

Stf justitieombudsmannen
Stefan Holgersson

Kritik mot Polismyndigheten för bristande dokumentation av åtgärder i samband med en inresekontroll

Beslutet i korthet: Vid en inresekontroll av två tredjelandsmedborgare på Arlanda flygplats genomförde Polismyndigheten en intervju med vardera resenären utan tolk. Övriga intervjuer och efterföljande delgivning av beslut genomfördes däremot med tolk. När tjänstemän kontrollerade resenärernas bagage tog de vidare del av innehåll i mobiltelefoner i form av installerade appar och skärmbilder.

JO konstaterar att Polismyndigheten inte har dokumenterat vare sig skälen för att tolk inte användes vid vissa intervjuer eller de närmare detaljerna kring undersökningen av de medhavda mobiltelefonerna och är kritisk till det.

JO uttalar att Polismyndigheten, om myndigheten vid något tillfälle under en inresekontroll bedömer att tolk inte behövs trots att den kontrollerade personen inte behärskar svenska, bör dokumentera sin bedömning.

JO uttalar vidare att det är tveksamt om det fanns något lagstöd för en undersökning av innehållet i de medhavda mobiltelefonerna men att det är svårt att göra några närmare uttalanden om det mot bakgrund av den bristande dokumentationen.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten och uppgav bl.a. följande. Den 9 juli 2025 anlände han och BB, som båda är tredjelandsmedborgare, till Arlanda flygplats från ett annat EU-land. De stoppades då av polis för vad som beskrevs som en rutinkontroll. Kontrollen slutade bl.a. med att han och BB avvisades från Sverige och att de fick sina Schengenviseringar upphävd. Polismyndighetens behandling av honom och BB under kontrollen var diskriminerande och bristfällig. De hölls kvar i flera timmar och fick ingen ordentlig förklaring till varför de skulle kontrolleras. Både han och BB intervjuades dessutom utan tolk vid ett varsitt tillfälle, trots att han vid sin första intervju varit tydlig med att hans språkkunskaper inte var tillräckliga för den typen av samtal på engelska. Detta ledde till att viktiga uppgifter om hans arbete kom att missuppfattas av Polismyndigheten. Vidare genomfördes hans bagage och telefoner utan att han fick närvara och utan att det dokumenterades på ett ordentligt sätt.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över det som fördes fram av AA. Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig efter att berörda befattningshavare (däribland polismannen DD) lämnat upplysningar och redogjorde för bl.a. följande händelseförlopp.

AA och BB blev den 9 juli 2025 utvalda för en fördjupad gränskontroll. Polismyndigheten höll tre utredningssamtal med AA och två med BB. Av samtalsprotokollen framgår att de två första samtalen med AA och det första med BB genomfördes med tolk. Vid det tredje samtalet med AA närvarade endast en handläggare och en polisman. Vid det andra samtalet med BB närvarade endast en handläggare.

Efter samtalen beslutade Polismyndigheten om avvisning av både AA och BB. Besluten delgavs muntligt med hjälp av tolk och verkställdes sedan den 10 juli 2025 kl. 12.05, då flyget till hemlandet avgick.

Av en tjänsteanteckning den 10 juli 2025 framgår att AA:s och BB:s bagage kontrollerades och genomsöktes av Tullverket. I en av väskorna hittades ett flertal telefoner. De påträffade telefonerna var i flygplansläge och det gick att komma in i telefonerna, som innehöll appar som skyddar internetanslutning genom kryptering (s.k. VPN-appar) och skärmbilder på koordinater i USA.

DD lämnade i yttrandet bl.a. följande upplysningar. Tullen röntgade AA:s och BB:s bagage och reagerade direkt på all elektronik som fanns i väskorna. Därefter öppnade tullen väskorna för att kontrollera innehållet mer djupgående. Mobiltelefonerna togs ut och var enkla att öppna. Det behövdes ingen kod för att komma in i dem, utan det räckte att komma åt skärmarna eller sidoknapparna för att de skulle lysa upp och apparna bli synliga.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade därefter följande bedömning.

Kontroll av bagage och mobiltelefoner

— — —

... Tullverket utförde kontroll av [AA:s] och [BB:s] bagage. Vid kontrollen togs [AA:s] mobiltelefoner ur väskan och skärmarna aktiverades via sidoknapp/skärm, varvid installerade appar kunde ses. Ingen kod angavs, inga appar öppnades och inget innehåll granskades eller dokumenterades.

Polismyndigheten konstaterar att uppgifterna i utredningen om syftet med kontrollen i detta fall är knapphändiga, vilket försvårar en efterhandsbedömning. [...] I efterhand kan det därför ifrågasättas om undersökningen av bagage och mobiltelefoner hade stöd i lag, vilket är beklagligt.

Det är vidare oklart om kontrollen av mobiltelefonerna var tillåten utan föregående beslut om beslag. Någon närmare genomgång av innehållet i telefonerna gjordes visserligen inte. Information som kan observeras utan kod via skärm eller knapp på sidan av en mobiltelefon kan dock vara integritetskänslig. Utredningen ger emellertid inte underlag för en säker bedömning av om åtgärden i detta fall var så begränsad att den rymms inom

ändamålet med en bagagekontroll eller om den utgjorde en sådan närmare undersökning som kräver beslut om beslag.

Avsaknad av tolk under de sista samtalen

Polismyndigheten konstaterar att utredningen visar att tolk inte varit närvarande under de sista samtalen med [AA] respektive [BB]. Därefter har tolk närvarat igen vid delgivning av Polismyndighetens beslut om avvisning.

Av utredningen framgår att [AA] och [BB] ansågs prata flytande engelska. Polismyndigheten konstaterar att verksamheten bedömt att behov av tolk funnits både i de inledande samtalen, men även senare vid delgivning av avvisningsbesluten. Därmed utgör det en brist att Polismyndigheten inte använt tolk under hela ärendets gång. Bristen får anses anmärkningsvärd då uppgifter som framkommit under samtalet på engelska lagts till grund för avvisningsbeslutet. Utredningen ger dock inte svar på om bristen påverkat de beslut som fattats.

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande.

Rättslig reglering m.m.

Myndigheters dokumentationsskyldighet

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. (27 § förvaltningslagen.)

De krav som kommit till uttryck genom JO:s granskningsuttalanden innebär att en myndighet, utöver alla uppgifter som kan komma att ligga till grund för olika slags beslut, även bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende. Sådana anteckningar kan gälla t.ex. särskilda händelser som har förekommit under handläggningen och eventuella klagomål från den enskilde i fråga om handläggningen och hur dessa har hanterats av myndigheten. Anteckningarna kan ha särskild betydelse i vissa ärenden, t.ex. sådana som är särskilt ingripande mot enskilda. Saknas dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med omöjligt, att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende. (Se prop. 2016/17:180 s. 176 f. och JO 2014/15 s. 330, dnr 3972-2012.)

Användning av tolk

En myndighet ska använda tolk 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 § första stycket förvaltningslagen).

Det ställs alltså enligt 13 § förvaltningslagen ett uttryckligt krav på tolkning och översättning för fall då den enskilde behöver sådan hjälp för att kunna ta till vara sin rätt, t.ex. för att kunna förstå ärendets innehåll och själv göra sig förstådd. Tolkning eller översättning kan också vara en förutsättning för att relevant material ska kunna beaktas vid prövningen av ärendet, oavsett om

materialet tillförs av den enskilde själv eller av någon annan. Bestämmelsens behovskriterium skapar dock ett utrymme för myndigheten att pröva behovet utifrån bl.a. ärendets art och sakens betydelse för den enskilde. (Se prop. 2016/17:180 s. 299 och Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – En kommentar [12 december 2025, version 2, JUNO], kommentaren till 13 §.)

Utrymmet att undersöka mobiltelefoners innehåll

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Skyddet får endast begränsas genom lag. (Se 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen.)

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. En kroppsvisitation som genomförs med stöd av rättegångsbalken kräver att det finns en misstanke om brott. Om det finns avvikande bestämmelser i annan lag ska dock dessa tillämpas. (Se 28 kap. 11 och 15 §§ rättegångsbalken).

I samband med inresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna får en polisman med stöd av bestämmelserna i utlänningslagen bl.a. undersöka en utlännings bagage, handresgoods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsens identitet. Sådana undersökningar får också göras för att ta reda på en utlännings resväg till Sverige, om den är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. När inresekontrollen sköts av tulltjänstemän har de samma befogenheter som en polisman i detta avseende (se 9 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen).

Vid inresa från ett annat EU-land får en tulltjänsteman även kontrollera att en resenär bl.a. har iakttagit förbud eller villkor för införsel av vissa varor. Vid en sådan kontroll får tulltjänstemannen undersöka bagage, handväskor och liknande som medförs av den resande. För polisman som medverkar i denna kontroll gäller det som sägs om tulltjänsteman. (Se 4 kap. 4 § första stycket och 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen).

Ett beslut om kroppsvisitation enligt rättegångsbalken har inte ansetts kunna ge någon rätt att undersöka innehållet i en telefon utan att telefonen först tas i beslag. JO har tidigare uttalat att den praxis som utbildats i förhållande till tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken som utgångspunkt bör gälla för samma tvångsmedel när det genomförs med stöd av en annan lag, om det inte finns några särskilda avvikande bestämmelser där eller det mot bakgrund av tvångsmedlets ändamål finns anledning att göra en annan bedömning. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel [2022, version 5, JUNO], s. 793 och JO 2019/20 s. 416, dnr 6093-2017).

Bedömning

Granskningens inriktning

Min granskning har avsett Polismyndighetens användning av tolk och undersökningen av AA:s mobiltelefoner.

Användning av tolk

Av utredningen framgår att Polismyndigheten använde tolk vid majoriteten av de samtal som genomfördes med AA och BB. Endast den tredje intervjun med AA och den andra intervjun med BB genomfördes utan tolk.

En inresekontroll som den som AA och BB blev föremål för är av ingripande karaktär och kan få långtgående konsekvenser för den enskilde. Vid en sådan kontroll ska Polismyndigheten naturligtvis anlita tolk i samband med intervjuer, när den enskildes språkkunskaper kräver det. Om Polismyndigheten vid något tillfälle under en kontroll bedömer att tolk inte behövs trots att den kontrollerade personen inte behärskar svenska, bör myndighetens bedömning därför dokumenteras. Sådan dokumentation framstår som särskilt viktig om den enskilde själv har gett uttryck för att han eller hon behöver tolk.

Polismyndigheten har i sitt remissvar fört fram att AA och BB vid kontrollen bedömdes tala flytande engelska. I de handlingar som JO tagit del av från kontrollen finns dock ingen dokumentation av hur Polismyndigheten bedömde deras språkkunskaper. Det framkommer inte heller vilka överväganden som ledde till att tolk inte användes vid vissa intervjuer, eller vad som föranledde att tolk därefter kom att anlitas på nytt.

Avsaknaden av dokumentation av tjänstemännens överväganden är otillfredsställande och gör att jag saknar underlag för att bedöma om Polismyndigheten borde ha använt tolk vid den tredje intervjun med AA och den andra intervjun med BB. Myndighetens bristande dokumentation omöjliggör således en effektiv granskning av ärendet i efterhand, vilket inte är acceptabelt. Polismyndigheten förtjänar kritik för det.

Undersökning av AA:s mobiltelefoner

I samband med kontrollen av AA:s och BB:s bagage tog tjänstemännen del av innehåll i form av installerade appar och skärmbilder i de mobiltelefoner som hittades i AA:s väska. Även om innehållet var lättåtkomligt och det inte var fråga om en teknisk undersökning måste ingreppet betraktas som en undersökning av elektroniskt lagrad information inuti telefonerna. Detta särskilt med hänsyn till den integritetskänsliga information som kan finnas tillgänglig redan genom en telefons hemskärm i upplåst läge (se JO:s beslut den 20 januari 2020, dnr 1447-2018). Undersökningen har därmed gått utöver vad som kan anses som enbart en yttre kontroll av telefonerna.

Det har inte gått att klargöra vad syftet med den närmare undersökningen av telefonernas innehåll var och med stöd av vilket regelverk den gjordes. Undersökningen skedde dock i samband med en bagagekontroll som, såvitt

framkommit, genomfördes med stöd av reglerna i utlänningslagen eller tullbefogenhetslagen.

En bagagekontroll har inget brottsutredande ändamål, utan syftar i huvudsak till att kontrollera efterlevnaden av införselregler för vissa varor samt utreda någons identitet eller resväg. Kontrollen är inte tänkt att gå utöver vad som kan betraktas som en ytlig kroppsvisitation (se prop. 1988/89:86 s. 171). Den begränsade kontroll som det därmed är fråga om kan enligt min uppfattning inte omfatta någon utökad möjlighet att undersöka påträffade mobiltelefoner än vad som är fallet vid en kroppsvisitation enligt rättegångsbalken. Jag noterar i det avseendet att regeringen i en lagrådsremiss med förslag om en stärkt återvändandeverksamhet nyligen har föreslagit att de nuvarande reglerna i 9 kap. utlänningslagen ska kompletteras med en möjlighet att i vissa särskilt angivna situationer omhänderta och undersöka innehållet i just mobiltelefoner.

Mot denna bakgrund är jag, i likhet med Polismyndigheten, tveksam till om det fanns något lagstöd för undersökningen av innehållet i AA:s mobiltelefoner inom ramen för den aktuella bagagekontrollen. Eftersom syftet med undersökningen inte tydligt framkommit är det emellertid svårt för mig att uttala mig närmare i den frågan. Det går inte heller att dra några säkra slutsatser om Polismyndighetens ansvar för de åtgärder som vidtogs vid bagagekontrollen, eftersom kontrollen formellt genomfördes av Tullverket. Utredningen ger inget tydligt svar på om polismännen som närvarade vid kontrollen deltog i undersökningen av AA:s mobiltelefoner eller på vilken myndighets initiativ undersökningen genomfördes.

Jag kan dock konstatera att Polismyndigheten, trots den betydelse som mobiltelefonerna och deras innehåll fick för myndighetens fortsatta utredning och bedömning i inresefrågan, inte har kunnat visa någon dokumentation över syftet med undersökningen och vilket lagstöd den grundades på. Även i detta avseende brister alltså dokumentationen på ett sätt som gjort det svårt för mig att granska det som hänt. Det är givetvis inte godtagbart att uppgifter som kan ha betydelse för ett beslut i ett ärende inte dokumenteras på ett tillfredsställande sätt. Polismyndigheten ska kritiseras även för detta. Jag förutsätter att myndigheten ser över sina rutiner för dokumentation vid inresekontroller och säkerställer att uppgifter om t.ex. syftet och lagstödet för en viss undersökning dokumenteras så att handläggningen kan följas i efterhand.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder inget uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av stf JO Stefan Holgersson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Melinda Maxe har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.