

## Uttalanden om Polismyndighetens åtgärder vid en arbetsplatskontroll

**Beslutet i korthet:** Den 17 maj 2017 genomförde Polismyndigheten i samarbete med Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten en arbetsplatskontroll på en byggarbetsplats i Stockholm. Kontrollen var en samordnad Europolinsats för att stävja fusk på arbetsplatser. JO har granskat polisens åtgärder vid kontrollen.

JO belyser i beslutet de svårigheter som kan finnas när flera myndigheter, med olika syften och befogenheter, ska samarbeta i en tillsynssituation. JO lyfter särskilt fram de problem som kan uppstå när Polismyndigheten samtidigt som man ska bistå andra myndigheter på plats också utför brottsutredande uppgifter och inre utlänningskontroller. JO betonar vikten av att Polismyndigheten håller isär uppgifterna och att de poliser som deltar känner till inom vilket regelverk de agerar och vilket utrymme för tvångsåtgärder som finns.

Den 1 juli 2018 trädde bestämmelser i kraft som ger Polismyndigheten rätt att självständigt inspektera arbetsplatser. De nya bestämmelserna minskar enligt JO:s bedömning inte risken för att polisens tillsynsbefogenheter blandas ihop med det som utgör brottsbekämpande arbete och annat polisarbete.

JO förutsätter att Polismyndigheten ser över sina rutiner för hur inspektioner ska genomföras enligt de nya reglerna och för dokumentationen av de åtgärder som vidtas i samband med en inspektion.

### Bakgrund

Den 16 maj 2017 inledde Polismyndigheten en förundersökning för brott mot utlänningslagen (20 kap. 3 och 5 §§). Dagen efter genomförde Polismyndigheten, gränspolissektionen i polisregion Stockholm, i samarbete med Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten en arbetsplatskontroll på en byggarbetsplats i Stockholm. Drygt 180 personer kontrollerades. En person greps för brukande av falsk urkund, nio personer omhändertogs av polisen med stöd av 11 § polislagen och fyra togs med till förhör. Kontrollen ingick i en Europolinsats och inspektioner gjordes på flera ställen i Europa och syftade till att stävja fusk m.m. på arbetsplatser.

### Anmälan

I en anmälan till JO förde AA, som arbetade på byggarbetsplatsen, fram klagomål mot Polismyndigheten och uppgav i huvudsak följande. Polisen hade

spärrat av området. Han och hans kollegor fick inte röra sig fritt. De fick stå på led och tvingades att identifiera sig och bli fotograferade med identitetskort. Polisen uppgav att det annars skulle hända ”jobbiga saker”. Han fick ingen information om vad ingripandet handlade om och vad polisen skulle göra med fotografiet. Poliserna identifierade sig inte.

### Utredning

Polismyndigheten uppmanades att yttra sig och att särskilt redogöra för den rättsliga grunden för och myndighetens syfte med att bereda sig tillträde till byggarbetsplatsen samt identifiera och fotografera personerna där.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från gränspolisenhetsen och berörda befattningshavare.

Av yttrandet framgick inledningsvis följande. Gränspolisenhetsen i region Stockholm lämnade handräckning till Arbetsmiljöverket enligt 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen i samband med att verket genomförde en arbetsplatskontroll på byggarbetsplatsen. Polismyndigheten genomförde samtidigt inre utlänningskontroller enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen och fotograferade med stöd av 28 kap. 14 § rättegångsbalken.

Gränspolisenhetsen uppgav följande om bakgrunden till arbetsplatskontrollen och genomförandet av insatsen.

#### Arbetsplatskontroll

Gränspolisenhetsen lämnade den 17 maj 2017 handräckning till Arbetsmiljöverket vid en arbetsplatskontroll. Handräckning begärs för att kunna genomföra kontrollerna utan att personal som ska kontrolleras avviker. Kontrollen ingick i en Europolinsats som pågick samtidigt i hela Europa med avsikt att stävja fusk m.m. på arbetsplatser. Arbetsmiljöverket var ansvarigt för den svenska insatsen och kontroller gjordes under veckan på flera platser i landet. Nationella operativa avdelningen hade det övergripande polisiära ansvaret.

I samband med arbetsplatskontrollen genomförde gränspolisenhetsen inre utlänningskontroller vid byggarbetsplatsen.

Från Polismyndigheten deltog gränspolisenhetsens inre utlänningskontrollgrupp med förstärkning från andra grupper inom enhetsen och en spaningsgrupp från polisområde [Stockholm] city, som arbetar mot internationell grov organiserad brottslighet (IGOB). CC var ansvarig för genomförandet av arbetsplatskontrollen och DD [...] var ansvarig för ordningen vid kontrollplatsen. DD och hans personal var iförda uniform. Övriga poliser hade civil klädsel och gul polisväst.

Vid den aktuella arbetsplatsen hade det inkommit underrättelser om oegentligheter, bland annat om att en person med sitt inpasseringskort kunde släppa in flera som saknade inpasseringskort och att det dessutom förelåg felaktigheter i anställningsförhållanden, som ligger under Arbetsmiljöverkets ansvarsområde. Ingångsvärdet var att det skulle arbeta ca 50 personer på aktuell arbetsplats. Befintlig personal skulle föras till upprättad kontrollplats vid in-/utpasseringssnurra mot [gatan] för att där genomgå en identitetskontroll samt kontroll av ID06, se nedan.

När arbetsplatskontrollen inleddes avvek minst 30 personer springande från platsen och det visade sig vara betydligt fler än de uppskattade 50 personerna på

plats. Detta gjorde att kontrollen tog betydligt längre tid än planerat och att flera av de som skulle kontrolleras var oroliga. I möjligaste mån försökte man påskynda det hela så att personer med klarlagd identitet och giltiga handlingar togs med förtur.

Vid kontrollplatsen hade två fällbord ställts upp som delvis blockerade en portal som ledde ut från området. Boende i området passerade vid sidan av borden och de som skulle kontrolleras släpptes igenom efter kontroll. Utanför portalen stod några polisfordon parkerade.

Totalt blev 200 personer kontrollerade och de fick stå i kö till kontrollplatsen. Vissa personer som försökte avvika flera gånger togs åt sidan och ställdes under speciell bevakning. Av de 200 personer som kontrollerades blev 14 frihetsberövade då de inte kunde visa att de hade rätt att arbeta i Sverige. Någon av dem hade uppvisat falska handlingar.

#### Identifiering och fotografering

För att motverka förekomsten av svartarbete och för att få en sundare konkurrens inom byggbranschen infördes från och med den 1 januari 2016 krav på att använda en elektronisk personalliggare vid byggen. I den elektroniska personalliggaren ska det framgå vilka som arbetar på byggarbetsplatsen samt när varje verksam persons arbetspass börjar och slutar.

ID06 är en branschstandard som utvecklas av Sveriges Byggindustrier (byggindustrins bransch- och arbetsgivarorganisation). ID06 är ett system för att lätt kunna identifiera personer på arbetsplatsen samt kunna koppla varje person till en arbetsgivare. Syftet med systemet är framför allt att försvåra svartarbete och ekonomisk brottslighet samt att stärka den sunda konkurrensen.

Ett personligt ID06-kort är obligatoriskt för alla som vistas på en ID06-ansluten byggarbetsplats.

Arbetsmiljöverket ville vid arbetsplatskontrollen ha dokumentation över att rätt person hade rätt ID06-bricka och en rutin uppstod vid kontrollplatsen att identitetskort och ID06-kort fotograferades av Arbetsmiljöverket. Någon av poliserna assisterade efter förfrågan från Arbetsmiljöverket genom att hjälpa till med fotografering. Detta för att påskynda processen då det på grund av det stora antalet arbetande på plats tog längre tid än beräknat. Arbetsmiljöverket skulle i efterhand kontrollera om angivet företag på ID06 även var det företag som betalade berörd persons lön. Dessa fotografier saknade polisiärt intresse.

Vad avser fotografering och identifiering av utländska medborgare utfördes dessa även inom ramen för brottsutredning.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning som gränspolisenheten gjort av händelserna.

#### Arbetsplatskontroll

##### *Polismännens agerande*

Anmälaren har framfört klagomål på polisens agerande i samband med arbetsplatskontrollen. Mot bakgrund av storleken på insatsen har det inte varit möjligt att utröna om det från polisens sida gjorts uttalanden såsom påstås från anmälaren, dvs. att anmälaren och dennes arbetskamrater blev tvingade att bli fotograferade med sina identitetskort och att poliserna sagt att de annars skulle komma att hända jobbiga saker och att anmälaren skulle göra detta så lätt som möjligt.

Gränspoliserna finner emellertid inte anledning att betvivla CC:s och DD:s uppgifter ifråga om att de inte hört någonting sådant under insatsen.

*Identifiering och fotografering*

Dokumentation skedde av Arbetsmiljöverket och vid kontrollplatsen fotograferades identitetskort och ID06-kort av verket inom ramen för deras kontrollverksamhet. Vid dokumentationen biträdde Arbetsmiljöverket, efter förfrågan, av någon polis som fotograferade. Fotografierna har använts av Arbetsmiljöverket för kontroll i enlighet med vad som åligger dem som tillsynsmyndighet.

Av förarbetena [till arbetsmiljölagen] (prop. 1976/77:149 s. 425, kommentaren till 7 kap. 11 §) framgår att Rikspolisstyrelsen i sitt remissyttrande anförde att arbetskyddslagens bestämmelse om polisiär handräckning, som fördes över till 7 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen, var oklar. Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning borde åtgärder såsom avstängning av maskiner och låsning och plombering av lokaler utföras genom tillsynsmyndighetens försorg. Den polisiära handräckningen borde sålunda enligt Rikspolisstyrelsen begränsas till att bereda tillsynsmyndighet tillträde till arbetsställe och att garantera myndighetens personal skydd vid undersökning och verkställighet. Det framgår emellertid av kommentaren att [...] det åligger polismyndigheten att på begäran biträda tillsynsmyndighet bl.a. vid genomförande av verkställighetsåtgärd.

Uttrycket ”bl.a.” tyder enligt gränspolisenhetens uppfattning på att även andra uppgifter som åligger Arbetsmiljöverket kan omfattas av skyldigheten att lämna handräckning.

Mot denna bakgrund anser gränspolisenheten att laglig grund har funnits för identifiering och fotografering inom ramen för tillsynsärendet.

Fotografering skedde även av utländska medborgare inom ramen för brottsutredning. Fotografierna behövdes för att kunna utreda och styrka brott mot 20 kap. 5 § utlänningslagen då det av fotografierna tydligt framgår att personen i fråga har arbetskläder. Fotografering skedde i dessa fall med stöd av 28 kap. 14 § rättegångsbalken.

Även i denna del finner således gränspolisenheten att laglig grund har förelagat för identifiering och fotografering.

Det har mot bakgrund av insatsens storlek varit svårt att utröna vilken information som lämnats till de kontrollerade i samband med kontrollen. Vid kontrollstationen fanns även Arbetsmiljöverket som kunnat svara på eventuella frågor. På grund av det stora antalet som avvek från platsen och mängden med personal som var kvar, 200 jämfört med beräknade 50 personer, fanns tyvärr inte tid för samtal med andra än de som för stunden blev kontrollerade.

*Blockerad framkomlighet och olaga frihetsberövande*

Gränspolisenheten beklagar att anmälaren – såsom det får förstås – uppfattat att han blivit frihetsberövad utan laga grund och att han känner sig kränkt. Det ligger emellertid i sakens natur att kontrollen inte hade kunnat genomföras utan en avspärrad kontrollplats.

Vid en arbetsplatskontroll kan de som blir föremål för kontrollerna – oavsett grund – uppleva obehag eller känna sig kränkta. För att tillsynsmyndigheterna ska kunna utföra sitt uppdrag vid en arbetsplatskontroll måste emellertid personalen finna sig i att bli utsatta för denna på samma sätt som vid andra polisiära kontroller, till exempel trafiknykterhetskontroller.

All polisiär verksamhet ska präglas av ändamålsbedömningar och proportionalitet. De skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse får inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet.

Mot bakgrund av vad som angivits ovan anser gränspolisenheten att grund förelagat för att genomföra arbetsplatskontrollen och att det, mot bakgrund av syftet med arbetsplatskontrollen, inte kan anses oproportionerligt mot dem som blir föremål för kontrollerna.

Sammanfattningsvis bedömer gränspolisenheten att det inte framkommit någonting som skulle tyda på att polispersonal agerat på ett sätt som strider mot gällande lag eller föreskrifter, eller på annat sätt agerat felaktigt eller olämpligt i samband med genomförandet av arbetsplatskontrollen.

Polismyndigheten lade till följande.

Polismyndigheten är skyldig att tillhandahålla de handräckningsåtgärder som behövs enligt bestämmelsen i 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen. En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om polismannen med laga stöd har att bereda sig tillträde till eller avspärra byggnad eller biträda någon i myndighetsutövning med sådan eller någon liknande åtgärd (se 10 § första stycket 6 polislagen). Våld mot person får endast brukas om polismannen eller den han biträder möts av motstånd (se 10 § andra stycket).

Vid det aktuella kontrolltillfället sprang ett trettiootal personer från platsen när kontrollen inleddes och fler personer försökte avvika. Det uppehöll sig ett betydligt större antal personer vid byggarbetsplatsen än vad som rimligen kunde ha förväntats. Mot denna bakgrund och med beaktande av den aktuella arbetsplatskontrollens syfte framstår Polismyndighetens handräckningsåtgärder som försvarliga och nödvändiga för att kontrollen skulle kunna genomföras utan att äventyra ordningen och säkerheten. Det är vidare Polismyndighetens bedömning att det med hänsyn till de speciella omständigheter som rådde vid kontrolltillfället förelåg särskild anledning till inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Utredningen visar även att kontrollerna har skett i samband med frihetsberövande och utredning av brott, vilket också gav särskild anledning till kontroll. Polismyndigheten saknar skäl att ifrågasätta gränspolisenhetens uppgift att det förelåg laglig grund för den fotografering som skedde inom ramen för brottsutredning.

I detta fall har kontrollen dragit ut på tiden mot bakgrund av att ett stort antal personer uppehöll sig på arbetsstället. Polismyndigheten gör bedömningen att det under omständigheterna var nödvändigt med en längre tidsutdräkt för att med laga stöd kunna företa aktuella åtgärder. Att berörda personer på arbetsplatsen till följd av detta har kvarhållits en tid vid arbetsstället är visserligen beklagligt. I likhet med gränspolisenheten anser dock Polismyndigheten att förhållandena i förevarande fall medför att åtgärden varit proportionerlig.

Sammanfattningsvis visar utredningen inte annat än att de åtgärder som Polismyndigheten vidtagit i samband med den aktuella arbetsplatskontrollen var befogade under omständigheterna samt att åtgärderna har haft stöd i lag och i myndighetens föreskrifter.

JO har tagit del av handlingar från Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Skatteverket.

## Rättsliga utgångspunkter

### *Regeringsformen m.m.*

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. (2 kap. 8 § RF.) Alla personer i Sverige är även gentemot det allmänna skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF).

Skyddet kan begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Den bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär i detta sammanhang att användning av tvångsmedel förutsätter en bestämmelse i lag som medger intrång i den enskildes rättssfär. Begränsningar enligt 2 kap. 20 § RF får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § RF). Denna s.k. ändamålsprincip ska återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål detta får användas.

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bl.a. skyddet mot övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden samt skyddet mot frihetsberövanden (2 kap. 25 § RF).

Även i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns regler som garanterar skydd mot frihetsberövanden (artikel 5) och inskränkningar i rörelsefriheten (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) som inte har stöd i lag eller som strider mot konventionen.

#### *Tillsyn enligt arbetsmiljölagen*

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn bl.a. över att arbetsmiljölagen följs. För tillsynen ska verket ges tillträde till ett arbetsställe och får där göra undersökningar och ta prov. Polismyndigheten ska lämna den handräckning som behövs för att verket ska kunna utöva tillsynen. (7 kap. 1 och 5 §§ arbetsmiljölagen.) Sådan handräckning ska vid behov lämnas för att bereda tillsynsmyndigheten tillträde till en arbetsplats och för att garantera tillsynsmyndighetens personal skydd (prop. 1976/77:149 s. 425 och Gullberg och Rundqvist, Arbetsmiljölagen, den 1 juli 2018, Zeteo, kommentaren till 7 kap. 1 och 5 §§).

#### *Kontrollåtgärder enligt skatteförfarandelagen*

Under vissa förutsättningar ska den som bedriver byggverksamhet på en byggarbetsplats föra en elektronisk personalliggare och löpande dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för de personer som är verksamma i näringsverksamheten (39 kap. 11 a–c §§ skatteförfarandelagen). Liggaren ska finnas tillgänglig för Skatteverket på byggarbetsplatsen (39 kap. 12 § skatteförfarandelagen).

Skatteverket får besluta om kontrollbesök på byggarbetsplatser och får då begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet, och får fråga en sådan person vilken näringsidkare han eller hon arbetar för. Uppgifterna får stämmas av mot personalliggaren (42 kap. 8 och 8 a §§ skatteförfarandelagen).

*Polisens befogenheter enligt polislagen*

I polislagen finns grundläggande bestämmelser om polisens befogenheter att tillgripa tvångsåtgärder i sin tjänsteutövning. Polisen ges sådana befogenheter även i annan lagstiftning, bl.a. i rättegångsbalken och utlänningslagen. Som nämnts ovan förutsätter all användning av tvångsåtgärder att det finns bestämmelser i lag som medger det.

Som allmänna principer för polisingripanden gäller behovs- och proportionalitetsprinciperna. De kommer till uttryck i 8 § polislagen. En polis som verkställer en tjänsteuppgift ska iaktta vad som föreskrivs i lag eller annan författning och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas får detta endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. I andra stycket klargörs att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF inte får grundas enbart på det som nu sagts.

Bestämmelsen i 8 § polislagen ger ett allmänt bemyndigande för poliser att vidta de åtgärder som är försvarliga för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter, så länge det inte är fråga om att begränsa en grundlagsskyddad rättighet eller att vidta åtgärder som står i strid mot någon specialreglering. Avsikten med bestämmelsen är t.ex. att tillsägelser som inte medför något ingrepp i den enskildes grundlagsfästa fri- och rättigheter ska kunna grundas på bestämmelsen. (Se prop. 1983/84:111 s. 74 f. och 77.) Denna s.k. befallningsrätt sträcker sig dock inte utanför de gränser som gäller för polislagens tillämpningsområde.

Enligt 10 § polisförordningen ska anställda vid Polismyndigheten i kontakter med allmänheten med beaktande av omständigheterna och situationen agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende.

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i vissa fall (se 10 § första och andra stycket polislagen). Det får bl.a. ske om polismannen med laga stöd ska bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller liknande åtgärd (10 § första stycket 6 polislagen).

Har Polismyndigheten enligt en särskild föreskrift befogenhet att besluta att någon ska omhändertas, får en polisman omhänderta honom eller henne i avvaktan på myndighetens beslut, om polismannen finner att det finns förutsättningar för beslut om omhändertagande och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara (11 § polislagen).

*Utlänningslagen m.m.*

Enligt utlänningslagen får Polismyndigheten fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande, eller om det finns grund för att besluta om förvar (9 kap. 8 § utlänningslagen).

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige (s.k. inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen). Sådan kontroll får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll (tredje stycket).

Vid en inre utlänningskontroll är den som innehar ett uppehållstillståndskort skyldig att låta en polisman fotografera honom eller henne och ta fingeravtryck för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i uppehållstillståndskortet. När kontrollen har genomförts, ska det fotografi och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Detsamma gäller de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen. (9 kap. 8 b § utlänningslagen.)

Av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4, FAP 273-1) framgår att kontrollen ska inriktas bl.a. mot att övervaka att utlänningar inte vistas eller arbetar i Sverige utan att uppfylla föreskrivna villkor (3 §). Där framhålls vidare att de allmänna principer för polisingripanden som anges i 8 § polislagen gäller när en inre utlänningskontroll genomförs (se det allmänna rådet till 2 §). Av 2 § följer att den som kontrolleras ska informeras om skälen för och syftet med kontrollen. En inre utlänningskontroll ska, enligt föreskrifterna, dokumenteras beträffande bl.a. platsen för kontrollen och vem eller vilka som kontrollerats (6 §).

En utlänning som är anställd eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att inneha ett sådant tillstånd kan dömas till böter (20 kap. 3 § utlänningslagen). Den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller har rätt att vistas här men saknar arbetstillstånd, kan dömas till böter eller, om omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år (20 kap. 5 § utlänningslagen).

*Förhör och andra åtgärder enligt rättegångsbalken*

Under en förundersökning får förhör hållas med den som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § rättegångsbalken). En person som befinner sig på en plats där brott förövats är också – även innan förundersökning har inletts – skyldig att följa med till förhör som hålls omedelbart därefter (23 kap. 8 § rättegångsbalken).



Den som är anhållen eller häktad får fotograferas. Även andra personer får fotograferas, om det behövs för utredning om brott som det kan följa fängelse på. (28 kap. 14 § rättegångsbalken.) Det är förundersökningsledaren som beslutar om fotografering när det behövs för utredningen av ett brott (6 § fingeravtrycksförordningen).

#### *Åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt*

EU:s medlemsstater har en skyldighet att säkerställa att effektiva och lämpliga inspektioner genomförs på deras territorium för att kontrollera anställningar av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt där (se artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, det s.k. sanktionsdirektivet). I Sverige är det Polismyndigheten som ska genomföra sådana inspektioner (se 19 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten och prop. 2012/13:125 s. 114).

Före den 1 juli 2018 fanns inga bestämmelser om hur sådana inspektioner skulle genomföras. De skulle i stället ske inom ramen för polisens brottsutredande verksamhet och genom inre utlänningskontroller. Det krävdes alltså misstanke om brott eller att det fanns anledning att anta att en utlänning vistades olagligt i Sverige (prop. 2012/13:125 s. 113 f.). Polismyndighetens arbetsplatsinspektioner genomfördes ofta i samarbete med andra myndigheter, t.ex. Arbetsmiljöverket eller Skatteverket (se Ds 2017:16 s. 17 och SOU 2017:93 s. 80).

Sedan den 1 juli 2018 finns bestämmelser som ger Polismyndigheten möjlighet att självständigt genomföra inspektioner utan misstanke om brott. Sådana inspektioner får dock endast genomföras inom verksamhetssektorer som är identifierade som risksektorer av Polismyndigheten. En inspektion får genomföras på arbetsplatser och i lokaler där arbetsgivaren bedriver näringsverksamhet och utan att arbetsgivaren underrättas om den i förväg. Inspektionerna ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan. En arbetsgivare är skyldig att lämna tillträde till de arbetsplatser och lokaler där näringsverksamheten bedrivs samt tillhandahålla de handlingar och lämna de övriga upplysningar som behövs för kontrollen. (Se 9 kap. 14–16 §§ utlänningslagen.)

#### **Bedömning**

##### *Polisens tillträde till byggarbetsplatsen*

Av utredningen framgår att Polismyndigheten deltog i en arbetsplatskontroll på byggarbetsplatsen tillsammans med Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Vid tidpunkten för kontrollen hade polisen ingen självständig befogenhet att bereda sig tillträde till en arbetsplats för att genomföra en sådan kontroll.

Min granskning har avsett Polismyndighetens åtgärder. Jag kommer inte att uttala mig om förutsättningarna för Arbetsmiljöverkets inspektion eller de övriga myndigheternas närvaro.

Polismyndigheten har i sitt yttrande angett att polisen var på platsen för att lämna Arbetsmiljöverket handräckning enligt 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Jag noterar dock att det av handlingarna från Polismyndigheten framgår att polisen dagen före inspektionen inledde en förundersökning om brott mot utlänningslagen på den aktuella byggarbetsplatsen. Det ger intryck av att polisen också hade andra syften med sin närvaro på platsen än att bistå Arbetsmiljöverket med handräckning. Jag vill därför betona vikten av att olika uppgifter inte blandas ihop och att de poliser som deltar känner till inom vilket regelverk de agerar och vilket utrymme för tvångsåtgärder som finns. En bestämmelse som ger rätt att ingripa i vissa fall får inte användas för något annat ändamål än det som lagstiftaren har avsett och verkställigheten får inte syfta till annat än det som har beslutats i det enskilda fallet.

#### *Polisens identitetskontroll och fotografering*

Enligt Polismyndigheten ville Arbetsmiljöverket dokumentera att personerna på arbetsplatsen hade rätt identitetsbricka (s.k. ID06-bricka) och skulle i efterhand även kontrollera om det företag som var angivet på identitetsbrickan var det företag som betalade ut lön. Det uppstod därför en rutin som innebar att identitetskort och identitetsbrickor fotograferades av verket. Polismyndigheten har uppgett att man biträdde verket med detta inom ramen för sin handräckning och att fotograferingen saknade polisiärt intresse.

Bland de handlingar från Polismyndigheten som jag tagit del av finns dock en avrapporteringspromemoria från arbetsplatskontrollen som ger mig skäl att ifrågasätta att fotograferingen och den rutin som uppstod saknade polisiärt intresse.

I promemorian har polisen listat ca 180 namngivna personer som hade kontrollerats och fotograferats. I majoriteten av fallen är också personnumret antecknat, liksom medborgarskap och företag. Vidare har angetts om personen är efterlyst. I promemorian anges också att i de fall ett företag angetts i listan har personen haft en s.k. ID06-bricka. Jag kan inte förstå detta på annat sätt än att promemorian innehåller en lista över de som blev föremål för den rutin som uppstod vid Arbetsmiljöverkets kontroll, och att samtliga personer på listan kontrollerades av polisen mot registret över efterlysta personer och fotograferades. Den kontroll och fotografering som gjordes tycks därmed ha varit mer långtgående än den kontroll Polismyndigheten har uppgett att Arbetsmiljöverket genomförde.

Polismyndigheten har vidare angett att man fotograferade utländska medborgare i brottsutredande syfte med stöd av 28 kap. 14 § rättegångsbalken. Jag har inte utrett om förutsättningar för detta har funnits i de enskilda fallen. Jag noterar dock att det i listan över fotograferade personer också finns ett flertal svenska

medborgare. Något skäl för att fotografera dessa personer inom ramen för den angivna brottsutredningen har polisen inte presenterat och inte heller något beslut om en sådan åtgärd.

Vidare framgår av Polismyndighetens yttrande till JO att polisen genomförde inre utlänningskontroller med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen vid byggarbetsplatsen. En sådan kontroll innebär att en utlänning är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. En inre utlänningskontroll får göras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Jag ifrågasätter inte att omständigheterna var sådana att det fanns anledning att göra inre utlänningskontroller och inte heller att även svenska medborgare kan komma att omfattas av en sådan kontroll. När det står klart att den kontrollerade är svensk medborgare kan dock givetvis inga ytterligare utredningsåtgärder vidtas inom ramen för kontrollen.

Vid en inre utlänningskontroll är den som innehar ett uppehållstillståndskort skyldig att låta en polisman fotografera honom eller henne för kontroll av att fotografiet motsvarar det fotografi som finns sparad i uppehållstillståndskortet (9 kap. 8 b § utlänningslagen). Bestämmelsen ger enligt sin ordalydelse endast stöd för att fotografera utlänningar som har ett uppehållstillståndskort och ger alltså inte stöd för att fotografera samtliga personer som befann sig på arbetsplatsen utan närmare kontroll.

Sammanfattningsvis framgår av utredningen att polisen har biträtt vid Arbetsmiljöverkets tillsyn men också deltagit i kontrollen av personerna på plats dels i brottsutredande syfte, dels i syfte att utreda utländska medborgares rätt att vistas i Sverige. Utredningen ger inte någon fullständig bild av vilka åtgärder som vidtagits för respektive syfte. AA:s anmälan visar att det inte heller för de som berördes av åtgärderna var klart i vilket syfte polisen agerade. Jag vill därför betona vikten av att polisen i en situation som den aktuella håller isär uppgifterna och dokumenterar de åtgärder som vidtas så att det i efterhand går att redogöra för vad man gjort och vilket stöd man haft för det.

När det gäller inre utlänningskontroller vill jag också erinra om att det av polisens föreskrifter för sådana kontroller uttryckligen framgår att den som kontrolleras ska informeras om skälen för och syftet med kontrollen (2 § FAP 273-1). Det åligger också anställda vid Polismyndigheten att, med beaktande av omständigheterna och situationen i övrigt, agera hänsynsfullt och uppträda på ett sätt som inger förtroende (se 10 § polisförordningen och det allmänna rådet till 2 § FAP 273-1). Att förlita sig på att representanter från en annan myndighet informerar om insatsen är inte tillräckligt.

#### *Polisens avspärrningar och kvarhållande av personer på platsen*

Av utredningen framgår att polisen spärrade av byggarbetsplatsen för att hålla kvar de personer som befann sig där. Såvitt jag förstår hämtades även personer

som avvek från platsen tillbaka och hölls under särskild uppsikt. På grund av det stora antalet personer på platsen tog kontrollerna längre tid än vad man först planerat och man försökte därför prioritera de personer som hade korrekta handlingar.

Som jag tidigare konstaterat vidtog polisen åtgärder som handräckande myndighet och gjorde även inre utlänningskontroller vid arbetsplatskontrollen. För dessa uppgifter gäller bl.a. den s.k. befallningsrätten. Om tvång måste tillgripas ska detta ske endast i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Att hålla kvar en person på en plats en kortare tid för att kunna genomföra en lagreglerad kontroll får normalt sett anses vara nödvändigt för att kontrollen överhuvudtaget ska kunna gå att genomföra. I detta fall rörde det sig dock om ett par hundra personer som skulle kontrolleras, vilket fick till följd att kvarhållandet för ett antal personer inte blev helt kortvarigt. Mot bakgrund av situationen på byggarbetsplatsen framstår tidsutdräkten som nödvändig och rimlig med hänsyn till ändamålet med kontrollen.

Som en följd av de inre utlänningskontrollerna omhändertogs nio personer med stöd av 11 § polislagen. Grunden för omhändertagandet har inte dokumenterats i samtliga fall, vilket naturligtvis borde ha skett. Såvitt jag förstår av den dokumentation jag tagit del av har polisen bedömt att det funnits skäl för att ta personerna i förvar. Jag har inte underlag för att uttala mig om denna bedömning i de enskilda fallen. Jag går inte heller in på riktigheten av de åtgärder som i vissa fall vidtagits i brottsutredande syfte.

#### Avslutande synpunkter

Det som kommit fram vid min granskning av den arbetsplatskontroll som genomfördes på AA:s arbetsplats illustrerar de svårigheter som kan finnas när flera myndigheter, med olika syften och befogenheter, ska samarbeta i en tillsynssituation. Min utredning belyser också de problem som kan uppstå när de poliser som är på platsen ska bistå andra myndigheter och samtidigt utföra brottsutredande uppgifter och inre utlänningskontroller.

Polismyndigheten har tidigare fört fram att det behövs förändringar i regelverket som ger polisen möjlighet att inspektera arbetsplatser utan att vara beroende av samarbeten med andra myndigheter och som ger möjlighet för polisen att kontrollera alla som kan antas arbeta på platsen (SOU 2017:93 s. 80 f.). Den 1 juli 2018 trädde bestämmelser i kraft som ger Polismyndigheten rätt att inspektera arbetsplatser i syfte att förebygga och motverka att utländsk arbetskraft som saknar rätt att vistas och arbeta i Sverige arbetar här i landet (9 kap. 14–16 §§ utlänningslagen). Fortfarande gäller dock att uppgifter som kommer fram vid en inspektion och iakttagelser som görs kan leda till att polisen gör inre utlänningskontroller av de personer som arbetar där eller vidtar brottsutredande åtgärder på platsen (se prop. 2017/18:176 s. 14 f.).

Det är min bedömning att de nya bestämmelserna inte minskar risken att polisens tillsynsbefogenheter blandas ihop med det som utgör brottbekämpande arbete och annat polisarbete (se också JO:s remissyttrande den 5 juli 2017, R 33-2017). Mot bakgrund av det som kommit fram förutsätter jag att Polismyndigheten ser över rutinerna för hur myndigheten ska genomföra arbetsplatskontroller med stöd av de nya reglerna och för hur man ska dokumentera de åtgärder som vidtas i samband med en inspektion så att det i efterhand går att redogöra för vilket rättsligt stöd man haft för respektive åtgärder.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.