobanken lagras på cd-romskivor. Fråga uppkom därför om det finns rättsligt stöd för att upprätta en sådan digital fotobank.

Polisens rätt att i olika sammanhang fotografera personer är således inte föremål för bedömning i ärendet. Beträffande denna fråga kan hänvisas till ett beslut av f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh den 10 december 2003 i vilket bl.a. vissa uttalanden görs om polisens möjligheter att använda sig av s.k. handmanövrerade kameror (se dnr 245-2003 och 271-2003, beslutet finns på JO:s hemsida www.jo.se).

Fotografier är att anse som personuppgifter. Behandlingen av personuppgifter regleras i personuppgiftslagen (1998:204). För polisens del finns därutöver i bl.a. polisdatalagen (1998:622) vissa särbestämmelser som ansetts nödvändiga för polisens verksamhet. Enligt polisdatalagen kan automatiserad behandling av uppgifter få användas i kriminalunderrättelseverksamhet i två situationer: i en särskild undersökning avseende allvarlig brottslighet (14 §) och i särskilda kriminalunderrättelseregister (17 §).

Utredningen i ärendet visar emellertid att inte någon av dessa situationer har varit för handen. Jag delar således Rikspolisstyrelsens och polismyndighetens bedömning att hanteringen av fotografierna i digital form inte haft stöd i lag eller annan författning.

Vidare har både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten framhållit det angelägna i att beredningen av polisdatautredningens betänkande *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92) påskyndas. Jag instämmer i det önskemålet och överlämnar därför för kännedom en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet.

Ärendet avslutas.