

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

Initiativ mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning av att identifikationsnumren på vissa polismäns hjälmar inte kunde avläsas i samband med en demonstration

Initiativet

I ärende dnr 2924-2004 framförde AA m.fl. klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning av polisens agerande vid en demonstration den 21 mars 2004. De gjorde bl.a. gällande att vissa polismän hade fällt upp sina nackskydd för att dölja numret på polishjälmens baksida. Till anmälan fogade de en CD-romskiva på vilken fanns en filmsekvens som visade en del av den aktuella händelsen.

Det framkom sedan att en del av det som anmälarna hade ifrågasatt var eller hade varit föremål för utredning vid dåvarande Åklagarmyndigheten i Stockholm. Jag beslutade därför den 27 augusti 2004 med stöd av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att överlämna ärendet till nämnda myndighet för handläggning samt begärde därvid att få ta del av åklagarens beslut och eventuella utredning i ärendet. I enlighet med min begäran överlämnade vice chefsåklagaren BB den 6 oktober 2004 handlingar av vilka bl.a. framgick att han den 4 oktober 2004 beslutat att lägga ned förundersökningen i ärendet.

Mot bakgrund av vad som hade kommit fram i ärendet dnr 2924-2004 om att identifikationsnumren på vissa polismäns hjälmar inte kunde avläsas beslutade jag att ta upp den saken till utredning som ett initiativärende.

Utredning

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO under avsnittet uppvikta nackskydd. Polismyndigheten kom in med följande remissvar jämte ett yttrande från polismästaren CC (här utelämnat).

Inledning

I ärendet har myndigheten inhämtat skriftliga synpunkter från chefen för operativa avdelningen, polismästaren CC och muntliga upplysningar från polisöverintendenten DD, kommenderingschef vid den aktuella insatsen.

Bakgrund

AA m.fl. har anmält Polismyndigheten i Stockholms län till JO med anledning av polisens agerande i samband med en demonstration i Stockholm den 21 mars 2004. I anmälan framkom bl.a. att några polismän vikt upp nackskyddet på sina hjälmar vilket fått till följd att numret på hjälmens baksida inte kunde avläsas. En CD-skiva med en filmsekvens bifogades anmälan.

Rättslig reglering m.m.

Bestämmelser om arbetsgivarens allmänna skyldigheter beträffande krav på arbetsmiljöns beskaffenhet och skyldighet att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall i arbetet finns i 3 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

Bestämmelserna innebär bl.a. att arbetsgivaren tillhandahåller arbetstagarna lämplig skyddsutrustning, t.ex. polishjälm.

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om märkning av polishjälmar (RPSFS 2001:8, FAP 936-3). Enligt den skall, i verksamhet som kräver att polispersonal använder skyddsutrustning, varje hjälm vara försedd med ett unikt identifikationsnummer. Detta nummer är via en särskild förteckning hos polismyndigheten kopplad till bärarens namn.

Syftet med märkningen är enligt FAP 936-3 att lättare kunna identifiera enskilda poliser i sådan verksamhet som kräver användning av skyddsutrustning (4 §).

Märkningen skall bestå av länsbeteckningen och en fyrställig sifferkombination och skall vara anbringad både på hjälmens fram- och baksida (5 §).

Enligt den skrivelse (POL-798-2630/01) som Rikspolisstyrelsen skickade till polismyndigheterna i samband med utfärdandet av föreskriften skall märkningen framtill appliceras med länsbeteckningen ovanför och två siffror på vardera sida om polisemblemet. Baktill skall länsbeteckningen för Polismyndigheten i Stockholms län placeras så att ovan delen av de två ventilationshålerna utgör baslinje. Siffrorna baktill skall placeras med två siffror på vardera sida om det undre ventilationshålet.

I myndighetens tjänsteföreskrift om märkning av polishjälmar enligt FAP 936-3 (TjF 2003:04 936-C) finns vissa närmare bestämmelser om administrationen vad gäller märkningen av polishjälmar och förteckningen över identifikationsnumren.

Bedömning

Polismyndigheten vill inledningsvis betona att skyddsutrustning naturligtvis alltid skall användas på avsett sätt så att bästa skyddseffekt uppnås. Polishjälmen ingår i polismannens skyddsutrustning och det till hjälmen hörande nackskyddet skall därför vara nedfällt när hjälmen bärs.

Rikspolisstyrelsen har föreskrivit i FAP 936-3 att varje personligt tilldelad polishjälm skall vara försedd med ett identifikationsnummer och att syftet med denna märkning är att lättare kunna identifiera enskilda poliser. Därav får anses följa att numret också skall vara möjligt att avläsa. Det kan dock finnas skäl för Rikspolisstyrelsen att närmare se över den aktuella föreskriftens lydelse i denna del så att detta uttryckligen anges.

Polismyndigheten konstaterar efter att ha tagit del av filmsekvensen på den i ärendet medföljande CD-skivan att några polismän har uppvikta nackskydd på sina polishjälmar. Enligt kommenderingschefen vid den aktuella insatsen, polisöverintendenten DD, var åtgärden varken beordrad av honom eller skedde med hans vetskap.

Anmälarna anför att syftet med att vika upp skyddet var att polismännen ville dölja sin identitet. Det går dock enligt myndighetens mening inte att så kategoriskt uttala att det var anledningen till åtgärden. En annan anledning skulle t.ex. kunna vara att skyddet upplevts som obekvämt och rörelsehindrande eller att omständigheterna på platsen bedömdes vara sådana att skyddet inte ansågs nödvändigt. Såsom operativa avdelningen framfört kan en tänkbar anledning också bero på att hjälmen förvaras på detta sätt i insatsväskan. När våldet såsom i den aktuella händelsen eskalerar mycket

snabbt skyddsutrustas poliserna omedelbart. I detta läge är det inte ovanligt att nackskyddet förblir uppvikt då polismännen helt enkelt är upptagna med annat för att märka detta.

Om syftet verkligen var att försvåra avläsandet av det bakre identifikationsnumret kan en orsak till det vara att den enskilde polismannen upplever en fruktan för repressalier och trakasserier med anledning av den tjänsteåtgärd han vidtar i samband med att han bär skyddsutrustningen. Företeelsen med uppvikta nackskydd kan därmed ses som en indikation på att sekretesskyddet för den enskilde polismannen inte upplevs som tillräckligt starkt.

I samband med att föreskriften om märkning av polishjälmarna infördes år 2001 fördes också en debatt angående behovet av sekretess för uppgifter i den förteckning med information om identitetsmärkt skyddsutrustning och dess bärare som Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna skulle föra. Farhågor restes om att enskilda poliserna och deras familjer riskerade utsättas för våld eller hot eller andra repressalier om det utan svårighet gick att få fram personuppgifter rörande enskilda poliser som deltog i en polisinsats där skyddsutrustning måste användas. Rikspolisstyrelsen föreslog med anledning därav i en skrivelse till regeringen (RÄS-005-3371/01) bl.a. att den personaladministrativa sekretessen enligt 7 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100) skulle utvidgas till att även omfatta den enskildes namn och att sekretessförordningen (1980:657) i motsvarande mån skulle justeras såvitt avsåg polispersonal. Samtidigt påtalades att sekretessen givetvis inte skulle gälla i förhållande till de myndigheter eller organ som i efterhand granskade den aktuella polisinsatsen.

När den personaladministrativa sekretessen i 7 kap. 11 § sekretesslagen nyligen var föremål för översyn och ändring (prop. 2003/04:93) uppmärksammades Rikspolisstyrelsens skrivelse. Regeringen ansåg emellertid inte vid det tillfället att den befintliga sekretessen för uppgift om polismans namn behövde skärpas (a. prop. s. 44). Polismyndigheten menar dock – särskilt utifrån antagandet att åtgärden med uppvikta nackskydd baseras på en fruktan för repressalier och trakasserier därför att gällande sekretessbestämmelser inte upplevs ge ett tillräckligt skydd – att det finns skäl att åter se över den aktuella sekretessbestämmelsen så att även uppgift om polismans namn omfattas av det särskilt starka sekretesskyddet i 7 kap. 11 § fjärde stycket sista meningen sekretesslagen.

Såsom framförts i anmälan till JO och som för övrigt också framgår av filmsekvensen saknas den föreskrivna märkningen framtill på några polishjälm. Myndigheten kommer därför att särskilt påminna polispersonalen om lydelsen i FAP 936-3.

Polismyndigheten vill avslutningsvis framhålla det som operativa avdelningen anför om att företeelsen med uppvikta nackskydd är uppmärksammat. Vid större kommenteringar, där det förutsätts att skyddsutrustning kommer att användas, lämnas därför redan idag information om att nackskydden på polishjälmarna skall vara nedvikta.

Ärendet remitterades därefter till Rikspolisstyrelsen för yttrande över det som hade kommit fram i ärendet. Styrelsen skulle därvid särskilt beakta den omständigheten att identifikationsnumret på polishjälmens baksida svårigen kan avläsas om hjälmens nackskydd är uppvikt. Rikspolisstyrelsen anförde följande.

Av bestämmelsen i 4 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om märkning av polishjälm (RPSFS 2001:8, FAP 936-3) följer att varje personligt tilldelad polishjälm skall förses med en unik märkning (identifikationsnummer). Syftet är att det skall vara möjligt att lättare kunna identifiera enskilda poliser i sådan verksamhet som kräver användning av skyddsutrustning.

Enligt 5 § nämnda föreskrift skall märkningen finnas såväl på hjälmens fram- som baksida samt vara av en viss storlek och ha ett visst utseende. Av nämnda bestämmelser framgår således att det grundläggande syftet med att tilldela varje polishjälm en unik märkning är att göra det lättare att identifiera enskilda poliser som använder skyddsutrustning.

Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning följer av det ovan anförda att hjälmen och övrig utrustning inte får bäras på ett sätt som omöjliggör eller försvårar identifiering, t.ex. genom att nackskyddet fälls upp.

Som framgår av Polismyndigheten i Stockholms läns yttrande, skall skyddsutrustning alltid användas på så sätt att bästa skyddseffekt uppnås. Bästa skyddseffekt nås när det tillhörande nackskyddet är nedfällt. Även av arbetsmiljöskäl skall således polishjälm bäras med nackskyddet nedfällt.

Sammanfattningsvis menar styrelsen att Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om märkning av polishjälm ställer krav på att identifikationsnumret på hjälmens baksida skall kunna avläsas när hjälmen bäres. Det ankommer på ansvarigt befäl och på varje enskild polis att se till att reglerna följs.

Avslutningsvis vill Rikspolisstyrelsen framhålla att styrelsen avser att för sin del göra ytterligare ansträngningar för att se till att Polisen följer regelverket.

Bedömning

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om märkning av polishjälm (FAP 936-3). I 4 § föreskrivs att varje personligt tilldelad polishjälm skall förses med en unik märkning (identifikationsnummer) för att lättare kunna identifiera enskilda poliser i sådan verksamhet som kräver användning av skyddsutrustning. Enligt 5 § får märkningen av en polishjälm inte ändras annat än om det finns särskilda skäl för det. Märkningen skall bestå av länsbeteckningen och en fyrställig sifferkombination och anbringas på hjälmens fram- och baksida. Länsbeteckningen och siffrorna skall ha svart färg och framtill ha en höjd av 3,0 cm och baktill en höjd av 4,5 cm.

Som ett allmänt råd i anslutning till dessa bestämmelser sägs att särskilda skäl för att ändra märkningen kan föreligga t.ex. när en polis återlämnar hjälmen med anledning av ändrade förhållanden. Önskemål om att ändra märkningen av en polishjälm inför en kommendering eller liknande bör emellertid inte anses utgöra sådana särskilda skäl.

Av utredningen framgår att vissa polismän hade nackskydden uppfällda på sina hjälmars vid det aktuella tillfället, vilket medförde svårigheter att avläsa identifikationsnumren på baksidan. Vidare har kommit fram att det inte heller fanns märkning framtill på några polishjälmars.

AA m.fl. har gjort gällande att polismännen avsiktligt hade fällt upp nackskydden för att dölja sin identitet. Av polismyndighetens remissvar framgår att det visserligen kan vara en förklaring till att nackskyddet på polishjälmen ibland viks upp, men att så också kan ske för att nackskyddet upplevs som obekvämt och rörelsehindrande eller för att hjälmen förvaras på så sätt i insatsväskan och nackskyddet därför kan förbli uppvikt när polismannen tar upp hjälmen i en situation som fordrar ett omedelbart ingripande.

Enligt min mening är det ett grundläggande krav i en demokratisk rättsstat att man på ett enkelt och otvetydigt sätt kan fastställa vilken polisman som vidtagit vissa åtgärder i samband med ett ingripande – inte minst för att i efterhand möjliggöra en granskning eller en straffrättslig prövning av ingripandet.

Som Rikspolisstyrelsen framhållit ankommer det på ansvarigt befäl och på varje enskild polisman att se till att de aktuella föreskrifterna följs, dvs. att polishjälmen märks med identifikationsnummer på hjälmens fram- och baksida. Det är naturligtvis en självklarhet att numren också skall kunna avläsas utan svårighet, och enligt min mening är det inte tillfredsställande att en så enkel åtgärd som att fälla upp nackskyddet medför att numret på baksidan inte längre kan avläsas.

Polismyndigheten har i sitt yttrande ansett att Rikspolisstyrelsen borde se över lydelsen i föreskrifterna så att det också uttryckligen anges att identifikationsnumret skall vara avläsbart. Jag har givetvis ingen invändning mot att så sker även om ett sådant krav, som jag nyss konstaterat, torde vara en självklar följd redan av gällande föreskrifter.

Även andra åtgärder kan emellertid övervägas. En sådan skulle kunna vara att låta anbringa identifikationsnummer på hjälmarnas sidor. Det borde göra det möjligt att identifiera en skyddsutrustad polisman även om denne av praktiska skäl bär hjälm med uppvikt nackskydd. Det bör däremot inte komma i fråga att lösa problemet genom att medge att identifikationsnummer täcks över eller på annat sätt görs oläsbara. När det finns farhågor om våld eller mera allvarliga trakasserier mot skyddsutrustade polismän bör dessa mötas genom att uppgifter om deras identitet sekretessbeläggs – inte genom att det görs svårt eller till och med omöjligt att över huvud taget fastställa identiteten. Jag konstaterar att när en polismyndighet för förteckningar över skyddsutrustad personal bör det vara att betrakta som personaladministrativ verksamhet. Uppgift om personliga förhållanden, även namn, bör därför kunna hållas hemliga om det kan antas att en polisman eller dennes närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen sekretesslagen, jfr också uttalanden i prop. 2003/04:93 s. 44 f.).

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i vad jag nu har anfört.