

Polisens rätt att fotografera omhändertagna personer

Bakgrund

I slutet av augusti 2002 hölls ett EU-utrikesministermöte ”Partners in Prevention” i Helsingborg. Under mötet uppkom vissa ordningsstörningar bl.a. i samband med en demonstration och en fest anordnad av rörelsen Reclaim the Street. Ordningsstörningarna ledde till att ett stort antal personer omhändertogs.

Anmälan

AA och BB framförde i anmälningar till JO klagomål mot Polismyndigheten i Skåne för händelser som inträffade i samband med poliskommenderingen vid EU-mötet.

AA (dnr 245-2003) anförde bl.a. följande. Fredagen den 30 augusti 2002 blev han omhändertagen av polisen i Helsingborg enligt 13 § polislagen. När han anlände till baksidan av polisstationen ville en polisman fotografera honom med en digitalkamera. AA menade att polisen inte hade befogenhet till detta och att han därför inte hade för avsikt att medverka. Polisen förde då in honom i polishuset och två personer ur arrestpersonalen höll fast hans händer, varefter det togs tre fotografier (ett ansiktsfoto, ett helkroppsfoto framifrån och ett helkroppsfoto bakifrån). Framför honom hölls en skylt med vilket han förmodade var hans personnummer. Därefter placerades han i en cell.

BB (dnr 271-2003) anförde bl.a. följande. Fredagen den 30 augusti 2002 blev hon omhändertagen av polisen i Helsingborg som misstänkt för brott men hon fick inte reda på vilket brott det handlade om. När hon kom in till polisstationen blev hon mot sin vilja fotograferad av polisen. Hon ställdes upp mot en vägg och en polisman höll ett kraftigt grepp om hennes armar, varefter det togs fyra fotografier (ett ansiktsfoto framifrån, ett ansiktsfoto i profil, ett helkroppsfoto framifrån och ett helkroppsfoto bakifrån) med en digitalkamera. Under fotograferingen hölls en skylt framför henne med vad hon förmodade var hennes personnummer. Efter ett förhör kördes hon till en vän som befann sig i närheten. Vänner identifierade henne och därefter släpptes hon.

AA och BB undrade båda om fotograferingen hade stöd i lag och om fotografierna hade sparats i något register.

Utredning

Handlingar om den aktuella poliskommenderingen, arrestantblad, omhändertagandeblad, promemorior och handlingar i ärendet – – – infordrades och granskades. Vidare genomgicks ett beslut om behandling av personuppgifter i särskild undersökning. Muntliga upplysningar inhämtades från polismyndigheten.

I det planeringsdokument som upprättades inför EU-mötet anfördes bl.a. att den teknikansvarige tillsammans med arrestchefen ansvarade för att de gripna fotograferades med digitalkamera och att stor noggrannhet iakttogs, eftersom fotografierna så småningom skulle föras in i en för ändamålet inhandlad dator. På fotografierna skulle ett person- eller buntbandsnummer vara nedtecknat. I handlingarna redogjordes också för den lagstiftning som bedömdes som tillämplig i förhållande till den förväntade arbetsinsatsen. Exempelvis berördes bestämmelserna i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m.

På en cd-romskiva hade lagrats ett antal fotografier av vissa frihetsberövade personer. Av fotografierna framgick att i varje fall två personer hölls fast i armarna när de fotograferades, och på ett fotografi syntes att någon höll personen i fråga i nacken.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande om bl.a. vad som hade framförts i de båda anmälningarna till JO, varvid särskilt skulle anges vem som hade fattat beslutet att de omhändertagna/gripna skulle fotograferas och den rättsliga grunden för fotograferingen.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren CC) kom in med ett remissvar enligt bl.a. följande.

Upplysningar om den rättsliga grunden för fotograferingen

Fotograferingen av AA och BB genomfördes i enlighet med reglerna i polisdatalagen (1998:622) om kriminalunderrättelseverksamhet. Polismyndigheten hade beslutat om en särskild undersökning – – – , som sträckte sig från den 19 mars 2002 till den 31 januari 2003.aktionen i Helsingborg sågs som en förberedelse inför olika aktiviteter. Personer i de autonoma grupperingarna kunde antas planera olika former av allvarlig brottslighet i samband med EU-möten i Sverige och Danmark.

Den särskilda undersökningen var en undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet och fotograferingen av AA och BB innebar insamling och bearbetning av personuppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Ett av syftena med fotograferingen var således att underlätta identifiering av gärningsmän som frihetsberövats genom jämförelse med dokumentation från fältet.

I poliskommenderingen angående EU-mötet Partners in Prevention den 28–30 augusti 2002 i Helsingborg beskrivs på sidan 32 hur fotograferingen skulle gå till. Den teknikansvarige hade tillsammans med arrestchefen ansvaret för fotografe-

ringens genomförande. Stillbilder var för sig i egna filer brändes ner på en CD-skiva och överlämnades till länskriminalavdelningens kriminalunderrättelserotel i Malmö. Fotografierna har aldrig funnits i något register. Bilderna har raderats i enlighet med reglerna härför. – – –

Yttrande

Polismyndigheten anser att AA och BB har fotograferats inom ramen för en av polismyndigheten beslutad särskild undersökning i enlighet med reglerna i polisdatalagen.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 10 december 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen [RF]). En regel om skyldighet att lämna fingeravtryck eller om något därmed jämförbart intrång i den enskildes kroppsliga integritet innebär en begränsning av detta skydd (se SOU 1975:75 s. 358 f.). Av 2 kap. 12 § första stycket RF följer att sådana begränsningar får göras endast genom lag. En skyldighet att underkasta sig fotografering eller någon därmed jämförbar åtgärd utgör i varje fall ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som enligt 8 kap. 3 § RF kräver stöd i lag.

Lagstöd för åtgärder av nu nämnt slag finns i 28 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken (RB). Enligt detta lagrum får den som är anhållen eller häktad underkastas fotografering, tagande av fingeravtryck och annan dylik åtgärd. Andra personer kan under en förundersökning bli föremål för sådana åtgärder under förutsättning att dessa behövs för utredning av ett brott som kan följas av fängelse. Närmare bestämmelser om de åtgärder som avses meddelas enligt paragrafens andra stycke av regeringen. Sådana bestämmelser finns i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen).

I polisdatalagen (1998:622) finns regler om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Lagen innehåller bl.a. särskilda regler om behandling av uppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet. I sådan verksamhet får personuppgifter behandlas endast om en *särskild undersökning* har inletts under ledning av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas (14 §). En särskild undersökning definieras i polisdatalagen som en undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott (3 §).

Genom utredningen har kommit fram att de personer som omhändertogs eller greps och sedan fördes in till polishuset i Helsingborg fotograferades där med digitalkamera. Stillbilderna överfördes därefter till en cd-romskiva. Anmälarna,

som enligt egna uppgifter inte frivilligt medverkade till fotograferingen, har frågat om denna hade stöd i lag och om fotografierna sparats i något register.

Av redogörelsen i det föregående framgår att det i 28 kap. 14 § RB finns bestämmelser som gör det möjligt att under vissa förutsättningar fotografera personer under en förundersökning. Det saknas däremot för närvarande, bortsett från vissa bestämmelser i utlänningslagen (1989:529), uttryckliga regler om polisens användning av handmanövrerade kameror i andra situationer. Buggningsutredningen uttalade i sitt betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46 s. 74) att det står polisen fritt att använda handmanövrerade kameror, antingen de är dolda eller inte; det framhölls emellertid att det inte finns något positivt lagstöd för en sådan åtgärd. Med handmanövrerade kameror avses såväl stillbildskameror som videokameror (se SOU 2003:74 s. 305).

Justitiekanslern har i ett beslut den 23 april 2001 (dnr 1002-00-21) om polisens användning av handmanövrerad kamera för identifiering – berörda personer var inte frihetsberövade – uttalat att gällande regler inte hindrar att stillbilder tas av enskilda personer i samband med en frivillig identitetskontroll. I beslutet uttalas därefter följande.

Det är alltså närmast en lämplighetsfråga om metoden bör utnyttjas. En förutsättning måste emellertid vara att fotograferingen inte genomförs med tvång eller eljest mot den enskildes vilja. En skyldighet för den enskilde att underkasta sig fotografering eller någon annan liknande åtgärd utgör nämligen ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållande som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kräver stöd i lag och några sådana regler har inte meddelats utom såvitt avser fotografering under en förundersökning.

Av det sagda följer att den rättsliga utgångspunkten för det resonemang som redovisas i det följande är att åtgärden att fotografera någon med tvång eller annars mot dennes vilja kräver uttryckligt stöd i lag.

Enligt vad som framgår av utredningen var de personer som fotograferades vid det aktuella tillfället alla frihetsberövade. De var antingen omhändertagna med stöd av 13 § polislagen eller gripna som misstänkta för brott med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser. AA var t.ex. omhändertagen enligt 13 § polislagen medan BB däremot var gripen som misstänkt för skadegörelse. Fotograferingen ingick som ett led i själva frihetsberövandet.

Av utredningen i ärendet framgår att åtminstone två av de fotograferade personerna hölls fast av polisen i samband med fotograferingen. Det är uppenbart att denna fotografering genomfördes med tvång. Vad gäller fotograferingen av de övriga frihetsberövade är det tydligt att man i varje fall inte kan tala om någon reell frivillighet. Jag vill i detta sammanhang erinra om vad Polisrättsutredningen har uttalat om att en polisman som ingriper i myndighetsutövning rent faktiskt ger uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han använder tvång eller inte, och att saken också torde uppfattas på det sättet av den person som ingripandet riktar sig mot och som därför befinner sig i ett sådant underläge att det strängt taget

aldrig kan bli tal om någon egentlig frivillighet (SOU 1995:47 s. 145). Det kan också noteras att polismyndigheten inte i sitt yttrande gjort gällande att de frihetsberövade personerna frivilligt underkastade sig fotograferingen, även om den anförts att det inte finns någonting som visar att BB blev föremål för handgripligt tvång på det sätt som hon påstått i sin anmälan.

Den fråga som då uppkommer är om det fanns lagstöd för att fotografera de frihetsberövade personerna.

Som nyss nämnts var i varje fall en av dessa personer, nämligen BB, gripen som misstänkt för brott. Ett gripandebeslut, dvs. ett beslut om användning av ett straffprocessuellt tvångsmedel, innebär att förundersökning inleds (se t.ex. SOU 1995:47 s. 155 och JO 1993/94 s. 97). Enligt bestämmelserna i 28 kap. 14 § första stycket RB får under en förundersökning fotografi tas också av andra än anhållna eller häktade under förutsättning att åtgärden erfordras för utredning av ett brott som kan följas av fängelse. I detta sammanhang kan nämnas att det i dokumentationen avseende poliskommenderingen anges att de *gripna* skulle fotograferas. Det sägs däremot inte något om fotografering av personer som omhändertagits enligt polislagen.

Man kan på goda grunder ifrågasätta om det var erforderligt för utredningen av det skadegörelsebrott som BB var misstänkt för att hon fotograferades på det sätt som skedde. Det kan vidare konstateras att polismyndigheten inte i något fall har åberopat reglerna i 28 kap. 14 § RB och fingeravtrycksförordningen till stöd för fotograferingen.

Såvitt framgår av de handlingar som varit tillgängliga i ärendet var de frihetsberövade personerna, med undantag av BB, omhändertagna enligt 13 § polislagen. Det finns inte något lagstöd för att fotografera en person med anledning av att han frihetsberövats med stöd av en bestämmelse i polislagen.

Polismyndigheten har i stället som rättslig grund för fotograferingen, som gjordes med digitalkamera, anförts att denna genomfördes inom ramen för en särskild undersökning i enlighet med reglerna i polisdatalagen om kriminalunderrättelseverksamhet. Polisdatalagens tillämpningsområde är emellertid som tidigare nämnts begränsat till att avse behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (1 §). Den kan därför inte lägga fast någon skyldighet för enskilda att lämna uppgifter till polisen eller att på annat sätt medverka i polisens arbete. Härav följer i sin tur att polisdatalagen inte ger polisen rätt att tvångsvis fotografera någon vare sig denne är frihetsberövad eller ej.

I sammanhanget kan påpekas att Polisdatautredningen har föreslagit att användandet av digitala kameror i sig inte bör omfattas av polisdatalagen utan endast den efterföljande bearbetningen av upptagningen (SOU 2001:92 s. 158 f.). Betänkandet är för närvarande föremål för beredning i Justitiedepartementet. Det kan tilläggas att Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) nyligen i sitt

delbetänkande Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen har föreslagit att det införs regler i polislagen om polisens användning av handmanövrerade kameror. Denna reglering föreslås omfatta användning av såväl stillbildskameror som videokameror och tillämpas oberoende av om den teknik som används är analog eller digital (SOU 2003:74 s. 303 f.).

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polisens fotografering av de frihetsberövade personerna inte hade stöd i gällande lagstiftning.

Eftersom polismyndigheten i remissvaret anfört att fotografierna aldrig funnits i något register och att de numera har raderats föranleder anmälarnas fråga i den delen inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.