



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

John Jörgensen

Polisens internetpublicering av bilder från övervakningskameror

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Bengt Lundell

Förvaltningsrätt

Termin 9

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Disposition	8
1.3 Syfte och frågeställning	8
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Metod och material	8
2 BEGREPPSBILDNING	10
2.1 Allmänt	10
2.2 Förundersökning	10
2.3 Integritet	10
2.4 Raka och omvända skaderekvisit	10
2.5 Skada eller ”Men”	11
2.6 Misstänkt	11
2.6.1 Kan misstänkas	11
2.6.2 Skäligen misstänkt	12
2.6.3 Sannolika skäl misstänkt	12
2.7 Personuppgift	12
2.8 Rättssäkerhet	12
3 PUBLICERING PÅ INTERNET	15
4 PUBLICERING AV BILDER PÅ INTERNET I FÖRHÅLLANDE TILL PERSONUPPGIFTS- OCH POLISDATALAGEN	17
4.1 Allmänt	17

4.2	Polismyndighetens ställningstagande	17
4.3	Datainspektionens ställningstagande	18
4.4	Rikspolisstyrelsens ställningstagande	20
4.5	Utredning	21
4.5.1	Allmänt	21
4.5.2	Europaparlamentets och rådets direktiv	21
4.5.2.1	Delanalys av direktivet i förhållande till myndigheternas yttranden	23
4.5.2	Materiell rätt i personuppgiftslagen	23
4.5.4	Materiell rätt i polisdatalagen	24
4.5.2.1	Delanalys av materiell rätt i personuppgifts- och polisdatalagen i förhållande till myndigheternas yttranden	25
4.5.3	Förarbete och doktrin till personuppgifts- och polisdatalagen	26
4.5.3.1	Delanalys av förarbete och doktrin i förhållande till myndigheternas yttranden	28
4.5.4	Praxis	29
4.6	Delslutsats	30
5	PUBLICERING AV BILDER PÅ INTERNET I FÖRHÅLLANDE TILL INTEGRITET OCH SAMHÄLLSINTRESSE	32
5.1	Allmänt	32
5.2	Polismyndighetens ställningstagande	32
5.3	Datainspektionens ställningstagande	34
5.4	Rikspolisstyrelsens ställningstagande	35
5.5	Utredning	37
5.5.1	Allmänt	37
5.5.2	Förarbete och doktrin till integritet och samhällsintresse enligt personuppgiftslagen	37
5.5.2.1	Delanalys av förarbete och doktrin i förhållande till myndigheternas yttranden	38
5.5.3	Skydd för personlig integritet	40
5.5.3.1	Delanalys av skydd för personlig integritet i förhållande till myndigheternas yttranden	44
5.5.4	Europakonventionen	45
5.5.4.1	Allmänt	45
5.5.4.2	Proportionalitetsprincipen	45
5.5.4.3	Rätt till personlig frihet	46
5.5.4.4	Praxis	47
5.5.4.5	Delanalys av Europakonventionen i förhållande till myndigheternas yttranden	47
5.5.5	Förarbete och doktrin för proportionalitetsprincipen i svensk rätt	48
5.5.5.1	Delanalys av förarbete och doktrin för proportionalitetsprincipen i svensk rätt i förhållande till myndigheternas yttranden.	49
5.5.5.2	Förarbete och doktrin till 23 kap. 4 § Rättegångsbalken	50
5.5.5.3	Delanalys av 23 kap. 4 § Rättegångsbalken i förhållande till myndigheternas yttranden.	51
5.5.6	Delanalys av Datainspektionens listor för intresseavvägning	52
5.5.7	Pressetik	57

5.6	Delslutsats	58
6	PUBLICERING AV BILDER PÅ INTERNET I FÖRHÅLLANDE TILL OFFENTLIGHETS- OCH SEKRETESSLAGEN	63
6.1	Allmänt	63
6.2	Polismyndighetens ställningstagande	63
6.3	Datainspektionens ställningstagande	64
6.4	Rikspolisstyrelsens ställningstagande	66
6.5	Utredning	66
6.5.1	Förarbete och doktrin till offentlighet- och sekretesslagen	66
6.5.1.1	Delanalys av förarbete och doktrin till offentlighet- och sekretesslagen i förhållande till myndigheternas yttranden	70
6.5.2	Praxis	72
6.6	Delslutsats	72
7	SLUTSATS	75
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	77
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	82

Summary

This essay is about an incident when the Swedish police, in August 2009, published a photo of an unknown perpetrator on Internet in order to get help from the public with the identification. Soon after, a private person reported the publication to the Parliamentary Ombudsmen (JO) as being inconsistent with Swedish law that protects each individual's right to personal life. The Skåne County Police, the National Police Board and the Swedish Data Inspection Board were demanded to write their opinion to the Parliamentary Ombudsmen who will thereafter decide whether it was wrong to publish the photos on the Internet or if it is a legitimate way to investigate a crime. The Skåne County Police and the National Police Board declare in their written opinions that the Swedish law justifies the publication but the Swedish Data Inspection Board has the opposite opinion.

The purpose of this essay is to analyze which element the Parliamentary Ombudsmen will consider when the decision is made whether it is right or wrong by the police to publish the photos on Internet in purpose to get public help to identify the unknown perpetrator.

My conclusion is that the police probably can publish the photos on Internet after the police has made a consideration between the society interest of justice and the perpetrators lawful right to a protected personal life, but it is not sure that existing law allows the police to publish the photos if the perpetrators family or close friends will be harmed in any way.

Sammanfattning

Uppsatsen analyserar förfarandet när svensk polis, i Augusti 2009, publicerade bilder av okända gärningsmän på Internet för att få allmänhetens hjälp med identifiering. Efter publiceringen anmälde en privatperson polisen till riksdagens ombudsmän, JO. Anmälaren framhåller att publiceringen strider mot rätten till den personliga integriteten.

Polismyndigheten i Skåne, Rikspolisstyrelsen och Datainspektionen förelades att yttra sig till riksdagens ombudsmän. Ombudsmannen avgör sedermera om polisens arbetsmetod dvs. att publicera bilder av okända gärningsmän på Internet för att söka allmänhetens hjälp med identifikation är förenlig med svensk rätt. Polismyndigheten i Skåne och Rikspolisstyrelsen framhåller i sitt yttrande att publiceringen är förenlig med svensk rätt medan Datainspektionen framhåller motsatsen.

Syftet med uppsatsen är att analysera vilka faktorer riksdagens ombudsmän kommer att beakta i ett beslut beträffande publiceringens förenlighet med svensk rätt.

Min slutsats är att polisens publicering av bilder med okända gärningsmän på Internet är förenlig med svensk rätt i förhållande till den personliga integriteten. Dock är jag tveksam om publiceringen är förenlig med svensk rätt i förhållande till Offentlighets- och sekretesslagen eftersom den misstänktes familj och vänner kan komma att utsättas för skada och men i och med publiceringen.

Förord

Jag vill i och med detta förord tacka min handledare universitetslektorn, tillika filosofie doktor och politices magister, Bengt Lundell för den vägledning och rådgivning jag fått för att färdigställa mitt examensarbete vid juridiska fakulteten och Lunds Universitet. Lika stort tack riktar jag till fakultetens bibliotekarie Annika Hellberg för att hon har rådgivit mig i mitt sökande efter litteratur till mitt examensarbete. Likaså vill jag tacka de personer som har tagit sig tiden att korrekturläsa mitt examensarbete och återkommit med synpunkter. Slutligen, men störst i mitt hjärta, vill jag tacka min sambo Eva och min son Hampus för att ni har stått ut med att jag har fördelat min tid mellan er, mina studier och mitt arbete i fyra och ett halvt år.

Tack alla

/John Jörgensen

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
DI	Datainspektionen
EKMR	Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FuK	Förundersökningskungörelse (1947:948)
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv avdelning II
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
OSEK	Offentlighets- och sekretesskommittén
PDF	Polisdataförordningen (1999:81)
PDL	Polisdatalagen (1998:622)
PUF	Personuppgiftsförordning (1998:1191)
PL	Polislagen (1984:387)
Prop.	Proposition
PuL	Personuppgiftslag (1998:204)
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
RPS	Rikspolisstyrelsen
RegR	Regeringsrätten
SOU	Statens offentliga utredning

TF Tryckfrihetsförordning (1949:105)
TR Tingsrätten
YGL Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I dagens samhälle blir det vanligare med övervakningskameror på allmänna platser och på enskilda områden. Om en person har utsatts för ett brott och om gärningsmannen i fråga har dokumenterats av en övervakningskamera får polisen i allmänhet del av bilderna under brottsutredningen.

Bildkvaliteten är i de flesta fallen mycket bra, vilket innebär att polisen har en eller flera bilder av en gärningsman som är tagna under pågående brott. I många brottsutredningar kan polisen identifiera gärningsmannen på övervakningsbilden genom traditionellt polisarbete t.ex. genom sökning i polisens datasystem, personkännedom eller genom att uppvisa övervakningsbilden för allmänheten som bor i området, s.k. dörrknackning. Dock förekommer det brottsutredningar med bilder från övervakningskameror där polisen inte lyckas identifiera gärningsmännen. Detta har lett till att Polismyndigheten i Skåne under våren 2009 utredde de rättsliga förutsättningarna för att via Internet nå ut till allmänheten för att få hjälp med identifiering av okända gärningsmän. Dessa gärningsmän hade, om de varit identifierade, åtminstone varit att betrakta som skäligen misstänkta för brott.

Polismyndigheten i Skåne, hädanefter kallad polismyndigheten, är en av Sveriges 21 polismyndigheter. Myndigheten informerade RPS, som är en central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för polismyndigheterna i Sverige, om avsikten med att påbörja en publicering av bilder på Internet.¹ I samråd med RPS skapades ett utrymme på polisens hemsida, www.polisen.se, under avsnittet "Polismyndigheten i Skåne/Hjälp polisen" där övervakningsbilderna med förklarande text publicerades. Samtidigt vände sig polismyndigheten i enlighet med PDF till DI, som är en tillsynsmyndighet med uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Anledningen var att polismyndigheten gjorde en anmälan om förhandskontroll för publicering av bilder på Internet.² DI avvisade emellertid anmälan om förhandskontroll eftersom DI ansåg att polismyndighetens behandling av personuppgifter skedde inom ramen för pågående förundersökningar och var således inte underkastad kravet på förhandskontroll enligt PDF. Det framgår dock av DI:s bedömning att det ankommer på polismyndigheten i egenskap av personuppgiftsansvarig att kontrollera att PuL:s och PDL:s krav på legalitet iakttas i samband med en personuppgiftsbehandling som sker vid en internetpublicering.³

¹ Dnr. AA 799-33905/09.

² Dnr. AA 179-22169/09.

³ Dnr. 901-2009.

Den 17 juli 2009 färdigställde polismyndigheten en tjänsteföreskrift beträffande rutinerna för publicering av bilder på Internet.⁴ Drygt en månad senare, närmare bestämt den 26 augusti 2009, publicerade polismyndigheten de första övervakningsbilderna på Internet. Sedan dess har bilder från sammanlagt tolv förundersökningar publicerats på Internet. Dessa förundersökningar omfattar brottstyperna misshandel, grov misshandel, grov stöld, grovt rån, försök till rån, bedrägeri, försök till grovt bedrägeri och grovt narkotikabrott. Tre av förundersökningarna har kommit vidare med hjälp av informationen som inkom till polismyndigheten som en följd av publiceringen på Internet.⁵ Publiceringen medförde också massmedial uppmärksamhet och dagen efter publiceringen anmäldes myndigheten till JO.

I anmälan framförs klagomål mot polismyndigheten. Anmälaren ifrågasätter myndighetens tillvägagångssätt för identifiering av misstänkta eftersom anmälaren anser att förfarandet är mycket olämpligt och integritetskränkande. Anmälaren menar att polismyndighetens arbetsmetod inte är förenlig med polisens regelverk och RPS har, enligt anmälaren, tidigare stoppat liknande önskemål från polismyndigheterna. Anmälaren framhåller att risken för att oskyldiga personer hängs ut är överhängande och vill få utrett om det finns laglig grund för polisen att bruka arbetsmetoden över huvud taget.⁶

Som en följd av JO-anmälan anmodade JO polismyndigheten att yttra sig över vilka överväganden som föregick polismyndighetens publicering av bilderna på Internet.⁷ Polismyndigheten och DI ingav varsitt yttrande till JO. RPS ingav även ett yttrande till JO efter att ha begärt samråd med DI avseende lagligheten för en publicering av bilder på Internet generellt sett och om förfarandet var förenligt med PuL och PDL.⁸ Av polismyndighetens och RPS yttrande framgår att myndigheterna anser att publiceringen av bilder på Internet, i syfte att nå ut till allmänheten för att få hjälp med identifieringen av okända gärningsmän, både är förenligt med gällande lagstiftning och lämpligt med tanke på den enskildes integritet. Av DI:s yttrande framgår den raka motsatsen. DI anser att polismyndighetens publicering av bilder på Internet varken är förenlig med gällande lagstiftning eller lämplig i sig med tanke på enskildas integritet.

Polismyndighetens arbetsmetod med att publicera bilder av okända gärningsmän på Internet är ny och metoden har aldrig varit föremål för en granskning av JO. När jag den 17 december 2010 skickade in min uppsats till min handledare Bengt Lundell så hade inte JO kommit med ett beslut i ärendet. Först den 21 december 2010 kom JO med sitt beslut. På förekommen anledning så återges beslutets väsentliga delar först i uppsatsens delslutsatser och i slutsatsen.

⁴ Saknr. 463-1.

⁵ Dnr. RA 188-6854/09 s. 6.

⁶ Dnr. 4787-2009.

⁷ Dnr. 4787-2009.

⁸ Dnr. RA 188-6854/09, Dnr.1525-2009 och Dnr. AA 799-33905/09.

1.2 Disposition

Inledningsvis redogörs i *kapitel 1* för bakgrunden till uppsatsen, uppsatsens upplägg, vad som i huvudsak kommer att behandlas samt vilket metod och teoretisk ansats som har använts under arbetets gång. I *kapitel 2* redogörs för begrepp som är centrala både inom juridiken och för uppsatsen. I *kapitel 3* redogörs allmänt om publicering på Internet. I *kapitel 4* redogörs först och främst för myndigheternas ställningstagande till publicering av bilder på Internet i förhållande till PuL och PDL. Därefter föredras gällande rätt, förarbete, doktrin och praxis avseende polisens möjlighet att publicera bilder på Internet i förhållande till PuL och PDL. Kapitlet avslutas med en delslutsats. I *kapitel 5* redogörs först och främst för myndigheternas ställningstagande till publicering av bilder på Internet i förhållande till integritet och samhällsintresse. Därefter föredras gällande rätt, förarbete, doktrin och praxis avseende polisens möjlighet att publicera bilder på Internet i förhållande till integritet och samhällsintresse. Kapitlet avslutas med en delslutsats. I *kapitel 6* redogörs först och främst för myndigheternas ställningstagande till publicering av bilder på Internet i förhållande till OSL. Därefter föredras gällande rätt, förarbete, doktrin och praxis avseende polisens möjlighet att publicera bilder på Internet i förhållande till OSL. Kapitlet avslutas med en delslutsats. I *kapitel 7* redogörs för en sammantagen slutsats och i *kapitel 8* presenteras förslag till eventuella förändringar.

1.3 Syfte och frågeställning

Det primära syftet med uppsatsen är att utreda vilken lagstiftning och vilka faktorer som ligger till grund när svensk polis i enlighet med svensk lagstiftning vill publicera bilder av okända gärningsmän på Internet i syfte att nå ut till allmänheten för att få hjälp med en identifikation.

Frågeställningen för uppsatsen är:

Är polisens publicering av bilder med okända gärningsmän på Internet, i syfte att nå ut till allmänheten för att få hjälp med identifikation, förenligt med svensk lagstiftning?

1.4 Avgränsningar

Arbetet avgränsas på så sätt att det enbart fokuserar på svensk lagstiftning avseende tillåtligheten för svensk polis att publicera bilder på Internet.

1.5 Metod och material

För att en utredning ska generera ett bra resultat måste den bedrivas systematiskt och rationellt. Dessutom krävs det att utredaren behärskar en

metod som ska vara lämplig med hänsyn till både ämnet och materialet. Metoden i sig betecknar det sätt eller den teknik som används för att belysa undersökningsobjektet som arbetet inriktar sig mot. Här för kan utredningen bedrivas antingen kvalitativt eller kvantitativt.

När syftet med en utredning är att tolka och förstå eller när syftet rör frågor med underliggande mönster är en kvalitativ textanalys att föredra.⁹ Ett karaktäristiskt drag för en kvalitativ textanalys är att helheten antas omfatta mer än summan av textens delar. Det finns två huvudtyper av metoder för kvalitativ textanalys och de utgår antingen från en systematisk granskning eller från en kritisk granskning av texten ifråga.

Det primära syftet med uppsatsen är att utreda om svensk polis i enlighet med svensk lagstiftning får publicera bilder av okända gärningsmän på Internet för att få allmänhetens hjälp med identifikation. Min utredning har bedrivits systematisk då rättsutredningar, yttranden, lagtext, praxis och doktrin har granskats för att urskilja kännetecken och tankestrukturer kring legaliteten av polisens publicering av bilder på Internet.¹⁰ Genom tillvägagångssättet skapas en helhetsbild av lagstiftarens bakomliggande motiv till lagstiftningen. Helhetsbilden har sedan legat till grund för en legalitetsbedömning av polisens publicering av bilder på Internet. Förfarandet brukar även benämnas ”traditionell juridisk metod”.

Läsaren bör uppmärksammas på att de passager i uppsatsen där det hänvisas till RF avser RF före den 1 januari 2011 varefter RF i vissa delar har uppdaterats, SFS 2010:1408, i enlighet med prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag. Propositionen behandlas i avsnitt 5.5.3.

⁹ Patel och Davidson s. 12 ff.

¹⁰ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud s. 233 ff.

2 Begreppsbildning

2.1 Allmänt

Begrepp har en central betydelse inom juridiken. Anledningen är att begrepp ses som byggstenar som behövs för teoribildning. En frånvaro av begreppslig klarhet på området kan resultera i att det inte går att kommunicera eller föra ett resonemang. Därför används begrepp dels för att bedöma ett påståendes logiska status, dels som ett medel för att relatera till någon aspekt av ett fenomen som studeras samt som ett redskap vilket möjliggör en generalisering.¹¹

2.2 Förundersökning

Enligt 23 kap. 2 § RB ska det under en förundersökning utredas vem som skäligen kan misstänkas för ett brott och om det finns tillräckliga skäl för att väcka åtal mot gärningsmannen. Ett mål ska beredas så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen.

2.3 Integritet

Integritetsbegreppet kan enligt flera statliga utredningar delas upp i den rumsliga integriteten, dvs. hemfriden, den materiella integriteten, dvs. egendomsskyddet, den kroppsliga integriteten, dvs. skydd för liv och hälsa, den personliga integriteten i fysisk mening, dvs. skydd för den personliga friheten och den personliga integriteten i ideell mening, dvs. skydd för privatlivet och individens personlighet.¹² Mot bakgrund av hur de integritetsskyddande bestämmelserna i RF är utformade anses främst fyra allmänna principer gälla vid ett användande av tvångsåtgärder mot enskilda. Dessa är legalitets-, proportionalitets-, behovs- och ändamålsprinciperna.¹³

Då uppsatsen är inriktad på att utreda om individens bästa tillgodoses är det den personliga integriteten av ideell karaktär som är av betydelse eftersom den ideella karaktären innefattar dels rätten till ett fredat privatliv, dels rätten att få inflytande över information om sin person.¹⁴

2.4 Raka och omvända skaderekvisit

Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgiften är offentlig och att sekretess bara gäller om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid omvända skaderekvisit är utgångspunkten den omvända dvs.

¹¹ Sandgren s. 301 ff.

¹² SOU 1984:54 s. 42.

¹³ SOU 2007:76 s. 19 ff.

¹⁴ SOU 1974:39 s. 244 och SOU 2000:77 s. 68.

utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess och att uppgifter endast får lämnas ut om det står klart att de inte orsakar skada. Konstruktionen av rekvisiten innebär en fråga om vem som begär ut en uppgift eller om ändamålet med en begäran kan få betydelse i vissa fall när sekretessfrågan ska avgöras.¹⁵

2.5 Skada eller ”Men”

När det gäller sekretess till skydd för uppgifter om enskilda används i regel begreppen ”skada” eller ”men”. Vid fråga om sekretess till skydd för enskilda avser lagstiftaren med begreppet ”skada” enbart ekonomisk skada. Begreppet ”men” har givits en mycket vidare innebörd. Främst åsyftar lagstiftaren att någon kan antas bli utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Utgångspunkten för en bedömning om ”men” föreligger är den berörda personens egen upplevelse.¹⁶

2.6 Misstänkt

För att polisen ska få använda tvångsmedel av straffprocessuell natur så kräver lagstiftaren att det finns en misstanke om att ett konkret brott är begånget och att misstanken riktas mot en viss person. En grundläggande förutsättning för användning av tvångsmedel är att en förundersökning har inletts. Om en förundersökning inte har inletts anses ett beslut om användning av tvångsmedel innebära ett faktiskt inledande av en förundersökning.¹⁷ Graden av misstanke varierar och ju högre misstankegraden är desto allvarigare tvångsmedel kan komma ifråga.¹⁸ I det följande redogörs för de olika misstankegraderna i förhållande till brottet och i förhållande till den misstänkte.

2.6.1 Kan misstänkas

Den svagaste misstankegraden är när en person kan misstänkas för ett brott.¹⁹ Det krävs endast att det föreligger en mycket svag bevisning mot personen i fråga. Dock måste det finnas konkreta omständigheter som talar för att det är vederbörande som kan ha begått brottet. Motsvarigheten till denna misstankegrad för ett begånget brott är att det ska finnas ”anledning att anta” att ett brott har begåtts.

Det är inte tillräckligt att det finns misstankar om att brottslig verksamhet i allmänhet utövas, utan det ska finnas kännedom om ett konkret brott. Däremot är det inte nödvändigt att polisen känner till alla detaljer om brottet

¹⁵ SOU 2003:99 Del 1 s. 131 ff, Prop. 2008/09:150 s. 348 f.

¹⁶ SOU 2003:99 Del 1 s. 137 f, Prop. 2008/09:150 s. 349 f.

¹⁷ Lindberg s. 6.

¹⁸ Westerlund s. 7 och Lindberg s. 42 ff.

¹⁹ Lindberg s. 42 ff.

och inte heller exakt var och när brottet förövades.²⁰ Misstankegraden innebär att en förundersökning ska inledas i enlighet med 23 kap. 1 § 1 st. RB.

2.6.2 Skäligen misstänkt

Den mellersta misstankegraden aktualiseras när en person är skäligen misstänkt för ett brott.²¹ För att en person ska betraktas som skäligen misstänkt ska det föreligga omständigheter som på ett specifikt sätt pekar på att vederbörande har gjort sig skyldig till ett bestämt brott. Endast indicier, såsom en utlöst larmbåge, är inte tillräckligt om det inte finns några övriga omständigheter som pekar på att en viss person gjort sig skyldig till ett tillgreppsbrott.²² Ordet skäligen har samma innebörd oavsett om det avser misstanke mot en person eller ett brott.²³ Misstankegraden kommer till uttryck i 23 kap. 2 § RB.

2.6.3 Sannolika skäl misstänkt

Den starkaste misstankegraden mot en person är när vederbörande på sannolika skäl är misstänkt för ett brott.²⁴ Vid en objektiv bedömning ska det föreligga omständigheter som framstår som berättigade för att en person på sannolika skäl ska misstänkas för ett brott. Mer ledning än så ges inte av förarbetena till RB. Processlagberedningen menar att det inte vara möjligt att närmare ange en fast regel om vad som är att anse som sannolika skäl för misstanke.²⁵ Misstankegraden kommer till uttryck i 24 kap. 1-2 §§ RB.

2.7 Personuppgift

En personuppgift utgörs av all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet, 3 § PuL. Indirekta uppgifter kan vara registreringsskyltar, adresser och liknande som kan härledas till en identifierbar person.²⁶

2.8 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet är ett begrepp som den svenska rättsordningen i stor utsträckning vilar på. Trots det finns det ingen klar definition av begreppet.²⁷ För fall som rör gripanden och omhändertaganden av enskilda är rättssäkerheten av särskilt stor vikt eftersom dessa förfaranden är bland de största ingreppen som det allmänna kan företa gentemot sina

²⁰ Ekelöf, SvJT 1982 s. 654-663.

²¹ Lindberg s. 42 ff.

²² JO 1995/96 s. 112.

²³ Westerlund s. 23.

²⁴ Lindberg s. 42 ff.

²⁵ NJA II 1943 s. 320.

²⁶ Prop. 1997/98:44, Bilaga 1 s. 161.

²⁷ Staaf s. 26 ff.

samhällsmedborgare. Således ställer ett beslut om ingrepp i den enskildes rätt höga krav på legitimitet. RF stadgar ett skydd för individen mot frihetsberövande från det allmänna.²⁸ Rättssäkerheten är dock relativ och kan begränsas genom lag. En begränsning av skyddet för den enskilde bör, innan den införs i lag, vara föremål för lagrådets yttrande där rättssäkerhetsaspekten ska beaktas.²⁹ Vidare får svensk lag, enligt 2 kap. 23 § RF, inte meddelas i strid med EKMR. Enligt artikel 6 p.1 i EKMR tillförsäkras enskilda individer ett grundläggande processuellt skydd. Detta innebär att individen ska tillförsäkras en rättvis rättegång, dvs. förhandlingen ska vara rättvis och korrekt.³⁰

Den formella rättssäkerheten har av tradition utgjorts av legalitets-, likhets- och objektivitetsprincipen. Den formella rättssäkerheten ställer också krav på förutsebarhet, vilket innebär att det ska vara möjligt för den enskilde att förutse utgången av en domstolsförhandling. Vidare ska likhet inför lagen iakttas och individen ska skyddas mot offentligt utövad diskriminering. På så vis ska rättssäkerheten ge den enskilde ett skydd mot det offentliga maktutövning.³¹

Men det räcker inte med förutsebarhet. Etiska värden måste också till. I denna kontext ska rättssäkerhetsbegreppet ses som ett samlingsbegrepp för ett antal förvaltningsrättsliga principer och som ett skydd för principerna.³² Den formella rättssäkerheten är viktig, men om rättssäkerheten inte är etisk så fyller den inte sin funktion. Ett förutsebart beslut som är etiskt förkastligt fyller inte kraven på rättssäkerhet. För att kravet på rättssäkerhet ska vara uppfyllt krävs att myndighetsutövningen har en hög grad av förutsebarhet och att de beslut som fattas är etiskt godtagbara i hög grad.³³

²⁸ RF 2 kap. 8 §.

²⁹ RF 2 kap. 12 § och RF 8 kap. 18 § 3 st. 3 p.

³⁰ Danelius s. 157 ff.

³¹ Peczenik s. 89 ff. och Staaf s. 28 ff.

³² Peczenik s. 91 ff. och Staaf s. 36 ff.

³³ *ibid.* s. 94 f.

3 Publicering på Internet

Sveriges medborgare är enligt 1 kap. 1 § TF tillförsäkrade rätten att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar och meddela uppgifter och underrättelser i vilka ämnen som helst.

Tryckfrihetens syfte, som anges i samma lagrum, är att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. TF:s bestämmelser tillämpas såväl för skrift framställd i tryckpress som för bild, även om bilden inte åtföljs av skrift, 1 kap. 5 § tredje stycket TF.

Att fotografera någon med en digitalkamera kan innebära att fotografen måste ta hänsyn till bestämmelserna i PuL. Sker fotograferingen och lagringen av bilderna för ett privat ändamål gäller inte bestämmelserna i PuL. Men om fotografen däremot tänker sprida bilderna till en större krets, t.ex. genom att lägga ut bilderna på Internet, måste han eller hon följa PuL:s bestämmelser om publiceringen kan anses kränka den enskildes personliga integritet. Avgörande härför är den publicerades egen upplevelse.

PuL avser behandling av personuppgifter vilket motsvarar all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Lagen ska tillämpas av personuppgiftsansvariga som är etablerade i Sverige, men det finns inga specifika regler för en publicering på Internet. Således gäller PuL:s generella regler för behandling av personuppgifter i och med en publicering på Internet. Det är dock tillåtet att publicera personuppgifter på Internet om den som uppgiften avser har lämnat sitt samtycke. Men det är viktigt att den som uppgiften avser har fått sådan information att han eller hon kan bedöma för- och nackdelar med publiceringen. Det är också tillåtet utan samtycke att publicera harmlös information på Internet. Vad som är harmlös information får bedömas från fall till fall och utgångspunkten bör vara den publicerades egna upplevelse.

Vilka regler i PuL som blir tillämpliga är beroende av hur personuppgifterna är strukturerade. PuL skiljer mellan strukturerade och ostrukturerade personuppgifter och dess innebörd förklaras nedan under avsnitt 4. PuL:s bestämmelser gäller dock inte när personuppgifter publiceras på webbplatser med grundlagsskydd, t.ex. massmedieföretags webbplatser eller webbplatser med utgivningsbevis. Det kan tilläggas att den som publicerar personuppgifter för ett journalistiskt ändamål bara behöver uppfylla säkerhetsreglerna i PuL. Detta undantag från PuL:s övriga regler är vidsträckt och omfattar all publicering med ändamål att informera, utöva kritik och väcka debatt om frågor av betydelse för allmänheten. Undantaget gäller däremot inte uppgifter av rent privat karaktär.

Journalister följer dock en självpåtagen pressetisk reglering vars innebörd förklaras nedan under avsnitt 5. Avslutningsvis bör det även nämnas att det

också finns undantag från PuL:s reglering när det gäller uppgifter som behandlas för konstnärligt eller litterärt skapande.³⁴

³⁴ DI:s hemsida med svar på allmänna frågor <http://www.datainspektionen.se/fragor-och-svar/>

4 Publicering av bilder på internet i förhållande till personuppgifts- och polisdatalagen

4.1 Allmänt

Det grundlagsstadgade skyddet, 2 kap. 3 § andra stycket RF, för enskildas personliga integritet vid automatisk databehandling regleras närmare i PuL. Syftet med PuL är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter, 1 § PuL. Bilder från övervakningskameror föreställande personer utgör, om det finns en möjlighet att identifiera den eller de personer som är avbildade, personuppgifter i PuL:s mening. Därmed utgör en publicering av bilder på Internet en behandling av personuppgifter i lagens mening. Detta innebär att PuL är tillämplig på polisens behandling av bilder. Det ska dock beaktas att PuL är subsidiär. En subsidiaritet innebär att om det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från PuL ska de avvikande bestämmelserna tillämpas i stället för PuL, 2 § PuL.

Polisen har också särskilda bestämmelser i PDL som ska beaktas vid behandling av personuppgifter. Av 1 § PDL framgår att lagen är tillämplig vid spaning och utredning av brott som hör under allmänt åtal och att PuL fyller ut lagen i de fall tillämpliga bestämmelser saknas.

4.2 Polismyndighetens ställningstagande

Polismyndigheten anger, beträffande publicering av bilder på Internet i förhållande till PuL och PDL, sammanfattningsvis följande i sitt yttrande till JO:³⁵ Polismyndigheten framhåller att det framgår av 5 a § första stycket PuL att bestämmelserna i 9, 10, 13-19, 21-26, 28, 33 och 42 §§ PuL inte behöver tillämpas vid en behandling av personuppgifter i ett ostrukturerat material. Polismyndigheten menar att personuppgifter i ett ostrukturerat material avser behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning eller sammanställning av personuppgifterna. Enligt polismyndighetens bedömning utgör således inte bilder från övervakningskameror, i personuppgiftshänseende, ett strukturerat material. Därmed faller polismyndighetens behandling av bilder inom det undantagna området i 5 a § PuL, varpå flertalet av PuL:s bestämmelser inte behöver tillämpas vid myndighetens personuppgiftsbehandling.

³⁵ Dnr. AA 799-33905/09 s. 3.

Polismyndigheten framhåller dock att en behandling, enligt 5 a § andra stycket PuL, inte får utföras på personuppgifter i ett ostrukturerat material om behandlingen innebär en kränkning av den personliga integriteten. Enligt polismyndigheten finns det dock inte någon definition av begreppet personlig integritet i svensk lagstiftning. Inte heller i EG-direktivet som PuL bygger på finns det någon definition av begreppet i fråga. Men skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående intressen som exempelvis brottsbekämpning. Polismyndighetens publicering av bilder på Internet utgör ett led i myndighetens brottsutredande verksamhet och syftet med publiceringen är att försöka erhålla information om begångna brott. Under förutsättning att det sker en intresseavvägning mellan behovet och de i 9 § PuL angivna grundläggande kraven på behandling av personuppgifter anser polismyndigheten att en publicering inte förorsakar en större risk för kränkning av enskildas personliga integritet än vad som kan anses motiverat med hänsyn till syftet med publiceringen.

Det framgår av yttrandet att det är förbjudet enligt 33 § PuL att till tredje land föra över personuppgifter som är under behandling om landet ifråga inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Polismyndigheten ställer härför en retorisk fråga om bestämmelsen utgör ett hinder mot en publicering av bilder på Internet och hänvisar till att frågeställningen har belysts i departementspromemorian ”Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet”, varvid polismyndigheten kommer fram till att det inte finns någon anledning att göra en annan bedömning än vad som framförs i promemorian. (I uppsatsen är 33 § PuL inte föremål för en analys eftersom polismyndighetens tillämpning av bestämmelsen inte har varit ifrågasatt av DI)

Avslutningsvis nämner polismyndigheten att PDL är tillämplig vid behandling av personuppgifter, bl.a. i polisens verksamhet för att bedriva utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. PDL är således tillämplig vid publicering av bilder på Internet. Dock konstaterar polismyndigheten att det inte finns några enskilda bestämmelser i PDL som hindrar eller begränsar möjligheten att publicera bilder på Internet.

4.3 Datainspektionens ställningstagande

DI anger, beträffande publicering av bilder på Internet i förhållande till PuL och PDL, sammanfattningsvis följande i sitt yttrande till JO:³⁶ DI framhåller att de grundläggande kraven för behandling av personuppgifter framgår av 9 och 10 §§ PuL och dessa bestämmelser är tillämpliga på polismyndighetens personuppgiftsbehandling. Om myndighetens behandling uppfyller kraven i 9 § PuL består nästa steg i bedömningen att kontrollera huruvida behandlingen är förenlig med 10 § PuL trots att den registrerade inte har lämnat sitt samtycke.

³⁶ Dnr. 1525-2009 s. 6.

Den 1 januari 2007 trädde förändringar av PuL i kraft varvid DI framhåller att det ska skiljas på en strukturerad resp. en ostrukturerad behandling av personuppgifter. Avseende en ostrukturerad personuppgiftsbehandling gäller numera att stora delar av PuL, bl.a. 9 och 10 §§, inte är tillämpliga enligt 5 a § första stycket PuL. Enligt DI innebär en publicering av bilder på Internet typiskt sett en ostrukturerad personuppgiftsbehandling vilket medför att behandlingen är tillåten så länge den inte innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet dvs. den s.k. missbruksregeln. Syftet med införandet av 5 a § PuL är att underlätta en vardaglig behandling av personuppgifter där uppgifternas fokus är att väcka debatt, kommunikation och spridande av uppgifter främst för ändamål som ligger nära yttrandefriheten och informationsfriheten. För denna typ av uppgifter ansåg lagstiftaren att hanteringsreglerna i PuL var alltför omfattande och byråkratiska och kunde till viss del hämma yttrandefriheten. Enligt DI har det emellertid aldrig varit lagstiftarens tanke att myndighetsregister eller större ärendehanteringssystem, likt de hos polisen, skulle omfattas av den s.k. missbruksregeln, även om det i polisens system förekommer personuppgifter i såväl strukturerad som ostrukturerad form. 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. DI finner att en personuppgiftsbehandling som består i att polisen lägger ut bilder av oidentifierade gärningsmän på Internet ska bedömas utifrån kraven i 9 och 10 §§ PuL. Varvid det ankommer på polisen att i egenskap av personuppgiftsansvarig för behandlingen som utförs att tillse att behandlingen inte strider mot nämnda bestämmelser.

Efter att DI har konstaterat vilket lagutrymme, dvs. 9 och 10 §§ PuL, som ska tillämpas på polisens personuppgiftsbehandling så går DI genom hur själva prövningen av behandling ska gå till. Varvid DI finner att polismyndighetens personuppgiftsbehandling är förenlig med de grundläggande kraven i 9 § PuL.

DI finner att tillåtlighetsbedömning enligt 10 § PuL innebär att en personuppgiftsbehandling måste falla in under något av undantagen i paragrafen. De undantag som ligger närmast till hands för polisens personuppgiftsbehandling är 10 d och 10 e §§ PuL dvs. en behandling som är nödvändig för uppgifter av allmänt intresse eller en behandling för att kunna utföra myndighetsutövning. Om förutsättningarna i 10 d eller 10 e §§ PuL är uppfyllda får en personuppgiftsbehandling ske utan samtycke från den registrerade. Bestämmelsen i 10 d och 10 e §§ PuL innebär inte att all tänkbar behandling som polisen anser sig behöva utföra utgör en nödvändig behandling för ett visst ändamål. Nödvändighetskravet innebär en prövning i sig som ska mynna ut i att ändamålet i princip inte kan realiseras om inte personuppgiften får användas. Varvid DI framhåller att 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 DI kan det utifrån en polisiär synvinkel inte anses nödvändigt i PuL:s mening att lämna ut övervakningsbilder genom en publicering på

Internet. Däremot får det enligt DI anses nödvändigt i lagens mening att polisen samlar in och internt behandlar bilder automatiserat för att t.ex. kunna färdigställa ett förundersökningsprotokoll. Således anser DI när det gäller brottsbekämpning att kravet på nödvändighet i 10 d och 10 e §§ PuL inte grundar en rätt för polisen att publicera bilder på Internet. DI konstaterar att polisen därmed måste finna en annan rättslig grund i 10 § PuL för sin publicering av bilder på Internet och enligt DI är det 10 f § PuL som kan komma ifråga, dvs. punkten för en intresseavvägning för att kunna publicera bilder på Internet.

4.4 Rikspolisstyrelsens ställningstagande

RPS anger, beträffande publicering av bilder på Internet i förhållande till PuL och PDL, sammanfattningsvis följande i sitt yttrande till JO:³⁷ RPS framhåller att PDL gäller utöver PuL vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Eftersom PDL saknar särskilda bestämmelser om publicering av bilder på Internet ska bedömningen enligt RPS ske utifrån PuL:s bestämmelser.

RPS delar DI:s bedömning att polismyndighetens personuppgiftsbehandling i och med en internetpublicering får anses ingå i ett strukturerat material på vilken samtliga av PuL:s bestämmelser är tillämplig. RPS menar också att polismyndighetens behandling av personuppgifter är förenlig med de grundläggande kraven i 9 § PuL. Beträffande tillåtlighetsbedömningen i 10 § PuL gör dock RPS en annan bedömning än DI.

RPS framhåller att 10 § PuL medger en personuppgiftsbehandling utan samtycke om behandlingen anses nödvändig utifrån ett visst syfte. Härför hänvisar RPS till lagkommentar där det anges att nödvändighetskravets närmare innebörd inte är helt klarlagt och en personuppgift torde vara nödvändig att behandla om ändamålet inte kan realiseras om inte uppgiften får användas.

Nödvändighetskravet innebär emellertid inte att det ska vara en faktisk omöjlighet att utföra en arbetsuppgift utan en 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 bestämmelserna i 10 e § PuL konstateras att genom den bestämmelsen torde en stor del av behandlingen av personuppgifter som utförs inom offentliga sektorn vara tillåten, i vart fall när det gäller den egentliga sakverksamheten. RPS framhåller att det ligget närmast till hands att bedömningen av en polismyndighetens personuppgiftsbehandling ska ske utifrån bestämmelsen i 10 e § PuL.

³⁷ Dnr. RA 188-6854/09 s. 2.

RPS menar mot bakgrund av vad som sägs i förarbetet 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. RPS framhåller att förutsättningarna för behandling av personuppgifter måste anses vara uppfyllda i en sådan situation varför behandlingen är tillåten enligt bestämmelsen i 10 e § PuL. I en situation där en publicering i princip bedöms som den enda framkomliga vägen skulle det enligt RPS t.o.m. kunna uppfattas som stötande om förundersökningen lades ned trots att det finns material som skulle kunna binda en gärningsman till brottet. RPS framhåller att förarbetsuttalandena till och med ger stöd för en publicering av bilder även i andra fall än när det är en absolut förutsättning för att kunna fortstätta att bedriva en utredning framåt.

4.5 Utredning

4.5.1 Allmänt

Efter att ha gått genom myndigheternas förhållningssätt till publicering av bilder med okända gärningsmän på Internet så framkommer det att polismyndigheten och RPS mer eller mindre är av samma åsikt. Båda myndigheterna menar att en publicering av bilder på Internet är förenlig med svensk lagstiftning. DI intar dock en motsatt ståndpunkt och menar att en publicering av bilder med okända gärningsmän på Internet inte är förenlig med PuL.

I kommande avsnitt analyseras den materiella rätten i EG-direktivet, PuL och PDL för att utröna om en publicering av bilder med okända gärningsmän kan låta sig göras i enlighet med svensk lagstiftning. Därefter analyseras doktrin och de bakomliggande motiven till EG-direktivet, PuL och PDL för att klargöra hur lagstiftaren vill att den materiella rätten ska tillämpas i praktiken. Endast de aktuella lagar och paragrafer, som låg till grund för myndighetens publicering av bilder på Internet och som sedermera blev föremål för myndigheternas yttrande till JO kommer att analyseras.

4.5.2 Europaparlamentets och rådets direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG, hädanefter kallat direktivet, av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter är grunden till PuL. Ett förarbete till en svensk lag har en avgörande betydelse för rättstillämpningen men vad avser ett EG direktiv har den bakomliggande dokumentationen inte samma betydelse. Medlemsstaternas förslag till det nu aktuella direktivet har dessutom varit föremål för många och långa förhandlingar och i förhållande till förslagen har osedvanligt många ändringar förekommit.

Därför är det vanskligt att använda direktivets bakomliggande dokumentation för att tolka direktivet.³⁸ Datalagskommittén har trots detta lämnat kommentarer om tolkningen av direktivet som mer eller mindre ordagrant följer direktivet. De överväganden i tolkningen som Datalagskommittén redovisade godtogs i huvudsak eller lämnades utan erinran av remissinstanserna. Redovisningen kan därför enligt lagstiftaren utgöra en god grund för dem som har att tillämpa PuL.³⁹ Direktivet i sig är uppbyggt efter en s.k. hanteringsmodell som reglerar all hantering av personuppgifter, dvs. allt från insamling till utplånande av personuppgifter, harmlös hantering av personuppgifter och hantering av personuppgifter som på ett klart sätt är kränkande. De allra flesta remissinstanserna var ense om att modellen innebar en reglering av en datoranvändning som då framstod som ett naturligt inslag av vardagslivet och som i många fall var helt harmlös.⁴⁰

Direktivet inleds med en ingress om 72 punkter där bakgrunden till och syftet med direktivet anges. Bl.a. nämns att det fria flödet av personuppgifter ska underlättas till gagn för den inre marknaden med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Rätten till privatliv nämns särskilt i ingressen till direktivet. Där nämns också att ändamålet med en nationell lagstiftning om behandling av personuppgifter är att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt rätten till privatliv som erkänns både i artikel 8 EKMR och i gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper. Principerna för skyddet ska gälla för all behandling av personuppgifter som utförs av en person vars verksamhet regleras av gemenskapsrätten.

Vid en genomgång av direktivets materiella rätt framkommer i första artikeln att syftet med direktivet är att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med en behandling av personuppgifter. Artikel 3 motsvarar 5 § PuL som rör en strukturerad personuppgiftsbehandling. Artikel 6 motsvarar 9 § PuL som rör de grundläggande kraven för behandlingen av personuppgifter och artikel 7 motsvarar 10 § PuL som rör när en behandling av personuppgifter är tillåten. Enligt artikel 5 får medlemsstaterna inom de begränsningar som direktivets materiella bestämmelser i kapitel II innebär precisera på vilka villkor behandling av personuppgifter är tillåten. En precisering får emellertid inte hindra det fria flödet av personuppgifter inom gemenskapen. Medlemsstaterna får ange de allmänna och särskilda villkoren för ett tillåtande av behandling inom vissa sektorer eller avseende vissa kategorier av personuppgifter.⁴¹

³⁸ Öman och Lindblom s. 13.

³⁹ Prop. 1997/98:44 s. 38.

⁴⁰ Öman och Lindblom s. 18.

⁴¹ Se härför punkterna 22, 23 och 68 i EG-direktivets ingress.

4.5.2.1 Delanalys av direktivet i förhållande till myndigheternas yttranden

Det finns inget i direktivet som motsvarar en ostrukturerad behandling av personuppgifter i enlighet med 5 a § PuL. Sverige har då med artikel 5 som stöd och inom de begränsningar som de materiella bestämmelserna i direktivets II kapitel preciserar infört ett undantag om en ostrukturerad behandling av personuppgifter i PuL.

Det framgår att direktivet inte är tillämpligt på behandlingen av ljud- och bilduppgifter, exempelvis i samband med videoövervakning, som används för att tillgodose den allmänna säkerheten, försvaret, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område.⁴²

Med andra ord omfattar direktivet inte polismyndighetens publicering av bilder på Internet eftersom förfarandet faller inom statens verksamhet på straffrättens område. Att polisens förfarande faller utanför direktivets tillämpningsområde kommer dock inte som någon överraskning eftersom polisiära och straffrättsliga frågor faller utanför Lissabonfördraget.

Troligtvis är det av denna anledning som varken polismyndigheten, RPS eller DI i sina yttranden till JO har gjort någon djupare analys av eller refererat till direktivet i fråga. Trots detta borde direktivet enligt min mening kunna tillämpas som en informell måttstock när PuL ska tillämpas i straffrättsliga och polisiära sammanhang eftersom det av direktivets ingress framgår att ändamålet med nationell lagstiftning om behandling av personuppgifter är att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt rätten till privatliv som erkänns både i EKMR och i gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper. Grunden för mitt ställningstagande är att EKMR är inkorporerad i svensk rätt. Oavsett om direktivet är tillämpligt på straffrättsliga och polisiära frågor så har lagstiftaren utformat PuL i enlighet med en generell lagstiftning vilket innebär att PuL ska tillämpas på sådana områden som direktivet inte omfattar.

4.5.2 Materiell rätt i personuppgiftslagen

Anledningen till att PuL ska tillämpas är att lagstiftaren, enligt 1 och 5 §§ PuL, vill skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom att deras personuppgifter helt eller delvis behandlas automatiserat. PuL är enligt 2 § subsidiär i förhållande till annan lagstiftning och enligt 5 § andra stycket är lagen även tillämplig för annan behandling av personuppgifter om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Det finns dock ett undantag, i 5 a § PuL, för behandling av personuppgifter i ett ostrukturerat material som innebär att

⁴² punkt 16 i ingressen till EG-direktivet

bestämmelserna i 9, 10, 13–19, 21–26, 28, 33, 34 och 42 §§ PuL inte behöver tillämpas för behandling av personuppgifter. Dock får en ostrukturerad behandling inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Lagstiftaren har i 9 § PuL angett som ett grundläggande krav för behandlingen av personuppgifter att den som vill behandla personuppgifter ska utse en personuppgiftsansvarig och att denne ska se till att en behandling endast får ske om den är laglig, sker på ett korrekt sätt och inte behandlar personuppgifter för något ändamål som är oförenligt med insamlingsändamålet. Inte heller får fler uppgifter behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Personuppgifterna ska vara riktiga, aktuella och alla rimliga åtgärder ska vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana uppgifter som är felaktiga eller ofullständiga. Personuppgifter får inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Utöver de grundläggande kraven har lagstiftaren i 10 § PuL ställt upp följande kriterier när behandling av personuppgifter kan tillåtas. En personuppgift får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att:

- d) en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras,*
- e) den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, eller*
- f) ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.*

(Jag bortser från samtycke av vederbörande och punkterna *a-c* i 10 § PuL då ovan uppräknade punkter är de punkter som varit aktuella vid polismyndighetens publicering av bilder på Internet och tillika grunderna i myndigheternas yttranden till JO)

4.5.4 Materiell rätt i polisdatalagen⁴³

PDL gäller, enligt 1 §, utöver PuL vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten för att:

- 3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.*

⁴³ PDL upphör enligt Lag (2010:361) att gälla den 1 mars 2012.

(Jag bortser från punkterna 1-2 i 1 § PDL då det är punkten ovan som varit aktuell vid polismyndighetens publicering av bilder på Internet och tillika grunderna i myndigheternas yttranden till JO)

4.5.2.1 Delanalys av materiell rätt i personuppgifts- och polisdatalagen i förhållande till myndigheternas yttranden

Av den materiella genomgången framkommer att syftet med PuL är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Vidare framkommer det att PuL är både subsidiär och generellt utformad i förhållande till övrig svensk lagstiftning.⁴⁴ Detta innebär att PDL:s bestämmelser företrädesvis ska tillämpas då polisen publicerar bilder på Internet eftersom förfarandet är att betrakta som spaning och utredning av brott som hör under allmänt åtal. Vid en närmare granskning av PDL framkommer dock att det inte finns några materiella bestämmelser som omfattar polisens publicering av bilder med okända gärningsmän på Internet. Därför ska PuL, enligt PDL:s lydelse om att *”lag gäller utöver personuppgiftslagen”*, fylla ut PDL i de fall tillämpliga bestämmelser saknas.

Materiellt sett ska de grundläggande kraven i 9 § PuL vara uppfyllda för att polisen över huvud taget ska få behandla personuppgifter genom att lägga ut bilder på Internet. Dessutom ska en behandling av personuppgifter bedömas utifrån tillåtligheten enligt 10 § PuL för att vara laglig enligt 9 § PuL.

Men innan bedömningen om personuppgiftsbehandlingen är förenlig med 9 och 10 §§ PuL ska det avgöras om behandlingen sker inom ramen för ett strukturerat eller ett ostrukturerat personuppgiftsmaterial. Detta eftersom lagstiftaren har gjort ett undantag, i 5 a § PuL. Dock med undantag för en behandling av personuppgifter som innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Avslutningsvis bör det nämnas att en förundersökning ska ha inletts innan polisen publicerar bilder på Internet. Grunden härför är att en polisman får före en förundersökning hunnit inledas hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen, men så fort bilderna tas i beslag, dvs. en tvångsmedelsanvändning kommer ifråga så inleds per automatik en förundersökning.⁴⁵ I och med det ska även RB:s bestämmelser tillämpas när polisen publicerar bilder på Internet. I 23 kap. 4 § RB stadgas att en förundersökning bör bedrivas så att inte någon onödigtvis utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet.

⁴⁴ SOU 2004:6 s. 157.

⁴⁵ 23 kap. 3 § tredje stycket och 24-28 kap. RB.

4.5.3 Förarbete och doktrin till personuppgifts- och polisdatalagen

Direktivet är tillämpligt på områden som omfattas av EG-rätten och är utformat enligt hanteringsmodellen medan PuL subsidiär. Bakgrunden är att föregångaren till PuL, dvs. datalagen, var uppbyggd på motsvarande sätt och om PuL hade fått en begränsad räckvidd, såsom direktivet, skulle risken finnas att integritetskänsliga behandlingar av personuppgifter på det undantagna området inte kommit att omfattas av någon skyddslagstiftning över huvud taget.⁴⁶ Då PuL infördes i svensk lagstiftning var lagen utformad i enlighet med direktivets hanteringsmodell. Det höjdes dock kritiska röster mot hanteringsmodellen. I och med kritiken tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgiften att se över lagstiftningen för att inom ramen för direktivet föreslå ett regelverk som i större utsträckning skulle ta sikte på missbruk av personuppgifter. Utredaren skulle även i den utsträckning det med hänsyn till direktivet, fanns möjligheter att införa lättnader i hanteringsreglerna, föreslå bestämmelser som var nödvändiga för att förhindra missbruk av personuppgifter och andra obefogade intrång i den personliga integriteten. Syftet med utredningsdirektivet var att utredaren i första hand skulle komma med förslag som underlättande för den vardagliga hanteringen av personuppgifter, opinionsbildning och kommunikation samtidigt som enskilda skulle ges ett effektivt skydd. Utredaren skulle särskilt analysera om det var möjligt och lämpligt med en generell bestämmelse med innebörden att personuppgifter skulle få behandlas om det var nödvändigt för information och debatt eller opinionsbildning, såtillvida det inte förelåg en risk för ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten eller om det fanns ett allmänintresse som vägde över integritetsintrånget.⁴⁷

Utredarna avlämnade ett betänkande, Översyn av personuppgiftslagen, där det föreslogs att PuL skulle kompletteras för att underlätta vardaglig hantering av personuppgifter, opinionsbildning och kommunikation samtidigt som enskilda gavs ett effektivt skydd mot missbruk av uppgifter och andra obefogade intrång i den personliga integriteten. Vidare föreslogs en generell bestämmelse med innebörden att personuppgifter i ett ostrukturerat material fick behandlas om det var nödvändigt för information, debatt och opinionsbildning om det inte innebar ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten eller om det fanns ett allmänintresse som vägde över integritetsintrånget.⁴⁸

Riksdagen antog regeringens förslag varpå PuL uppdaterades den 1 januari 2007, SFS 2006:398, i enlighet med missbruksmodellen, dvs. 5 a § infördes i PuL.⁴⁹ I praktiken innebär missbruksmodellen att PuL inte ska tillämpas på bl.a. vardaglig hantering som produktion av löpande text i

⁴⁶ Öman och Lindblom s. 18 f. och Prop. 1997/98:44 s. 40 f.

⁴⁷ Dir. 2002:31 s. 292 f.

⁴⁸ SOU 2004:6 s. 101 och 112 f. och Öman och Lindblom s. 111.

⁴⁹ Prop. 2005/06:173 s. 18 f.

ordbehandlingsprogram, publicering av löpande texter på Internet, användning av ljud- och bildupptagningar och korrespondens med e-post för information och debatt eller opinionsbildning under förutsättning att materialet inte ska infogas i en databas med personuppgiftsanknuten struktur såsom ett ärendehanteringssystem. Det anges dock i 5 a § andra stycket PuL att en personuppgiftsbehandling inte får utföras om den innebär ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten.⁵⁰ Alla de grundläggande kraven i 9 § PuL ska vara uppfyllda för att en behandling av personuppgifter ska få äga rum. Dessutom måste behandlingen av personuppgiftsmaterialet vara nödvändig och laglig dvs. en personuppgiftsbehandling är laglig endast om någon av de uppräknade punkterna i 10 § PuL, vilken anses vara uttömmande, är uppfyllda.⁵¹

Nödvändighetskravets närmare innebörd är inte helt klarlagt. Därtill kommer att flertalet av en arbetsgivares arbetsuppgifter kan utföras manuellt på ett sådant sätt att de inte omfattas av lagen men till en betydligt högre kostnad och tidsåtgång än om personuppgifterna skulle behandlas automatiserat. Emellertid avser 10 § PuL endast behandling som omfattas av 5 § PuL, dvs. automatiserad behandling och behandling i registerform. Nödvändighetskravet innebär alltså att den personuppgiftsansvarige ska pröva om det är nödvändigt att behandlingen sker automatiserat eller i registerform.⁵² Därtill torde en personuppgift vara nödvändig för ett visst ändamål, om ändamålet inte kan realiserats om personuppgiften inte får användas dvs. andra utredningsåtgärder är uttömda.⁵³ Då kan nödvändighetskravet rimligen inte innebära att det ska vara en faktisk omöjlighet att utföra en uppgift utan sådan behandling av personuppgifter som omfattas av PuL. Utan det kan sannolikt räcka att det innebär en påtaglig förenkling för den personuppgiftsansvarige att personuppgifter behandlas på automatiserad väg. Men om en uppgift däremot kan utföras nästan lika enkelt och billigt utan att personuppgifter behandlas, kan det inte anses nödvändigt att behandla personuppgifterna.⁵⁴

Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av *allmänt intresse*, 10 d PuL. Sådan behandling får också ske om den är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift i samband med *myndighetsutövning*, 10 e § PuL. Som exempel på arbetsuppgifter som kan vara av allmänt intresse kan nämnas arkivering, forskning och framställning av statistik. I bestämmelsen nämns även myndighetsutövning vilket torde inrymma en stor del av den behandling av personuppgifter, i den egentliga sakverksamheten, som utförs inom den offentliga sektorn.⁵⁵

⁵⁰ SOU 2004:6 s. 127 och prop. 2005/06:173 s. 18 ff.

⁵¹ SOU 1997:39 s. 125 och s. 352 ff. prop. 1997/98:44 s. 62 och s. 121, Öman och Lindblom s. 157 ff.

⁵² SOU 2002:18 s. 298 f.

⁵³ SOU 1999:109 s. 156.

⁵⁴ SOU 2001:32 s. 95 och SOU 2001:100 s. 90.

⁵⁵ SOU 1997: 39 s. 364 f, prop. 1997/98:44 s. 64, Öman och Lindblom s. 182 ff.

Enligt 10 f § PuL får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt och om en intresseavvägning ger vid handen att den personuppgiftsansvariges berättigade intresse av en behandling väger tyngre än den registrerades intresse av ett integritetsskydd.

Bestämmelsen ska betraktas som en slags generalklausul och fungerar som en säkerhetsventil genom att befogad behandling i fall som inte nämnts i paragrafens tidigare punkter kan genomföras om den personuppgiftsansvariges intresse väger tyngre än den registrerades intresse mot kränkning av den personliga integriteten.⁵⁶ I förarbetet, Översyn av personuppgiftslagen, nämns att rätten till skydd för den personliga integriteten inte är absolut, utan rätten kan bli föremål för inskränkningar. Således kan skyddet för den personliga integriteten komma att vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen, såsom yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet och brottsbekämpning.⁵⁷

4.5.3.1 Delanalys av förarbete och doktrin i förhållande till myndigheternas yttranden

Polisen behöver inte bedöma om personuppgiftsmaterialet är att betrakta som strukturerat eller ostrukturerat eftersom undantagsbestämmelsen i 5 a § PuL endast ska tillämpas för att underlätta vardaglig behandling av personuppgifter där fokus är att väcka debatt, kommunikation och spridande av uppgift främst för ändamål som ligger nära yttrande- och informationsfriheten. Detta ligger, enligt min mening, utanför den polisiära verksamheten. Därför ska polisen tillämpa 9 och 10 §§ PuL då polisen avgör om en publicering av bilder på Internet är förenlig med lagstiftningen.

Vid en bedömning av om polisens publicering av bilder på Internet är förenlig med 9 § PuL ska det beaktas att paragrafen är kumulativ dvs. samtliga rekvisit i paragrafen ska vara uppfyllda. Det kumulativa förhållningssättet hänger samman med 10 § PuL där rekvisiten är alternativa dvs. det räcker med att ett av rekvisiten är uppfyllt för att en personuppgiftsbehandling ska vara tillåten. Om personuppgiftsbehandlingen inte är tillåten enligt någon av punkterna i 10 § PuL så är en behandling av personuppgiftsmaterialet inte heller laglig enligt 9 § PuL.

Med ovannämnda stycken i åtanke kan det konstateras att polismyndigheten har sett förbi syftet med 5 a § PuL. Vidare framhåller polismyndigheten att det ska företas en intresseavvägning mellan polismyndighetens behov av att publicera bildmaterialet på Internet och de grundläggande kraven för en behandling som finns i 9 § PuL. Således gör polismyndigheten en intresseavvägning mellan sitt eget behov av att publicera bildmaterialet på Internet och de grundläggande kraven i 9 § PuL som polismyndighetens personuppgiftsansvarige ska uppfylla för att över huvud taget få behandla personuppgifter. Varken RPS eller DI har bedömt att polismyndighetens personuppgiftsmaterial är av ostrukturerad natur och de framhåller således

⁵⁶ SOU 1997: 39 s. 365 f, prop 1997/98:44 s. 64, Öman och Lindblom s. 193 ff.

⁵⁷ Prop. 2005/06:173 s. 16.

att behandlingen ska bedömas utifrån 9 och 10 §§ PuL. Troligtvis är det en lapsus från polismyndighetens sida när jämförelsen uttrycks i yttrandet till JO.

Däremot divergerar DI:s och RPS uppfattning om nödvändighetskravet i den sistnämnda paragrafen. DI menar att nödvändighetskravet inte är applicerbart på polismyndighetens brottsbekämpande uppgifter och framhåller att polisen ska göra en intresseavvägning enligt 10 f § PuL för att kontrollera om personuppgiftsbehandlingen kan låta sig göras i enlighet med lagstiftningen. DI:s förhållningssätt till nödvändighetskravet ska ställas mot doktrinsens förhållningssätt om att nödvändighetskravet innebär att den personuppgiftsansvarige ska pröva om det är nödvändigt att personuppgiftsbehandlingen sker automatiserat eller i registerform och att en personuppgift torde vara nödvändig för ett visst ändamål, om ändamålet inte kan realiseras om personuppgiften inte får användas. Enligt min uppfattning är det doktrins sistnämnda alternativ som först och främst ska komma ifråga eftersom andra åtgärder därmed ska vara uttömda och det förstnämnda alternativet verkar något lättvindigt då innebörden av nödvändighetskravet borde vara djupare än så. I likhet med RPS framhåller jag att DI:s förhållningssätt till nödvändighetskravet ska ställas mot sig självt dvs. att nödvändighetskravet ska prövas mot polismyndighetens egentliga ändamål med personuppgiftsbehandlingen om att lösa ett brott. Därför kan det enligt DI utifrån en polisiär synvinkel inte anses nödvändigt i PuL:s mening att lämna ut övervakningsbilder genom att publicera bilderna på Internet. Varpå DI framhåller att polisen ska göra en intresseavvägning enligt 10 f § PuL för att kontrollera om personuppgiftsbehandlingen kan låta sig göras i enlighet med lagstiftningen. Då ska det beaktas att samma nödvändighetskrav finns i 10 f § PuL vilket innebär att DI:s resonemang blir något förvirrande.

RPS i sin tur framhåller att nödvändighetskravet medger att polisens personuppgiftsansvarige i samband med myndighetsutövning får publicera bilder på Internet, om ändamålet inte kan realiseras utifall personuppgiften inte får användas, för att komma vidare i förundersökningen. Samtidigt anser RPS att en publicering av bilder med misstänkta på Internet innebär ett intrång i den personliga integriteten. Därför är det viktigt att det sker med försiktighet och en noggrann avvägning ska göras mellan intresset av att utreda ett brott och den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten. RPS och polismyndigheten anser att nämnda försiktighet och avvägning tillgodoses genom RB:s bestämmelser, närmare bestämt 23 kap. 4 § RB.

4.5.4 Praxis

Praxis beträffande allmänt intresse är mycket mager. I ett kammarrättsmål ansåg Kammarrätten i Stockholm att det inte fanns ett sådant direkt

samband mellan Svenska Jägarförbundets behandling av personuppgifter för medlemsvärning som krävs för att ett allmänt intresse ska föreligga.⁵⁸

Beträffande nödvändighetskravet i förhållande till en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning har jag inte lyckats hitta någon utbildad praxis på området.

4.6 Delslutsats

Utgångspunkten för polisens publicering av bilder på Internet är att vederbörande är okänd. Därtill ska behandlingen vara nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller i samband med myndighetsutövning för att materialet ska få behandlas. Enligt min mening har lagstiftaren i sin formulering och definitionen av nödvändighetskravet varit mycket vag eftersom begreppen ”rimligtvis” och ”sannolikt” har använts i förarbetet. Jag anser att det innebär att lagstiftaren medvetet eller omedvetet har medgett att en tolkning av nödvändighetskravet ska utbildas i praxis. Detta medför att domstolen ska bedöma om intresset för en arbetsuppgift, som är av allmänt intresse eller en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, väger tyngre än enskildas intresse av att den personliga integriteten inte kränks. Dock nämns det inget i 10 d och e §§ PuL om en intresseavvägning, utan intresseavvägningen kommer först i 10 f § PuL. Men enligt RPS och polismyndigheten ska intresseavvägningen ske i enlighet med 23 kap. 4 § RB. Vad detta innebär kommer att analyseras i avsnitt 5.5.6.

Det är klarlagt att en bedömning av vad som är en kränkning av den registrerades integritet inte ska göras schablonartat enbart utifrån vilka uppgifter som behandlas. Bedömningen måste ta sin utgångspunkt i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller riskerar att få samt vad behandlingen kan leda till.⁵⁹ Dessa skäl bör enligt min mening väga så pass tungt att en publicering av bilder på Internet inte bör ske endast av nödvändighetsskäl för att en arbetsuppgift av allmänt intresse eller en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning ska utföras. Istället måste det först göras en intresseavvägning mellan det allmännas intresse av att lagföra en gärningsman och skyddet för den personliga integriteten.

Enligt JO:s beslut kan en publicering av bilder med misstänkta personer på Internet generellt sett inte anses nödvändigt för att polisen ska kunna utföra arbetsuppgiften att utreda brott. Dock kan en publicering av bilder, i enskilda fall och under vissa förutsättningar, anses nödvändig för att utföra en polisiär arbetsuppgift. JO framhåller att vid en bedömning om en behandling är tillåten så ligger det närmast till hands att tillämpa generalklausulen 10 f § PuL. Paragrafen medger en personuppgiftsbehandling om den är nödvändig och om den

⁵⁸ Dom 2003-08-28 i mål nr 5033-03.

⁵⁹ Öman och Lindblom s. 126.

personuppgiftsansvariges intresse av behandlingen väger tyngre än den registrerades intresse av att den personliga integriteten inte kränkt. Således anser JO att PuL inte ställer upp absoluta hinder mot att polisen publicerar bilder på Internet.⁶⁰

⁶⁰ JO 4787-2009 s. 6.

5 Publicering av bilder på internet i förhållande till integritet och samhällsintresse

5.1 Allmänt

Publicering av bilder med brottsmisstänkta personer på Internet har under 2000-talet varit föremål för bedömning. I polisdatautredningens betänkande, år 2001, föreslogs att frågan om publicering av bilder med brottsmisstänkta personer på Internet borde lagregleras.⁶¹ Drygt fem år senare framkom motsatsen i en departementspromemoria där det konstaterades att det varken av integritetsskäl eller av andra skäl förelåg ett behov av en reglering. Däremot uttrycktes det i promemorian att polisen, som vid all annan personuppgiftsbehandling, ska överväga de allmänna förutsättningarna för en publicering av bilder på Internet samt göra en bedömning om det är lämpligt ur integritetssynpunkt.⁶² Det kan tilläggas att lagstiftaren inte nämner något i förslaget till den nya polisdatalagen beträffande polisens publicering av bilder, med brottsmisstänkta personer, på Internet.⁶³

5.2 Polismyndighetens ställningstagande

Polismyndigheten i Skåne anger, beträffande publicering av bilder på Internet i förhållande till integritet och samhällsintresse, sammanfattningsvis följande i sitt yttrande till JO:⁶⁴ Polismyndigheten framhåller att det är självklart att myndigheten vid en tillämpning av gällande bestämmelser ska beakta den enskildes intresse av ett skydd för den personliga integriteten, varvid myndigheten hänvisar till 1 kap. 2 § fjärde stycket RF. Vid polismyndighetens genomgång av relevanta bestämmelser finner myndigheten att rätten till skydd för den personliga integriteten inte är absolut, utan rätten kan bli föremål för inskränkningar. Enligt polismyndigheten har lagstiftaren på olika sätt angett att skyddet för den personliga integriteten måste kunna vägas mot motstående legitima och grundläggande värden, där brottsbekämpning är ett sådant värde. Därav drar polismyndigheten slutsatsen att om myndighetens uppgift är att utreda och lagföra brott så får denna uppgift i enskilda fall väga tyngre än intresset av att värna den personliga integriteten.

⁶¹ SOU 2001:92 s. 180 ff.

⁶² DS 2007:43 s. 257 ff.

⁶³ Prop. 2009:10:85.

⁶⁴ Dnr. AA 799-33905/09 s. 5.

Polismyndigheten anser dock att det är viktigt att noggrant reglera förutsättningarna för en publicering av bilder på Internet. Myndigheten beslutade därför den 17 juli 2009 att anta tjänsteföreskriften ”Publicering av bilder från övervakningskameror över för brott misstänkta personer” vari polismyndigheten anger förutsättningarna för att publicera bilder från övervakningskameror på Internet. I tjänsteföreskriften fastslår polismyndigheten den grundläggande förutsättningen för att bilder över huvud taget ska få publiceras på Internet. Förutsättningen är att övervakningsbilderna med okända gärningsmän ska finnas i en pågående förundersökning avseende det aktuella brottet. Publiceringen i fråga syftar till att identifiera gärningsmannen och inte för att identifiera eventuella vittnen eller målsäganden. Enligt polismyndigheten uppkommer givetvis frågan om hur det ska avgöras om det rent faktiskt är en gärningsman som finns på bilden. Därför är det myndighetens avsikt att använda bilder där det objektivt, i straffrättslig mening, är fråga om bilder på en gärningsman. Om gärningsmannen ifråga hade varit känd så skulle denne med andra ord ha delgivits misstanke såsom skäligen misstänkt för brott.

Vidare anger polismyndigheten att det endast är ärenden med övervakningsbilder där brottet har viss dignitet som ska komma i fråga för en publicering på Internet. Polismyndigheten anser att en rimlig gräns är brott där det för brottet ingår fängelse i två år i straffskalan. Detta innebär enligt myndigheten att t.ex. brott såsom rån, stöld och bedrägeri är aktuella men inte brotten skadegörelse och snatteri. Därtill ska publiceringen av bilderna på Internet vara av väsentlig vikt för utredningen av brottet. Polismyndigheten anser att en publicering av bilder på Internet endast kan komma i fråga om övriga utredningsåtgärder har varit utan framgång. Med andra ord ska publiceringen av bilder vara den sista möjligheten för polismyndigheten att komma vidare i förundersökningen.

Polismyndigheten har även beslutat, för att skapa ytterligare ett skydd för den enskilde, att då det i förekommande fall finns andra personer, utöver den misstänkte, på en bild som ska publiceras ska delar av bilden maskeras så att ingen annan än den misstänkte kan identifieras. Därutöver ska bilderna aldrig vara publicerade längre än vad som är nödvändigt. Därför regleras i nämnda tjänsteföreskrift att så snart behovet av att ha bilder publicerade har upphört, eller senast inom en månad från publiceringstillfället, ska bilderna tas bort från polisens hemsida.

Polismyndigheten framhåller att myndigheten har lagt tekniska spärrar på bilderna som har publicerats på Internet för att i någon mån försvåra för enskilda att spara ner bilderna på sina egna datorer. På så sätt ska mottagaren hindras från att skapa sitt eget fotoregister över brottsmisstänkta personer. Avslutningsvis anger polismyndigheten att myndigheten för att säkerställa de överväganden som krävs inför en publicering ska göras med nödvändig noggrannhet har myndigheten föreskrivit att den som beslutar om att publicera bilder på Internet ska vara förundersökningsledare med arbetsledande ställning och lägst tjänstegrad kommissarie eller vara

spaningsledare vid länskriminalavdelningen med lägst tjänstegrad kommissarie.

5.3 Datainspektionens ställningstagande

DI anger, beträffande publicering av bilder på Internet i förhållande till integritet och samhällsintresse, sammanfattningsvis följande i sitt yttrande till JO:⁶⁵ I 2 kap. 3 § andra stycket RF 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 automatisk databehandling. Skyddet för den personliga integriteten återfinns även i artikel 8 EKMR vilken gäller som svensk lag.

Enligt DI är det en bedömning utifrån proportionalitetsprincipen som ska vara avgörande om polisens intresse av att publicera bilder på Internet väger tyngre än riskerna för ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten. DI framhåller att det är extra viktigt och ändamålsenligt att en avvägning görs när det som i förekommande fall är fråga om en ny typ av personuppgiftsbehandling som dessutom ligger utanför den reguljära interna och skyddade registerhanteringen. DI framhåller som ett konkret exempel som enligt DI visar att det finns ett behov av en noggrann avvägning eftersom det föreligger stora skillnader mellan polismyndighetens nu aktuella publicering av bilder på Internet och de förutsättningar som Polisdatautredningen föreslog i sitt betänkande. Utredningen ansåg främst utifrån integritetsskäl att polisen inte skulle få publicera efterlysningar på Internet med mindre än att någon av följande förutsättningar var uppfyllda:

Dom eller misstanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år, eller

Att den publicerade personen kan antas vara farlig för annan personlig säkerhet

Vid en proportionalitetsbedömning ska det enligt DI avgöras om en internetpublicering är proportionerlig i förhållande till sitt ändamål, dvs. för polisens del att klara upp ett visst brott, med ett beaktande av den publicerades intresse av en fredad och privat sfär och det intrång i denna sfär som publiceringen innebär. DI menar att frågan som aktualiseras är om publiceringen verkligen är påkallad i förhållande till de ändamål som polismyndigheten har och om publiceringen är rimlig med hänsyn till de konsekvenser som publiceringen kan innebära för den enskildes personliga integritet. Enligt DI kan det enkelt uttryckt vara ”om resultatet av bedömningen är att publiceringen inte är rimlig med hänsyn till integritetsintrånget så är publiceringen inte tillåten”. Mer konkret anser DI att en proportionalitetsbedömning inledningsvis ska beakta de generella riskerna för den personliga integriteten. Varvid DI ställer upp sex kriterier som polismyndigheten ska uppfylla. Dessa kriterier analyseras i avsnitt

⁶⁵ Dnr. 1525-2009 s. 7.

5.5.6 Enligt DI ska polismyndigheten utöver dessa punkter även beakta de verksamhetsanknutna aspekterna som är sammanlänkade med polisens spridande av personuppgifter på Internet. Varvid DI ställer upp tio kriterier som polismyndigheten ska uppfylla. Dessa kriterier analyseras i avsnitt 5.5.6.

Enligt DI innebär en proportionalitetsbedömning där samtliga parametrar i de två listorna beaktas att en publicering av bilder med misstänkta gärningsmän på Internet endast kan ske i undantagsfall. Undantagsfallen i fråga omfattar särskilt allvarlig brottslighet eller när det finns en välgrundad anledning att anta att den efterlyste personen är farlig för allmänheten eller enskilda. Dock anser DI sig inte ha tillräckligt med underlag för att närmare ange vilken allvarligare brottslighet som kan komma ifråga. Komplexiteten i den bedömning som ska göras medför enligt DI att de närmare förutsättningarna för polisens internetpublicering bör författningsregleras. På så sätt kan de olika aspekterna som har belysts för såväl effektiviteten i den polisiära verksamheten som för den personliga integriteten analyseras och tillåtlighetsgränsen för en publicering kan därmed läggas på en acceptabel nivå. Dessutom undviks risken för att det slutligen blir upp till en enskild polismyndighet att bestämma de närmare förutsättningarna för en publicering utifrån myndighetens lokala behov, förutsättningar och prioriteringar.

5.4 Rikspolisstyrelsens ställningstagande

RPS anger, beträffande publicering av bilder på Internet i förhållande till integritet och samhällsintresse, sammanfattningsvis följande i sitt yttrande till JO:⁶⁶ RPS menar att en publicering av bilder med personer misstänkta för brott på Internet måste betraktas som ett intrång i den personliga integriteten. RPS framhåller att det är viktigt att publiceringen sker med försiktighet och att en publicering ska föregås av en noggrann avvägning mellan intresset av att utreda ett brott och den enskildes intresse av skydd för sin personliga integritet. Även om det i svensk rätt saknas reglering av skyddet för den personliga integriteten menar RPS att polismyndigheten självfallet ska beakta den enskildes integritet. RPS hänvisar härför till 1 kap. 2 § fjärde stycket RF.

RPS framhåller att polisen måste kunna använda sig av alla möjligheter som lagstiftaren medger för att fullgöra sitt uppdrag i enlighet med 2 § PL. Grunden är att det i dagens förundersökningar förekommer digital media i långt större utsträckning än för bara några år sedan och i en stor del av förundersökningarna har en gärningsman fångats på bild utan att för den delen kunnat identifieras. För att kameraövervakning, utöver att användas i brottsförebyggande syfte, på ett effektivt sätt ska kunna bidra till att öka antalet uppklarade brott menar RPS att det är angeläget att bilder från övervakning under vissa förutsättningar ska kunna publiceras på Internet.

⁶⁶ Dnr. RA 188-6854/09 s. 5.

RPS framhåller att två av RegR nyligen meddelade domar, mål nr 7834-08 och 7872-08, är av visst intresse i sammanhanget. RegR gör bedömningen att övervakningsintresset beträffande visa brottsutsatta områden, då andra åtgärder inte visat sig tillräckligt effektiva, är större än det starka integritetsintresset. RegR meddelar ett avgörande till fördel för allmän kameraövervakning av vissa områden i centrala Stockholm. RegR har i avgörandena funnit att det finns ett stort behov av allmän kameraövervakning.

RPS anser att det ur ett integritetsperspektiv är viktigt att det finns tydliga kriterier för när polisen ska få publicera bilder av misstänkta gärningsmän på Internet. Tydliga kriterier skapar förutsättningar för en enhetlig tillämpning vid polismyndigheterna runt om i landet. Den tjänsteföreskrift som nu är i fråga, och som polismyndigheten har tagit fram, är enligt RPS mening väl genomtänkt och kan med fördel användas som utgångspunkt för det fall RPS beslutar att ta fram riktlinjer på området. Gällande frågan om hur allvarlig brottsligheten bör vara för att polisen ska få publicera bilder på Internet framhåller RPS 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 brott för vilket inte lindrigare straff än fängelse i två år föreskrivet”*. Ett sådant krav skulle enligt RPS medföra att en publicering är utesluten när det exempelvis gäller misstanke om grov misshandel, eftersom påföljden för grov misshandel är fängelse lägst ett och högst tio år. Därtill lägger RPS att andra mycket allvarliga brott som inte skulle komma att omfattas är exempelvis olaga frihetsberövande, rån och allmänfarlig ödeläggelse. Det handlar om brott för vilka minimistraftet är ett års fängelse. Att polisen ska få publicera bilder på personer som är misstänkta för sådana allvarlig brottslighet måste enligt RPS rimligtvis vara motiverat ur ett integritetsperspektiv.

Emellertid anser RPS att det finns skäl att tillåta publicering även när det gäller vissa andra brott. Enligt RPS så har polisen idag ett stort antal ärenden där den enda möjligheten att komma vidare i förundersökningen bedöms vara att söka allmänhetens hjälp med identifieringen av de misstänkta gärningsmännen. Exempel på sådana ärenden är förundersökningar som gäller grov skadegörelse, bedrägeri, utpressning eller stöld där den misstänkte gärningsmannen fångats av en kamera vid en banks uttagsautomat eller av en övervakningskamera i en taxi. RPS framhåller att det även i många fall av misshandel av normalgraden saknas möjligheter att gå vidare på grund av att gärningsmannen inte kan identifieras. RPS framhåller att vissa av de nämnda brotten är så kallade mängdbrott och brotten utgör en mycket stor del av den totala brottsligheten i Sverige och som polisen har, enligt regeringen, att prioritera. Det är fråga om brott för vilka fängelse i två år ingår i straffskalan. Mot denna bakgrund anser RPS att polisen även vid sådan brottslighet bör kunna publicera bilder av misstänkta på Internet.

Avslutningsvis framhåller RPS om DI:s listor, som bör ligga till grund för en intresseavvägning, att det ”över huvud taget inte är praktiskt möjligt att tillämpa dessa kriterier och göra de bedömningar som i så fall skulle krävas”. RPS menar att de intressen som DI vill skydda, genom sina tabeller, får anses väl tillgodosedda genom 23 kap. 4 § RB som stadgar att en förundersökning ska bedrivas så att någon inte onödigt utsätts för misstanke eller annan olägenhet.

5.5 Utredning

5.5.1 Allmänt

I 10 § PuL anges när en behandling av personuppgifter är tillåten dvs. paragrafen innehåller en uttömmande uppräkningslista av de fall när det över huvud taget är tillåtet att behandla personuppgifter. I detta avsnitt är det 10 f § PuL som är av intresse eftersom det avser att utreda vad lagstiftaren lagt i innebörden avseende ”ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnats ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten”.

Enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket RF ska det allmänna verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden, samt att det allmänna ska värna enskildas privat- och familjeliv. Bestämmelsen är att betrakta som en målsättningsstadga dvs. bestämmelsen har inte någon bindande verkan för det allmännas utövning av den offentliga makten, men den bekräftar inställningen att myndigheter bör beakta enskildas intresse av integritet så långt det låter sig göras med hänsyn till andra i många fall lagstadgade skyldigheter som det allmänna har.⁶⁷ Det sistnämnda dvs. att det allmänna ska värna om enskildas privat- och familjeliv framkommer även i artikel 8 EKMR och gäller som svensk lag eftersom konventionen är inkorporerad i svensk rätt. Enskilda individer åtnjuter således en privat sfär där vederbörande skyddas mot ingrepp från myndigheternas sida.⁶⁸

5.5.2 Förarbete och doktrin till integritet och samhällsintresse enligt personuppgiftslagen

Personuppgifter får enligt 10 f § PuL behandlas om en intresseavvägning ger vid handen att den personuppgiftsansvariges berättigade intresse av en personuppgiftsbehandling väger tyngre än den registrerades intresse av integritetsskydd. Det är inte helt klarlagt vad lagstiftaren avser med ”ett berättigat intresse” eftersom det redan i de grundläggande kraven, i 9 c § PuL, för behandling av personuppgifter nämns att den

⁶⁷ Prop. 1975/76:209 s. 131.

⁶⁸ Danelius s. 50 f.

personuppgiftsansvarige ska se till att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.⁶⁹ Enligt förarbetet förefaller det osäkert om bestämmelsen beträffande ett berättigade ändamål har någon självständig betydelse, det framstår som om bestämmelsen har tagits med för säkerhets och fullständighetens skull.⁷⁰

Men en bedömning av om personuppgifter behandlas för ett berättigat ändamål måste i första hand ses mot bakgrund av om behandlingen är tillåten enligt 10 § PuL och om personuppgifter får behandlas på visst sätt med stöd av bestämmelsen så torde sådan behandling därefter anses ske för ett berättigat ändamål.⁷¹

Om det föreligger ett berättigat intresse ska den personuppgiftsansvarige göra en intresseavvägning mellan behovet av personuppgiftsbehandlingen och den registrerades intresse av skydd mot en kränkning av den personliga integriteten. Uppgifternas betydelse ska ha en avgörande karaktär vid intresseavvägningen så att bestämmelsen även kan tillämpas om de behandlade uppgifterna i sig kan anses harmlösa men är viktiga för den personuppgiftsansvarige. Det kan vara svårt för den personuppgiftsansvarige att i enskilda fall avgöra om det egna intresset av en personuppgiftsbehandling väger över den registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten. Här har DI ett särskilt ansvar för att ge personuppgiftsansvariga råd och vägledning i fråga om intresseavvägning. Därför har DI gett ut en informationsskrift om i vilka fall en personuppgiftsbehandling kan anses tillåten efter en intresseavvägning.⁷²

5.5.2.1 Delanalys av förarbete och doktrin i förhållande till myndigheternas yttranden

Tillsynes föreligger det en viss begreppsförvirring beträffande begreppet ”ett berättigat intresse” eftersom begreppet endast har tagits med i 10 f § PuL för säkerhets och fullständighetens skull. Det är kanske av den anledningen som DI i detta avseende inte fört något ingående resonemang beträffande begreppet. DI har istället stannat vid att 10 f § PuL innebär en intresseavvägning i enlighet med proportionalitetsprincipen. Dock förde DI ett mer ingående resonemang, i avsnitt 4.3, om nödvändighetskravet som finns i 10 d och e §§ PuL. Enligt mitt förmenande kan detta resonemang liknas med ett berättigade intresse motsvarande bestämmelsen i 10 f § PuL. Polisens berättigade intresse av att publicera bilder på Internet kan härledas från både 2 § PL där polisens arbetsuppgifter anges och från 23 kap. RB där det går att utläsa när och hur en förundersökning ska inledas och bedrivas. Att RPS tillägger att det t.o.m. skulle kunna uppfattas som stötande om en förundersökning lades ned trots att det finns material som skulle kunna binda en gärningsman till ett brott är ovidkommande. Jag anser att antagandet som RPS gör grundas på en subjektiv uppfattning som varken är förankrad i proportionalitetsprincipen eller 23 kap. 4 § RB dvs.

⁶⁹ SOU 1997:39 s. 353 och Öman och Lindblom s. 193.

⁷⁰ SOU 1997:39 s. 353.

⁷¹ SOU 2001:32 s. 122 f.

⁷² Datainspektionen informerar @.

hänsynsprincipen. Om antagandet i sig skulle stämma dvs. att den breda allmänheten tycker att det är stötande om en förundersökning lades ned trots att det finns material som skulle kunna binda en gärningsman till ett brott är det också att betrakta som en subjektiv uppfattning, som inte kan ligga till grund för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i ett demokratiskt samhälle. Förvisso ska all makt utgå från folket, 1 kap. 1 § RF, men legalitetsprincipen spelar härför en avgörande roll.

RPS menar att det föreligger ett berättigat intresse i och med att RegR har meddelat avgöranden till fördel för allmän kameraövervakning då övervakningsintresset beträffande vissa brottsutsatta områden är större än det starka integritetsintresset. Även om dessa avgöranden medger en kameraövervakning efter att det visat sig att polisens åtgärder inte varit tillräckligt effektiva ska det beaktas att kameraövervakningen har ett preventivt syfte.

Av 6 § lagen om allmän kameraövervakning (SFS 1998:150) framgår att vid en bedömning av om tillstånd till allmän kameraövervakning ska beviljas ska det särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Därtill kommer att tillståndsprövningen enligt förarbetet är mindre restriktiv då det rör nämnda kriterier. Lagstiftaren framhåller att bestämmelsen inte bör tillämpas i en ren förundersökningssituation där syftet är att utreda brott.⁷³ Dessa grunder ska ställas i förhållande till den lagföring som RPS och polismyndigheten vill åstadkomma med sin publicering av bilder på Internet. Därmed kan RPS jämförelse, med nämnda avgöranden från RegR, komma att ifrågasättas av JO.

Beträffande intresseavvägning mellan polisens berättigade intresse av att publicera bilder på Internet och den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten anger polismyndigheten att rätten till skydd för den personliga integriteten inte är absolut, utan kan bli föremål för inskränkningar. Det enda polismyndigheten tillför och som är konkret beträffande en intresseavvägning är att endast ärenden med övervakningsbilder där brottet har viss dignitet ska komma ifråga för en publicering på Internet. Polismyndigheten anser att en rimlig gräns går vid brottslighet där det för brottet ingår fängelse i två år i straffskalan. Härvid stannar polismyndigheten med grunderna för sin intresseavvägning och går över till att beskriva polismyndighetens tjänsteföreskrift ”Publicering av bilder från övervakningskameror över för brott misstänkta personer” som reglerar polismyndighetens förutsättningar, och som innehåller nämnda intresseavvägning, för en publicering av bilder på Internet.

Polismyndighetens trovärdighet, framgång och tillåtlighet i fråga om publicering av bilder på Internet hade troligtvis ökat om polismyndigheten i sitt yttrande till JO lämnat ett något mer påtagligt och utarbetat schema motsvarande DI:s sex punkter för en proportionalitetsbedömning. I viss mån

⁷³ Prop. 1997/98:64 s. 27 ff.

hade ett mer påtagligt och utarbetat schema i likhet med DI:s 10 punkter beträffande de verksamhetsanknutna aspekterna även ökat polismyndighetens möjligheter att få publicera bilder på Internet. Grunden härför är att polismyndigheten på så sätt hade uppvisat att alla aspekter för en intresseavvägning därmed hade beaktats och att det inte finns utrymme för ett godtycke. Underlaget hade sedermera funnits vid polismyndigheten för framtida inspektioner av JO.

RPS anger att en publicering av bilder på Internet måste betraktas som ett intrång i den personliga integriteten. RPS menar att det är viktigt att publiceringen sker med en försiktighet som innebär en noggrann avvägning mellan intresset av att utreda brott och den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten. Trots detta, och att RPS framhåller att det är viktigt att det finns tydliga kriterier för när publicering av bilder på Internet ska kunna ske, så presenterar RPS inte något konkret i sitt yttrande till JO om vilka kriterier som bör ligga till grund vid en intresseavvägning. Då ska det beaktas att RPS framhåller att det är viktigt med tydliga kriterier som skapar förutsättningar för enhetlighet vid polismyndigheternas tillämpning runt om i landet. RPS konstaterar även att DI:s kriterier för intresseavvägning över huvud taget inte är praktiskt möjliga att tillämpa för att göra de bedömningar som i så fall skulle krävas. Med detta som bakgrund uppstår givetvis frågan om varför RPS, trots vetskapen att det runt om i landet finns ouppklarade förundersökningar som kan lösas genom att bilder med gärningsmän publiceras på Internet, inte själv har utarbetat riktlinjer för ifrågavarande arbetsmetod och åtminstone skickat med dessa i sitt yttrande till JO? Det enda som RPS uppvisar konkret för en intresseavvägning är gränsen för när publicering ska ske dvs. brottslighet där det för brottet ingår fängelse i två år i straffskalan.

Till skillnad från både polismyndigheten och RPS så framhåller DI att skyddet för den personliga integriteten återfinns i artikel 8 EKMR och gäller som svensk lag. Vilket innebär att det ska företas en proportionalitetsbedömning som avgör om polisens intresse av att publicera bilder på Internet väger tyngre än riskerna för ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten. DI har i sitt yttrande till JO angett två listor, en lista för bedömning av de generella riskerna för den personliga integriteten och en lista för att beakta de verksamhetsanknutna aspekterna som är sammanlänkade med polisens spridande av personuppgifter på Internet. Den senare listan stämmer någorlunda överens med polismyndighetens tjänsteföreskrift beträffande myndighetens förfarande för att publicera bilder på Internet. Den stora diskrepansen ligger i att polismyndigheten inte har visat, i likhet med DI:s första lista, vilka kriterier som myndigheten anser ska ligga till grund vid en proportionalitetsbedömning.

5.5.3 Skydd för personlig integritet

Regeringen gav direktiv om att en parlamentariskt sammansatt kommitté, Integritetsskyddskommittén, skulle kartlägga och analysera lagstiftning som

berör den personliga integriteten.⁷⁴ Kommitténs uppdrag är enligt direktiven tvåfaldigt (direktiven benämns i plural eftersom det kom ett tilläggsdirektiv⁷⁵). Dels skulle kommittén överväga möjligheten att komplettera RF:s kapitel om grundläggande fri- och rättigheter med skyddsregler för den personliga integriteten, dels skulle kommittén bedöma om det var lämpligt att komplettera den vanliga lagstiftningen med generellt tillämpliga skyddsbestämmelser. Det fanns dock en begränsning i kommitténs handlingsalternativ och det var att kommittén varken hade mandat eller förutsättningar för att utforma förslag till ny lagstiftning på varje särskilt område där brister i integritetsskyddet hade konstaterats. En given utgångspunkt i båda fallen var att det skulle finnas ett konstaterat behov av ett starkare integritetsskydd för att åtgärder skulle anses motiverade. Vid utformningen av nya bestämmelser skulle intresset av en effektiv brottsbekämpning noga vägas mot de konsekvenser de nya bestämmelserna kunde medföra för rätten till skydd för den personliga integriteten.⁷⁶

Den första delen av kommitténs uppdrag redovisades efter en omfattande genomgång av i princip all lagstiftning av betydelse för integritetsskyddet. I delbetänkandet framkommer att skyddet för den personliga integriteten inte var tillfredsställande reglerat. Enligt kommittén berodde detta på att integritetsaspekterna inte uppmärksammats tillräckligt när lagstiftningen hade arbetas fram.⁷⁷

I direktiven är det avsnittet om brottsbekämpning som har varit föremål för en analys. I avsnittet konstateras att en brottsbekämpning förutsätter att polis och åklagare får använda sig av vissa tvångsmedel under en förundersökning. Regleringen av sådana tvångsmedel och övervakningsmetoder bygger på en avvägning mellan å ena sidan samhällets intresse av ökad trygghet samt av att bekämpa brott och å andra sidan intresset av skydd för den personliga integriteten. Kommittén framhåller att huruvida den befintliga regleringen bygger på en lämplig avvägning är något som ofta har diskuterats och ifrågasatts.

Kommittén menar att när det övervägs att införa regler om nya tvångsmedel och övervakningsmetoder är syftet att förbättra möjligheterna att förebygga och bekämpa brott. Varvid en oundviklig konsekvens är att integritetsintresset ibland får stå tillbaka. Integritetsskyddskommittén framhåller dock att en begränsning av skyddet för den personliga integriteten alltid ska vara proportionerlig, nödvändig och ändamålsenlig. Därtill framhåller kommittén att det i varje enskilt lagstiftningsärende företas en avvägning mellan behovet av det aktuella tvångsmedlet eller den aktuella övervakningen och integritetsintresset. Emellertid menar riksdagen att det finns anledning att göra en samlad analys avseende förhållandet

⁷⁴ Dir. 2004:51 och Ju 2004:05.

⁷⁵ Dir. 2006:109.

⁷⁶ SOU 2008:3 s. 243 ff.

⁷⁷ SOU 2007:22 s. 37 och 445 f.

mellan den totala verkan av den nuvarande lagstiftningen om tvångsmedel, annan övervakning och skyddet för den personliga integriteten.⁷⁸

I slutbetänkandet skriver kommittén att en av frågorna är om det är lämpligt och möjligt att utforma en grundlagsbestämmelse om skyddet för den personliga integriteten så att skyddet får samma slags rättsliga betydelse som de flesta andra reglerna i 2 kap. RF. Då ska det beaktas att kommittén varken hade mandat eller förutsättningar att utforma förslag till ny lagstiftning på varje särskilt område. Därmed kom de lagförslag som kommittén kunde lägga fram endast att omfatta en generell räckvidd. De brister i integritetsskyddet som kommittén i övrigt fann vid sin kartläggning och analys av den svenska lagstiftningen fick enligt kommittén tas upp till behandling i särskild i ordning. Kommittén ansåg att den endast kunde lämna lagstiftningsförslag i fall då tre förutsättningar samtidigt var för handen: Det skulle finnas ett mycket påtagligt behov av ny lagstiftning, detta behov skulle kunna tillgodoses på ett sätt som kommittén hade förutsättningar att bemästra och det skulle finnas en klart realistisk möjlighet att förslagen kom att ligga till grund för ny lagstiftning.⁷⁹

Enligt kommittén skulle en ny bestämmelse i 2 kap. RF av typen *”varje medborgare har rätt till respekt för sin personliga integritet”* bryta systematiken i fri- och rättighetskapitlet på så sätt att bestämmelsen inte bara skulle innebära en skyldighet för det allmänna att avhålla sig från vissa rättighetsinskränkande åtgärder. Det skulle även ålägga det allmänna att vidta positiva åtgärder för att ge den enskilde ett skydd för den personliga integriteten. Dock har sådana bestämmelser med ett åläggande om positiva åtgärder utformats i RF som målsättningsstadgar som inte är rättsligt bindande för det allmänna. Kommittén framhåller att om det rättsligt bindande skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. RF hade utvidgas till att också innefatta en positiv förpliktelse för det allmänna skulle det markant skilja ut rätten till skyddet från de fri- och rättigheter som redan finns i RF. Att ge integritetsskyddet en sådan särställning i grundlagen var knappast försvarbart enligt kommittén. Därmed är det enligt kommittén också sagt att ett skydd för den personliga integriteten som är utformat efter mönster enligt EKMR om att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens inte kan uppnås inom ramen för den lagstiftningsmodell som har valts i 2 kap. RF.⁸⁰

Kommittén framhåller att en utvidgning av grundlagsskyddet för den personliga integriteten kan komma till stånd endast om skyddet utformas som en begränsning av statsmaktens normgivningsbefogenhet på motsvarande sätt som skett i 2 kap. 3 § första stycket RF, dvs. politisk åsiktsregistrering.

⁷⁸ Dir. 2004:51 s. 354 bilaga 1 till SOU 2008:3.

⁷⁹ SOU 2008:3 s. 243 f.

⁸⁰ SOU 2008:3 s. 245 ff.

Med andra ord ska skyddet utformas som ett förbud för lagstiftaren att vidta integritetsbegränsande åtgärder, såvida inte begränsningarna sker i form av lagstiftning som är underkastad de i RF särskilt föreskrivna förfarandena vid rättighetsbegränsande lagstiftning. Vad som kan komma i fråga är att inom ramen för RF:s givna systematik utvidga skyddet i grundlagen till att omfatta ytterligare fall av integritetsinskränkande förfaranden från det allmänna, exempelvis i form av hemlig övervakning och omfattande registerkartläggningar. Det rör enligt kommittén främst hur uppgifter om enskilda får samlas in, vad ändamålet med behandlingen är samt i vilken utsträckning uppgifter på grund av uppgiftsskyldighet ska lämnas ut för samkörning med uppgifter i andra myndighetsregister. Ett på detta sätt utvidgat grundlagsskydd skulle stärka medborgarnas rätt att slippa bli utsatta för integritetsintrång från det allmänna sida.

Det område, eller den ”sfär”, som omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet tar sikte på information som rör den enskildes personliga förhållanden. Som en förutsättning för att skyddet av den personliga integriteten ska omfattas av skyddet som grundlagen ger ska intrånget ske i hemlighet eller utan samtycke från den enskilde. Förhållandet att en myndighet är undantagen krav på informationsskyldighet gentemot den enskilde är emellertid inte att jämföra med att ett intrång sker i hemlighet.⁸¹

Integritetsskyddskommitténs förslag innebär i huvudsak följande:

Regeringsformen bör kompletteras med ett nytt stadgande av innebörd att varje medborgare är skyddad gentemot det allmänna mot intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke och som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. (Föremål för ändring är 2 kap. 3, 6 och 22 §§ samt 8 kap. 18 § RF)

I brottsbalken införs en bestämmelse om olovlig fotografering, som i princip gör det förbjudet att utan lov fotografera eller filma personer som befinner sig på platser dit allmänheten inte har insyn. (Föremål för ändring är 4 kap. 6 a §, 4 kap. 11 § BrB)

Regeringen bör årligen lämna information till riksdagen om utvecklingen på integritetsskyddsområdet, Datainspektionens roll bör breddas och utvecklas och en nämnd eller ett råd med uppgift att vaka över integritetsskyddet på hela samhällsområdet bör inrättas om utvecklingen ger anledning härtill.⁸²

Ovan betänkande dvs. ”Skyddet för den personliga integriteten” ingår i betänkandet ”En reformerad grundlag” vilken ligger till grund för regeringens proposition med samma namn dvs. ”En reformerad grundlag” som regeringen överlämnade till riksdagen den 8 december 2009.⁸³ Efter KU:s beredning lämnades ett betänkande vari utskottet föreslår att riksdagen

⁸¹ SOU 2008:3 s. 267 ff.

⁸² SOU 2008:3 s. 13.

⁸³ SOU 2008:125 och prop. 2009/10:80.

ska anta grundlagsförslagen som vilande med ett fåtal ändringar av redaktionell karaktär.⁸⁴ Den 2 juni 2010 antog riksdagen grundlagsförslagen som vilande och efter påföljande riksdagsval lämnade KU ytterligare ett betänkande varvid riksdagen den 24 november 2010 beslutade att anta grundlagsförslaget.⁸⁵ Varvid den reformerade regeringsformen, SFS 2010:1408, trädde i kraft 1 januari 2011.

5.5.3.1 Delanalys av skydd för personlig integritet i förhållande till myndigheternas yttranden

Såsom jag tolkar det förstärkta grundlagsskyddet kommer det att avse hur uppgifter om enskilda får samlas in, vad ändamålet med behandlingen är och i vilken utsträckning uppgifter på grund av uppgiftsskyldighet ska lämnas ut till andra myndigheter för samkörning. Enligt min mening motsvarar förfarandet arbetsmetoder som hemlig övervakning och registerkartläggning. Detta är sådana arbetsmetoder som den svenska säkerhetspolisen arbetar med för rikets säkerhet och mot terrorism. Integritetsskyddskommittén framhåller till och med att regleringen av automatiserad personuppgiftsbehandling finns i PuL och framhåller att om det finns behov av att stärka skyddet för den personliga integriteten så får det tas upp till behandling i särskild i ordning.

Trots att förändringen i grundlagen inte kommer att omfatta den personliga integriteten i avseende en automatiserad personuppgiftsbehandling i PuL:s mening går det åtminstone att skönja vad kommittén lägger vikt vid när en intresseavvägning ska äga rum. Kommittén anger att när det övervägs att införa regler om tvångsmedel och övervakningsmetoder är syftet att förbättra möjligheten att förebygga och bekämpa brott. Vid sådana överväganden är en oundviklig konsekvens att integritetsintresset får stå tillbaka. Dock ska inskränkningarna av den personliga integriteten prövas gentemot kraven på ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionerlighet. Därtill ställer kommittén krav på att begränsningarna ska vara nödvändiga för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Tillsynes är dessa kriterier grundläggande när lagstiftaren avser att införa regler om tvångsmedel för att förebygga och beivra brott. Således måste dessa grundläggande kriterier även gälla vid en tillämpning av tvångsmedel för att beivra brott. Detta stämmer väl överens med nuvarande kriterier i PuL och PDL trots att proportionalitetsprincipen inte direkt kommer till uttryck i lagtexten utan framgår indirekt i och med att lagstiftaren förordar en intresseavvägning mellan behovet av en personuppgiftsbehandling och skyddet för den enskildes personliga integritet. Dessutom är proportionalitetsprincipen en allmän rättsprincip som aktualiseras vid all inskränkning av medborgerliga fri- och rättigheter.

DI framhåller att polisens internetpublicering bör författningsregleras för att på så sätt analysera de olika aspekterna som har belysts för såväl effektiviteten i den polisiära verksamheten som för den personliga

⁸⁴ Bet. 2009/10:KU19.

⁸⁵ Bet. 2010/11:KU4.

integriteten. På så sätt kan tillåtlighetsgränsen för en publicering läggas på en acceptabel nivå. Därmed skulle risken undvikas att det blir upp till enskilda polismyndigheter att bestämma om en publicering ska ära rum utifrån myndighetens lokala behov, förutsättningar och prioriteringar. Dock framhåller Integritetsskyddskommittén att regleringen av automatiserad personuppgiftsbehandling finns i PuL och om det finns behov av att stärka skyddet för den personliga integriteten får det tas upp till behandling i särskild i ordning. Detta får förstås som om att nuvarande reglering är fullt tillräcklig som övergångsbestämmelser. Detta innebär att för tiden fram t.o.m. den 31 december 2015 behåller äldre föreskrifter som innebär betydande intrång i den personliga integriteten sin giltighet utan hinder av den nya bestämmelsen om ett utvidgat integritetsskydd.⁸⁶

5.5.4 Europakonventionen

5.5.4.1 Allmänt

Den övergripande förpliktelsen som varje konventionsstat har åtagit sig framgår av artikel 1 EKMR. Bestämmelsen innebär att konventionsstaterna ska garantera att var och en som befinner sig under dess jurisdiktion åtnjuter grundläggande fri- och rättigheter som anges i konventionen. Förpliktelsen är alltså inte begränsad till staternas egna medborgare eller till någon annan särskild personkategori. Skyddet avser *var och en* och av artikel 14 EKMR framkommer att det inte får göras någon åtskillnad i skyddet som är diskriminerande.

5.5.4.2 Proportionalitetsprincipen

Enligt Europadomstolens rättspraxis ska proportionalitetsprincipen genomsyra EKMR. Därmed kan många av de åtgärder som är konventionsenliga endast godtas om de är proportionerliga. Detta innebär att åtgärderna ska stå i rimlig relation till det intresse de är avsedda att tillgodose. Om åtgärderna däremot är oproportionerliga dvs. mer långtgående än som framstår som rimligt för ändamålet kan de däremot innefatta ett brott mot konventionen.

Artikel 8 EKMR värnar om rätten till respekt för privat- och familjelivet och ett ingrepp i dessa skyddade rättigheter tillåts endast när det är nödvändigt för att skydda vissa viktiga intressen. Vid en bedömning av nödvändighetsrekvisitet ska en konventionsstat använda sig av proportionalitetsprincipen för att avväga hur stort ingrepp konventionsstaten kan göra i den enskildes rätt i förhållande till hur starkt konventionsstatens behov är av att tillgodose ingreppet. Det är endast om det finns ett rimligt förhållande mellan dessa två faktorer som ingreppet kan anses vara proportionerligt och endast då kan ingreppet anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.⁸⁷

⁸⁶ Prop. 2009/10:80 s. 242.

⁸⁷ Danelius s. 49 ff.

5.5.4.3 Rätt till personlig frihet

Artikel 8 EKMR anger, i första punkten, att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Därtill anges, i andra punkten, att offentliga myndigheter inte får inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning och brott eller till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till respekt för privatlivet är svårdefinierad då denna rätt involverar många aspekter och enligt doktrin är det först genom rättspraxis som begreppet någorlunda kan få en tydlig avgränsning. Många av de rättigheter som behandlas i konventionens övriga artiklar, såsom tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling, frihetsberövanden, friheten att utöva sin religion och friheten att uttrycka sina åsikter berör viktiga delar av privatlivet. Emellertid tillämpas sådana bestämmelser exklusivt som *lex specialis* inom sina områden och artikel 8 i konventionen ska fånga upp de aspekter av privatlivet som faller utanför de nämnda områdena.

Primärt innebär artikel 8 att konventionsstaterna ska avhålla sig från att ingripa i bl.a. den enskildes privat- och familjeliv. Artikel 8 gäller inte bara ingrepp utan artikel 8 ålägger även konventionsstaterna att vidta positiva åtgärder för att skydda enskildas privata sfär. En sådan positiv åtgärd utgörs bl.a. av lagstiftning som skyddar mot övergrepp i särskilda situationer. Konventionsstaterna kan således bli ansvariga för underlåtenhet utan att det har förekommit något ingripande från en myndighet eller en offentlig tjänsteman. Exempel kan vara att staterna tolererar en situation eller att staterna inte har skapat ett tillräckligt skydd mot intrång i den enskildes privat- och familjeliv. Det som i huvudsak förväntas av en konventionsstat är att staten utfärdar lagar och förordningar som ger ett tillfredsställande skydd åt privat- och familjelivet och att de rättsvärdande myndigheterna kontrollerar att lagarna och förordningarna respekteras.

Ett ingrepp i den enskildes privat- och familjeliv får endast äga rum med stöd av de undantag som är uppräknade i artikelns andra punkt, vilket i första hand innebär ett legalitetskrav dvs. inskränkningen måste ha stöd i konventionsstatens inhemska lagstiftning och lagen i fråga måste uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet. I andra hand ställs krav om att konventionsstatens ingrepp ska vara nödvändigt. I detta sammanhang har Europadomstolen framhållit att begreppet nödvändigt inte är synonymt med oundgängligt. Utan vad som krävs är att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov och att en inskränkning i den grundläggande rättigheten måste stå i rimlig proportion till konventionsstatens syfte som ska tillgodoses genom inskränkningen. Konventionsstaterna har själv en viss frihet att avgöra om en inskränkning är nödvändig. Men konventionsstaternas skönsmässiga bedömning är inte obegränsad och Europadomstolen har förbehållit sig rätten att övervaka om staternas bedömningar är rimliga. Det tredje och sista kravet är att ingreppet i

enskildas privat- och familjeliv ska vara ägnat att tillgodose ett allmänt eller enskilt intresse såsom statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggande av oordning och brott, skydd för hälsa och moral eller skydd för andra personers fri- och rättigheter.⁸⁸

Skyddet för privatlivet omfattar ett skydd för den enskildes rykte, dvs. den enskilde är skyddad mot förtal och nedsättande uppgifter. Den enskilde åtnjuter även en rätt till att bli lämnad ifred, dvs. ett skydd mot alltför närgående uppmärksamhet. Vilket kan innebära att den enskilde skyddas mot att bli fotograferad eller avlyssnad och att få fotografier, filmer eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda för ett ovidkommande syfte. Dock kan det finnas starka motstående intressen av att materialet ska användas i brottsutredningar. Därför måste det finnas en ordning som garanterar en rimlig avvägning mellan dessa intressen och det är här som spelar proportionalitetsprincipen har en avgörande roll.⁸⁹

5.5.4.4 Praxis

I målet *Sciacca v. Italy* tilldömde Europadomstolen Mrs Carmela Sciacca 3 500 EUR för att en italiensk myndighet hade lämnat ut bilder till pressen. Mrs Carmela Sciacca var misstänkt för skattebrott.

Europadomstolen fann att utlämnandet av bilderna var ett ingrepp i Mrs Sciacca:s rätt till respekt för privatlivet eftersom ingreppet inte hade skett med stöd i lag då det i Italien vid tillfället för publiceringen saknades bestämmelser beträffande villkoren för fotografering av misstänkta personer och för ett utlämnande av bilderna.⁹⁰

5.5.4.5 Delanalys av Europakonventionen i förhållande till myndigheternas yttranden

Av artikel 8 EKMR framgår att en konventionsstat ska värna om rätten till respekt för enskildas privat- och familjeliv. Ett ingrepp i dessa rättigheter tillåts endast om det är nödvändigt och i enlighet med legalitetsprincipen. Detta innebär för Sveriges del, och i förekommande fall dvs. 10 f § PuL, att en publicering av bilder på Internet kan låta sig göras både som en prevention och för lagföring. Enligt Europadomstolen är nödvändighetskravet inte att betrakta som synonymt med oundgänglighet. Med utgångspunkt i doktrin för EKMR och dess innebörd av nödvändighetskravet så torde det med all sannolikhet vara tillåtet för svensk polis att publicera bilder med okända gärningsmän på Internet om det efter en proportionalitetsbedömning visar sig att det allmännas intresse av att lagföra okända gärningsmän väger tyngre än den enskildes intresse av ett skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Det har visat sig att en rätt till respekt för privatlivet är svårdefinierad och att rätten har många aspekter. Av nämnda anledningar och eftersom det är

⁸⁸ Danelius s. 304 f.

⁸⁹ Danelius s. 309.

⁹⁰ Case of *Sciacca v. Italy*.

mycket som kan hänföras till privatlivet så har lagstiftaren i europeiskt sammanhang inte närmare preciserat bedömningsgrunderna. Vilket enligt min mening får tolkas som att lagstiftaren har överlämnat bedömningen till rättstillämpningen för att därigenom utbilda en rättspraxis så att begreppet kan få en någorlunda tydlig avgränsning. Den praxis som är av intresse för denna uppsats är i ett europeiskt sammanhang mycket mager. Jag har endast hittat ett rättsfall, *Sciacca v. Italy*, där en italiensk myndighet publicerade bilder av Mrs Carmela Sciacca som var misstänkt för skattebrott. På förekommen anledning finns det för närvarande inte någon vägledning för bedömningen av intresseavvägning som är aktuell för denna uppsats.

Enligt artikel 8 EKMR måste en inskränkning av de skyddade rättigheterna ha stöd i inhemsk lag och lagen ska uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet. Med detta i åtanke och då DI i sitt yttrande till JO framhåller att en integritetsbedömning bör författningsregleras kommenteras det inte här eftersom det redan har behandlats i avsnitt 5.5.3.1.

5.5.5 Förarbete och doktrin för proportionalitetsprincipen i svensk rätt

För att uppnå en balans mellan de krav som samhället och dess medborgare ställer gentemot varandra har det under årens lopp utbildats ett antal allmänna principer. Vissa av dessa principer är lagfästa medan andra har utvecklats i praxis.⁹¹ En av principerna är den så s.k. proportionalitetsprincipen. Denna princip har sedan länge, ända till 1989, tillämpats vid användandet av tvångsmedel trots att det saknats ett uttryckligt lagstöd härför.⁹² Dåvarande departementschef för Justitiedepartementen förklarade att tillämpningen av proportionalitetsprincipen inte skulle förändras i förhållande till vad som tidigare gällt.

Därtill ska principen självklart tillämpas i ljuset av de särskilda rekvisit som kan finnas i fråga om en viss typ av tvångsmedel.⁹³ Föredraganden anförde vid införandet av proportionalitetsprincipen i RB att det var en klar fördel att principerna för tvångsmedelsanvändningen kom till uttryck i lagstiftningen i så stor utsträckning som möjligt.⁹⁴ Grunden var att uppmärksamheten riktades, hos de som ska tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna, på tvångsmedelsfrågorna på ett annat sätt än om det endast fanns hänvisningar till mer eller mindre underförstådda rättsgrundsatser.

Proportionalitetsprincipen ska enligt doktrin användas när en myndighet ska göra en skönsmässig bedömning som kan komma att begränsa en individs eller en grups intresse men då det saknas klara riktlinjer för hur

⁹¹ Prop. 2007/08:163 s. 24.

⁹² Lagreglering av proportionalitetsprincipen i och med prop. 1988/89:124 s. 26.

⁹³ Fitger s. 23:55b ff.

⁹⁴ Prop. 1988/89:124 s. 26 ff.

bedömningen ska gå till. Viss handlingsfrihet tillkommer dock myndigheten i fråga om det aktuella lagrummet är oklart eller ofullständigt, om det rör en ramlag eller om det rör ett undantag i lagstiftningen som ska tillämpas. I 2 kap. 12 § RF stadgas att relativa rättigheter kan begränsas om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet som föranleder inskränkningen. Men lagstiftaren måste iaktta proportionalitetsprincipen vid lagstiftning som innebär rättighetsbegränsningar. I jämförelse med EG-rätten saknar dock proportionalitetsbedömningen i ovannämnda lagrum en uttrycklig intresseavvägning mellan inskränkning av individers rättigheter och dess begränsande syfte. Detta innebär att intresseavvägningen inte kommer till lika klart uttryck i RF som inom EG-rätten eller i tvångsmedelskapiteln i BrB.⁹⁵

Proportionalitetsprincipen finns bl.a. fastslagen i 24 kap. 1 § tredje stycket RB och är nära förknippad med behovsprincipen. Detta innebär att arten och varaktigheten för användandet av tvångsåtgärder ska stå i proportion till det önskade målet. Vid en tillämpning av proportionalitetsprincipen ska fokus ligga på de negativa verkningar som användandet av tvångsmedel kan få. Därmed ska tvångsåtgärden i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Innebörden är att tvångsmedlet får användas endast om skadan som åtgärden innebär för den misstänkte, eller något annat motstående intresse, vägs upp av skälen för åtgärden.⁹⁶

5.5.5.1 Delanalys av förarbete och doktrin för proportionalitetsprincipen i svensk rätt i förhållande till myndigheternas yttranden.

Det framgår att proportionalitetsprincipen ska användas när en myndighet gör en skönsmässig bedömning som begränsar en individs eller en grups intresse men då det saknas klara riktlinjer för hur bedömningen ska gå till. Detta kan appliceras på nu aktuella fråga där polisen vill publicera bilder på Internet och det i PuL saknas klara riktlinjer för hur bedömningen ska gå till.

Eftersom varken polismyndigheten eller RPS har fört någon djupare diskussion eller för den delen analyserat proportionalitetsprincipen får tolkas som att myndigheterna anser att den skönsmässiga bedömningen av den personuppgiftsansvariges intresse att behandla personuppgifter väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Bedömningen ska enligt polismyndigheten och RPS göras utifrån 23 kap. 4 § första stycket andra meningen RB.

⁹⁵ Gyda s. 229.

⁹⁶ Bring och Diesen s. 261.

Med detta i åtanke kan det te sig märkligt att myndigheterna å ena sidan framhåller att PDL gäller utöver PuL:s bestämmelser vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, men eftersom PDL saknar särskilda bestämmelser om publicering av bilder på Internet ska bedömningen ske utifrån PuL:s bestämmelser, å andra sidan framhåller myndigheterna att bedömningen ska ske utifrån RB:s bestämmelser, i 23 kap. 4 §, om att *”undersökningen bör så bedrivas, att ej någon onödigt utsättes för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet”*. Då ska det beaktas att RB, i likhet med PDL, saknar materiella bestämmelser om publicering av bilder på Internet. Det må i så fall vara ett gränsfall där RB:s bestämmelser om hur en förundersökning ska bedrivas kan anses vara av arten särskilda bestämmelser, som krävs för en subsidiaritet i PuL, om hur personuppgifter ska behandlas.

5.5.5.2 Förarbete och doktrin till 23 kap. 4 § Rättegångsbalken

Processlagsberedningen framlade 1938 sitt förslag till en ny RB varvid 23 kap. 4 § föreslogs få följande lydelse:

*Vid förundersökningen skola ej bott de omständigheter, som talar mot den misstänkte, utan även de som äro gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån tillvaratas. **Undersökningen bör så bedrivas, att ej någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet.** Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medgiva. Finns ej längre anledning till dess fullföljande, skall den nedläggas*⁹⁷

Av motiven till paragrafen framgår att samhällsintresset av rättsskipning kräver inte bara att den som förövat brott fälls till ansvar, utan även att inte någon oskyldig drabbas av straff. En förundersökning bör därför bedrivas med största möjliga objektivitet. De åtgärder som behövs under förundersökningen kan ofta vara sådana att de utsätter någon för misstanke som senare visar sig ogrundad. Att helt undvika detta kan enligt lagstiftaren inte vara möjligt i de fall förundersökningen ska fylla sitt ändamål. Förundersökningen bör dock bedrivas på sådant sätt att inte någon onödigt utsätts för misstanke.⁹⁸

Allt sedan 1942 när RB trädde i kraft har endast mindre ändringar skett i kapitlen 23-28. Därtill kommer åklagarutredningen, SOU 1992:61, som genomlyste förundersökningsreglerna med följande proposition, 1994/95:23, inte heller medförde några förändringar i 23 kap. RB.⁹⁹

Således står sig än idag lydelsen i 23 kap. 4 § första stycket andra meningen RB att en:

⁹⁷ SOU 1938:43 s. 49.

⁹⁸ SOU 1938:44 s. 286.

⁹⁹ Bring s. 30.

”Undersökningen bör så bedrivas, att ej någon onödigt utsättes för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet”

Enligt doktrin ska meningen tolkas som att en förundersökning ska bedrivas i enlighet med hänsynsprincipen.

Exempel på förfaranden som kan strida mot principen är att det sprids en onödig uppmärksamhet eller kännedom om ett ingripande och att enskilda personer vållas olägenhet i sitt arbete. Därför bör det i möjligaste mån iakttas diskretion under en förundersökning.¹⁰⁰

5.5.5.3 Delanalys av 23 kap. 4 § Rättegångsbalken i förhållande till myndigheternas yttranden.

Innebörden av att en *”undersökning bör bedrivas så att ingen onödigtvis utsättes för misstanke, får vidkännas kostnad eller olägenhet”* är att likställa med hänsynsprincipen. Därmed bör förundersökningsledaren i möjligaste mån iaktta diskretion under förundersökningen så att misstänkta inte blir komprometterade.

Således rör det sig om två skilda principer. Nämligen proportionalitetsprincipen som DI hänvisar till och hänsynsprincipen som polismyndigheten och RPS hänvisar till i sitt yttrande till JO. Proportionalitetsprincipen ska tillämpas när en myndighet gör en skönsmässig bedömning som begränsar en individs eller en grups intresse men då det saknas klara riktlinjer för hur bedömningen ska gå till. Tvånget ska i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Medan hänsynsprincipen aktualiseras i och med att en förundersökning bör bedrivas diskret så att ingen onödigtvis utsättes för misstanke, får vidkännas kostnad eller olägenhet. Polismyndigheten och RPS behöver enligt mitt förmenande inte göra en skönsmässig bedömning när de visar hänsyn i en förundersökning. Ställningstagandet grundar sig i att det inte saknas riktlinjer för hur bedömningen ska gå till och för att hänsynsprincipen inte omfattar frågor om tvångets art, styrka, räckvidd och att dess varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

Med en återkoppling till tidigare delanalys (se avsnitt 5.5.5.1) där frågan uppstod om RB:s bestämmelser i 23 kap. 4 § avseende arten av särskilda bestämmelser som krävs för en subsidiaritet med PuL borde denna fråga härmed vara definitivt avgjord till proportionalitetsprincipens fördel. Grunden är att det saknas materiella bestämmelser i RB avseende personuppgiftsbehandling. Detta innebär att polisen måste göra en skönsmässig bedömning som kan komma att begränsa den personliga integriteten. Enligt mitt förmenande är förfarande inte att likställa med RB:s bestämmelser om att en förundersökning bör bedrivas diskret eftersom diskretion inte innebär en skönsmässig bedömning grundat på att det saknas materiella bestämmelser.

¹⁰⁰ Lindberg s. 89.

5.5.6 Delanalys av Datainspektionens listor för intresseavvägning

RPS framhåller att DI:s kriterier som bör ligga till grund för en intresseavvägning över huvud taget inte är praktiskt möjliga att tillämpa för att göra de bedömningar som krävs. RPS menar att de intressen som DI vill skydda får anses väl tillgodosedda genom 23 kap. 4 § RB.

DI:s första tabell omfattar grunderna för en proportionalitetsbedömning där de generella riskerna för den personliga integriteten ska beaktas enligt följande:

1. Graden av intrång i den personliga integriteten som publiceringen medför i det enskilda fallet

Kommentar: Graden av intrånget kan besvaras genom en hypotetisk ansats där såväl objektiva som subjektiva grunder får en avgörande roll i sammanhanget. Objektivt sett är alla lika inför lagen,¹⁰¹ men om gärningsmannen sedan tidigare är en känd profil i samhället innebär publiceringen med all sannolikhet en större grad av intrång i den personliga integriteten. Grunden är att publiceringen kommer att få snabbare och större genomslag i olika sorters medier såsom tv, radio, tidningar, Internet osv. Därför kommer mottagarens subjektiva intresse av den publicerade personen vara avgörande för spridningens omfattning. Då graden av intrånget i den personliga integriteten inte kan avgöras på materiella grunder får proportionalitetsprincipen en avgörande betydelse. Hänsyn ska då tas till om de negativa verkningarna i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

2. Riskerna för att felpublicering sker

Kommentar: Risken bör nästintill vara utesluten eftersom bildmaterialet visar en gärningsman som objektivt sett begår en kriminaliserad handling. Det bör dock beaktas att vederbörande på bilden kanske passera kameran vid "fel tidpunkt" och blir därmed förväxlas med gärningsmannen.

Oskyldiga personer såsom vittnen och målsäganden kommer, enligt polismyndigheten, att bli retuscherade för att inte bli igenkända. Då intrånget i den personliga integriteten kan avgöras på materiella grunder får proportionalitetsprincipen en blygsam betydelse. Trots detta ska hänsyn tas till om de negativa verkningarna i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

¹⁰¹ 1 kap. 9 § RF "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet".

3. Riskerna för oönskad spridning av det publicerade materialet

Kommentar: Riskerna är troligtvis överhängande i och med att polismyndigheten inte kan hindra en mottagare från att ladda ner materialet till sina dator. Polismyndigheten har för att i ”*någon mån försvåra*” för mottagarna att spara ner bildmaterialet lagt in tekniska spärrar. Vilket får förstås som att polismyndigheten medger att det finns en säkerhetsbrist och att några garantier inte kan lämnas. Oavsett om polismyndigheten tekniskt sett hade löst problemet så är kriteriet oövertvinnligt eftersom en oönskad spridning kan ske genom att en mottagare med modern teknik såsom kamera kan avbilda materialet som visas på bildskärmen för att sedan olovligen behandla bildmaterialet. Då riskerna för en oönskad spridning av materialet inte kan avgöras på materiella grunder får proportionalitetsprincipen en avgörande betydelse. Varvid hänsyn ska tas till om de negativa verkningarna i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

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)

Kommentar: Frågeställningen kommer att behandlas avsnitt 6 där polismyndighetens publicering av bilder ställs i förhållande till OSL.

5. Konsekvenserna för anhöriga till de personer som publiceras

Kommentar: Frågeställningen kommer att behandlas i avsnitt 6 där polismyndighetens publicering av bilder på Internet ställs i förhållande till OSL.

Grunden är att ifrågavarande proportionalitetsbedömning avser polisens berättigade intresse av att lagföra gärningsmannen på den publicerade bilden i förhållande till den registrerades intresse av ett skydd mot kränkning av sin personliga integritet i enlighet med 10 f § PuL. Medan DI:s frågeställning, enligt mitt förmenande, avser vilka ”men” anhöriga kan lida i och med publiceringen, vilket ska bedömas utifrån bestämmelserna i OSL.

6. Konsekvenserna för personerna som har ett utseende som liknar de personer vars bild publiceras

Kommentar: Frågeställningen bör med all sannolikhet kunna besvaras enligt en hypotetisk ansats, motsvarande ansatsen i första punkten, där såväl objektiva som subjektiva grunder får en avgörande roll i sammanhanget. Men enligt mitt förmenande avser ifrågavarande proportionalitetsbedömning polisens berättigade intresse av att lagföra gärningsmannen på den publicerade bilden. Vilket ska ställas i förhållande till den registrerades intresse av ett skydd mot kränkning av den personliga integriteten i enlighet med 10 f § PuL. Medan DI:s frågeställning avser vilket ”men” personer med

liknande utseende kan lida. Vilket ska bedömas utifrån bestämmelserna i OSL.

Enligt DI:s andra tabell ska polismyndigheten utöver ovannämnda punkter även beakta de verksamhetsanknutna aspekterna som är sammanlänkade med polisens spridande av personuppgifter på Internet och följande är av betydelse:

1. Brottets svårighetsgrad

Kommentar: DI framhåller att Polisdatautredningen ansåg främst utifrån integritetsskäl att polisen inte skulle få publicera efterlysningar på Internet med mindre än att ”Dom eller misstanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år”, vilket ska ställas i förhållande till att polismyndigheten och RPS menar att en rimlig nivå för en publicering av bilder är brott där det ingår två års fängelse i straffskalan. Detta för att komma åt t.ex. grov misshandel där gärningen varit livsfarlig eller gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller på annat sätt visat särskild hänsynslöshet eller råhet. För detta brott är straffsatsen lägst ett och högst tio år.

Polismyndigheten och RPS grundar sitt ställningstagande på förarbeten där det framgår att rätten till den personliga integriteten inte är absolut utan kan bli föremål för inskränkningar genom att vägas mot olika samhällsintressen såsom brottsbekämpning.

Tillsynes är myndigheterna överens om att en publicering kan äga rum och att en publicering innebär en kränkning av den personliga integriteten. Enligt mitt förmenande föreligger det dock farhågor om kritik för godtycke, då det som i förekommande fall är upp till respektive polismyndighet att avgöra när en publicering ska få ske. Farhågan kunde lätt ha undvikits om RPS ursprungligen hade utarbetat riktlinjer för arbetsmetoden. Trots detta anser jag att polismyndigheten och RPS har lagt brottets svårighetsgrad på en rimlig nivå för att på så sätt kunna lagföra gärningsmän som har begått t.ex. grov misshandel.

2. Graden av misstanke som ska krävas för publicering

Kommentar: Graden av misstanke bör vara den starkaste dvs. på sannolika skäl misstänkt för brott, enligt 24 kap. 1 § RB, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, vilket innebär att det vid en objektiv bedömning ska föreligga omständigheter som framstår som berättigade för att en person på sannolika skäl ska misstänkas för brottet. Grunden härför är att det finns bildmaterial som objektivt visar en gärningsman som begår en kriminaliserad handling, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, och att det därmed föreligger tillräckliga skäl för att väcka åtal mot vederbörande. Dessutom stadgar bestämmelsen, i likhet med PuL, en intresseavvägning om att häktning endast får ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den

misstänkte eller för något annat motstående intresse. På så sätt kommer RB:s bestämmelser om tvångsmedelsanvändning vara i paritet med PuL:s bestämmelser om skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

3. I vilket skede av en utredning som publiceringen sker

Kommentar: Frågeställningen knyter an till föregående frågeställning om vilken graden av misstanke som krävs för en publicering av bilder på Internet. Grunden är att en gärningsman vid en objektiv bedömning ska vara på sannolika skäl misstänkt för brottet och att förundersökningen därmed är såpass långt framskriden att alla andra medel, för att identifiera gärningsmannen, är uttömda.

4. Sannolikheten för att brottet klaras upp med hjälp av en publicering

Kommentar: Frågeställningen kan bara besvaras utifrån en hypotetisk ansats, motsvarande DI:s första tabell och första punkten, där såväl objektiva som subjektiva grunder får en avgörande roll i sammanhanget. Ett undantag är att sannolikheten för att brottet ska klaras upp ökar med graden av spridning av materialet.

5. Möjligheten av att använda sig av andra, mindre integritetskänsliga, metoder för att identifiera gärningsmannen

Kommentar: Möjligheten hänger samman med i vilket skede av utredningen som publiceringen kommer att äga rum.

Förundersökningen ska vara såpass långt framskriden att alla andra medel, för att identifiera gärningsmannen, är uttömda. Vilket innebär att traditionella arbetsmetoder såsom inre spaning genom registerslagningar och s.k. dörrknackning i närområdet för vittnesförhör är uttömda.

6. Om det ska krävas att publiceringen är av synnerligen vikt för utredningen eller om särskilda skäl/väsentlig betydelse ska räcka

Kommentar: Frågan får besvaras utifrån förstnämnda alternativet dvs. publiceringen är av synnerligen vikt för utredningen. Detta grundar sig på att utredningen avser grov brottslighet där det ingår två års fängelse i straffskalan och alla andra utredningsmöjligheter är uttömda. Polismyndigheten har angett att det ska föreligga väsentlig vikt för utredningen, samtidigt anger myndigheten att en publicering av bilder på Internet endast får ske om övriga utredningsåtgärder varit utan framgång. Enligt mitt förmenande har inte detta samma innebörd. I semantisk betydelse motsvarar "väsentlig betydelse" en huvudsaklig betydelse medan "synnerligen vikt" motsvarar den yttersta betydelsen. Eftersom alla utredningsmöjligheter ska vara uttömda måste det innebära att publiceringen är av synnerligen vikt för utredningen.

7. Gallringen av uppgifterna hos polisen och de åtgärder som polisen vidtar för att säkerställa att det publicerade materialet försvinner från Internet

Kommentar: Formellt sett skulle bilderna kunna ligga kvar på Internet tills åklagarens talerätt blivit preskriberad. Förfarandet skulle dock innebära ett etiskt dilemma där samhällsintresset av att lagföra gärningsmannen står mot en ökad sannolikhet att en oskyldig skulle bli utpekad med ett intrång i den personliga integriteten som följd. Något som inte kan anses försvarbart med tanke på artikel 8 EKMR. Därför borde det sättas en tidsgräns för hur länge bildmaterialet ska finnas på polisens hemsida innan det gallras bort. Polismyndigheten har i sin tjänsteföreskrift angett att materialet ska tas bort från Internet så fort behovet har upphört eller senast inom en månad från publiceringstillfället. Enligt min mening får denna tidsrymd anses skälig. Om det efter att polisen tagit bort personuppgiftsmaterialet från sin hemsida förekommer en behandling av personuppgifter ska polisen i sedvanlig ordning utreda om behandlingen innebär ett lagbrott.

8. På vilken nivå som beslutet om publicering ska fattas

Kommentar: Enligt 23 kap. 3 § första stycket RB ska beslut att inleda en förundersökning fattas av en polismyndighet eller en åklagare. Har förundersökningen inletts av en polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. Således är polismyndigheten förundersökningsledare fram till att bildmaterial inkommer till myndigheten. Varvid åklagaren ska fatta beslut om bildmaterialet ska publiceras på Internet eftersom det finns en gärningsman som på sannolika skäl kan misstänkas för brott. Detta hänger samman med punkten två ovan, dvs. vilken grad av misstanke som krävas för publicering. Där framgår det, enligt mitt förmenande, att misstankegraden ska vara sannolika skäl och att åklagaren ska ta över förundersökningen.

9. Konsekvenser av att oskyldiga kan komma att pekats ut och rutiner för att hantera detta

Kommentar: Den efterföljande rutinen om en oskyldig blir utpekad bör vara en dementi från polisens. Om den utpekade personen varit föremål för ett myndighetsingripande som sedermera visat sig vara felaktigt finns det utarbetade rutiner där vederbörande kan få ersättning av JK i enlighet med lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

10. Hantering av personuppgifter avseende andra än misstänkta som kan förekomma i de publicerade bilderna

Kommentar: Övriga personer på bildmaterialet som objektivt sett inte gör sig skyldiga till brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver ska inte exponeras på bildmaterialet som publiceras. Polisen ska retuschera bildmaterialet så att dessa personer inte kan bli igenkända. Mot dessa personer ska polisen enligt 2 § PL bedriva sedvanlig förundersökning avseende brott som hör under allmänt åtal.

5.5.7 Pressetik

Jag har tagit med detta avsnitt för att belysa vad, hur och när pressen och medier regleras vid t.ex. en publicering av bilder och namn på Internet. Det bör framhållas att de pressetiska reglerna är tumregler som rör det publicistiska beslutet. Med andra ord är de pressetiska reglerna inga lagregler. Men de pressetiska reglerna syftar till att ge den enskilde skydd mot publicitetsskador utöver det som lagen har att erbjuda. Lagregleringen i sig beträffande publicering i tidningar och tidskrifter finns i TF och ger varje medborgare en rätt att uttrycka sig fritt i skrift. Denna grundlagsskyddade rättigheten är dock inte obegränsad eftersom enskilda individer åtnjuter ett skydd mot ärekränkning i tidningar. För t ex nättidningar finns motsvarande regler i YGL och om en person anser sig förtalad i en tidning finns möjligheten att väcka enskilt åtal. Därtill bör det nämnas att även Justitiekanslern kan väcka åtal för förtal. Det journalistiska syftet är att med läsarna/lyssnarna/tittarna som uppdragsgivare samla in, bearbeta och presentera information. För att avslöja, beskriva, upplysa och skapa debatt.¹⁰² Däremot förväntar sig inte pressen eller övriga medier något i gengäld. Detta syfte skiljer sig väsentligen från polisens syfte dvs. polisen förväntar sig att få tillbaka information av allmänheten i form av en identifiering av den okända gärningsmannen för att på så sätt färdigställa en förundersökning.

Skyddet för pressen och andra medier är starkt förankrat i uppfattningen om ett svenskt demokratiskt samhälle. Detta grundar sig i att pressen och andra medier tillåts granska statsmaktens görande och låtande. Mediernas starka ställning innebär även ett stort etiskt ansvar som dels grundar sig på lagstadgade regler om ärekränkning, förolämpning, förtal och tryckfrihetsbrott, dels grundar sig på egna uppställda etiska regler om publicering.¹⁰³

Denna självpåtagna självsanering i pressen har tillkommit på eget initiativ genom inrättandet av Pressens Opinionsnämnd (PON) och tillsättandet av en Allmänhetens Pressombudsman (PO) vars uppgift att övervaka och följa hur de uppställda pressetiska reglerna följs.¹⁰⁴

Med andra ord så kan en kränkning som inte är så allvarlig att den är att betrakta som ärekränkning eller förtal i tryckt skrift falla under de pressetiska reglerna för ett eventuellt klander. De etiska skyddsreglerna

¹⁰² Public-service <http://www.radiotjanst.se/sv/Public-service/> .

¹⁰³ Motion 1997/98:K304 Personlig integritet.

¹⁰⁴ PO:s och PON:s historia <http://www.po.se/historia> .

uttrycks således inte som en formell regel tillämpning utan avser ett ansvarigt förhållningssätt till publiceringen ifråga. Reglerna, som till antalet är 17, är avsiktligt oprecisa och uttrycks endast som hållpunkter och värderingar som medierna ska följa.¹⁰⁵

Beträffande hänsyn till den personliga integriteten framkommer det av punkten 7 i det pressetiska regelverket att en publicering som kan kränka privatlivet *noga ska övervägas* såvida inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning. Det har dock skett en väsentlig ändring i punkten 7 eftersom det tidigare angavs att publicisten skulle *avstå* från publicering som kunde kränka privatlivets helgd medan det numera anges att det *noga ska övervägas* före publiceringen. Följaktligen har skyddet för den personliga integriteten försvagats i detta avseende. En av de grunder som ska ingå vid övervägandet beträffande den personliga integriteten är om det föreligger ett allmänintresse för publiceringen. Här avses ett allmänintresse och inte ett allmänt intresse vilket avser människors allmänna nyfikenhet. Ett allmänintresse anses vara detsamma som ett samhällsintresse och betyder att det från samhällets synpunkt ska vara nödvändigt. Det framhålls i doktrin att *"ju mindre risk för skada, desto lägre krav på allmänintresse; ju större allmänintresse, desto större tolerans för skaderisker"*.¹⁰⁶

Av punkten 11 i det pressetiska regelverket framgår att reglerna även gäller för publicering av bilder. Vidare framgår det av punkten 15 att konsekvenserna av en namnpublicering *noga ska övervägas* om publiceringen kan skada människor. I förekommande fall ska namn inte publiceras om det inte föreligger ett uppenbart allmänintresse som kräver att namnet anges.

Nyckelorden i sammanhanget är *"skada"* och *"uppenbart allmänintresse"* och i rådande praxis för pressetik finns en hänsynslinje som ska vara avgörande i förekommande fall. Under 1990-talet liberaliserades dock namnpubliceringen i Sverige då ifrågavarande regel ändrades så att den tidigare lydelsen om att pressen skulle *avstå* från namnpublicering fick sin nuvarande lydelse om att publicisten *noga ska överväga* konsekvenserna av en namnpublicering. Det handlar således om en uppmjukning av regelverket vars konsekvens har inneburit en ökad namnpublicering i svensk press.¹⁰⁷

5.6 Delslutsats

I grundlagsutredningen konstaterar Integritetsskyddskommittén att bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns i bl.a. PuL och om det finns brister får dessa tas upp till behandling i särskild i ordning. Således höras inte, i grundlagsbemärkelse, DI:s anförande om att polisens internetpublicering bör författningsregleras. Då uppstår frågan om vad som är bäst i ett demokratiskt samhälle: Ska juridiken politiseras, dvs. göras till föremål för mer politisk behandling, eller glida mot ett förrättsligande, dvs. en förskjutning av beslutsfattandet från politiska

¹⁰⁵ Etiska regler för press, TV och radio <http://www.po.se/regler/pressetiska-regler> .

¹⁰⁶ Axberg, Hans-Gunnar s. 63 ff.

¹⁰⁷ *ibid.* s. 74 f.

instanser till juridiska?¹⁰⁸ Även om frågeställningen är berättigad och intressant så kommer den inte att behandlas eftersom frågan faller utanför avgränsningen för uppsatsen. Den fortsatta delslutsatsen här inriktas på vad som i nuvarande rätt kan komma att avgöra om en publicering av bilder på Internet är förenlig med svensk rätt, dvs. proportionalitetsprincipen.

DI presenterade i sitt yttrande till JO två tabeller vari kriterier för en proportionalitetsbedömning samt de verksamhetsanknutna aspekterna som är sammanlänkade med polisens spridande av personuppgifter på Internet anges. RPS vill inte kommentera DI:s tabell avseende proportionalitetsbedömningen utan konstaterar att kriterierna i tabellen över huvud taget inte är praktiskt möjliga att tillämpa för att göra de bedömningar som skulle krävas. Det är ett märkligt förhållningssätt då RPS varken kommenterar eller själv kommer med förslag till vilka kriterier som borde ligga till grund vid en intresseavvägning när bilder ska publiceras på Internet. Förvisso framhåller RPS att nämnda intresseavvägning ska företas med hänsynsprincipen som grund. RPS anger dock inte vilka kriterier som bör ingå i avvägningen och om nu RPS menar att en intresseavvägning tillgodoses genom att en förundersökning bedrivs diskret så är det i vagaste laget. Detta kan ge upphov till farhågor om godtycke och i sin förlängning komma att ifrågasättas av JO.

I likhet med hänsynsprincipen framhålls det i pressetiska sammanhang att hänsynslinjen ska vara avgörande vid en publicering av namn eller bild. Om publiceringen kan innebära skada för vederbörande får publiceringen endast företas om det föreligger ett uppenbart allmänintresse som kräver att bilden eller namnet publiceras. Enligt min mening är det pressetiska förhållningssättet jämförbart med ett berättigat intresse som föreskrivs i 10 f § PuL. Likväl kan en liberalisering i pressetiken skönjas eftersom de pressetiska reglerna före 1990-talet föreskrev att publicisten skulle avstå från en publicering om det kunde förorsaka skada för den vars bild eller namn blev publicerat. Medan det numera föreskrivs att publiceringen ska föregås av en noggrann övervägning. Denna noggranna övervägning borde kunna likställas med proportionalitetsbedömningen som polisen har att rätta sig efter vid en publicering av bilder med misstänka på Internet.

Beträffande DI:s tabell för proportionalitetsbedömningen så omfattar tabellen sex punkter avseende generella risker för den personliga integriteten, se avsnitt 5.3. Det är endast de tre första punkterna som kan avgöras genom en proportionalitetsbedömning. Resterande tre punkter ska bedömas utifrån bestämmelserna i OSL, se avsnitt 6. Jag anser att det föreligger en acceptans i det svenska samhället för att polisen företar en proportionalitetsbedömning mellan å ena sidan intresset av att publicera bilder på Internet för att identifierad och lagföra en gärningsman, å andra sidan graden av intrång i den misstänktes personliga integritet. Anledningen därtill är att allmänhetens förtroende för att statsmakten kan upprätthålla lag och ordning inte får urholkas. Förtroendet uppnås genom att brott utreds och

¹⁰⁸ Brännström s. 36 ff.

att misstänkta lagförs vilket därmed är ett uttryck för att statsmakten menar allvar med straffbuden och att statsmakten beaktar brottsoffrens intresse. Det får antas att polisens och därmed statsmaktens effektivitet i att klara upp brott är ett uppenbart allmänintresse som får bejakas till den grad vad ett demokratiskt samhälle kan tolerera. Stöd för mitt ställningstagande framkommer bl.a. i motiven till införandet av utvidgade möjligheter till DNA-profiler i enlighet med PDL.

Där anges att sannolikheten till en ökad brottsuppklaringspotential främst kommer att avse brott som idag skrivs av med motiveringen att spaningsuppslag saknas eller att brottet uppenbart inte går att utreda.¹⁰⁹ Det framgår även i slutbetänkandet om genetisk integritet att det inte fanns några skäl att ifrågasätta användningen av genetisk information inom rättsväsendet och regeringen konstaterade att det inte rådde något tvivel om att möjligheterna att ta DNA-prov i syfte att utreda brott är förenliga med proportionalitetsprincipen i RF.¹¹⁰

Risken för en oönskad spridning av det publicerade materialet är troligtvis överhängande då polismyndigheten inte kan hindra mottagarna från att ladda ned materialet till sina datorer. Oavsett om polismyndigheten löser de tekniska problemen så kan polisen aldrig hindra en mottagare från att avbilda materialet genom att fotografera det som visas på bildskärmen för att sedan sprida bildmaterialet på ett för polisen oönskat sätt. Då det uppenbart finns en del tekniska svagheter så anser jag att polismyndigheten i sitt yttrande till JO har varit lite sparsam och endast framhållit att tekniska spärrar har lagts på de publicerade bilderna. Detta är fåordigt och tämligen intetsägande och en närmare precisering är önskvärd. RPS redovisar att polismyndigheten har publicerat bilder i tolv ärenden, medan polismyndigheten framhåller att bilder i sammanlagt nio ärenden har publicerats.¹¹¹ I tre av ärendena har förundersökningen drivits framåt med hjälp av informationen som inkom till följd av publiceringen. Det skulle vara önskvärdt att polismyndigheten och RPS hade redovisat den information som inkom tack vare publiceringen av bildmaterialet och på vilket sätt materialet bearbetades för att utesluta eventuella utpekanden som var felaktiga osv.

Frågan är om ovanstående säkerhetsbrist står i rimlig proportion till det som står att vinna dvs. en eventuell lagföring. Ifrågavarande situation är ett bra exempel på varför lagstiftaren medvetet har gett rättstillämpningen ett visst utrymme för en skönsässig bedömning. Samhället är i en ständig utveckling med snabba förändringar som följd, varvid rådande författningar och författningsarbete oftast hamnar på efterkälken. Om det sedermera visar sig att den skönsässiga bedömningen inte är förenlig med samhällets demokratiska värderingar får författningarna anpassas därefter. Det är precis vad som sker i nuläget när det ska bedömas om polismyndighetens

¹⁰⁹ Ds 2004:35 s. 87.

¹¹⁰ SOU 2004:20 s. 131 och prop. 2005/06:29 s. 121.

¹¹¹ AA-799-33905/09 s. 1 och RA 188-6854/09 s. 6.

publicering av bilder på Internet är förenlig med samhällets värdering av enskildas personliga integritet.

Den sammantagna bedömningen avseende PuL:s bestämmelser i samband med polisens publicering av bilder på Internet talar starkt för att det är proportionalitetsprincipen som ska tillämpas. I förhållande till den misstänktes personliga integritet kan det anses försvarligt med en publicering av bilder på Internet för att lagföra vederbörande. Men om publiceringen anses försvarlig avseende risken för att den misstänktes nära och kära utsätts för skada eller men är en annan fråga vilken jag kommer att utreda i kommande avsnitt om offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt JO:s beslut ska bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB tillämpas när polisens gör en intresseavvägning mellan sitt behov av att publicera bilder på Internet och den enskildes intresse av skydd för sin personliga integritet. I och med detta ska en förundersökning bedrivas så att inte någon onödigtvis utsätts för misstanke, får vidkännas kostnad eller utsätts för olägenhet. Förundersökningen ska i möjligaste mån bedrivas med diskretion.

Nödvändighetskriteriet i sig bör ges en restriktiv innebörd och kriteriet är endast uppfyllt om publiceringen är av synnerligen vikt för utredningen av brottet. Med tanke på den kränkning och det men som den misstänkte och dennes anhöriga riskerar att utsättas för så anser JO att misstankegraden ska skärpas. Med andra ord anser JO att misstanken ska vara "*på sannolika skäl*" för att polisen ska få publicera bilder på Internet. Ytterligare en anledning till varför JO vill strama åt misstankegraden är polismyndighetens misstankegrad, dvs. skäligen misstänkt, inte är särskilt hög med tanke på att fotona visar någon som utför vad som objektivt sett är ett brott. En sådan situation kan enligt JO påminna om ett gripande på bar gärning. Samt att bevisläget i förekommande fall är så bra att det i väsentlig mån borde minska risken för ett oriktigt utpekande på Internet från polisens hemsida. Avslutningsvis anser JO att en lämplig nivå för brottets svårighetsgrad är att det inte ska vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader.¹¹²

¹¹² JO 4787-2009 s. 8 f.

6 Publicering av bilder på internet i förhållande till Offentlighets- och sekretesslagen

6.1 Allmänt

Innebörden av att sekretess gäller framgår bl.a. av 1 kap. 1 § OSL. Lagen innehåller bestämmelser om sekretess i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja vissa uppgifter, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller att det sker på något annat sätt. Förbudet uttrycks i de olika bestämmelserna genom att det anges att ”*sekretess gäller*” för uppgiften. Detta innebär först och främst att uppgiften inte får lämnas ut till enskilda personer, bolag föreningar etc. utom i vissa fall. Enligt 8 kap. 1 § OSL får uppgifterna endast lämnas ut om det anges i OSL alternativt i någon lag eller förordning som OSL uttryckligen hänvisar till. Enligt samma bestämmelse omfattar sekretess även att uppgifter inte får lämnas ut till en annan myndighet om det inte medges på motsvarande sätt i särskilda regler. Lagstiftningen är så skyddande att det, enligt 8 kap. 2 § OSL, under vissa förutsättningar innebär att uppgifter inte får lämnas mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Innebörden av att röja en uppgift i strid med sekretessbestämmelserna är brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § BrB.

6.2 Polismyndighetens ställningstagande

Polismyndigheten anger, beträffande publicering av bilder på Internet i förhållande till OSL, sammanfattningsvis följande i sitt yttrande till JO:¹¹³ Den brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamheten skyddas av bestämmelserna i 18 kap. 1 § OSL. Därför kan uppgifter i en förundersökning sekretessbeläggas om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Detta motsvarar enligt polismyndigheten ett s.k. rakt skaderekvisit vars huvudregel är offentlighet. Om det bedöms att en uppgift ska vara skyddad av sekretess föreligger det dock inget hinder för att en myndighet ska få lämna ut en uppgift om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Utlämnandet kan ske både till en annan myndighet eller till en enskild person och görs enligt polismyndigheten med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Polismyndigheten

¹¹³ Dnr. AA 799-33905/09 s. 4.

konstaterar således att uppgifter från en förundersökning kan lämnas ut om det är till gagn för utredningen.

I 35 kap. 1 § OSL återfinns skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen omfattas av ett s.k. omvänt skaderekvisit vilket innebär att det för uppgifter i en förundersökning om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden råder sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Om polismyndigheten ska lämna ut uppgifter från en förundersökning måste både 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL beaktas före utlämnandet. För att polismyndigheten ska kunna publicera övervakningsbilder ur en förundersökning på Internet måste det finnas ett behov av åtgärden i det enskilda fallet. Polismyndigheten framhåller att det måste göras en noggrann avvägning mellan hur nödvändigt det är att publicera bilder på Internet och den enskildes intresse av att bilderna förblir sekretessbelagda. Avvägningen bör enligt polismyndigheten avse å ena sidan risken för skada eller men som den enskilda drabbas av och å andra sidan brottets svårighetsgrad.

Polismyndigheten menar att dess behov av att lämna ut uppgifter bör få öka ju allvarigare brottet är. Utifrån sekretessbestämmelserna måste därför utgångspunkten vara att en publicering av övervakningsbilder på okända gärningsmän är möjlig men bör enligt polismyndigheten omfattas av en noggrann bedömning inför publiceringen och att publiceringen måste ske med restriktivitet.

6.3 Datainspektionens ställningstagande

DI anger, beträffande publicering av bilder på Internet i förhållande till OSL, sammanfattningsvis följande i sitt yttrande till JO:¹¹⁴ Polisens rätt att behandla personuppgifter med modern teknik ska ses i relation till regleringen i OSL. Anledningen är att en spridning av uppgifter på Internet innebär ett utlämnande av personuppgifter till allmänheten. DI anser dock att det inte blir aktuellt att göra en sekretessbedömning för det fall det redan vid bedömningen utifrån PuL:s bestämmelser skulle konstateras att personuppgiftsbehandlingen inte är laglig. Att sekretess inte föreligger för en viss uppgift innebär således inte att en brist i PuL-bedömningen ”läks”. DI framhåller för de fall en viss sekretessbestämmelse innebär en skyldighet att lämna ut en viss uppgift, en sådan bestämmelse tar över i vart fall reglerna i PuL i enlighet med subsidiariteten i 2 § PuL. Eftersom en motsvarande bestämmelse till den i 2 § PuL saknas i PDL anser DI emellertid att rättsläget är oklart när bilder behandlas på så sätt som polismyndigheten har gjort.

¹¹⁴ Dnr. 1525-2009 s. 11.

DI framhåller att JO för närvarande utreder de frågeställningar som, ur sekretesssynpunkt, kan bli aktuella att angripa. Därför ligger det inte i DI:s myndighetsuppdrag att bedöma huruvida tillämpliga sekretessbestämmelser påverkar polisens möjligheter att publicera personuppgifter från en förundersökning på Internet. DI framhåller dock ett par bestämmelser som bör få betydelse för den slutliga bedömningen av huruvida polisen kan lämna ut personuppgifter.

Enligt DI ger bestämmelserna i 10 kap. 2 § OSL polisen rätt att lämna ut uppgifter till andra myndigheter och enskilda om det är nödvändigt för att polisen ska kunna fullgöra sin verksamhet. DI konstaterar att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt samt att effektivitetshänsyn inte ensamt kan grunda en rätt att lämna ut uppgifter. Syftet med nämnda bestämmelse är istället att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet att sköta de arbetsuppgifter som åvilar myndigheten.

I 35 kap. 1 § OSL finns bestämmelser till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Enligt DI skyddas enskilda av ett s.k. omvänt skaderekvisit och därmed en stark presumtion för sekretess. Uppgifterna kan bli offentliga endast efter en prövning i det enskilda fallet. Här hänvisar DI till sekretesslagens kommentarer med följande citat:

Det omvända skaderekvisitet utgår som nämnts från att sekretess är huvudregel. 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

DI ifrågasätter om det på en generell basis är möjligt att publicera bilder med okända gärningsmän när uppgifterna skyddas av ett omvänt skaderekvisit och när polisen inte har kunskap om mottagarens identitet och avsikter.

I samband med beskrivningen av proportionalitetsbedömning berör DI kort bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL som stadgar att uppgifter inte får lämnas ut om det kan antas att uppgifterna kommer att behandlas i strid med PuL. Enligt DI utgör de personuppgifter som polismyndigheten lämnar ut sådana uppgifter om lagöverträdelse m.m. som avses i 21 § PuL. Sådana uppgifter får en myndighet endast behandla i strukturerad form. Detta innebär att all behandling som privatpersoner, företag och organisationer gör och som omfattar en uppbyggnad av egna databaser med de bilder som polisen publicerar är i strid med PuL. Det kan enligt DI på goda grunder antas att en stor del av den ostrukturerade behandlingen som sker hos en mottagare skulle anses kränkande och därmed stå i strid med 5 a § andra stycket PuL. Enligt DI är polismyndighetens tekniska försök att förhindra allmänheten att vidarebefordra bilderna en indikation på att polismyndigheten ser en fara för att mottagaren kan komma att behandla bilderna i strid med PuL.

6.4 Rikspolisstyrelsens ställningstagande

RPS anger, beträffande publicering av bilder på Internet i förhållande till OSL, sammanfattningsvis följande i sitt yttrande till JO:¹¹⁵ RPS framhåller att det av kommentaren till OSL framgår att bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ska tillämpas restriktivt. Därför får sekretessen enbart efterges i sådana fall som ett utlämnande är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Med doktrin som stöd anser RPS i de fall när i princip alla andra utredningsåtgärder är uttömda, såsom en sista åtgärd för att utreda ett brott, bör det vara möjligt att med stöd av bestämmelsen publicera bilder av en misstänkt gärningsman på Internet. Förfarandet ska enligt RPS gälla även om det är fråga om en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit.

RPS framhåller att bestämmelserna i 21 kap. 7 § OSL gäller sekretess för personuppgifter om det kan antas att ett utlämnande kan medföra att uppgifterna behandlas i strid med PuL. Således tar bedömningen inte sikte på ett utlämnande av uppgifter utan bestämmelsen avser i stället om det kan antas att uppgifterna efter utlämnandet kan komma att behandlas i strid med PuL. Enligt RPS har DI i detta sammanhang sett farhågor med att uppgifterna utgör sådana uppgifter om lagöverträdelse m.m. som avses i 21 § PuL. Sådana uppgifter får nämligen bara behandlas i strukturerad form av myndigheter. Enligt kommentaren till OSL torde risken för sådan skada som anges i bestämmelsen i praktiken bara aktualiseras vid ett massuttag i någon form av uppgifter.

6.5 Utredning

6.5.1 Förarbete och doktrin till offentlighet- och sekretesslagen

I OSL avdelning III, med allmänna bestämmelser om sekretess, finns 10 kap. om sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Den för uppsatsen aktuella paragrafen, 2 §, hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnade myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten. Lagrådet understryker dock att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och inte får grunda sig enbart på myndighetens effektivitetssträvan utan sekretessen bara får efterges när det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra vissa åligganden. Därvid framhålls att det många gånger ligger inom en myndighetens verksamhet att se till att en misstanke om brott blir utredd. Frågan uppstår i vilken utsträckning sekretessbelagda uppgifter får röjas genom anmälan eller angivelse till åtal. Lagstiftaren exemplifierar här för

¹¹⁵ Dnr. RA 188-6854/09 s. 4.

med en person som vänder sig till en socialnämnd och där avslöjar att han eller hon gjort sig skyldig till t.ex. snatteri. Denna uppgift får enligt lagstiftaren inte vidarebefordras till polis eller åklagare om det är i strid med socialtjänstsekretessen, såtillvida att brottet inte är riktat mot myndighetens egen verksamhet.¹¹⁶

Offentlighets- och sekretesskommittén har påtalat att det i praktiken råder osäkerhet om hur nödvändighetsrekvisitet ska tillämpas. I förarbetet till 1 kap. 5 § sekretesslagen, numera 10 kap. 2 § OSL, framgår att bestämmelsen ska tolkas restriktivt vilket leder till ytterligare tolkningsproblem eftersom sekretesslagen bygger på tanken att statsmakten i allmänhet bör ha en restriktiv inställning beträffande utbyte av känslig information.¹¹⁷ I utredningen "Ekonomisk brottslighet och sekretess" konstateras att svenska polismyndigheter upplevde betydande tillämpningsproblem av 1 kap. 5 § sekretesslagen och att det framfördes förslag att det i sekretesslagen skulle införas en explicit och tydlig sekretessbrytande regel. Utredningen bekräftar att det fanns problem med tolkningen av bestämmelsen och dess nödvändighetsrekvisit men utredarna ville trots detta inte föreslå någon annan bestämmelse utan förordade istället utbildning i sekretessfrågor som en lösning av problemet.¹¹⁸

Inom ramen för ett forskningsprojekt vid Örebro universitet skrevs artikeln "Nödvändigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5 §" vari nödvändighetsrekvisitet tolkas. Forskarna konstaterar att lagstiftaren berör fyra typfall som kan konstituera ett nödvändigt utlämnande enligt bestämmelsen och de är:

Nödvändigt utlämnande av hemliga uppgifter till annan myndighet
Nödvändigt utlämnande av hemliga uppgifter till enskild
Polisanmälan av misstänkt brott riktat direkt mot myndighetens verksamhet
Polisanmälan av misstänkt brott riktat mot intresse myndigheten har att tillvarata

(Då det för uppsats rör ett nödvändigt utlämnande av fotografier ur en förundersökning är det endast andra och sista punkten som är av intresse. Därför kommer endast dessa punkter att beröras nedan)

Beträffande utlämnande av hemliga uppgifter till enskild konstaterar forskarna i enlighet med lagstiftaren att det inom ramen för en myndighets verksamhetsområde finns kontakter med myndigheter och enskilda som kan innebära att hemliga uppgifter kan lämnas ut. Som exempel anges delgivning med parter och annan föreskriven underrättelse till enskilda. Det framhålls även att polisen med stöd av bestämmelsen kan lämna ut sekretessbelagd information för att varna en person som kan komma att utsättas för ett visst konkret brott. Likaledes kan polisen vid förhör under en

¹¹⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 123 och s. 465, prop. 2008/09:150 s. 322 ff och Lenbarg m.fl. s. 10:2:1 f.

¹¹⁷ SOU 2003:99 s. 399 och prop. 1979/80:2 Del A s. 90.

¹¹⁸ SOU 1999:53 s. 144.

förundersökning komma att behöva lämna ut hemliga uppgifter till förhörspersonen för att förhöret ska bli meningsfullt. Forskarna konstaterar i likhet med JO att ett utlämnande av hemliga uppgifter kan förekomma i situationer där det tydligt framgår att utlämnandet varit nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sina åligganden och att det inte funnits några alternativa handlingsätt till att lämna ut uppgifterna.¹¹⁹

Beträffande ett nödvändigt utlämnande av handlingar grundat på en polisanmälan för ett misstänkt brott som har riktat sig mot ett intresse som myndigheten har att tillvarata, kan det konstateras att det omfattar ett förhållande där brottsligheten inte riktar sig direkt mot myndigheten utan mot intresse som myndigheten har att tillvarata. Forskarna nämner som exempel misshandelsbrott mot barn där det får anses att socialnämnden har ett intresse av att veta om brottet har begåtts för att på så sätt kunna fullgöra sin skyldighet att skydda barnet från fortsatt övergrepp. Forskarna framhåller att det inte finns någon praxis på området utan att tolkningen av bestämmelsen får låta sig göras i enlighet med förarbetesuttalanden och rekommendationer utfärdade av centrala förvaltningsmyndigheter. Forskarna kan dock skönja ett förhållningssätt som både JO och RegR har tillämpat vid sina avgöranden då bestämmelsen har varit föremål för bedömning. Först konstaterar JO och RegR huruvida sekretess över huvud taget råder och om så är fallet undersöks om de hemliga uppgifterna kan lämnas ut efter ett samtycke, 12 kap. 1 och 2 §§ första stycket OSL. Om ett samtycke inte föreligger kan en myndighet i vissa fall göra en intresseavvägning, 10 kap. 27 § OSL, och om avvägningen talar för att sekretess föreligger så undersöks slutligen om det rör sig om ett nödvändigt utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL som bryter sekretessen. Vid ett nödvändigt utlämnande ska en myndighet beakta om utlämnandet rör den egna verksamheten och om det verkligen är ett nödvändigt utlämnande för att en myndighet ska kunna fullgöra sina förpliktelser. Därför måste en myndighet noggrant ha övervägt alternativa metoder för att lösa uppgiften och endast om det står klart att myndigheten inte kan lösa uppgiften på annat sätt får utlämnandet ske. Dock får utlämnandet inte enbart öka myndighetens effektivitet eller ske i syfte att biträda andra myndigheter.¹²⁰

I OSL avdelning IV, med bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas intresse, finns 18 kap. med sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott. Den för uppsatsen aktuella paragrafen, 1 §, avser bl.a. sekretess för uppgifter 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. Bestämmelsen reglerar med andra ord det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Bestämmelsen har därför försetts med ett rakt skaderekvisit dvs. sekretess gäller om det kan antas att följden av att uppgifterna lämnas ut blir att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.¹²¹

¹¹⁹ Ekroth och Fridström Montoyas. Förvaltningsrättslig tidsskrift häfte nr 2/2008 s. 174 ff.

¹²⁰ *ibid.* s. 184 ff.

¹²¹ Prop. 1979:80:2 Del A s. 139 f och Lenberg m.fl. s. 18:1:1 ff.

I OSL avdelning V, med bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, finns 21 kap. som omfattar sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Den för uppsatsen aktuella paragrafen, 7 §, avser att sekretess gäller för personuppgifter om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgifterna behandlas i strid med PuL. Paragrafen fick sin lydelse då PuL ersatte datalagen och avser ett generellt förbud att lämna ut personuppgifter om det kan antas att utlämnandet skulle medföra att uppgifterna behandlas i strid med PuL. I förarbetet och doktrin nämns 8 § första stycket PuL som en aktuell bestämmelse var det framgår att PuL inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter. Detta framgår för övrigt av 2 § PuL, dvs. att PuL är subsidiär, och av principen, *lex superiori*, om grundlags överhöghet vid konflikt mellan svenska författningar. Således ska den personuppgiftsansvariges bedömning inte ta sikte på om utlämnandet av uppgifter strider mot PuL eftersom den aktuella bestämmelsen, dvs. 21 kap. 7 § OSL, avser om det kan antas att uppgifterna efter utlämnandet kan komma att behandlas i strid med PuL. Det ska tilläggas att utlämnandet av uppgifter avser endast sådana uppgifter som en myndighet har skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut. Med andra ord, och med det skaderekvisit som används i paragrafen som grund, innefattar sekretessen inte någon tystnadsplikt i vanlig mening, eftersom risken för sådan skada som anges endast torde aktualiseras vid massuttag av uppgifter. Således ska bestämmelsen inte tillämpas på spridning av uppgifter som en myndighet ägnar sig åt på eget initiativ t.ex. att göra allmänna handlingar tillgängliga via Internet. Dock kan andra bestämmelser om sekretess vara tillämpliga för ifrågavarande personuppgifter och i sådana fall föreligger tystnadsplikt.¹²²

I OSL avdelning V, med bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, finns 35 kap. som omfattar sekretess till skydd för enskilda i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott. Den för uppsatsen aktuella paragrafen, 1 §, avser att sekretess gäller för uppgift om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgifter kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Uppgifterna i fråga ska, enligt paragrafens första stycke och punkten 1, förekomma i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och omfattar bl.a. uppgifter, anmälan och utsaga om eller av den enskilde. Rekvisiten i paragrafen motsvarar ett s.k. omvänt skaderekvisit vilket innebär att det för uppgifter i en förundersökning om enskildas personlig och ekonomiska förhållanden råder sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.¹²³

¹²² Prop. 2008/09:150 s. 340 f, prop 1997/98:44 s. 146, Lenberg m.fl. s. 21:7:1 och Öman och Lindblom s. 151 f.

¹²³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 284.

6.5.1.1 Delanalys av förarbete och doktrin till offentlighet- och sekretesslagen i förhållande till myndigheternas yttranden

DI framhåller 21 § PuL som stipulerar att det är ”förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden”. Detta påpekande är välgrundat i två avseende. För det första kan polismyndigheten inte garantera att de publicerade bilderna inte kan komma att laddas ner på mottagarnas egna datorer varför 21 kap. 7 § OSL aktualiseras eftersom bedömningen avser om uppgifterna efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med 21 § PuL. För det andra är uppgifterna som nämns i 21 § PuL skyddade av bestämmelserna i 18 kap. 1 § OSL dvs. förundersökningssekretess och av bestämmelserna i 35 kap. 1 § SOL dvs. sekretess avseende enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Men i enlighet med vad RPS påpekar, och som är omskrivet i doktrin, så aktualiseras bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL först vid ett massuttag av uppgifter. Då uppstår givetvis frågan om massvis med mottagare laddar ned polismyndighetens bilder till sina egna datorer, är denna nerladdning att betrakta som ett massuttag? Om så är fallet är 21 kap. 7 § OSL tillämplig. Oavsett om 21 kap. 7 § OSL blir tillämplig så nämner doktrin att andra bestämmelser om sekretess kan vara tillämpliga på personuppgifterna och i sådana fall kan det föreligga tystnadsplikt för uppgifterna. Därmed anser jag att nedan angivna punkt från DI:s yttrande, se avsnitt 5.3/5.5.6, är besvarad.

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)

Under en förundersökning råder förundersökningssekretess, enligt 18 kap. 1 § OSL och sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL avseende uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Sekretessen kan dock efterges enligt bestämmelserna i 10 kap. 2 § OSL om det är nödvändigt för att polisen ska kunna fullgöra sin verksamhet. DI framhåller dock att polismyndigheten inte kan publicera bilder som omfattas av sekretessreglerna i 35 kap. 1 § OSL utan att ha kännedom om mottagarens identitet och dennes avsikter med uppgifterna. Detta är ett välgrundat påpekande eftersom det både i förarbetet och doktrin anges att konstruktionen av rekvisiten i OSL innebär en fråga om vem som begär ut en uppgift eller om ändamålet med en begäran kan få betydelse i vissa fall när sekretessfrågan ska avgöras. Förvisso är det ingen i förevarande situation som begär ut uppgifterna utan det är polismyndigheten själv som har valt att lägga ut uppgifterna på Internet. Men faktum kvarstår att polismyndigheten inte kan avgöra om en uppgift som i polismyndighetens ögon kanske bedöms som harmlös kan användas för att utsätta enskilda för trakasserier. Därmed borde uppgifterna omfattas av

sekretess. Inte heller i en omvänd situation kan polismyndigheten avgöra om det föreligger en situation där det inte längre finns någon anledning till ett antagande om att den i sekretessbestämmelsen angivna skadan ska uppkomma. Grundat på att det både saknas upplysningar om sökandens identitet och vad sökandens avsikter med uppgifterna kan medföra.

Lagrådet understryker att 10 kap. 2 § OSL ska tillämpas restriktivt och att tillämpningen inte enbart får grunda sig enbart på myndighetens effektivitetssträvan utan sekretessen bara får efterges när det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra vissa åligganden. I samband med nödvändighetsrekvisitet framhålls det som exempel i förarbetet och doktrin att en socialnämnd som fått reda på att en klient gjort sig skyldig till brott inte får vidarebefordra uppgiften till polis och åklagare i strid med socialtjänstsekretessen. Såvida brottet inte riktar sig mot socialnämndens egen verksamhet t.ex. uppgifter om att ett barn far illa pga. av våld i hemmet. Vilket får anses vara ett brott riktat mot socialnämndens verksamhet och som därmed innebär att uppgifterna kan lämnas till polisen i enlighet med 10 kap. 2 § OSL. Nämnda socialtjänstsekretess återfinns i 26 kap. 1 § OSL och föreskriver att ”sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men”. Rekvisiten för socialtjänstsekretessen motsvarar rekvisiten för sekretessbestämmelsen i 35 kap. 1 § OSL.

I nu rådande situation där polismyndigheten vill lämna ut personuppgifter, genom att publicera bilder på Internet, med stöd av 10 kap. 2 § OSL får förstås som att myndigheten och RPS anlägger en tolkning om att den aktuella brottsligheten, varom publiceringen avser, är riktad mot verksamheten som myndigheten har att fullgöra. En sådan tolkning är förenlig med 2 § PL vari det bl.a. anges att polisens uppgifter är att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Vilket innebär en utredning av brott som riktar sig mot polisens verksamhet som denne har att fullgöra. I och med detta och att polismyndigheten framhåller att den noggrant har övervägt och uttömt alla alternativa metoder för att lösa uppgiften så står det klart att polismyndigheten inte kan lösa uppgiften på ett annat sätt. Därmed får polismyndigheten i enlighet med förarbetet och doktrin publicera bilder på Internet om publiceringen inte enbart öka myndighetens effektivitet. Då ska det beaktas att RPS, i avsnitt 5.4, framhåller att en kameraövervakning, ”utöver att användas i brottsförebyggande syfte, på ett effektivt sätt ska kunna bidra till att öka antalet uppklarade brott så är det angeläget att bilder från övervakning under vissa förutsättningar ska kunna publiceras på Internet”. Uttalandet av RPS innebär att polismyndighetens publicering av bilder på Internet kan ifrågasättas av JO. Grunden är att varken polismyndigheten eller RPS har redogjort för vilken innebörd de lägger i begreppet effektivitet.

Därmed anser jag att nedan två av DI:s sex punkter, som DI i avsnitt 5.3/5.5.6 menade skulle behandlas i enlighet med proportionalitetsprincipen, är besvarade utifrån OSL.

4. Konsekvenserna för anhöriga till de personer som publiceras

5. Konsekvenserna för personerna som har ett utseende som liknar de personer vars bild publiceras

6.5.2 Praxis

JO uttalade, i ett ärende rörande uppgiftslämnande från en socialförvaltning till en polismyndighet beträffande socialbidragsbedrägeri att, vid misstankar om försök till förmögenhetsbrott som riktar sig till den del av verksamheten som företräds av myndigheten föreligger det i många fall en möjlighet med stöd av 10 kap. 2 § OSL att lämna uppgifter till polismyndigheten. Grunden härför var att det många gånger kan ligga inom den utlämnande myndighetens verksamhetsområde att sådana brott blir utredda.¹²⁴

6.6 Delslutsats

RPS framhåller att nödvändighetsrekvisitet innebär att i de fall när i princip alla andra utredningsåtgärder är uttömda bör det vara möjligt att med stöd av bestämmelsen publicera bilder av en misstänkt gärningsman på Internet. Detta förhållningssätt är i enlighet med lagstiftarens uttalanden i förarbetet till OSL. Men både lagstiftaren, doktrin och ovan angivna forskning anger att utlämnandet inte enbart får öka myndighetens effektivitet. Därför uppkommer frågan vad som bör läggas i begreppet effektivitet? Att en brottsutredning bedrivs effektivt innebär såsom påpekats av polismyndigheten och RPS att alla utredningsåtgärder och metoder ska prövas och uttömmas under en förundersökning. Frågan är i och med RPS uttalande om att *”på ett effektivt sätt ska kunna bidra till att öka antalet uppklarade brott”* vilka bakomliggande skäl polismyndigheten och RPS har för att publicera bilder på Internet?

Det framgår klart och tydligt av förarbetet och doktrin att effektiviteten inte endast får vara skälet till en publicering av bilder på Internet. Detta får tolkas som att effektiviteten i fråga som inte är tillåten är den effektivitet som går ut på att myndigheten kan spara in på sina resurser genom att publicera bilder på Internet. Men att ställa effektivitetsfrågan i förhållande till att polismyndigheten har att fullgöra sina ålägganden kan framstå som märkligt. Däremot skulle en tolkning som innebär att polisen *”på ett effektivt sätt ska kunna bidra till att öka antalet uppklarade brott”* publicera bilder på Internet som sedermera innebär en effektivitetsökning vara förenligt med förarbetet och doktrin. Ställningstagandet grundar jag på 2 § PL som anger att polisens uppgift är att utreda brott vilket enligt mitt

¹²⁴ JO 1993/94 s. 464.

förmenande innebär att ett fullgörande av denna uppgift också innebär en effektivitetsökning dvs. en för polisen ökad genomströmning av uppklarade förundersökningsprotokoll innebär en ökad effektivitet som är förenlig med både förarbetet och doktrin.

Diskussionen om bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL är tillämplig ska ställas i förhållande till 35 kap. 1 § OSL dvs. bestämmelsen om förundersökningssekretess till skydd för enskilda. Grunden härför och enligt mitt förmenande är att den senare bestämmelsen inte kommer i fråga i förhållande till 18 kap. 1 § OSL dvs. bestämmelsen om förundersökningssekretess till skydd för polismyndighetens verksamhet. Anledningen är att det är myndigheten som vill publicera bilderna och då får det antas att ett utlämnande inte skadar polismyndighetens verksamhet.

I delslutsatsen ovan, se avsnitt 5.6, skriver jag att det troligtvis föreligger en acceptans i det svenska samhället för att polisen kan företa en proportionalitetsbedömning mellan å ena sidan intresset av att publicera bilder på Internet för att identifiera och lagföra en gärningsman, och å andra sidan graden av intrång i den misstänktes personliga integritet. Anledningen därtill är att allmänhetens förtroende för att statsmakten kan upprätthålla lag och ordning inte får urholkas. Det blir lite av ”Den som sig i leken ger, får leken tåla”. Det får antas att det föreligger en viss acceptans att en gärningsman får tåla att hans eller hennes personliga integritet i viss mån kränks eftersom gärningsmannen genom en kriminaliserad handling har gjort intrång i eller skadat målsägandens rätt eller personliga integritet vilket enligt min mening får anses ha en viss bärighet i rättstillämpningen, se NJA 1993 s. 553.¹²⁵ Närstående till gärningsmannen skyddas dock av bestämmelserna i 35 kap. 1 § OSL.

Det blir dock enligt mitt förmenande en konstig situation när gärningsmannen genom sitt handlande har orsakat en skada för målsäganden och att närstående till gärningsmannen kan komma att utsättas för skada eller men pga. gärningsmannens leverne men orsakat av polisens handlande när bilderna publiceras på Internet. Men det är kanske ett pris som en del samhällsmedborgare får betala för att allmänhetens förtroende för att statsmakten kan upprätthålla lag och ordning.

¹²⁵ NJA 1993 s. 553. Domen avser ett bråk mellan två ungdomar där den ene killen tilldelar ett relativt kraftigt slag med knuten hand, som träffar den andre killen i ansiktet vilket resulterade i smärta, svullnad och medvetlöshet. Även om följderna av slaget blev allvarigare än vad som var menat var killen som utdelade slaget likväl skyldig till misshandelsbrott. HD konstaterar dock att ”när två ungdomar inlåter sig i bråk med varandra följer därav att båda är inställda på att ofreda den andre och i någon utsträckning tillfoga varandra smärta och ringare övergående skador, t ex i form av blåmärken och mindre svullnader. Så länge bråket eller slagsmålet hålls på den nivån, får det anses ligga i situationen som sådan att det inte kan bli fråga om ansvar för ofredande eller misshandelsbrott. Att det förhåller sig så beror på allmänna straffrättsliga grundsatser om samtyckes ansvarsbefriande verkan”. Varvid HD lämnade åtalet utan bifall.

Min sammantagna bedömning avseende OSL:s bestämmelser beträffande nödvändighetsrekvisitet och rekvisiten om skada och men är att det inte står helt klart att polisen kan publicera bilder på Internet för att få allmänhetens hjälp med identifiering av en gärningsman. Grunden är att närstående till gärningsmannen kan lida skada eller men. Dock framgår det av 10 kap. 2 § OSL att sekretess inte hindrar polisen från att publicera bilderna på Internet om det är nödvändigt för att fullgöra sin verksamhet. Varvid det framgår av förarbete och doktrin att syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för polisen att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten enligt 2 § PL.

Enligt JO:s beslut är en uppgift om att någon är misstänkt för ett brott så känslig att uppgiften omfattas av sekretess även vid tillämpning av ett rakt skaderekvisit. Varvid JO framhåller att det inte finns anledning att göra en annan bedömning beträffande bilder med misstänkta personer. Dessutom torde presumtionen för sekretess enligt 35 kap. 1 § bli starkare ju allvarligare brott misstankarna rör. Bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL är inte tillämplig eftersom det inte förekommer någon begäran om att få personuppgifter utlämnade. På förekommen anledning försvåras möjligheten att göra ett välgrundade antaganden om avsikten och syftet hos mottagarna av uppgifterna. Varvid JO framhåller att bestämmelsens huvudsakliga tillämpningsområde vad gäller uppgifter som inte är sekretessbelagda enligt någon annan bestämmelse kan lämnas ut. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ska tillämpas restriktivt vilket innebär att sekretess endast får efterges om det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Enligt JO måste bestämmelsen anses lämna utrymme för att efter en prövning i det enskilda fallet lämna ut sekretessbelagda uppgifter, även om lagstiftarten inte har haft det i åtanke vid senare tids lagstiftningsarbete. Således anser JO att OSL inte ställer upp absoluta hinder mot att polisen publicerar bilder på Internet.¹²⁶

¹²⁶ JO 4787-2009 s. 7 f.

7 Slutsats

Sverige måste ha en effektiv brottsbekämpning så att beteende som inte är accepterade i ett demokratiskt samhälle kan stävjas. Men de åtgärder som polisen företar i sin myndighetsutövning måste vara förenliga med rådande lagstiftning. Därför råder legalitetsprincipen och en garant för dess upprätthållande är bl.a. JO. I nu aktuellt ärende gäller frågan om Polismyndigheten i Skåne får publicera bilder av okända gärningsmän på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp med identifikation. De aktuella bestämmelserna som är tillämpliga är PuL och OSL. Det visar sig att polismyndigheten med all sannolikhet får publicera bilder på Internet efter en proportionalitetsbedömning mellan å ena sidan det allmännas intresse av att få gärningsmannen lagförd och å andra sidan intrånget i den personliga integriteten. Det är inte lika klart om polismyndighetens publicering av bilder på Internet är förenlig med OSL. Grunden är att det inte är klart att bilderna av gärningsmannen kan publiceras utan att närstående till gärningsmannen lider skada eller men. Troligtvis kommer bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL att väga upp denna tveksamhet eftersom det i förarbetet och doktrin framhålls att sekretessen inte får hindra en myndighet från att fullgöra sina åligganden.

Företeelsen att myndigheter publicerar information och material på Internet i syfte att informera allmänheten är inte nytt. Myndigheterna är dock lite sena i jämförelse med den privata marknaden att nyttja möjligheten till att sprida sitt budskap. Nu när myndigheterna väl har fått upp ögonen för vilken potential det ligger i användandet av Internet så är det lagstiftningen som är lite senkommen. Eller är lagstiftningen senkommen? Trots allt måste det finnas någon form av skydd för närstående till en gärningsman så att dessa slipper att utsättas för skada eller men när bilder publiceras på Internet. Det vore dock inte rätt att lägga hela bördan på polisen eftersom den publicitet som närstående till gärningsmannen upplever är delvis skapad av ”mediedrevet” och alla sociala nätverk, såsom FaceBook, YouTube m.fl., som gör spridningen explosionsartad och når långt utanför landets gränser. Ett bra exempel är den så kallade ”lasermannen 2” som greps av Polismyndigheten i Skåne söndagen den 7 november 2010 och vars bild publicerades i kvällspressen tisdagen den 9 november 2010. Enligt polisen i Malmö medförde publiceringen att medieintresset gränsade till ett ofredande av gärningsmannens grannar och närstående.¹²⁷ Ett av mediebolagen var från Norge och bolaget intervjuade en person som sedermera kom att kallas ”Laserturken” och intervjun fick världsomspännande spridning.¹²⁸ Allvar eller inte, men under intervjun uttalar ”Laserturken” vad han ska göra med både ”lasermannen 2” och dennes närstående.

¹²⁷ Sydsvenskan ”Medieintresset gänsar till ofredande”:

<http://www.sydsvenskan.se/malmo/article1292606/Medieintresset-gransar-till-ofredande.html> .

¹²⁸ WORLDnews: <http://wn.com/laserturken> .

Polisens publicering av bilder med gärningsmän på Internet är en fråga som ska tas på största allvar eftersom publiceringen kan få oanade konsekvenser för närstående. Publicering av bilder och uppgifter är i allra högsta grad en aktuell arbetsmetod som både DI och JO lär få ta ställning till ett antal gånger framöver. Som exempel kan nämnas att Socialstyrelsen ville lägga ut uppgifter på Internet från det så kallade HOSP-registret omfattande uppgifter som Socialstyrelsen samlat in, utan samtycke, om legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Socialstyrelsen ansökte, den 5 februari 2009, om samråd med DI.¹²⁹ Anledningen är att Socialstyrelsen får ungefär 100 förfrågningar per dag om nämnd personal och Socialstyrelsen vill i och med publiceringen underlätta kontrollen av enskilda yrkesutövaras behörighet. DI framhåller dock i sitt samråd att Socialstyrelsens tänkta publicering av HOSP-registret på Internet inte är förenligt med PuL:s bestämmelser.¹³⁰ Socialstyrelsen har gjort en hemställan till Socialdepartementet om ändring i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal.¹³¹ Det bör observeras att tidpunkten när Socialstyrelsen ansökte om samråd med DI mer eller mindre sammanfaller med tidpunkten då polismyndigheten publicerade de första övervakningsbilderna på Internet. Att tidpunkterna sammanfaller har sannolikt med slumpen att göra, men det visar i allra högsta grad att svenska myndigheter har en vilja att publicera personuppgifter på Internet. Dock råder det en stor skillnad mellan Socialstyrelsens och polismyndighetens publiceringssyfte. Det förstnämnda dvs. Socialstyrelsens syfte kan mer eller mindre liknas vid ett journalistiskt syfte medans polisens syfte är brottsutredande.

Då återstår frågan om lagstiftningen behövs stramas upp eller om den är fullt tillräcklig i sin nuvarande form?

Jag anser att utformningen av rådande lagstiftning är fullt tillräcklig då det i lagstiftningen är inbyggt ett visst utrymme för en skönsässig bedömning i rättstillämpningen så att lagstiftningen hålls levande för att på så sätt följa samhällsutvecklingen.

Trots polisens säregna arbetsmetod är JO i sitt beslut inte övertygad om lämpligheten att i lag förordna om förutsättningarna för att använda metoden. Emellertid har DI väckt frågan därom varpå JO har överlämnat en kopia av sitt beslut till Justitiedepartementet. Dock förutsätter JO att RPS utarbetar riktlinjer så att polismyndigheterna tillämpar utredningsmetoden enhetligt. JO instämmer att polismyndighetens tjänsteföreskrift därvid kan användas som utgångspunkt och har därmed inget att invända mot den föreskrivna gallringen och behörig beslutsfattare.

¹²⁹ Dnr. 40-1158/2009.

¹³⁰ Dnr. 177-2009.

¹³¹ Dnr. 20440/2010.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo (red.) Klassisk och modern samhällsteori, 3:uppl. Lund: Studentlitteratur, 2005

Axberger, Hans-Gunnar. Pressetik – pressetiska konflikter, regler och synsätt. Stockholm: Juristförlaget, 1994

Bring, Thomas och Diesen, Christian. Förundersökning, 3: uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, 2005

Brännström, Leila. Förrättsligande: en studie av rättens risker och möjligheter med fokus på patientens ställning, 1:a upplagan. Malmö: Bokbox, 2009

Danelius, Hans. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 3:e upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik, 2007

Datainspektionen informerar @, Intresseavvägning enligt personuppgiftslagen, Stockholm 2003

Esaiasson, Peter och Gilljam, Mikael och Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena. Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad. Stockholm: Norstedts Juridik, 2001

Fitger, Peter. Särtryck ur Rättegångsbalken kap 19-28, 36, uppdaterad t.o.m. supplement 41. Stockholm: Norstedts Juridik, 2002

Lenberg, Eva och Geijer, Ulrika och Tansjö, Anna. Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar; Supplement 1. Stockholm: Norstedts juridik, 2010.

Lindberg, Gunnel. Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas, 2: a uppl. Stockholm: Thomsons fakta, 2009

Patel, Runar och Davidson, Bo. Forskningsmetodikens grunder, 3: e uppl. Lund: Studentlitteratur, 2002

Peczenik, Alexander. Vad är rätt? – Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation. Göteborg: Fritzes förlag, 1995

Sandgren, Claes. Rättsvetenskap för uppsatsförfattare. Ämne, material, metod och argumentation. Stockholm: Norstedts Juridik, 2006

StAAF, Annika. Rättssäkerhet och tvångsvård, En rättssociologisk studie. Lunds Universitet: Sociologiska institutionen, 2005

Westerlund, Gösta. Straffprocessuella tvångsmedel, 2:a uppl. Stockholm: Bruun, 2005

Öman, Sören och Lindblom, Hans-Olof. Personuppgiftslagen En kommentar; 3:e uppl. Stockholm: Norstedts juridik, 2007

Tidsskrifter

Ekelöf, Per Erik. Ett problem med avseende på hemlig avlyssning. Svensk juristtidning 1982 s. 654-663

Gydal, Cecilia. Proportionalitetsprincipen, en europeisk rättsprincip och dess betydelse för svensk rätt. Förvaltningsrättslig tidskrift 1997 s. 219-230

Ekroth, Jesper och Fridström Montoyas, Therése. Nödvändigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5 §. Förvaltningsrättslig tidskrift 2/2008 s. 174 och 184

Offentliga tryck

Dir. 2002:31 Översyn av personuppgiftslagen, Bilaga 1 i SOU 2004:6 Översyn av personuppgiftslagen

Dir. 2004:51 Skyddet för den personliga integriteten

Dir 2006:109 Tilläggsdirektiv till Integritetsskyddskommittén

Ds 2007:43 Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet

Ds 2004:35 Genetiska fingeravtryck

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. (Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr L 281, 23/11/1995 s. 0031 – 0050)

Integritetsskyddskommittén

Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU4

Lagrådsremiss: Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet av den 5 november 2009

Motion till riksdagen 1997/98:K304 Personlig integritet, av Bengt Harding Olson (fp)

NJA II 1943 s. 320

Proposition 1972:5 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skadeståndslag m.m.

Proposition 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen

Proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.

Proposition 1988/89:124 Om vissa tvångsmedelsfrågor

Proposition 1994/95:23 Ett effektivt brottsmålsbekämpande

Proposition 1997/98:44 Personuppgiftslag

Proposition 1997/98:64 Lag om allmän kameraövervakning

Proposition 1997/98:97 Polisens register

Proposition 2005/06:173 Översyn av personuppgiftslagen

Proposition 2005/06:29 Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m.m.

Proposition 2007/08:163 Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott m.m.

Proposition 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag

Proposition 2009/10:85 Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet

Proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag

SOU 1938:43 Processlagberedningens förslag till Rättegångsbalk I Lagtext

SOU 1938:44 Processlagberedningens förslag till Rättegångsbalk II Motiv m.m.

SOU 1974:39 Socialvården. Mål och medel (delbetänkande)

SOU 1984:54 Tvångsmedelskommitténs betänkande: Tvångsmedel-Anonymitet-Integritet

SOU 1992:61 Ett reformerat åklagarväsende

SOU 1997:39 Integritet 'Offentlighet' Informationsteknik

SOU 1999:53 Ekonomisk brottslighet och sekretess

SOU 1999:109 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

SOU 2000:77 Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga

SOU 2001:32 Domstolarnas register och personuppgiftslagen - En rättslig anpassning

SOU 2001:92 Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

SOU 2001:100 Informationshantering och behandling av uppgifter vid domstolar - En rättslig översyn

SOU 2002:18 Personlig integritet i arbetslivet, Bilaga 2

SOU 2003:99 Ny sekretesslag. Huvudbetänkande av offentlighets- och sekretesskommittén

SOU 2004:20 Genetik, integritet och etik

SOU 2004:6 Översyn av personuppgiftslagen

SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten – Kartläggning och analys

SOU 2007:76 Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning

SOU 2008:3 Skyddet för den personliga integriteten

SOU 2008:125 En reformerad grundlag

Internet

Myndigheten för radio och tv: <http://www.rtvv.se/se/Internet/> Hämtat den 7 november 2010

DI:s hemsida med svar på allmänna frågor: <http://www.datainspektionen.se/fragor-och-svar/> Hämtad den 8 november 2010

PO:s och PON:s historia: <http://www.po.se/historia> Hämtad den 8 november 2010

Etiska regler för press, TV och radio: <http://www.po.se/regler/pressetiska-regler> Hämtad den 8 november 2010

Medieintresset gränsar till ofredande:

<http://www.sydsvenskan.se/malmo/article1292606/Mediaintresset-gransar-till-ofredande.html> Hämtad den 12 november 2010

WORLDnews: <http://wn.com/laserturken> Hämtad den 12 november 2010

Public-service <http://www.radiotjanst.se/sv/Public-service/> Hämtad den 25 november 2010

Otryckt material

Dnr. AA 179-22169/09 Hemställan till Datainspektionen för förhandskontroll enligt 41 § PuL och 2 § PDL. Datainspektionens arkiv.

Dnr. 20440/2010 Hemställan – ändring i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. Socialstyrelsens arkiv.

Dnr. 40-1158/2009 Tillhandahållande av uppgifter i HOSP-registret på internet – begäran om samråd. Socialstyrelsens arkiv.

Dnr. 901-2009, Anmälan om förhandskontroll enligt 2 § polisdataförordningen (1999:81). Polismyndigheten Skåne arkiv.

Dnr. RA 188-6854/09. Rikspolisstyrelsens yttrande till Riksdagens ombudsmän, av den 26 februari 2010. Rikspolisstyrelsens arkiv.

Dnr. AA 799-33905/09 Polismyndigheten i Skåne yttrande till Riksdagens ombudsmän, av den 6 november 2009. Polismyndigheten Skåne arkiv.

Dnr. 1525-2009, Samråd om polisens publicering av bilder på okända gärningsmän på internet. Datainspektionens arkiv.

Dnr. 177-2009, Samråd om tillhandahållande av uppgifter i HOSP-registret i internet. Datainspektionens arkiv.

Dnr. 4787-2009 Remiss från Riksdagens ombudsmän med en begäran om att Polismyndigheten i Skåne ska yttra sig över JO anmälan. Riksdagens ombudsmän arkiv.

Dnr. 4787-2009 av den 27 augusti 2009. Ingiven av Emelie Rehnqvist, c/o Vidare Eriksson Kanslivägen 7, 146 37 Tullinge. Riksdagens ombudsmän arkiv.

Saknr. 463-1 Publicering av bilder från övervakningskameror över för brott misstänkta personer på Internet. Polismyndigheten Skåne arkiv.

Rättsfallsförteckning

NJA 1993 s. 553

Dom 2003-08-28 i mål nr 5033-03 av Kammarrätten i Stockholm

Case of Sciacca v. Italy (Application no 50744/99 ECHR 2005)
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Sciacca%20%7C%20v.%20%7C%20Italy&sessionid=60057763&skin=hudoc-en> Hämtad den 4 oktober 2010

JO 1995/96 s. 112 Kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av ett en s.k. larmbåge gett utslag.

JO 1993/94 s. 464 Fråga om socialförvaltnings möjlighet att till polismyndighet lämna ut en uppgift angående misstanke om brott i de fall brottet riktat sig mot ett intresse inom socialförvaltningens eget verksamhetsområde.

JO 4787-2009 Polisens internetpublicering av bilder från övervakningskameror