

**Inspektion av Polismyndigheten, polisområde Örebro,
lokalpolisområde Örebro, den 26 och 27 oktober 2022**

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 Örebro är den andra i en serie av inspektioner som JO avser att genomföra.

Tanken med att göra flera inspektioner är 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 samband med att den samlade granskningen avslutas. Det är JO:s ambition att det kan ske 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).

I januari i år 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 Örebro är den andra inspektionen. Den första inspektionen gjordes i lokalpolisområde Linköping i juni i år.

Hur inspektionen genomfördes och omfattningen av inspektionen

Inspektionen genomfördes den 26 och 27 oktober 2022 i Polismyndighetens lokaler på Järnväggsgatan 3 i Örebro. Vid inspektionen deltog även byråchefen Stefan Nyman samt föredragandena Leo Nilsson Nannini och Sophia Häggmark Elmér.

Under förmiddagen den 26 oktober 2022 hölls ett inledande möte där biträdande regionpolischefen AA, polisområdeschefen BB, lokalpolisområdeschefen CC och handläggaren DD deltog. Jag gav en kort presentation av JO varefter jag och Stefan Nyman redogjorde för syftet med inspektionen. AA, BB och CC berättade kortfattat om situationen inom lokalpolisområde Örebro.

Vid inspektionen granskades handlingarna i drygt 290 ärenden som JO i förväg hade begärt att få ta del av. Samtliga ärenden avsåg ingripanden som ägt rum i lokalpolisområde Örebro och som genomförts före den 26 september 2022.

Under inspektionen samtalade JO:s personal även 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 kommit fram vid granskningen och vid samtalen med poliserna. Vid mötet deltog polisområdeschefen BB, lokalpolisområdeschefen CC och handläggaren DD.

Allmänt om situationen inom lokalpolisområde Örebro

Vid det inledande mötet berättade CC att det skedde tre dödsskjutningar under sommaren och att det i övrigt varit problem med skjutningar i stadskärnan. Vidare berättade han att det inom lokalpolisområdet finns problem med kriminella grupperingar, att konfliktnivån mellan dessa grupperingar är hög och att konkurrens om narkotikamarknaden är en drivande faktor i konflikterna. Grupperingarna ägnar sig också åt försäljning av vapen. Örebro har ett s.k. särskilt utsatt område, Vivalla, men även ett antal andra områden med liknande problematik. Polisen försöker arbeta proaktivt mot vapen och narkotika genom att genomföra kroppsvisitationer och husrannsakingar i fordon.

BB uppgav att polisen arbetar mycket med samverkan i lokalsamhället och med att allmänheten ska få tillit till polisen. Vidare uppgav hon och AA att det kan

vara svårt att tillämpa bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i polislagen på ett rättssäkert sätt.

BB uppgav vid det avslutande mötet att polisen i stor utsträckning arbetar både repressivt och brottsförebyggande samt att det sker i samverkan med andra myndigheter. CC uppgav att polisen arbetar aktivt mot kriminella individer. Vidare uppgav han att det för poliser kan vara svårt att tillämpa rekvisiten i bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i polislagen och att poliser ofta bedömer situationen utifrån sin känsla samt utifrån tid, plats och andra omständigheter.

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 (se JO 2020/2021 s. 395 och 406). 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. De flesta av dessa avser ingripanden från 2021 och 2022. När det gäller ingripanden avseende husrannsakan i fordon där det inte samtidigt gjorts en kroppsvisitation av personerna i fordonet har vissa av ingripandena legat längre tillbaka i tiden, från 2016 och framåt.

Endast i en handfull fall har det påträffats farliga föremål. I något enstaka fall hittades skjutvapen och i övrigt handlade det om knivar, knogjärn och liknande.

Förverkandebestämmelsen i 36 kap. 3 § 2 BrB utgör som jag tidigare nämnde grunden för tillämpningen av tvångsmedelsregleringen. Trots detta saknar i princip samtliga beslut uttryckliga överväganden i frågan om huruvida omständigheterna var sådana att de gav anledning att befara att ett vapen, om det påträffats, skulle komma till brottslig användning. I protokollen anges visserligen ofta ett antal omständigheter men utan att någon slutsats av dessa dras i förhållande till den grundläggande bestämmelsen i 36 kap. 3 § 2 BrB.

Flertalet av de granskade ingripandena har vidtagits mot individer eller fordon som enligt polisen har anknytning till gäng eller kriminella aktörer utan att det preciseras hur. I flera fall hänvisas det även till pågående konflikter mellan kriminella grupperingar i Örebro. Ingripandena har i de flesta fall skett i Vivalla eller andra områden där företrädare för Polismyndigheten vid det inledande mötet angett att det förekommer problem med kriminella grupperingar. Relativt många ingripanden har också gjorts i de centrala delarna av staden. Det fanns exempel på att den ingripande polisen motiverat åtgärden med en "känsla av att" den berörda personen kunde bära på vapen, utan att det dokumenterats några närmare omständigheter runt det.

Vidare har polisen i några fall ingripit mot individer som tidigare blivit lagförda eller varit misstänkta för vapenbrott eller brott mot lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål samt mot personer som "förekommer med våldsbrott" utan att det dokumenterats att polisen gjort några överväganden om situationen varit sådan som avses i 36 kap. 3 § 2 BrB. Hänvisningar till tidigare lagföring och brottsmisstankar var inte lika vanligt i ärendena om husrannsakan i fordon från 2016 och 2017.

I ett mindre antal fall har omständigheterna varit sådana att besluten om kroppsvisitation eller husrannsakan i fordon förefaller ha bort fattats inom ramen för en förundersökning med stöd av 28 kap. 1 § rättegångsbalken (husrannsakan) eller 28 kap. 11 § rättegångsbalken (kroppsvisitation) och inte 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Det har till exempel handlat om ingripanden där polisen såg att det fanns vapen eller farliga föremål i en bil.

En allmän iakttagelse är att en klar majoritet av de personer som varit föremål för de aktuella tvångsåtgärderna är unga män med utomeuropeiskt klingande namn.

Samtal med poliser

Genom samtalen med poliserna har det kommit fram att bestämmelserna i polislagen upplevs som svåra att tillämpa och att poliserna har svårt att närmare beskriva de rättsliga förutsättningarna för åtgärderna. De uppgav bl.a. att de "litade till sin känsla" och att man lär sig att känna igen en "typsituation" utifrån individ, tid och plats m.m. Förutsättningarna för en kroppsvisitation enligt rättegångsbalken ansågs vara mycket tydligare. Vidare framkom att visitationer av personer som kontrolleras på daglig basis som regel inte dokumenteras såvida inte något fynd görs.

I sammanhanget kan nämnas att CC bekräftade bilden av att det inte upprättas dokumentation avseende de individer som kontrolleras dagligen och lämnade följande förklaring. Polisen arbetar med att identifiera kriminella individer utifrån en viss modell. Dessa individer har tillgång till vapen. Individerna kontrolleras därför ofta av polisen genom beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt polislagen. Det blir en form av återkommande verksamhet, särskilt när besluten fattas mot en och samma individ.

Uppgiften att många beslut inte dokumenteras synes även stämma med att det äldsta av de protokoll som granskades går tillbaka ända till år 2021 om man bortser från de protokoll som endast rörde husrannsakan i fordon, trots att polisen enligt uppgift dagligen fattar beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt polislagen.

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).

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

Samtliga granskade beslut har dokumenterats i protokoll. I relativt få fall har polisen hittat narkotika. I en del av de fall där narkotika inte hittades visade det sig att den berörda personen i vart fall brukat narkotika. Träffsäkerheten har ändå varit något högre än vid de tvångsåtgärder som vidtagits med stöd av polislagen.

I det stora flertalet av ärendena har de omständigheter som legat till grund för misstanken om narkotikabrott varit dokumenterade och det har gått att förstå den bedömning som polisen har gjort. Det fanns dock exempel på fall där bedömningen framstår som tveksam utifrån dokumentationen. I något fall har det helt saknats dokumentation om vilka omständigheter som legat till grund för bedömningen av brottsmisstanken.

Det stora flertalet av besluten om kroppsvisitation har meddelats av en polis som inte varit undersökningsledare. I de flesta av dessa fall har det angetts att det varit fara i dröjsmål men inte i något fall har det dokumenterats vilka omständigheter som legat till grund för den bedömningen. I de fall beslut om ytterligare tvångsmedel fattats, såsom husrannsakan och kroppsbesiktning, har de flesta av dessa beslut dock fattats av en jourhavande undersökningsledare. Detta har inte sällan gjorts bara några minuter efter beslutet om kroppsvisitationen.

I sammanhanget kan nämnas att BB uppgav att flera poliser tidigare haft generell delegation som jourhavande undersökningsledare men att delegationen togs bort för några månader sedan. Detta kan ha skapat en kultur för poliser inom polisområdet att självständigt fatta beslut om kroppsvisitation. Även CC uppgav att detta kan bidra till en form av sedvänja bland poliserna. Vidare uppgav han att poliser ofta upplever att det kan vara svårt att ha uppsikt över en individ som man avser att kroppsvisitera och att man snabbt vill hitta eventuell narkotika. Poliserna är vana att arbeta i ett högt tempo och arbetssättet inom polisområdet har varit framgångsrikt.

När det gäller varför polisen initialt ingripit, på vilka platser ingripandena gjorts och mot vilka personer åtgärderna vidtagits har det noterats en större geografisk

spridning och större variation beträffande anledningen till ingripandet och vem det riktat sig mot än vid granskningen av ingripandena enligt polislagen.

Avslutande kommentarer

Som framgått är inspektionen i Örebro den andra i en serie av inspektioner jag avser att genomföra för att granska hur polisen tillämpar bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon. Avsikten med att genomföra flera inspektioner är att jag ska få ett brett underlag för att på ett mer generellt plan kunna uttala mig om polisens tillämpning av dessa bestämmelser. Jag kommer därför inte att göra några uttalanden om det i detta protokoll. Uttalanden kommer i stället att göras i samband med att den samlade granskningen avslutas. Min ambition är att det kan ske före den 1 juli 2023.