

En polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen

Anmälan

I en anmälan till JO den 28 februari 2002 framförde AA kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland för en husrannsakan i ett missionshus och mot Utlänningsnämnden för underlåtenhet att svara på frågor i ett brev. Han anförde bl.a. följande. På morgonen den 6 februari 2002 tog sig polismän in i ett missionshus där en utländsk familj med fyra barn för tillfället bodde. När det yngsta barnet kom ned till köket begärde polismännen att han skulle visa identitetshandlingar. Barnet gick då upp till andra våningen där de övriga familjemedlemmarna fanns och låste om sig. Mamman försökte hoppa ut genom ett fönster men hindrades. Polismännen bröt upp två dörrar och tog med sig pappan och tre av barnen till polisstationen. Det yngsta barnet hade sprungit till skogen samtidigt som han ropade att han aldrig skulle åka till Kosovo, och mamman kunde på grund av hennes dåliga kondition inte tas med omedelbart. Polismännen visste inte vilka personer som fanns i missionshuset och hade inga handlingar som visade att de hade rätt att gripa familjen. Familjens bagage lämnades kvar i missionshuset. Han har skrivit ett brev till Utlänningsnämndens generaldirektör och ansökt om permanent uppehållstillstånd för familjen. I brevet frågade han hur man ansöker om asyl för de utvisade. Han har inte fått något svar på sitt brev. Han undrar om polismännen är skadeståndsskyldiga för de skador som de orsakat i missionshuset.

Anmälan kompletterades med skrivelser från några av de personer som hämtades av polisen den 6 februari 2002.

Utredning

Polismyndighetens akt i ärendet hämtades in. I ”arrestantblad” upprättade för fem personer angavs att personerna hämtades den 6 februari 2002 kl. 12.30. Under ”anledning/grund för beslut/ingripande (ytterligare beskrivning av händelsen)” angavs ”Utlänningskontroll – (jml. utlänningslagen.) Husrannsakensbeslut 020206 11.30 av pint BB, Uddevalla”.

Anmälan remitterades till polismyndigheten för utredning och yttrande. I remissen angavs att polismyndigheten skulle ange grunden för beslutet om husrannsakan. I remissvaret den 17 juni 2002 anfördes bl.a. följande.

På förmiddagen den 6 februari 2002 uppmärksammade en polispatrull att det fanns personer i det f.d. missionshuset i Östersbyn, Fröskog. Polispatrullen trodde först att det rörde sig om inbrott, men efter att ha fått kontakt med några barn i huset, misstänkte de att det rörde sig om utländska medborgare som uppehöll sig olovligen i landet.

Via vakthavande befäl, polisinspektör CC i Uddevalla, begärde patrullen att få beslut av polischef om husrannsakan för att kontrollera personerna i fastigheten. När ärendet föredrogs för polisintendent BB.

BB beslutade denne att inte ge tillstånd till husrannsakan. Polisintendent BB ansåg inte att det fanns tillräckliga skäl att göra husrannsakan i ett missionshus.

Kort därefter blev BB på nytt kontaktad av CC som nu meddelade att polispatrullen på plats fått fram uppgift om att fastigheten försålts till en privatperson och inte längre nyttjades som missionshus. Då detta stod klart beslutade polisintendent BB om husrannsakan enligt 20 § polislagen.

I fastigheten påträffades fem personer, två vuxna och tre barn. Ett barn hade dessförinnan springande lämnat fastigheten. Barnet eftersöktes utan att påträffas. De fem personerna i fastigheten omhändertogs och transporterades till polisstationen i Åmål för utlänningskontroll.

Det framkom att personerna var efterlysta för verkställighet av Migrationsverkets utvisningsbeslut den 26 juni 2000.

Samtliga fem togs i förvar och transporterades till Migrationsverkets förvarsenhet Sagåsen i Mölndal. Den 13 februari 2002 beslutade Utlänningsnämnden att polismyndighetens beslut om förvarstagande av modern inte längre skulle bestå.

Den 9 februari 2002 verkställdes utvisningen av pappan och de tre barnen till Pristina i Kosovo.

Polismyndighetens uppfattning är att det inte finns anledning att rikta någon kritik mot ingripandet. Att familjen tillfälligt kom att splittras kan polismyndigheten bara beklaga. Det berodde på omständigheter myndigheten inte råde över.

Beträffande beslutet om husrannsakan i fastigheten där personerna uppehöll sig vill polismyndigheten särskilt klargöra sin inställning. Det finns inga lagar som förbjuder husrannsakan i kyrkorum. Polismyndigheten anser dock att särskild hänsyn skall tas när det gäller ingripanden i dylika lokaler. Verkställigheten av ett beslut måste vägas mot angelägenhetsgraden.

Enligt polismyndigheten följde polisintendent BB de intentioner myndigheten har när det gäller husrannsakan i kyrkorum. Då det uppgavs att det rörde sig om ett missionshus gav han inte tillstånd till husrannsakan. Att han ändrade beslutet berodde på att han felaktigt bibringats uppfattningen att huset inte längre användes som kyrkobyggnad. Polismyndigheten beklagar detta.

Av införskaffad fastighetsinformation ägs fastigheten av SMU i Ånimskog och byggnaden är klassad som ecklesiastikbyggnad.

AA kommenterade remissvaret.

Kompletterande uppgifter hämtades in från BB vid ett telefonsamtal den 3 mars 2004. På fråga vilken typ av omhändertagande som låg till grund för beslutet om husrannsakan uppgav BB hämtning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Han uppgav att det förelåg förutsättningar för hämtning utan föregående kallelse. Han uppgav

också att såvitt han minns hade det inte fattats något beslut om hämtning innan beslutet om husrannsakan.

Rikspolisstyrelsen anmodades den 10 mars 2004 att yttra sig i fråga om rättssenhetsen av och formerna för polismyndighetens beslut om husrannsakan. Yttrandet skulle bl.a. avse frågan om hämtning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen kan bedömas som ett sådant omhändertagande som avses i 20 § polislagen.

Rikspolisstyrelsen inhämtade ett yttrande från Polismyndigheten i Västra Götaland. Polismyndigheten anförde den 2 maj 2004 bl.a. följande.

Lösandet av uppgiften

Polismyndigheten har reglerat handläggningen av utlänningsärenden i en tjänsteföreskrift om gränskontroll och övrig verksamhet enligt utlänningslagstiftningen m.m.

Där sägs att polisområdena och länskriminalpolisen ansvarar för förstahandsåtgärder i utlänningsärenden som initieras inom polisområdet eller avdelningen av egen personal. Därefter skall ärendet snarast överlämnas till gränspolisen.

Bestämmelsen har kommit till för att på bästa sätt ta till vara den kompetens som finns inom myndigheten. Verkställighet av utvisnings- och avvisningsbeslut är många gånger av grannliga natur och kräver både erfarenhet och gott omdöme. Det gäller ofta när det blir fråga om att utvisa hela familjer som hållit sig gömda i landet.

Verkställigheten av beslutet om avvisning blev inte särskilt väl genomförd. Den yngste pojken sprang och gömde sig i skogen. Polispersonalen tvingades bryta upp två dörrar och modern försökte ta sig ut genom ett fönster på andra våningen. Både familjen och polispersonalen pressades psykiskt i den uppkomna situationen.

BB som enligt delegationsordningen har rätt att besluta i utlänningsärenden borde ha uppmärksammat tjänsteföreskriften. Han borde ha upplyst polispersonalen om att kontakta gränspolisen för att få hjälp med att lösa uppgiften. En sådan upplysning hade ökat möjligheterna att genomföra verkställigheten på ett smidigt och mindre dramatiskt sätt än vad som nu blev följden.

I ett yttrande den 1 juni 2004 anförde Rikspolisstyrelsen bl.a. följande.

Beslutet om husrannsakan

Det framgår av polismyndighetens utredning att det finns två olika motiveringar till beslutet om att genomföra en husrannsakan. Först angavs att man med stöd av 20 § polislagen skulle ta sig in i lägenheten för att kontrollera de personer som fanns där. Därefter angavs att det var för att genomföra en hämtning med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen som husrannsakan genomfördes.

Rikspolisstyrelsen vill inledningsvis betona vikten av att man klarlägger den rättsliga grunden för åtgärden före det att beslut om husrannsakan fattas. Vidare delar styrelsen polismyndighetens bedömning att 20 § polislagen inte ger stöd för åtgärden att genomföra husrannsakan för att kontrollera personerna som fanns i lägenheten.

Som framgått ovan bör det krävas att det av lagtexten klart framgår när Polisen har rätt att göra husrannsakan. Centralt blir här om begreppet hämta som anges i 5 kap. 6 § utlänningslagen kan likställas med begreppet omhändertaga och därmed grunda rätt att genomföra en husrannsakan enligt 20 § polislagen.

Det finns anledning att anta att hämtning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen är att anse som ett sådant frihetsberövande som avses i artikel 5 i Europakonventionen. Detta stöds i viss mån av Danelius (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis,

andra upplagan, 95f). Där anför han att gränsen mellan vad som är ett frihetsberövande vid kortvariga ingripanden av polis kan vara svår att dra. Om en person på uppmaning följer med till en polisstation för förhör eller identifikationskontroll, är det kanske inte tydligt om han följer med frivilligt eller under tvång. Situationen kan vara sådan att polisen inte ansett sig ha använt tvång medan det för den enskilde framstått som om han inte hade någon annan möjlighet än att följa polisens uppmaning. Att frihetsinskränkningar kan vara mer eller mindre kortvariga förefaller inte tillmätas någon avgörande betydelse. Danelius hänvisar också till mål 7376/76 mot Sverige, DR 7 s. 123, där den som färdades med poliseskort i samband med verkställande av en utvisning ansågs vara berövad friheten under resan.

Enligt Rikspolisstyrelsens bedömning måste begreppet hämta rymmas inom begreppet omhändertaga. Det går inte att hämta någon utan att först omhändertaga personen. Rikspolisstyrelsen menar därför att möjligheten att hämta någon med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen bör ge stöd för att genomföra en husrannsakan enligt 20 § polislagen.

I sammanhanget kan konstateras att det enligt 28 kap. 2 § rättegångsbalken får genomföras en husrannsakan för att hämta en person till förhör. Samma begrepp, *hämtas*, som används i 5 kap. 6 § utlänningslagen ger således rätt att genomföra en husrannsakan enligt rättegångsbalkens regler. Detta förhållande stöder ovan redovisad slutsats.

Om hämtning inte anses vara ett omhändertagande i den mening som avses i 20 § polislagen, skulle Polisen således ha sämre möjlighet att verkställa en hämtning enligt utlänningslagen än exempelvis vad som gäller för hämtning enligt rättegångsbalken. Detta torde inte ha varit lagstiftarens avsikt.

Viss osäkerhet råder emellertid, som polismyndigheten anför, om 20 § polislagens tillämplighet i det här aktuella fallet eftersom begreppet hämta leder tanken till mindre ingripande åtgärder än ett omhändertagande. Rikspolisstyrelsen menar att den otydlighet som ligger i att begreppet hämta används gör att det i vart fall inte finns anledning att klandra BB för att han tolkade lagstiftningen på så sätt att det förelåg möjligheter att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning.

Som polismyndigheten anför borde emellertid beslutet om att utlänningsarna skulle hämtas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen ha tagits före beslutet om husrannsakan.

Platsen för husrannsakan

Några särregler om tvångsingripanden i kyrkolokaler finns inte, men det finns anledning att mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i 8 § polislagen visa särskild hänsyn vid ingripanden i sådana lokaler (jfr prop. 1988/89:124 s. 59 ff, bet. 1988/89:JuU25 s. 30 ff).

Som framgår av polismyndighetens yttrande var det oklart vilken status det gamla missionshus hade där husrannsakan gjordes. Husrannsakan ägde också rum i en bostadsdel och således inte i någon lokal med religiös betydelse. Rikspolisstyrelsen finner därför att polismyndigheten inte kan klandras i detta hänseende.

Genomförandet av husrannsakan

Rikspolisstyrelsen instämmer i den bedömning som polismyndigheten gör av polisinsatsen under rubriken Lösandet av uppgiften.

I beslut den 13 oktober 2004 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

En utlännings som vistas i Sverige är enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av

polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningsen inte gör det, får han hämtas genom polismyndighetens försorg. Om det med hänsyn till utlänningsens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse. Kontrollåtgärder får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningsen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) skyddar varje medborgare gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Skyddet är inte absolut utan kan enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom bestämmelse i lag. Enligt samma lagrum kan, efter bemyndigande i lag, skyddet även begränsas genom annan författning i vissa särskilt angivna fall. Begränsningen får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Enligt 2 kap. 22 § RF är utlänningsen här i riket likställd med svensk medborgare i fråga om bl.a. skydd mot husrannsakan och liknande intrång, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

I artikel 5 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskrivs bl.a. att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i ett antal uppräknade fall och i den ordning som lagen föreskriver. I artikelns punkt 1 f anges det fallet att någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

I 20 § första stycket polislagen föreskrivs bl.a. att en polisman, för att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertagas, får bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökta annars uppehåller sig hos annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit.

Som allmänna principer för polisinsatserna gäller enligt 8 § polislagen bl.a. att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. De principer som slagits fast i 8 § polislagen brukar kallas behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Några bestämmelser som begränsar polisens möjligheter att göra insatserna i kyrkolokaler eller liknande utrymmen finns inte. Behövlig hänsyn till sådana lokalers särprägel får därför tas inom ramen för proportionalitetsprincipen.

Bedömning

Bestämmelsen i 20 § första stycket polislagen ger en polisman befogenhet att bereda sig tillträde till områden och utrymmen i syfte att eftersöka den som ”med laga stöd skall omhändertas”. En förutsättning för husrannsakan är således att polisen med stöd av lag eller annan författning skall omhänderta den person som eftersöks. Även om man i förarbetena till 20 § polislagen gett exempel på lagstiftning som innehåller bestämmelser om skyldighet för polisen att omhänderta personer (se prop. 1983/84:111 s. 126) är det inte helt klart vad som avses med uttrycket ”omhändertas” (se SOU 1993:60 s. 250 och SOU 1995:47 s. 465).

I likhet med Rikspolisstyrelsen anser jag att det inte finns anledning att klandra BB för att han tolkade lagstiftningen på så sätt att det fanns möjlighet att genomföra en husrannsakan enligt 20 § polislagen för att säkerställa en hämtning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Beslutet om hämtning borde dock att fattats före beslutet om husrannsakan (jfr SOU 1995:47 s. 467, JK 1995 s. 58, JO 2001/02 s. 113 samt Rikspolisstyrelsens kommentar till polislagen, avsnitt 20.5).

Jag delar också Rikspolisstyrelsens bedömning i fråga om genomförandet av husrannsakan.

I övrigt föranleder AA:s anmälan inte något uttalande eller någon åtgärd av mig.

Eftersom den i detta ärende aktualiserade tolkningsfrågan beträffande 20 § polislagen kan vara av intresse i lagstiftningsarbetet översänder jag en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet.

Ärendet avslutas.