

Rikspolisstyrelsen
Personuppgiftsombudet
Box 12256
100 26 STOCKHOLM

Samråd om polisens publicering av bilder på okända gärningsmän på Internet

Sammanfattning

Datainspektionen anser att Internetpublicering av bilder på misstänkta gärningsmän typiskt sett innebär att integritetskänsliga uppgifter sprids till envar. En publicering på Internet uppvisar, till skillnad från andra former av utlämnande, även vissa särskilda särdrag som har betydelse för intrånget i den personliga integriteten. Det handlar t.ex. om kontroll över det fortsatta användandet som sker efter publicering. Uppgifter på Internet tenderar att spridas obehindrat och är svåra och ibland omöjliga att vid behov rätta eller ta bort när skälen för publicering inte längre finns. Det kan få mycket stora och ingripande negativa konsekvenser för en enskild person som felaktigt råkar läggas ut på Internet i samband med en brottsutredning. Det är inte ovanligt att en förundersökning läggs ned eller ett åtal ogillas vilket innebär att polisens möjligheter att själv behandla personuppgifter starkt begränsas. Att uppgifterna i sådana fall gallras eller görs ej tillgängliga i den polisoperativa verksamheten leder sannolikt inte till att motsvarande åtgärder vidtas med de uppgifter som befinner sig på olika platser på Internet efter att ha publicerats av polisen.

Att en enskild polismyndighet efter noggrant övervägande väljer att publicera bilder på oidentifierade gärningsmän i enstaka fall innebär enligt Datainspektionen inte någon avgörande förskjutning av integritetsförhållandena på Internet. Det som inspektionen dock måste bedöma är vilka konsekvenser som förfarandet skulle kunna få för den personliga integriteten om samtliga polismyndigheter i landet skulle använda sig av publicering mer eller mindre

som en rutin i de ärenden där bilder finns att tillgå men där utredningen inte kommer längre med "traditionella" utredningsåtgärder. Efterhand som det blir allmänt känt att det på Internet finns omfattande material med personer som i ett visst skede har varit misstänkta för brott, kan det också antas att materialets spridning kommer att öka. Förbättrad bildkvalitet och sökmöjligheter på Internet kommer att öka spridningen och riskerna för otillbörliga integritetsintrång ytterligare.

Att publicera bilder på okända gärningsmän på Internet innebär en behandling av personuppgifter i form av ett utlämnande. Om behandlingen sker i en förundersökning är polisdatalagen (1998:622) tillämplig. De allmänna bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) ska dock tillämpas på personuppgiftsbehandling som sker med stöd av polisdatalagen. Personuppgiftslagen fyller således ut polisdatalagen i den mån polisdatalagen saknar bestämmelser i ett visst avseende.

För att kunna avgöra om en publicering är laglig i det enskilda fallet krävs inledningsvis att behandlingen är tillåten enligt 9 och 10 §§ personuppgiftslagen. Bestämmelsen i 5 a § personuppgiftslagen är inte tillämplig på polisens behandling av personuppgifter inom ramen för brottsbekämpning. Vid tillåtelsebedömningen enligt 10 § personuppgiftslagen ska en proportionalitetsbedömning göras för att undersöka om publiceringen verkligen är påkallad i förhållande till det ändamål som man har med behandlingen (lösa ett brott) och om den är rimlig med hänsyn till de konsekvenser som den har för enskildas personliga integritet. Vid bedömningen ska flera olika parametrar med bäring på såväl generella som verksamhetsanknutna frågor beaktas. Datainspektionens uppfattning är att en avvägning mellan de aspekter som ska beaktas vid bedömningen leder fram till att polisen endast i undantagsfall kan publicera bilder på okända gärningsmän på Internet. Det kan vara fråga om särskilt grov brottslighet eller då gärningsmannen på goda grunder kan antas vara farlig för allmänheten eller enskilda. Datainspektionen konstaterar att den publicering som sker idag, i flera fall, inte avser sådan särskilt grov brottslighet.

Det räcker dock inte med att publiceringen är tillåten utifrån tillämpliga dataskyddsbestämmelser. För att uppgifter som i och för sig kan publiceras på Internet enligt personuppgiftslagen och polisdatalagen verkligen får lämnas ut måste uppgifterna också vara offentliga, dvs. inte omfattas av sekretess. För uppgifter i en förundersökning råder en stark sekretess till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Uppgifterna blir offentliga endast om det står klart att de kan röjas utan skada eller men för den enskilde eller närstående till denne. Bedömningen ska göras i det enskilda fallet och kräver i normalfallet kännedom om mottagarnas identitet och avsikter. Datainspek-

tionen, som i och för sig har fokuserat sin bedömning på dataskyddsfrågorna i samband med polisens publicering på Internet, ifrågasätter dock om en tillräckligt ingående sekretessprövning kan göras med det begränsade material som polisen disponerar. Det måste också beaktas att uppgifter inte får lämnas ut om det kan antas att mottagaren kommer att behandla dem i strid med personuppgiftslagen.

Det är Datainspektionens bestämda uppfattning att de närmare förutsättningarna för polisens publicering av personuppgifter på Internet bör författningsregleras. På det sättet kan samtliga relevanta aspekter avseende å ena sidan effektiviteten i det polisiära arbetet och å andra sidan riskerna för otillbörliga intrång i den personliga integriteten beaktas fullt ut.

Inledning

Under slutet av augusti 2009 började Polismyndigheten i Skåne (Skånepolisen) att publicera bilder från övervakningskameror på polisens hemsida på Internet (www.polisen.se). De första bilderna som publicerades hade inhämtats inom ramen för en förundersökning avseende grov stöld bestående i tillgrepp av en dyrare bil. Därefter har bilder från utredningar beträffande bl.a. misshandel, bedrägeri alternativt försök till bedrägeri, försök till grovt bedrägeri och grovt rån publicerats. Syftet med polisens publicering är att få in tips från allmänheten som kan leda fram till att de misstänkta gärningsmännen kan identifieras och därefter lagföras.

I och med att Skånepolisen påbörjade sin publicering startade en livlig diskussion i bl.a. media om polisens förfarande och Datainspektionen, som är tillsynsmyndighet för i stort sett alla former av personuppgiftsbehandling som sker i samhället, kontaktades för att lämna inspektionens syn på polisens publicering på Internet. En tid efter det att publiceringen inleddes begärde Rikspolisstyrelsen (RPS) ett s.k. samråd med Datainspektionen avseende lagligheten i polisens publicering av personuppgifter på Internet generellt sett. Eftersom flera polismyndigheter planerar att påbörja publicering av bilder på Internet anser RPS dessutom att det finns anledning att åstadkomma en nationell enhetlighet i frågan.

Skånepolisens publicering

En lämplig utgångspunkt för Datainspektionens bedömning av polisens publicering av bilder på Internet är att utgå från den verksamhet som idag genomförs av Skånepolisen, även om detta samrådsärende inte specifikt avser den behandlingen. Datainspektionen har tagit del av de publicerade bilderna. Av det material som har getts in till Datainspektionen genom RPS:s försorg framgår att publiceringen regleras av en intern tjänsteföreskrift. Av föreskriften framgår följande.

- Förundersökning ska vara inledd
- För det aktuella brottet ska fängelse i två år finnas i straffskalan
- Det ska vara av väsentlig betydelse för utredningen av brottet att publicering sker och övriga utredningsåtgärder ska ha varit resultatlösa
- De personer som blir föremål för publicering skulle, om de hade varit identifierade, varit åtminstone skäligen misstänkta för brottet
- Beslut om publicering ska i varje enskilt fall fattas av ledande befattningshavare med hög tjänstegrad inom myndigheten
- För ändamålet ovidkommande personer, såsom målsägande och vittnen, "maskas" till oigenkännlighet
- Bilderna ligger kvar på Internet under maximalt en månad

Det har från RPS vidare upplysts om att det vid Skånepolisen pågår ett arbete i syfte att omöjliggöra för någon utomstående att ladda ner de bilder som publiceras och härigenom t.ex. bygga upp ett eget bildarkiv med de misstänkta gärningsmän som publiceras av polisen. Datainspektionen konstaterar att det under hösten 2009 har lagts in en funktion som försvårar nedladdning av de bilder som har publicerats på polisens hemsida. Det är dock inte fråga om en funktion som förhindrar att de bilder som polisen har lagt ut kan spridas vidare på Internet eller behandlas automatiserat på annat sätt utanför polisens kontroll.

Vilken lagstiftning är tillämplig?

Polisens publicering av bilder på okända gärningsmän på Internet aktualiserar en rad rättsliga frågor, bl.a. frågor om sekretess i polisens verksamhet (främst Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)), regler om förundersökning i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948), samt dataskyddsfrågor med koppling till skyddet för den personliga integriteten i personuppgiftslagen (1998:204) (PuL), polisdatalagen (1998:622) (PDL) och polisdataförordningen (1991:81) (PDF). Datainspektionen utövar tillsyn över po-

polisens behandling av personuppgifter enligt bl.a. PuL och PDL, vilket innebär att det ställningstagande som finns i detta yttrande främst kommer att behandla frågor med koppling till dessa lagar. Pga. sekretessbestämmelsernas relation till personuppgiftsregleringarna kommer emellertid även frågor om sekretess att beröras översiktligt. Däremot kommer Datainspektionen inte att göra en bedömning av vilka konsekvenser som bestämmelserna i rättegångsbalken (främst 23 kap. 4 § rättegångsbalken) och förundersökningskungörelsen får för tillåtligheten av polisens publicering.

Behandlar polisen personuppgifter i samband med publiceringen?

Bilder på personer är personuppgifter under förutsättning att bilderna är av sådan kvalitet och visar så mycket av en person att en identifiering är möjlig. Syftet med polisens bildpublicering är att de personer som förekommer i bilderna ska kunna identifieras. Mot den bakgrunden är de bilder som publiceras av polisen i typfallet personuppgifter i lagens mening (direkta personuppgifter). Även annat som förekommer i en bild kan utgöra personuppgifter. Det kan bl.a. röra sig om registreringsskyltar, adresser och liknande uppgifter som kan härledas till en identifierbar person. Sådana uppgifter kallas vanligen för indirekta personuppgifter. I PuL görs ingen skillnad mellan direkta och indirekta personuppgifter.

Ska publiceringen bedömas enligt PuL eller PDL?

I PuL finns det huvudsakliga allmänna regelverket på personuppgiftsområdet. PuL är emellertid underordnad andra bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandling, 2 § PuL. Det innebär att om det i lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från PuL, ska de bestämmelserna gälla framför PuL. I PDL finns regler om personuppgiftsbehandling i polisens verksamhet. Lagens tillämpningsområde framgår av 1 § PDL. I 1 § första stycket 3 p PDL stadgas att lagen gäller vid spaning och utredning av brott som hör under allmänt åtal, dvs. bl.a. sådan personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för en förundersökning. Av 1 § PDL framgår emellertid även att PuL fyller ut PDL i de fall tillämpliga bestämmelser saknas i PDL. Det innebär att PuL ska tillämpas för bedömning av sådana frågor som inte särskilt regleras av PDL.

Hur ska bedömningen göras?

I 9 och 10 §§ PuL återfinns de grundläggande kraven för behandling av personuppgifter. Dessa bestämmelser är tillämpliga på polisens personuppgiftsbehandling (prop. 1997/98:97, sid. 99 ff.) Om behandlingen uppfyller kraven i 9 § PuL, består nästa steg i bedömningen i att kontrollera huruvida behandlingen är tillåten enligt 10 § PuL, trots att de registrerade inte har lämnat sitt samtycke.

Den 1 januari 2007 trädde förändringar av PuL i kraft. Ändringarna innebar att man ska skilja på strukturerad och ostrukturerad behandling av personuppgifter. Avseende ostrukturerad behandling gäller numera att stora delar av PuL, bl.a. 9 och 10 §§ PuL inte är tillämpliga, 5 a § första stycket PuL. Att lägga ut bilder på Internet innebär typiskt sett en ostrukturerad behandling av personuppgifter, vilket innebär att behandlingen är tillåten så länge den inte innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet, 5 a § andra stycket PuL (missbruksregeln). Syftet med införandet av 5 a § PuL var att underlätta en vardaglig behandling av personuppgifter där uppgifternas fokus är att väcka debatt, samt kommunicerande och spridande av uppgifter främst för ändamål som ligger nära yttrandefriheten och informationsfriheten. För denna typ av uppgifter ansågs hanteringsreglerna vara alltför omfattande och byråkratiska och kunde till viss del anses hämma yttrandefriheten. Det har emellertid aldrig varit lagstiftarens tanke att myndighetsregister eller större ärendehanteringssystem (likt de hos polisen) skulle omfattas av missbruksregeln, även om det i systemen förekommer personuppgifter i såväl strukturerad som ostrukturerad form. Att bilder eller ordbehandlingsdokument förekommer i ärendehanteringssystemen innebär således inte att hanteringsreglerna ska överges (prop. 2005/06:173, sid. 18 ff.). Datainspektionen har heller inte sett något tecken på att det i det arbete som pågår med att ta fram en ny polisdatalagstiftning finns någon avsikt att i framtiden låta 5 a § PuL vara tillämplig på polisens personuppgiftsbehandling (se bl.a. Ds 2007:43 och lagrådsremissen Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet av den 5 november 2009). Bestämmelsen i 5 a § PuL är således inte tillämplig på polisens personuppgiftsbehandling i de fall behandlingen faller under PDL:s tillämpningsområde, t.ex. vid utredning av brott.

Sammanfattningsvis innebär det att personuppgiftsbehandling som består i att polisen lägger ut bilder på oidentifierade gärningsmän på Internet ska bedömas utifrån kraven i 9 och 10 § PuL. Det ankommer på polisen att i egen skap av personuppgiftsansvarig för den behandling som utförs tillse att behandlingen inte strider mot dessa grundläggande dataskyddsbestämmelser.

Hur ska den fortsatta bedömningen göras?

Prövningen enligt 9 § PuL innebär att behandling endast får ske om den är laglig, behandlingen sker på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med insamlingsändamålet, inte fler uppgifter behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen, att personuppgifterna är riktiga och, om nödvändigt, aktuella, att alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana uppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen, samt att personuppgifter inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Tillåtlighetsbedömningen enligt 10 § PuL innebär att behandlingen måste falla in under något av undantagen i paragrafen. De som ligger närmast till hands för polisens personuppgiftsbehandling är 10 § d) och e) PuL, dvs. behandling som är nödvändig för att uppgifter av allmänt intresse eller i samband med myndighetsutövning ska kunna utföras (prop. 1997/98:97, sid. 101). Om dessa förutsättningar är uppfyllda, får behandling således ske utan samtycke från de registrerade.

Bestämmelserna i 10 § d) och e) PuL innebär dock inte att all tänkbar behandling, som polisen anser sig behöva utföra utgör en nödvändig behandling för ett visst ändamål. Kravet på nödvändighet innebär en prövning i sig som ska mynna ut i att ändamålet i princip inte kan realiseras om inte personuppgiften får användas. Även om det naturligtvis kan hävdas att spridning av de aktuella bilderna till allmänheten svårligen kan ske utan att de publiceras på Internet, måste nödvändigheten prövas mot det egentliga ändamålet med behandlingen, dvs. att lösa ett brott. Enligt Datainspektionen kan det utifrån polisiär synvinkel inte anses nödvändigt i PuL:s mening att lämna ut övervakningsbilder genom att publicera dem på Internet. Däremot får det anses nödvändigt i lagens mening att polisen samlar in och internt behandlar bilderna automatiserat för att t.ex. kunna färdigställa ett förundersökningsprotokoll. När det gäller brottsbekämpning anser Datainspektionen således att kravet på nödvändighet i 10 § d) och e) PuL inte grundar en rätt att publicera bilder på Internet. Det sagda innebär sammanfattningsvis att polisen måste finna en annan rättslig grund i 10 § PuL för sin publicering. Den punkt som då kan komma ifråga är 10 § f) PuL (intresseavvägning).

I 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen stadgas att varje medborgare ska i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av au-

tomatisk databehandling. Skydd för den personliga integriteten återfinns även i Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), främst i artikel 8. Konventionen gäller som svensk lag. I prop. 2005/06:173, sid. 14-15 (översynen av PuL), uttalades följande avseende den personliga integriteten.

Rätten till skydd för den personliga integriteten är inte absolut, utan kan bli föremål för inskränkningar. Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen, såsom yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet och brottbekämpning. Man måste beakta de helt legitima behov som finns att använda personanknuten information i ett samhälle av sådan komplexitet som det vi lever i. Utgångspunkten i förarbetena till 1973 års datalag var att skyddet för den personliga integriteten inte kan sträcka sig längre än vad som är möjligt med hänsyn till de krav samhällsgemenskapen uppställer (prop. 1973:33 s. 89). Det förutsattes således att en väl fungerande samhällsorganisation alltid kommer att medföra intrång i enskilda individers personliga integritet. Frågan blir då vad som kan tolereras och vad som går utöver det som är acceptabelt eller med andra ord vad som är en kränkning av den personliga integriteten och vad som inte är det. Mot bakgrund härav kan man säga att en persons integritet kränks i den mån det sker ett intrång i hans eller hennes privata sfär t.ex. genom att uppgifter om honom eller henne, som det finns rimliga skäl att beteckna som integritetskänsliga, sprids. Dessa uppgifter kan gälla egenskaper, uppfattningar eller handlingar. Rätten till personlig integritet kan beskrivas som en "prima facie-rättighet". Den är en giltig och välgrundad rättighet som dock i en konkret handlingssituation kan sättas ur spel om den kommer i konflikt med någon annan rättighet som väger tyngre.

Det är bara genom att göra en proportionalitetsbedömning som man kan avgöra om det intresse som polisen har av behandlingen väger tyngre än riskerna för otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Det är enligt Datainspektionen extra viktigt och ändamålsenligt att en avvägning görs när det är fråga om en ny typ av personuppgiftsbehandling inom polisen som dessutom ligger utanför den reguljära interna och skyddade registerhanteringen.

Ett konkret exempel som enligt Datainspektionen visar på att det finns ett behov av en noggrann avvägning är den stora skillnad som föreligger avseende förutsättningarna för publicering när man jämför den publicering som sker idag och de förutsättningar som Polisdatautredningen (SOU 2001:92) föreslog i sitt betänkande (sid. 180 ff.). Utredningen ansåg främst utifrån integritetsskäl att polisen inte skulle få publicera efterlysningar på Internet med mindre att någon av följande förutsättningar vara uppfyllda.

1. Domen eller misstanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år, eller
2. Att den publicerade personen kan antas vara farlig för annans personliga säkerhet

Närmare om proportionalitetsbedömningen

Vid proportionalitetsbedömningen ska avgöras om Internetpubliceringen är proportionerlig i förhållande till sitt ändamål (klara upp ett visst brott) med beaktande av de publicerades intresse av en fredad och privat sfär och det intrång i denna sfär som publiceringen innebär. Man ska således fråga sig om publiceringen verkligen är påkallad i förhållande till de ändamål som polisen har med publiceringen och om den är rimlig med hänsyn till de konsekvenser som den har för enskildas personliga integritet. Enkelt uttryckt kan man säga att om resultatet av bedömningen är att publiceringen inte är rimlig med hänsyn till integritetsintrånget så är publiceringen inte tillåten.

Mer konkret anser Datainspektionen att proportionalitetsbedömningen ska utföras enligt följande. Inledningsvis ska de aspekter, som har med de generella riskerna för den personliga integriteten att göra, beaktas. Enligt Datainspektionen är bl.a. följande av intresse.

1. Graden av intrång i den personliga integriteten som publiceringen medför i det enskilda fallet
2. Riskerna för att felpublicering sker
3. Riskerna för oönskad spridning av det publicerade materialet
4. Riskerna för att det publicerade materialet kommer att hanteras i strid med PuL (ett utlämnande får enligt 21 kap. 7 § OSL inte ske om det kan antas att personuppgifterna som lämnas ut kommer att behandlas i strid med PuL)
5. Konsekvenserna för anhöriga till de personer som publiceras
6. Konsekvenserna för personer som har ett utseende som liknar de personer vars bilder publiceras

Därutöver ska de verksamhetsanknutna aspekter som är sammanlänkade med polisens spridande av personuppgifter på Internet beaktas. Enligt Datainspektionen är följande av betydelse.

1. Brottets svårighetsgrad
2. Graden av misstanke som ska krävas för publicering
3. I vilket skede av en utredning som publicering sker
4. Sannolikheten för att brottet klaras upp med hjälp av en publicering

5. Möjligheten att använda sig av andra, mindre integritetskänsliga, metoder för att identifiera gärningsmannen
6. Om det ska krävas att publicering är av synnerlig vikt för utredningen eller om särskilda skäl/väsentlig betydelse ska räcka
7. Gallring av uppgifterna hos polisen och de åtgärder som polisen vidtar för att säkerställa att det publicerade materialet försvinner från Internet
8. På vilken nivå som beslut om publicering ska fattas
9. Konsekvenserna av att oskyldiga kan komma att pekats ut och rutiner för att hantera detta
10. Hantering av personuppgifter avseende andra än misstänkta och som kan förekomma i de publicerade bilderna

Enligt Datainspektionen innebär en proportionalitetsbedömning där samtliga parametrar i de två listorna beaktas att publicering av misstänkta gärningsmän på Internet endast kan ske i undantagsfall. Sådana undantagsfall kan t.ex. avse särskilt allvarlig brottslighet eller när det finns en välgrundad anledning att anta att den efterlysta personen är farlig för allmänheten eller enskilda. Datainspektionen anser sig inte ha tillräckligt underlag för att närmare ange vilken allvarigare brottslighet som kan komma i fråga, men inspektionen vill återigen fästa uppmärksamhet på den stora skillnad i fråga om straffskala som föreligger mellan Polisdatautredningens slutsatser och de förutsättningar som gäller för den publicering som sker idag.

Komplexiteten i den bedömning som ska göras, vilket bl.a. återspeglas i den skillnad som finns mellan dagens publicering och Polisdatautredningens förslag, medför enligt Datainspektionen att de närmare förutsättningarna för polisens Internetpublicering bör författningsregleras. På så sätt kan de olika aspekter som har betydelse för såväl effektiviteten i den polisiära verksamheten som för den personliga integriteten analyseras och tillåtlighetsgränsen för publicering läggas på en acceptabel nivå. Man undviker dessutom risken för att det slutligen blir upp till en enskild polismyndighet att bestämma de närmare förutsättningarna för publiceringen utifrån myndighetens lokala behov, förutsättningar och prioriteringar.

Dataskyddsbestämmelsernas förhållande till bestämmelser om sekretess

Efter det att man inom ramen för en proportionalitetsbedömning har klargjort de närmare förutsättningarna för polisens publicering på Internet ur ett dataskyddsperspektiv återstår att beakta de konsekvenser som bestämmelser om sekretess kan få för den tänkta publiceringen. Rätten för polisen att behandla personuppgifter med modern teknik måste nämligen ses i relation till reglerna i sekretesslagstiftningen, eftersom en spridning av uppgifter på Internet innebär att polisen lämnar ut de aktuella personuppgifterna till allmänheten. Datainspektionen anser dock att det inte blir aktuellt att göra en sekretessbedömning för det fall det redan vid en bedömning av behandlingen utifrån personuppgiftsregleringarna skulle konstateras att behandlingen inte är laglig. Att sekretess inte föreligger för en viss uppgift innebär således inte att en brist i PuL-bedömningen "läks". Det ska tilläggas att för det fall en viss sekretessbestämmelse innebär en skyldighet att lämna ut en viss uppgift, en sådan bestämmelse tar över i vart fall reglerna i PuL (2 § PuL). Eftersom en motsvarande bestämmelse till den i 2 § PuL saknas i PDL, anser Datainspektionen emellertid att rättsläget är oklart när behandlingen, som nu, faller in under PDL:s tillämpningsområde.

De frågeställningar ur sekretesssynpunkt som kan bli aktuella att angripa i den vidare bedömningen utreds för närvarande av Justitieombudsmannen (JO). Det ligger inte heller primärt i Datainspektionens myndighetsuppdrag att bedöma tillämpliga sekretessbestämmelsers påverkan på polisens möjligheter att publicera personuppgifter ur förundersökningar på Internet. Inspektionen vill dock uppmärksamma ett par bestämmelser som bör få betydelse för den slutliga bedömningen huruvida utlämnande kan ske.

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL (tidigare 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) (SekrL)) ger myndigheter rätt att lämna ut uppgifter till andra myndigheter och till enskilda om det är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna fullgöra sin verksamhet. Datainspektionen konstaterar att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt, samt att effektivitetshänsyn inte ensamt kan grunda en rätt att lämna ut uppgifter. Syftet med bestämmelsen är istället att förhindra att en sekretessreglering gör det omöjligt för myndigheten i fråga och dess personal att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten (se bl.a. Sekretesslagen, En kommentar, Regner m.fl, sid. 1:16-17).

I 35 kap. 1 § OSL, som avser förundersökning, finns en bestämmelse till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretessen skyddas av ett s.k. omvänt skaderekvisit vilket innebär att sekretessen som råder för

uppgifter i en förundersökning får upphävas endast om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Det föreligger således en stark presumtion för sekretess och uppgifterna kan bli offentliga endast efter en prövning i det enskilda fallet. I kommentaren till sekretesslagen har detta beskrivits enligt följande.

Det omvända skaderekvisitet utgår som nämnts från att sekretess är huvudregeln. Att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada, innebär att tillämparen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessregel utan att ha kännedom om mottagarens identitet och dennes avsikter med uppgiften (Sekretesslagen, En kommentar, Regner m.fl., sid. III:13).

Datainspektionen ifrågasätter om det på en mer generell basis är möjligt att publicera bilder på okända gärningsmän när uppgifterna skyddas av ett omvänt skaderekvisit och när ingen kunskap finns om mottagarnas identitet och avsikter.

I samband med beskrivningen av den proportionalitetsbedömning som enligt Datainspektionen ska göras för att bedöma tillåtligheten i behandlingen berördes kort bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL (tidigare 7 kap. 16 § SekrL), som stadgar att uppgifter inte får lämnas ut om det kan antas att uppgifterna kommer att behandlas i strid med PuL. De personuppgifter som polisen lämnar ut genom publicering på Internet utgör sådana uppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § PuL. Sådana uppgifter får endast myndigheter behandla i strukturerad form. 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 PuL. Det kan också på goda grunder 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. En indikation på att polisen ser en fara för att Internetanvändarna, till vilka uppgifterna lämnas ut, kan antas komma att behandla personuppgifter i strid med PuL, är att polisen i samband med publicering tekniskt försöker förhindra allmänhetens vidarebehandling av bilderna.

Det pågår för närvarande ett långt framskridet arbete med att ta fram en ny reglering för polisens behandling av personuppgifter i brottsbekämpningen. I syfte att möjliggöra för lagstiftaren att beakta Datainspektionens synpunkter när det gäller förutsättningarna för polisens publicering av personuppgifter ur förundersökningar på Internet, översänds en kopia av detta samrådsyttrande till Justitiedepartementet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Göran Gräslund, i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, teamledaren Britt Marie Wester och juristen Nicklas Hjertonsson, föredragande.

Göran Gräslund

Nicklas Hjertonsson

Kopia till

Justitiedepartementet, 103 33 STOCKHOLM

Rikspolisstyrelsen, Rättssekretariatet, Box 12256, 102 26 STOCKHOLM

Polismyndigheten i Skåne, Rättssekretariatet, 205 90 MALMÖ (för kännedom)