

Polisen har kroppsvisiterat och hållit kvar två personer vid en gränskontroll utan stöd i lag

Beslutet i korthet: Två personer som skulle resa in i Sverige från Danmark blev föremål för en gränskontroll som genomfördes av Polismyndigheten. I samband med att deras identitetshandlingar kontrollerades tog polisen kontakt med Tullverket, som ville undersöka deras bil. Personerna kroppsvisiterades. De hölls kvar i cirka en och en halv timme i avvaktan på att Tullverket undersökte bilen och var under en stor del av den tiden placerade i var sitt rum i gränspolisens lokaler.

JO anser att det inte fanns stöd i lag för kroppsvisitationerna. JO konstaterar vidare att regelverket inte innehåller några uttryckliga bestämmelser som ger stöd för att hålla kvar en person vid Tullverkets kontroll. Enligt JO gick kvarhållandet utöver vad som var möjligt utan stöd i lag.

Polismyndigheten kritiseras för att de två personerna kroppsvisiterades och hölls kvar utan stöd i lag och för brister i dokumentationen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 1 februari 2020 förde AA och BB, som är danska medborgare, fram klagomål mot bl.a. Polismyndigheten för behandlingen av dem i samband med en gränskontroll på Lernacken i Malmö den 31 januari 2020.

AA uppgav sammanfattningsvis följande. Hon och BB bor i Sverige. Vid gränskontrollen på Lernacken körde de mot en öppen körbana i stället för att ställa sig i bilkön. En kontrollant sprang då fram och beordrade henne att köra in till kanten för vidare kontroll av polis. Polisen kontrollerade deras identitetshandlingar. De fick stiga ur bilen och fördes till var sitt rum där de kroppsvisiterades och hölls kvar. Hon fick panik och informerade polisen om att hon lider av klaustrofobi. Efter en och en halv timme kom personal från Tullverket och undersökte deras bil. Därefter fick de lämna gränskontrollen.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar och muntliga upplysningar från Polismyndigheten, region Syd. JO uppmanade därefter Polismyndigheten att

yttra sig över anmälan. Yttrandet skulle även avse syftet med och det rättsliga stödet för kroppsvisitationerna respektive kvarhållandena.

Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig efter att ha hämtat in synpunkter från berörda befattningshavare. Yttrandet kom in till JO den 2 september 2020.

Polismyndigheten anförde följande om dokumentationen i ärendet.

Av protokollet från gränskontrollen framgår i huvudsak följande. Protokollet avser en s.k. återinförd gränskontroll vid inre gräns. Kontrollen initierades av polisassistenten (Pa) DD och genomfördes tillsammans med Pa EE (felaktigt dokumenterat som FF i protokollet). Som anledning till kontroll har den rådande situationen i Malmö, vilken bland annat har föranlett den särskilda händelsen Rimfrost, angetts samt att AA och BB hade försökt undvika gränskontrollen. Kontrollen initierades klockan 10.45 den 31 januari 2020 och avslutades klockan 12.15. AA och BB uppvisade danska körkort som identitetshandlingar. I övrigt framgår att AA och BB kvarhölls i avvaktan på Tullverket, att kroppsvisitationen gjordes i enlighet med 9 kap. 2 § utlänningslagen ... (UtlL) samt att inget anträffades. Slutligen framgår det att kontrollen av AA och BB resulterade i att de medgavs inresa.

Därefter redovisade Polismyndigheten följande synpunkter från berörda befattningshavare.

Polisassistenterna DD och EE som arbetade i gränskontrollen vid Lernacken den 31 januari 2020 har uppgett i huvudsak följande. En passkontrollant skickade AA, som framförde fordonet, och BB, som var medpassagerare, för kontroll till dem. Passkontrollanten bedömde det som att AA och BB försökte undvika gränskontrollen då de korsade ett spärrområde, en heldragen linje och försökte köra igenom gränskontrollen i en vägbana som Polismyndigheten inte bemannade vid tillfället.

AA körde i snabb hastighet mot dem och skrek när de försökte konversera med henne. Pa DD har uppgett att han uppfattade det som att AA skakade på rösten och darrade om läpparna samt att hon pratade osammanhängande och hade svårt att fästa blicken. Även BB uppfattades av de båda polisassistenterna som skrikig och upprörd över situationen. Pa EE har uppgett att AA och BB inte visade någon vilja att samarbeta. Båda polisassistenterna har redogjort för att AA och BB lugnade ner sig efter ett tag och lämnade över sina identitetshandlingar.

Pa EE har uppgett att hon kontaktade vakthavande befäl vid Tullverket och presenterade ärendet för vederbörande, som därefter uppgav att Tullverket var intresserade av att utföra en kontroll av fordonet. AA och BB togs därför ur fordonet och fördes till var sitt rum i gränspolisens lokaler. Anledningen var att det inte är säkert att stå kvar på den trafikerade platsen samt för att förhindra att något olagligt ska gömmas eller kastas ur fordonet. Alla som placeras i gränspolisens lokaler, så även AA och BB, skyddsvisiteras för att säkerställa att de inte har föremål som kan skada dem själva eller andra. Pa DD har uppgett att han vid visitationen av BB känt en stark doft cannabis och att BB hade en väldigt aggressiv ton under visitationen samt bland annat hotade med att något skulle hända. Pa EE visiterade AA.

AA uppgav att hon led av klaustrofobi varför Pa EE valde att öppna dörren och stå i öppningen för att hålla upp dörren. AA var mycket utåtagerande under kvarhållandet och sparkade omkull både bord och stolar. Pa EE informerade AA om att hon skulle få lämna efter att Tullverket utfört sin kontroll. Det var först när Tullverket kom till platsen som AA sa att hon får panikattacker och vill ha en ambulans.

Efter att Tullverket utfört sin kontroll fick AA och BB lämna gränskontrollen vid Lernacken och resa in i landet.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Kroppsvisitationerna

Visitationerna genomfördes efter det att Pa EE kontaktat Tullverket och det stod klart att Tullverket var intresserade av att kontrollera fordonet varför AA och BB skulle kvarhållas. Enligt polisassistenterna skyddsvisiterades AA och BB innan de placerades i gränspolisens lokaler för att tillse att de inte hade föremål som de skulle kunna skada sig själva eller någon annan med.

Både AA och BB överlämnade sina identitetshandlingar till polisassistenterna på begäran. Det har inte genom utredningen kommit fram att det funnits anledning att ifrågasätta AA:s och BB:s identitet eller handlingarna. Inte heller finns det något som talar för att AA:s och BB:s resväg var föremål för någon undersökning. Polismyndighetens bedömning är därför att det saknats grund för att utföra visitationerna med stöd av 9 kap. 2 § UtL. I övrigt har det inte framkommit något i utredningen som visar att förhållandena var sådana att det med tillämpning av någon annan bestämmelse om kroppsvisitation har funnits förutsättningar att kroppsvisitera AA och BB.

Kvarhållandena

Genom utredningen är klarlagt att AA och BB hållits kvar av poliserna under cirka en och en halv timma i väntan på Tullverkets undersökning av bilen. Det synes inte finnas stöd i någon uttrycklig rättsregel för ett sådant kvarhållande. Det är i och för sig godtagbart att personer som blir föremål för tvångsmedlet kroppsvisitation enligt 9 kap. 2 § UtL hålls kvar kortvarigt för att den kontrollen ska kunna genomföras. Ett sådant kvarhållande bör dock endast vara helt kortvarigt och inte pågå så länge som i detta fall.

Övrigt

Vad gäller AA:s påstående om att det var hennes begäran om att få namnet på passkontrollanten som utlöste ytterligare kontrollåtgärder så motsägs detta av polisassistenternas redogörelser av händelseförloppet. Polismyndigheten vill i detta sammanhang betona att det som huvudregel finns en skyldighet för befattningshavare i allmän tjänst att på begäran uppge sitt namn.

Avslutningsvis kan Polismyndigheten konstatera att dokumentationen i ärendet är mycket knapphändigt utformad, vilket självfallet inte är acceptabelt.

Rättslig reglering

Regeringsformen och Europakonventionen

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Av 2 kap. 6 § RF framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot ett påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation. Var och en är vidare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden (se 2 kap. 8 § RF).

Skyddet enligt 2 kap. 6 och 8 §§ RF kan begränsas genom lag (se 2 kap. 20 § RF).

Även i Europakonventionen, som är direkt tillämplig som svensk rätt, finns regler som garanterar skydd mot frihetsberövanden (artikel 5) och

inskränkningar i rörelsefriheten (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) som inte har stöd i lag.

Bestämmelser som inskränker det skydd som beskrivits ska tolkas restriktivt och enligt sin ordalydelse.

Kroppsvsitation vid en inresekontroll

Enligt 9 kap. 2 § första stycket utlänningslagen får en polisman i samband med inresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådana undersökningar får också göras för att ta reda på en utlännings resväg till Sverige, om den är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet.

Enligt 9 kap. 2 § sista stycket utlänningslagen ska protokoll föras över en kroppsvsitation. I protokollet ska det anges vad som har förekommit vid visitationen.

Polismyndighetens skyldighet att bistå Tullverket vid en gränskontroll

Av 5 och 6 §§ lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) framgår att en tulltjänsteman bl.a. har rätt att stoppa transportmedel och personer, ställa frågor till den som kommer från eller avreser till ett land som är medlem i Europeiska unionen om medförda varor och begära andra uppgifter som behövs för kontrollen.

En tulltjänsteman får med stöd av 7 § inregränslagen undersöka bl.a. transportmedel och en resenärs bagage. Polismyndigheten är enligt 12 § skyldig att medverka i kontrollverksamheten enligt inregränslagen och ska bistå Tullverket om detta begärs (se också prop. 1995/96:166 s. 96).

Bedömning

Det fanns inte lagstöd för att kroppsvisitera eller hålla kvar AA och BB

Av utredningen i ärendet framgår att AA och BB blev föremål för en gränskontroll som genomfördes av Polismyndigheten när de skulle resa in i Sverige från Danmark och att de i samband med det uppvisade identitetshandlingar. Polisen kontaktade Tullverket som uttryckte intresse för att undersöka det fordon som AA och BB färdats i. De togs ut ur fordonet och fördes till var sitt rum i gränspolisens lokaler. Poliserna har motiverat det med att det inte var säkert att stå kvar på den trafikerade platsen där fordonet stannat samt för att förhindra att något olagligt skulle gömmas eller kastas ur fordonet.

Vidare framgår av utredningen att AA och BB blev kroppsvisiterade innan de fördes in i gränspolisens lokaler. Poliserna har uppgett att alla som placeras i gränspolisens lokaler, så även AA och BB, skyddsvisiteras för att säkerställa att de inte har föremål som kan skada dem själva eller andra.

Jag kan dock konstatera att det enligt den upprättade dokumentationen inte var fråga om en skyddsvisitation, utan om en åtgärd enligt bestämmelsen i 9 kap. 2 § utlänningslagen. Som Polismyndigheten konstaterat gav den bestämmelsen emellertid inte stöd för visitationen eftersom AA och BB redan hade legitimerat sig och det inte fanns skäl att ifrågasätta deras identitet eller resväg till Sverige.

Jag kan i likhet med Polismyndigheten inte se att det kommit fram något i utredningen som visar att förhållandena var sådana att det fanns stöd i någon annan lagbestämmelse att kroppsvisitera AA och BB. Det har exempelvis inte gjorts gällande att AA och BB var med laga stöd gripna eller annars omhändertagna (jfr 19 § första stycket 1 polislagen).

Av utredningen framgår också att poliserna höll kvar AA och BB i väntan på att Tullverket skulle undersöka deras bil. Det finns inga uppgifter i ärendet om vilket regelverk som Tullverket skulle tillämpa vid kontrollen eller vilka överväganden poliserna gjorde i fråga om förutsättningarna att hålla kvar AA och BB. Det har försvårat min granskning. I mina fortsatta överväganden har jag utgått från att Tullverkets kontroll skulle ske med stöd av inregränslagen och att Polismyndigheten bistod Tullverket enligt 12 § inregränslagen.

En kontroll enligt inregränslagen sker normalt i omedelbar anslutning till att någon stoppats vid Sveriges gräns. Inregränslagen saknar uttryckliga bestämmelser som ger stöd för att hålla kvar en person vid en kontroll. I förarbetena uttalades att befogenheten att hejda och hålla kvar ett fordon eller en person till dess att undersökningen genomförts har stor betydelse i tullarbetet. Bedömningen gjordes att kontrollerna, innefattande att en tulltjänsteman hejdar och håller kvar en person en kortare stund, inte kan anses innefatta en sådan inskränkning i rörelsefriheten att de strider mot regeringsformen eller Europakonventionen. (Se prop. 1995/96:166 s. 59 f.)

AA:s och BB:s rörelsefrihet begränsades genom att de hölls kvar i cirka en och en halv timme och under en stor del av den tiden var placerade i var sitt rum i gränspolisens lokaler. Kvarhållandet av dem gick utöver vad som varit möjligt utan uttryckligt stöd i lag. Polisens åtgärd var således inte lagenlig.

Dokumentationen

Det protokoll om gränskontroll som nämnts ovan är den enda dokumentationen av polisernas åtgärder som lagts fram i ärendet. Som Polismyndigheten konstaterat är dokumentationen mycket knapphändig. Exempelvis framgår inte de närmare omständigheterna som låg till grund för beslutet om kroppsvisitation. Det framgår inte heller varför eller på vilket sätt AA och BB hölls kvar i avvaktan på Tullverkets undersökning av bilen. I likhet med Polismyndigheten anser jag att de dokumentationsbrister som förekommit inte är acceptabla.

Kritik och avslutande synpunkter

Polismyndigheten kritiseras för att AA och BB utan stöd i lag kroppsvisiterades och hölls kvar i cirka en och en halv timme.

Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att tvångsmedel hanteras korrekt och används endast i sådana situationer som de är avsedda för. Det är vidare en självklarhet att en polis som använder tvångsmedel har klart för sig vilka rättsliga förutsättningar som gäller för åtgärden. Beslut om tvångsmedel ska dokumenteras i enlighet med vad som är föreskrivet. En noggrann och korrekt dokumentation är av grundläggande betydelse från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt.

Av det som kommit fram får jag bilden att de två poliserna inte hade gjort klart för sig om det fanns lagstöd för åtgärderna. Det kan också ifrågasättas om den upprättade dokumentationen stämmer överens med verkliga förhållanden såvitt avser grunden för kroppsvisitationerna. Jag ser allvarligt på det inträffade.

Det som kommit fram i övrigt föranleder inga uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.