

## Polisen har utan att det fanns rättslig grund för det överlämnat en misstänkts identitetsuppgifter som omfattades av sekretess till en biljettkontrollant

**Beslutet i korthet:** En ordningsvakt gjorde ett s.k. envarsgripande av en kvinna som misstänktes ha rest med en spårvagn utan giltig biljett. Poliserna som kom till platsen upphävde gripandet men beslutade att kroppsvisitera kvinnan för att fastställa hennes identitet. Identitetsuppgifterna användes för att göra slagningar i polisens register. Poliserna lämnade också över kvinnans namn och personnummer till en biljettkontrollant för att denne skulle kunna utfärda en tilläggsavgift.

JO konstaterar att kvinnans identitetsuppgifter förekom i ett sammanhang där Polismyndighetens verksamhet syftade till att utreda eller beivra brott och att de omfattades av sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket 4 offentlighets- och sekretesslagen. JO konstaterar också att det saknades stöd i författning för att lämna ut uppgifterna till biljettkontrollanten. Polismyndigheten kritiseras för att uppgifterna ändå lämnades ut.

I beslutet kritiserar JO också Polismyndigheten för att det, utan att det fanns rättslig grund för det, genomfördes en kroppsvisitation och för brister i dokumentationen.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 9 maj 2019 förde AA fram klagomål mot bl.a. två poliser och uppgav i huvudsak följande. I samband med att hon åkte spårvagn kontrollerade väktare hennes biljett. Väktarna påstod att hon inte hade en giltig biljett och tog tag i henne. Hon blev rädd och försökte springa ifrån väktarna, men de kom i fatt och satte handfängsel på henne. Två poliser kom till platsen och undersökte hennes väska och lämnade över hennes legitimation till en väktare som därefter utfärdade en tilläggsavgift. Efter det avlägsnade polisen henne till en annan plats.

AA framförde även synpunkter på polisernas bemötande av henne och deras användning av våld.

### Utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att yttra sig över vad AA hade uppgett i anmälan om att polisen undersökte hennes väska och lämnade över hennes

legitimation till väktaren. Myndigheten uppmanades också att yttra sig över hur ingripandet dokumenterats.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att ha gett de berörda befattningshavarna samt lokalpolisområdeschefen i Norrköping och regionpolischefen i polisregion Öst tillfälle att lämna synpunkter. Yttrandet kom in till JO den 7 november 2019.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för den händelserapport som upprättats vid regionledningscentralen (RLC) i Linköping.

Samtal inkom till RLC på eftermiddagen den 8 maj 2019 där det framgick att en person inte ville betala för en spårvagnsbiljett och att personen med anledning av detta försökt springa ifrån ordningsvakten och biljettkontrollanten. Händelsen ägde rum vid Ringdansen centrum i Norrköping. Personen omhändertogs efter en kortare språngmarsch av ordningsvakten som lade ner henne på marken och belade henne med handfängsel. Av händelserapporten framgår att den aktuella personen är AA. En polispatrull beordrades till platsen och av händelserapporten framgår att AA kontrollerades och avlägsnades. Det anges även att biljettkontrollanten erhöll den information som behövdes för att kunna skriva en bot avseende tilläggsavgift. AA fortsatte att ”härja”, varpå polispatrullen beslutade sig för att avlägsna AA till andra sidan centrumet.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från berörda befattningshavare i de delar jag har valt att granska.

När CC och DD kom till platsen såg de att en ordningsvakt höll fast en person på marken och de övertog hanteringen varpå personen fortsatte kränga med kroppen samt försökte sparkas. De försökte prata med AA och få information om hennes namn men hon vägrade uppge det. Polismännen bedömde att kvinnan gjort sig skyldig till ringa bedrägeri enligt 9 kap. 2 § brottsbalken. Då kvinnan var okänd och vägrade uppge sina personuppgifter genomfördes en kroppsvisitation med stöd av 19 § polislagen för att kunna fastställa hennes identitet. I AA:s väska anträffades en identitetshandling. CC och DD överlämnade därefter uppgift om AA:s namn och personnummer till biljettkontrollanten i syfte att denne skulle kunna utfärda en tilläggsavgift. Slutligen vidtogs en bedömning att rapporteftergift skulle lämnas. Bedömningen grundades på att brottet var av enkel beskaffenhet, och föregicks av registerslagningar på AA.

Enligt CC bar AA handfängsel under ”några minuter” från det att han och DD övertog ingripandet från ordningsvakten. Under tiden prövade de om beslutet om fängsel skulle bestå eller inte. CC och DD försökte förklara för AA att hon skulle lugna ned sig och efter en stund gav det effekt. De tog av AA handfängslen och hon kunde visa upp sin biljett via mobiltelefonen. Biljettkontrollanten kunde då konstatera att biljetten aktiverats först efter att kontrollen påbörjats. Biljettkontrollanten hanterade därefter kontrollavgiften och en diskussion uppstod mellan AA och biljettkontrollanten.

---

CC och DD har uppgett att dokumentationen på händelserapporten är bristfällig. De minns inte den exakta hanteringen av avrapporteringen och kan därmed inte ange om de varit ottydliga i avrapporteringen till RLC eller om RLC missat att dokumentera de beslut som fattades. Vidare har blanketten om ordningsvaktens beläggande av fängsel inte upprättats, vilket är beklagligt. Enligt uppgift från CC dokumenteras rapporteftergift vanligtvis i händelserapporter. CC har även angett att han var förman vid det aktuella ingripandet.

Därutöver framgick av en bilaga till Polismyndighetens yttrande bl.a. att CC på fråga från myndigheten uppgett att ordningsvaktens envarsgripande hävdades i samband med att de anlände och fick information från vakten och biljettkontrollanten om vad som hade hänt.

Efter att ha redogjort för de synpunkter som lokalpolisområdeschefen och regionpolischefen lämnat redovisade Polismyndigheten följande rättslig reglering.

#### **Kroppsvisitation i syfte att säkerställa identitet**

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp samt mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Skyddet kan enligt 2 kap. 20 § regeringsformen begränsas genom lag.

Av 19 § första stycket 2 polislagen framgår att en polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon får i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig för att hans identitet ska kunna fastställas. Kroppsvisitation får ske när det behövs för att identiteten hos den mot vilken ingripandet görs ska kunna fastställas. Vid en kroppsvisitation som görs i identifieringssyfte kan det bli fråga om att granska exempelvis körkort eller annan legitimation som den omhändertagne för med sig. Om det med hänsyn till situationen eller den omhändertagne skulle anses omotiverat att genomföra en kroppsvisitation i identifieringssyfte bör sådan inte vidtas. Ett konkret exempel då det mer sällan är motiverat att vidta en kroppsvisitation är då en person endast ska avlägsnas (Berggren & Munck, Polislagen, september 2019 Zeteo, kommentar till 19 § första stycket).

Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får kroppsvisitation göras enligt 28 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att bl.a. utvärdera omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen om brottet. Definitionen av kroppsvisitation framgår av tredje stycket i samma paragraf. Denna definition är uttömmande och ska tillämpas även vid kroppsvisitation enligt speciallagstiftning såsom polislagen (prop. 1993/94:24 s. 80). Kroppsvisitation kan innebära en undersökning av kläder och annat som någon har på sig. I detta ingår även undersökning av exempelvis väskor och andra föremål personen har med sig. Det saknar betydelse om exempelvis en väska är tillstängd, en sådan undersökning omfattas således av en kroppsvisitation (Berggren & Munck, Polislagen, september 2019 Zeteo, kommentar till 19 §).

#### **Dokumentationskrav vid beslut om avisande, avlägsnande och kroppsvisitation**

Av 27 § polislagen framgår att det ska föras protokoll över ingripanden som innebär att någon avisas eller avlägsnas. Vidare ska det föras protokoll över en husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen. Av protokollet ska framgå vem som har fattat beslutet om åtgärden, grunden för beslutet och när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid detta. Beslutsfattaren har ansvaret för att ett protokoll upprättas när det gäller uppgifterna om beslutet. I övrigt ligger ansvaret för dokumentationen på den som är att anse som förman vid ingripandet.

I 3 och 4 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:12, FAP 100-2) anges att ett särskilt formulär ska användas vid husrannsakan och liknande åtgärder samt vid ingripanden som innebär att någon avisas eller avlägsnas. Om en lokal rutin uppfyller lagstiftningens krav på protokollering får dock den rutinen användas.

När polisen utför en kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen utan att omhänderta föremål finns det i och för sig ingen lagstadgad skyldighet att dokumentera åtgärden, dock framgår det av FAP 100-2 att dokumentation bör ske. JO har i beslut den 18 september 2009, dnr 1902-2008, anfört att det ur bl.a. kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är lämpligt att en kroppsvisitation med stöd av polislagen dokumenteras, oavsett om något föremål omhändertas eller inte.

#### **Utlämnande av uppgifter**

Namn och personnummer på en person som har begått ett brott omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket 4 offentlighets- och sekretesslagen. Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i annan verksamhet [*än den som anges i punkterna 1–3 i samma stycke; JO:s anm.*] som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av Polismyndigheten. Bestämmelsen innebär att det gäller en presumtion för sekretess. Att någon är misstänkt för brott är alltså normalt en så känslig uppgift att den omfattas av sekretess.

Av 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt lagen inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i annan lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

#### **Frågan om rättsligt stöd för beslut om kroppsvisitation**

Av de berörda befattningshavarnas redogörelse framgår att kroppsvisitationen av AA genomfördes med stöd av 19 § första stycket 2 polislagen för säkerställande av identitet då hon vägrat uppge sina personuppgifter trots flera uppmaningar om det. Vid kroppsvisitationen genomsöktes hennes väska, varvid identitetshandlingar hittades. Att söka igenom en väska i samband med en kroppsvisitation är i och för sig förenligt med ovan angivna bestämmelse. För att beslut om kroppsvisitation enligt 19 § första stycket 2 polislagen ska kunna fattas krävs dock att personen med laga stöd berövas friheten eller avlägsnas av polisman.

Av händelserapporten och övriga handlingar i ärendet går inte att klargöra om polismännen övertog gripandet av AA. När kroppsvisitationen verkställdes hade frågan om avlägsnande ännu inte aktualiserats. AA var enligt uppgift från polismännen inte heller omhändertagen enligt polislagen. Det står därför klart att förutsättningar för att kroppsvisitera AA enligt 19 § första stycket 2 polislagen vid det aktuella tillfället endast förelegat om AA var gripen. Enligt Polismyndighetens bedömning kan lagliga förutsättningar för kroppsvisitation enligt 28 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken ha förelegat i detta fall. Det kan dock ifrågasättas om beslut om kroppsvisitation enligt denna bestämmelse hade varit proportionerlig med hänsyn till den aktuella brottsmisstanken.

Det står sammanfattningsvis klart att det inte finns dokumentation som visar att det funnits förutsättningar för att genomföra en kroppsvisitation med stöd av den rättsliga grund som polismännen själva angett. Detta är en brist i ärendet.

#### **Frågan om Polismyndigheten kan lämna ut identitetsuppgifter till tjänsteman som utför avgiftskontroll i syfte att tilläggsavgift ska kunna utfärdas**

CC och DD har överlämnat uppgift om AA:s namn och personnummer till tjänstemannen som utförde avgiftskontroll i syfte att denne skulle kunna utfärda en tilläggsavgift enligt lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik. Enligt 5 § lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik får en resande som vägrar att lösa

biljett eller betala tilläggsavgift avvisas från färdmedlet av en tjänsteman som utför avgiftskontroll och Polismyndigheten är enligt samma bestämmelse skyldig att lämna handräckning för att verkställa sådan avvisning. Varken denna bestämmelse eller annan bestämmelse i lagen ger dock förutsättningar för Polismyndigheten att lämna handräckning i syfte att tilläggsavgift ska kunna utfärdas. Denna bedömning ändras inte av omständigheten att brottsmisstanke uppstått om ringa bedrägeri genom s.k. färdsnyltning eller att det blir fråga om att meddela rapporteftergift.

Uppgifterna om AA:s namn och personnummer omfattades av sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket 4 offentlighets- och sekretesslagen. Det finns inte några sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga i denna situation. Polismyndigheten har, som framgår ovan, inte heller någon uppgiftsskyldighet enligt lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik eller annan liknande författning. Polismyndigheten kan således konstatera att det i en situation som denna saknas lagliga förutsättningar för Polismyndigheten att lämna ut personuppgifter till en tjänsteman som utför avgiftskontroll. Denna bedömning ändras inte av omständigheten att brottsmisstanke uppstått om ringa bedrägeri genom s.k. färdsnyltning eller att förutsättningar att meddela rapporteftergift föreligger.

#### **Dokumentation av ingripandet**

Polismyndigheten kan konstatera att dokumentationen i förevarande fall har brutit bl.a. genom att det inte är tydligt vilka beslut som har fattats med anledning av ingripandet mot AA. Vidare saknas dokumentation om grunden för beslutet. Det slutliga ansvaret att kontrollera uppgifterna i avrapporteringen har ålegat polisassistent CC som vid ingripandet hade rollen som förman i förhållande till ordningsvakten och polisassistent DD.

Polismyndigheten anser att det ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att samtliga omständigheter som legat till grund för ett ingripande redovisas och att de återges korrekt. Det får inte råda några tvivel om varför ett polisingripande görs. Särskilt angeläget är detta när ingripandet medför en inte obetydlig integritetskränkning. Den information som i detta fall framgår av den upprättade händelserapporten uppfyller inte dessa krav. Polismyndigheten konstaterar att det är en klar brist att samtliga beslut och omständigheter som lades till grund för beslutet gentemot AA inte dokumenterades.

#### **Avslutande synpunkter**

Det som kommit fram visar att det finns anledning att informera och utbilda poliser för att förbättra kunskapen om förutsättningarna för att ingripa i liknande situationer. Polismyndigheten avser att följa upp frågan. Det finns även anledning att understryka vikten av att omsorgsfullt dokumentera grunderna för polisingripanden.

#### **Rättsliga utgångspunkter**

Den rättsliga reglering som Polismyndigheten har redogjort för är relevant i sammanhanget, men det finns anledning att nämna följande om aktuell straffrättslig reglering och om s.k. envarsgripanden.

Den som utan att göra rätt för sig tillgodogör sig en transport som tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning döms för ringa bedrägeri till böter eller fängelse i högst sex månader (se 9 kap. 2 § andra stycket brottsbalken).

Om den som har begått brott på vilket fängelse kan följa påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han eller hon gripas av envar. Den gripne ska

skyndsamt överlämnas till närmaste polis. (Se 24 kap. 7 § rättegångsbalken, RB.) Syftet med att den gripne ska överlämnas är att polisen ska kunna ta ställning till om gripandet är berättigat eller inte. Polisen ska alltså pröva om gripandet är befogat och om det ska övertas av polisen. (Se Gunnel Lindberg, Rättegångsbalk [1942:740] 24 kap. 7 §, avsnitt 3.1.4 Förfarandet efter gripandet, Lexino 2019-09-02 [JUNO].)

När det gäller brott för vilket inte är föreskrivet fängelse ett år eller däröver får en polis överta ett envarsgripande bl.a. om den gripne är på sannolika skäl misstänkt för brottet samt är okänd och vägrar uppge namn och hemvist (se 24 kap. 1, 2 och 7 §§ RB). Även om det finns en formell möjlighet att överta gripandet bör dock polisen i enlighet med proportionalitetsprincipen vara alltmer restriktiv med frihetsberövanden ju lindrigare brottet är (se t.ex. JO 2008/09 s. 113).

Om polisen inte övertar gripandet ska den gripne frigges. Om polisen övertar gripandet får polisen i anslutning till ingripandet kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändig för att identiteten ska kunna fastställas (se 19 § första stycket 2 polislagen). Den som gör ett envarsgripande har däremot inte rättslig befogenhet att vidta några åtgärder för att fastställa den gripnes identitet. Den gripne har inte heller någon skyldighet att upplysa den som har gjort gripandet om sin identitet. (Se JO 2000/01 s. 137 och särskilt s. 162 f.)

### **Bedömning**

Jag har inriktat min granskning på vad AA har uppgett i anmälan om att poliserna undersökte hennes väska och lämnade över hennes legitimation till väktare och på hur ingripandet dokumenterades. Jag går därför inte in på AA:s klagomål i övrigt.

Av utredningen framgår att en ordningsvakt och en biljettkontrollant misstänkte att AA reste med en spårvagn utan giltig biljett. Sedan de tre klivit av spårvagnen försökte AA springa ifrån ordningsvakten och biljettkontrollanten. Ordningsvakten sprang efter och stoppade AA, belade henne med handfängsel och tog kontakt med polisen. Ordningstvaktens ingripande mot AA var att betrakta som ett envarsgripande på grund av misstanke om ringa bedrägeri som hade stöd i 24 kap. 7 § andra stycket RB.

När polisen kom till platsen överlämnades AA till polisen. Av den dokumentation som upprättades i ärendet framgår inte tydligt vilket beslut polisen då fattade i fråga om gripandet. I utredningen hos JO har dock en av de två berörda poliserna förklarat att envarsgripandet hävdades efter att de fått information om vad som hänt. Jag utgår därför från att polisen inte övertog gripandet av AA. Som situationen såg ut när polisen gick igenom AA:s väska, vilket är att betrakta som kroppsvisitation, var hon alltså inte gripen. Poliserna har inte uppgett att det fanns något behov av att fastställa AA:s identitet för att

genomföra avlägsnandet. Det fanns således inte lagliga förutsättningar att genomföra kroppsvisitationen med stöd av 19 § första stycket 2 polislagen.

Polismyndigheten har lyft fram att kroppsvisitationen kan ha haft stöd i 28 kap. 11 § första stycket RB. Det var dock inte den bestämmelsen som poliserna utgick från, och myndigheten har också ifrågasatt om ett beslut om kroppsvisitation enligt bestämmelsen hade varit proportionerligt. Jag har därför inte anledning att gå in närmare på om 28 kap. 11 § första stycket RB kunde utgöra lagstöd för åtgärden.

Poliserna bedömde att AA gjort sig skyldig till ringa bedrägeri. De sökte igenom AA:s väska och hittade ett identitetskort. Identitetsuppgifterna användes för att göra slagningar i polisens register. Poliserna kunde konstatera att AA inte tidigare hade gjort sig skyldig till liknande brott och det beslutades om en rapporteftergift. Poliserna överlämnade dock också AA:s namn och personnummer till biljettkontrollanten för att denne skulle kunna utfärda en tilläggsavgift enligt lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

AA:s namn och personnummer förekom i ett sammanhang där Polismyndighetens verksamhet syftade till att utreda eller beivra brott. Det stod inte klart att uppgifterna kunde röjas utan att AA led skada eller men. Sekretess gällde därför för uppgifterna enligt 35 kap. 1 § första stycket 4 offentlighets- och sekretesslagen (OSL). En uppgift som omfattas av sekretess får enligt 8 kap. 1 § OSL inte röjas för en enskild om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i lag eller förordning som den lagen hänvisar till. Något sådant stöd i författning för att lämna ut uppgifterna till biljettkontrollanten fanns dock inte.

Jag instämmer därför i Polismyndighetens bedömning att det saknades lagliga förutsättningar att lämna ut uppgifterna till biljettkontrollanten. Jag delar även myndighetens uppfattning att dokumentationen av polisernas ingripande var bristfällig och inte uppfyllde de krav som kan ställas ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt.

Polismyndigheten kritiserar för att det utan att det fanns rättslig grund för det genomfördes en kroppsvisitation enligt 19 § första stycket 2 polislagen och för att sekretessbelagda uppgifter därefter lämnades ut. Polismyndigheten kritiserar också för den bristfälliga dokumentationen.

Avslutningsvis vill jag nämna att jag ser positivt på att Polismyndigheten avser att följa upp frågan om att informera och utbilda poliser för att förbättra kunskapen om förutsättningarna för att ingripa i liknande situationer.

Ärendet avslutas.