



Polismyndighetens behandling av personuppgifter i det digitala referensbiblioteket över barnpornografiska framställningar

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat om Polismyndighetens behandling av personuppgifter i det digitala referensbiblioteket över barnpornografiska framställningar är förenlig med polisdatalagens bestämmelser. Granskningen har bestått i att Polismyndigheten besvarat ett antal frågor från nämnden.

Nämnden bedömer att behandlingen av personuppgifter i referensbiblioteket i huvudsak sker i enlighet med bestämmelserna i polisdatalagen.

Polismyndighetens påstående om att framställningarna i referensbiblioteket behövs till gallringsfristens utgång får i normalfallet godtas. Nämnden förutsätter dock att Polismyndigheten gallrar personuppgifter som av misstag eller av något annat skäl felaktigt registrerats i referensbiblioteket. Detsamma gäller framställningar som inte längre behövs för det angivna ändamålet.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND.....	3
2.1 Referensbiblioteket	3
2.2 Syftet med granskningen.....	3
2.3 Rättsliga utgångspunkter.....	4
3. UTREDNINGEN.....	6
3.1 Genomförande.....	6
3.2 Polismyndighetens svar	6
4. NÄMNDENS BEDÖMNING	8
4.1 Inledning	8
4.2 Ändamål.....	8
4.3 Antalet användare	9
4.4 Särskilda upplysningar.....	9
4.5 Känsliga personuppgifter.....	10
4.6 Gallring	10
4.7 Sammanfattning	10
5. BESLUT	10

2. BAKGRUND

2.1 Referensbiblioteket

Regeringen beslutade den 18 september 1997¹ med stöd av då gällande datalag (1973:289) att det hos dåvarande Rikspolisstyrelsen (RPS) skulle inrättas och föras ett personregister med namnet Digitalt referensbibliotek över barnpornografiska framställningar (nedan kallat referensbiblioteket). Enligt beslutet ska referensbiblioteket innehålla barnpornografiska framställningar som tagits i beslag och får innehålla barnpornografiska framställningar som överlämnats av utländsk brottsutredande myndighet. Referensbiblioteket får även innehålla uppgifter om var framställningen tagits i beslag. Ändamålet med referensbiblioteket är enligt beslutet att utföra bildanalys i brottsutredningar samt att bistå utländska brottsutredande myndigheter med uppgifter om bildanalys i brottsutredningar.

Efter att den gamla polisdatalagen (1998:622) trädde i kraft beslutade RPS att behandlingen av personuppgifter i referensbiblioteket skulle ske inom ramen för en s.k. särskild undersökning. Enligt beslutet skulle den särskilda undersökningen utgöra ett komplement till regeringens tillstånd. Av beslutet framgår vidare att för att bekämpa den allvarliga brottsliga verksamhet som döljs bakom barnpornografiska bilder krävs också möjlighet att registrera personuppgifter avseende berörda personkategorier såsom producent, förövare, distributör, innehavare, offer och övriga närvarande. Ändamålet med behandlingen var enligt beslutet bl.a. att förhindra och upptäcka organiserade och brottsliga nätverk som genom sin organisation producerar och distribuerar barnpornografiska bilder. Den särskilda undersökningen förlängdes kontinuerligt och avslutades i november 2014. Efter det att den särskilda undersökningen upphörde att gälla fattades inte något nytt beslut rörande behandlingen av uppgifterna i referensbiblioteket. Uppgifterna har sedan dess behandlats med stöd av den nya polisdatalagen (2010:361) (PDL).²

2.2 Syftet med granskningen

Nämndens granskning har syftat till att kontrollera vilka åtgärder Polismyndigheten har vidtagit för att behandlingen av personuppgifter i referensbiblioteket ska vara förenlig med polisdatalagens bestämmelser. Följande frågor har stått i fokus för nämndens granskning.

¹ Dnr Ju 97/3061.

² PDL trädde i kraft den 1 mars 2012. Enligt övergångsbestämmelserna till PDL tillämpades gamla polisdatalagen till utgången av 2014 på behandling av personuppgifter i en särskild undersökning som hade beslutats före ikraftträdandet av PDL.

- Behandlas känsliga personuppgifter endast när det är absolut nödvändigt som komplement till annan behandling?
- Är tillgången till personuppgifter begränsad till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter?
- Framgår det närmare ändamålet med behandlingen tillräckligt tydligt?
- Framgår det tillräckligt tydligt vilka personer som inte är misstänkta?
- Gallras personuppgifter i rätt tid?

2.3 Rättsliga utgångspunkter

Behov och ändamål

En grundläggande förutsättning för att personuppgifter ska få behandlas enligt polisdatalagen är att de behövs i polisens brottsbekämpande verksamhet (2 kap. 7 § PDL).

Personuppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (närmare ändamål). Fler uppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till dessa närmare ändamål får inte behandlas (2 kap. 2 § första stycket 3 PDL och 9 § första stycket c och f personuppgiftslagen [1998:204]).

Det närmare ändamålet ska framgå genom en särskild upplysning eller på något annat sätt när personuppgifter är gemensamt tillgängliga (3 kap. 3 § första meningen PDL). En särskild upplysning behövs endast i de fall där förhållandet inte redan framgår av omständigheterna. Det ska vara tydligt för vilket slag av brott eller brottslig verksamhet som behandlingen sker. Vid behandling av uppgifter i bildupptagningar framgår det i regel klart av sammanhanget varför uppgiften behandlas.³ Vidare framgår det normalt av omständigheterna för vilket ändamål uppgifterna behandlas i särskilt avgränsade system. Det väsentliga är att den som får del av personuppgifter inom polisen ska veta varför uppgifterna behandlas.⁴

För att en personuppgift ska få behandlas måste det alltid finnas ett konkret behov av uppgiften. Behovet måste svara mot det närmare ändamålet med behandlingen. Om det inte finns ett konkret behov av att behandla en viss uppgift, får den inte samlas in.

Tillgången till personuppgifter

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (2 kap. 11 § första stycket PDL).

³ Prop. 2009/10:85 s. 339 f.

⁴ A. prop. s. 147.

Gemensamt tillgängliga uppgifter

I underrättelseverksamhet får uppgifter som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet göras gemensamt tillgängliga, om den misstänka verksamheten innefattar brott för vilket är föreskrivet ett års fängelse eller däröver eller sker systematiskt (3 kap. 2 § första stycket 1 PDL).

Uppgifter som förekommer i ett ärende om utredning eller beivrande av brott får, oberoende av brottets eller brottens straffskala, göras gemensamt tillgängliga (3 kap. 2 § första stycket 3 PDL).

Uppgifter som behövs för att fullgöra vad som följer av internationella åtaganden får göras gemensamt tillgängliga om det krävs för att den aktuella förpliktelsen ska kunna fullgöras (3 kap. 2 § första stycket 4 PDL).

Personuppgifter är gemensamt tillgängliga om ett flertal personer har möjlighet att ta del av dem eller om avsikten är att uppgifterna ska vara åtkomliga för en i förväg obestämd krets.⁵

Misstankemärkning

Om en uppgift som är gemensamt tillgänglig avser en person som inte är misstänkt för brott, eller för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet, ska det genom en särskild upplysning eller på annat sätt alltid framgå att personen inte är misstänkt (3 kap. 4 § första stycket PDL). Enskilda uppgifter i bildupptagningar behöver inte förses med en särskild upplysning om det framgår av sammanhanget att en på bild synlig person inte är misstänkt.⁶

Känsliga personuppgifter

Uppgifter om en person får inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv (känsliga personuppgifter) (2 kap. 10 § första stycket PDL). Det är alltså inte tillåtet att föra register över eller på annat sätt göra anteckningar om enskilda enbart på den grunden att de utifrån något i paragrafen angivet förhållande kan hänföras till en viss kategori av människor.⁷

Om uppgifter om en person behandlas på en annan grund får de dock kompletteras med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen (2 kap. 10 § andra stycket PDL). Under utredning av ett sexualbrott kan det t.ex. vara befogat att anteckna uppgifter om någon av de misstänkta sexualliv. Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i begreppet

⁵ Prop. 2009/10:85 s. 334 f.

⁶ A. prop. s. 149 f.

⁷ A. prop. s. 325.

”absolut nödvändigt” måste behovet av att göra sådana kompletteringar prövas noga i det enskilda ärendet.⁸

Gallring

Skildringar av barn i det digitala referensbiblioteket över barnpornografiska framställningar får behandlas efter utgången av den tid som anges i 3 kap. 10 och 11 §§ PDL om behandlingen är nödvändig för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott mot barn enligt 4 kap. 1 a §, 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken (det vill säga människohandel, sexualbrott respektive barnpornografibrott). Uppgifterna ska gallras senast 40 år efter det att de infördes i referensbiblioteket (26 § polisdataförordningen [2010:1155]) (PDF). Personuppgifter ska dock alltid gallras om det inte längre finns behov av dem (2 kap. 12 § första stycket PDL).

3. UTREDNINGEN

3.1 Genomförande

Polismyndigheten har skriftligen fått besvara frågor om behandlingen av uppgifter i referensbiblioteket avseende bl.a. ändamål, behörighetstilldelning, behandlingen av känsliga personuppgifter, misstankemärkning, särskilda upplysningar samt gallringsrutiner.

3.2 Polismyndighetens svar

Polismyndigheten har sammanfattningsvis anfört följande.

Behov och ändamål

Referensbiblioteket består av dokumenterade sexuella övergrepp och miljöbilder. Det används endast för identifiering av utsatta barn/målsägande och misstänkta förövare samt för lokalisering av brottsplatser. Sådan identifiering och lokalisering kan vara behövlig såväl för att förebygga, förhindra och upptäcka barnpornografisk brottslig verksamhet, som för att utreda konkreta misstankar om sådan brottslig verksamhet. Vidare behövs referensbiblioteket för att fullgöra internationella åtaganden avseende barnpornografiskt identifieringsarbete. Personuppgifterna i referensbiblioteket behandlas således för samtliga ändamål i 2 kap. 7 § PDL. Även om de närmare ändamålen styrs av nuvarande lagstiftning har ändamålen enligt regeringsbeslutet och besluten om den särskilda undersökningen varit fortsatt vägledande.

Varje barnpornografisk framställning kan vid olika tillfällen användas för endera av de ovan angivna ändamålen. Det går inte att på förhand specificera

⁸ Prop. 2009/10:85 s. 325.

för vilket av dessa behandlingen sker, utan det är mot samtliga ändamål som behovet av behandlingen ska ses. I anslutning till framställningen finns därför ingen information om för vilket närmare ändamål den behandlas.

Tillgången till personuppgifter

15 specialutbildade tjänstemän vid it-brottssektionen har tillgång till referensbiblioteket. Dessa personer arbetar med ärenden rörande sexuella övergrepp mot barn och utför identifiering av målsägande och misstänkta förövare. Behörighet ges till personer med särskild utbildning och som har behov av uppgifterna för att fullgöra sina arbetsuppgifter. Rutinerna är att chefen för it-brottssektionen fortlöpande kontrollerar behörigheter, anmäler tillägg och borttagande av personer.

Gemensamt tillgänglig uppgiftssamling

Referensbiblioteket är gemensamt tillgängligt för de 15 behöriga användarna. Samtliga uppgifter har samband med misstänkt brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller därutöver och får därmed göras gemensamt tillgängliga. Uppgifterna får också göras gemensamt tillgängliga på den grunden att de behövs för att fullgöra vad som följer av internationella åtaganden.

Misstankemärkning

Av de dokumenterade sexuella övergreppen på bilder och i filmer framgår tydligt av sammanhanget vilka som är misstänkta förövare respektive utsatta barn. Det är därför inte nödvändigt att varje enskild uppgift förses med en särskild upplysning.

Behandlingen av känsliga personuppgifter

De barnpornografiska framställningarna är bevis på sexualbrott och visualiserar således förövarens sexualliv. Uppgifterna behandlas utifrån det dokumenterade brottet och någon övrig information om personens sexualliv finns inte i referensbiblioteket. Det finns inga särskilda rutiner avseende behandlingen av känsliga personuppgifter och något sådant behov har aldrig framkommit. När förutsättningar finns för att tillföra referensbiblioteket en framställning så anses det alltid absolut nödvändigt att behandla vilka känsliga personuppgifter som helst som skulle kunna innefattas i framställningen.

Bevarande och gallring av personuppgifter

I enlighet med bestämmelsen i polisdataförordningen jämte regeringsbeslutet har gallringsfristen bestämts till 40 år efter det att uppgifterna fördes in i referensbiblioteket. Gallring kommer således att börja ske i referensbiblioteket först år 2037. Det finns inte omständigheter som kan föranleda en förtida gallring, inte ens om en domstol vid en prövning skulle anse att vissa bilder inte skulle vara barnpornografiska. Anledningen till detta är dels att

Polismyndigheten inte får återkoppling om vilka specifika bilder som en domstol har bedömt på annat sätt, dels på grund av att bedömningen utifrån vissa kriterier är personlig. Vad gäller det senare finns flera exempel på framställningar som i en utredning har bedömts som barnpornografiska i domstol och där samma framställning bedömts på motsatt sätt av domstol i en annan utredning.

Det är vidare viktigt att ha i åtanke att de barnpornografiska framställningarna som huvudregel alltid kommer att finnas kvar på internet och ständigt påträffas i brottsutredningar, långt efter att eventuell identifiering är gjord. Miljöbilder bör heller inte gallras tidigare än vad som är föreskrivet eftersom återfall inom den aktuella brottskategorin är hög och miljöbilderna kan vara nyckeln till att identifiera en förövare eller brottplats på nytt. Genom att behålla de barnpornografiska framställningarna och miljöbilderna ända till gallringsfristens utgång kan Polismyndigheten snabbt sälla bort identifierade barn och förövare i såväl nationella som internationella utredningar och fokusera utredningsresurser i den brottsbekämpande verksamheten på de som är oidentifierade. Det ska dock framhållas att viss gallring skedde i referensbiblioteket i samband med att den särskilda undersökningen avslutades i november 2014 och informationen överfördes för behandling med stöd av nya polisdatalagen.

4. NÄMNDENS BEDÖMNING

4.1 Inledning

Referensbiblioteket skiljer sig från andra uppgiftssamlingar som Polismyndigheten använder i den brottsbekämpande verksamheten genom att inrättandet beslutades av regeringen. Vidare består uppgifterna i referensbiblioteket nästan uteslutande av bilder och filmer av synnerligen integritetskänslig art. Trots referensbibliotekets särskilda innehåll och användningsområde gäller polisdatalagens allmänna bestämmelser, utom i den del som gäller gallring. Med hänsyn till uppgiftssamlingens särart kan nämndens nedanstående bedömningar inte läggas till grund för några generella slutsatser.

4.2 Ändamål

Vilka uppgifter som *tillförs* referensbiblioteket styrs fortfarande av det ursprungliga regeringsbeslutet. I uppgiftssamlingen finns således barnpornografiska framställningar och miljöbilder som har tagits i beslag eller som överlämnats av utländsk brottsutredande myndighet. Enligt regeringsbeslutet är ändamålet med referensbiblioteket att utföra bildanalys i brottsutredningar samt att bistå utländska brottsutredande myndigheter med

uppgifter om bildanalys i brottsutredningar. Enligt besluten om den särskilda undersökningen utvidgades ändamålet till att även omfatta behandling av uppgifter i underrättelseverksamhet, dvs. för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.

Efter det att den särskilda undersökningen upphörde att gälla i november 2014, fattades inget nytt beslut om behandling av uppgifterna i referensbiblioteket. Därefter gäller följaktigen bestämmelserna i polisdatalagen för behandlingen. Polismyndigheten har framfört att det ursprungliga regeringsbeslutet och besluten rörande den särskilda undersökningen fortfarande är vägledande för vilka ändamål personuppgifterna behandlas.

Referensbiblioteket används endast för identifiering av utsatta målsägande och misstänkta förövare samt för lokalisering av brottsplatser. Sådan identifiering sker i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka barnpornografisk brottslig verksamhet, för att utreda konkreta misstankar om sådana brott, samt för att fullgöra internationella åtaganden.

Nämnden bedömer att uppgiftssamlingens ändamål, som får anses framgå av det ursprungliga regeringsbeslutet och de tidigare besluten rörande den särskilda undersökningen, är berättigade. Nämnden noterar också att gallringsbestämmelsen i polisdataförordningen tar sikte på uppgifter som behandlas i underrättelseverksamheten, dvs. inte för de ändamål som anges i regeringsbeslutet. Mot bakgrund av referensbibliotekets särskilda innehåll och användningsområde får ändamålen också anses tillräckligt preciserade.

4.3 Antalet användare

Nämnden noterar att antalet användare av referensbiblioteket är 15 personer. Nämnden finner inte anledning att ifrågasätta att dessa personer har ett behov av uppgifterna i uppgiftssamlingen för att fullgöra sina arbetsuppgifter.

Antalet användare av referensbiblioteket innebär att uppgiftssamlingen är gemensamt tillgänglig i polisdatalagens mening. Med hänsyn till att uppgifterna i olika skeden antingen har samband med allvarlig brottslig verksamhet, förekommer i utredningsverksamhet eller behövs för att fullgöra internationella åtaganden får uppgifterna göras gemensamt tillgängliga.

4.4 Särskilda upplysningar

Att referensbiblioteket är gemensamt tillgängligt innebär att det genom särskilda upplysningar eller på något annat sätt ska framgå *dels* för vilket närmare ändamål uppgifterna behandlas, *dels* vilka personer som inte är misstänkta. Eftersom referensbiblioteket är en uppgiftssamling med ett särskilt avgränsat innehåll framgår det tillräckligt tydligt av sammanhanget för vilket

närmare ändamål uppgifterna behandlas. Det torde också i de allra flesta fallen framgå vilka personer som är misstänkta förövare respektive utsatta barn. Nämnden bedömer således att det i normalfallet inte finns behov av särskilda upplysningar i referensbiblioteket.

4.5 Känsliga personuppgifter

Med hänsyn till karaktären av uppgifter i referensbiblioteket får de känsliga personuppgifter som framgår av framställningarna som regel anses vara absolut nödvändiga, under förutsättning att uppgifterna överhuvudtaget får behandlas i referensbiblioteket.

4.6 Gallring

Polismyndigheten har uppgett att det för att förebygga, förhindra och upptäcka angiven brottslighet är nödvändigt att behandla samtliga framställningar i referensbiblioteket intill utgången av den 40-åriga gallringsfristen. Det finns enligt myndigheten inte några omständigheter som kan föranleda gallring dessförinnan, inte ens om en domstol vid en prövning skulle anse att vissa bilder inte är barnpornografiska.

Polismyndighetens påstående om att framställningarna behövs till gallringsfristens utgång får i normalfallet godtas. Nämnden förutsätter dock att Polismyndigheten gallrar personuppgifter som av misstag eller av något annat skäl felaktigt registrerats i referensbiblioteket. Detsamma gäller framställningar som inte längre behövs för ändamålen med uppgiftssamlingen. Om en domstol hävt beslaget av en bild eller film på grund av att materialet inte befunnits vara barnpornografiskt, föreligger inte lägre förutsättningar att behålla bilden eller filmen i referensbiblioteket.

4.7 Sammanfattning

Nämnden bedömer sammanfattningsvis att behandlingen av personuppgifter i referensbiblioteket i huvudsak sker i enlighet med bestämmelserna i polisdatalagen.

5. BESLUT

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Sigurd Heuman

I avgörandet har deltagit: Sigurd Heuman (ordförande), Barbro Thorblad, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Zayera Khan, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Karin Tollbäck

Expedition till:

Polismyndigheten, Rättsavdelningen, enheten för rättslig styrning och stöd
(dnr A278.368/2015)

Kopia för kännedom till:

Datainspektionen
