

Inspektion av Polismyndigheten, polisområde nordvästra Skåne, lokalpolisområde Helsingborg den 21 och 22 februari 2023

Protokollet i korthet: JO har under de senaste åren förhållandevis ofta fått in klagomål om att polisen har kroppsvisiterat en person eller gjort en husrannsakan i ett fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål utan att det, enligt anmälarens uppfattning, har funnits grund för åtgärden.

JO har i två beslut uttalat sig om de rättsliga förutsättningarna för att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i fordon med stöd av bestämmelserna i 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen (se JO 2020/2021 s. 395 och 406).

Besluten följs nu upp med en bred granskning av polisens tillämpning av bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon. Inspektionen i lokalpolisområde Helsingborg är den fjärde och sista i den serie av inspektioner som JO genomfört.

Tanken med att göra flera inspektioner har varit att JO ska få ett brett underlag för att på ett generellt plan kunna uttala sig om polisens tillämpning av bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon.

I detta protokoll redogör JO för vissa iakttagelser från inspektionen men gör inte några närmare uttalanden med anledning av dem. Uttalanden kommer i stället att göras i ett särskilt ärende efter att Polismyndigheten yttrat sig över det som kommit fram vid inspektionerna. Det är JO:s ambition att avsluta granskningen före den 1 juli 2023.

Inledning

Under de senaste åren har jag i min tillsynsverksamhet förhållandevis ofta fått in klagomål om att polisen har kroppsvisiterat en person eller sökt igenom ett fordon utan att det enligt anmälaren har funnits grund för åtgärden. Det har handlat om tvångsåtgärder som polisen har vidtagit med stöd av polislagen eller rättegångsbalken.

Jag har i två beslut i juni 2020 uttalat mig om de rättsliga förutsättningarna för att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i fordon med stöd av bestämmelserna i 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen (se JO 2020/2021 s. 395 och 406, dnr 6855-2018 resp. 8911-2019).

I januari 2022 meddelade jag att jag avser att följa upp besluten med en bred granskning av polisens tillämpning av bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon. Mot den bakgrunden beslutade jag att genom en inspektionsserie granska polisens tillämpning av dessa bestämmelser. Inspektionen i lokalpolisområde Helsingborg är den fjärde och avslutande i serien. De tidigare inspektionerna har gjorts i lokalpolisområdena Linköping och Örebro under 2022 samt Luleå-Boden i början av februari 2023.

Hur inspektionen genomfördes och omfattningen av inspektionen

Inspektionen genomfördes den 21 och 22 februari 2023 i Polismyndighetens lokaler på Berga allé 25 i Helsingborg. Vid inspektionen deltog även byråchefen Stefan Nyman samt föredragandena Rebecka Olsson och Lovisa Svenaeus.

Under förmiddagen den 21 februari hölls ett inledande möte där regionpolischefen AA, polisområdeschefen BB och lokalpolisområdeschefen CC deltog. Jag gav en kort presentation av JO varefter jag och Stefan Nyman redogjorde för syftet med inspektionen. Företrädarna för Polismyndigheten berättade kortfattat om situationen inom lokalpolisområde Helsingborg.

Vid inspektionen granskades handlingarna i ca 275 ärenden som JO i förväg hade begärt att få ta del av. Samtliga ärenden avsåg ingripanden som ägt rum i lokalpolisområde Helsingborg och som genomförts före den 18 januari 2023.

Under inspektionen samtalade JO:s personal med enskilda poliser om hur de tillämpar bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen. JO:s personal följde även med poliser under delar av ett arbetspass.

Inspektionen avslutades med ett möte där jag sammanfattade de iakttagelser som gjorts vid granskningen och vad som kommit fram vid samtalen med poliserna. Vid mötet deltog BB och CC.

Allmänt om situationen inom lokalpolisområde Helsingborg

Vid det inledande mötet berättade AA att polisregion Syd geografiskt täcker Skåne, Blekinge och Öland samt en del av Småland och därmed en stor del av Sveriges kust. Därtill kommer Öresundsregionen med ungefär fyra miljoner invånare. Närheten till kontinenten och de stora trafik- och människoflödena genom två europavägar samt tåg- och färjeförbindelser ger brottsligheten en internationell kontext. I regionen finns både större städer med den grova brottslighet som förekommer nationellt och mindre orter med annan typ av brottslighet.

CC uppgav att lokalpolisområde Helsingborg inte har några särskilt utsatta områden men däremot områden som riskerar att bli särskilt utsatta om inte polisen lyckas med sitt arbete. Det finns en tydlig segregationsproblematik i staden. Via Helsingborg förs det in mycket narkotika som sedan distribueras i

Sverige och Norge. Det finns flera olika kriminella grupperingar i lokalpolisområdet, både mc-gäng och andra typer av nätverk. Under 2022 förekom tio sprängningar och ett antal skjutningar i Helsingborg. Entrén till polishuset sprängdes 2017. I närtid har det skett tre sprängningar i Helsingborg på en vecka. Det är en prioriterad uppgift för polisen i Helsingborg att förhindra sprängningar och skjutningar. De fokuserar på att arbeta brottsförebyggande, gränssättande och kontaktskapande och man har en god kännedom om de olika grupperingarna. Lokalpolisområdet är uppdelat i olika delar där områdespoliserna arbetar relationsbyggande. Enligt Polismyndigheten går utvecklingen åt rätt håll. Det är ett starkt önskemål från polisens sida att lagstiftningen kan öppna upp mer för myndighetssamverkan.

Enligt AA är polislagens bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon viktiga verktyg i polisens arbete med att motverka konflikter. Konfliktnivån mellan de olika grupperingarna i regionen är ofta hög. Polisen har en bra samverkan med framför allt Helsingborgs stad men även andra myndigheter och det lokala närings- och föreningslivet. Tillsammans med andra myndigheter genomför polisen gemensamma insatser där varje myndighet arbetar utifrån sitt eget uppdrag, men genom att det sker i samverkan får det bättre effekt.

BB uppgav att tillväxten av nya poliser är stor i polisregion Syd i likhet med övriga Sverige och att de utbildar ett trettiotal nya poliser varje termin.

Det framkom också att gränserna för polislagens bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon nog ibland tänjs för att polisen ska kunna utföra det brottsförebyggande arbete som de förväntas göra. Det nämndes att det i dag råder helt andra förhållanden, med en annan typ av brottslighet än då bestämmelserna infördes.

Granskningen och mina iakttagelser

Kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § andra stycket 1 resp. 20 a § polislagen

Utgångspunkter för granskningen

Enligt 19 § andra stycket 1 polislagen får en polis kroppsvisitera en person i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (BrB).

I 20 a § polislagen anges att en polis får genomsöka bl.a. ett fordon i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB.

Förverkandebestämmelsen i 36 kap. 3 § BrB, och närmare bestämt andra punkten i bestämmelsen, utgör alltså grunden för tillämpningen av tvångsmedelsregleringen. Enligt bestämmelsen får ett föremål förklaras förverkat om det är ägnat att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att det skulle komma till sådan användning. Bestämmelsen möjliggör ett förverkande utan att ett brott har begåtts.

Jag har i de tidigare nämnda besluten från juni 2020 redogjort för bakgrunden till de aktuella bestämmelserna och gjort uttalanden om deras tillämpning. I korthet kan sägas att bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål är avsedda att användas endast i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. När det gäller kravet i 20 a § polislagen, att det ska kunna antas att ett vapen eller något annat farligt föremål kan påträffas vid åtgärden, krävs enligt förarbetena till bestämmelsen att det finns någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för ett sådant antagande.

Vid inspektionen granskades framför allt om polisen hade gjort några överväganden om situationen var sådan som avses i 36 kap. 3 § 2 BrB och om det, vid en husrannsakan i fordon, gjorts en bedömning av om det kunnat antas att ett vapen eller annat farligt föremål kunnat påträffas samt vilka omständigheter som legat till grund för de bedömningarna. Även skälet till att polisen initialt ingripit, platsen för ingripandet och mot vem tvångsåtgärden vidtagits granskades särskilt.

lakttagelser

Granskning av handlingar

Samtliga granskade beslut har dokumenterats i protokoll. Under inspektionen har närmare 200 protokoll granskats. Protokollen avser ingripanden som ägt rum från november 2022 och framåt.

Endast i ett fåtal av de granskade ärendena, knappt 10 procent, har vapen eller farliga föremål påträffats. Det har då framför allt varit fråga om knivar och i något fall ett basebollträ.

Förverkandebestämmelsen i 36 kap. 3 § 2 BrB utgör som jag tidigare nämnde grunden för tillämpningen av tvångsmedelsregleringen. Även om dokumentationen i de granskade ärendena överlag varit förhållandevis utförlig har det, förutom i ett par fall, saknats uttryckliga överväganden i fråga om huruvida omständigheterna är sådana att de ger anledning att befara att ett vapen, om det påträffats, skulle komma till brottslig användning. Inte heller redovisades någon bedömning av huruvida det kunnat antas att ett vapen skulle påträffas vid en husrannsakan i ett fordon. I protokollen redovisas ofta ett antal omständigheter som kan vara relevanta i sammanhanget men utan att det dras någon slutsats om huruvida rekvisiten i 36 kap. 3 § 2 BrB är uppfyllda.

Majoriteten av de granskade ingripandena har vidtagits mot personer eller fordon som enligt polisen har anknytning till kriminella nätverk. I en stor del av fallen hänvisas även till den aktuella lägesbilden i Helsingborg med upprepade sprängningar, skjutningar och andra våldsdåd. Det hänvisas också ofta till tid och plats. Många ingripanden har gjorts i områden där det enligt polisen ofta förekommer problem med kriminella grupperingar. Ingripandena har vidare ofta initierats efter ett avvikande eller undvikande beteende hos den enskilde.

Det är i första hand unga män som varit föremål för tvångsåtgärderna, men även yngre kvinnor har förekommit. En klar majoritet av de kontrollerade personerna har haft utomeuropeiskt klingande namn.

I en handfull fall har omständigheterna varit sådana att besluten om kroppsvisitation eller husrannsakan i fordon borde ha fattats inom ramen för en förundersökning med stöd av 28 kap. 1 § rättegångsbalken (husrannsakan) eller 28 kap. 11 § rättegångsbalken (kroppsvisitation) i stället för 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Det har t.ex. handlat om situationer där polisen sett att det funnits vapen eller farliga föremål i en bil vid ingripandet eller där personen i fråga stämt in på ett signalement som lämnats avseende ett misstänkt brott.

I några fall verkar det som att en kroppsvisitation har vidtagits av andra anledningar än att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Det finns också exempel på att man anger att en s.k. skyddsvisitation genomförts, men det framgår inte om det har varit fråga om en sådan visitation enligt 19 § första stycket polislagen eller om syftet faktiskt varit att söka efter vapen eller andra farliga föremål enligt 19 § andra stycket 1 polislagen.

Samtal med poliser

De iakttagelser som gjorts vid granskningen av handlingarna bekräftas av samtalen med poliserna. Genom samtalen har det även kommit fram att poliserna uppfattar det som svårt att beskriva innehållet i de aktuella bestämmelserna i polislagen och deras avgränsning. En del av poliserna ansåg att bestämmelserna är svåra att tillämpa. Bestämmelserna ansågs ge stort bedömningsutrymme för den enskilde polisen. Kravet för en visitation uppfattas vara att det finns ”anledning att anta” att den berörda personen har ett vapen eller ett farligt föremål på sig.

Flera poliser berättade att kontrollsituationen ofta initieras av ett avvikande beteende av den berörda personen eller en ”känsla” hos polisen om att en kontroll kan behöva göras. De flesta berättade att de därvid utgår från ett antal omständigheter, bl.a. personens beteende, tiden på dygnet och platsen men även tidigare kännedom om personen.

Flera uppgav att de uppfattade att nya poliser är mer restriktiva i sin tillämpning av bestämmelserna. De rättsliga förutsättningarna för en kroppsvisitation enligt rättegångsbalken ansågs vara mycket tydligare. Det framkom även att de allra

flesta ingripanden dokumenteras men att det kan förekomma att det inte upprättas någon dokumentation. Genom samtalen framkom även att det inte sker någon återkoppling från högre befäl/chef på genomförda ingripanden.

Uppgiften att det stora flertalet ingripanden dokumenteras synes stämma med hänsyn till att det äldsta av de protokoll som granskades var från slutet av november 2022.

Vid det avslutande samtalet var företrädarna för Polismyndigheten förvånade över uppgiften att det inte sker någon återkoppling från högre befäl/chef på genomförda ingripanden. De uppgav att de kommer att se till att sådan återkoppling ges regelbundet.

Ärenden som inletts med att det genomförts en kroppsvisitation enligt 28 kap. 11 § rättegångsbalken

Utgångspunkter för granskningen

Enligt 28 kap. 11 § rättegångsbalken får den som är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa kroppsvisiteras, bl.a. för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet.

Beslut om kroppsvisitation ska i första hand meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. En polis får dock besluta om en sådan åtgärd om det är fara i dröjsmål, dvs. ett brådskande fall (se 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken). Om en polis beslutat om åtgärden ska det av dokumentationen framgå varför det var fara i dröjsmål (se JO 2020/21 s. 370, dnr 5316-2018).

Det ska föras protokoll över en kroppsvisitation där skälen för åtgärden och vad som förekommit vid den anges (se 28 kap. 9 och 13 §§ rättegångsbalken).

I dessa fall granskades framför allt vilka omständigheter som legat till grund för bedömningen av brottsmisstanken och vem som fattat beslutet om kroppsvisitation. Även skälet till att polisen initialt ingripit, platsen för ingripandet och mot vem åtgärden vidtagits granskades.

lakttagelser

Under inspektionen har 75 ärenden granskats. Ingripandena har skett under 2022. I drygt 70 procent av fallen har polisen hittat narkotika. I nästan alla de granskade ärendena har besluten dokumenterats i protokoll.

I det stora flertalet av ärendena har de omständigheter som legat till grund för misstanken om narkotikabrott varit dokumenterade och det går att förstå den bedömning polisen gjort. I några fall har det kunnat ifrågasättas om misstanken var tillräckligt underbyggd.

Ingripandena har inte riktat sig mot någon särskild kategori av personer utan ålder och kön har varierat.

Det framgår inte alltid tydligt av dokumentationen vilken funktion som beslutsfattaren har haft, vilket försvårat granskningen gällande beslutets formella förutsättningar, dvs. om det fattats av en undersökningsledare eller av en polis med stöd av att det varit fara i dröjsmål. I ett antal fall angavs uttryckligen att det var jourhavande undersökningsledare eller yttre befäl som fattat beslutet. I övrigt framgår det endast i ett par fall att den ingripande polisen gjort bedömningen att det varit fara i dröjsmål. Bara i något enstaka fall har de omständigheter som legat till grund för den bedömningen redovisats.

I sammanhanget kan nämnas att BB uppgav att den s.k. PA-delegationen togs bort inom polisregionen vid årsskiftet 2021/2022. Numera ska alltså undersökningsledare kontaktas om det inte är fara i dröjsmål. Tanken är att utvärdera denna förändring efter att arbetsmetoden snabbare lagföring införts i polisregionen under våren 2023.

Avslutande kommentarer

Som framgått är inspektionen i Helsingborg den fjärde och sista i den serie av inspektioner jag har genomfört för att granska hur polisen tillämpar bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon. Avsikten med att genomföra flera inspektioner har varit att jag ska få ett brett underlag för att på ett mer generellt plan kunna uttala mig om polisens tillämpning av dessa bestämmelser.

Polismyndigheten kommer nu att inom ramen för ett särskilt ärende uppmanas att yttra sig över det som kommit fram vid inspektionerna. När yttrandet har kommit in till JO kommer jag att göra uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna. Min ambition är att avsluta granskningen före den 1 juli 2023.

2023-03-10

Per Lennerbrant

Protokollet har upprättats av föredragandena Rebecka Olsson och Lovisa Svenaesus.

Expedieras till

Polismyndigheten, rättsavdelningen

Polismyndigheten, polisregion Syd