

Kritik mot Polismyndigheten för att en person omhändertogs och kroppsvisiterades utan att det fanns grund för det samt för polisens agerande i samband med att personen filmade ingripandet

Beslutet i korthet: En polis omhändertog en man för identifiering, kroppsvisiterade honom och tog hans telefon. Polisen grundade sitt ingripande på att mannen kunde vara efterlyst, bl.a. på grund av att han inte ville identifiera sig. Mannen filmade stora delar av ingripandet men blev upprepade gånger tillsagd att sluta filma.

JO konstaterar att omständigheterna vid ingripandet inte var sådana att det fanns anledning att anta att mannen var efterlyst och att det därför saknades rättsliga förutsättningar för ingripandet.

Ur rättssäkerhetssynpunkt och för allmänhetens insyn i polisens arbete är det viktigt att enskilda har möjlighet att filma polisen, under förutsättning att det inte på något konkret sätt hindrar polisens arbete eller t.ex. innebär en säkerhetsrisk.

När det gäller risken för att personer som filmar polisingripanden hanterar filmerna i strid med vad som gäller om behandling av personuppgifter uttalar JO att utrymmet för en polis att i sin tjänsteutövning ge uttryck för rent personliga uppfattningar eller önskemål om att en person ska upphöra med ett visst beteende är mycket litet. Det är viktigt att en polis inte uttrycker sig eller agerar på ett sådant sätt att en enskild uppfattar det som ett tvång att sluta filma eller i övrigt får uppfattningen att han eller hon är skyldig att följa en uppmaning att sluta filma. JO framhåller också att försiktighet måste iakttas i en sådan situation så att polisens åtgärder inte kommer i strid med den grundlagsskyddade anskaffarfriheten. JO konstaterar att polisens upprepade tillsägelser att sluta filma inte var acceptabla.

Polismyndigheten kritiseras för det felaktiga ingripandet och agerandet i övrigt.

Bakgrund

Den 25 september 2017 kontrollerade polisen AA när han satt i en parkerad bil vid en bensinstation. Polisen uppmanade AA att uppge vem han var, vilket han inte ville göra. Polisen beslutade att omhänderta AA för identifiering och genomförde en kroppsvisitation av AA. Vid kroppsvisitationen påträffades AA:s körkort och AA fick därefter lämna platsen.

AA filmade stora delar av händelseförloppet med sin mobiltelefon. Polisen uppmanade AA flera gånger att sluta filma. I samband med omhändertagandet tog polisen mobiltelefonen ifrån AA.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål bl.a. mot att polisen bad honom att identifiera sig, omhändertog honom och genomförde en kroppsvisitation, då det inte fanns laga grund för åtgärderna. Han invände också mot att polisen vid upprepade tillfällen sa åt honom att sluta filma, tog telefonen ifrån honom och försökte radera inspelningen.

Till anmälan bifogade AA den film som han spelade in från händelseförloppet. Av filmen framgår i huvudsak följande. En polis – BB – kommer fram till AA och ber att få se hans körkort då AA ser ung ut. En diskussion uppstår mellan BB, som vill att AA identifierar sig genom körkort eller personnummer, och AA som hävdar att han inte har någon skyldighet att identifiera sig. BB ber också AA att sluta filma och förklarar att han inte vill bli filmad. AA säger att han får filma och att det är offentligt. Diskussionen om filmningen fortsätter en kortare stund och BB upprepar att AA ska sluta filma om han ber om det. AA uppger att han filmar för att han vill att allt ska gå rätt till. Efter en stund ber BB AA att kliva ut ur bilen, vilket AA gör. Därefter ber BB återigen om att få se AA:s körkort. AA säger då att han inte är skyldig att visa körkortet. BB svarar bl.a. att ”då kan jag misstänka att du är efterlyst till exempel”. Efter ytterligare ordväxling, bl.a. om att BB vill kontrollera körkortet eller personnumret då AA ser ung ut, uppger han att han nu misstänker att AA är efterlyst. AA säger att polisen ”inte kan misstänka att nån är efterlyst för att den vägrar uppge sitt personnummer, du fattar ju att det inte håller!”. BB svarar: ”Det är klart det gör det!” Lite senare i samtalet säger BB att han inte misstänker AA för brott, men att han vill se dennes körkort i förebyggande syfte för att han tycker att AA ser ung ut. Strax innan filmen avslutas ber BB att AA ska följa med och sätta sig i polisbilen.

Utredning

Polismyndigheten (chefen för rättsavdelningen CC) yttrade sig över anmälan. Inför yttrandet hade bl.a. den befattningshavare som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna upplysningar.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från BB.

I lokalpolisområdet finns problem med att kriminella nätverk och grupperingar använder hyrbilar i sin kriminella verksamhet. Därför hade han fått direktiv från underrättelseorganisationen att ha extra uppmärksamhet på hyrbilar som förekommer i intressanta områden. När det gäller den aktuella händelsen så har en tid förflutit sedan den inträffade varför han inte minns alla detaljer exakt. Klockan var strax innan klockan 23.00. Han och en kollega körde radiobil och åkte in på en OKQ8-mack vid Brommaplan. På macken uppmärksammade de en bil med två individer i som betedde sig på ett sådant sätt att de drog till sig polisernas uppmärksamhet. De följde polisbilen med blicken och verkade ”hålla

på” med något med händerna nedanför bilens instrumentbräda. Poliserna började med att göra en kontroll av bilen och fick fram uppgifter om att det var en hyrbil. Med tanke på problembilden i området med kriminella och hyrbilar blev bilen och personerna i den än mer intressant. Platsen är ett känt tillhåll för kriminella och det har tidigare skett skjutningar på just denna bensinmack. När han tittade närmare på personen vid förarplatsen tyckte han att personen såg ut som någon som han sett i information över efterlysta personer. Han ville därför kontrollera denna person närmare. Hans arbetssätt är inte så att han går fram till personer som han misstänker är efterlysta och direkt upplyser dem om att han tror att de är efterlysta och därför behöver kontrollera dem. I detta fall satt personen i förarsätet med bilbältet på och tändningen var på. Hade han sagt att han tror att personen var efterlyst bedömde han att personen mycket lätt hade kunnat starta bilen och köra iväg. Då föraren, den som BB misstänkte var efterlyst, såg ung ut så började BB därför i stället att inleda en konversation om att han behövde se personens körkort. BB ser att personen som han vill kontrollera håller i en mobiltelefon. BB ber personen att sluta filma och lägga ifrån sig mobiltelefonen då BB som vanligt inte vill att personer som han kontrollerar har saker i händerna, detta gäller även drycker, cigaretter, knivar och verktyg. Då personen vägrar gjorde han bedömningen att det inte var värt besväret att diskutera vidare utan tillät honom fortsätta hålla i sin telefon. När personen vägrade identifiera sig bad BB honom kliva ur bilen och bad personen om att uppvisa identitetshandling eller uppge sitt personnummer då han misstänkte att personen var efterlyst. Personen vägrade efter flertal förfrågningar att uppge sitt personnummer och uppträdde undvikande. BB beslutade då på grund av rådande omständigheter att omhänderta honom för identifiering med stöd av 14 § polislagen. Personen höll mobiltelefonen i handen och i samband med att personen skulle följa med till polisbilen så tog BB mobiltelefonen från personen av arbetsmiljöskäl då mobiltelefonen kunde användas till att skada polismännen på platsen och för personens egen säkerhet eller att mobiltelefonen kunde gå sönder i ingripandet. BB genomför en kroppsvisitation med stöd av 19 § polislagen. Han påträffar då personens id-handling varpå han kunde konstatera att denne inte var efterlyst. Personen fick då lämna platsen.

När det gäller dokumentationen från ingripandet angav Polismyndigheten följande.

Av ett protokoll från ingripandet, daterat den 26 september 2017, framgår att polisassistent BB genomfört en visitation av AA den 25 september 2017. Som grund för ingripandet anges att AA kan antas vara efterlyst. Vidare har följande antecknats. Patrullen ska kontrollera en hyrbil som står still på OK/Q8 vid Brommaplan. AA sitter på förarsätet med bälte på. BB vill kontrollera bilen på grund av problembilden med att kriminella använder hyrbilar i sin kriminella verksamhet. Då AA vägrar att identifiera sig varken med körkort, id-handling eller muntligen och betar sig på ett sådant sätt att polisen tror att AA är efterlyst.
[---]

Polismyndigheten redovisade följande bedömning av händelsen.

Inledning

En polisman som beslutar om att omhänderta en person för identifiering (s.k. beslut om polisiering enligt 14 § polislagen) måste kunna redovisa ett konkret skäl för sin misstanke. Fråga uppkommer om utredningen i detta fall visar att det fanns särskild anledning för den ingripande polismannen, polisassistent BB, att anta att AA var efterlyst. I denna del gör Polismyndigheten följande bedömning.

BB:s uppgifter i anledning av yttrandet till JO

BB har först i samband med JO:s remiss uppgett att han tyckte att personen vid förarplatsen, när han tittade närmare, såg ut som någon som han sett i information över efterlysta personer. BB har vidare anfört att han inte

omedelbart ville upplysa en misstänkt efterlyst person om sin misstanke, eftersom han bedömde att denne mycket lätt hade kunnat starta bilen och köra iväg.

JO har uttalat att det under alla förhållanden är oacceptabelt att omständigheter som läggs till grund för en tvångsåtgärd preciseras först sedan JO inlett en utredning (se JO:s beslut den 27 december 2017, dnr 7330-2016). Enligt Polismyndigheten kan JO:s uttalande inte förstås som att tillkommande uppgifter som en beslutsfattare anger i samband med JO:s remiss ska lämnas utan avseende. Så kan dock vara fallet om de tillkommande uppgifterna inte är förenliga med den övriga utredningen.

I protokollet över ingripandet finns inte antecknat att BB skulle ha uppfattat att AA:s signalement stämde överens med en efterlyst person. En sådan uppgift hade varit av central betydelse för bedömningen av om det fanns särskild anledning att anta att AA var efterlyst.

I protokollet anges att det var AA:s vägran att identifiera sig och dennes beteende som gjorde att BB trodde att han var efterlyst. Dessa uppgifter stöds av den konversation som återges i ovan nämnda film. Vid två tillfällen efter det att AA hörsammat uppmaningen att kliva ur bilen besvarar BB AA:s vägran att uppvisa körkort eller ange personnummer med att han ”då kan misstänka” eller ”då misstänker” att AA är efterlyst. BB anger också att han tycker att AA ser ung ut och därför vill fråga honom om han har körkort. Varken av protokollet eller av filmen framkommer att det är AA:s signalement som är orsaken till misstanken. Av filmen framgår även att BB efterfrågar id-uppgifter när AA sitter i förarsätet i bilen och enkelt kan köra iväg.

Polismyndigheten utgår därför i den fortsatta bedömningen från att beslutet att omhänderta AA för identifiering har fattats med stöd av övriga omständigheter vid tillfället ifråga. Det synes i första hand ha varit AA:s vägran att identifiera sig och dennes beteende som föranlett misstanken om att AA var efterlyst.

Förelåg särskild anledning att anta att AA var efterlyst?

Att vägra lämna uppgift om sin identitet till en polisman som begär det kan visserligen uppfattas som misstänksamt. Det står dock envar fritt att vägra tillkännage sin identitet om det inte finns ett direkt lagstöd som ålägger en sådan skyldighet. Enligt Polismyndigheten kan inte enbart en vägran att uppge sin identitet anses utgöra grund för slutsatsen att det finns särskild anledning att anta att någon är efterlyst eller efterspanad. Att AA följde polisbilen med blicken eller höll på ”med något med händerna nedanför bilens instrumentbräda” kan inte heller anses utgöra sådana konkreta skäl som utgör grund för misstanke att han var efterlyst.

BB har anfört att det i lokalpolisområdet fanns problem med kriminella nätverk som använde hyrbilar i sin kriminella verksamhet. Han har vidare fört fram att det fanns en problembild i området och att platsen var ett känt tillhåll för kriminella samt att det tidigare hade skett skjutningar på den aktuella platsen. Det saknas skäl att ifrågasätta uppgifterna i denna del. Det finns dock inte något i utredningen som knyter dessa uppgifter till just AA.

Även om AA:s beteende med fog kan uppfattas som märkligt kan de omständigheter som framkommit i utredningen enligt Polismyndighetens mening emellertid inte anses vara sådana konkreta omständigheter som gav särskild anledning att anta att AA var efterlyst. Det fanns därmed inte heller grund för att besluta om och genomföra ett omhändertagande av AA enligt [14 §] polislagen.

Inget i utredningen motsäger uppgiften att AA inte framförde aktuellt fordon vid kontrolltillfället. I övrigt har det inte framkommit något i utredningen som visar att förhållandena var sådana att det med tillämpning av någon särskild bestämmelse om id-kontroll har funnits förutsättningar att begära att AA skulle identifiera sig.

Det fanns således inte förutsättningar att omhänderta AA för identifiering. Därmed förelåg inte heller förutsättningar att genomföra skyddsvisitation eller visitation i identifieringssyfte.

Övriga frågor

Eftersom polisen inte haft lagstöd för att visitera AA har det inte heller funnits någon laglig grund för att ta telefonen från AA och stänga av inspelningen.

När det gäller AA:s påstående att polismannen skulle ha försökt att radera filmen finns det inte något i utredningen som ger stöd för några slutsatser om vad som förekommit.

AA har i anmälan till JO uppgett att han anser att polisen inte hade rätt att be honom sluta filma. BB har bl.a. uppgett att han av arbetsmiljöskäl önskar att personer han kontrollerar och pratar med inte har föremål i händerna.

Det finns inte något generellt förbud mot att filma en polis i tjänsten i en offentlig miljö. Polisens rätt att säga till någon att sluta filma är enligt Polismyndighetens mening begränsad till situationer som faller inom ramen för polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter (1 och 2 §§ polislagen). Det kan exempelvis vara befogat att en polis säger till någon att sluta filma en polis i tjänsten om åtgärden stör ordningen eller innebär ett brott (t.ex. ofredande) eller om åtgärden hindrar polisen från att utföra en tjänsteuppgift. Även hänsyn till sekretess och fotoförbud på platsen kan motivera en sådan tillsägelse.

I detta fall förelåg inte några sådana omständigheter som motiverade en tillsägelse att sluta filma. Åtgärden att filma polismannen innebär inte heller någon anmärkningsvärd integritetskränkning. Det ska beaktas att filmningen skedde i en offentlig miljö och att AA tydligt tillkännagav sitt syfte med filmningen, som får anses ha varit legitimt. Det har inte framkommit att filmningen innefattade någon sådan behandling av personuppgifter som är straffbelagd enligt 49 § personuppgiftslagen.

Mot angiven bakgrund anser Polismyndigheten att situationen i detta fall inte var sådan att det utifrån polisiära hänsyn var motiverat att säga till AA att sluta filma. En polisman har dock samma rätt som alla andra att uttrycka sin inställning till en personuppgiftsbehandling som berör honom eller henne. BB:s uttalande om att han inte ville att AA filmade honom just då får därför anses godtagbart.

Avslutande synpunkter

Med hänsyn till Polismyndighetens uppdrag att förebygga brottslig verksamhet är det från allmänna synpunkter angeläget att de poliser som verkar på platser där det är känt att kriminella uppehåller sig eller där det exempelvis har förekommit skjutningar, också har de befogenheter som krävs för att kunna bedriva ett effektivt polisarbete.

Av den lagstiftning som finns i dag följer att det i situationer av det slag som är aktuellt i detta ärende inte finns någon skyldighet för en enskild att besvara frågor om sin identitet och polisen har inte heller lagstöd för att använda tvång för att fastställa identiteten. Enligt Polismyndigheten visar det inträffade att det kan finnas behov av bestämmelser i lag som ger polisen möjlighet att i det brottsförebyggande arbetet efterfråga en persons identitet och att i större utsträckning än vad som är fallet enligt dagens lagstiftning också använda tvång för att försöka fastställa identiteten.

Anmälarens yttrande

AA har kommenterat Polismyndighetens yttrande och bl.a. anfört att en enskild kan ha svårt att skilja en tillsägelse av en polis som ska åtlydas och ett uttryck för polismannens inställning till behandlingen av hans personuppgifter (dvs. innehållet på filmen).

Rättslig reglering

Identitetskontroll

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse som ger en polis en generell befogenhet att fråga en person om hans eller hennes identitet. Om det är nödvändigt för att fullgöra en tjänsteuppgift anses dock en polis få fråga en person om hans eller hennes namn eller hemvist. En skyldighet för en enskild att besvara en sådan fråga och rätt för polisen att använda tvångsmedel för att fastställa någons identitet finns endast i de fall som anges i lag. (Se prop. 1983/84:111 s. 99, JO 1992/93 s. 124, dnr 1551-1990, och JO:s beslut den 7 november 2018, dnr 6908-2016).

Om det finns särskild anledning att anta att någon är efterlyst och den personen vägrar att lämna uppgift om sin identitet får en polis omhänderta personen för identifiering (14 § polislagen). En polis som med laga stöd omhändertar någon i anslutning till ingripandet får kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig för att hans eller hennes identitet ska kunna fastställas (19 § polislagen).

Enskildas rätt att filma en polis

Det finns inte något generellt förbud mot att fotografera någon utan samtycke (se NJA 2017 s. 393). Jag har i tidigare beslut framhållit att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att den som upplever att polisen t.ex. använder våld på ett felaktigt sätt har en möjlighet att dokumentera detta. Att enskilda kan filma polisens ingripanden innebär också att allmänheten får möjlighet till insyn i polisens arbete. Samtidigt måste en polis självklart få vidta åtgärder om någon som filmar agerar på ett sätt som hindrar polisens arbete. Jag har även tidigare konstaterat att för att polisen ska få hindra någon från att filma måste det krävas att han eller hon på något konkret sätt hindrar polisens arbete. (Se mitt beslut den 7 november 2018, dnr 6908-2016.)

Anskaffarfrihet

I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns särskilda bestämmelser om anskaffarfrihet. Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett massmedium som omfattas av TF eller YGL, om inte något annat anges i dessa grundlagar (se 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL). Sådana uppgifter kan anskaffas genom t.ex. fotografering eller filmning av ett polisingripande. Anskaffarfriheten gäller dock inte om anskaffandet sker på ett sätt som i sig utgör ett brott (se 1 kap. 12 § TF och 1 kap. 18 § YGL).

Bedömning

Identitetskontrollen och omhändertagandet

I protokollet över ingripandet mot AA har BB angett att han kontrollerade den bil AA satt i på grund av problemen i det aktuella området med att hyrbilar används i kriminell verksamhet. Vidare har han angett att han trodde att AA var efterlyst då AA inte ville identifiera sig och på grund av hans beteende. I de

uppgifter BB lämnat inför yttrandet till JO har han därutöver angett att han tyckte att AA liknade någon han sett i listan över efterlysta personer. Jag ställer mig frågande till den uppgiften, som inte går särskilt väl ihop med det som framgår av filmen från ingripandet, och som närmast har karaktären av en efterhandskonstruktion. I likhet med Polismyndigheten lägger jag i stället de uppgifter som framgår av protokollet till grund för min bedömning. Jag delar vidare bedömningen att omständigheterna inte var sådana att det fanns särskild anledning att anta att AA var efterlyst.

I den situationen fanns det inte stöd för att omhänderta AA enligt 14 § polislagen. Det har inte heller framkommit något som talar för att det fanns något annat stöd för att omhänderta AA. Därmed fanns det inte heller förutsättningar att visitera AA enligt 19 § polislagen eller att omhänderta hans mobiltelefon. Polismyndigheten ska kritiseras för att det ändå gjordes.

Polisens agerande när AA filmade

AA filmade stora delar av ingripandet mot honom. Det är inte ovanligt att polisingripanden filmas och jag har tidigare uttalat att det ur rättssäkerhetssynpunkt och för allmänhetens insyn i polisens arbete är viktigt att enskilda har den möjligheten, under förutsättning att det inte på något konkret sätt hindrar polisens arbete. Jag vill också framhålla att var och en har en grundlagsskyddad rätt att anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett massmedium som är skyddat enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Av filmen framgår att BB upprepade gånger sa att AA skulle sluta filma och att AA inte hade rätt att filma honom. BB har uppgett att skälet till detta var att han av arbetsmiljöskäl vill att personer som han kontrollerar och pratar med inte har föremål i händerna. Jag har uppfattat att BB avsett säkerheten på platsen och inte risken för att filmen skulle komma att användas i strid med bestämmelser om behandling av personuppgifter. Säkerhetsrisker är självklart sådana omständigheter som polisen ska beakta vid ett ingripande. Jag kan dock inte se att det fanns någon sådan risk i den aktuella situationen och det framstår som klart att AA inte på något sätt hindrade BB i dennes tjänsteutövning genom att filma ingripandet.

När det gäller risken för att personer som filmar polisingripanden hanterar dem i strid med bestämmelser om behandling av personuppgifter är det enligt min mening inte självklart att polisen i sin tjänsteutövning har rätt att ge uttryck för sin personliga uppfattning om filmningen på grund av en sådan risk. Det är tvärtom viktigt att en polis inte uttrycker sig eller agerar på ett sådant sätt att en enskild uppfattar det som ett tvång att sluta filma eller i övrigt får uppfattningen att han eller hon är skyldig att följa en uppmaning att sluta filma. Som jag har uttalat tidigare ger en polis som ingriper i myndighetsutövning i de flesta fall rent faktiskt uttryck för samhällets maktbefogenheter och den som ett ingripande riktar sig mot uppfattar ofta förhållandena på det sättet.

(Se SOU 1995:47 s. 145 och JO:s beslut den 30 november 2019, dnr 7687-2016). Utrymmet för en polis att i sin tjänsteutövning ge uttryck för rent personliga uppfattningar eller önskemål om att en person ska upphöra med ett visst beteende är enligt min bedömning mycket litet. Försiktighet måste också iakttas i en sådan situation så att polisens åtgärder inte kommer i strid med den grundlagsskyddade anskaffarfriheten.

Mot den bakgrunden var BB:s upprepade tillsägelser inte acceptabla. Polismyndigheten ska kritiseras för agerandet.

AA har gjort gällande att BB försökte radera inspelningen från mobiltelefonen. Jag konstaterar att utredningen inte ger stöd för några slutsatser om vad som förekommit i det avseendet. Jag har därför inte grund för att rikta någon kritik mot Polismyndigheten i denna del.

Avslutande synpunkter

Enligt Polismyndigheten kan det finnas behov av bestämmelser i lag som ger polisen möjlighet att i det brottsförebyggande arbetet fråga en person om hans eller hennes identitet och att i större utsträckning än vad som är möjligt i dag använda tvång för att försöka fastställa en persons identitet. Utifrån mitt tillsynsarbete har jag inte ett tillräckligt underlag för att ha någon bestämd uppfattning i frågan om det finns ett sådant behov. Jag vill dock understryka att bestämmelser av det slag som Polismyndigheten efterlyser är känsliga ur rättssäkerhetssynpunkt. De måste därför föregås av noggranna överväganden av bl.a. vilket behov av dem som finns, vilken nytta de kan förväntas få och vilka integritetsintrång de kan förväntas medföra. Som alltid när det gäller bestämmelser om tvångsmedel är det ett grundläggande krav att de har ett väl avgränsat och preciserat tillämpningsområde så att polisens åtgärder inte uppfattas som ett utslag av obefogade trakasserier.

Ärendet avslutas.