

Sveriges ambassad i Teheran kritiseras för att ha kontrollerat kroppstemperaturen på personer som skulle besöka ambassaden

Beslutet i korthet: Med anledning av covid-19-pandemin beslutade Sveriges ambassad i Teheran om en rutin som innebar att alla som skulle besöka ambassaden var tvungna att genomgå en kontroll av kroppstemperaturen. En kvinna som skulle intervjuas i ett ärende om uppehållstillstånd nekades tillträde till ambassadens lokaler på grund av att hennes kroppstemperatur översteg den gräns som ambassaden bestämt.

Granskningen har aktualiserat frågan om huruvida bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen, bl.a. skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp, är tillämpliga vid en utlandsmyndighet. Enligt JO skulle det strida mot fundamentala principer för hur en svensk myndighet ska agera och kunna få oacceptabla konsekvenser i enskilda fall om en utlandsmyndighet inte skulle behöva respektera regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp. En utlandsmyndighet måste därför ha stöd i svensk lag för att få vidta ett sådant ingrepp.

JO anser att temperaturtagningen faller in under begreppet kroppsligt ingrepp i regeringsformens mening, även om kontrollen för de allra flesta inte torde uppfattas som särskilt integritetskänslig och termometern möjligen inte vidrör kroppen. Mot bakgrund av den information ambassaden tillhandahållit och då ambassaden inte erbjudit några alternativ till fysiska besök i ambassadens lokaler, anser JO att kontrollen inte varit frivillig. Temperaturtagningen utgjorde därför ett kroppsligt ingrepp som var påtvingat. Ambassaden kritiseras för att ha infört och tillämpat rutinen utan stöd i lag.

Bakgrund och anmälan

Sveriges ambassad i Teheran, Iran, beslutade i februari 2020, med anledning av covid-19-pandemin, om en rutin som innebar att alla som skulle besöka ambassaden var tvungna att genomgå en kontroll av kroppstemperaturen.

I en anmälan som kom in till JO den 27 april 2021 förde AA fram klagomål mot ambassaden. Av anmälan framgick att AA:s fru, BB, skulle besöka ambassaden i april 2021 för att bli intervjuad som ett led i sin ansökan om uppehållstillstånd i Sverige. När BB kom till ambassaden blev hon ombedd att genomgå ett

febertest. Personen som utförde testet konstaterade att BB hade feber, och hon blev därför inte insläppt på ambassaden.

Utredning

Utrikesdepartementets yttrande

JO uppmanade Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, att yttra sig över anmälan. Av yttrandet skulle det framgå bl.a. om ambassaden har en rutin som innebär att temperaturen kontrolleras på de personer som besöker ambassaden, det rättsliga stödet för detta och vad som händer om en person inte samtycker till en sådan kontroll.

Utrikesdepartementet (tf. rättschefen CC) yttrade sig till JO den 23 augusti 2021, efter att ambassaden fått tillfälle att yttra sig.

Ambassadens uppgifter

Enligt ambassaden anpassades verksamheten på olika sätt för att minimera risken för smitta av covid-19. Rutiner justerades och utvecklades löpande. Den 24 februari 2020 informerade ambassadören samtliga anställda om att alla besökare till ambassaden skulle genomgå temperaturtagning och att ingen besökare med feber fick släppas in. Besökarna skulle informeras om temperaturtagningen genom anslag.

En särskild rutinbeskrivning togs fram vid årsskiftet 2020/2021 (Instruction to embassy personnel during Covid-19 Final). Samtidigt publicerades en instruktionsvideo om gällande rutiner på ambassadens hemsida. Av personalens instruktioner, anslag utanför ambassaden, instruktionsvideon och sociala medier framgick det tydligt att samtliga besökare skulle genomgå temperaturtagning och att den övre gränsen för att släppas in på ambassaden var 37,5 grader.

Temperaturtagningarna genomförs av ambassadens vakter. En termometer används mot pannan eller örat på besökaren. Om temperaturen inte överstiger 37,5 grader släpps besökaren in. I annat fall ringer vakten upp den utsände som för dagen har ett arbetsledande ansvar för migrationssektionen och informerar om temperaturtagningen. Denne tar sedan ett beslut om huruvida besökaren ska släppas in. Om besökaren inte släpps in uppmanas denne att begära en ny tid för utredning. Det har hänt mindre än tio gånger på ett och ett halvt år att en besökares temperatur överstigit 37,5 grader. Alla besökare har accepterat temperaturtagningen.

När BB kom till ambassaden fick hon information om att en vakt skulle kontrollera hennes temperatur med en örontermometer. Termometern visade 37,8 grader. Vakten informerade BB om att det var en för hög temperatur för att hon skulle kunna släppas in, vilket bekräftades av den tjänsteman som var ansvarig för migrationssektionen. Vakten informerade BB om att hon kunde kontakta ambassaden för att boka en ny tid. De instruktioner som hade beslutats av ambassaden följdes.

Utrikesdepartementets bedömning

Det har varit viktigt för ambassaden att inte bidra till smittspridningen, och myndigheten har en skyldighet att värna om arbetsmiljön för personalen. Ambassaden har haft tydliga instruktioner när det gäller hanteringen av besökare och genomförandet av temperaturtagning. Rutinerna har varit sakligt grundade, och det framgår inte annat än att de följdes noga i detta fall. Inget tyder på att BB särbehandlades jämfört med andra besökare. Temperaturtagningen var helt frivillig, och BB hade möjlighet att när som helst avbryta proceduren. Det har inte kommit fram annat än att ambassadens handlande var adekvat.

Utrikesdepartementets kompletterande yttrande

Utrikesdepartementet (rättschefen DD) besvarade vissa kompletterande frågor från JO i ett yttrande den 7 oktober 2021.

På frågan hur ambassadens rutin förhåller sig till 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) redovisade Utrikesdepartementet sammanfattningsvis följande. Med kroppsligt ingrepp avses främst våld mot människokroppen. Även kirurgiska operationer, kastrering, läkarundersökningar samt blodprovs- och fingeravtryckstagning omfattas. Enligt ambassaden har temperaturtagningen skett med hjälp av en elektronisk termometer som inte vidrört besökarens kropp, och ambassadens bedömning är att åtgärden inte har utgjort ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Den aktuella frågan har också rört en utländsk medborgare som befunnit sig utanför svensk jurisdiktion.

Utrikesdepartementet har inte utfärdat någon rutin som rör temperaturtagning. Däremot har departementet uppmanat ambassaden att anpassa tillgängligheten utifrån rådande lokala förutsättningar och därigenom säkerställa en god arbetsmiljö för de anställda. Enligt ambassaden har temperaturtagning varit vanligt förekommande i Iran och förekommit vid besök till ambassader, statliga myndigheter och andra institutioner.

När det gäller frivilligheten kring temperaturtagningen och handläggningen av ärendet hos Migrationsverket uppgav Utrikesdepartementet att ambassaden måste lösa situationen genom att hitta andra vägar för att hantera en besökares ärende om någon skulle vägra temperaturtagning av t.ex. integritetsskäl. En besökare har full frihet att lämna ambassaden utan att temperaturen kontrolleras. Däremot har temperaturtagning krävts för att få vistas i ambassadens lokaler. BB fick en ny tid i nära anslutning till den första tiden. Migrationsverket fattar inte beslut i ärendet innan ambassaden är klar med utredningen. Det kan eventuellt bli en viss tidsförskjutning om möten måste bokas om.

AA kommenterade Utrikesdepartementets yttranden.

Rättsliga utgångspunkter

Ambassaders verksamhet

En beskickning (ambassad) är en utlandsmyndighet, och den ingår i utrikesrepresentationen (se 1 kap. 2 och 4 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen).

Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet. (Se 1 kap. 6 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.)

Beskickningar ska som förvaltningsmyndigheter handlägga och besluta i författningsreglerade ärenden, bl.a. migrationsärenden. På begäran av Migrationsverket ska en beskickning vidta sådana åtgärder som faller inom verkets behörighetsområde. (Se 3 kap. 2 och 9 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.)

En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt (se 4 kap. 20 § utlänningsförordningen).

Chefen för en utlandsmyndighet, t.ex. en ambassadör, ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt (se 2 kap. 2 och 9 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen).

Påtvingat kroppsligt ingrepp

Det finns ett grundlagsfäst skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 2 kap. 6 § RF. Även artikel 8.1 i Europakonventionen om rätt till skydd för privat- och familjeliv ger ett sådant skydd.

Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp får begränsas genom lag (se 2 kap. 20–22 §§ och 25 § RF samt 8.2 i Europakonventionen).

Enligt regeringsformen gäller skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp ”var och en”. Med det avses att skyddet som utgångspunkt gäller för svenska medborgare och för utländska medborgare som vistas i Sverige. (Se 2 kap. 6 § RF och prop. 2009/10:80 s. 148 f. och 185.)

Med *kroppsligt ingrepp* avses främst våld mot människokroppen, även milt sådant. Att ta fingeravtryck och utandningsprov anses också innebära ett kroppsligt ingrepp. Även åtgärder som brukar betecknas som kroppsbesiktning hör till begreppet. Kroppsbesiktning avser undersökningar av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks. Alla former av kroppsliga undersökningar och provtagningar, t.ex. blodprov, omfattas. Även en okulär yttre granskning av den undersöktes nakna kropp är en kroppsbesiktning. (Se bl.a. 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken, prop. 1975/76:209 s. 147, prop. 1981/82:2 s. 11 f.,

prop. 1993/94:24 s. 44 f., SOU 1975:75 s. 358 f., Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, Juno] s. 72 och JO 1997/98 s. 276.)

Som en kroppsbesiktning anses vidare en ögonundersökning av det slag som regleras i lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. Ögonundersökningen innebär en yttre iakttagelse av ögonens utseende och funktion. Som hjälpmedel vid undersökningen får t.ex. en penna användas för en kontroll av om den undersökte har ofrivilliga ryckningar i ögonen, s.k. nystagmustester. (Se 3 § lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken, prop. 1998/99:43 s. 33 f. och JO 2001/02 s. 76.)

Som ytterligare exempel på kroppsbesiktning kan nämnas att en polis tar av en persons handskar för att kunna titta på händerna, knäpper upp en skjortknapp för att se om det finns märken på halsen eller viker upp en ärm för att se om det finns tatueringar. Den omständigheten att den enskilde själv tar av sig ett klädesplagg på uppmaning av en polisman förändrar inte förfarandets karaktär av tvångsmedel. Åtgärder av dessa slag hör till den nedre gränsen för vad som kan falla in under begreppet kroppsbesiktning. Att betrakta de synliga delarna av en persons kropp på ett sätt som normalt kan göras av var och en bedöms däremot inte som ett tvångsmedel. (Se SOU 1995:47 s. 259 f.)

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som *påtvingat*. Med detta avses inte bara fysiskt tvång genom våld, utan även andra fall då ingreppet inte är helt frivilligt. I vissa situationer kan en enskild samtycka till ingrepp för att det finns ett underliggande hot eller en hotfullhet hos de myndigheter som vidtar åtgärden. Dessa situationer bör bedömas som att ett giltigt samtycke inte gets, för att grundlagsskyddet inte ska kunna kringgås i praktiken. I tveksamma situationer får hänsyn tas till den konkreta situationen, den information den enskilde fått om sina handlingsalternativ och dennes förmåga att fatta ett helt informerat beslut i frågan. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, Juno] s. 72.)

Bedömning

En utlandsmyndighet måste ha stöd i svensk lag för att få vidta en åtgärd som utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp

Utrikesdepartementet har i sitt kompletterande yttrande till JO pekat på att ärendet rör en utländsk medborgare som befunnit sig utanför svensk jurisdiktion. Det aktualiserar frågan om huruvida bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF är tillämpliga vid en utlandsmyndighet.

Det är naturligt att regeringsformen inte reglerar utlänningars förhållanden utomlands. Vissa rättigheter enligt 2 kap. RF har dock ansetts kunna åtnjutas även av en utlänning som inte vistas här i landet. Som exempel på det har nämnts att en utlänning kan tillerkännas åsiktsfrihet genom att framföra en teaterpjäs eller ett musikstycke i Sverige trots att han eller hon inte själv

uppehåller sig i landet (se SOU 2000:106 s. 123 och Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 89). Några mer principiella uttalanden i frågan om tillämpligheten av 2 kap. RF utanför Sverige, exempelvis vid en utlandsmyndighet, har jag inte kunnat hitta.

En ambassad är en svensk utlandsmyndighet och den får endast vidta åtgärder som har stöd i den svenska rättsordningen (se bestämmelserna om legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF och 5 § första stycket förvaltningslagen). Det innebär t.ex. att ambassaden måste tillämpa förvaltningslagens bestämmelser när den handlägger ärenden i egenskap av förvaltningsmyndighet. En ambassad är också skyldig att följa regleringen i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen om utlämnande av allmänna handlingar. Det framstår dessutom som självklart att en ambassad måste iaktta bestämmelsen om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF. Detta gäller alltså trots att ambassaderna ligger utanför svenskt territorium. Jag kan också nämna att en stat som tillträtt Europakonventionen är skyldig att garantera att artikel 8 respekteras vid en utlandsmyndighet som tillhör staten (jfr artikel 1 i konventionen och Europadomstolens avgörande i målet M. mot Danmark, dom den 14 oktober 1992, ansökan nummer 17392/90).

I 2 kap. RF regleras de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer enskilda personer gentemot det allmänna. Den kroppsliga integriteten måste anses särskilt skyddsvärd. Om en utlandsmyndighet inte skulle behöva respektera regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp skulle det strida mot fundamentala principer för hur en svensk myndighet ska agera och kunna få oacceptabla konsekvenser i enskilda fall. En utlandsmyndighet måste därför enligt min mening ha stöd i svensk lag för att få vidta en åtgärd som utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Jag noterar att ambassadens rutin i det här fallet inte begränsat sig enbart till utländska medborgare utan att den omfattat alla som besökt ambassaden, således även svenska medborgare.

Temperaturtagningen var ett påtvingat kroppsligt ingrepp

Av JO:s utredning framgår att ambassaden kontrollerat kroppstemperaturen på besökarna till ambassaden med hjälp av en termometer som använts mot pannan eller örat. Det är alltså fråga om ett ingrepp som för de allra flesta inte torde uppfattas som särskilt integritetskänsligt.

Grundlagsskyddet gäller dock även för mindre ingrepp, och åtgärden måste inte nödvändigtvis innefatta någon beröring av kroppen. Temperaturtagningen vid ambassaden har inneburit en undersökning av besökarens kropp. För att genomföra undersökningen kan besökaren ha behövt göra delar av kroppen tillgängliga för kontrollanten. Det skulle t.ex. kunna innefatta att besökaren på uppmaning av kontrollanten behövt ta av sig en huvudbonad eller flytta på något annat klädesplagg. Undersökningen har också resulterat i att information om besökarens kropp och hälsotillstånd kunnat läsas av. Mot den bakgrunden anser jag att temperaturtagningen, även om termometern möjligen inte vidrört

kroppen på den undersökte, faller in under begreppet kroppsligt ingrepp i regeringsformens mening.

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller som jag nämnt dock endast om ingreppet är påtvingat. För att ett kroppsligt ingrepp inte ska anses påtvingat måste det finnas en verklig möjlighet för den enskilde att välja om han eller hon vill gå med på ingreppet eller avstå. Det är naturligt att uppmaningar från en myndighets sida uppfattas som något den enskilde måste följa, och det kan vara svårt att tala om någon egentlig frivillighet i sådana situationer.

Enligt Utrikesdepartementet har temperaturtagningen varit frivillig i och med att besökaren när som helst kunnat lämna ambassaden.

En person som vänder sig till en ambassad för att få information eller med anledning av ett pågående ärende kan uppleva sig vara i beroendeställning till myndigheten och dess personal. Höga krav måste därför ställas på myndigheten när det handlar om att förvissa sig om att frivillighet faktiskt föreligger (se bl.a. JO 2006/07 s. 97).

Ambassaden har varit tydlig med att ingen med feber fick släppas in i lokalerna och har därför ställt upp krav på att alla besökare behövt genomgå temperaturtagning. I det avseendet har det inte funnits utrymme för någon frivillighet utan alla som velat besöka ambassadens lokaler har varit tvungna att låta kontrollera kroppstemperaturen.

Såvitt framgår av Utrikesdepartementets yttrande till JO har det inte på de anslag som suttit utanför ambassaden eller i den instruktionsvideo ambassaden tillhandahållit funnits någon information om att det var fråga om frivilliga temperaturtagningar. Besökarna verkar inte heller ha fått information om att det var möjligt att neka till temperaturtagningen. För den enskilde besökaren kan det därför lätt ha uppfattats som att åtgärden inte varit frivillig. En konsekvens av en besökares vägran att gå med på temperaturtagningen har också varit att besöket inte kunnat genomföras som planerat. Såvitt kommit fram har ambassaden inte erbjudit några alternativ till fysiska besök i ambassadens lokaler. I praktiken har detta medfört att det inte varit möjligt att uträtta sådana ärenden som förutsätter ett besök på ambassaden utan att genomgå en temperaturtagning. Jag kan därför inte se att det var fråga om någon verklig frivillighet.

Min samlade bedömning är att temperaturtagningen utgjort ett påtvingat kroppsligt ingrepp.

Kritik och avslutande synpunkter

Jag har såklart förståelse för att det var viktigt för ambassaden att inte bidra till spridningen av covid-19 och att värna om arbetsmiljön för personalen. Jag har även förståelse för att ambassaden försökte att anpassa verksamheten utifrån rådande lokala förutsättningar och tog hänsyn till att temperaturtagning var

vanligt förekommande i det lokala samhället. Temperaturtagningen som ett villkor för att besöka ambassaden var dock ett påtvingat kroppsligt ingrepp i regeringsformens mening, och ambassaden har inte haft stöd i lag för åtgärden. Ambassaden kritiseras för att ändå ha infört och tillämpat en sådan rutin.

Mot bakgrund av den bedömning som jag har gjort finner jag inte anledning att gå närmare in på om temperaturtagningen var förenlig med artikel 8 i Europakonventionen.

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

Ärendet avslutas.