

## Granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte

---

**Beslutet i korthet:** JO har genomfört inspektioner i fyra lokalpolisområden av hur polislagens bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte används (se 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen). Vid inspektionerna har dokumentation från drygt 650 ingripanden granskats och samtal hållits med enskilda poliser. Granskningen avslutas nu genom detta beslut där JO gör uttalanden med anledning av iakttagelser från inspektionerna. JO konstaterar att förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen inte prövas på det sätt som föreskrivs i lagtexten. Polisens tillämpning av de aktuella bestämmelserna, bedömd på ett generellt plan, är därför inte förenlig med legalitetsprincipen. JO uttalar att en sådan tillämpning är oacceptabel och innebär en fara för rättssäkerheten för enskilda som berörs av åtgärderna. JO ser allvarligt på detta. Det som kommit fram genom granskningen ger dock inte JO underlag att uttala sig om huruvida tvångsåtgärderna tillämpas på ett diskriminerande sätt eller med ett trakasserande syfte, vilket gjorts gällande i många anmälningar till JO.

I juni 2020 väckte JO frågan hos regeringen om en översyn av de aktuella bestämmelserna. Det som kommit fram genom granskningen visar att översynen är angelägen. En kopia av beslutet skickas därför till regeringen för kännedom.

### Bakgrund

Polisen har i vissa situationer rätt att i brottsförebyggande syfte genomföra kroppsvisitationer och husrannsakan i bl.a. fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål (se 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen).

I juni 2020 redovisade jag två granskningar av polisens tillämpning av de nämnda bestämmelserna (se JO 2020/21 s. 395 och 406, dnr 6855-2018 respektive 8911-2019). Jag konstaterade att bestämmelserna har brister och att de kan vara svåra att tillämpa. Vidare uttalade jag att det är viktigt att bestämmelserna är konsekventa och tydliga för att skyddet i grundlag mot kroppsvisitation och husrannsakan ska upprätthållas i praktiken. Jag konstaterade att bristerna i bestämmelserna är av den karaktären att de borde lösas av lagstiftaren. Jag väckte därför frågan om en översyn av lagstiftningen hos regeringen. (Se dnr 6855-2018.)

Det har därefter fortsatt att komma in klagomål till JO om att polisen kroppsvisiterat en person eller sökt igenom ett fordon utan att det enligt anmälaren har funnits grund för åtgärden. Anmälarna upplever ofta att de har blivit trakasserade eller diskriminerade av polisen. Mot den bakgrunden beslutade jag att genom en serie inspektioner följa upp granskningarna och på ett mer generellt plan granska polisens tillämpning av de aktuella bestämmelserna.

Inom ramen för granskningen har jag inspekterat lokalpolisområdena Linköping (juni 2022, dnr 4271-2022), Örebro (oktober 2022, dnr 7438-2022), Luleå-Boden och Helsingborg (båda februari 2023, dnr 9829-2022 respektive 590-2023). Iakttagelser från inspektionerna har redovisats i särskilda protokoll. Sammanlagt har JO granskat dokumentation från drygt 650 ingripanden. Jag och mina medarbetare har vid inspektionerna även hållit samtal med enskilda poliser om deras uppfattning om och tillämpning av bestämmelserna.

Granskningen avslutas nu genom detta beslut där jag gör uttalanden med anledning av iakttagelser från inspektionerna.

### **Rättsliga utgångspunkter**

**Legalitetsprincipen och skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan**

Den offentliga makten utövas under lagarna (se 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF). Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen och all maktutövningens normbundenhet (se bl.a. Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer – andra uppl. s. 38).

Enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation och husrannsakan. Även artikel 8 i Europakonventionen om rätt till skydd för privat- och familjeliv ger ett sådant skydd. Skyddet får inskränkas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF och artikel 8.2 i konventionen).

Av legalitetsprincipen följer att bestämmelser om tvångsmedel ska tolkas enligt sin ordalydelse. Att bestämmelserna inskränker det skydd som föreskrivs i grundlagen ger särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen. (Se t.ex. NJA 2016 s. 1165.)

**Kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte**

Lagstöd för kroppsvisitation och husrannsakan i bl.a. fordon för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål finns i 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen. En polis får i den utsträckning det behövs utföra en kroppsvisitation eller en husrannsakan i fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelsen i 20 a § polislagen föreskriver därutöver ett krav på att det kan antas att ett vapen eller farligt föremål kan påträffas vid åtgärden.

Enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken får ett föremål förklaras förverkat om det är ägnat att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att det skulle komma till sådan användning. Bestämmelsen möjliggör ett förverkande utan att ett brott har begåtts. Det avgörande är föremålets karaktär och de omständigheter under vilka föremålet har påträffats. Syftet med bestämmelsen är att motverka att personer bär knivar eller liknande föremål i situationer och på platser där risken typiskt sett är stor för att föremålet ska komma till användning i samband med våldsbrott (se prop. 1982/83:89 s. 13).

De tvångsåtgärder som är aktuella i granskningen är enligt uttalanden i förarbetena avsedda att användas endast i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Det har ansetts ytterst väsentligt att den praktiska tillämpningen inte får en sådan utformning att allmänheten uppfattar den som ett utslag av obefogat trakasserier. Risken för våldsbrott kan i det särskilda fallet hänföra sig till en viss person. I ett sådant fall är det endast han eller hon som får visiteras. I andra fall kan de omständigheter som gör att det finns anledning att befara att farliga föremål kan komma till användning vid brott vara sådana att de inte hänföra sig till någon bestämd person. I förarbetena anges vissa typexempel på sådana situationer, t.ex. att rivaliserande ungdomsgrupper konfronteras på allmän plats och idrottsevenemang där omständigheterna är sådana att det erfarenhetsmässigt kan befaras att olika ungdomsgrupper drabbar samman under våldsamma former. Risken för våldsanvändning måste alltid vara kvalificerad på det sätt som gäller enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. (Se prop. 1982/83:89 s. 15 f., prop. 1986/87:115 s. 11 f. och prop. 2005/06:113 s. 24 och 63 samt Berggren och Munck, Polislagen – En kommentar, 14:e uppl. s. 158.)

Typexemplen i förarbetena har inte avsetts vara uttömmande, och vissa andra situationer där bestämmelserna måste kunna tillämpas uppkommer inte sällan i praktiken. Exempelvis kan det finnas risk för sammandrabbning mellan rivaliserande ungdomsgrupper utan att någon konfrontation ännu har ägt rum. Ett motorcykelburet ungdomsgäng kan befinna sig på en viss plats under sådana förhållanden att det på grund av tidigare erfarenheter eller upplysningar kan antas att avsikten är att invänta och sammandrabbas med en fientlig grupp. Ett annat exempel kan vara när en ungdomsgrupp rör sig på tider och platser i uppenbar avsikt att söka rånoffer. (Se Berggren och Munck, Polislagen – En kommentar, 14:e uppl. s. 158 f.)

Jag har tidigare uttalat att lagstiftningen inte medger att ett visst område eller en plats pekats ut där polisen regelmässigt kan ingripa med tvångsåtgärder (se mitt beslut med dnr 8911-2019).

Det kan också nämnas att möjligheterna att genomföra husrannsakan i brottsförebyggande syfte för att söka efter vapen år 2021 utökades till att avse även gemensamma utrymmen i flerbostadshus (se 20 b § polislagen).

Bestämmelsen har en likartad lagteknisk konstruktion som 19 § andra stycket 1 och 20 a § och förutsätter att det eftersökta föremålet kan förverkas enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Med anledning av påpekanden som JO gjort om tillämpningen av de befintliga reglerna underströks det i förarbetena att utgångspunkten alltid ska tas i situationen som sådan vid bedömningen av om den nya befogenheten är tillämplig, inte i stödet för att ett vapen eller annat farligt föremål kan påträffas (se prop. 2020/21:216 s. 13 f.).

### Dokumentation

Enligt 27 § polislagen ska protokoll föras bl.a. över husrannsakan och liknande åtgärder som vidtas med stöd av polislagen samt om något föremål omhändertas. Förarbetena till bestämmelsen innehåller inte något uttalande om vad som avses med en liknande åtgärd i det här sammanhanget (se prop. 1996/97:175).

JO har uttalat att om polisen inte omhändertar något föremål i samband med en kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen finns det inte någon lagstadgad skyldighet att dokumentera ett sådant ingripande. Det är dock ur bl.a. kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt lämpligt att visitationen dokumenteras oavsett om något föremål omhändertas eller inte (se JO:s beslut den 18 september 2009, dnr 1902-2008).

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen och det allmänna rådet till författningen framgår att en kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen bör dokumenteras på en viss blankett (se RPSFS 2011:12, FAP 100-2).

### Utredning

#### Iakttagelser vid inspektionerna

Vid inspektionerna granskades framför allt om polisen hade övervägt om det fanns förutsättningar för ett förverkande med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken, vilket förutsätter att omständigheterna gav anledning att befara att ett vapen eller annat farligt föremål skulle komma till användning vid brott mot liv eller hälsa, samt vilka omständigheter som låg till grund för den bedömningen.

Iakttagelserna om tillämpningen av bestämmelserna är i allt väsentligt desamma vid de fyra lokalpolisområdena. De ger således en förhållandevis entydig bild och kan därför redovisas kortfattat. För en fullständig redovisning av iakttagelserna hänvisas till inspektionsprotokollen. Följande kan här nämnas om de omständigheter som polisen enligt protokollen lagt till grund för ingripandena.

Det är vanligt förekommande med omständigheter som kan kopplas till platsen för ingripandet. Många ingripanden har skett i särskilt utsatta områden eller områden med liknande problematik. Det rör sig om att en person eller bil påträffas på en plats där det förekommer våldsbrott och/eller kriminella grupperingar. Vidare har det ibland angetts att personen inte har någon klar

anledning att vistas på platsen. I det sammanhanget har tiden på dygnet haft betydelse. Det har också angetts att det tidigare begåtts våldsbrott i området eller att det finns en pågående konflikt mellan kriminella nätverk.

Därutöver har omständigheter som kan kopplas till individen för ingripandet lyfts fram. Det rör sig t.ex. om att personen uppvisat ett avvikande eller undvikande beteende samt hur personen uppträtt i samband med att polisen initierar en kontakt och ställer frågor. Det nämns ofta att personen lämnar undvikande svar på frågor eller inga svar alls, att personen har en flackande blick eller att händerna söker sig till fickor trots tillsägelse.

Det har också angetts att personen förekommer i en miljö där många bär kniv eller andra farliga föremål eller att personen eller bilen ”förekommer i kriminella kretsar”. Även att personen sedan tidigare ”förekommer med våldsbrott” eller lagförts för brott mot lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål har angetts. Utöver detta har tiden på dygnet lagts till grund för ingripanden.

Det förekommer i princip inte att det redovisas överväganden och slutsatser om huruvida förutsättningarna för ett förverkande med stöd av 36 kap. 3 § brottsbalken var uppfyllda. Ofta utgår prövningen endast från om det kan antas att den enskilde bär ett vapen på sig.

I övrigt kan nämnas att vapen eller andra farliga föremål har påträffats i endast 10–15 procent av ingripandena. I tre av de fyra inspekterade lokalpolisområdena har majoriteten av ingripandena gjorts mot unga män med icke-europeiskt klingande namn.

Vid samtalen med enskilda poliser kom det fram att många anser att de aktuella bestämmelserna har en komplicerad lagteknisk konstruktion, bl.a. eftersom överväganden måste göras i flera led, och att rekvisiten är svåra att tillämpa. Detta har också förts fram av flera poliser med chefsbefattning. Det nämndes också att bestämmelsernas tillämpningsområde nog tänjs för att polisen ska kunna utföra det brottsförebyggande arbete som de förväntas göra.

Enskilda poliser har också framhållit att det är svårt att redogöra för hur bestämmelserna är tänkta att tillämpas utifrån ordalydelsen. Flera poliser uppgav att de i stället ”litade till sin känsla” och att de lär sig att känna igen en ”typsituation” utifrån vissa omständigheter. Ett avvikande eller undvikande beteende från den enskilde är exempel på vad som kan leda till en kontroll. Tiden, platsen och vem individen är spelar också en roll. Ingen polis var inne på vad som krävs för ett förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken och vad hänvisningen till den bestämmelsen innebär för tillämpningen av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen.

## Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen AA) yttrade sig den 9 maj 2023 efter att Nationella operativa avdelningen, tillsynsenheten och samtliga polisregioner fått tillfälle att yttra sig. Myndigheten skulle enligt JO:s remiss yttra sig över det som kommit fram vid inspektionerna och redovisa bl.a. sin bedömning av om tillämpningen, särskilt med beaktande av legalitetsprincipen, är förenlig med den aktuella regleringen och syftet med den.

Polismyndigheten förde fram följande.

### **JO:s inspektioner av lokalpolisområdena**

JO:s inspektioner av lokalpolisområdena ger indikationer på att det råder viss osäkerhet i verksamheten hur bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen ska tillämpas.

Polismyndigheten anser att det finns ett antal faktorer som talar för att det är förenat med viss osäkerhet att enbart utifrån den nu aktuella granskningen dra några mer konklusiva slutsatser beträffande tillämpningen av de aktuella bestämmelserna. Användningen av tvångsåtgärderna förutsätter att det sker en bedömning om huruvida det utifrån omständigheterna kan antas att ett ännu okänt föremål kan förverkas eller inte. Denna bedömning är till sin natur svår att kontrollera i efterhand genom granskning av dokumentation. Därtill finns det skäl att vara försiktig vid en bedömning i efterhand om huruvida det funnits förutsättningar för en polis att ingripa på ett visst sätt. Omständigheterna för polisen kan i situationen ha tett sig annorlunda än vad som senare kan framgå av dokumentationen.

Mot bakgrund av bestämmelsernas brottsförebyggande syften och tämligen låga beviskrav anser inte Polismyndigheten att det är förvånande att vapen eller andra farliga föremål inte har anträffats i fler fall än vad som framkommit av granskningen. En tillämpning av bestämmelserna kan mycket väl innebära att ett vapen eller annat farligt föremål inte påträffas. Det är vidare samhällets problembild som styr vilka individer som kontrolleras. Det polisiära brottsförebyggande arbetet sker mot individer som är aktuella i den lokala problembilden, oaktat etniskt ursprung.

### **Polismyndighetens brottsförebyggande arbete**

Bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen är viktiga redskap i polisens brottsförebyggande arbete. Polismyndigheten har behov av att kunna vidta dessa tvångsåtgärder även i situationer då misstankarna inte är tillräckliga för att motivera åtgärder med stöd av bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken. Huruvida lagstiftningens utformning är ändamålsenlig för de utmaningar som Polismyndigheten ställs inför idag i sin brottsförebyggande verksamhet är dock en fråga som behöver utredas djupare än inom ramen för Polismyndighetens remissyttrande i detta ärende. Mot bakgrund av samhällsutvecklingen i stort, dagens problembild med organiserad brottslighet och grovt våld samt med beaktande av att de aktuella bestämmelserna har tillkommit ur delvis en annan kontext kan det finnas behov att anpassa bestämmelserna för att stärka Polismyndighetens brottsbekämpande förmåga.

### **Tillämpningen och utformningen av bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon**

Som en del av polisens vardag ingår det att fatta beslut i situationer som upplevs som hotfulla eller pressande. Dessa beslut inkluderar i många fall komplicerade

rättsliga bedömningar. Bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen utgör två av flera exempel på detta. [...]

Polismyndigheten anser att det kan finnas skäl för lagstiftaren att se över en förenkling och ett förtydligande av de aktuella bestämmelserna men vill dock framhålla att bestämmelserna är avsedda att användas i hotfulla eller riskfyllda situationer av skiftande slag. Det är därför inte möjligt att på detaljnivå ange alla de situationer som kan bli aktuella. För att uppnå det brottsförebyggande syftet med bestämmelserna behöver de till viss del ha ett brett tillämpningsområde.

#### **Dokumentation av beslut**

[...]

Polismyndigheten anser att det ur rättssäkerhetssynpunkt är lämpligt att en kroppsvisitation med stöd av polislagen dokumenteras oavsett om något föremål har omhändertagits eller inte.

För närvarande pågår det ett arbete med att digitalisera polisens dokumentation av beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § respektive 20 a § polislagen. Mot bakgrund av vad som framkommit av JO:s inspektioner anser Polismyndigheten att det finns skäl för myndigheten att även se över innehållet i dokumentationsunderlaget i syfte att åstadkomma förtydligande för hur poliser ska dokumentera de bedömningar som ligger till grund för besluten.

#### **Granskning av beslut i efterhand och vikten av utbildning m.m.**

[...]

Med anledning av det tidigare beslutet och den bredare granskning som JO nu genomför avser Polismyndigheten att överväga om det finns skäl att införa ett myndighetsinternt system för kvalitetsgranskning av besluten i syfte att främja regelbundenheten i det dagliga arbetet.

Det är förstås angeläget att poliser som vidtar tvångsåtgärder har de rättsliga förutsättningarna klara för sig. Det är därför viktigt att relevanta och adekvata utbildningsåtgärder vidtas kontinuerligt. Det gäller särskilt bestämmelser som inte är omedelbart lättillgängliga och om det råder osäkerhet i verksamheten hur bestämmelserna ska tillämpas, vilket JO:s inspektionsserie indikerar.

Polismyndigheten avser därför att se över om det finns anledning att genomföra utbildningsinsatser rörande aktuella bestämmelser samt även överväga om det bör ske en utveckling av utbildningen i dessa frågor inom ramen för polisutbildningen.

## **Bedömning**

### **Inledande kommentarer**

Min granskning har utgått från dokumentationen av ett stort antal ingripanden som gjorts inom fyra lokalpolisområden. Till detta kommer de samtal som jag och mina medarbetare under inspektionerna haft med enskilda poliser som arbetar i yttre tjänst. Samtalen har gett viktig information och värdefull kunskap från poliser som i princip dagligen tillämpar de aktuella bestämmelserna.

Som angetts ovan är iakttagelserna i allt väsentligt desamma från alla de inspekterade lokalpolisområdena. Det finns därför skäl att anta att bestämmelserna tillämpas på ett likartat sätt även inom andra lokalpolisområden. Mot bakgrund av detta och granskningens omfattning och

geografiska spridning anser jag mig ha ett tillräckligt underlag för att på ett mer generellt plan kunna göra uttalanden om hur bestämmelserna tillämpas.

Granskningen visar att det i lokalpolisområdena Linköping och Örebro finns en likartad problematik när det gäller den brottslighet och de utmaningar som polisen möter i sin dagliga verksamhet, bl.a. i form av gängkriminalitet och särskilt utsatta områden. Situationen är i allt väsentligt densamma i lokalpolisområde Helsingborg. Närheten till kontinenten samt stora trafik- och människoflöden ger brottsligheten en internationell kontext och innebär att polisen i Helsingborg även ställs inför andra utmaningar.

Jag har också kunnat konstatera att situationen i lokalpolisområde Luleå-Boden är en annan än i övriga granskade lokalpolisområden. Det handlar framför allt om att det där inte förekommer gängkriminalitet av det slag som finns i de övriga lokalpolisområdena och inte heller några särskilt utsatta områden. Enligt företrädare för lokalpolisområdet finns dock en problembild med personer som försöker etablera sig på narkotikamarknaden och vissa grupperingar. Den industrietablering som sker i området riskerar också att föra med sig kriminalitet.

Tillämpningen är inte förenlig med legalitetsprincipen ...

Enligt vad som kommit fram vid inspektionerna är platsen för ingripandet en omständighet som regelmässigt getts stor betydelse vid bedömningen av förutsättningarna för tvångsåtgärderna. Många ingripanden har skett i särskilt utsatta områden eller i områden med liknande problematik.

Vidare lyfts i protokollen ofta omständigheter fram som kan hänföras till den person som ingripandet riktats mot och hur han eller hon har agerat. Det rör sig t.ex. om att personen uppvisat ett beteende som enligt polisen är avvikande eller undvikande eller att personen förekommer i kriminella kretsar.

En förutsättning för tillämpningen av bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen är att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att det eftersökta föremålet kan förverkas enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Förverkandebestämmelsen utgör alltså grunden för tvångsmedelsregleringen, och av lagtexten framgår att det ska göras en bedömning av om omständigheterna var sådana att de gav anledning att befara att ett vapen eller något annat farligt föremål skulle komma till användning vid våldsbrott. Enligt vad som tydligt uttalats i förarbeten ska bedömningen ta sin utgångspunkt i situationen som sådan, inte i t.ex. stödet för att ett vapen eller annat farligt föremål kan påträffas. Tvångsmedelsanvändningen förutsätter att det finns stor eller kvalificerad risk för våldsbrott i det konkreta fallet.

Den sammantagna bilden av det som kommit fram i granskningen visar dock, oavsett vilka omständigheter som lagts till grund för ingripandet, att det inte



redovisas några överväganden eller slutsatser om huruvida situationen var av en sådan karaktär som krävs för ett förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Det stämmer också väl överens med det som kommit fram i samtalen med de enskilda poliserna, då ingen av dem nämnt att någon sådan bedömning görs. Som jag uppfattar den granskade dokumentationen och samtalen med poliserna är det i stället frågan om huruvida det kan antas att den berörda personen för med sig ett vapen som övervägs inför ett eventuellt ingripande. Polisens bedömning görs i normalfallet alltså inte enligt lagtexten och vad som uttalats i förarbetena.

Jag vill dock samtidigt lyfta fram att omständigheter som redovisats i vissa av de granskade protokollen tyder på att situationen ändå kan ha varit sådan som avses i 36 kap. 3 § brottsbalken och att det i och för sig kan ha funnits grund för tvångsåtgärderna, men utan att överväganden om det gjorts eller redovisats. Jag tänker då framför allt på de ingripanden som utförts i områden där konfliktnivån mellan rivaliserande grupper bedömts som hög, med förekomst av skjutvapenvåld, och riktats mot personer som enligt polisen har kopplingar till någon av dessa grupper.

Det är dock ett grundkrav att polisen i varje enskilt fall verkligen prövar om förutsättningarna för ett förverkande är uppfyllda och tydligt dokumenterar vilka omständigheter som ligger till grund för den bedömningen.

Sammantaget kan jag, utifrån vad dokumentationen utvisar och det som i övrigt kommit fram i granskningen, inte dra någon annan slutsats än att prövningen av om förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen är uppfyllda inte görs på det sätt som följer av lagtexten och det krav på ett förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken som föreskrivs där. Polisens tillämpning av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen, bedömd på ett generellt plan, är således inte förenlig med legalitetsprincipen. Det är givetvis oacceptabelt.

Det finns för tydlighets skull skäl att lägga till följande. För den händelse ett vapen eller något annat farligt föremål påträffas vid undersökningen, och en konkret misstanke om brott uppstår, kan ett förverkande i vissa fall ske enligt annan lagstiftning, t.ex. vapenlagen om det rör sig om ett skjutvapen. Detta saknar emellertid betydelse för frågan om det funnits förutsättningar för tvångsåtgärden i brottsförebyggande syfte med stöd av de nu aktuella bestämmelserna i polislagen.

... och innebär en fara för enskildas rättssäkerhet

Granskningen inleddes bl.a. till följd av att JO fick förhållandevis många klagomål om att polisen kroppsvisiterat en person eller sökt igenom ett fordon utan att det enligt anmälaren har funnits grund för åtgärden. Anmälarna uppgav ofta att de kände sig diskriminerade och trakasserade av polisen. Med anledning av de iakttagelser som gjorts vid min granskning vill jag därför säga följande.

Trots att den prövning som gjorts i de granskade ärendena främst verkar ha utgått från ett antagande om att ett vapen kan påträffas, kan jag konstatera att ett sådant anträffats endast i 10–15 procent av fallen. Vidare har majoriteten av ingripandena i tre av de inspekterade lokalpolisområdena gjorts mot unga män med icke-europeiskt klingande namn.

Polismyndigheten har kommenterat dessa iakttagelser i sitt yttrande.

Som jag konstaterat visar granskningen att polisens tillämpning av de aktuella bestämmelserna, bedömd på ett generellt plan, inte är förenlig med legalitetsprincipen. Det innebär att polisen i formellt hänseende inte tillämpar bestämmelserna på det sätt som anges i lag.

Bestämmelser om tvångsmedel ska tillämpas enligt sin ordalydelse och med särskild restriktivitet. Det är således inte tillåtet med extensiva eller vidlyftiga tolkningar, t.ex. att man ”tänjer” på bestämmelserna för att kunna göra ett tvångsingripande i brottsförebyggande syfte.

En tillämpning som inte har stöd i lagtexten innebär att de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsregleringen inte upprätthålls i praktiken och ökar risken för att tvångsingripanden baseras på ovidkommande hänsyn eller görs godtyckligt.

Polisens tillämpning av de aktuella bestämmelserna innebär en fara för rättssäkerheten för enskilda som berörs av åtgärderna. Det som kommit fram genom granskningen ger mig dock inte underlag för att jag ska kunna uttala mig om huruvida tvångsåtgärderna på ett generellt plan tillämpas på ett diskriminerande sätt eller med ett trakasserande syfte.

#### Dokumentationskravet bör utvidgas

I min tillsynsverksamhet ser jag återkommande exempel på att sådana kroppsvisitationer som nu är aktuella inte dokumenteras. Det blev också tydligt att det förhåller sig på det viset bl.a. vid samtalen med enskilda poliser i samband med inspektionerna.

Det är ett ingrepp i den personliga integriteten att bli kroppsvisiterad och innebär för de flesta ett obehag. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt angeläget att en sådan åtgärd kan kontrolleras i efterhand, oavsett om något föremål omhändertas. Jag uppfattar det som att Polismyndigheten delar den ståndpunkten. För att JO ska kunna utöva en effektiv tillsyn är det en förutsättning att en åtgärd har dokumenterats. Dessutom innebär ett dokumentationskrav ett incitament för beslutsfattaren att tänka igenom om förutsättningarna för en viss åtgärd är uppfyllda.

Enligt min mening bör dokumentationskravet i 27 § polislagen utvidgas så att det även omfattar sådana kroppsvisitationer som nu är aktuella och att åtgärden ska dokumenteras oavsett om något föremål omhändertas.

Jag välkomnar det arbete som Polismyndigheten redovisat om att digitalisera dokumentationen. De nuvarande formerna för dokumentation framstår som omoderna och ineffektiva.

### En översyn av lagstiftningen är angelägen

En av mina huvuduppgifter som justitieombudsman är att se till att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten (se 12 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Min utgångspunkt för granskningen har varit värnandet av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation och husrannsakan och Europakonventionens skydd för rätten till respekt för privat- och familjeliv. För att en kroppsvisitation eller husrannsakan ska få göras krävs stöd i lag.

Granskningen visar att de aktuella bestämmelserna i polislagen inte tillämpas i enlighet med lagtexten, vilket strider mot den grundlagsfästa legalitetsprincipen. Det är som jag uttalat oacceptabelt och det finns anledning att se allvarligt på det som kommit fram.

En lagbestämmelse om en tvångsåtgärd som inskränker en rättighet som skyddas i grundlag ska klart ange förutsättningarna för att åtgärden ska vara tillåten. I annat fall finns det en risk att grundlagsskyddet inte kan upprätthållas i praktiken. Detta pekade jag på i mitt beslut från juni 2020 när jag väckte frågan om en översyn av regleringen för att avhjälpa de brister i bestämmelserna som jag kunnat konstatera.

Regleringens komplicerade uppbyggnad kan vara ett skäl till att tillämpningen inte är förenlig med legalitetsprincipen. Prövningen görs vidare ofta i situationer som den enskilda polisen kan uppleva som hotfulla eller pressande, vilket ytterligare försvårar tillämpningen. Regleringen behöver ses över för att bättre uppfylla de höga rättssäkerhetskrav som ställs på tvångsmedelsbestämmelser.

Bestämmelserna har vidare sin bakgrund i förhållanden som rådde under 1980-talet. I dag ser samhället och brottsligheten delvis annorlunda ut. Även mot den bakgrunden kan det finnas skäl att överväga om regleringen behöver förändras.

Den översyn som jag uppmärksammat regeringen på är alltså angelägen. En översyn skulle även kunna omfatta den fråga om dokumentation som jag behandlat i beslutet. Jag lämnar därför över en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Jag välkomnar de kvalitets- och kunskapshöjande åtgärder som Polismyndigheten redogjort för i sitt yttrande.

Med dessa uttalanden avslutas granskningen.

Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Leo Nilsson Nannini. Byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.