

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin**Uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott**

Beslutet i korthet: Polismyndigheten i Skåne har, i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott, publicerat bilder från övervakningskameror på Internet. Enligt min uppfattning krävs, för att en sådan åtgärd ska vara rättsenlig och lämplig i övrigt, att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, att bilderna visar någon som utför vad som objektivt sett är ett brott eller försök till brott och att det för brottet inte ska vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. - Om det rör sig om särskilt grov brottslighet eller om den misstänkte på goda grunder kan antas vara farlig för allmänheten eller enskilda, kan en publicering undantagsvis vara försvarbar även utan ett så starkt bevisläge.

Anmälan

AA framförde i en anmälan som kom in till JO den 28 augusti 2009 klagomål mot Polismyndigheten i Skåne med anledning av att myndigheten tillkännagett att den, i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera misstänkta personer, kunde komma att publicera bilder från övervakningskameror på sin hemsida på Internet.

Utredningen

Polismyndigheten anmodades att komma in med yttrande över vilka rättsliga och övriga överväganden som föregick det ovan nämnda beslutet att, under vissa förutsättningar, publicera bilder från övervakningskameror på sin hemsida.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren BB) kom in med ett yttrande, varvid sammanfattningsvis anfördes att polismyndigheten anser att publicering av övervakningsbilder på Internet inte strider mot gällande bestämmelser, men att det i varje enskilt fall krävs noggranna lämplighetsöverväganden inför en sådan publicering. Genom de krav som myndigheten ställt upp i en upprättad tjänsteföreskrift ansåg myndigheten att en rimlig avvägning mellan de motstående intressena, å ena sidan kravet på att polisen utreder och lagför brott och å andra sidan skyddet för den enskildes integritet, uppnåtts.

Det inhämtades därefter att Rikspolisstyrelsen begärt ett s.k. samråd med Datainspektionen avseende lagligheten i polisens publicering av personuppgifter på

Internet generellt sett och att Datainspektionen den 30 november 2009 avgett ett sådant yttrande. I yttrandet anförde Datainspektionen sammanfattningsvis att en publicering endast i undantagsfall, t.ex. om det rör sig om särskilt grov brottslighet eller då gärningsmannen på goda grunder kan antas vara farlig för allmänheten eller enskilda, är förenlig med bestämmelserna i personuppgiftslagen. Datainspektionen ifrågasatte också om en tillräckligt ingående sekretessprövning kan göras med det begränsade material som polisen disponerar och uppgav slutligen att den anser att de närmare förutsättningarna för polisens publicering av personuppgifter på Internet bör författningsregleras.

Rikspolisstyrelsen anmodades därefter att komma in med ett yttrande över styrelsens uppfattning såväl vad gäller rättsenligheten av att i brottsutredande syfte publicera bilder från övervakningskameror på polisens hemsidor på Internet som i fråga om lämpligheten av att så sker.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen CC) kom in med ett yttrande och anförde bl.a. följande.

Allmänna utgångspunkter

Publicering av bilder på brottsmisstänkta personer på Internet har varit föremål för olika överväganden under 2000-talet. Polisdatautredningen föreslog i betänkandet *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet år 2001* att frågan borde lagregleras. Förslaget omfattade även personer som betraktas som farliga (SOU 2001:92 s. 180 f.). I departementspromemorian *Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet (Ds 2007:43)* konstaterades däremot att det vare sig av integritetsskäl eller av andra skäl fanns behov av någon reglering utan att polisen, som vid all annan personuppgiftsbehandling, skulle överväga de allmänna förutsättningarna för en publicering och göra en bedömning av om det var lämpligt ur integritetssynpunkt. Förslaget till ny polisdatalag som nu är föremål för riksdagsbehandling innehåller ingen regel gällande publicering av bilder på Internet (se närmare prop. 2009/10:85).

Justitiekanslerns (JK) beslut från år 2007 (Beslut 2007-09-25; Dnr 1803-0731) som gällde just publicering av bilder på enskilda är av särskilt intresse. Det gällde bilder på en målsägande som förekom på en övervakningsfilm när ett rånförsök gjordes. Polisen hade bl.a. lagt ut en del av övervakningsfilmen på sin hemsida. JK uttalade bl.a. att det vid sidan av sekretesslagens bestämmelser inte finns något generellt hinder för polis och åklagare att lämna ut uppgifter ur en förundersökning till allmänheten, t.ex. genom publicering på polisens hemsida, för det fall det bedöms erforderligt för den brottsutredande verksamheten. Däremot ska polisen noga överväga konsekvenserna av offentliggörandet.

Rikspolisstyrelsen vill inledningsvis anföra att styrelsen i allt väsentligt ställer sig bakom Polismyndighetens i Skåne bedömning av rättsläget och de verksamhetsbehov som föreligger för publicering av misstänkta personer på Internet samt under vilka närmare förutsättningar sådan publicering bör kunna ske. Rikspolisstyrelsen vill särskilt anföra följande.

Polisdatalagen och personuppgiftslagen

Polisdatalagen gäller utöver personuppgiftslagen vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Eftersom polisdatalagen saknar särskilda bestämmelser om publicering av bilder på Internet ska bedömningen ske utifrån personuppgiftslagens bestämmelser.

Rikspolisstyrelsen delar den bedömning som Datainspektionen gjort, nämligen att personuppgifterna får anses ingå i ett strukturerat material på vilket personuppgiftslagens hanteringsregler är tillämpliga. Det innebär i princip att en behandling ska vara förenlig med lagens samtliga bestämmelser. Rikspolisstyrelsen menar också, liksom Datainspektionen, att den nu aktuella behandlingen är förenlig med de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen. Beträffande tillåtlighetsbedömningen enligt 10 § personuppgiftslagen gör Rikspolisstyrelsen däremot en annan bedömning än Datainspektionen.

I 10 § personuppgiftslagen anges när det är tillåtet att behandla personuppgifter. Personuppgifter får behandlas utan samtycke om behandlingen anses nödvändig utifrån ett visst syfte. I 10 § d anges att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse, i 10 § e nämnda lag anges att personuppgifter får behandlas om behandlingen anses nödvändig för att en arbetsuppgift i samband med att myndighetsutövning ska kunna utföras.

I kommentaren till personuppgiftslagen (Sören Öman, Hans-Olof Lindblom; Personuppgiftslagen En kommentar; 3:e upplagan, s. 182 f.) uttalas att vad nödvändighetskravet närmare innebär inte är helt klart. En personuppgift torde vara nödvändig att behandla om ändamålet inte kan realiseras om inte uppgiften får användas. Nödvändighetskravet torde däremot inte innebära att det ska vara faktiskt omöjligt att utföra en arbetsuppgift utan sådan behandling av personuppgifter som omfattas av lagen, utan det räcker sannolikt att det innebär en påtaglig förenkling att personuppgifterna behandlas elektroniskt. Om däremot en arbetsuppgift kan utföras nästan lika enkelt och billigt utan att personuppgifterna behandlas, kan det inte anses nödvändigt att behandla dem.

Vad särskilt gäller bestämmelsen i punkten e konstateras i kommentaren att genom den bestämmelsen torde en stor del av den behandling av personuppgifter som utförs inom den offentliga sektorn vara tillåten, i vart fall när det gäller den egentliga sakverksamheten (aa s. 192).

Med tanke på den närmare utformningen av bestämmelserna i punkten d respektive e och mot bakgrund av uttalanden i förarbetena ligger det enligt Rikspolisstyrelsens bedömning närmast till hands att göra bedömningen utifrån bestämmelsen i punkten e.

Mot bakgrund av vad som sägs i förarbetena menar Rikspolisstyrelsen att det får anses nödvändigt i bestämmelsens mening att publicera en bild på en misstänkt gärningsman om detta är en förutsättning för att kunna komma vidare i en brottsutredning. I en sådan situation måste förutsättningarna för behandling av personuppgifter enligt 10 § e anses vara uppfyllda och behandlingen tillåten enligt bestämmelsen. I en situation där publicering bedöms som den i princip enda framkomliga vägen för att komma vidare i en utredning avseende viss allvarigare brottslighet skulle det enligt Rikspolisstyrelsen t.o.m. kunna uppfattas som stötande om förundersökningen lades ned trots att det finns material som skulle kunna binda en gärningsman till brottet. Rikspolisstyrelsen menar att förarbetsuttalandena till och med ger stöd för att publicera bilder även i andra fall än när detta är en absolut förutsättning för utredningens fortsatta bedrivande.

Datainspektionen menar dock att vare sig bestämmelsen i 10 § d eller e är tillämplig på polisens publicering av bilder på Internet. Som skäl anges att det ur en polisiär synvinkel inte kan anses nödvändigt i personuppgiftslagens mening att lämna ut övervakningsbilder genom att publicera dem på Internet. Enligt Datainspektionen kan däremot bestämmelsen i 10 § f, dvs. efter en intresseavvägning, åberopas som grund för sådan publicering. Eftersom det i paragrafen uppställda nödvändighetskriteriet är en förutsättning även för tillämpningen av 10 § f blir Datainspektionens resonemang något svårförståeligt.

Datainspektionen anser således att den enda rättsliga grunden i 10 § personuppgiftslagen för polisen att publicera bilder på misstänkta gärningsman är punkten f. I sitt yttrande utvecklar Datainspektionen vidare vilka kriterier som bör gälla för

den intresseavvägning som ska göras enligt bestämmelsen. Rikspolisstyrelsen kan bara konstatera att det över huvud taget inte är praktiskt möjligt att tillämpa dessa kriterier och göra de bedömningar som i så fall skulle krävas.

Vidare anser Rikspolisstyrelsen att de intressen som Datainspektionen vill skydda genom uppställandet av dessa kriterier får anses väl tillgodosedda genom annan lagstiftning, bl.a. 23 kap. 4 § rättegångsbalken som stadgar att en förundersökning ska bedrivas så att någon inte onödigt utsätts för misstanke eller annan olägenhet.

Vad gäller tillämpligheten av 33 § personuppgiftslagen gör Rikspolisstyrelsen ingen annan bedömning än Polismyndigheten i Skåne.

Rikspolisstyrelsens uppfattning är således att varken polisdatalagens eller personuppgiftslagen bestämmelser hindrar det nu aktuella förfarandet.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Bestämmelser om sekretess till skydd för den brottsförebyggande och brottsutredande verksamheten finns bl.a. i 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sekretess till skydd för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden i en förundersökning regleras i 35 kap. 1 § samma lag.

Enligt 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar inte sekretess till skydd för en enskild att en uppgift lämnas ut till en annan enskild eller till en myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Av kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen (Eva Lenberg Ulrika Geijer, Anna Tansjö; Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar; 1:a upplagan, s. 10:2:1) framgår att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och att sekretessen enbart får efterges i sådana fall då ett utlämnande är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Rikspolisstyrelsen anser att i de fall när, såsom också Polismyndigheten i Skåne har resonerat, i princip alla andra utredningsåtgärder är uttömda bör det vara möjligt att med stöd av bestämmelsen lämna ut en bild på en misstänkt gärningsman genom publicering på Internet såsom en sista åtgärd för att utreda brottet. Styrelsen menar att detta gäller även om det är fråga om en sekretessbestämmelse med s.k. omvänt skaderekvisit.

Datainspektionen aktualiserar i sitt yttrande bestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för personuppgift om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Ett generellt förbud gäller alltså för att lämna ut personuppgifter om det kan antas att utlämnandet skulle innebära att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Bedömningen ska då inte ta sikte på myndighetens utlämnande av uppgifter utan i stället avse om det kan antas att uppgifterna efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen. Datainspektionen har i detta sammanhang sett farhågor med att uppgifterna utgör sådana uppgifter om lagöverträdelse m.m. som avses i 21 § personuppgiftslagen. Sådana uppgifter får nämligen behandlas i strukturerad form endast av myndigheter. Enligt kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen (Eva Lenberg m.fl. a.a., s. 21:7:1) torde dock risken för sådan skada som anges i bestämmelsen i praktiken aktualiseras bara vid massuttag i någon form av uppgifter.

I likhet med Polismyndigheten i Skåne anser således Rikspolisstyrelsen att offentlighets- och sekretesslagen, enligt vad som ovan sagts, inte hindrar en publicering av bilder på Internet.

Lämplighetsbedömning

Rikspolisstyrelsen anser således att det inte föreligger några formella rättsliga hinder för polisen att publicera bilder på brottsmisstänkta personer på Internet.

Att publicera bilder på personer misstänkta för brott på Internet måste i sig betraktas som ett intrång i den personliga integriteten. Det är därför viktigt att detta sker med

försiktighet och efter en noggrann avvägning mellan intresset av att utreda brott och den enskildes intresse av integritet. Även om det i svensk rätt saknas en regel om allmänt skydd för den enskildes personliga integritet ska självfallet en myndighet vid tillämpningen av gällande bestämmelser beakta den enskildes integritet (1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen).

I dag finns ett behov av att i verksamheten kunna använda sig av alla möjligheter som lagstiftaren medger för att skapa effektiva arbetsmetoder och öka effektiviteten i utredningsverksamheten så att polisen kan fullgöra sitt uppdrag enligt 2 § polislagen (1984:387). Digital media förekommer i förundersökningar i långt större utsträckning än för bara några år sedan. I en stor del av ärendena har gärningsmannen fångats på bild utan att denne kunnat identifieras. Polisen har således i dag ett stort antal ärenden där den enda möjligheten att komma vidare i utredningen är att söka allmänhetens hjälp med identifiering av den misstänkte gärningsmannen.

För att kameraövervakning utöver att användas i brottsförebyggande syfte även på ett effektivt sätt ska kunna bidra till att öka antalet uppklarade brott menar Rikspolisstyrelsen att det är angeläget att bilder från övervakningen under vissa förutsättningar ska kunna publiceras på Internet.

Av visst intresse i sammanhanget är två av Regeringsrätten nyligen meddelade domar den 11 februari 2010 (mål nr 7834-08, 7872-08). I domarna gör Regeringsrätten bedömningen att övervakningsintresset beträffande vissa brottsutsatta områden, då andra åtgärder inte visat sig tillräckligt effektiva, är större än det starka integritetsintresset och därmed meddelat tillstånd till allmän kameraövervakning av vissa områden i centrala Stockholm. Regeringsrätten har i avgörandena funnit att det finns ett stort behov av allmän kameraövervakning.

I likhet med Polismyndigheten i Skåne anser Rikspolisstyrelsen att det ur ett integritetsperspektiv är viktigt att det finns tydliga kriterier för när publicering av misstänkta gärningsmän på Internet ska kunna ske. Detta skapar också förutsättningar för en enhetlig tillämpning runt om i landet. De tjänsteföreskrifter som Polismyndigheten i Skåne har tagit fram är enligt Rikspolisstyrelsens mening väl genomarbetade och kan med fördel användas som utgångspunkt för det fall Rikspolisstyrelsen beslutar att ta fram riktlinjer på området. Vad särskilt gäller frågan om hur allvarlig brottslighet det bör vara fråga om vill Rikspolisstyrelsen framhålla följande.

Enligt Datainspektionens bedömning bör det vara fråga om särskilt allvarlig brottslighet för att publicering ska få ske och synes härvid ansluta sig till det förslag som Polisdatautredningen lade fram i sitt betänkande, dvs. att misstanken ska avse ett brott för vilket inte lindrigare straff än fängelse i två år är föreskrivet.

Ett sådant krav skulle medföra att publicering inte kan komma i fråga när det exempelvis gäller misstanke om grov misshandel, eftersom påföljden för det brottet är fängelse lägst ett och högst tio år. En misshandel är att betrakta som grov om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller på annat sätt visat särskild hänsynslöshet eller råhet. Det är således fråga om ett mycket allvarligt brott. Andra mycket allvarliga brott som inte skulle komma att omfattas är exempelvis olaga frihetsberövande, rån och allmänfarlig ödeläggelse. Det handlar här om brott för vilka minimistraften är ett års fängelse. Att använda publicering av bilder på personer som är misstänkta för sådan allvarlig brottslighet måste rimligen anses vara motiverat även ur ett integritetsperspektiv.

I likhet med den uppfattning som Polismyndigheten i Skåne redovisar i sitt yttrande kan det emellertid finnas skäl att tillåta publicering även när det gäller vissa andra brott.

Som nämnts ovan har polisen i dag ett stort antal ärenden där den enda möjligheten att komma vidare i utredningen bedömts vara att söka allmänhetens hjälp med identifiering av den misstänkte gärningsmannen. Exempel på sådana ärenden är

brottsutredningar som gäller grov skadegörelse, omfattande bedrägerier, utpressning eller stöld där den misstänkte gärningsmannen fångats av en kamera vid en banks uttagsautomat eller av övervakningskameran i en taxi. Även i många fall av misshandel saknas möjligheter att gå vidare på grund av att den misstänkte gärningsmannen inte kan identifieras. Det bör framhållas att vissa av dessa brott är s.k. mängdbrott vilka utgör en mycket stor del av den totala brottsligheten och som polisen har att prioritera.

Det är här fråga om brott för vilka fängelse i två år ingår i straffskalan. Mot bakgrund av vad som sagts ovan bör polisen kunna publicera bilder av misstänkta gärningsmän även vid sådana brott.

I ett beslut den 21 december 2010 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Inledning

Polismyndigheten i Skåne har, i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott, publicerat bilder från övervakningskameror på myndighetens hemsida på Internet.

Enligt den tjänsteföreskrift som gäller för publiceringen krävs för att publicering ska få ske att det sker under en pågående förundersökning i aktuellt brott, att det för brottet ingår två års fängelse i straffskalan och att det är av väsentlig vikt för utredningen av brottet att bilden publiceras.

Såväl polismyndigheten som Rikspolisstyrelsen har ansett att publiceringen är rättsenlig och, om de förutsättningar som uppställs i tjänsteföreskriften är uppfyllda, lämplig.

Jag gör ingen annan bedömning än polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen beträffande vilka lagar som ska tillämpas vid en prövning av rättsligheten och lämpligheten i övrigt av publiceringen. Således kommer jag nedan att bedöma om och i så fall under vilka förutsättningar som en publicering av bilder på misstänkta på Internet är förenlig med i första hand bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), PUL, och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Publiceringens förenlighet med bestämmelserna i personuppgiftslagen

Bestämmelser om polisens behandling av personuppgifter finns i polisdatalagen (1998:622). Polisdatalagen gäller utöver personuppgiftslagen och innehåller de särregler som har ansetts nödvändiga i polisens verksamhet. Några särregler beträffande den behandling av personuppgifter som här är aktuell finns emellertid inte. Således är det bestämmelserna i personuppgiftslagen som ska tillämpas.

I 9 § PUL anges de grundläggande kraven på behandlingen av personuppgifter. För att en viss behandling ska vara laglig krävs inte bara att behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med dessa krav, utan behandlingen måste också kunna hänföras till något av de fall som anges i 10 § PUL, där det finns en uttömmande uppräkningslista av i vilka fall behandling av personuppgifter utan den registrerades samtycke är tillåten. Kan en tilltänkt behandling inte hänföras till

något av de fall som anges i 10 §, är behandlingen otillåten och får inte genomföras.

I 5 a § PUL, den s.k. missbruksregeln, föreskrivs dock att bl.a. bestämmelserna i 9 och 10 §§ inte behöver tillämpas på behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. För sådan behandling gäller dock att den inte får utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Polismyndigheten har ansett att denna bestämmelse är tillämplig i det aktuella ärendet.

Datainspektionen har däremot, i det ovan nämnda samrådsyttrandet, inte ansett att bestämmelsen i 5 a § PUL är tillämplig och Rikspolisstyrelsen har instämt i denna bedömning. Jag har ingen annan uppfattning. Det är ju här närmast fråga om personuppgifter i form av bilder som utlämnas, och därmed behandlas, på ett sätt som syftar till att påtagligt underlätta för allmänheten att söka efter och ta del av just dessa personuppgifter.

För att den aktuella behandlingen av personuppgifter ska vara tillåten enligt personuppgiftslagen krävs således att den kan hänföras till något av de fall som anges i lagens 10 §. Rikspolisstyrelsen har ansett att det ligger närmast till hands att göra bedömningen utifrån bestämmelsen i 10 § e, enligt vilken behandling får ske bl.a. om den är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning.

Datainspektionen har å andra sidan bedömt saken så att en behandling av personuppgifter bestående i att lämna ut övervakningsbilder genom att publicera dem på Internet inte i personuppgiftslagens mening kan anses nödvändig för att en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning ska kunna utföras. En annan sak är att bestämmelsen tillåter att polismyndigheten samlar in och internt behandlar bilderna automatiserat, för att t.ex. kunna färdigställa ett förundersökningsprotokoll.

Det är odiskutabelt en polisiär arbetsuppgift att identifiera och eftersöka den som är misstänkt för brott för att kunna gripa och lagföra denne. Jag anser emellertid för min del att behandling av personuppgifter bestående i att uppgifter om personer misstänkta för brott lämnas ut genom publicering på Internet generellt sett inte kan anses nödvändig för att polisen ska kunna utföra arbetsuppgiften att utreda brott. Däremot kan givetvis, som Datainspektionen påpekat, samma personuppgifter samlas in och internt behandlas automatiserat.

Enligt min mening kan dock en publicering av bilder på en misstänkt på Internet – i enskilda fall och under vissa förutsättningar – anses nödvändig för att utföra en polisiär arbetsuppgift.

Jag anser därför att det ligger närmare till hands att bedöma tillåtligheten av den aktuella behandlingen av personuppgifterna genom att tillämpa den bestämmelse

av generalklausulskaraktär som finns i 10 § f PUL. Enligt den bestämmelsen får en behandling av personuppgifter ske om den är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

För att avgöra om en publicering är tillåten enligt den bestämmelsen krävs således att det görs en avvägning mellan polisens intresse av att i visst fall utreda ett brott, som väl i och för sig alltid får anses vara berättigat, och den enskildes intresse av skydd för sin personliga integritet. En publicering av övervakningsbilder kan alltså vara tillåten med stöd av personuppgiftslagen. Jag återkommer senare i detta beslut till vilka förutsättningar som enligt min mening bör vara uppfyllda för att en publicering av övervakningsbilder ska vara försvarbar.

Det bör slutligen nämnas att en ny polisdatalag (2010:361) träder i kraft den 1 mars 2012. Enligt 2 kap. 1 § i nya polisdatalagen gäller den lagen, med vissa undantag, i stället för personuppgiftslagen. Detta innebär bl.a. att bestämmelserna i 10 § PUL inte längre kommer att bli tillämpliga på bl.a. polisens brottsutredande verksamhet. Dock kommer de grundläggande krav på behandling av personuppgifter som framgår av 9 § PUL att i huvudsak alltjämt vara tillämpliga. Det finns inte heller i den nya polisdatalagen någon bestämmelse som uttryckligen tar sikte på den behandling av personuppgifter som är aktuell i detta ärende.

Publiceringens förenlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen

I 18 kap 1 § OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet. Eftersom den aktuella publiceringen görs i syfte att utreda ett brott får det anses självklart att polisen bedömt att publiceringen inte kan anses störa utredningen.

Enligt 35 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. För sådana uppgifter gäller således en presumtion för sekretess.

Beträffande uppgift om namnet på den misstänkte i en förundersökning anförde lagstiftaren i proposition 2003/04:93 s. 66 följande.

Inte heller när det gäller förundersökningsfallen kan en uppgift om den misstänktes namn anses utgöra en typiskt sett harmlös uppgift. Det kan tvärtom i stället antas att personen i fråga blir utsatt för andras missaktning om uppgiften att denne är misstänkt för brott kommer ut. Uppgift om att någon är misstänkt för brott får således i normalfallet anses vara så pass känslig att uppgiften omfattas av sekretess även vid tillämpning av ett rakt skaderekvisit (*dvs. när det råder en presumtion för offentlighet, JO:s anmärkning*).

Jag kan inte inse att bedömningen skulle bli annorlunda när det gäller en bild på den misstänkte. Det kan väl till och med sägas att en bild många gånger är lättare att knyta till en viss person än vad enbart en namnuppgift är.

Utgångspunkten för bedömningen måste enligt min uppfattning mot denna bakgrund vara att bilder från en övervakningskamera som ingår i en förundersökning och som är så tydliga att misstänkta personer kan identifieras, omfattas av sekretess. Det bör även anmärkas att presumptionen för sekretess enligt bestämmelsen torde bli starkare ju allvarigare brott som misstankarna rör – detta eftersom det normalt sett måste anses vara större risk att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om misstankarna rör ett allvarligt brott än om det gäller ett mer bagatellartat sådant.

Enligt 21 kap. 7 § OSL gäller vidare sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Bestämmelsen innefattar inte någon tystnadsplikt i vanlig bemärkelse. Risk för sådan skada som anges i bestämmelsen torde nämligen i praktiken aktualiseras bara i samband med utlämnanden av allmänna handlingar. Dock kan andra bestämmelser om sekretess också vara tillämpliga på personuppgifterna i fråga och i sådana fall föreligger också tystnadsplikt för uppgifterna. Bedömningen ska inte ta sikte på om myndighetens utlämnande av uppgifter skulle strida mot personuppgiftslagen, utan ska avse om det kan antas att uppgifterna efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen. Den risk för skada som anges i bestämmelsen har främst ansetts aktualiseras vid utlämnanden av en större mängd uppgifter, s.k. massuttag, men också ett utlämnande av selekterade uppgifter har ansetts kunna innebära risk för den i bestämmelsen angivna skadan. Det torde inte kunna uteslutas att bestämmelsen även kan bli tillämplig vid fall av utlämnanden som rör enstaka personuppgifter (SOU 2010:4 s. 152 f.).

Datainspektionen har pekat på att uppgifter om lagöverträdelser m.m. endast får behandlas i strukturerad form av myndigheter (21 § PUL) och att det innebär att all behandling som privatpersoner, företag och organisationer gör och som omfattar uppbyggande av egna databaser med de bilder som polisen publicerar är i strid med personuppgiftslagen. Datainspektionen har också ansett att det på goda grunder kan antas att även en stor del av den ostrukturerade behandling som sker hos mottagarna skulle anses kränkande och således stå i strid med 5 a § andra stycket PUL.

Jag anser för egen del till att börja med att en första förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig torde vara att någon faktiskt begärt att få ut en personuppgift, vilket ju inte är fallet i den aktuella situationen. Det förhållandet måste i vart fall vara ägnat att påtagligt försvåra möjligheten att göra några välgrundade antaganden om avsikt och syfte hos mottagarna av uppgifterna. Oavsett detta måste bestämmelsen vidare anses ha sitt huvudsakliga tillämpningsområde vad gäller uppgifter som inte är sekretessbelagda enligt någon

annan bestämmelse och som således, om bestämmelsen inte fanns, kunde ha lämnats ut. Beträffande uppgifter om att någon är misstänkt för brott har jag ovan konstaterat att utgångspunkten måste vara att det i och för sig råder sekretess för sådana uppgifter. Enligt min uppfattning utgör således denna bestämmelse inget hinder mot den aktuella publiceringen på Internet.

Av 10 kap. 2 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får alltså inte leda till att sekretessen åsidosätts (Eva Lenberg, Ulrika Geijer och Anna Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, s. 10:2:1). Såvitt gäller förundersökningar brukar bestämmelsen tillämpas t.ex. vid vittnesförhör eftersom det vid sådana ofta är nödvändigt att lämna ut hemliga uppgifter till förhörspersonen, t.ex. för att kunna ställa en förhörspersons uppgifter mot vad en annan förhörsperson uppgett (se Jesper Ekroth och Therése Fridström Montoya, Nödvändigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5 §, FT 2008 s. 153 för en utförlig redogörelse av hur bestämmelsen [som motsvarar nuvarande 10 kap. 2 § OSL] tillämpats).

Bestämmelsen måste, även om lagstiftaren inte torde ha haft denna typ av utlämnande i åtanke ens vid senare tids lagstiftningsarbete, anses lämna ett utrymme för att efter en prövning i det enskilda fallet lämna ut sekretessbelagda uppgifter på det aktuella sättet.

Även i förhållande till offentlighets- och sekretesslagens reglering gäller således att en publicering på Internet av övervakningsbilder i syfte att identifiera en misstänkt person kan vara tillåten.

Hur ska avvägningen göras?

Jag anser således att varken personuppgiftslagen eller offentlighets- och sekretesslagen ställer upp något absolut hinder mot att publicera bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att identifiera misstänkta personer.

Frågan blir då under vilka närmare förutsättningar som förfarandet kan anses motiverat.

Vid denna bedömning måste naturligtvis även bestämmelsen i 23 kap. 4 § rättegångsbalken, (RB) enligt vilken en förundersökning ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet, beaktas. Detta innebär bl.a. att under förundersökningen ska diskretion iakttas så långt det är möjligt.

Jag vill inledningsvis framhålla att åtgärden att publicera bilder från övervakningskameror på Internet är en helt annan sak än att en bild på en misstänkt person visas för eventuella vittnen vid t.ex. dörrknackning i närheten av en brottsplats. En publicering innebär att uppgiften omedelbart blir tillgänglig för alla som har tillgång till Internet. I och med publiceringen måste också, även om polismyndigheten lägger tekniska spärrar på bilderna i syfte att försvåra nedladdning, polisen i princip anses avhända sig all kontroll över hur mottagarna väljer att använda uppgifterna. Detta innebär att en publicering kan få stora konsekvenser för framför allt den misstänkte och dennes anhöriga, men även för den som har ett utseende som påminner om den misstänktes.

Med hänsyn till de vittgående konsekvenser en publicering således kan få anser jag att nödvändighetskriteriet i såväl personuppgiftslagen som i offentlighets- och sekretesslagen i detta sammanhang bör ges en restriktiv innebörd. Det bör därför krävas att det inte finns något annat realistiskt sätt att komma vidare i utredningen. Alternativet till publicering ska helt enkelt vara att den pågående förundersökningen läggs ned. En publicering får således aldrig ske slentrianmässigt eller som en genväg när det finns andra måhända mer resurskrävande, men ändå praktiskt genomförbara, åtgärder som kan vidtas för att nå samma resultat. I den aktuella tjänsteföreskriften stadgas att det ska vara av väsentlig vikt för utredningen av brottet att publicering sker. Jag anser att detta krav bör skärpas ytterligare och att det således ska krävas att åtgärden är av *synnerlig* vikt för utredningen av brottet.

Vad sedan gäller den vidare avvägningen bör man hålla i minnet att om en förundersökning avslutas med att åklagaren väcker åtal blir namnet på den åtalade offentligt. Detsamma gäller, som huvudregel, bilderna från övervakningskamerorna om de tas med i förundersökningsprotokollet. I dessa fall kan därför en publicering sägas innebära endast en tidigareläggning av offentliggörandet av misstankarna och bilderna. Det men eller den kränkning av den personliga integriteten som den misstänkte eller dennes anhöriga därvid riskerar att utsättas för kan enligt min uppfattning generellt inte jämföras med vad som kan drabba den som varit misstänkt i en förundersökning som inte avslutas med att åtal väcks. I ett sådant fall skulle ju uppgifterna, om publicering inte hade skett, som huvudregel alltså ha varit sekretessbelagda. Det finns mot den bakgrunden skäl att ställa höga krav på brottsmisstankens styrka.

I den aktuella tjänsteföreskriften anges beträffande brottsmisstanken inte mer än att publiceringen ska avse personer misstänkta för brott. Polismyndigheten anger vidare i sitt yttrande att om personen varit känd så skulle denne ha delgetts misstanke om brott. Således är det tillräckligt att personen i fråga skulle ha ansetts skäligen misstänkt för brott, 23 kap. 18 § RB. För att så ska vara fallet krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått brottet (se t.ex. JO 2009/10 s. 72). Det rör sig emellertid inte om ett särskilt högt ställt beviskrav, och långt ifrån alla förundersökningar i vilken någon antecknats som skäligen misstänkt leder till att denne åtalas för brottet. Särskilt

med tanke på den spridning en publicering av de aktuella uppgifterna på Internet kan få, och de konsekvenser detta kan medföra för den misstänkte och dennes anhöriga, bör kravet därför ställas betydligt högre än så.

Jag har, trots tjänsteföreskriftens innehåll, uppfattat polismyndigheten så, att en publicering av bilder från övervakningskameror endast kan bli aktuell när bilderna – antingen sedda för sig eller bedömda tillsammans med övrig utredning i ärendet – visar någon som utför vad som objektivt sett är ett brott. En sådan situation kan ju på sitt sätt sägas påminna om ett gripande på bar gärning. Det är enligt min uppfattning också en rimlig nivå på bevisläget, som i väsentlig mån borde minska risken för oriktiga utpekanden på Internet från polisens sida. Jag vill emellertid inte utesluta att en publicering någon gång kan vara försvarbar även utan ett så starkt bevisläge, nämligen om det rör sig om särskilt grov brottslighet eller om den misstänkte på goda grunder kan antas vara farlig för allmänheten eller enskilda.

Slutligen krävs naturligtvis att misstankarna gäller ett brott av viss svårighetsgrad. Jag har förvisso ovan angett att presumtionen för sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL torde bli starkare ju allvarigare brott det är fråga om, men det är självfallet också så att intresset av att brottet utreds blir större ju allvarigare brottet är.

Polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen har ansett att en lämplig avgränsning är att det för brottet ska ingå två års fängelse i straffskalan.

I Polisdatautredningens betänkande *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92) föreslogs att en efterlysning av en person på Internet med anledning av misstanke om brott skulle få ske endast om misstanken avsåg ett brott för vilket inte lindrigare straff än fängelse i två år var föreskrivet eller personen kunde antas vara farlig för annans personliga säkerhet. Tiden anknyter till bestämmelsen om s.k. obligatorisk häktning i 24 kap. 1 § RB, dvs. att när det gäller brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år ska häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

I den departementspromemoria, *Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet* (Ds 2007:43), som därefter upprättades ansågs det emellertid knappast lämpligt att införa särregler just för publicering av personuppgifter på Internet.

Jag kan konstatera att ett krav på att två års fängelse ska ingå i straffskalan för det aktuella brottet i princip endast utesluter brott av mindre allvarlig karaktär, såsom ringa misshandel, snatteri, bedrägligt beteende, ringa narkotikabrott m.fl. Med tanke på vad jag ovan angett om den spridning m.m. som en publicering på Internet ger, kan den avgränsningen inte anses tillräckligt begränsande.

Polisdatautredningens förslag innebär å andra sidan att en publicering bara skulle kunna bli aktuell vid utredningar om de allra allvarligaste brotten, såsom mord, synnerligen grov misshandel, våldtäkt och grovt rån. Däremot skulle en sådan reglering inte tillåta publicering i brottsutredningar om t.ex. grov misshandel, rån,

grovt bedrägeri eller grov stöld. När det gäller sådan förhållandevis allvarlig brottslighet måste intresset av att brotten utreds anses väga mycket tungt.

Jag anser för egen del att en lämplig avvägning kan vara att det för brottet inte ska vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst sex månader. Åtgärden bör kunna användas även vid försök till sådant brott.

Sammanfattning och övriga synpunkter

Sammanfattningsvis menar jag att följande förutsättningar ska vara uppfyllda för att åtgärden att publicera bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att identifiera en person misstänkt för brott ska vara rättsenlig och lämplig.

- 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 försök till brott.
- Det ska för brottet inte vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst sex månader.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda, får således intresset av att utreda det aktuella brottet anses väga tyngre än det skydd för den enskilde som stadgas i personuppgiftslagen och offentlighets- och sekretesslagen. Åtgärden måste då också anses vara förenlig med bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB. Detsamma måste i undantagsfall kunna gälla även utan ett så starkt bevisläge, om det rör sig om särskilt grov brottslighet eller om den misstänkte på goda grunder kan antas vara farlig för allmänheten eller enskilda.

Trots vad jag ovan angett angående de särdrag som den aktuella utredningsåtgärden har, är jag inte övertygad om lämpligheten av att i lag förordna om förutsättningarna för att använda den. Eftersom Datainspektionen väckt frågan finner jag emellertid anledning att överlämna en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Däremot är det förstas angeläget att polismyndigheterna tillämpar åtgärden enhetligt, och jag utgår från att Rikspolisstyrelsen utfärdar riktlinjer i frågan. Jag instämmer slutligen i att polismyndighetens tjänsteföreskrift därvid kan användas som utgångspunkt och har ingenting att invända mot vad som där anges beträffande t.ex. gallring och om behöriga beslutsfattare.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.