

Polis, åklagare och tull

Polisen har genomfört en kroppsvisitation på ett sätt som innebär att åtgärden utgjorde en kroppsbesiktning och i ett utrymme som inte uppfyllde rättegångsbalkens krav på avskildhet

(Dnr 6365-2019)

Beslutet i korthet: En polis beslutade att en 16-åring som misstänktes för narkotikabrott skulle kroppsvisiteras och att den unges kalsonger skulle sökas igenom. Undersökningen gjordes i ett trapphus bakom en vägg. Lampan i trapphuset var släckt, men polisen använde en ficklampa för att lysa i kalsongerna.

Undersökningen genomfördes på ett sådant sätt att intima delar av 16-åringens kropp kunde iaktas. JO anser därför att undersökningen var en kroppsbesiktning och inte en kroppsvisitation. Tvångsåtgärden var i rättslig mening alltså en annan och mer ingripande åtgärd än den som polisen hade beslutat om, vilket inte är godtagbart.

En kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus och i ett avskilt rum. Hänsyn ska visas den som undersöks. Vid bedömningen av kroppsbesiktningens omfattning bör enligt JO stor vikt läggas vid integritetsintrångets karaktär. Även en undersökning som avser en begränsad del av kroppen kan därför vara av mera väsentlig omfattning beroende på hur integritetskränkande åtgärden är. Undersökningen av 16-åringen var enligt JO av mera väsentlig omfattning.

Förhållandena i trapphuset var sådana att en utomstående när som helst hade kunnat passera eller se den pågående undersökningen. Enligt JO kan den därför inte anses ha genomförts i sådan avskildhet och med sådan hänsyn som krävdes.

Polismyndigheten kritiseras för hur undersökningen i trapphuset genomfördes och för brister i dokumentationen.

Anmälan

I en anmälan till JO den 7 september 2019 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Stockholm, med anledning av ett ingripande mot hennes son BB.

AA uppgav i huvudsak följande: Den 6 september 2019 blev hennes son och en vän till honom stoppade av polisen. BB blev först kroppsvisiterad utomhus. När polisen inte påträffade någonting togs BB in i en port där han fick klä av sig alla kläder och kroppsbesiktigades. AA är kritisk till bl.a. att åtgärden genomfördes i en port mitt på ljusa dagen. BB var 16 år när händelsen inträffade.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över påståendet att polisen hade genomfört en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning av BB.

Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 14 januari 2020 efter att de befattningshavare som berörs av anmälan hade fått tillfälle att lämna upplysningar. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Polismyndigheten redogjorde inledningsvis för bakgrunden till händelsen. Av redogörelsen framgår bl.a. att polisassistenterna DD och EE och polisaspiranten FF patrullerade i området när de noterade BB och en kamrat till honom som skyndsamt tog sig in i ett trapphus i samband med att poliserna uppmärksammade dem. När patrullen talade med BB och kamraten upplevde de dem som nervösa. I trapphuset fann polisen en cannabiskvarn med rester av cannabis. Mot bakgrund av detta uppstod misstanke om innehav av narkotika och DD beslutade om kroppsvisitation av BB. Kroppsvisitationen påbörjades utanför trapphuset då BB:s kläder kontrollerades. DD föreslog att undersökningen av BB:s kalsonger skulle göras inne i trapphuset bakom en vägg där det var mörkt. BB godtog det. För att kunna se i mörkret använde DD en ficklampa och lyste snabbt i BB:s kalsonger. Ingen narkotika påträffades.

Polismyndigheten redogjorde vidare för de synpunkter som de berörda befattningshavarna hade lämnat inför utredningen hos JO och redovisade därefter sin bedömning.

Polismyndigheten ansåg sammantaget att utredningen inte gav anledning att i efterhand ifrågasätta bedömningen att BB skäligen kunde misstänkas för narkotikabrott. Polismyndigheten delade också polisernas bedömning att en polis själv hade haft behörighet att besluta om kroppsvisitation eftersom åtgärden inte kunde vänta.

När det gällde åtgärden att söka igenom BB:s kläder i trapphuset konstaterade Polismyndigheten att BB, utifrån vad som kommit fram, inte hade behövt klä av sig kläderna och stå naken inför en polis. Det hade enligt Polismyndigheten inte varit patrullens avsikt att iaktta eller undersöka BB:s kropp och det hade inte heller skett. Polismyndigheten ansåg dock att det var ett gränsfall om åtgärden var att betrakta som en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning. Eftersom DD hade lyst med en ficklampa i BB:s kalsonger kunde det enligt Polismyndigheten inte uteslutas att undersökningen innebar att DD även hade kunnat iaktta en begränsad men intim del av BB:s kropp. Den tolkning som JO gjort i ett tidigare ärende talade dock enligt Polismyndigheten närmast för att undersökningen sammantaget borde anses vara en kroppsbesiktning och inte en kroppsvisitation.

Att åtgärden hade inneburit att BB:s underkläder endast dragits ned till viss del för en kortvarig undersökning och att det hade funnits möjlighet för BB att skyla intima delar av kroppen talade enligt Polismyndigheten för att förrättningen inte kunde anses ha varit av mera väsentlig omfattning. Trots det ansåg Polismyndigheten att det hade varit mer lämpligt att genomföra undersökningen i ett avskilt rum.

I fråga om dokumentationen av ingripandet uppgav Polismyndigheten att den hade upprättats nästan två veckor efter ingripandet. Det hade enligt Polis-

myndigheten inte framkommit något godtagbart skäl till den fördröjningen och dröjsmålet var självfallet inte acceptabelt. Polismyndigheten konstaterade också att dokumentationen hade varit bristfällig till sitt innehåll och att det saknades uppgifter om den genomsökning som skett i trapphuset.

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande och upprepade bl.a. att BB hade fått klä av sig naken inför polisen.

I ett beslut den 25 januari 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Granskningens inriktning och utgångspunkter

Jag har begränsat min granskning till hur genomsökningen av BB:s underkläder i trapphuset gjordes och rättsligt sett bör betraktas. Jag gör därför inga uttalanden med anledning av polisens bedömning att BB skäligen kunde misstänkas för narkotikabrott och att en polis som inte var undersökningsledare beslutade om kroppsvisitation.

AA och DD har lämnat olika uppgifter om hur undersökningen av BB i trapphuset gick till. Ord står mot ord i den här delen och jag bedömer att ytterligare utredning inte kommer att leda till någon ökad klarhet. Även om det av utredningen inte är klarlagt i vilken omfattning BB fick ta av sig kläder framgår det redan av DD:s uppgifter att BB åtminstone fick dra ned kalsongerna en bit. Jag lägger DD:s uppgifter till grund för min fortsatta bedömning. Av utredningen får därmed i huvudsak följande anses ha kommit fram.

Undersökningen av BB:s kalsonger genomfördes i ett trapphus bakom en vägg och med belysningen släckt. BB fick dra ned sina kalsonger en bit för att grenen i kalsongerna skulle kunna kontrolleras. För att kunna se i mörkret använde DD en ficklampa och lyste snabbt med den i BB:s kalsonger.

Undersökningen av BB i trapphuset var en kroppsbesiktning

En kroppsvisitation och en kroppsbesiktning får göras 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. Med kroppsvisitation avses en undersökning av bl.a. kläder och annat som någon bär på sig. Med kroppsbesiktning avses en undersökning av bl.a. människokroppens yttre. (Se tredje stycket i 28 kap. 11 respektive 12 § rättegångsbalken.)

DD har uppgett att syftet med åtgärden var att leta efter narkotika i BB:s kläder. En kroppsvisitation för det ändamålet är i och för sig godtagbar. Av betydelse är dock inte bara vad syftet med undersökningen var utan också hur den faktiskt genomfördes.

Av DD:s uppgifter framgår att han inte minns exakt hur undersökningen gick till i detta fall, men han har beskrivit att byxor och kalsonger oftast dras ned lite för att skapa utrymme för polisen att kunna kontrollera grenen i den misstänktes kalsonger. Han har vidare uppgett att de flesta som blir visiterade på detta sätt brukar hålla för sina intima kroppsdelar och att det kan ha skett även i detta fall.

DD har även uppgett att han inte hade någon avsikt att granska BB:s kropp utan endast ville kontrollera om det fanns narkotika i BB:s kalsonger. Jag har ingen anledning att ifrågasätta den uppgiften i och för sig. Jag har dock svårt att se annat än att det sätt som undersökningen genomfördes på innebar att intima delar av BB:s kropp också kunde iakttas. Jag noterar vidare att det framgår av de uppgifter som DD lämnat med anledning av utredningen i JO:s ärende att han ibland ber den misstänkte att lyfta eller föra sitt könsorgan åt sidan för att den misstänktes kalsonger ska kunna kontrolleras vid en sådan undersökning som det nu är fråga om. Även om det inte framgår att det skulle ha skett i detta fall är det min samlade bedömning att en undersökning av det slag som genomfördes av BB i trapphuset är att betrakta som en kroppsbesiktning och inte en kroppsvisitation (se också JO 2019/20 s. 385).

Den tvångsåtgärd som genomfördes var i rättslig mening alltså en annan och mer ingripande åtgärd än den som DD hade beslutat om. Det är naturligtvis inte godtagbart.

Kroppsbesiktningen var av en mera väsentlig omfattning

En kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning ska av integritetsskäl verkställas inomhus och i ett avskilt rum (se 28 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken). Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. hänsynsprincipen. Den innebär bl.a. att diskretion ska iakttas vid genomförandet av tvångsmedel.

Vad som avses med en undersökning av mera väsentlig omfattning preciseras inte i lagtexten och är inte särskilt utförligt utvecklat i förarbeten eller kommenterat i litteraturen. Urin- och blodprovstagning brukar normalt sett anses vara kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning. Det gäller också varje form av undersökning som förutsätter att den misstänkte måste klä av sig helt eller delvis. (Se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, fjärde uppl. s. 695.)

Vid bedömningen av om en kroppsbesiktning ska anses vara av mera väsentlig omfattning bör stor vikt läggas vid integritetsintrångets karaktär. Även en undersökning som avser en begränsad del av kroppen kan därför anses vara av mera väsentlig omfattning beroende på hur integritetskränkande åtgärden är.

Det är ett stort ingrepp i den personliga integriteten och för de allra flesta förenat med obehag att tvingas dra ned sina underkläder för att polisen ska kunna undersöka om man döljer något i dem. Det förhållandet att den enskilde kan skyla sina intima kroppsdelar med händerna förändrar inte åtgärdens integritetskänsliga karaktär på något beaktansvärt sätt. Enligt min uppfattning får den undersökning som genomfördes av BB anses ha varit av mera väsentlig omfattning i rättegångsbalkens mening. Det krävs då som nämnts att undersökningen ska genomföras inomhus och i ett avskilt rum.

Kroppsbesiktningen genomfördes inte i ett avskilt rum

Undersökningen av BB:s kalsonger genomfördes i ett trapphus bakom en vägg i det allmänna utrymmet. Belysningen var släckt. Även om DD försökte att ta hänsyn till BB:s integritet uppfattar jag hans uppgifter på det sättet att en

utomstående när som helst hade kunnat passera det ställe där DD och BB befann sig eller se den pågående kroppsbesiktningen. Undersökningen kan därför inte anses ha genomförts i sådan avskildhet och med sådan hänsyn som bestämmelsen i 28 kap. 13 § rättegångsbalken kräver.

DD har uppgett att BB godtog att undersökningen genomfördes i trapphuset. Polismyndigheten har i sin bedömning inte berört frågan om samtycke. Jag finner inte heller anledning att gå närmare in på det här mer än att konstatera att det saknade rättslig betydelse om BB godtog att undersökningen av hans underkläder gjordes i trapphuset.

Dokumentationen

I likhet med Polismyndigheten anser jag att de dokumentationsbrister som har förekommit inte är acceptabla.

Polismyndigheten kritiseras

Polismyndigheten kritiseras för hur undersökningen av BB i trapphuset genomfördes och för bristerna i dokumentationen.

Avslutande kommentar

En kroppsvisitation där någons kläder ska undersökas kan naturligtvis i vissa situationer kräva att han eller hon knäpper upp eller tar av och lämnar ifrån sig sina kläder. Det innebär inte nödvändigtvis att åtgärden inte kan anses utgöra en kroppsvisitation. Om syftet med en kroppsvisitation förutsätter att den visiterade tar av sig kläderna inför någon annan på så sätt att kroppens mer intima delar blottas skulle polisen kunna erbjuda den visiterade t.ex. en filt eller liknande att skylla sig med (se mitt beslut den 17 februari 2021, dnr 5705-2019). Vid en sådan undersökning måste polisen alltså säkerställa att undersökningen avser enbart kläderna och att inte också den visiterades blottade kropp kan iakttas.

Ärendet avslutas.

I syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna

(Dnr 8063-2019)

Beslutet i korthet: En man som skulle förhöras som misstänkt ville spela in förhöret med sin mobiltelefon. Polisen tillät inte det utan uppmanade mannen att lämna ifrån sig telefonen. När han vägrade tog polisen telefonen ifrån honom. Polisen sökte även igenom mannens jacka.

Enligt polisen vidtogs åtgärderna med stöd av 23 kap. 9 a § rättegångsbalken. Bestämmelsen syftar till att begränsa en förhörspersons möjlighet att försvåra eller motverka åtgärder i en brottsutredning genom att kommunicera med en annan person. Den kan dock inte användas för att omhänderta exempelvis en mobiltelefon i syfte att upprätthålla ordningen vid ett

förhör eller för att en förhørsledare upplever det som obehagligt att en inspelning görs.

Det fanns inte någon risk för att mannen skulle försvåra brottsutredningen om han inte lämnade ifrån sig mobiltelefonen. Polisen saknade därför rätt att uppmana honom att göra det och att omhänderta telefonen. Inte heller hade polisen rätt att söka igenom mannens jacka. Polismyndigheten kritiserar för att detta ändå gjordes och för bristande dokumentation av åtgärderna.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 12 november 2019 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Öst. Han uppgav bl.a. att polisen hade hindrat honom från att göra en inspelning med sin mobiltelefon av ett förhör som hölls med honom i februari 2019. När han satte mobiltelefonen på videoläge och tog en bild på förhørsledarna frågade de vad han gjorde. Efter det tog en polis ifrån honom mobiltelefonen och sökte igenom hans jacka. Polisen letade igenom telefonen utan att hitta någonting.

Utredning

Polismyndigheten (BB) yttrade sig den 22 april 2020 efter att de berörda befattningshavarna hade fått tillfälle att lämna upplysningar. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Av de berörda befattningshavarnas redogörelser framgår sammanfattningsvis följande.

Förhöret ägde rum på polisstationen i Jönköping. AA skulle höras som misstänkt och hade varit verbalt aggressiv när han kallades till förhöret per telefon. När förhöret inleddes höll AA en mobiltelefon nära ansiktena på de två förhørsledarna och uppgav att han skulle spela in/filma förhöret. Han skulle också anmäla dem.

Förhørsledarna rådfrågade två kollegor om AA hade laglig rätt att spela in/filma förhöret. Kollegorna anslöt till förhørsrummet och informerade AA om bestämmelsen i 23 kap. 9 a § rättegångsbalken (RB) samt att han inte fick göra en inspelning. AA informerades också om polisens rätt att tillfälligt omhänderta en mobiltelefon vid ett förhör och uppmanades att lämna ifrån sig telefonen. När AA vägrade göra det tog en av poliserna telefonen ifrån honom. I syfte att kontrollera om AA hade någon ytterligare mobiltelefon gjordes där efter en snabb och ytlig genomsökning av hans jacka.

AA visade frivilligt upp bilderna i telefonen för en av poliserna. Han uppmanades sedan att stänga av telefonen och visa att den var avstängd. AA:s agerande var direkt negativt för förhörets genomförande, och förhørsledarna upplevde att AA försökte kontrollera förhörssituationen genom att få dem att känna obehag. De visste inte heller om AA skulle söka upp målsäganden efter förhöret och använda inspelningen som påtryckning mot henne, om han ville försöka underminera förhørsledarna och utöva påtryckning eller om han skulle

manipulera inspelningen. AA fick tillbaka telefonen efter förhöret. Förhørsledarna hade inga tankar på att dokumentera förloppet.

Polismyndigheten redogjorde för den rättsliga regleringen och upplyste att myndigheten tagit fram en särskild blankett som är avsedd att användas vid omhändertagande av elektronisk utrustning i samband med ett förhör.

Myndigheten redovisade sedan följande bedömning.

Enligt Polismyndigheten finns det inget rättsligt hinder mot att en person spelar in ett samtal i vilket han eller hon själv deltar. Det finns inte heller något förbud mot att fotografera eller filma polisanställda, förutsatt att polisernas arbete inte hindras. Skyldigheten för en förhörsperson att tillfälligt lämna ifrån sig kommunikationsutrustning enligt 23 kap. 9 a § RB förutsätter att det kan antas att utredningen annars kommer att försvåras (dvs. att det finns kollusionsfara).

Avsaknaden av dokumentation gör det enligt myndigheten svårare att i efterhand bedöma om det fanns en risk att AA skulle använda telefonen på ett sätt som kunde försvåra utredningen eller genomförandet av förhöret. Polismyndigheten ifrågasatte inte att förhørsledarna upplevde AA som aggressiv och hotfull eller att han försökte påverka förhörsituationen. Däremot ansåg myndigheten att det inte var visat att just användningen av mobiltelefonen utgjorde något konkret hinder mot att genomföra förhöret med AA. Enligt Polismyndigheten är den omständigheten att en polis känner obehag inför att filmas i sin tjänsteutövning inte i sig ett skäl för att hindra någon från att filma. Att AA inte kunde lämna någon förklaring till sitt agerande och att de polisanställda inte visste vad han skulle använda bilderna och inspelningen till är inte heller sådana skäl. Det fanns inte heller något i utredningen som talade för att AA skulle använda inspelningen för att påverka målsäganden eller de polisanställda.

Polismyndigheten ansåg sammantaget att det inte fanns förutsättningar att tillfälligt omhänderta mobiltelefonen med stöd av 23 kap. 9 a § RB. Därmed saknades även förutsättningar att med stöd av den bestämmelsen kroppsvisitera AA genom att undersöka hans jacka. Enligt Polismyndigheten borde berörda poliser dock ha dokumenterat åtgärderna i enlighet med 23 kap. 9 b § RB. Myndigheten upplyste att all berörd personal inom polisområde Jönköping informerats om den aktuella dokumentationsbestämmelsen och den blankett för dokumentation som tagits fram.

Enligt Polismyndigheten har ingen av de berörda befattningshavarna bekräftat att de har gått igenom AA:s telefon. Myndigheten kunde därför inte uttala sig om vad som hänt. Det fanns dock inte någon skyldighet för AA att visa innehållet i telefonen.

I sitt yttrande lämnade Polismyndigheten också en redogörelse för synpunkter som polisregion Öst hade lämnat inför utredningen hos JO.

Polisregionen ansåg att det måste finnas en rimlig gräns för vad som kan tillåtas vid ett förhör. Syftet med det tillfälliga omhändertagandet av mobiltelefonen och den efterföljande kontrollen av jackan föreföll dock enligt regionen inte stämma överens med ändamålet för bestämmelsen i 23 kap. 9 a § RB då det utifrån involverad polispersonals promemorior saknades uppgifter om att beslutet grundades på kollusionsfara. Enligt regionen skulle dock konsekven-

serna kunna bli orimliga om inspelning av förhör blir mer regel än undantag, oavsett om det finns någon kollusionsfara.

I ett beslut den 15 februari 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Skydd mot kroppsvisitation och rätten till egendom

Det finns ett grundlagsfäst skydd mot kroppsvisitation i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF). Även artikel 8.1 i Europakonventionen om rätt till skydd för privat- och familjeliv innebär ett skydd mot kroppsvisitation.

Europakonventionen innehåller också bestämmelser om skydd för egendom (se artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen).

Det skydd som regeringsformen och Europakonventionen ger får inskränkas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF samt artikel 8.2 i Europakonventionen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen). Bestämmelser som inskränker skyddet ska tolkas restriktivt och enligt sin ordalydelse.

Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning vid ett förhör

En person som ska förhöras är skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning som han eller hon bär med sig eller har på sig om det kan antas att utredningen annars försvåras. Om förhörspersonen vägrar får en polis tillfälligt omhänderta utrustningen. (Se 23 kap. 9 a § första stycket RB.)

Om det är nödvändigt för att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning och det är föreskrivet fängelse för brottet får en polis kroppsvisitera den som ska höras. Någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får dock kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att utredningen annars kommer att försvåras. (Se 23 kap. 9 a § andra stycket RB.)

Egendom som tas om hand enligt 9 a § ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden och senast vid den tidpunkt då den som ska höras inte längre är skyldig att stanna kvar för förhör enligt 9 §. Det ska föras protokoll över åtgärder som vidtas med stöd av 9 a §. (Se 23 kap. 9 b § RB.)

Bestämmelsen i 23 kap. 9 a § RB är begränsad till elektronisk kommunikationsutrustning. Begreppet omfattar all slags egendom som kan användas för att kommunicera elektroniskt, t.ex. mobiltelefoner och handdatorer. Annan elektronisk utrustning som inte kan användas för kommunikation, t.ex. en bandspelare, omfattas inte av regleringen. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att det kan antas att utredningen kommer att försvåras om egendomen inte tas om hand, dvs. att det finns en kollusionsfara. (Se prop. 2015/16:68 s. 73 f. och 84 f.)

Bedömning

Det fanns inte stöd i 23 kap. 9 a § RB för att omhänderta mobiltelefonen eller söka igenom jackan

Åtgärderna mot AA vidtogs enligt de berörda befattningshavarna med stöd av 23 kap. 9 a § RB. En mobiltelefon utgör ett typexempel på sådan kommunikationsutrustning som omfattas av bestämmelsen.

En tillsägelse att lämna ifrån sig kommunikationsutrustning eller ett omhändertagande av utrustningen förutsätter att det finns en risk att den som ska förhöras annars försvårar utredningen. Det ska alltså finnas en s.k. kollusionsfara.

Kollusionsfara kan exempelvis ligga i att förhörspersonen, genom att ringa upp eller skicka ett sms-meddelande, varnar en misstänkt gärningsman eller förhindrar en målsägande eller ett vittne från att medverka i utredningen. Kollusionsfaran är som regel mindre om den som ska förhöras inställer sig frivilligt efter kallelse, än då personen hämtats till förhöret utan att ha kallats i förväg. Om det inte finns något som talar för att det föreligger kollusionsfara är det inte möjligt att med stöd av bestämmelsen ta hand om förhörspersonens mobiltelefon eller annan liknande egendom. (Se prop. 2015/16:68 s. 73 f. och 84 f.)

Bestämmelsen i 23 kap. 9 a § RB syftar alltså till att begränsa förhörspersonens möjligheter att försvåra eller motverka åtgärder i brottsutredningen genom att kommunicera med en annan person. Jag kan inte se att den kan utgöra lagstöd för att omhänderta kommunikationsutrustning exempelvis för att upprätthålla ordningen vid ett förhör eller för att de polisanställda upplever det som obehagligt att en inspelning görs. Bestämmelsen kan inte heller utgöra lagstöd för att omhänderta kommunikationsutrustning i syfte att förhindra att en eventuell inspelning används på ett visst sätt sedan förhöret avslutats.

Jag anser att det framgår av utredningen hos JO att det inte fanns någon risk för att AA kunde försvåra den brottsutredning i vilken han hördes som misstänkt, om han inte lämnade ifrån sig sin mobiltelefon. Kravet på kollusionsfara var alltså inte uppfyllt.

Det fanns således inte stöd i bestämmelsen i 23 kap. 9 a § RB för att uppmana AA att lämna ifrån sig sin mobiltelefon eller att tillfälligt omhänderta den. Det fanns därför inte heller något lagstöd för att söka igenom AA:s jacka efter ytterligare kommunikationsutrustning. Däremot borde ett protokoll ha upprättats eftersom åtgärderna, enligt berörda befattningshavare, vidtogs med stöd av 23 kap. 9 a § RB.

AA har uppgett att en av poliserna gick igenom innehållet i hans telefon efter att den hade omhändertagits. Något stöd för att någon av poliserna skulle ha gjort det går dock inte att finna i de redogörelser som berörda befattningshavare lämnat.

Polismyndigheten kritiseras för att AA uppmanades att lämna ifrån sig telefonen och för att den omhändertogs. Polismyndigheten kritiseras också för att AA:s jacka söktes igenom och för att åtgärderna inte dokumenterades.

Jag ser positivt på att Polismyndigheten skriftligen har informerat berörd personal i det aktuella polisområdet om det dokumentationskrav som gäller enligt 23 kap. 9 b § RB och den blankett som har tagits fram för ändamålet.

Avslutande kommentarer

Polisregionen har fört fram att det måste finnas en rimlig gräns för vad som kan tillåtas vid ett förhör och att konsekvenserna skulle kunna bli orimliga om inspelning av förhör blir mer regel än undantag, oavsett om det finns någon kollusionsfara. Polismyndigheten har inte berört den aspekten i sitt yttrande.

Utifrån utredningen i det här ärendet kan jag inte bilda mig någon uppfattning om hur vanligt det är att en förhörsperson vill göra en egen upptagning av förhöret och hur den situationen brukar hanteras av polisen. Jag gör därför inga uttalanden med anledning av det som polisregionen har fört fram. Jag kan dock komma att återkomma till frågan i min tillsyn över Polismyndigheten.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika

(Dnr 8758-2019)

Beslutet i korthet: I en förundersökning om ringa narkotikabrott beslutade polisen att som första utredningsåtgärd hålla ett förhör med en 16-åring i hemmet enligt en arbetsmetod som inom Polismyndigheten kallas Linköpingsmodellen.

Linköpingsmodellen går ut på att förhör genomförs i hemmet med personer mellan 15 och 18 år som misstänks ha använt narkotika men där misstanken inte når upp till skälig misstanke.

I det aktuella fallet var 16-åringen inte hemma när polisen kom till bostaden utan befann sig i en matbutik. Polisen åkte till butiken och höll förhöret där. JO konstaterar att platsen och formerna för förhöret var i direkt strid med den s.k. hänsynsprincipen och bestämmelserna om förhör i förundersökningskungörelsen. Polismyndigheten kritiserar för det.

I beslutet gör JO uttalanden om Linköpingsmodellens förenlighet med gällande lagstiftning och pekar på vissa risker i rättssäkerhetskänseende med arbetsmetoden.

Granskningens bakgrund och inriktning

I en anmälan till JO den 5 december 2019 förde AA fram klagomål mot ett polisingripande mot hennes dotter BB den 16 november 2019.

Av utredningen framgår sammanfattningsvis följande om händelseförloppet.

Den 6 november 2019 fick Polismyndigheten ett underrättelseuppslag om att BB som var 16 år vid tidpunkten hade anordnat en fest en vecka tidigare. Enligt uppslaget hade det funnits gott om narkotika på festen, och bl.a. BB hade brukat narkotika på festen.

Polisen bedömde uppslaget som trovärdigt och att det fanns anledning att anta att det hade förövats brott som hör under allmänt åtal. En förundersökning

om ringa narkotikabrott i form av eget bruk inleddes. Det fanns dock enligt polisen inte tillräckligt med konkreta omständigheter för att bedöma BB som skäligen misstänkt för brottet.

Polisen beslutade att som första utredningsåtgärd hålla ett förhör med BB i hemmet i enlighet med en arbetsmetod som kallas Linköpingsmodellen. På kvällen den 16 november 2019 åkte polisen till BB:s bostad. BB var dock inte hemma.

Polisen kunde med hjälp av AA konstatera var BB befann sig. Polisen åkte dit och ställde frågor till BB om bl.a. narkotika. Med anledning av bl.a. sina iakttagelser av BB gjorde polisen bedömningen att BB var skäligen misstänkt för ringa narkotikabrott och beslutade om kroppsbesiktning. BB togs med till en lokal där hon fick lämna urinprov.

I sin anmälan till JO förde AA fram bl.a. följande: När hon fick tag på BB befann sig dottern på en bensinmack. I stället för att vänta på polisen utomhus i kylan gick dottern och en kompis till ett café i en matbutik. När hon och polisen träffade BB i matbutiken nekade dottern till att hon var påverkad av narkotika. AA kunde inte se några tecken på att dottern skulle ha varit påverkad. Polisen var alldeles för enveten och fattade utan grund beslutet att BB med tvång skulle lämna urinprov. BB blev också bryskt tilltalad med hånflin och förolämpande ord av polisen. Både AA och dottern mårde dåligt av polisens agerande.

Enligt Polismyndighetens handbok för narkotikabekämpning (PM 2019:14) förutsätter Linköpingsmodellen att en förundersökning inlemts, och den går ut på att förhör genomförs i hemmet med ungdomar mellan 15 och 18 år som misstänks ha använt narkotika men där misstanken inte når upp till skälig misstanke. Jag kommer att göra uttalanden om arbetsmetodens förenlighet med gällande lagstiftning och peka på vissa risker i rättssäkerhetskänseende som jag noterat. Några av dessa uttalanden har bäring även på åtgärder som vidtogs i BB:s fall, men jag har begränsat min granskning av AA:s klagomål till åtgärder som polisen vidtog sedan BB påträffats i matbutiken.

Utredning

Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 4 juni 2020 efter att berörda befattningshavare fått tillfälle att lämna upplysningar. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

I sin bedömning förde Polismyndigheten fram i huvudsak följande när det gäller polisens agerande efter besöket i BB:s hem:

Genom utredningen har det kommit fram att polisen efter att de fått information om att BB inte fanns i bostaden, begav sig ut för att tillsammans med BB:s mamma söka efter och tala med BB. Polisen påträffade BB vid ett bord inne i en matbutik och ställde där frågor till BB. Mot bakgrund av BB:s låga ålder finns det anledning att ifrågasätta ett sådant tillvägagångssätt. En rimlig åtgärd skulle i stället ha varit att ta med BB till en mer avskild plats för att fortsätta diskussionen.

Av dokumentationen framgår att polisen lade bl.a. följande omständigheter till grund för bedömningen att BB var skäligen misstänkt för narkotikabrott:

Hon hade försökt undvika ett möte med polisen trots att hon visste att polisen sökte henne. Hon var glansig och rödsprängd i ögonen och undvek att möta polisen med blicken. När polisen började ställa frågor om narkotika blev hon märkbart nervös och började darra på rösten, blev torr i munnen och svarade undvikande och forcerat.

I efterhand kan det diskuteras om det fanns tillräckligt konkreta omständigheter för att anse att BB var skäligen misstänkt för narkotikabrott. Men mot bakgrund av det bedömningsutrymme som måste finnas i frågan saknas det anledning att ifrågasätta att det fanns fog för misstanken.

Efter att ha gjort bedömningen att BB var skäligen misstänkt för narkotikabrott fattade polisen ett beslut om kroppsbesiktning i form av urinprov.

Polisen har tillbakavisat påståendena om kränkande uppträdande mot BB.

Sammantaget ansåg Polismyndigheten att det inte finns någonting i utredningen som tyder på att kroppsbesiktningen inte skulle ha gått till på lagenligt sätt.

I ett beslut den 3 maj 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Förhör

Under en förundersökning får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (se 23 kap. 6 § rättegångsbalken, RB). En person kan förhöras som misstänkt, målsägande, vittne eller annan. I det sistnämnda fallet brukar man säga att personen hörs upplysningsvis. Även en person mot vilken det finns en svag misstanke, som inte når upp till nivån skäligen misstanke, kan höras upplysningsvis.

Ett förhör ska, såvida inte därigenom förundersökningens behöriga gång motverkas eller polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvåras, hållas på tid och plats som kan antas medföra minsta olägenhet för den som ska höras. Den som ska höras bör, där så kan ske och det inte bedöms olämpligt med hänsyn till utredningen, i god tid kallas till förhöret. (Se 5 § förundersökningskungörelsen, FUK.)

Förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, ska planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Det bör noga tillses att uppseende inte väcks kring förhöret. Detta får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver. Förhör får inte äga rum fler gånger än som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa. (Se 17 § FUK.)

Hänsynsprincipen

I en förundersökning ska den s.k. hänsynsprincipen beaktas. Den kommer till uttryck i 23 kap. 4 § andra stycket RB där det anges att en förundersökning ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet.

Bedömning

Förhöret med BB och kroppsbesiktningen

Av utredningen framgår att BB skulle höras upplysningsvis och inte som misstänkt i utredningen om ringa narkotikabrott. Polismyndigheten har beskrivit det som utspelade sig i matbutiken som att polisen hade ett samtal eller en diskussion med BB. Samtalet rörde bl.a. narkotika. Med anledning av det vill jag erinra om att det enligt bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen inte finns några andra former för samtal än förhör. Om ett ”samtal” rör den sak som förundersökningen avser är det alltså att betrakta som ett förhör. (Se JO 2007/08 s. 149.)

Det som utspelade sig i matbutiken kan inte betraktas som något annat än ett förhör inom ramen för den tidigare inledda förundersökningen om ringa narkotikabrott. Platsen och formerna för förhöret var dock i direkt strid med hänsynsprincipen och bestämmelserna om förhör i förundersökningskungörelsen. Jag återkommer längre fram i beslutet med generella synpunkter på att en ung person som misstänks för brott hörs upplysningsvis.

I fråga om kroppsbesiktningen anser jag i likhet med Polismyndigheten att det kan diskuteras om BB var skäligen misstänkt för narkotikabrott. Det finns dock ett bedömningsutrymme i denna typ av frågor, och polisernas bedömning framstår inte som direkt felaktig. Den som skäligen kan misstänkas för ett brott som det kan följa fängelse på får kroppsbesiktigas (se 28 kap. 12 § RB). Mot den bakgrunden har jag inte anledning att kritisera Polismyndigheten för kroppsbesiktningen.

När det gäller påståendena om att poliserna skulle ha uppträtt på ett kränkande och otrevligt sätt mot BB står ord mot ord, och jag har inte underlag för att rikta någon kritik mot Polismyndigheten i den delen.

Linköpingsmodellen

Beskrivning av arbetsmetoden

Såvitt jag förstått har den s.k. Linköpingsmodellen tillämpats inom Polismyndigheten i flera år. Den finns numera beskriven i Polismyndighetens handbok för narkotikabekämpning där flera arbetsmetoder finns samlade för att kunna spridas nationellt.

I handboken redogörs i avsnitt 2.2 för en arbetsmetod vars syfte är att polisen genom hembesök i ett tidigt skede ska avbryta ett begynnande narkotikamissbruk bland ungdomar mellan 15 och 18 år. Metoden ska tillämpas avseende den som inte tidigare rapporterats för narkotikabrott och innan misstanken når upp till skäligen misstanke.

När det gäller den praktiska tillämpningen av metoden anges bl.a. följande i handboken: Polisen får kännedom om att en ung person misstänks bruka narkotika och en förundersökning inleds om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Polisen planerar in ett hembesök hos den unge som ska höras. Ett sådant förhör genomförs endast om misstanken inte når upp till skäligen misstanke. När polisen är på plats vid den unges hem informeras vårdnadshavarna om att polisen avser att genomföra ett förhör med deras barn. Om vårdnads-

havarna samtycker kan förhöret genomföras i hemmet. Om polisen nekas att genomföra förhöret bör polisen lämna platsen och i stället kalla till förhör på polisstationen.

Arbetet enligt Linköpingsmodellen är brottsutredning

Polismyndigheten har i sitt yttrande till JO angett att arbetsmetoden Linköpingsmodellen utgör en del av myndighetens brottsförebyggande arbete enligt 2 § polislagen.

Det bakomliggande syftet med polisens arbete enligt Linköpingsmodellen är att förhindra att unga personer brukar narkotika och avbryta ett begynnande missbruk. Det är i den meningen ett brottsförebyggande arbete. Arbetsmetoden förutsätter dock, enligt vad som sägs i handboken, att en förundersökning inletts. Ändamålet med en förundersökning är att utreda en konkret brottslig gärning samt vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal mot honom eller henne (se 23 kap. 2 § RB). Jag kan därför inte se annat än att det handlar om ett brottsutredande arbete (se 2 § 3 polislagen).

Det finns skäl att betona att en förundersökning inte kan inledas för att polisen har en allmän misstanke om att en ung person brukar narkotika och i brottsförebyggande syfte vill prata med den unge och dennes vårdnadshavare om narkotika och riskbeteenden. Det skulle inte vara förenligt med förundersökningsinstitutet. Enligt min mening kan det också sättas i fråga om polisen bör inleda en förundersökning när det redan före förhöret framstår som utsiktslöst att utreda en viss konkret brottslig gärning, exempelvis om det gått lång tid efter det misstänkta bruket av narkotika (se 23 kap. 1 § andra stycket RB).

I detta sammanhang finns det också anledning att nämna Polismyndighetens skyldighet att samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Polismyndigheten har även en skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om den i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, t.ex. på grund av eget missbruk. (Se 6 § polislagen och 14 kap. 1 § första stycket 2 socialtjänstlagen.)

Förhör i den unges hem

I Polismyndighetens handbok anges att förhöret med den unge kan genomföras i hemmet om vårdnadshavaren samtycker. Det nämns dock inget om att den unge ska tillfrågas om sin åsikt till att förhöret genomförs på det sättet. Med anledning av det vill jag framhålla barnets rätt att komma till tals enligt artikel 12 i barnkonventionen. Den rätten omfattar både en mer allmän rätt för barnet att uttrycka sina åsikter och en rätt för barnet att höras och göras delaktig i ärenden vid domstolar och myndigheter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Av Polismyndighetens handbok framgår vidare att Linköpingsmodellen ska användas på så sätt att polisen utan föregående underrättelse besöker bostaden och frågar om samtycke till ett förhör med den unge i hemmet. Utan någon underrättelse i förväg kan det dock vara svårt för den unge och vårdnadshava-

ren att göra ett välöverlagt val om huruvida förhöret ska hållas i bostaden. Det framstår som tveksamt om det i ett sådant läge finns möjlighet att lämna ett reellt samtycke.

Oavsett frågan om samtycke bör det inte hållas förhör med den unge i närvaro av vårdnadshavaren om det skulle strida mot den unges bästa eller om det finns andra särskilda skäl (se 5 § tredje stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL). Den unge bör tillfrågas om sin inställning till att vårdnadshavaren är närvarande vid förhöret (se prop. 1994/95:12 s. 64 f.).

Det finns risker med att höra den unge upplysningsvis

Enligt arbetsmetoden ska den unge höras upplysningsvis. Om misstanken förstärks under förhöret och når upp till skälig misstanke ska förhöret avslutas och den unge ska bl.a. underrättas om misstanken och om rätten till försvarare vid förhör på polisstationen vid ett senare tillfälle (se 23 kap. 18 § RB och 12 § FUK).

De rättssäkerhetsgarantier som är knutna till underrättelse om brottsmisstänke får givetvis inte sättas ur spel genom att en person höras upplysningsvis i stället för som skälig misstänkt. När någon höras upplysningsvis finns det en risk för att den hörde medvetet eller omedvetet lämnar oförmånliga uppgifter, vilka sedan används mot honom eller henne vid en straffrättslig prövning, utan att den hörde har fått tillfälle att ta ställning till t.ex. frågan om försvarare. Det förhållandet att ett förhör ska avbrytas om skälig misstanke uppstår förändrar inte situationen. (Se JO 2000/01 s. 100, JO 2008/09 s. 92 och JO 2011/12 s. 130.)

Det finns alltså en risk att rättssäkerhetsintressen inte beaktas fullt ut när den unge höras upplysningsvis. Det kan därför finnas anledning att inför förhöret upplysa den unge och vårdnadshavaren om att det i utredningsmaterialet finns uppgifter som är besvärande men att misstanken inte når upp till nivån skälig misstanke samt vad som händer om misstanken stärks under förhöret och vad graden av misstanke har för betydelse för den unges rättigheter i förundersökningen (se JO 2000/01 s. 100 och JO 2008/09 s. 92).

Jag vill också peka på att även den som ska höras upplysningsvis under en förundersökning utan att vara skälig misstänkt som regel bör kunna låta sig biträdas av en privat försvarare (se NJA 2021 s. 286 p. 11).

Sekretess

Ett syfte med Linköpingsmodellen är att informera vårdnadshavaren om misstanken mot den unge samt generellt om narkotika och missbruksbeteende. Vårdnadshavaren ska också närvara vid förhöret med den unge.

En uppgift om att någon är misstänkt för brott anses i normalfallet vara så känslig att uppgiften omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

En vårdnadshavare har inte alltid möjlighet att utan den unges medgivande ta del av uppgifter där sekretess gäller till skydd för den unge. När barnet kommit upp i tonåren får det många gånger anses ha nått en sådan mognad att det bör åtnjuta ett visst skydd för sin integritet gentemot sina föräldrar. (Se 12 kap.

3 § OSL samt prop. 1979/80:2 s. 330, prop. 1988/89:67 s. 35 f. och prop. 2008/09:150 s. 370.)

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott ska som huvudregel vårdnadshavaren omedelbart underrättas och kallas till förhör som hålls med den unge (se 5 § LUL). Underrättelseskyldighet har ansetts innebära en reglering av utlämnande av uppgifter till enskild som i vissa situationer kan vara sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § OSL. Av den anledningen har det i 35 kap. 10 § första stycket 1 OSL gjorts ett undantag från sekretessen för att vårdnadshavaren ska kunna underrättas. (Se prop. 1987/88:135 s. 33 f.)

Den nu aktuella arbetsmetoden ska tillämpas avseende ungdomar mellan 15 och 18 år där misstanken inte når upp till skäligen misstanke. I en sådan situation gäller inte undantaget för sekretess i 35 kap. 10 § första stycket 1 OSL.

Det framstår inte som i alla lägen givet att det finns stöd i offentlighets- och sekretesslagen att lämna uppgifter till vårdnadshavaren enligt vad som förutsätts i Linköpingsmodellen. Jag har noterat att frågan om sekretess över huvud taget inte berörs i Polismyndighetens handbok.

Kritik och avslutande kommentarer

Polismyndigheten kritiserar förhöret som hölls med BB i en matbutik.

Arbetet med att begränsa bruket av narkotika bland ungdomar är viktigt, och det finns stora fördelar för både individen och samhället med att avbryta ett begynnande narkotikamissbruk i ett tidigt skede. Jag ser därför positivt på att Polismyndigheten sätter fokus på arbetet med det.

Polismyndighetens arbetsmetoder måste dock vara förenliga med gällande lagstiftning. Jag är tveksam till om Linköpingsmodellen är det i alla avseenden. Jag har också kunnat se vissa risker i rättssäkerhetskänslighetsseende med arbetsmetoden.

Med anledning av det som kommit fram genom klagomålet till JO har Polismyndigheten uppgett att den avser att uppdatera handboken genom att ytterligare tydliggöra att Linköpingsmodellen ska användas vid hembesök och inte på allmän plats. Jag utgår från att Polismyndigheten också kommer att göra en översyn av arbetsmetoden med anledning av mina uttalanden i beslutet. Vid den översynen bör myndigheten även analysera arbetsmetodens förenlighet med barnkonventionen. Jag har tidigare nämnt barnets rätt enligt artikel 12 att komma till tals. Vidare är det viktigt att beakta bl.a. de garantier som varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott ska tillförsäkras enligt artikel 40 punkten 2 (b). Det gäller exempelvis att barnet snarast och direkt ska underrättas om vilka anklagelser som riktas mot honom eller henne och få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp samt att barnet inte ska tvingas att avge vittnesmål eller erkänna sig skyldigt.

Ärendet avslutas.

Vid en samverkansinsats mellan Polismyndigheten och Tullverket har tvångsåtgärder vidtagits utan rättslig grund

(Dnr 637-2020)

Beslutet i korthet: Under en planerad samverkansinsats mellan Polismyndigheten och Tullverket vidtogs ett antal tvångsåtgärder mot en viss person.

De brottsmisstankar som lades till grund för att gripa personen och för att genomföra en husrannsakan i hans bostad nådde inte upp till den misstankegrad som krävs för åtgärderna. Polismyndigheten kritiseras för att åtgärderna ändå genomfördes. Polismyndigheten kritiseras också för bl.a. brister i dokumentationen av de utförda åtgärderna.

Vid husrannsakan i bostaden biträdde Polismyndigheten av tjänstemän från Tullverket. Myndigheterna kritiseras för detta eftersom Tullverket saknade befogenhet att lämna sådant biträde till Polismyndigheten.

Tullverket kritiseras vidare för att en transportkontroll utfördes i en bil som var parkerad utanför mannens bostad utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 23 januari 2020 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten och Tullverket. Av anmälan framgick att han den 14 december 2019 stoppades alldeles utanför sitt hus när han var på väg hem med sin familj i bilen. Polisen uppgav att han misstänktes vara narkotikapåverkad och tog med honom för blodprovstagning. Han fördes sedan vidare till arresten där han tvingades klä av sig naken för att visiteras och låstes därefter in.

AA uppgav att hans fru hölls kvar i bilen i ungefär en timme tillsammans med de små barnen som var ledsna, hungriga och frösa. Under tiden sökte poliser igenom huset, en parkerad bil och hela uppfarten.

AA var kritisk till att han misstänktes för brott, utsattes för husrannsakan och frihetsberövades utan grund. Han var också kritisk till hur hans familj behandlades under insatsen.

Utredning

JO begärde att få in handlingar i ärendet från Polismyndigheten och Tullverket. En jurist vid Tullverket uppgav inledningsvis att hon från organisationen fått beskedet att ärendet var helt polisiärt och att Tullverkets roll var att biträda Polismyndigheten med personal och hundekipage vid insatsen. I Polismyndighetens dokumentation angavs emellertid att Tullverket hade utfört en punktskattekontroll i en bil som var parkerad vid AA:s bostad.

Efter ytterligare kontakt med JO gav Tullverket in en promemoria som med anledning av JO:s begäran upprättats av en gruppchef som deltog vid insatsen. I promemorian bekräftades att Tullverket hade utfört en punktskattekontroll.

Tullverket (generaltulldirektören BB) och Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig över anmälan den 9 september respektive den 18 december 2020

efter att berörda befattningshavare hade fått lämna upplysningar. Yttrandena finns tillgängliga hos JO.

I myndigheternas yttranden har i huvudsak följande lyfts fram:

Under den aktuella dagen samverkade Polismyndigheten och Tullverket inom ramen för den nationella särskilda händelsen Rimfrost med inriktning mot narkotika- och vapenbrott i polisområdet Malmö. Tullverket deltog vid insatsen på begäran av Polismyndigheten men hade också en misstanke mot AA om brott mot lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

Enligt Polismyndighetens dokumentation av händelsen stoppades AA på grund av att han framförde sin bil i hög hastighet. Vid samtal med honom uppstod misstankar om att han var påverkad av narkotika och dopningspreparat och att han gjort sig skyldig till drograttfylleri. Det uppstod också misstankar om narkotikabrott genom innehav. En av de ingripande poliserna beslutade att AA skulle gripas och kroppsbesiktigas samt att husrannsakan skulle göras i AA:s bil. Polisinspektören och gruppchefen DD beslutade om husrannsakan i AA:s bostad.

Vid husrannsakan hemma hos AA deltog personal från både Polismyndigheten och Tullverket. En av tjänstemännen från Tullverket använde en narkotikasökhund vid genomsökningen av AA:s bostad. Ingen narkotika påträffades dock. På vinden hittade tjänstemän från Tullverket en större mängd kontanter, vilket ledde till misstankar om penningtvättsbrott.

Tullverket utförde också en punktskattekontroll i en bil som stod parkerad på uppfarten till huset. Beslutet fattades av tullinspektören och gruppchefen EE. Han har i sina upplysningar till JO uppgett att det fanns misstankar om att AA förvarade och transporterade punktskattepliktiga varor och att det därför fanns anledning att anta att transporten var pågående, dvs. att varorna inte hade nått sin slutliga mottagare.

Vid kontrollen i bilen påträffades en påse med vitt pulver som överlämnades till poliser på platsen. EE har uppgett att polis då fattade beslut om husrannsakan i bilen och att tulltjänstemän biträdde polisen vid husrannsakan. Polismyndigheten har emellertid inte bekräftat att det fattades beslut om husrannsakan i bilen och något sådant beslut har inte heller dokumenterats. DD har uppgett att han inte minns om någon polis bistod Tullverket vid punktskattekontrollen men att det kan ha skett. Han har också uppgett att det på plats konstaterades att påsen inte innehöll narkotika.

Myndigheternas bedömningar

Tullverket och Polismyndigheten redovisade i korthet följande bedömningar:

Tullverket

Polismyndigheten beslutade om husrannsakan i bostaden mot bakgrund av bl.a. misstankar om narkotikabrott och begärde handräckning av Tullverket. För Tullverket finns inte någon bestämmelse som uttryckligen anger att myndigheten får biträda en förundersökningsledare vid Polismyndigheten med åtgärder inom en förundersökning. Tullverket bedömer att det saknades förutsätt-

ningar för Tullverket att biträda Polismyndigheten med husrannsakan på det sätt som skedde.

De ingripande tulltjänstemännen misstänkte att det fanns punktskattepliktiga varor i en parkerad bil vid infarten till bostaden varför det fattades beslut om en transportkontroll i bilen. De gjorde bedömningen på plats att det fanns förutsättningar att genomföra en sådan kontroll. Vid en granskning i efterhand av de uppgifter som lämnats saknas dock stöd för bedömningen att det skulle ha varit fråga om en pågående transport i den bemärkelse som krävs för en transportkontroll enligt lagen om punktskattekontroll. Det har därför enligt Tullverkets bedömning saknats förutsättningar för den transportkontroll som genomfördes.

Polismyndigheten

AA:s fordon drog till sig polisens uppmärksamhet eftersom det framfördes med hög hastighet. En bidragande omständighet till att bilen stoppades tycks även ha varit den underrättelseinformation som fanns. Eftersom AA vid kontrollen uppvisade tecken på narkotikapåverkan och att använda dopningspreparat fattades beslut om kroppsbesiktning. Polisområdet har uppgett att de tjänstgörande poliserna är utbildade i drogtecken och symtom och därmed varit väl lämpade att bedöma misstankar om narkotikabruk. Enligt Polismyndighetens uppfattning får deras sammantagna observationer anses som tillräckliga för skälig misstanke. Det fanns därmed skäl att besluta om kroppsbesiktning. Polismyndigheten ifrågasätter inte heller att det varit fara i dröjsmål.

Det har däremot inte framkommit att det förelåg sådana konkreta omständigheter som kunde utgöra grund för en skälig misstanke om att AA innehade narkotika i sin bil eller i bostaden. Besluten om husrannsakan kan därmed ifrågasättas. Av dokumentationen kan inte utläsas varför besluten fattades enligt bestämmelsen om fara i dröjsmål. Det hade varit av stort värde om ytterligare överväganden hade gjorts i frågan om tillräckliga skäl förelåg för husrannsakan, t.ex. genom kontakt med jourhavande förundersökningsledare.

När det gäller gripandet av AA har det i protokollet över frihetsberövandet angetts att misstankar om narkotikabrott och penningtvätt låg till grund för beslutet. I DD:s yttrande förtydligas att misstankarna om narkotikabrott avsåg att AA förvarade narkotika i sitt hem. Eftersom husrannsakan där kontanterna påträffades genomfördes efter gripandet kan emellertid misstankarna om penningtvättsbrott inte ha legat till grund för beslutet om gripande. Mot bakgrund av den förhållandevis svaga misstanken mot AA är det tveksamt om det fanns tillräckliga grunder för beslutet att frihetsberöva honom.

Polismyndigheten instämmer i Tullverkets bedömning att det inte fanns förutsättningar för Tullverkets personal att bistå Polismyndigheten vid husrannsakan i bostaden. En narkotikasökhund får emellertid anses vara ett hjälpmedel som inom ramen för sedvanliga samverkansbestämmelser bör kunna ställas till förfogande för en annan myndighet för att främja en effektiv samordning av statens resurser. Detsamma bör gälla hundens förare, vars medverkan är en nödvändig förutsättning för hundens arbete. Polismyndighetens åtgärd att vid husrannsakan ta stöd av Tullverkets sökhund och hundförare har därför enligt

Polismyndighetens bedömning fallit inom ramen för den möjlighet till samverkan som följer av bl.a. polislagen.

Ett protokoll finns upprättat över de beslutade åtgärderna. När det gäller husrannsakan i fordonet anges i protokollet att syftet är att styrka rattfylleri under påverkan av narkotika. Mot bakgrund av vad DD uppgett i sitt yttrande hade det mest korrekta emellertid varit att i protokollet hänvisa till det misstänkta innehavet av narkotika. Vidare kan det ifrågasättas om alla brottsmisstankar som angetts i protokollet över gripandet var relevanta. Det har inte heller angetts varför det var fara i dröjsmål, vilket också är en brist. Polismyndighetens bedömning är att dokumentationen inte är tillräckligt tydlig för att vara tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

I ett beslut den 3 mars 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Fordonsstopp

En polis får stoppa ett fordon om det finns anledning att anta att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott eller om det av någon annan anledning behövs för att ingripa mot någon som färdas i fordonet, genom att beröva denne friheten, på annat sätt inskränka rörelsefriheten eller utföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning på personen. En polis får också stoppa ett fordon om det behövs för att genomföra husrannsakan i fordonet eller för att kontrollera fordonet eller föraren eller fordonets last enligt vad som är särskilt föreskrivet. (Se 22 § polislagen.)

Husrannsakan

Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts som kan leda till fängelse, får husrannsakan företas hos den som är skäligen misstänkt för brottet 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 av brottet. För att göra husrannsakan hos någon som inte är skäligen misstänkt för brottet ställs särskilda krav. (Se 28 kap. 1 § rättegångsbalken, RB, och bl.a. JO 2021/22 s. 448.)

Beslut om husrannsakan ska i första hand meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Om det är fara i dröjsmål, dvs. ett brådskande fall, får även en polis besluta om en sådan åtgärd. (Se 28 kap. 4 § första stycket och 5 § RB.)

Det ska föras protokoll över husrannsakan där bl.a. skälen för åtgärden och syftet med den anges (se 28 kap. 9 § RB). Av protokollet ska det tydligt framgå vilka brottsmisstankar som föranlett åtgärden och vilka omständigheter som legat till grund för beslutet. Om en polis fattat beslutet på grund av fara i dröjsmål ska det av protokollet också framgå varför det var fara i dröjsmål. (Se JO 2020/21 s. 370.)

Gripande

Regler om gripande, anhållande och häktning finns i 24 kap. RB. Om det finns skäl att anhålla någon, får en polis i brådskande fall gripa honom eller henne

(se 24 kap. 7 § första stycket RB). En grundläggande förutsättning för frihetsberövandet är att personen är åtminstone skäligen misstänkt för ett brott. Det ska också finnas ett eller flera s.k. särskilda häktningsskäl, exempelvis att det finns risk för att den misstänkte genom att undanröja bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (se 24 kap. 1 § första stycket 1–3 RB).

Det ska föras protokoll över ingripanden som innebär att någon grips. Av protokollet ska det framgå bl.a. grunden för beslutet och vad som har förekommit vid ingripandet. (Se 27 § polislagen.)

Transportkontroll

I lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK) finns bestämmelser som hänför sig till Tullverkets uppdrag att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige för att säkerställa att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Tullverket har bl.a. möjlighet att göra transportkontroll i vägtransporter och lokaler om det kan antas att punktskattepliktiga varor förvaras där. Kontrollen får göras under pågående transport och då varor på-, av- eller omlastas i direkt anslutning till transport. En lokal får kontrolleras om det kan antas att varorna förvaras i lokalen för på-, av- eller omlastning under en pågående flyttning. (Se 2 kap. 1 § LPK.)

Samverkan mellan myndigheter

För en enhetlig och effektiv rättstillämpning krävs ofta att myndigheter samverkar med varandra. I förvaltningslagen föreskrivs att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (se 8 § förvaltningslagen). Bestämmelsen ger inte stöd för samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. Däremot kan det i specialförfattningar eller myndighetsinstruktioner finnas stöd för samverkan som går längre eller annars avviker från förvaltningslagen. (Se prop. 2016/17:180 s. 293.)

I polislagen anges att Polismyndigheten ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten och att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete (se 6 § tredje och fjärde stycket polislagen).

Bedömning

Anledningen till att AA kontrollerades

Jag kommer inledningsvis att uppehålla mig något vid vad som kommit fram om anledningen till att AA stoppades och kontrollerades.

I en promemoria som en av de ingripande poliserna upprättat i anslutning till händelsen anges att AA:s fordon observerades och stoppades då det framfördes i hög hastighet och att AA i samtal med polisen bad om ursäkt för att han kört fort. Gruppchefen DD har också i sina upplysningar till JO uppgett att bilen drog till sig polisens uppmärksamhet med anledning av den höga hastigheten.

Av utredningen framgår emellertid också att fordonsstoppet gjordes när AA var strax utanför sitt hus. På platsen fanns då redan personal från Polismyndigheten och Tullverket, som den aktuella dagen genomförde en planerad samverkansinsats med inriktning mot narkotika- och vapenbrott. Tullverkets gruppchef EE har i den promemoria som han upprättade i samband med JO:s rekvisition beskrivit att de tillsammans med polisen genomförde en gemensam insats mot person och att fordonet stoppades när den misstänkte personen körde fram till sitt hus. DD har i sina upplysningar också uppgett att de den aktuella kvällen arbetade med ett underrättelseuppslag från Tullverket om AA.

Omständigheterna vid ingripandet och de uppgifter som lämnats ger således intrycket att den egentliga anledningen till kontrollen av AA var den underrättelseinformation som fanns. Mot bakgrund av uppgifterna att AA framförde sitt fordon i hög hastighet kan jag emellertid inte dra någon säker slutsats om att det var på det sättet. Med utgångspunkt i vad som dokumenterats om anledningen till fordonsstoppet för jag inte fram någon kritik mot Polismyndigheten för att bilen stoppades. Men jag vill i sammanhanget ändå framhålla att det inte är tillåtet att stoppa ett fordon i spanings syfte (se prop. 1996/97:175 s. 59).

Vid kontrollen uppstod misstankar om att AA var påverkad av narkotika och dopningspreparat och det fattades därför beslut om kroppsbesiktning. De förhållandena föranleder inget uttalande från min sida. Jag går vidare inte in på frågan om det fanns grund för beslutet om husrannsakan i AA:s bil eller om omständigheterna var sådana att det var fara i dröjsmål när de nu nämnda besluten fattades.

Besluten om gripande och husrannsakan i AA:s bostad

Det jag däremot kommer att gå närmare in på är frågorna om det fanns förutsättningar för att gripa AA och att göra husrannsakan i hans bostad. Ett gripande förutsätter att brottsmisstankarna i vart fall når upp till nivån skäligen misstänke. Jag har förstått saken så att polisen också vid beslutet om husrannsakan utgick från att AA var skäligen misstänkt för ett visst brott.

För att någon ska anses skäligen misstänkt för brott krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser (se t.ex. JO 2009/10 s. 72 och mitt beslut den 17 februari 2021, dnr 5705-2019).

Av dokumentationen framgår att besluten om gripande och husrannsakan i AA:s bostad grundades på misstankar om att han förvarade narkotika i bostaden. Enligt protokollet över gripandet låg även misstankar om penningtvättsbrott till grund för det beslutet.

Vid husrannsakan i bostaden påträffades visserligen kontanter, som togs i beslag. Beslutet att gripa AA fattades dock innan husrannsakan gjordes och det finns inget i utredningen som tyder på att det redan då fanns misstankar mot honom om penningtvättsbrott. Jag kan därför inte dra någon annan slutsats än att uppgiften i protokollet om att misstankar om penningtvättsbrott låg till grund för gripandet är felaktig. Jag utgår därför, liksom Polismyndigheten, från att det endast var misstankarna om att AA förvarade narkotika i bostaden som låg till grund för såväl gripandet som husrannsakan i bostaden.

DD har i sina upplysningar till JO förklarat att AA greps på grund av misstänkt innehav av narkotika i bostaden eftersom patrullen som stoppat honom hade upplevt honom som mycket nervös. AA hade uppvisat tydliga tecken på narkotikapåverkan och kontrollen hade gjorts i nära anslutning till hans bostad. DD har också hänvisat till den underrättelseinformation som fanns.

Att polisen på en annan plats än i bostaden påträffar en person som skäligen kan misstänkas för ringa narkotikabrott genom eget bruk, är inte i sig tillräckligt för en skäligen misstanke om att personen innehar narkotika i sin bostad. För det krävs någon konkret omständighet som talar för att brukaren innehar narkotika och att den finns just i bostaden eller att det finns någon annan bevisning om ett sådant brott. Tips eller annan information som tyder på att personen i fråga förvarar narkotika i bostaden kan utgöra sådana konkreta omständigheter. (Se bl.a. JO 2006/07 s. 76 och 2016/17 s. 383 samt Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 4 uppl., s. 623 f.)

Det har inte framkommit några konkreta omständigheter som talade för att AA förvarade narkotika i sin bostad. Av DD:s upplysningar framgår att de underrättelseuppgifter som fanns i ärendet avsåg annan brottslighet. Jag konstaterar därför att det inte fanns grund för skäligen misstanke om att AA hade gjort sig skyldig till narkotikabrott genom innehav i bostaden.

Jag går inte in på frågan om övriga förutsättningar för ett gripande var uppfyllda.

Mot bakgrund av att DD hänvisat till den underrättelseinformation som fanns och som avsåg annan brottslighet vill jag, när det gäller beslutet om husrannsakan, också framhålla följande: En husrannsakan får endast vidtas för de ändamål som anges i bestämmelsen om husrannsakan, bl.a. för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter av betydelse för utredning om det brott som misstanken avser (se 28 kap. 1 § RB). Syftet med en husrannsakan får inte vara att upptäcka eller förebygga andra brott. (Se NJA II 1933 s. 113 och JO 2021/22 s. 448).

Sammantaget bedömer jag att det inte fanns förutsättningar att gripa AA och att göra husrannsakan i hans bostad. När det gäller beslutet om husrannsakan kan jag inte heller se att situationen var sådan att det var fara i dröjsmål. DD borde därför ha kontaktat en undersökningsledare för ett beslut om husrannsakan.

Transportkontrollen

Av utredningen framgår att Tullverket misstänkte att AA förvarade och transporterade punktskattepliktiga varor och att gruppchefen EE fattade beslut om att utföra en transportkontroll i en bil som stod parkerad i anslutning till bostaden. Inga punktskattepliktiga varor påträffades och det upprättades därför inget protokoll över kontrollen.

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen kan en transportkontroll utföras under pågående vägtransporter och då varor på-, av- eller om-lastas i direkt anslutning till transport. En transport är pågående även om kortare uppehåll görs under transporten (se prop. 1997/98:100 s. 185). Transport-

kontroll får också utföras i en lokal om det kan antas att punktskattepliktiga varor förvaras där för på-, av- eller omlastning under en pågående flyttning.

EE har uppgett att det i det aktuella ärendet fanns anledning att anta att transporten var pågående, dvs. att varorna inte hade nått sin slutliga mottagare. Han har dock inte närmare förklarat vad som lades till grund för den bedömningen. Det har inte heller lämnats några uppgifter om vad som föranlett misstankarna om att punktskattepliktiga varor skulle finnas i bilen.

Tullverket har i sitt yttrande konstaterat att det vid en granskning i efterhand av de uppgifter som lämnats saknas stöd för bedömningen att transporten skulle vara pågående. Jag delar den uppfattningen och kan därmed konstatera att det inte fanns rättsliga förutsättningar att genomföra en transportkontroll i den parkerade bilen.

Tullverkets biträde till Polismyndigheten vid husrannsakan i bostaden

Av de uppgifter som de berörda tjänstemännen lämnat framgår att personal från Tullverket bistod Polismyndigheten vid genomförandet av husrannsakan i bostaden. Det föranleder mig att göra följande uttalanden:

Den aktuella insatsen genomfördes inom ramen för en planerad samverkansinsats mellan Polismyndigheten och Tullverket. Som framgått av min redogörelse för den rättsliga regleringen finns det inget som hindrar att olika myndigheter samarbetar med varandra. Det är tvärtom något som föreskrivs i såväl förvaltningslagen som polislagen. Emellertid agerar varje myndighet även vid en myndighetsgemensam insats utifrån sitt eget uppdrag och inom ramen för den egna myndighetens befogenheter. Det är också en självklarhet att de tjänstemän som deltar vid en samverkansinsats i förhållande till den enskilde endast företräder den egna myndigheten och att de har att tillämpa de verksamhetsregler som gäller för den myndigheten. (Se JO 1993/94 s. 458.)

För att Tullverket ska få lämna biträde till en annan myndighet krävs stöd i författning. Sådant stöd finns exempelvis om en åklagare begär biträde av Tullverket i en förundersökning om ett brott som Tullverket har särskild befogenhet att utreda (se 19 § tredje stycket lagen om straff för smuggling). Det har inte varit aktuellt här. Tullverket har inte någon generell rätt att biträda en undersökningsledare vid Polismyndigheten (jfr vad som gäller för Kustbevakningen enligt 4 kap. 4 § kustbevakningslagen).

Med hänsyn till de krav som legalitetsprincipen ställer kan den allmänna bestämmelsen i 6 § fjärde stycket polislagen om att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete, enligt min mening inte vara ett lagstöd för andra myndigheter att ge Polismyndigheten handräckning med att verkställa tvångsåtgärder.

Det fanns således inte några rättsliga befogenheter för tjänstemännen vid Tullverket att biträda Polismyndigheten vid verkställigheten av husrannsakan i bostaden. Mot den bakgrunden finner jag inte anledning att göra några särskilda uttalanden med anledning av att en av tulltjänstemännen hade med sig en narkotikasökhund.

Sammanfattning och kritik

Jag har vid min granskning av den aktuella insatsen kunnat konstatera att flera tvångsåtgärder vidtogs utan att det fanns rättslig grund för det. Polismyndigheten kritiseras för att AA greps och för att husrannsakan genomfördes i hans bostad. Polismyndigheten kritiseras också för att beslutet om husrannsakan fattades av en polis som inte var undersökningsledare.

Tullverket kritiseras för att en transportkontroll utfördes utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det.

Genom utredningen har också klarlagts att tjänstemän från Tullverket biträdde Polismyndigheten vid husrannsakan i AA:s bostad trots att de saknade befogenhet att göra det. Polismyndigheten och Tullverket kritiseras för det.

Det har även förekommit brister i Polismyndighetens dokumentation av de utförda åtgärderna. I protokollet över gripandet har felaktiga uppgifter om vilka brottsmisstankar som föranledde åtgärden antecknats och av dokumentationen över husrannsakan i bostaden framgår inte varför man bedömde att det var fara i dröjsmål. Det är av stor vikt från rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att beslut om tvångsmedel dokumenteras klart och noggrant. Polismyndigheten kritiseras också för dokumentationsbristerna.

Ärendet avslutas.

Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen

(Dnr 961-2020)

Beslutet i korthet: En man stoppades av polis när han var på väg till en fest i mc-miljö. Polisen kontrollerade mannen och hans bil. I anslutning till detta fick han lämna ifrån sig sin mc-väst och sitt körkort som därefter fotograferades av polisen. Syftet med fotograferingen var att dokumentera att mannen hade varit på platsen och hur han då varit klädd.

JO anser att fotograferingen rättsligt sett bör betraktas som att den gjordes med tvång. Enligt JO var åtgärden ett ingrepp i det skydd för privatlivet som artikel 8 i Europakonventionen garanterar. För att vara tillåten har fotograferingen därför krävt stöd i lag.

JO konstaterar att det saknades nödvändigt lagstöd för att med tvång fotografera mannens mc-väst och körkort. Polismyndigheten kritiseras för att åtgärden ändå vidtogs och för att den inte dokumenterades på ett godtagbart sätt.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 februari 2020 förde AA fram klagomål mot att polisen i samband med en kontroll fotograferat hans mc-väst och körkort samt kroppsvisiterat honom och sökt igenom hans bil utan att det fanns någon brottsmisstanke.

Utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att yttra sig över åtgärden att fotografera AA:s mc-väst och körkort.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 18 maj 2020 efter att upplysningar lämnats av tre befattningshavare som närvarat vid den plats där kontrollen genomfördes. Av Polismyndighetens yttrande och handlingarna i ärendet framgår i huvudsak följande:

Den 1 februari 2020 anordnades en fest av en mc-klubb i Skåne. Polisen har tidigare anträffat vapen och andra farliga föremål på medlemmar i den mc-miljö som är utbredd i polisregion Syd. Mot den bakgrunden hade polisen den aktuella kvällen upprättat en kontrollplats för att genomföra fordons- och förarkontroller. Syftet med kontrollerna var att förhindra våldsbrott och skapa en trygg miljö.

Till kontrollplatsen kom ett fordon som framfördes av AA. En polisinspektör beslutade om kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen och husrannsakan i fordonet enligt 20 a § samma lag för att söka efter vapen eller annat farligt föremål. Något vapen eller farligt föremål anträffades inte hos AA.

Ingen av de befattningshavare som har lämnat upplysningar inför Polismyndighetens yttrande till JO ska ha varit närvarande när AA fick lämna ifrån sig sin mc-väst och sitt körkort och inte heller ha genomfört den aktuella fotograferingen.

Åtgärden att fotografera AA:s mc-väst och körkort samt hur den genomfördes har inte dokumenterats. Polismyndigheten har dock gett in fotografier i digitalt format av AA:s väst och körkort till JO.

En poliskommissarie har i en promemoria som bifogats Polismyndighetens yttrande i generella termer beskrivit hur den aktuella typen av kontroller genomförs. Av promemorian framgår i huvudsak följande: Kontrollerna genomförs i särskilda tält för att i så stor utsträckning som möjligt minimera det integritetsintrång som det innebär att kontrolleras och för att skydda personen från insyn. I tälten finns bord där det går att lägga klädesplagg och identitetshandlingar för vidare kontroll och för att säkerställa att rätt identitetshandling dokumenteras. Vid hög arbetsbelastning används kameror för att rationalisera arbetet och för att minimera den tid det tar att genomföra kontrollen. Dokumentationen görs för att säkerställa att en viss person varit vid kontrollen vid en viss tidpunkt och vilka klädesplagg personen bar vid tillfället. Denna information kan ha betydelse vid en eventuell sammandrabbning eller för en efterföljande brottsutredning.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade följande bedömning:

Utredningen i ärendet ger inte några närmare upplysningar om hur det gick till när AA lämnade ifrån sig körkortet och västen för fotografering. Det finns emellertid inte något i utredningen som stödjer att fotograferingen skedde med ett reellt samtycke från AA. Den förefaller snarare ha skett på polisens uppmaning i samband med ett tvångsingripande mot honom. Det fanns då inte förutsättningar att fotografera för att förenkla avrapporteringen och säkerställa korrekta identitetsuppgifter (jfr JO:s beslut den 30 november 2018 med dnr 7687-2016). Enligt uppgift skedde dock fotograferingen även för andra syften, bl.a. för att underlätta polisens arbete att

motverka, förhindra och utreda eventuella sammandrabbningar i samband med den aktuella MC-träffen.

[Polisen måste] ha uttryckligt stöd i lag för att fotografera en enskild – som inte befinner sig på en allmän plats – med tvång eller annars mot hans eller hennes vilja (se bl.a. JO:s beslut den 18 februari 2016 med dnr 6755-2014). Fotograferingen i nu aktuellt fall avsåg visserligen inte fotografering av en enskild person. Att fotografera ett personligt klädesplagg, såsom en väst som visar tillhörighet till en motorcykelklubb, samtidigt och i kombination med en officiell identitetshandling, som förvisso i sig inte kan anses särskilt integritetskänslig, innebär emellertid också ett visst ingrepp i den enskildes personliga förhållanden. Om åtgärden vidtas efter uppmaning från polis i samband med ett tvångsingripande mot en enskild kan det även uppfattas som övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

I detta fall saknas dokumentation om hur fotograferingen genomfördes och vad som var syftet med den. Av poliskommissarie CC:s uppgifter framgår dock att ett av syftena var att förhindra våldsbrott och att skapa en trygg miljö i samband med den aktuella MC-träffen, som enligt uppgift avsåg grupperingar med anknytning till den organiserade brottsligheten. Fotograferingen har således skett för syften som faller inom ramen för de allmänna bestämmelserna om polisens uppgifter (2 § polislagen). Det framgår också av utredningen att åtgärder vidtogs för att begränsa integritetsintrånget vid fotograferingen. Samtidigt får utredningen anses visa att fotograferingen genomfördes i samband med ett tvångsingripande mot AA (jfr JO:s beslut den 25 september 2012 med dnr 3445-2011). I övrigt ger utredningen inte något underlag för att bedöma om fotograferingen av AA:s körkort och väst i nu aktuellt sammanhang begränsat någon grundlagsskyddad rättighet (2 kap 6 § andra stycket RF) eller varit oförenlig med Europakonventionen (artikel 8). Utredningen ger inte heller tillräckligt underlag för att bedöma om poliserna gjorde en rimlig avvägning mellan det uppgivna syftet och ingreppet i AA:s personliga förhållanden.

Det kan dock konstateras att det inte synes ha funnits något uttryckligt lagstöd för att genomföra fotograferingen på det sätt som skett. Även om utredningen inte ger något svar på frågan om vilka närmare överväganden som gjordes i just detta fall vill Polismyndigheten peka på vikten av att de rättsliga förutsättningarna noggrant övervägs innan en sådan åtgärd genomförs. Det är också av vikt att omständigheterna hänförliga till och syftet med fotograferingen dokumenteras på ett fullständigt sätt så att det i efterhand inte uppstår frågetecken beträffande det rättsliga stödet för åtgärden.

Mot angiven bakgrund avser Polismyndigheten, genom rättsenhet Syd, att påminna berörda polisområden om vikten av att dokumentera överväganden och omständigheter hänförliga till fotografering av det slag som var aktuellt i detta fall.

I ett beslut den 23 juni 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till respekt för privatlivet innefattar bl.a. en principiell rätt till självbestämmande i fråga om information om privata förhållanden och en rätt att bli lämnad i fred. Denna rätt

inbegriper även ett skydd mot att bli fotograferad. Bestämmelsen innebär primärt att staten ska avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. (Se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, femte uppl. s. 364 f.)

Skyddet som följer av de nämnda bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen får begränsas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen samt artikel 8.2 i Europakonventionen).

Den enskilde anses inte kunna samtycka till tvångsåtgärder som kräver stöd i lag, om det inte finns en uttrycklig regel som ger stöd för det. En polis som ingriper i myndighetsutövning ger rent faktiskt uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han eller hon använder tvång eller inte. Ett eventuellt samtycke som lämnas i samband med ett sådant ingripande kan därför normalt inte tillmätas någon betydelse. (Se bl.a. SOU 1995:47 s. 145, JO 2003/04 s. 72 och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, fjärde uppl. s. 57 f.)

Bedömning

Granskningens inriktning och uttalanden om dokumentationsbristerna

JO har flera gånger uttalat att polisen inte utan uttryckligt stöd i lag får fotografera en enskild med tvång eller annars mot hans eller hennes vilja (se bl.a. JO 2019/20 s. 306 med hänvisningar). I dessa beslut har det primärt handlat om att det är den enskilde som blivit fotograferad. I det nu aktuella fallet togs inte något fotografi av AA utan endast av egendom som tillhörde honom. Det min granskning avsett är om det fanns rättsligt stöd för polisens åtgärd att fotografera AA:s mc-väst och körkort på det sätt som skedde.

Jag vill dock börja med att säga att ärendet hos Polismyndigheten präglats av dokumentationsbrister, bl.a. när det gäller vilka överväganden som gjordes inför fotograferingen, grunden för åtgärden och på vilket sätt fotografierna skulle användas i Polismyndighetens verksamhet. Detta är särskilt allvarligt som det, vilket jag återkommer till, handlat om tvångsåtgärder mot en enskild. Det har dessutom försvårat min granskning. Jag har därför inte ett tillräckligt underlag för något uttalande om huruvida polisens åtgärd innebar övervakning eller kartläggning och därmed var ett ingrepp i det skydd för den personliga integriteten som läggs fast i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Fotograferingen av mc-västen och körkortet var ett ingrepp i rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen

Det har kommit fram att polisen hade upprättat en kontroll i anslutning till en fest som anordnades av en mc-klubb. AA stoppades i sitt fordon när han var på väg till festen. Han fick i ett särskilt uppställt tält lägga ifrån sig sin mc-väst och sitt körkort. Västen och körkortet fotograferades av polisen.

Åtgärderna mot AA motiverades inte av någon befintlig misstanke om brott och vidtogs inte inom ramen för en pågående brottsutredning.

Fotograferingen gjordes i samband med att polisen genomförde tvångsåtgärder mot AA i form av en kroppsvisitation och en husrannsakan i hans fordon. Ett eventuellt samtycke från AA att lämna ifrån sig västen och körkortet och låta föremålen bli fotograferade kan därför inte ges någon rättslig

betydelse. Utredningen ger vidare inte stöd för att fotograferingen var nödvändig för att genomföra kroppsvisitationen eller husrannsakan, eller annars var en integrerad del av de åtgärderna. Fotograferingen av mc-västen och körkortet bör rättsligt sett betraktas som att den gjordes med tvång.

Av fotografierna som Polismyndigheten gett in till JO framgår att västen har text och symboler som kan antas indikera att bäraren tillhör en viss mc-klubb och har en särskild roll i klubben. Tillsammans med körkortet kan västen härledas till AA. Uppgifterna rörde AA:s privata förhållanden.

Jag kan inte dra någon annan slutsats av utredningen än att fotograferingen av västen och körkortet, till en väsentlig del åtminstone, syftade till att dokumentera att AA varit på platsen och hur han då varit klädd för att kunna använda detta i exempelvis en brottsutredning som kunde följa på mc-klubbens fest.

Med beaktande av att fotograferingen avsåg en utmärkande mc-väst och innehavarens körkort, syftet med fotograferingen och att åtgärden vidtogs med tvång är det min uppfattning att polisens åtgärd var ett ingrepp i det skydd för AA:s privatliv som artikel 8 i Europakonventionen garanterar. För att vara tillåten har åtgärden därför krävt stöd i lag.

Det fanns inte nödvändigt lagstöd för fotograferingen

Frågan är då om det finns bestämmelser i lag som kan utgöra lagstöd för fotograferingen. Polismyndigheten har i sitt yttrande pekat på bestämmelserna i 2 och 8 §§ polislagen.

Det hör till Polismyndighetens uppgifter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat (se 2 § 1 och 2 polislagen).

Även om polisens åtgärd i det här fallet eventuellt skulle kunna ses som ett sätt att exempelvis förebygga eller förhindra brott är den generella bestämmelsen i 2 § polislagen alltför allmänt hållen för att utgöra ett tillräckligt lagstöd för tvångsmedelsanvändning.

I 8 § polislagen sägs följande: En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. (Första stycket.) Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket. (Andra stycket.)

Bestämmelsen i 8 § första stycket polislagen ger alltså inte något stöd för en åtgärd som begränsar en fri- eller rättighet som avses i 2 kap. regeringsformen.

Jag har visserligen inte kunnat konstatera att fotograferingen var en åtgärd som begränsade en fri- eller rättighet i 2 kap. regeringsformen. Den var dock ett ingrepp i en rättighet enligt Europakonventionen. Konventionen gäller som lag i Sverige och ger skydd för fri- och rättigheter som i flera fall har motsvarigheter i 2 kap. regeringsformen, eller är i vart fall närliggande sådana fri- och rättigheter. Bestämmelsen i andra stycket i 8 § polislagen bör därför enligt min

mening förstås så att ett ingripande enligt bestämmelsens första stycke inte kan ske utan annat lagstöd, om åtgärden inskränker någon av de fri- och rättigheter som är upptagna i Europakonventionen (se även JO 2005/06 s. 84).

Jag kan inte se att det någon annanstans finns bestämmelser i lag som ger stöd för att med tvång fotografera den enskildes egendom i ett fall som detta.

Kritik och avslutande uttalande

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det saknades nödvändigt lagstöd för att med tvång fotografera AA:s mc-väst och körkort. Polismyndigheten kritiserades för att åtgärden ändå vidtogs och för att den inte dokumenterades på ett godtagbart sätt.

Fotograferingen har också inneburit att personuppgifter om AA har samlats in och behandlats (se 1 kap. 2 och 6 §§ brottsdatalagen). Givetvis måste en sådan åtgärd vara förenlig med de bestämmelser som finns om detta. Jag finner dock inte anledning att inom ramen för det här ärendet göra några särskilda uttalanden i den frågan.

Avslutningsvis vill jag erinra om vikten av att den som överväger att besluta om en tvångsåtgärd säkerställer att det finns nödvändigt författningsstöd för åtgärden.

Ärendet avslutas.

En anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats

(Dnr 2467-2020)

Beslutet i korthet: Enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken har den som anhålls rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande. I en anmälan till JO förde försvararen för en anhållen fram klagomål mot att den information som åklagaren lämnat inte levde upp till lagens krav.

Vad som närmare ska krävas av åklagarens underrättelse får enligt JO avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Som en utgångspunkt gäller dock att åklagaren inte endast kan hänvisa till att exempelvis uppgifter i förhör eller teknisk bevisning ligger till grund för anhållningsbeslutet. För att ändamålet med regleringen ska uppnås behöver underrättelsen normalt vara mer konkret än så. Om uppgifter från ett förhör har direkt betydelse för anhållningsbeslutet har den anhållne rätt till insyn i det som kommit fram i förhöret i dessa delar. I fråga om DNA-spår eller annan liknande teknisk bevisning har den anhållne en motsvarande insyns rätt i det som har direkt betydelse för anhållningsbeslutet.

JO anser att den information som åklagaren lämnade i det aktuella ärendet var alltför allmänt hållen och att den anhållnes rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken inte respekterades. Den ansvariga åklagaren kritiserades för det.

Anmälan

I en anmälan till JO den 19 mars 2020 förde advokaten AA fram klagomål mot kammaråklagaren BB för hur hon tillämpat bestämmelsen i 24 kap. 9 a § rättegångsbalken (RB) om att den som anhålls har rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållandet. AA var offentlig försvarare för anhållne CC.

AA anförde att åklagaren endast uppgett att de omständigheter som låg till grund för anhållningsbeslutet var uppgifterna som målsäganden lämnat som fick stöd av teknisk utredning och spår. AA hade påtalat att han ansåg att detta inte uppfyllde lagens krav på underrättelsens innehåll men inte fått någon ytterligare information.

Utredning

JO uppmanade Åklagarmyndigheten att yttra sig om hur åklagaren hade tillämpat bestämmelsen i 24 kap. 9 a § RB.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren DD) yttrade sig den 15 december 2020 efter att ha begärt in upplysningar från BB och kammarledningen genom chefsåklagaren EE. Vidare hade områdeschefen, chefsåklagaren FF, fått tillfälle att lämna upplysningar. Åklagarmyndighetens yttrande finns tillgängligt hos JO.

Av utredningen hos JO framgår sammanfattningsvis följande:

Åklagaren BB beslutade att anhålla CC i hans frånvaro som misstänkt för försök till grov utpressning och grovt vapenbrott. Beslutet om anhållande verkställdes den 18 mars 2020 och ett s.k. delgivningsförhör enligt 24 kap. 8 § RB hölls med CC. Vid förhöret delgavs CC misstanke om försök till grov utpressning den 18 augusti 2019 i en viss ort genom att ha skjutit flera skott mot målsägandens bil på allmän plats och därigenom hotat målsäganden att betala en större summa pengar. Som alternativa brottsrubriceringar angavs grovt vapenbrott och grovt olaga hot. Efter förhöret beslutade åklagaren att anhållandet skulle kvarstå.

I ett direktiv daterat den 18 mars 2020 antecknade åklagaren följande:

I detta fall är omständigheterna som ligger till grund för beslutet; De uppgifter som målsäganden har lämnat till polisen, som får stöd av teknisk utredning och spår.

Dagen efter hördes CC med försvararen närvarande. Han delgavs då återigen misstanke om försök till grov utpressning men även misstanke om grovt vapenbrott genom att på samma tid och plats ha innehaft vapen på allmän plats. CC förnekade brott och begärde genom AA att få ta del av de omständigheter som låg till grund för anhållningsbeslutet.

Genom polisens försorg fick CC och försvararen den information som åklagaren antecknat i direktivet.

Åklagarmyndigheten redovisade rättslig reglering och följande bedömning:

I förarbetena ges ingen närmare vägledning om hur omfattande eller detaljerad information en anhållen person har rätt till. Det är enligt min mening heller inte möjligt att göra sådana generella vägledande uttalanden. Frågan om vilka omständigheter som en anhållen har rätt att få del av avgörs utifrån

omständigheterna i varje enskilt fall. De omständigheter som ligger till grund för en åklagares beslut om att anhålla en person skiljer sig åt från fall till fall.

Syftet med att en anhållen person har rätt att få del av de omständigheter som ligger till grund för ett anhållningsbeslut är att den anhållne effektivt ska kunna angripa beslutet. Ett anhållningsbeslut är en provisorisk åtgärd i avvaktan på domstolens prövning av häktningsfrågan. Beslutet kan givetvis angripas genom att den anhållne redan innan en häktningsförhandling åberopar bevisning i syfte att visa att misstanken inte når upp till sannolika skäl/skälig misstanke. Vanligen angrips dock anhållningsbeslutet vid en häktningsförhandling då den misstänkte eller dennes försvarare argumenterar för att anhållandet ska hävas. Den information som ska lämnas om grunderna för ett anhållningsbeslut synes därmed främst ha till syfte att den anhållne ska ges en möjlighet att kunna förbereda sig inför den kommande häktningsförhandlingen (jfr prop. 2013/14:157 s. 21 f.). Detta förhållande bör enligt min uppfattning påverka hur omfattande och detaljerad information om grunderna för ett anhållningsbeslut som krävs för att rätten enligt 24 kap. 9 a § RB ska anses vara tillgodosedd.

Redan då en anhållen person delges brottsmisstanken ges den anhållne förutsättningar att kunna angripa anhållningsbeslutet. Den anhållne får då klart för sig vilket brott denne är misstänkt för samt var och när brottet har ägt rum. Han eller hon kan herefter angripa anhållningsbeslutet genom att lämna en egen berättelse om händelseförloppet eller åberopa bevisning, t.ex. i form av ett alibi, som åklagaren kan kontrollera.

Utöver information om brottsmisstanken har den anhållne även rätt att få reda på grunderna för anhållningsbeslutet. Om den anhållne vill utnyttja denna insynsrätt ska åklagaren delge den misstänkte de omständigheter som har haft *direkt betydelse* för anhållningsbeslutet. Övriga omständigheter som kommit fram under utredningen kan åklagaren neka den anhållne att ta del av om det är till men för utredningen att materialet görs tillgängligt och materialet inte talar till den anhållnes förmån.

Det sagda innebär att de omständigheter som en misstänkt har rätt att få del av i detta tidiga skede som regel är relativt knapphändiga. Ett anhållningsbeslut fattas ofta i avvaktan på vidare utredningsåtgärder och omständigheterna som grundar beslutet måste bara nå upp till misstankegraden sannolika skäl eller skälig misstanke mot den misstänkte.

Det är bara den åklagare som har fattat anhållningsbeslutet som kan avgöra vilka omständigheter som har haft direkt betydelse för beslutet. De överväganden som åklagaren måste göra när det gäller frågan om den misstänktes insynsrätt i detta skede liknar de överväganden som åklagaren gör när denne bestämmer vilka omständigheter som ska presenteras vid en häktningsförhandling. Omfattningen av insynsrätten enligt 24 kap. 9 a § RB vid ett anhållningsbeslut motsvarar den insynsrätt som gäller inför rättens häktningsbeslut. Bestämmelsen innebar då den infördes ett tidigareläggande av insynsrätten, men det är inte frågan om en i förhållande till bestämmelsen i 24 kap. 14 § RB vidgad insynsrätt.

Vad som avses med omständigheter som haft direkt betydelse för beslutet får direkta och avgörande konsekvenser för hur brottsbekämpande myndigheter ska kunna bedriva en förundersökning. En extensiv tolkning av bestämmelsen skulle medföra att förutsättningarna för förundersökningsarbetet, så som de anges i rättegångsbalken, skulle förändras på ett sätt som lagstiftaren knappast har förutsett. Utredningsarbetet vid grov och organiserad brottslighet samt andra ärenden med stark kollusionsfara skulle allvarligt försämrats eller till och med omöjliggöras om detaljerade uppgifter om innehåll i förhör och annan bevisning skulle delges den misstänkte redan vid anhållningsbeslutet. Möjligheten att under förundersökningen få en förhørsutsaga från den misstänkte som inte är påverkad av vad denne vet om utredningen skulle helt gå förlorad.

I ärenden som rör våld i nära relation eller brott mot barn skulle delgivning av detaljerade förhörsuppgifter i ett så tidigt skede som det är frågan om här många gånger allvarligt försvåra eller omöjliggöra kontroller av såväl den misstänktes som målsägandens uppgifter i det vidare arbetet. Ett annat exempel på olämpliga konsekvenser av att ge ut detaljerade uppgifter ur förundersökningen är när flera personer är misstänkta och anhållna i sin frånvaro för ett allvarligt brott, t.ex. ett mord, och polisen griper en av de misstänkta före de andra. Om denna person sedan försätts på fri fot innan övriga misstänkta kunnat gripas, kan det vara förödande för den fortsatta utredningen om den släppta personen under anhållandetiden fått del av detaljerad information ur förundersökningen som kan spridas till de medmisstänkta. Detta gäller särskilt om utredningen bedrivits under lång tid och innehåller mycket utredningsmaterial.

När det gäller frågan om den information som lämnades var tillräckligt utförlig är det som jag redan framhållit inte möjligt att göra några generella uttalanden om vilka omständigheter som bör delges en misstänkt vid ett anhållningsbeslut. Det är enbart åklagaren som i varje enskilt fall kan avgöra vilka omständigheter som haft direkt betydelse för beslutet. Det är därför svårt att i efterhand säga huruvida en åklagare i ett visst fall har lämnat tillräckligt med information. Vid bedömningen måste man enligt min mening beakta även vad den anhållne har fått reda på vid delgivningen av brottsmisstanken. I detta fall har den anhållne då delgetts konkreta och tydliga brottsmisstankar samt tid och plats för brotten. Han har sedan, efter begäran enligt 24 kap. 9 a § RB, informerats om att målsäganden lämnat uppgifter samt att teknisk utredning och spår gav stöd åt målsägandens uppgifter. Enligt min uppfattning har åklagaren härigenom lämnat tillräckligt med information för att den misstänkte skulle kunna förbereda sig inför den kommande häktningsförhandlingen och effektivt kunna angripa anhållningsbeslutet. Den information som lämnades om grunderna för anhållningsbeslutet har alltså varit tillräcklig för att uppnå syftet med bestämmelsen i 24 kap. 9 a § RB.

AA kommenterade Åklagarmyndighetens yttrande.

I ett beslut den 20 juni 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, ska den misstänkte underrättas om misstanken när han eller hon hörs. Efter underrättelsen har den misstänkte och försvararen rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Denna rätt gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. I fråga om rätten för den som anhålls eller häktas att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen gäller även 24 kap. 9 a § RB. (Se 23 kap. 18 § RB.)

Enligt 24 kap. 9 a § RB har den som anhålls eller häktas rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande eller häktning.

Den sistnämnda bestämmelsen infördes 2014 och genomför artikel 7.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. Direktivet är en del av EU:s färdplan om processuella rättigheter. Det syftar till att fastställa bestäm-

melser om rätt för misstänkta eller tilltalade att få information om sina rättigheter vid straffrättsliga förfaranden och om anklagelsen mot dem (se artikel 1).

Enligt direktivets artikel 7.1 ska den som anhålls eller häktas, eller hans eller hennes försvarare, få tillgång till sådana handlingar som rör det specifika målet, som är i behöriga myndigheters besittning och som är väsentliga för att i enlighet med nationell rätt effektivt kunna angripa ett beslut om anhållande eller häktning.

I direktivets ingress anges att handlingar och, i förekommande fall, fotografier, ljudinspelningar och videospelningar som är väsentliga för en effektiv prövning av om ett anhållande eller häktningsbeslut av misstänkta eller tilltalade personer är lagligt i enlighet med nationell rätt, bör göras tillgängliga för misstänkta eller tilltalade personer eller deras försvarare senast innan en behörig rättslig myndighet uppmanas att besluta om anhållandets eller häktningsbeslutets laglighet i enlighet med artikel 5.4 i Europakonventionen, och i så god tid att ett effektivt utövande av rätten att få anhållandets eller häktningsbeslutets laglighet prövad möjliggörs (se beaktandesats 30).

Vid genomförandet av direktivet uttalade regeringen bl.a. följande:

Den reglering som regeringen föreslår ställer krav på åklagaren att precisera vilka omständigheter han eller hon lagt till grund för anhållningsbeslutet. Detta innebär inte nödvändigtvis att åklagaren behöver tillhandahålla allt utredningsmaterial som vid tidpunkten för anhållningsbeslutet talar mot den frihetsberövade. Däremot ska åklagaren på begäran av den frihetsberövade tillhandahålla sådant utredningsmaterial eller delar av utredningsmaterial som haft en direkt betydelse för beslutet om anhållande. Rätten till insyn i det material som ligger till grund för anhållningsbeslutet är ovillkorlig. Den misstänkte har dock inte rätt till kopior av utredningsmaterialet. Hur den misstänkte ska få del av materialet får avgöras efter vad som är mest lämpligt i det enskilda fallet. (Se prop. 2013/14:157 s. 23 f.)

Det gjordes vid genomförandet även ändringar i den s.k. kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Av de ändringarna följer att rätten för den som har frihetsberövats att ta del av omständigheter som ligger till grund för beslutet om frihetsberövande inte kan begränsas på grund av sekretess (se samma proposition s. 24 f. och 30).

Den som är gripen eller anhållen har också rätt att få besked om vilket eller vilka brott han eller hon är misstänkt för och grunden för frihetsberövandet (se 24 kap. 9 § RB). Med grunden för frihetsberövandet avses här de s.k. särskilda häktningsskälen enligt 24 kap. 1 § första stycket 1–3 RB, dvs. flyktfara, kollusionsfara och recidivfara (se t.ex. Fitger m.fl., Rättegångsbalken [3 juni 2022, JUNO], kommentaren till 24 kap. 5 och 9 §§).

Bedömning

Granskningens inriktning

Bestämmelsen i 24 kap. 9 a § RB ger den som anhålls eller häktas en rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande eller häktning. Min granskning har avsett endast vilken rätt som gäller för en person som är anhållen.

Jag har vidare riktat in min granskning på det som jag uppfattat att klagomålet framför allt avsett, nämligen att de omständigheter som åklagaren angav som grund för anhållningsbeslutet var alltför allmänt hållna.

Åklagarens underrättelse och krav på dokumentation

Syftet med artikel 7.1 i EU-direktivet är att en anhållen effektivt ska kunna angripa beslutet om anhållande. Ett anhållningsbeslut fattas ofta i ett skede av en förundersökning när det kan råda en osäkerhet om hur det som kommit fram i utredningen ska tolkas. Bestämmelsen i 24 kap. 9 a § RB kräver dock att åklagaren preciserar vilka omständigheter som haft direkt betydelse för anhållningsbeslutet. I fråga om sådana omständigheter har den anhållne och hans eller hennes försvarare en ovillkorlig rätt till insyn.

Vad som närmare ska krävas av åklagarens underrättelse får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Som en utgångspunkt gäller dock att åklagaren inte endast kan hänvisa till att exempelvis uppgifter i förhör eller teknisk bevisning ligger till grund för anhållningsbeslutet. För att ändamålet med regleringen ska uppnås behöver underrättelsen normalt vara mer konkret än så. Om uppgifter från ett förhör har direkt betydelse för anhållningsbeslutet har den anhållne rätt till insyn i det som kommit fram i förhöret i dessa delar. I fråga om DNA-spår eller annan liknande teknisk bevisning har den anhållne en motsvarande insyns rätt i det som har direkt betydelse för anhållningsbeslutet.

Av objektivitetsplikten följer att åklagaren inte kan neka den anhållne att ta del av sådant som talar till hans eller hennes fördel (se 23 kap. 4 § RB).

Vid bedömningen av om åklagaren uppfyllt sin underrättelseskyldighet kan det beaktas även vad den misstänkte fått veta vid en delgivning enligt 24 kap. 9 § RB.

För att det i efterhand ska gå att granska hur åklagaren hanterat en begäran att få del av de omständigheter som ligger till grund för ett anhållningsbeslut är det en förutsättning att det dokumenteras vilken information som lämnas till den anhållne och försvararen. Även ur rättssäkerhetssynpunkt är detta viktigt. Det är åklagarens ansvar att detta görs.

Rätten till insyn respekterades inte i detta fall

CC förnekade brott och begärde genom sin offentliga försvarare att få ta del av de omständigheter som låg till grund för anhållningsbeslutet. Åklagaren meddelade via utredare hos polisen att det till grund för beslutet låg uppgifter som målsäganden hade lämnat till polisen som fick stöd av teknisk utredning och spår. CC och hans försvarare hade även underrättats om att CC var misstänkt för grov utpressning och grovt vapenbrott på en viss tid och plats genom att ha skjutit flera skott mot målsägandens bil på allmän plats och därigenom hotat målsäganden att betala en större summa pengar.

Den information som CC fick gav honom kunskap om tidpunkten och platsen för de misstänkta brotten samt vad gärningarna bestod i. Han fick dock inte någon upplysning om vad som kommit fram i förhöret med målsäganden som gjorde att han var misstänkt för brotten och hur detta fick stöd i den tekniska bevisningen. Underrättelsen som åklagaren lämnade i det här fallet var enligt

min mening alltför allmänt hållen. Trots påpekande från CC:s offentliga försvarare lämnades inga ytterligare upplysningar.

Min slutsats av det som kommit fram i ärendet är att CC:s ovillkorliga rätt att ta del av de omständigheter som låg till grund för anhållningsbeslutet på det sätt som 24 kap. 9 a § RB förutsätter inte respekterades. Den ansvariga åklagaren BB kritiserar för det.

Ärendet avslutas.

Polisen har genomfört en kroppsvisitation i strid med hänsynsprincipen

(Dnr 2606-2020)

Beslutet i korthet: En polispatrull fattade misstankar mot en man för narkotikabrott och kroppsvisiterade honom när han befann sig på ett apotek. Även andra personer befann sig på apoteket. De omständigheter som polisen lade till grund för misstanken var att de kände igen mannen från narkotikasammanhang, att de uppfattade honom som undvikande och att han hade händerna i fickorna och på uppmaning vägrade att ta ut dem ur fickorna.

JO konstaterar att det utifrån de redovisade omständigheterna inte fanns fog för att anse att mannen var skäligen misstänkt för narkotikabrott. Polisen fattade därmed beslut om kroppsvisitation utan att det fanns grund för det, och Polismyndigheten kritiserar för detta.

Polismyndigheten kritiserar också för att kroppsvisitationen beslutades av en polis, och inte av en undersökningsledare, trots att det inte var ett brådskande fall (fara i dröjsmål).

Hänsynsprincipen innebär bl.a. att diskretion ska iakttas vid användningen av ett tvångsmedel. Enligt JO framstår det som direkt olämpligt att polisen sökte igenom mannens kläder inför andra personer på apoteket, och det var inte förenligt med hänsynsprincipen. Polismyndigheten kritiserar för hur kroppsvisitationen genomfördes och även för brister i dokumentationen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 24 mars 2020 klagade AA på Polismyndigheten för att polisen hade kroppsvisiterat honom utan att det fanns grund för det. Han uppgav i huvudsak följande:

Den 21 februari 2020 var han på apoteket med sin tolvåriga son för att hämta ut medicin åt sin pappa. I samband med det kom två uniformsklädda poliser fram till honom, drog ut honom från kön och frågade om han hade något vasst på sig. Därefter började de kroppsvisitera honom utan att det fanns någon misstanke om brott. Ingripandet skedde inför ögonen på hans son, apotekspersonal och andra apotekskunder.

Utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att yttra sig över den rättsliga grunden för att kroppsvisitera AA och om hur åtgärden genomfördes.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter. Yttrandet kom in till JO den 12 oktober 2020.

Polismyndigheten angav att den anmälda händelsen enligt myndighetens dokumentation måste avse ett ingripande som hade inträffat den 24 februari 2020. Ingripandet hade lett till att en förundersökning om ringa narkotikabrott inletts som kort därefter lagts ned. Den anmälda händelsen hade också lett till en anmälan om tjänstefel. En chefsåklagare beslutade dock att inte inleda förundersökning med motiveringen att uppgifterna i ärendet inte gav anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade begåtts.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för bakgrunden till händelsen:

Av huvudanmälan i förundersökningen om ringa narkotikabrott ... framgår att polisinspektören CC, polisassistenten DD och polisaspiranten EE fick syn på AA i samband med att de genomförde en fotpatrullering i ... centrum. Patrullen uppfattade att AA såg dem och att han undvek patrullen och började ta mot sina fickor. Han ansågs skäligen misstänkt för narkotikabrott genom innehav. Beslut om kroppsvisitation fattades därför. Vid kroppsvisitationen, som utfördes på Apoteket ..., hittades ingen narkotika.

Av protokoll över kroppsvisitation framgår att beslut om kroppsvisitation fattades av polisassistenten DD den 24 februari 2020 kl. 13.15 och att det verkställdes vid samma tidpunkt av henne själv och polisaspiranten EE. Av protokollet framgår att AA var misstänkt för innehav av narkotika. Ändamålet med kroppsvisitationen angavs vara att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredning om brott.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelser från de befattningshavare som deltog i ingripandet:

Polisinspektören CC har i huvudsak anfört följande. Patrullen som bestod av honom själv, polisassistenten DD och polisaspiranten EE patrullerade till fots vid tillfället. Under ett samtal med en av Polismyndigheten känd person utanför Stora Coop i ... fick han syn på AA, som är känd i narkotikasammanhang och annan brottslighet. Han uppfattade det som att AA såg patrullen och därför vek av in på Apoteket ... Han sa till sina kollegor att gå efter AA för att kolla vad det kunde röra sig om och stannade själv kvar utanför Stora Coop och fortsatte samtala med den andra kända personen. När han avslutat samtalet med den andra personen så gick även han in på Apoteket ... Han uppfattade att AA var upprörd men minns inte att han såg något barn. I anslutning till detta lämnade patrullen platsen. Eftersom en misstanke uppstått om narkotikabrott genom innehav skrevs därefter en anmälan om det. Anmälan lades ner då AA inte hade någon narkotika på sig.

Polisassistenten DD har i huvudsak anfört följande. Hon tjänstgjorde den aktuella dagen med polisinspektören CC och polisaspiranten EE. I samband med att de genomförde en fotpatrull utanför Coop Forum i ... fick de syn på AA som var välkänd för patrullen i bl.a. narkotikasammanhang. Hon fick ögonkontakt med AA och såg att han sett henne och hennes kollegor. Han vände sig därefter snabbt om, gick in på Apoteket ... och satte sina händer i fickorna. Hans uppträdande upplevdes som undvikande. Hon gick då tillsammans med polisaspiranten EE in på Apoteket ... och började samtala med AA, som stod i kön till en kassa. Han blev direkt aggressiv,

stressad och började ifrågasätta varför patrullen gått fram till honom. Hon bad honom ta upp händerna ur fickorna ur säkerhetssynpunkt. Därefter bad hon AA kliva några meter åt sidan för att komma en bit ifrån de övriga i affären. Detta vägrade AA. Han fortsatte även vara aggressiv och ifrågasättande samt uttryckte upprört att han var där med sin son och att polismännen därför skulle lämna honom ifred. Hon såg aldrig något barn i närheten. Med anledning av AA:s undvikande beteende när han såg henne och de andra polismännen i patrullen och att han direkt satte ner händerna i fickorna när han såg patrullen beslutade hon om att genomföra en kroppsvisitation på AA. Kroppsvisitationen genomfördes med stöd av rättegångsbalken och dokumenterades i förundersökningen om narkotikabrott genom innehav. Under visitationen sade AA att hon och polisaspiranten EE skulle sluta med det de höll på med och att han skulle anmäla dem. Hon förklarade för honom att ingreppet skulle gå väldigt smidigt om han bara slutade skrika och kränga med kroppen. Hon och hennes kollega letade igenom AA:s fickor i jackan, tröjan och byxorna. Kort därefter var de färdiga och gick ut från affären. Ingen narkotika hittades på AA och en polisanmälan med misstanke om ringa narkotikabrott genom innehav upprättades.

Polisaspiranten EE har anfört att hon ingick som aspirant i patrullen. Hon har inte fattat beslut om kroppsvisitation men deltog vid genomförandet av kroppsvisitationen.

Efter att ha redogjort för rättsliga utgångspunkter redovisade Polismyndigheten följande bedömning:

Av utredningen framgår att i huvudsak följande omständigheter lades till grund för bedömningen att AA ansågs vara skäligen misstänkt för narkotikabrott genom innehav.

- AA var sedan tidigare känd av polis i narkotikasammanhang.
- Han försökte undkomma kontroll av patrullen genom att gå in på apoteket.
- Han upplevdes som undvikande.
- Han satte ned händerna i fickorna direkt när han såg patrullen samt vägrade ta dem ur sina fickor vid fråga härom.

Frågan om det finns anledning att skäligen misstänka någon för innehav av narkotika är visserligen en bedömningsfråga. I det nu aktuella fallet kan det dock diskuteras om ovan redovisade omständigheter, tillsammans eller enskilt, var tillräckligt konkreta för att läggas till grund för en sådan misstanke. Det gäller särskilt mot bakgrund av de JO-uttalanden som redogjorts för [*i Polismyndighetens yttrande, JO:s anm.*].

AA:s uppgift att han hade sin son med sig har inte bekräftats genom utredningen. En kroppsvisitation i en kassakö på ett apotek får i sig anses vara en förhållandevis integritetskränkande åtgärd. Straffvärdet för det brott som poliserna misstänkte AA för var inte särskilt högt. Det har vidare inte heller framkommit något i utredningen som tyder på att det förelåg några omständigheter som hindrade polismännen att följa och observera AA inne på Apoteket ... och vänta med att genomföra kroppsvisitationen tills han kom ut från butiken eller i vart fall lämnat kassakön. Vad som nu sagts väcker även frågan om utredningen fullt ut ger stöd för slutsatsen att undersökningsledarens beslut om kroppsvisitation inte kunde avvaktas.

Avslutningsvis kan konstateras att dokumentationen i ärendet är mycket knapphändig, vilket försvårar en bedömning i efterhand. Det finns därför anledning att påminna berörda befattningshavare om vikten av tydlig avrapportering och noggrann dokumentation. En kopia av detta yttrande kommer därför att skickas till berörda befattningshavare.

I ett beslut den 9 december 2021 anförde JO Per Lennerbrant följande:

Rättsliga utgångspunkter

Skälig misstanke

JO har vid flera tillfällen uttalat att det för att en person ska anses skäligen misstänkt för ett brott krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser. Omständigheterna måste alltså vara av det slaget att de ger upphov till en faktabaserad brottsmisstanke. Att en person betar sig underligt, uppträder nervöst eller undviker kontakt med polisen anses inte i sig ge grund för misstanke om brott, än mindre misstanke om ett konkret brott av visst slag. Det är emellertid inte möjligt att lägga fast några mer bestämda riktlinjer för vad som ska krävas för att en misstanke ska anses vara skälig. Frågan får i stället besvaras från fall till fall, och vanligen finns det ett visst utrymme för olika bedömningar. (Se t.ex. JO 2009/10 s. 72.)

Kroppsvisitation

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott som det kan följa fängelse på får 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. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. (Se 28 kap. 11 § rättegångsbalken, RB.)

Beslut om kroppsvisitation meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. En polis får självständigt besluta om ett sådant tvångsmedel om det är fara i dröjsmål, dvs. ett brådskande fall. (Se 28 kap. 4 och 13 §§ RB.)

Hänsynsprincipen

Vid genomförandet av ett tvångsmedel ska den s.k. hänsynsprincipen beaktas. Den innebär bl.a. att diskretion bör iakttas vid genomförandet av tvångsmedel och kommer till uttryck i 23 kap. 4 § andra stycket RB där det anges att en förundersökning ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet.

Kravet på hänsyn kommer till uttryck även i 28 kap. 13 § andra stycket RB. Där anges att en kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus och i ett avskilt rum.

Dokumentationskrav

Det ska föras protokoll över en kroppsvisitation där skälen för åtgärden och vad som förekommit vid den anges (se 28 kap. 9 och 13 §§ RB). Av protokollet ska det tydligt framgå vilka brottsmisstankar som gett anledning till kroppsvisitationen och vilka omständigheter som legat till grund för beslutet (se t.ex. JO 2009/10 s. 72). Om en polis fattat beslutet på grund av fara i dröjsmål ska det också framgå av protokollet varför det var fara i dröjsmål (se JO 2020/21 s. 370).

Bedömning

Var AA skäligen misstänkt för narkotikabrott?

Av utredningen i ärendet framgår att de inblandade poliserna kände igen AA från bl.a. narkotikasammanhang och att han efter att de hade fått ögonkontakt med honom vände om och gick in på apoteket. Härigenom uppfattade de honom som undvikande. Vidare hade han händerna i jackfickorna och vägrade på uppmaning att ta ut dem ur fickorna. Dessa omständigheter lades till grund för bedömningen att AA var skäligen misstänkt för narkotikabrott genom innehav och därmed också för beslutet om kroppsvisitation.

Enligt min uppfattning fanns det utifrån de redovisade omständigheterna inte fog för att anse att AA var skäligen misstänkt för narkotikabrott genom innehav. Polisen fattade därmed beslut om kroppsvisitation utan att det fanns grund för det. Polismyndigheten kritiserar för detta.

Det var inte fara i dröjsmål

Av utredningen framgår att det var polisassistenten DD som fattade beslutet om kroppsvisitation. För att en polis ska få besluta om kroppsvisitation krävs att det är fara i dröjsmål. De inblandade poliserna har i utredningen i JO:s ärende inte berört frågan om huruvida de ansåg att det var fara i dröjsmål och att de inte kunde avvakta ett beslut av t.ex. jourhavande undersökningsledare.

Det har inte kommit fram någon konkret omständighet som tyder på att det inte fanns utrymme att kontakta en undersökningsledare för ett beslut om kroppsvisitation. Jag kan således inte se att det var fara i dröjsmål. Polismyndigheten kritiserar för att kroppsvisitationen beslutades av en polis som inte var undersökningsledare.

Genomförandet av kroppsvisitationen

Kroppsvisitationen av AA genomfördes på ett apotek framför personal och andra apotekskunder. Utredningen ger dock inte underlag för slutsatsen att den också skulle ha iakttagits av AA:s son.

Vid kroppsvisitationen genomsöktes fickorna i AA:s jacka, tröja och byxor för att ta reda på om han innehade narkotika. Visitationen kan visserligen inte anses ha varit av en sådan mera väsentlig omfattning att den borde ha genomförts i ett avskilt rum, men med hänsyn till den misstänktes integritet bör även en sådan mindre omfattande kroppsvisitation som AA blev föremål för normalt genomföras i tillfredsställande avskildhet. Det var inte förenligt med hänsynsprincipen och framstår som direkt olämpligt att som polisen gjorde söka igenom AA:s kläder inför andra personer på apoteket.

Inget i utredningen talar mot att visitationen hade kunnat vänta till dess att AA hade kunnat föras till en mer diskret plats i apotekslokalen eller i närheten av denna. Polismyndigheten kritiserar även för hur kroppsvisitationen genomfördes.

Dokumentationen

Som Polismyndigheten konstaterat är dokumentationen i ärendet mycket knapphändig, särskilt när det gäller de omständigheter som låg till grund för

brottsmisstanken och därmed kroppsvisitationen. Från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är det av grundläggande betydelse att beslut om tvångsmedel dokumenteras klart och noggrant och att samtliga grunder anges. Det är självfallet inte heller godtagbart att de omständigheter som läggs till grund för en tvångsåtgärd preciseras först sedan JO har inlett en utredning. Polismyndigheten kritiserar för den bristfälliga dokumentationen.

Ärendet avslutas.

Polismyndigheten har inte tillgodosett en enskilds rätt enligt minoritetsspråklagen att använda finska vid kontakter med myndigheten

(Dnr 5566-2020)

Beslutet i korthet: Minoritetsspråklagen ger rätt att i vissa fall använda bl.a. finska vid kontakter med en myndighet.

I en anmälan till JO förde en enskild fram klagomål mot att han inte fått använda finska vid sina kontakter med Polismyndigheten i fråga om två förundersökningar där han var målsägande. JO:s utredning bekräftade i väsentliga delar uppgifterna i anmälan.

JO konstaterar bl.a. att det inte gjordes några egentliga ansträngningar för att anmälaren skulle kunna tala finska vid telefonkontakter med myndigheten och att han hade rätt att få två beslut översatta till finska, vilket Polismyndigheten inte hade gjort. JO kritiserar Polismyndigheten för de brister som kommit fram i ärendet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 juli 2020 förde AA fram klagomål bl.a. mot att Polismyndigheten inte uppfyllt kraven i 8 § minoritetsspråklagen.

AA anförde i huvudsak följande: Han har varit i kontakt med Polismyndigheten med anledning av två förundersökningar där han var målsägande. Trots att han framställt önskemål om att använda finska vid sina muntliga och skriftliga kontakter med myndigheten har han inte fått möjlighet till det. Han har bl.a. inte fått tala finska och inte heller fått besluten om att lägga ned förundersökningarna översatta till finska. Vidare har han fått en kallelse till förhör på svenska.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 22 mars 2021. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Av utredningen hos JO framgår sammanfattningsvis följande om AA:s kontakter med Polismyndigheten: AA, som behärskar svenska, har varit målsägande i två förundersökningar. AA har med anledning av förundersökningarna varit i kontakt med Polismyndigheten per telefon, bl.a. med myndighetens växel, och besökt en polisstation. Han har vid dessa kontakter begärt att få använda

finska men har inte fått möjlighet att göra det vid något tillfälle. Vid några av de muntliga kontakterna har han erbjudits tolk men vid andra har han hänvisats till att tala svenska. En skriftlig kontakt från AA:s sida ledde till att han blev uppringd av en anställd vid Polismyndigheten som talade svenska. AA har också begärt att få besluten om att lägga ned de båda förundersökningarna översatta till finska men inte fått det.

Polismyndigheten redogjorde för den rättsliga regleringen och redovisade därefter följande sammanfattande bedömning: AA:s begäran om att få kommunicera med Polismyndigheten på finska i de aktuella ärendena har inte tillgodosetts fullt ut. Vid de muntliga kontakterna borde han ha erbjudits att använda finska antingen omedelbart eller vid ett senare tillfälle när det hade gått att ordna med språkkunnig personal eller tolk. Vidare borde han ha fått nedläggningsbesluten i ärendena skriftligt översatta till finska. Polismyndigheten har följaktligen brutit i sina skyldigheter enligt 8 § minoritetsspråklagen. Det har inte funnits några språkförbistringar i kommunikationen eftersom AA behärskar svenska. Rätten enligt minoritetsspråklagen att kommunicera på minoritetsspråk får dock anses gälla även om den enskilde behärskar svenska. Med anledning av det inträffade ska det säkerställas att samtliga operatörer känner till de rutiner som gäller för språkfrågor. Det är en självklarhet att myndigheten ska leva upp till de krav som ställs i minoritetsspråklagen, varför även andra informations- och utbildningsåtgärder kan bli aktuella.

I ett beslut den 17 juni 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Minoritetsspråk

De nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. (Se 7 och 8 §§ språklagen.)

Statliga förvaltningsmyndigheter vars verksamhet är av betydelse för de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken ska informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter och det allmännas ansvar enligt minoritetsspråklagen och de föreskrifter som lagen hänvisar till (se 3 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, fortsättningsvis minoritetsspråklagen).

Enskilda har rätt att använda finska, meänkieli respektive samiska vid sina muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet vars geografiska verksamhetsområde helt eller delvis sammanfaller med minoritetsspråkets förvaltningsområde. Detta gäller i ärenden i vilka den enskilde är part eller ställföreträdare för part, om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet. Om den enskilde använder finska, meänkieli eller samiska i ett sådant ärende, är myndigheten skyldig att ge muntligt svar på samma språk. Enskilda som saknar juridiskt biträde har dessutom rätt att på begäran få en skriftlig översättning av beslut och beslutsmotivering i ärendet på finska, meänkieli respektive samiska. Myndigheten ska även i övrigt sträva efter att bemöta de enskilda på dessa språk. (Se 8 § minoritetsspråklagen.)

Förvaltningsområdet för finska omfattar bl.a. Stockholms kommun (se 6 § minoritetsspråkslagen). Rätten att använda minoritetsspråket omfattar bara ärenden som har anknytning till förvaltningsområdet genom t.ex. att den enskilde är bosatt inom området, att ärendet rör en verksamhet som bedrivs inom området eller en fastighet som ligger inom området (se prop. 2008/09:158 s. 129).

Av förarbetena till minoritetsspråkslagen framgår vidare att rätten att använda finska, meänkieli eller samiska gäller oavsett om den enskilde är svensk eller utländsk medborgare. Det framgår också att en översättning inte behöver tillhandahållas samtidigt som beslutet på svenska, utan det får accepteras att den dröjer några dagar efter det att beslutet meddelats. Vad gäller att myndigheten även i övrigt ska sträva efter att bemöta enskilda på minoritetsspråken anges det i förarbetena att myndigheterna bör organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att det finns beredskap och rutiner för att bemöta önskemål från enskilda att använda minoritetsspråk. Det kan t.ex. innebära kartläggning och angivande av särskild språkkompetens i interna telefonkataloger och på intranät och webbplatser. Om det inte finns minoritetsspråkstalande personal på myndigheten bör rutiner utarbetas som innebär att tolk kan ordnas med relativt kort varsel. I myndighetens lokaler, på webbplatser och av annat informationsmaterial bör det framgå att service lämnas på minoritetsspråk. (Se samma proposition s. 129 f.)

Förvaltningslagen

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6 § förvaltningslagen, FL.)

En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska (se 13 § FL).

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen (se 4 § FL).

Bedömning

Granskningens inriktning och utgångspunkter för bedömningen

Min granskning har avsett om Polismyndigheten uppfyllt kraven i 8 § minoritetsspråkslagen vid de kontakter som AA uppgett att han haft med myndigheten.

Polismyndighetens verksamhet täcker hela Sverige och sammanfaller därmed med förvaltningsområdet för finska. De aktuella förundersökningarna avser brott begångna i Stockholm och har därmed anknytning till förvaltningsområdet för finska. AA:s kontakter har avsett förundersökningarna.

För AA:s rätt att använda finska vid kontakterna med Polismyndigheten krävs också att de rört ett ärende där han är part eller ställföreträdare för en part.

En målsägande har enligt rättegångsbalken inte ställning som part under förundersökningen. Med hänsyn till de intressen som bär upp minoritetsspråkslagen och till att en förundersökning typiskt sett har stor betydelse för målsäganden anser jag att AA ska betraktas som part vid tillämpningen av minoritetsspråkslagen i nu aktuella avseenden.

AA har alltså haft rätt att använda finska vid sina kontakter med Polismyndigheten och att få muntliga svar på finska.

AA har inte haft något juridiskt biträde. Han har därför också haft rätt att få en skriftlig översättning av besluten att lägga ned förundersökningarna och beslutsmotiveringarna. Någon rätt enligt minoritetsspråkslagen att få exempelvis en kallelse översatt till finska har dock inte funnits.

Muntliga kontakter

Kontakterna med Polismyndighetens växel

AA har uppgett att han varit i kontakt med Polismyndighetens växel vid två tillfällen och bett om att få tala finska.

Polismyndigheten har i sitt yttrande redogjort för vilka åtgärder som enligt myndighetens rutindokument borde ha vidtagits med anledning av AA:s önskemål om att få tala finska. Av redogörelsen framgår att AA borde ha fått möjlighet att prata med någon finsktalande eller, om inte rätt språkkompetens fanns tillgänglig, hänvisats till att besöka närmaste polisstation. Vidare skulle det ha beaktats att det var fråga om en begäran att få tala ett minoritetsspråk.

AA har uppgett att han inte fick möjlighet att tala finska vid något av tillfällena han kontaktade växeln. Han tillfrågades i stället om ärendenummer och blev därefter antingen placerad i kö eller hänvisad att kontakta personal vid den polisstation där hans ärende hanterades.

Det finns inte anledning att betvivla AA:s uppgifter om hur kontakterna med växeln gick till. Av det som kommit fram kan jag inte se att det gjordes några egentliga ansträngningar från Polismyndighetens sida att tillmötesgå hans önskemål att tala finska. AA:s rätt enligt 8 § minoritetsspråkslagen att tala finska respekterades således inte.

Kontakterna med personal på polisstationen

Av utredningen i ärendet framgår inte helt klart vilka kontakter AA i övrigt haft med Polismyndigheten. Såvitt jag förstått saken besökte han en polisstation åtminstone en gång och hade vidare telefonkontakt med personal på den stationen ytterligare några gånger. Det står dock klart att AA bett om att få tala finska vid minst tre tillfällen. Vid två av dessa tillfällen har han erbjudits tolk men valt att i stället fortsätta samtalen på svenska. Vid ett av tillfällena har AA:s begäran avfärdats med hänvisning till att han behärskar svenska och att han då inte har rätt till tolk enligt bestämmelserna i förvaltningslagen.

I likhet med Polismyndigheten anser jag att det inte kan krävas att det alltid finns personal på plats som kan tala finska, och jag ser inte något fel i att Polismyndigheten erbjudit AA tolk. En sådan kontakt via tolk borde ha kunnat komma till stånd inom några dagar.

När det gäller samtalet där AA inte erbjöds tolk är saken en annan. Bestämmelserna i minoritetsspråklagen går före bestämmelsen i förvaltningslagen och det var därför fel att neka AA möjligheten att föra kontakterna på finska med hänvisning till att han behärskar svenska.

Skriftliga kontakter

AA har i anmälan fört fram att han har skickat ett mejl på finska med en fråga till lokalpolisområdet men att han inte fick något annat svar än att han blev uppringd av en person som talade svenska. Även om mejlet och det efterföljande samtalet inte dokumenterats hos Polismyndigheten finns det inte anledning att tro att AA skulle ha hittat på den beskrivna händelsen.

AA har haft rätt att kontakta Polismyndigheten skriftligen på finska och få muntligt svar på finska. I stället för att ta kontakt med AA på svenska borde Polismyndigheten ha svarat honom på finska.

Skriftlig översättning av beslut och beslutsmotivering

Av utredningen framgår att AA begärt att få besluten att lägga ned förundersökningarna översatta till finska.

Som Polismyndigheten konstaterat i sitt yttrande har AA haft rätt att få en skriftlig översättning av besluten och beslutsmotiveringarna. Polismyndigheten har alltså inte heller i denna del levt upp till kraven i 8 § minoritetsspråklagen.

Kritik och avslutande uttalanden

Polismyndigheten kritiseras för att AA:s kontakter i fråga om förundersökningarna inte kunnat ske på finska och för att AA inte fick skriftliga översättningar av nedläggningsbesluten och beslutsmotiveringarna.

Det har genom utredningen kommit fram att det i en av förundersökningarna gjorts en anteckning om att AA vill tala finska men att det inte behövdes eftersom han kunde svenska. Minoritetsspråklagens bestämmelser ger en enskild rätt att tala finska även om han eller hon behärskar svenska. Det var olämpligt att göra anteckningen och den kan ha medfört begränsningar av AA:s möjligheter att använda finska vid sina kontakter med Polismyndigheten.

Polismyndigheten har i sitt yttrande uppgett att det är en självklarhet att myndigheten ska leva upp till de krav som ställs i minoritetsspråklagen och att det därför kan bli aktuellt med informations- och utbildningsåtgärder.

Myndigheten har vidare i sitt yttrande uppgett att myndighetens webbplats inte innehåller sådan information som anges i 3 § minoritetsspråklagen men att det pågår ett utvecklingsprojekt när det gäller webbplatsen.

Jag ser naturligtvis positivt på dessa saker.

Vad som kommit fram i övrigt i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden

(Dnr 4204-2021)

Beslutet i korthet: En 13-årig pojke stoppades av polisen som påstod att pojken hade pekat långfinger åt dem. På grund av pojkens beteende och att han var tillsammans med en kamrat som verkade betydligt äldre omhändertogs han och skjutsades hem. Poliserna grundade omhändertagandet på bestämmelsen i 12 § polislagen. Efter att pojkens föräldrar berättat om ingripandet i medier gjorde poliserna en s.k. orosanmälan till socialnämnden.

JO uttalar att ett omhändertagande enligt 12 § polislagen är en social skyddsåtgärd som kan användas när det finns en överhängande och allvarlig risk för ett barns hälsa eller utveckling, dvs. i vad som närmast kan beskrivas som en akut situation. Bestämmelsen kan inte tillämpas enbart av den anledningen att polisen upplever att den unge beter sig illa eller visar dålig attityd. Det räcker inte heller med en mer allmän oro för den unges situation.

Enligt JO ger utredningen inte stöd för att det fanns någon särskild anledning för poliserna att befara att pojken skulle råka illa ut eller att platsen där han befann sig var särskilt olämplig. Poliserna verkar i stället ha vidtagit åtgärden för att tillrättvisa pojken eftersom de trodde att han hade pekat långfinger åt dem. JO bedömer att omhändertagandet var ogrundat och Polismyndigheten kritiserar för det. JO gör även uttalanden om tillämpningen av barnkonventionen vid tvångsanvändning mot barn.

JO konstaterar att det inte går att dra några säkra slutsatser om vad den egentliga anledningen till orosanmälan var men att det förstås är oacceptabelt om den gjordes som en reaktion på att föräldrarna hade kontakt med medier.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 maj 2021 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Öst. AA uppgav sammanfattningsvis följande: I april 2021 blev hans 13-årige son, BB, stoppad av polisen som påstod att han hade pekat långfinger åt dem. Vid ingripandet slet en av poliserna hans son i örat så hårt att huden sprack. Polisen försökte även att brotta ned honom. De tvingade sedan in sonen i en polisbil och skjutsade honom hem. Efter att familjen hade vänt sig till medier gjorde polisen en anmälan till socialnämnden. Anmälan innehöll felaktiga uppgifter, bl.a. datumet för ingripandet.

Utredning

JO:s begäran om yttrande

JO uppmanade Polismyndigheten att yttra sig över anmälan. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för ingripandet mot BB och grunden för de åtgärder som vidtogs och det våld som användes. Myndigheten skulle även yttra sig över polisernas anmälan till socialnämnden. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur

polisernas agerande förhöll sig till bestämmelserna i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 1 december 2021 efter att de berörda befattningshavarna hade fått tillfälle att lämna upplysningar. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Myndighetens redogörelse för händelseförloppet

Enligt Polismyndigheten framgår det av protokollet som de ingripande poliserna upprättade att BB den 18 april 2021 kl. 20.14 blev omhändertagen med stöd av 12 § polislagen. BB hade pekat finger med båda händerna mot en polispatrull och sedan börjat springa iväg. Han var tillsammans med en mycket äldre kompis när poliserna fick tag i honom. När poliserna pratade med BB ryckte han till som om han ville avvika igen. Den polis som försökte stoppa honom fick tag i hans öra. Poliserna körde sedan hem BB till vårdnadshavarna. Mamman bekräftade att BB umgicks med äldre personer som han inte ville berätta namnen på. Hon var orolig och tackade för att poliserna hade tagit hand om sonen. Poliserna upprättade vid det här tillfället inte någon anmälan till socialnämnden eftersom föräldrarna var informerade och de hade haft ett bra samtal.

En anmälan till socialnämnden upprättades i efterhand. Enligt anmälan var de ingripande poliserna oroliga över att BB:s föräldrar hade gått ut i nationella medier och inte lyssnat till deras oro. Anmälan innehöll en beskrivning av ingripandet som enligt anmälan hade skett den 30 april 2021. Enligt poliserna hade BB:s pappa endast besvarat deras redogörelse med att säga ”och?” medan mamman hade bekräftat uppgiften om att BB umgicks med äldre personer.

Poliserna uppgav i sina upplysningar inför Polismyndighetens yttrande till JO att de observerade två ungdomar under en patrullering. Den ena såg äldre ut och den andra bedömdes vara mycket yngre. När de mötte upp pojkarna var den äldre lugn, och de misstänkte att han haft med polisen att göra tidigare. Den yngre var nervös och blev ledsen. Han ville inte uppge telefonnumret så att de kunde ringa hans föräldrar. Det förekommer att äldre ungdomar utnyttjar yngre i brottsliga handlingar och poliserna ville inte lämna kvar pojken på platsen. Den samlade bedömningen av pojkens ålder, beteende, reaktion och vem han umgicks med ledde till beslutet om omhändertagande. Efter att föräldrarna hade skrivit om händelsen på Facebook och medverkat i medier blev poliserna oroliga för pojkens välbefinnande i hemmet. De skrev då en anmälan till socialnämnden.

Polismyndigheten redogjorde för relevant rättslig reglering.

Polismyndighetens bedömning

Det får anses ligga i linje med de skyldigheter som föreskrivs i artikel 36 i barnkonventionen att säkerställa att yngre personer inte involveras i kriminell verksamhet. Enbart en oro för att en underårig kan komma att involveras i brottslig verksamhet räcker vanligtvis inte för ett ingripande enligt 12 §

polislagen. Ett omhändertagande ska ses som en social skyddsåtgärd och är tänkt för nödfallsliknande situationer då den unge anträffas i en skadlig eller farlig miljö.

Det har inte kommit fram några konkreta omständigheter som tyder på att det fanns en akut risk för att BB skulle utsättas för brott, involveras i brottslig verksamhet eller skadas genom något annat socialt nedbrytande beteende. Det fanns därför inte förutsättningar att omhänderta honom med stöd av 12 § polislagen. Det rörde sig dock om en kortare transport till hemmet och alternativet hade varit att kvällstid lämna BB gråtandes på platsen. Poliserna försökte också agera annorlunda genom att kontakta föräldrarna per telefon. Vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa vara vägledande.

Det våld som användes bör bedömas med utgångspunkt i att poliserna avsåg att omhänderta BB med stöd av 12 § polislagen. BB var visserligen inte medgörlig men förefaller inte ha uppträtt aggressivt eller utåtagerande. Eftersom det fanns två poliser på platsen och BB var 13 år hade det varit lämpligare att förbjuda honom att följa deras uppmaning på något annat sätt än att ta tag i hans öra. Polismyndigheten har dock inget att anmärka mot att poliserna tog tag i BB:s armar och förde honom till polisbilen.

Enligt protokollet över åtgärden var anledningen till att poliserna först inte gjorde någon anmälan till socialnämnden att de haft en god dialog med föräldrarna. I samband med att anmälan senare gjordes förde poliserna fram att den goda dialogen enbart hade avsett mamman. Det borde ha gjorts tydligt i avrapporteringen. Det är inte heller godtagbart att fel datum för ingripandet angavs i anmälan.

BB:s agerande, ena förälderns bemötande och uppfattningen att föräldrarna inte lyssnat till polisernas oro låg till grund för anmälan till socialnämnden. Av polisernas yttranden efter JO:s remiss framgår att de även misstänkte att BB kanske känt sig tvungen att hitta på lögn för att komma ur sin hemsituation. Poliserna gjorde överväganden i efterhand med beaktande av uppgifter i bl.a. medier relaterade till omhändertagandet och gjorde tydligt i anmälan varför den gjordes i efterhand. Det framstår som att poliserna ville ge socialnämnden en möjlighet att bedöma om BB behövde stöd eller hjälp.

Polismyndigheten angav även följande: Polismyndigheten avser att påminna polisregion Öst om tillämpningsområdet för aktuella bestämmelser och föreslå att ingripandeverksamheten får en genomgång av reglerna. Utvecklingscentrum Mitt vid Nationella operativa avdelningen arbetar med att ta fram ett metodstöd för ingripandeverksamhetens kontakter med barn. Det berör bl.a. omhändertaganden enligt 12 § polislagen.

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande.

I ett beslut den 18 maj 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Allmänt om polisingripanden

En polis som ska verkställa en tjänsteuppgift ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Tvång får

användas endast i den form och utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. (Se 8 § första stycket polislagen.)

En polis får i vissa fall använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Det gäller t.ex. om polisen möts med våld eller hot om våld, om någon som med stöd av lag ska berövas friheten försöker undkomma, eller om polisen annars möts av motstånd vid verkställigheten av ett sådant frihetsberövande. (Se 10 § första stycket 1 och 2 polislagen.)

Ett omhändertagande får inte orsaka den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcka onödig uppmärksamhet. Den som har omhändertagits får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som behövs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, ordning eller säkerhet. (Se 17 § polislagen.)

Protokoll ska föras över ett ingripande som innebär att någon omhändertas. Av 27 § polislagen framgår vilka uppgifter som protokollet ska innehålla.

En polis ska 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 (se 10 § polisförordningen).

Tillfälligt omhändertagande av barn enligt 12 § polislagen

Om någon som kan antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, får han eller hon tas om hand av en polis för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar, någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. Vid bedömningen av risken för den unges hälsa eller utveckling ska det beaktas om man kan befara att den unge kan komma att utsättas för brott, involveras i brottslig verksamhet eller skadas genom något annat socialt nedbrytande beteende. (Se 12 § polislagen.)

I de ursprungliga förarbetena till polislagen uttalades följande: Ett omhändertagande kan bli aktuellt t.ex. då ett barn uppehåller sig i en s.k. knarkarkvart eller hittas omtöcknat av berusningsmedel i en rivningsfastighet. Det kan vidare gälla ungdomar som påträffas på hotellrum tillsammans med äldre, sociala personer eller som i övrigt befinner sig i en sådan situation att man kan befara att de blir otillbörligt utnyttjade. (Se prop. 1983/84:111 s. 29.)

Med anledning av att det ansågs osäkert i vilka fall bestämmelsen kunde tillämpas gjordes 2013 en ändring genom att den nuvarande sista meningen i bestämmelsen lades till. Syftet var att klargöra förutsättningarna för ett omhändertagande.

I propositionen till lagändringen uttalades följande. Syftet med ett omhändertagande med stöd av 12 § polislagen är att undanröja ett faromoment och i nödfallsliknande situationer omedelbart avlägsna den som kan antas vara under 18 år från en för hans eller hennes hälsa eller utveckling farlig eller skadlig miljö. Normalt är det inte en tillräcklig grund för ett ingripande att den unge vid något enstaka tillfälle befinner sig i en allmän miljö tillsammans med en eller flera av polisen kända kriminella eller missbrukare. För att det ska vara befogat att göra ett ingripande krävs att det finns ytterligare omständigheter

som gör att det är nödvändigt att omgående få bort den unge från en miljö som i situationen bedöms vara uppenbart skadlig. Ett sådant exempel kan vara när den unge befinner sig på allmän plats i sällskap med t.ex. en känd missbrukare och agerar på ett sådant sätt att han eller hon kan antas söka kontakt med narkotikaförsäljare. Även andra omständigheter ska beaktas, såsom att den unge utsätter sig själv för en allvarlig fara, exempelvis genom att balansera på bro-räcken eller åka mellan vagnarna i tunnelbanan. En helhetsbedömning ska alltid göras av förhållandena i det enskilda fallet, såsom den unges ålder, tidpunkten på dygnet, vilka personer som finns på platsen och relationen till dessa och vilken typ av plats det är. Innan polisen omhändertar en ungdom ska andra mindre ingripande åtgärder uteslutas, t.ex. möjligheten att kontakta den unges föräldrar eller socialtjänsten eller att förmå den unge att självmant lämna platsen och återvända hem. (Se prop. 2011/12:171 s. 33 f. och 44 f.)

Barnkonventionen

Artiklarna 1–42 i barnkonventionen gäller som lag i Sverige. Konventionens bestämmelser ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som rör barn, även i fråga om befintlig lagstiftning (se prop. 2017/18:186 s. 74).

Vid åtgärder som rör barn ska i första hand barnets bästa beaktas (se artikel 3.1). Inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv (se artikel 16.1). Barn får inte heller olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. (Se artikel 37 [b].)

Anmälan till socialnämnden

Polismyndigheten och anställda vid myndigheten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (se 14 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen).

Anmälararen behöver inte sätta sig in i om socialnämnden bör ingripa till ett barns skydd utan kan utgå från sina egna iakttagelser och sin egen bedömning. Även svårbedömda och obestyrkta uppgifter ska anmälas om de tyder på att ett barn kan behöva stöd eller hjälp. Det ankommer därefter på socialtjänsten att utreda ärendet och ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas. (Se prop. 1996/97:124 s. 106 och prop. 2012/13:10 s. 136.)

Bedömning

Omhändertagandet av BB var ogrundat

De ingripande poliserna har berättat att de reagerade på att BB var i sällskap med en kamrat som verkade betydligt äldre än han själv. De har också berättat att de kände en verklig oro över BB:s situation.

En tvångsåtgärd får komma i fråga endast när de lagliga förutsättningarna är uppfyllda. Ett omhändertagande enligt 12 § polislagen är en social skyddsåtgärd som kan användas när det finns en överhängande och allvarlig risk för ett barns hälsa eller utveckling, dvs. i vad som närmast kan beskrivas som en

akut situation. Polisen kan inte göra ett omhändertagande med stöd av bestämmelsen enbart av den anledningen att polisen upplever att den unge exempelvis beter sig illa eller visar en dålig attityd. Inte heller räcker enbart en mer allmän oro för den unges situation.

Inom ramen för den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 8 § polislagen ska polisen ta ställning till om ett ingripande är förenligt med barnkonventionen. En viktig del i sammanhanget är barnets rätt till skydd för sin hälsa och utveckling. Samtidigt måste hänsyn tas till barnets rätt till frihet och integritet. Barnets bästa ska självklart beaktas när en tvångsåtgärd övervägs men kan inte motivera en sådan åtgärd när de i lag angivna förutsättningarna inte är uppfyllda.

Utredningen ger inte stöd för att det fanns någon särskild anledning för poliserna att befara att BB skulle råka illa ut genom att t.ex. utnyttjas för att begå brottsliga handlingar eller att platsen skulle ha varit särskilt olämplig för honom. Jag kan inte se att det fanns en sådan överhängande och allvarlig risk för BB:s hälsa eller utveckling som ett omhändertagande enligt 12 § polislagen kräver. I stället ger omständigheterna vid ingripandet och de uppgifter som lämnats intrycket att den egentliga anledningen till att BB omhändertogs var att poliserna trodde att han hade pekats ut som långfinger åt dem.

Jag bedömer det som klarlagt att omhändertagandet var ogrundat. Jag kan däremot ha viss förståelse för att poliserna ansåg att det bästa för BB var att skjutas hem till föräldrarna i stället för att lämnas gråtandes på platsen, även om BB:s reaktion främst verkar ha berott på polisernas ingripande och inte den situation som han befann sig i när poliserna först uppmärksammade honom.

Polisens genomförande av ingripandet föranleder ingen kritik

Vid en bedömning i efterhand om det funnits förutsättningar för en polis att ingripa på ett visst sätt finns det skäl att vara försiktig. Omständigheterna för den ingripande polisen kan i ingripandesituationen ha tett sig annorlunda än vad som kan anses framgå senare. Det finns normalt sett också ett utrymme att göra olika bedömningar utan att någon av dem kan sägas vara direkt fel.

Uppgifterna om polisens våldsanvändning i samband med ingripandet mot BB går till vissa delar isär. Exempelvis har uppgiften i anmälan om att polisen brottade ned BB inte stöd i den övriga utredningen. Klarlagt är dock att BB fick en skada på ena örat i samband med att en av poliserna trodde att BB skulle springa iväg. Den berörde polisen har beskrivit det som att han olyckligtvis fick tag i örat när han sträckte sig efter BB. Utredningen ger alltså inte stöd för att polisen tog tag i örat avsiktligt. Däremot är det utrett att poliserna tog tag i BB:s armar och förde honom till polisbilen.

Vid en samlad bedömning finner jag inte skäl att kritisera Polismyndigheten för hur ingripandet gjordes men jag vill säga följande: Det var fråga om ett ingripande mot en 13-åring som enligt Polismyndigheten inte förefaller ha uppträtt aggressivt eller utåtagerande. Det finns inte några uppgifter i utredningen om att poliserna upplevde situationen som hotfull eller att det var fråga om att undanröja en akut fara. Dessutom var det två poliser på platsen. Även om jag tar utgångspunkt i polisernas uppfattning att det fanns lagstöd för omhänder-

tagandet, är det min uppfattning att utrymmet för att använda våld eller tvång var mycket begränsat i den aktuella situationen.

Anmälan till socialnämnden

Socialnämnden behöver få kännedom om barn som far illa för att kunna vidta åtgärder till skydd för barnet. Den anmälningsplikt som åvilar bl.a. anställda inom Polismyndigheten är därför absolut, om det kan misstänkas att ett barn far illa.

Det finns ett bedömningsutrymme i fråga om huruvida det ska göras en anmälan till socialnämnden och det är viktigt att den som är anmälningsskyldig inte låter bli att anmäla av rädsla för att få kritik i efterhand. Med hänsyn till det sagda går jag inte närmare in på om det fanns skäl för poliserna att misstänka att BB for illa. Däremot finns det skäl att framhålla vikten av att en anmälan är sakligt och objektivt grundad (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Det får givetvis inte förekomma att en anmälan görs som en reaktion på att någon t.ex. har kritiserat ett polisingripande i medier.

Berörda befattningshavares beskrivningar ger intrycket att det var föräldrarnas uppträdande i medier som ledde fram till att en anmälan faktiskt gjordes. Enligt Polismyndigheten var det dock BB:s agerande, ena föräldrarnas bemötande och uppfattningen att föräldrarna inte lyssnade till polisernas oro som låg till grund för anmälan.

Av utredningen kan jag inte dra några säkra slutsatser om vad den egentliga anledningen till anmälan var. Jag för därför inte fram någon kritik mot Polismyndigheten i det här avseendet. Om anmälan gjordes som en reaktion på att föräldrarna hade kontakt med medier är det förstås oacceptabelt. I likhet med myndigheten anser jag att det borde ha framgått av dokumentationen över ingripandet att den goda dialogen endast hade avsett mamman. Det är inte heller godtagbart att fel datum för ingripandet angavs i anmälan till socialnämnden.

Kritik och avslutande kommentarer

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 ska ha klart för sig vilka rättsliga förutsättningar som gäller för åtgärden.

Jag får uppfattningen att de två poliser som ingrep mot BB inte hade tillräcklig kunskap om i vilka situationer 12 § polislagen kan tillämpas. Det verkar närmast som att de vidtog åtgärden för att tillrättavisa honom. Jag ser allvarligt på att BB omhändertogs utan att det fanns grund för det. Polismyndigheten kritiseras för detta och för de dokumentationsbrister som myndigheten själv pekat på. Det finns också anledning för mig att erinra om polisförordningens krav på att en polis i kontakter med allmänheten ska visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende.

Jag har i ett annat beslut denna dag kritiserat Polismyndigheten för att i en liknande situation ha omhändertagit en 13-årig pojke med stöd av 12 § polislagen (se JO:s ärende med dnr 9144-2020). Det tycks finnas ett behov av att höja kunskapsnivån inom polisen när det gäller tillämpningen av bestämmelsen. Det

är därför angeläget att myndigheten, om det inte redan är gjort, påminner berörda regioner om tillämpningsområdet för bestämmelsen och att ingripande-verksamheten får en genomgång av reglerna. Jag ser positivt på att Utvecklingscentrum Mitt arbetar med att ta fram ett metodstöd som bl.a. ska inbegripa omhändertaganden enligt 12 § polislagen.

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

Ärendet avslutas.

Initiativärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll

(Dnr 6881-2020)

Beslutet i korthet: En man blev föremål för en tullkontroll på tågstationen Hyllie efter att han rest in i Sverige från Danmark. Han greps misstänkt för narkotikasmuggling, belades med handfängsel samt fick genomgå en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning.

JO anser att det var fel att gripa mannen och att det saknades lagstöd för att belägga honom med handfängsel. Det har också funnits brister i dokumentationen. Tullverket kritiserar för detta.

Tullverket har befogenhet att genomföra en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning med stöd av både lagen om straff för smuggling och rättegångsbalken. I beslutet gör JO uttalanden om vilket regelverk som bör tillämpas i fråga om den som är gripen och vad som gäller för dokumentation av åtgärderna.

Granskningens bakgrund och inriktning

I beslutet redovisas en granskning som har sin bakgrund i en anmälan som AA gjorde till JO den 28 augusti 2019 (se JO:s ärende med dnr 6109-2019). AA hade två dagar tidigare blivit föremål för en tullkontroll på tågstationen Hyllie efter att han rest in i Sverige från Danmark.

I anmälan förde AA fram bl.a. följande: Han blev utvald för kontrollen på grund av sin hudfärg. Tulltjänstemännen använde brutalt våld för att få av honom från tåget och belade honom med handfängsel med hjälp av poliser som fanns på stationen. Han blev förd till ett rum där hans kropp skulle undersökas. När han inte ville ta av sig kalsongerna tog en tulltjänsteman ett strupgrepp på honom och även ett hårt grepp om hans könsorgan. Därefter genomfördes mot hans vilja och med våld en undersökning av hans anus. Inget hittades vid undersökningen. Efter att han släppts skrattade tjänstemännen och uttalade sig rasistiskt.

JO vidtog inledande utredningsåtgärder. Mot bakgrund av att anmälan innehöll påståenden om brott som lämpligen borde utredas av åklagare överlämnade jag i januari 2020 anmälan till Åklagarmyndigheten. Det har också kommit fram att AA själv gjorde en polisanmälan och att han anmälde händelsen till Diskrimineringsombudsmannen (DO).

I maj 2020 redovisade Åklagarmyndigheten att det bedrivits förundersökningar om våldtäkt, misshandel och tjänstefel och att förundersökningarna lagts ned. AA kommenterade genom ett ombud nedläggningsbeslutet och förde fram synpunkter på handläggningen hos Åklagarmyndigheten.

Jag beslutade den 17 september 2020 att i ett initiativärende utreda vissa frågor som aktualiserats med anledning av tullkontrollen. Även DO inledde en utredning. DO avslutade sin utredning genom ett beslut i december 2021.

De delar av AA:s anmälan till JO där det funnits misstanke om brott har varit föremål för förundersökning. Vidare har frågan om diskriminering prövats av DO, som är tillsynsmyndighet för att diskrimineringslagen följs. Det AA förde fram till JO om varför han togs ut för en tullkontroll, tulltjänstemännens bemötande och hur undersökningen av honom genomfördes har alltså utretts inom ramen för ordinarie förfaranden. JO:s tillsyn är extraordinär och jag anser att det inte finns skäl att granska dessa förhållanden på nytt.

Min granskning avser i stället andra frågor. Det har genom utredningen kommit fram att AA, utöver att han belades med handfängsel, blev gripen misstänkt för narkotikasmuggling och fick genomgå en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning. De rättsliga förutsättningarna för dessa åtgärder blir föremål för uttalanden. Jag kommer också att ge min syn på vissa principiella frågor som rör gränsdragningen mellan lagen om straff för smuggling och rättegångsbalken när det gäller kroppsvisitation och kroppsbesiktning av någon som är gripen misstänkt för brott.

Granskningen avser inte polisernas inblandning i ingripandet eller Åklagarmyndighetens handläggning av förundersökningarna.

Utredning

Tullverket (generaltulldirektören BB) yttrade sig efter att ha begärt in uppgifter från berörda befattningshavare. Yttrandet kom in till JO den 2 mars 2021. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Tullverket redovisade bl.a. följande om händelseförloppet:

När tulltjänstemännen gick igenom tågvaggen fick en av dem en känsla av att AA låtsades sova för att undvika kontroll. Han bestämde sig för att prata med AA. Han ställde frågor om var AA kom resande från och vart AA var på väg. Det uppstod en diskussion och andra tulltjänstemän anslöt. AA ville inte svara på tjänstemännens frågor och motsatte sig kontroll av sin väska. Detta stärkte tjänstemännens misstankar om att han hade med sig en anmälningsspliktig vara. Det beslutades att han skulle följa med till Tullverkets lokaler på tågstationen för en utförligare tullkontroll.

AA vägrade följa med och tre tjänstemän fick med tvång dra ut honom på perrongen. AA gjorde våldsamt motstånd och en tullinspektör beslutade att gripa AA misstänkt för narkotikasmuggling samt att sätta handfängsel på honom. Två polismän som befann sig på perrongen uppmärksammade tumultet och hjälpte till med handfängslet. Fängslet satt på i cirka fem minuter.

Det fanns en misstanke om att AA hade narkotika i sina kläder, och det bestämdes att en ytlig kroppsbesiktning skulle genomföras. En tulltjänsteman förklarade hur undersökningen skulle gå till och bad AA att ta av sig sina kläder.

Tjänstemannen sa att han inte skulle röra AA utan endast observera den nakna kroppen och kontrollera hans kläder. AA vägrade ta av sig kalsongerna och våld fick användas för att genomföra kroppsbesiktningen. Även AA:s väska söktes igenom. Någon narkotika hittades dock inte. Gripandet hävdades efter undersökningen.

I sin bedömning förde Tullverket fram bl.a. följande:

AA kom inresande till Sverige från Danmark. Hans beteende gjorde att tjänstemännen fick anledning att anta att han hade med sig egendom som kunde tas i beslag på grund av misstanke om brott enligt lagen om straff för smuggling. Det fanns därmed förutsättningar att utföra en kroppsvisitation och en yttlig kroppsbesiktning av honom med stöd av denna lag.

AA:s undvikande beteende och hans aggressiva fysiska och verbala motstånd låg till grund för beslutet att gripa honom. Det behövde snabbt göras en bedömning av om AA exempelvis försökte undanröja eller förstöra förbjudna preparat. Det behövde också avgöras om tvångsmedel i form av gripande och handfängsel behövde användas för att kunna fullgöra tullkontrollen. Eftersom AA var gripen och uppträdde aggressivt var det nödvändigt att belägga honom med handfängsel under den tid det tog att transportera honom från perrongen till Tullverkets lokaler. Det fanns stöd i häkteslagen för att använda handfängsel. Åtgärden dokumenterades dock inte på ett korrekt sätt.

Mot bakgrund av att AA bemötte tulltjänstemännen med aktivt motstånd vid tullkontrollen hade de rätt att använda våld för att ta med honom till Tullverkets lokaler för vidare kontroll. Det våld som användes var proportionerligt i förhållande till den uppkomna situationen och andra medel var otillräckliga.

När det gäller våldet som användes för att verkställa den ytliga kroppsbesiktningen har tjänstemännen redogjort för att de åtgärder som vidtogs var nödvändiga och proportionerliga för att slutföra åtgärden. AA gjorde passivt motstånd genom att inte klä av sig alla kläder. Inget övervåld användes, utan AA bemöttes med det våld som behövdes för att genomföra tullkontrollen och den ytliga kroppsbesiktningen.

Sammanfattningsvis var det Tullverkets uppfattning att ingripandet och åtgärderna som vidtogs mot AA skedde i enlighet med tulltjänstemännens befogenheter och gällande rätt.

Materialet i JO:s ärende med dnr 6109-2019 har varit tillgängligt för JO under granskningen.

I ett beslut den 14 februari 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Tullverkets befogenheter vid en tullkontroll

Vid införsel från ett annat EU-land regleras Tullverkets befogenheter vid bl.a. en tullkontroll i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen).

Bestämmelserna i inregränslagen ger inte Tullverket befogenhet att genom söka föremål som en person bär i eller innanför kläderna. Bestämmelser som

ger Tullverket befogenhet att vid en tullkontroll göra kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i lagen om straff för smuggling (smugglingslagen).

Om det finns anledning att anta att en person som i omedelbart samband med inresa till landet uppehåller sig bl.a. i trakterna invid Sveriges landgräns eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av bl.a. brott enligt smugglingslagen och vissa narkotikabrott får kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning och urinprovstagning utföras på honom eller henne. En sådan åtgärd får beslutas av en tulltjänsteman. (Se 27 § andra stycket smugglingslagen.)

Bestämmelsen i 27 § andra stycket smugglingslagen utgör grunden för den tullkontroll som Tullverket utövar i förhållande till resenärer. För att bestämmelsen ska möjliggöra en effektiv införselkontroll är beviskravet lågt ställt. Bestämmelsen har tolkats så att en tulltjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med en tullkontroll ser nervös ut utgör tillräcklig grund för åtgärden. (Se prop. 1999/2000:124 s. 94.) Det behöver alltså inte vara fråga om en konkret eller preciserad misstanke.

Protokoll ska föras och bevis utfärdas över kroppsvisitation och kroppsbesiktning endast om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag (se 29 § andra stycket smugglingslagen).

Tullverkets brottsutredande verksamhet

I smugglingslagen finns bestämmelser om Tullverkets befogenheter att bl.a. utreda brott.

Tullverket får fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken (RB) om bl.a. brott enligt smugglingslagen och vissa narkotikabrott. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i sådant fall Tullverket (se 19 § smugglingslagen).

En undersökningsledare får besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt vad som föreskrivs i 28 kap. RB. Om det är fara i dröjsmål, dvs. i ett brådskande fall, får även en tulltjänsteman besluta om sådana tvångsmedel enligt rättegångsbalken. En tulltjänsteman har också samma befogenhet som en polis att enligt 28 kap. 13 a § RB hålla kvar den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas och ta med honom eller henne till den plats där åtgärden ska genomföras. (Se 27 § första stycket smugglingslagen.) Protokoll ska föras över en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning (se 28 kap. 9 och 13 §§ RB). Begreppet ytlig kroppsbesiktning förekommer inte i 28 kap. RB.

Om det finns avvikande bestämmelser om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning i annan lag eller författning gäller de framför rättegångsbalkens bestämmelser (se 28 kap. 15 § RB).

I fråga om de brott som Tullverket har befogenhet att ingripa mot har en tulltjänsteman samma rätt som en polis att gripa en misstänkt (se 21 § smugglingslagen). Regler om gripande, anhållande och häktning finns i 24 kap. RB. Om det finns skäl att anhålla någon, får en polis i brådskande fall gripa honom eller henne (se 24 kap. 7 första stycket RB). En grundläggande förutsättning för frihetsberövandet är att personen är åtminstone skäligen misstänkt för ett

brott. Det ska också finnas ett eller flera s.k. särskilda häktningsskäl, exempelvis att det finns risk för att den misstänkte genom att undanröja bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (se 24 kap. 1 § första stycket 1–3 RB).

Det ska föras protokoll över ett ingripande som innebär att en polis griper någon (se 27 § polislagen). Sedan den 1 augusti 2021 föreskrivs en motsvarande skyldighet för ett gripande som görs av en tulltjänsteman (se 21 a § smuglingslagen).

Användning av våld och fängsel

En tulltjänsteman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, bl.a. om tjänstemannen med laga stöd ska verkställa eller biträda vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning och möts av motstånd (10 § första stycket 4 och andra stycket samt 29 § första stycket polislagen).

Enligt häkteslagen får en gripen person i vissa angivna fall beläggas med handfängsel (se 1 kap. 2 § och 4 kap. 10 §). Åtgärden ska dokumenteras (se 14 § häktesförordningen och Tullverkets interna regler om fängselliggare [STY 2013-254]).

Sedan den 1 augusti 2021 finns bestämmelser i smugningslagen om tulltjänstemäns användning av fängsel och dokumentation av en sådan åtgärd (se 21 b och c §§).

Bedömning

Ingripandet mot AA

Tulltjänstemännens ingripande gjordes när AA i omedelbart samband med inresa till landet befann sig på en tågstation som hade direkt förbindelse med utlandet.

Det råder delade meningar om vad som hände, men även AA har uppgett att han – efter att ha svarat på frågor från tulltjänstemännen – blev arg och vägrade svara på fler frågor och att han motsatte sig kontrollen. Dessa omständigheter var tillräckliga för att uppfylla det låga beviskravet i 27 § andra stycket smugningslagen för att genomföra en kroppsvisitation och en ytlig kroppsbesiktning. Det fanns alltså förutsättningar i och för sig för att vidta dessa åtgärder med stöd av bestämmelsen. Som jag nämnde inledningsvis har min granskning inte avsett hur undersökningen gjordes.

Det framgår vidare av utredningen att AA greps innan undersökningen av honom genomfördes.

Tullverket har motiverat gripandet med att AA, enligt tulltjänstemännen, gjorde motstånd på ett aggressivt sätt och att det snabbt behövde göras en bedömning av om han försökte undanröja eller förstöra förbjudna preparat. Det behövde enligt verket också avgöras om tvångsmedel i form av gripande och handfängsel behövdes för att fullgöra kontrollen.

Jag vill till att börja med betona att gripande är en provisorisk åtgärd i förhållande till anhållande och häktning och får ske endast om det finns skäl att anhålla den misstänkte (se 24 kap. 7 § första stycket RB). Åtgärden får

användas uteslutande för de ändamål som anges i 24 kap. RB. Av den s.k. behovsprincipen följer att ett gripande bara får tillgripas om det finns ett påtagligt behov av åtgärden och resultatet inte kan uppnås med andra mindre ingripande medel.

Tulltjänstemännen hade rätt att ta med AA till den plats där undersökningen skulle genomföras och att använda visst våld för det om de möttes av motstånd (se 10 och 29 §§ polislagen). Den befogenheten hade gjort det möjligt att genomföra undersökningen och förhindra att AA försvårade utredningen. Jag kan därför inte se att det fanns något behov av att gripa AA och jag anser att det var fel att det gjordes.

Eftersom det således saknades laglig grund för gripandet fanns det inte förutsättningar att belägga AA med handfängsel enligt häkteslagen, vilken Tullverket hänvisat till som lagstöd för åtgärden.

Jag vill också säga att det måste finnas åtminstone skälig misstanke mot någon för att han eller hon ska kunna gripas. För skälig misstanke krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser (se t.ex. JO 2009/10 s. 72 och mitt beslut den 17 februari 2021, dnr 5705-2019).

Jag är mycket tveksam till om det beteende från AA:s sida som Tullverket beskrivit gav upphov till skälig misstanke om narkotikasmuggling. Mot bakgrund av att jag konstaterat att det saknades grund för gripandet redan av annan anledning går jag dock inte närmare in på det.

Den särskilda tvångsmedelsregleringen i 27 § andra stycket smugglingslagen ska inte tillämpas i fråga om den som är gripen

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen har Tullverket befogenhet att genomföra en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning med stöd av både smugglingslagen och rättegångsbalken. I det här ärendet aktualiseras frågan om vilket regelverk som bör tillämpas i fråga om den som är gripen.

Tulltjänstemännen har inte hänvisat till någon bestämmelse till stöd för undersökningen, men det förhållande att de angett att det utfördes en ytlig kroppsbesiktning talar för att bestämmelsen i 27 § andra stycket smugglingslagen tillämpades. Detta verkar också ha varit Tullverkets utgångspunkt. Även jag utgår från det i mina fortsatta överväganden.

Bestämmelsen i 27 § andra stycket smugglingslagen utgör som nämnts grunden för den tullkontroll som Tullverket utövar i förhållande till resenärer. Bestämmelsen ger lagstöd för tvångsmedelsanvändning redan vid en svag misstanke om brott. Det låga beviskravet är avsett att möjliggöra en effektiv införselkontroll för att förebygga och förhindra smuggling. I normalfallet kommer undersökningen att visa om misstanken stärkts och om det finns grund att tillgripa andra tvångsmedel, exempelvis beslag och anhållande.

Gripande är ett tvångsmedel enligt rättegångsbalken och är avsett att användas inom ramen för en förundersökning. Om en förundersökning inte har inletts, anses det att ett beslut om tvångsmedel, t.ex. ett gripande, innebär ett faktiskt inledande av en förundersökning. (Se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, fjärde uppl. s. 6.) En förundersökning är omgärdad av rättssäkerhetsgarantier för den enskilde och när en förundersökning inleds tillsätts också

en undersökningsledare som bl.a. ska se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara (se 1 a § förundersökningskungörelsen).

Om en person har gripits måste utgångspunkten vara att de fortsatta åtgärderna vidtas inom ramen för en förundersökning. Förutsättningarna för en tulltjänsteman att använda tvångsmedel i en sådan situation ska därför enligt min mening avgöras med tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelser och inte med den särskilda tvångsmedelsregleringen i 27 § andra stycket smugglingslagen. Eftersom AA hade gripits borde alltså rättegångsbalkens bestämmelser ha tillämpats.

Dokumentation

Gripandet och användningen av fängsel

Gripandet av AA har inte dokumenterats, men som Tullverket har pekat på i sitt yttrande fanns det vid tidpunkten för ingripandet inte någon i lag reglerad skyldighet att göra det.

Användningen av fängsel, som enligt Tullverket gjordes med stöd av häkteslagen, skulle ha dokumenterats i enlighet med 14 § häktesförordningen och Tullverkets interna regler om fängselliggare.

Som nämnts tidigare finns det numera bestämmelser om dokumentation av gripande och av användning av fängsel i smugglingslagen (se 21 a och c §§).

Kroppsvisitationen och kroppsbesiktningen

Tullverket har i sitt yttrande hänvisat till 29 § andra stycket smugglingslagen och fört fram att det inte upprättades något protokoll eftersom AA inte begärde detta och inget föremål togs i beslag. Jag har konstaterat att rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning borde ha tillämpats vid undersökningen av AA. Frågan är om smugglingslagens dokumentationsbestämmelse är tillämplig även i ett sådant fall.

Dokumentation av tvångsmedelsanvändning har stor betydelse i rättssäkerhets-hänseende, bl.a. för att möjliggöra en granskning i efterhand. En kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning enligt rättegångsbalken ska alltid dokumenteras. Jag kan inte se någon anledning till att det mer begränsade dokumentationskravet i 29 § andra stycket smugglingslagen ska vara tillämpligt i det fall en tulltjänsteman genomför en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning med tillämpning av rättegångsbalkens regler. Jag kan inte heller se att det varit lagstiftarens mening.

Dokumentationsbestämmelsen i 29 § andra stycket smugglingslagen omfattar därför enligt min mening inte undersökningar som genomförs med stöd av rättegångsbalken. Vid sådana undersökningar gäller i stället dokumentationskraven i rättegångsbalken. Undersökningen av AA skulle därför ha dokumenterats oavsett om några fynd gjordes eller AA begärde det.

Kritik och avslutande kommentarer

Tullverket kritiseras för att AA greps och för att han belades med handfängsel med stöd av häkteslagen utan att det fanns grund för det. Tullverket kritiseras också för att användningen av fängsel inte dokumenterades på föreskrivet sätt.

Regleringen av Tullverkets verksamhet är komplicerad och svårtillgänglig. Gränsdragningen mellan rättegångsbalken och smugglingslagen i fråga om kroppsvisitation och kroppsbesiktning av en person som är gripen har inte tidigare blivit belyst på det här sättet. Detsamma gäller frågan om dokumentation. Mot den bakgrunden för jag inte fram någon kritik mot att Tullverket inte tillämpade rättegångsbalkens regelverk i dessa delar.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över de regler som styr Tullverkets befogenheter att genomföra kontroller och arbeta brottsbekämpande. Syftet med översynen är att skapa en överskådlig, ändamålsenlig och enhetlig reglering av Tullverkets befogenheter (se dir. 2021:28). Mot bakgrund av de uttalanden som jag nu har gjort finner jag anledning att skicka en kopia av beslutet till den särskilda utredaren för kännedom.

Vad som i övrigt kommit fram ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

En frihetsberövad har rätt att ha kontakt med en försvarare som är utsedd i en annan brottsutredning än den som frihetsberövandet avser

(Dnr 7164-2020)

Beslutet i korthet: En advokat som var offentlig försvarare för en frihetsberövad person sökte under en helgkväll kontakt med klienten per telefon. Frihetsberövandet avsåg en annan brottsutredning än den som försvararen var utsedd i. Åklagaren tillät inte kontakten, om inte försvararen förklarade vad samtalet skulle avse.

JO uttalar att en frihetsberövads ovillkorliga rätt till kontakt med sin försvarare måste gälla även en försvarare som är utsedd i en annan brottsutredning än den som frihetsberövandet avser. Med hänsyn till den stränga konfidentialitet som gäller för kontakter mellan en misstänkt som är frihetsberövad och hans eller hennes försvarare uttalar JO vidare att en försvarare inte kan åläggas att berätta något om vad kontakten ska avse.

Det fanns därför inte rättsliga förutsättningar att neka kontakten mellan försvararen och hans klient eller att fråga vad kontakten skulle avse. Däremot hade det varit godtagbart att göra överväganden om det vid tidpunkten fanns praktiska förutsättningar för kontakten.

Vid bedömningen av åklagarens agerande väger JO in att det i författning inte funnits någon tydlig reglering av hur situationen skulle hanteras. Vidare beaktar JO att utredningen inte ger stöd för att kontakten ovillkorligen skulle ha ägt rum den aktuella kvällen eller att det finns anledning att anta att den uteblivna kontakten skulle ha begränsat den frihetsberövades möjligheter att förbereda sitt försvar. JO anser dock att åklagaren inte borde ha försökt utröna vad kontakten skulle avse.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 september 2020 förde advokaten AA fram klagomål mot Åklagarmyndigheten och en åklagare där. Klagomålet gällde att han hade nekats att tala med sin frihetsberövade klient. Av anmälan framgick i huvudsak följande:

AA var förordnad som offentlig försvarare för BB i ett mål vid Stockholms tingsrätt. BB befann sig på arresten i Jönköping på grund av en brottsmisstanke i en annan utredning. När AA sökte telefonkontakt med BB på arresten lämnade polisen honom besked om att åklagaren hade beslutat att han inte fick kontakta BB om han inte kunde motivera varför samtalet var nödvändigt. Han fick även besked om att han inte fick tala med sin klient om det ärende som denne var frihetsberövad i.

AA vände sig till åklagaren och ifrågasatte hennes beslut. Åklagaren vidhöll dock sitt ställningstagande. Hon uppgav att hon behövde få klarhet i om han ville tala med BB om det ärende där han var förordnad som offentlig försvarare eller om samtalet avsåg ärendet där BB var frihetsberövad. Vidare uppgav åklagaren att BB:s rättigheter var tillgodosedda genom den försvarare som hade utsetts för honom i det sistnämnda ärendet.

Utredning

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren CC) yttrade sig den 2 december 2020 efter att upplysningar hämtats in från berörda befattningshavare.

Åklagarmyndigheten lämnade sammanfattningsvis följande redogörelse för handläggningen:

Natten till lördagen den 12 september 2020 greps BB och ytterligare en person av polisen misstänkta för ett grovt brott. BB anhölls senare för brottet. Som särskilda anhållningsskäl angavs att det fanns risk för att BB skulle undanröja bevis eller på något annat sätt försvåra sakens utredning (s.k. kollusionsfara) och att det för brottet inte var föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. BB belades även med restriktioner.

Tingsrätten utsåg advokaten DD som offentlig försvarare för BB. Förhör hölls därefter med BB i närvaro av DD.

Jourhavande åklagare informerades på söndagseftermiddagen om att AA var förordnad som offentlig försvarare för BB i ett ärende i en annan del av landet. AA hade efter begäran fått tala med BB per telefon, eftersom polisen hade uppfattat att AA var förordnad som försvarare även i det ärende som BB var frihetsberövad i. Efter kontakten begärde BB att få byta försvarare från DD till AA.

Den åklagare som tog över som jouråklagare på söndagskvällen antecknade att AA hade återkommit till polisen och uppgett att han ville ta en ny kontakt med BB. Åklagaren bedömde att det inte framgick något skäl till varför AA – i egenskap av försvarare i ett annat ärende – behövde ha kontakt med BB vid den tidpunkten. Åklagaren framförde till polisen att om AA vidhöll sin begäran ombads han att motivera varför ärendet var så akut. Åklagaren ansåg att kontakten mellan AA och BB skulle prövas som en sedvanlig begäran om lättnad av restriktioner till dess att tingsrätten beslutat i fråga om byte av försvarare.

Av en senare anteckning framgår det att polisen återkopplade till åklagaren att AA var missnöjd med beslutet. Det framgår också att åklagaren, med hänsyn till utredningsläget och att BB hade en annan förordnad försvarare som han hade rätt att tala med om det aktuella ärendet, inte bedömde frågan som akut. Vidare antecknades det att BB hade begärt att få tala med sin förordnade försvarare, vilket polisen hade framfört till DD.

Åklagarmyndigheten redovisade bl.a. följande synpunkter från den åklagare som hade hanterat begäran från AA:

[Hennes b]egäran om motivering var inte i syfte att begränsa innehållet i advokat AA och BB:s kontakt, utan för att reda ut hur saken skulle hanteras under jourtid. För det fall att den förnyade kontakten mellan advokat AA och BB gällde önskemål om byte av försvarare var det en fråga som skulle överlämnas till tingsrättens prövning. Om advokat AA i stället hade uppgett att han önskade prata med sin klient avseende de ärenden där han var förordnad som försvarare eller lämnat något annat akut skäl hade denna kontakt beviljats eftersom det inte hade funnits skäl att vägra sådan kontakt mellan försvarare och klient. Advokat AA vägrade däremot att lämna någon motivering till att han skulle få prata med BB på nytt.

Mot bakgrund av de omständigheter som i det skedet var kända kring brottet, att det knappt gått tolv timmar sedan anhållandet, att kontakten mellan AA och BB lett till att BB begärt att få byta försvarare angående det anhållna brottet samt advokatens ovilja att lämna någon motivering var min uppfattning att det fanns skäl att iaktta försiktighet i ärendet. Hade BB fått prata med AA i det skedet hade det inte funnits något hinder för BB att prata om det anhållna brottet. Även om sådana lämnade uppgifter torde omfattas av advokatetiken fanns det då ingen lagstadgad förundersökningssekretess som omfattade AA.

Dagen därpå beslutade tingsrätten att tillåta försvararbytet och utsåg AA som offentlig försvarare för BB även i det ärende där denne var frihetsberövad.

Åklagarmyndigheten redovisade sammanfattningsvis följande bedömning:

Bestämmelsen i 21 kap. 9 § rättegångsbalken, om bl.a. en anhållens rätt att träffa sin försvarare, bör tolkas så att den inte omfattar andra försvarare än den som är förordnad av domstol, eller utsedd av den misstänkte själv, i det aktuella ärendet. Vid bedömningen av om någon annan än den offentliga försvararen ändå ska tillåtas ha kontakt med en frihetsberövad blir därför skälen till begäran om kontakt och vem som initierar den av avgörande betydelse.

AA uppgav inte varför han behövde ha kontakt med BB på söndagskvällen. Även om begäran framfördes av en advokat är det förstäeligt att åklagaren – i ett ärende om grov brottslighet med en stark kollusionsfara – i ärendets absoluta inledningsskede var försiktig med att tillåta kontakt med någon annan än den som var förordnad som försvarare och därför bedömde att kontakten mellan BB och AA kunde vänta till dagen därpå. BB hade dessutom haft kontakt med AA tidigare under dagen.

Om det inte fanns förutsättningar att, utifrån bestämmelsen i 21 kap. 9 § rättegångsbalken och bestämmelserna i häkteslagen, neka kontakt mellan BB och AA kan det konstateras att även om en frihetsberövad person har rätt att träffa och kommunicera med sin försvarare innebär det inte någon ovillkorlig rätt till kontakt så snart det begärs. Även om åklagaren hade tillåtit kontakten betyder inte det att den rent faktiskt hade behövt äga rum på söndagskvällen.

Oavsett vilket regelverk som var tillämpligt i den aktuella situationen hade kontakten mellan AA och BB kunnat vänta till dagen därpå, när AA också fick sitt förordnande som offentlig försvarare. Det verkar därför inte ha lett till någon rättsförlust för BB.

I ett beslut den 23 juni 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Rätten för en frihetsberövad att ha kontakt med sin försvarare

En person som misstänks för ett brott har en generell rätt att biträdas av en försvarare för att förbereda och utföra sin talan (se 21 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken). Är den misstänkte anhållen eller häktad ska en offentlig försvarare förordnas för honom eller henne om han eller hon begär det (se 21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken). Rätten till tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Även av EU:s försvarardirektiv följer en rätt att få tillgång till försvarare.

Den som är gripen, anhållen eller häktad har rätt att träffa sin försvarare. Rätten att träffa försvararen är utan undantag för den som har en offentlig försvarare. Detsamma gäller för den som har en privat försvarare som uppfyller de krav som ställs på en offentlig försvarare. (Se 21 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken, 3 kap. 1 § andra stycket häkteslagen och artikel 3.3 a i EU:s försvarardirektiv.) Rätten för den frihetsberövade att träffa sin försvarare gäller även om åklagaren har meddelat restriktioner som begränsar den misstänktes kontakter med omvärlden.

JO har uttalat att en offentlig försvarare inte ens kvällstid bör avvisas från ett häkte utan att ha fått träffa sin klient men att det av praktiska skäl, bl.a. tillgången till personal, kan vara rimligt att besök efter ett visst klockslag förannmäls i så god tid att häktet kan disponera sin personal med hänsyn till detta (se bl.a. JO 1983/84 s. 134 och JO 2013/14 s. 278).

En frihetsberövad får inte vägras att kommunicera elektroniskt – t.ex. genom användande av fast eller mobil telefoni – med sin offentliga försvarare eller med en privat försvarare som uppfyller de krav som ställs på en offentlig försvarare (se 3 kap. 4 § tredje stycket häkteslagen). Rätten för en frihetsberövad att kommunicera elektroniskt med sin försvarare gäller i den utsträckning det lämpligen kan ske, vilket innebär att hänsyn kan tas till de praktiska förutsättningarna för kommunikationen, t.ex. med beaktande av institutionens rutiner och tillgång till kommunikationsutrustning (se 3 kap. 4 § första stycket häkteslagen och prop. 2015/16:187 s. 27).

Det förhållandet att en frihetsberövad har en ovillkorlig rätt att ha kontakt med sin försvarare innebär alltså inte att det i alla lägen är givet att det finns en rätt att omedelbart få kontakten till stånd (se även JO 1960 s. 70).

Konfidentialitet vid kontakterna

Om den misstänkte har rätt att träffa sin försvarare ska det få ske i enrum, det s.k. enrumsprivilegiet (se 21 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken). Elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes försvarare får inte

avlyssnas (se 3 kap. 5 § andra stycket häkteslagen). Dessutom gäller att en försändelse mellan en intagen och hans eller hennes försvarare ska vidarebefordras utan granskning (se 3 kap. 6 § häkteslagen).

Enrumsprivilegiet är av stor betydelse för klienten. Rättigheten är också viktig för att advokaten på bästa sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Försvaren får dock inte utnyttja enrumsprivilegiet för att – utan tillstånd från åklagaren – t.ex. förmedla uppgifter från klienten till en utomstående eller för att förmedla uppgifter från en utomstående till klienten, annat än om uppgifterna är uppenbart harmlösa och inte kan leda till att brottsutredningen försvåras. (Se ”Advokaten och alibivittnet” NJA 2021 s. 576 och ”Advokaten och brevväxlingen” NJA 2021 s. 914 med däri gjorda hänvisningar.)

Den rättsliga begränsningen för försvararen att förmedla uppgifter till en utomstående är inte förundersökningssekretessen i sig – en advokat är inte formellt bunden av den – utan att det strider mot god advokatsed. Av 8 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken framgår nämligen att en advokat är skyldig att förtiga vad han eller hon får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta.

Bedömning

En brottsmisstänkts rätt till tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång och en central rättssäkerhetsfråga.

En anhållen har en ovillkorlig rätt att träffa och kommunicera elektroniskt med sin offentliga försvarare (se 21 kap. 9 § rättegångsbalken och 3 kap. 4 § tredje stycket häkteslagen). Bestämmelsernas ordalydelse ger dock inget tydligt besked i den fråga som är aktuell här, dvs. om BB hade rätt att ha kontakt med AA innan AA blev förordnad som offentlig försvarare även i den utredning i vilken BB var anhållen.

Mot bakgrund av att det rör sig om grundläggande rättigheter för en frihetsberövad person bör bestämmelserna förstås på så sätt att en anhållens rätt till kontakt också gäller en offentlig försvarare som är förordnad i en annan brottsutredning än den som frihetsberövandet avser. Detsamma måste anses gälla i fråga om en försvarare som den misstänkte har utsett om försvararen uppfyller kraven för en offentlig försvarare (jfr 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken).

De stränga krav på konfidentialitet som gäller för kontakter mellan en misstänkt som är frihetsberövad och hans eller hennes försvarare innebär vidare att en försvarare inte kan åläggas att berätta något om vad en kontakt med klienten ska avse.

Sammanfattningsvis har det alltså inte funnits rättsliga förutsättningar att neka BB att ha kontakt med AA och inte heller att fråga AA vad kontakten skulle avse.

I det nu aktuella fallet handlade det om en begäran om kontakt per telefon. I ett sådant fall hade det dock varit godtagbart att göra överväganden om det fanns praktiska förutsättningar för en sådan kontakt på söndagskvällen.

Vid bedömningen av åklagarens agerande väger jag in att det i författning inte funnits någon tydlig reglering av hur situationen skulle hanteras. Vidare

2022/23:JO1 POLIS, ÅKLAGARE OCH TULL

beaktar jag att utredningen inte ger stöd för att kontakten ovillkorligen skulle ha ägt rum på söndagskvällen. Det har inte heller kommit fram något som ger anledning att anta att den uteblivna kontakten begränsade möjligheterna för BB att förbereda sitt försvar.

Åklagaren skulle dock inte ha försökt utröna vad kontakten skulle avse.
Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.