

I sökandet efter en försvunnen person som befarades vara självmordsbenägen har polisen gjort husrannsakan i en bostad utan att det var nödvändigt på det sätt som krävs enligt 21 § polislagen

Beslutet i korthet: En person som befarades vara självmordsbenägen hade försvunnit från ett LSS-boende. Polisen sökte igenom en annan persons lägenhet, som en del i den allmänna genomsökningen av närområdet.

JO uttalar att genomsökningen av bostaden innebar en husrannsakan som kräver stöd i lag.

I 21 § polislagen finns lagstöd för husrannsakan när det är nödvändigt för efterspaning av någon som är försvunnen, om denne kan antas behöva hjälp. JO konstaterar att det inte fanns några indikationer på att den försvunna personen befann sig i den aktuella lägenheten och att poliserna inte ställde några frågor till lägenhetsinnehavaren om den försvunna personen innan husrannsakan genomfördes. Några överväganden i frågan om det var nödvändigt med en husrannsakan verkar inte ha gjorts över huvud taget. JO finner att utredningen inte visar att det fanns grund för en bedömning att det fanns ett påtagligt behov av en husrannsakan och att syftet inte kunde uppnås på ett mindre ingripande sätt. Åtgärden var därför inte nödvändig enligt 21 § polislagen. Det fanns inte heller något annat lagstöd för åtgärden.

Polismyndigheten kritiserats för att husrannsakan ändå genomfördes och för brister i dokumentationen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 5 augusti 2019 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Mitt. Han var kritisk till att polisen sökt igenom hans bostad och ifrågasatte att det hade funnits grund för åtgärden. Två poliser och en anställd vid hans boende hade knackat på hans dörr mitt i natten och informerat honom om att de behövde söka igenom lägenheten. Han blev tillsagd att vänta vid dörren och fick först när genomsökningen var klar veta att de letade efter en granne till honom. Han tillfrågades då om han hade sett henne, vilket han inte hade gjort.

Utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att yttra sig om den rättsliga grunden för att söka igenom AA:s lägenhet.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 19 december 2019 efter att berörda befattningshavare hade fått lämna upplysningar. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Av utredningen framgår bl.a. följande.

En polispatrull beordrades till ett LSS-boende under natten till den 3 augusti 2019 med anledning av att en person som bedömdes vara självmordsbenägen hade försvunnit från boendet och lämnat ett självmordsbrev i sitt rum. Patrullen bestod av polisassistenter CC och DD.

Ärendet hanterades som ett försvinnande där det befarades att det fanns fara för den försvunna personens liv. Enligt polisens arbetsmetod, efterforskning av försvunna personer (EFP), genomförs initialt i sådana ärenden informationsinhämtning, närsök och ledstångssök (INL). Närsök innebär en genomsökning av närområdet kring den försvunna personens senast kända position. Med ledstångssök avses sökning längs vägar, stigar, vattendrag m.m. inom sökområdet.

Det finns en händelserapport från det aktuella tillfället. Av den framgår att det genomfördes en pejling av den försvunna personens mobiltelefon, dvs. att uppgifter begärdes in om telefonens position, och att polispatrullen hade telefonkontakt med en anhörig till personen. I händelserapporten har antecknats att patrullen genomförde närsök och ledstångssök i anslutning till LSS-boendet och att personen anträffades vid en motortrafikled senare under natten. Det finns inte någon annan dokumentation av händelsen.

CC och DD har uppgett att AA själv öppnade dörren när den anställde vid boendet knackade på och att AA då informerades om att en person hade försvunnit och att polisen behövde leta igenom hans lägenhet. CC har förklarat att han bad AA vänta vid dörren för att snabbt och effektivt kunna söka igenom lägenheten och att de efter genomsökningen frågade AA om han hade sett personen, vilket AA svarade att han inte hade gjort.

Samtliga lägenheter och allmänna utrymmen i boendet söktes igenom. Det fanns inte någon specifik information som talade för att personen befann sig i AA:s lägenhet.

När det gäller den rättsliga grunden för att söka igenom AA:s lägenhet har CC, som var förman i patrullen, uppgett att han efter informationsinhämtningen föredrog ärendet för regionledningscentralen (RLC) som gav klartecken till närsök. Enligt den utbildning han fått innefattar närsök samtliga lägenheter när det handlar om ett LSS-boende. Han förutsatte att vakthavande befäl vid RLC

hade fattat beslut om att söka igenom lägenheten enligt bestämmelserna i lagen om skydd mot olyckor (LSO).

DD har förklarat att han uppfattade att det var CC som tog beslutet att söka igenom AA:s lägenhet men att beslutet kan ha fattats av högre befattningshavare. Han bedömde att de hade rättsligt stöd för åtgärden enligt 8 § polislagen eftersom åtgärden var försvarlig utifrån syftet med den.

Kommissarien EE, som vid tillfället var vakthavande befäl vid RLC, har uppgett att hon inte fattat något beslut om att inleda räddningstjänst enligt bestämmelserna i LSO eller om att söka igenom AA:s eller någon annans lägenhet. De operatörer som var i tjänst vid RLC vid det aktuella tillfället har inte kunnat lämna några andra uppgifter än de som framgår av händelserapporten.

Polismyndigheten konstaterade i sin bedömning att åtgärden att söka igenom AA:s bostad i rättsligt hänseende innebar en husrannsakan och bedömde att utredningen inte visade att det fattats något beslut enligt LSO eller att det funnits något annat rättsligt stöd för genomsökningen. Myndigheten bedömde också att de omständigheter som föranlett åtgärden inte hade dokumenterats på ett fullständigt och korrekt sätt.

Bedömning

Utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan (se 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF). Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsutrymme som utförs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (se prop. 1975/76:209 s. 147). Ett liknande skydd finns i artikel 8 i Europakonventionen. Där anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Skyddet som följer av dessa bestämmelser får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF samt 8 § Europakonventionen).

Vid all tvångsmedelsanvändning gäller behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Den förstnämnda innebär att en tvångsåtgärd får tillgripas bara om det finns ett påtagligt behov av åtgärden och resultatet inte kan uppnås med andra mindre ingripande medel. Proportionalitetsprincipen innebär att det inför varje tvångsåtgärd ska övervägas om åtgärden står i rimlig proportion till det önskade ändamålet. Avvägningen kan leda till att något annat medel bör användas för att åstadkomma det avsedda resultatet.

De båda principerna kommer till uttryck i 8 § polislagen där det i bestämmelsens första stycke sägs att en polis som verkställer en tjänsteuppgift ska följa vad som föreskrivs i lag eller annan författning och ingripa på ett sätt

som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas får detta endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Med anledning av att en av de ingripande poliserna bedömde att genomsökningen av AA:s lägenhet hade stöd i 8 § polislagen vill jag betona det som sägs i bestämmelsens andra stycke, nämligen att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF inte får grundas enbart på bestämmelsens första stycke. Ett sådant ingripande får alltså inte ske enbart på den grunden att polisen bedömer det som försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter utan måste ha ett uttryckligt stöd i lag.

Polisens handbok för efterforskning av försvunna personer

Av utredningen framgår att ärendet hanterades som ett försvinnande där det befarades att det fanns fara för den försvunna personens liv. I Polismyndighetens handbok för efterforskning av försvunna personer (PM 2016:12), som myndigheten bifogat sitt yttrande hit, anges att ett försvinnande kan hanteras antingen enligt bestämmelserna i polislagen eller enligt bestämmelserna i LSO. I handboken behandlas i huvudsak efterforskningsinsatser som bedrivs enligt LSO men det anges att de arbetssätt och arbetsmetoder som beskrivs i tillämpliga delar kan användas även vid övriga försvinnanden.

Åtgärder som i handboken framhålls som grundläggande i efterforskningsarbetet är informationsinhämtning, närsök och ledstångssök (INL). Närsök beskrivs som en mycket noggrann genomsökning av närområdet kring den försvunna personens senast kända position.

En av poliserna har uppgett att han uppfattat att närsök på ett LSS-boende alltid innefattar en genomsökning av samtliga bostäder. Jag vill med anledning av det poängtera att den polisiära metodiken som sådan eller den aktuella handboken i sig naturligtvis inte utgör rättslig grund för åtgärderna. Som Polismyndigheten konstaterat innebär en genomsökning av en bostad en husrannsakan som kräver stöd i lag och det är förutsättningarna enligt den lagbestämmelse som tillämpas, och allmänna principer, som ska bedömas i det enskilda fallet.

En räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor hade inte beslutats

Polisens verksamhet när det gäller efterforskning av försvunna personer regleras bl.a. i LSO och förordningen om skydd mot olyckor (FSO).

Det är Polismyndigheten som ansvarar för efterforskning av personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa (se 4 kap. 4 § LSO och 4 kap. 11 § FSO). I sådana situationer fattas beslut om att inleda räddningstjänst av vakthavande befäl (se Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2019:23).

Det ska också utses en räddningsledare som ska leda efterforskningsinsatsen (se 4 kap. 9 § LSO och Polismyndighetens handbok).

Om fara för liv, hälsa eller egendom inte lämpligen kan hindras på något annat sätt får räddningsledaren bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet och göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt (se 6 kap. 2 § LSO). Ett beslut om ingrepp i annans rätt ska redovisas skriftligt (se 6 kap. 6 § LSO).

Det framgår emellertid av de upplysningar som berörda befattningshavare lämnat att det inte hade fattats något beslut om att inleda räddningstjänst enligt bestämmelserna i LSO och att det därför inte heller fanns någon utsedd räddningsledare som med stöd av de bestämmelserna kunde bereda polisen tillträde till AA:s lägenhet. I likhet med Polismyndigheten kan jag därför konstatera att bestämmelsen i LSO inte gav stöd för husrannsakan i AA:s lägenhet.

Husrannsakan kan göras för efterspaning av försvunna personer

Polisen har en allmän skyldighet enligt polislagen att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen (se 2 § 4 polislagen). En skyldighet att ingripa kan föreligga även i situationer där enskilda personer framkallar fara för sig själva. Polisen anses t.ex. vara inte bara berättigad utan också skyldig att försöka hindra självmordsförsök. (Se Berggren och Munck, Polislagen, 15 februari 2021, JUNO, kommentaren till 2 §.) Bestämmelsen i sig ger dock inte polisen rätt att använda tvångsmedel.

Även om ingen av de ingripande poliserna uttryckligen hänvisat till 21 § polislagen har omständigheterna varit sådana att det finns anledning att redogöra för den bestämmelsen.

Enligt 21 § polislagen får en polis bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe om det finns anledning att anta att någon där har avlidit eller är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. En sådan åtgärd får också vidtas när det är nödvändigt för efterspaning av någon som är försvunnen, om denne kan antas behöva hjälp. Bestämmelsen ger polisen befogenhet att utföra husrannsakan i vissa med nödsituationer jämförbara fall.

I nödsituationer som inte omfattas av bestämmelsen i 21 § kan polisen behöva söka stöd för tvångsåtgärder i den allmänna nödrättsbestämmelsen i 24 kap. 4 § brottsbalken (se Berggren och Munck, kommentaren till 21 §). Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. En gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig.

Husrannsakan var inte nödvändig för efterspaningen

Av utredningen framgår att husrannsakan i AA:s lägenhet, och övriga lägenheter i boendet, gjordes som en del av den allmänna genomsökningen av närområdet. Det fanns alltså inte några indikationer på att den försvunna personen befann sig hos AA.

Det är naturligtvis mycket angeläget att snabbt hitta en förvunnen person, vars liv kan antas vara i fara. I sökandet är det av stor vikt att området kring personens senast kända position söks igenom noggrant. Jag har därför inget att invända mot att polisen behövde kontrollera om den försvunna personen fanns i AA:s lägenhet.

Av utredningen får anses framgå att den försvunna personen kunde antas behöva hjälp. Det har därmed varit fråga om en sådan situation som i och för sig omfattas av regleringen i 21 § polislagen. För att en husrannsakan ska få göras med stöd av bestämmelsen krävs emellertid också att åtgärden är nödvändig för efterspaningen. Av det följer att det inte bara ska finnas ett påtagligt behov av husrannsakan utan också att resultatet inte kan uppnås med andra mindre ingripande medel. Detta följer också, som jag tidigare nämnt, av behovsprincipen, som gäller vid all tvångsmedelsanvändning.

I stället för att genast gå in i AA:s lägenhet hade poliserna kunnat ställa frågor till AA om den försvunna personen. Den information som då kommit fram hade kunnat läggas till grund för överväganden om huruvida det fanns behov av att göra en husrannsakan i lägenheten. Av utredningen framgår dock att poliserna inte ställde några sådana frågor till AA innan lägenheten söktes igenom eller att de på något annat sätt försökte få klarhet i om det var nödvändigt att göra en husrannsakan. Några överväganden i frågan om nödvändigheten av en husrannsakan verkar inte ha gjorts över huvud taget.

Utifrån vad som kommit fram i utredningen kan jag inte se att omständigheterna, som de såg ut när poliserna gick in i AA:s lägenhet, kunde läggas till grund för en bedömning att det fanns ett påtagligt behov av att göra husrannsakan och att syftet inte kunde uppnås på ett för AA mindre ingripande sätt. Åtgärden var därmed inte nödvändig för efterspaningen av den försvunna personen och hade således inte stöd i 21 § polislagen.

Bestämmelsen om nöd har i det här fallet inte gett någon längre gående rätt att använda tvångsmedel än vad som följer av 21 § polislagen. Något annat lagstöd för husrannsakan har inte funnits.

Brister i dokumentationen

Protokoll ska föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen (se 27 § polislagen).

Jag kan konstatera att det helt saknas dokumentation av genomsökningen av AA:s lägenhet, vilket naturligtvis är en brist. Det är från kontroll- och

rättssäkerhetssynpunkt angeläget att beslut om tvångsmedel dokumenteras klart och noggrant och att samtliga grunder för beslutet anges.

Polismyndigheten kritiserar

Polismyndigheten kritiserar för att husrannsakan genomfördes hos AA utan att det fanns lagstöd för det och för de nämnda bristerna i dokumentationen.

Avslutande synpunkter

Polismyndigheten har i sitt yttrande hit anfört att den aktuella händelsen pekar på vikten av att ingripande poliser vid tillämpningen av en arbetsmetod försäkrar sig om att det finns rättsligt stöd för en viss tvångsåtgärd och att nödvändiga formella beslut har fattats. Myndigheten har också lyft fram att det är angeläget att det i kommunikationen mellan RLC och en polispatrull inte ges utrymme för tveksamhet kring huruvida vakthavande befäl har fattat beslut om att inleda räddningstjänst enligt LSO.

Vidare har Polismyndigheten uppgett att det finns anledning att precisera vad som avses med metoden närsök, eftersom den används såväl vid eftersökningar som bedrivs enligt bestämmelserna i LSO eller polislagen som i andra fall.

Jag instämmer i det som Polismyndigheten anfört och utgår från att myndigheten vidtar åtgärder för att avhjälpa de brister och oklarheter som framkommit i dessa hänseenden.

Ärendet avslutas.