

Ställföreträdande justitieombudsmannen  
Hans Ragnemalm**Fråga om polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om  
avvisning enligt utlänningslagen**

---

*Stf. JO Ragnemalm* meddelade den 22 juli 2008 ett beslut med följande lydelse.

**Anmälan**

I en anmälan till JO klagade AA såsom ombud för BB på Polismyndigheten i Stockholms län. Klagomålen avsåg handläggningen av och beslut i ett ärende om avvisning enligt utlänningslagen. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Den 8 mars 2007 reste BB med flyg till Stockholm för att delta i den fest som Hells Angels skulle anordna den 10 mars 2007 med anledning av tioårsjubileet för klubbens Stockholmsavdelning. BB hade bokat hemresa till den 11 mars 2007. Vid inresan blev han kontrollerad av polisen på Arlanda och insläppt i Sverige. Den 9 mars 2007 greps han emellertid av tunnelbanepolisen som beslutade att avvisa honom och ta honom i förvar. I beslutet angavs att BB avvisades med stöd av 8 kap. 2 § 3 utlänningslagen ”eftersom BB begått narkotikabrott i Danmark -96 och är medlem i Hells Angels och befaras begå nya brott i Sverige”.

Att BB dömts för narkotikabrott för mer än elva år sedan ska inte belasta honom. Medlemskap i Hells Angels kan inte anses vara en sådan särskild omständighet som i sig gör det antagligt att BB skulle komma att begå brott i Sverige. Det finns inte heller något i övrigt som tyder på att BB skulle komma att begå brott i Sverige. Polismyndigheten har inte visat på vilket sätt det framgår att BB skulle ha kommit in i Sverige för att begå brott.

**Utredning**

Handlingarna i ärendet hämtades in och granskades.

Polismyndigheten i Stockholms län anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över anmälan.

Biträdande länspolismästaren CC gav in polismyndighetens svar av vilket framgick följande.

---

## Bakgrund

Av de handlingar och upplysningar i övrigt som lämnats beträffande aktuellt ärende har följande framkommit:

Helgen den 9–11 mars 2007 firade Hells Angels (HA) tioårsjubileum avseende sin avdelning i Stockholm. Medlemmar från de europeiska länderna och även från USA var inbjudna till festligheterna. Genom väl dokumenterad kunskap såväl internationellt som nationellt finns det belagt att HA är en organisation som polisen bör ägna särskild uppmärksamhet. Polismyndighetens arbete beträffande denna händelse bestod därför av en s.k. Nova-kommendering, d.v.s. en insats mot grovt kriminella. Inför en kommendering av detta slag föreligger alltid underrättelseinformation, bl.a. beträffande specifika personer. När kommenderingen innefattar arbete beträffande delvis utländska personer samarbetar svensk polis med utländska kollegor i underrättelsedelen. Så skedde även i detta fall och vid utsättningen på fredagseftermiddagen den 9 mars erhöll inblandad personal utförlig underrättelseinformation.

Vid polisarbete där s.k. inre utlänningskontroll aktualiseras förekommer det också att utländsk polis bistår den svenska polisen direkt på plats med information gällande specifika personer. Detta i syfte att vid mer omfattande kontroller möjliggöra att polisarbetet sker effektivt. Utländsk polis kan utifrån sin unika kännedom om respektive landsmedborgare snabbt tillhandahålla svensk polis relevanta uppgifter inför beslut inom ramen för kontrollen. Samarbete av detta slag är av stor betydelse för att det svenska polisarbetet ska kunna fungera effektivt; se närmare nedan.

Den händelse som är aktuell i detta ärende, avvisningen av den danske medborgaren BB, hänför sig till eftermiddagen den 9 mars. BB färdades i en buss tillsammans med ca 40 personer som på olika sätt fick antas ha kopplingar till HA. Bussen, som tidigare lämnat HA:s klubblokal [...] stoppades av polis [...] för kontroll. Vid kontrollen närvarade poliser från de nordiska grannländerna i syfte att bistå svensk polis med information om sina respektive landsmän. Dansk polis pekade ut BB så som HA-medlem och uppgav vidare att han dömts i Danmark för narkotikabrott 1996.

BB omhändertogs kl. 16:02 i samband med kontrollen efter beslut av polisinsatschef Lars Byström i enlighet med 11 § polislagen. BB fördes till arresten på polisstationen i Solna där förhör hölls i syfte att utreda omständigheter runt hans vistelse i Sverige och grund för eventuellt förvarsbeslut.

Klockan 17:56 fattade polisintendent DD, som innehade myndighetsberedskap jämlikt 4 kap. 12 § polisförordningen, efter föredragning via telefon beslut om att BB skulle avvisas samt tas i förvar, se bifogat beslut, bilaga 1. På beslutet finns antecknat: ”8 kap. 2 § 3 p. Utl.L, BB, S f. [...], Danmark skall avvisas samt tas i förvar jämlikt 10 kap. 1 § jämf. med 10 kap. 13 § samma lag. BB. Är dömd för narkotikabrott till sex års fängelse 1996. Det finns risk för fortsatt brottslighet.” Av det beslut som finns sparat i akten framgår emellertid att skälen för beslutet var dels att BB begått narkotikabrott i Danmark 1996, dels att han är medlem i HA. BB verkställdes till Danmark i enlighet med avvisningsbeslutet den 12 mars 2007.

## Rättslig reglering

### EG-lagstiftning

Av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (Kodex om Schengengränserna) artikel 1, framgår att ingen gränskontroll ska ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan Europeiska unionens medlemsstater.

Av artikel 21 a samma förordning framgår att avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna ska inte påverka följande:

a) Utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller; detta gäller också

i gränsområden. Utövandet av polisiära befogenheter, i den betydelse som avses i första meningen, får särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna

i) inte syftar till gränskontroll,

ii) bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet,

iii) utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna,

iv) utförs som stickprovskontroller.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 (Rörlighetsdirektivet), artikel 27 p. 1–2 stadgar att

1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras.

#### Svensk lagstiftning

Enligt 9 kap. 9 § 1 st. utlänningslagen (2005:716) är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att på begäran av en polisman visa upp pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. (Inre utlänningskontroll)

Enligt 3 st. får kontroll enligt första stycket endast vidtas om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Av 8 kap. 2 § p. 3 utlänningslagen framgår att en utlänning får avvisas om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Enligt 8 kap. 3 § 2 st. utlänningslagen får en utlänning som har uppehållsrätt inte avvisas. Förutsättningarna för uppehållsrätt framgår av 3 a kap. 3–5 §§ samma lag.

Av 8 kap. 4 § 2 st. utlänningslagen framgår att frågan om avvisning får prövas av polismyndigheten.

Av 10 kap. 1 § 2 st. p. 3 utlänningslagen framgår att en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt 10 kap. 18 § utlänningslagen ansvarar Migrationsverket för att beslut om förvar verkställs.

Av 10 kap. 4 § 2 st. utlänningslagen framgår att en utlänning får hållas i förvar i högst två månader om ett beslut om avvisning meddelats, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Enligt 12 kap. 14 § 3 st. p. 1 utlänningslagen ska polismyndigheten verkställa en polismyndighets beslut om avvisning.

Av 11 § polislagen (1984:387) (PL) framgår att om en polismyndighet enligt särskild föreskrift har befogenhet att besluta att någon ska omhändertas, får en polisman omhänderta denne i avvaktan på polismyndighetens beslut, om polismannen finner (1) att föreskrivna förutsättningar för beslut om

omhändertagande föreligger och (2) att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv hälsa eller någon annan fara.

I 15–17 §§ PL finns bestämmelser om rätt för den som omhändertagits enligt denna lag till underrättelse om anledningen till omhändertagandet, tidsfrister för kvarhållande, förvar m.m.

#### **Yttrande från polisintendent DD**

DD har i yttrande till polismyndigheten uppgivit följande beträffande det fattade avvisningsbeslutet:

Polismyndigheten finner att BB är medlem i en organisation, som deklarerat att de står utanför samhällsordningen. En organisation, som Polisen finner systemhotande med dess dokumenterade brottsaktivitet. Medlemskap förutsätter att varje enskild individ solidariserar sig med organisationens uppfattning och inriktning. Om så icke är fallet följer att medlemskap upphör. BB är även dömd för narkotikabrott i Danmark. Polismyndigheten fann således vid den individuella prövningen att BB kunde antas begå brott i Sverige.

DD har i sitt yttrande vidare angivit att någon uppehållsrätt inte förelåg för BB vid tidpunkten för avvisandet.

#### **Polismyndighetens bedömning**

Polismyndigheten har inledningsvis att bedöma riktigheten i kontrollen av bussen. I enlighet med artikel 21 a, Kodex om Schengengränserna, har det inte funnits något hinder mot en sådan kontroll. Stödet i svensk lagstiftning för inre utlänningskontroll återfinns i 9 kap. 9 § utlänningslagen och myndigheten anser att skäl för kontroll har förelegat i detta fall.

En polismans beslut enligt 11 § polislagen utgör ett förstadium till det efterföljande polismyndighetsbeslutet. Eftersom ett av lagrummets rekvisit således knyter an till det kommande beslutet, krävs att en rättslig bedömning av polismyndighetsbeslutet görs innan riktigheten av beslutet enligt 11 § kan bedömas. Polismyndigheten övergår därför nu till att bedöma grunden för avvisningsbeslutet.

Vid bedömningen av huruvida förutsättningarna för här aktuellt lagrum (8 kap. 2 § p. 3 utlänningslagen) föreligger, framgår av förarbetena att det klart ska framgå av utlänningsens egna uttalanden eller av andra förhållanden att han tänker begå brott (SOU 1979:64 s. 135, prop. 1979/80:96 s. 56). Avvisningsgrunden enligt p. 3 har funnits harmonisera med motsvarande bestämmelse i rörlighetsdirektivet (prop. 1991/92:170 bilaga 10 s. 19 f.). Enligt rörlighetsdirektivet ska åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet överensstämma med proportionalitetsprincipen och utslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras.

Mot bakgrund av det sagda kan konstateras att avvisningen av BB, för att uppfylla kraven i gällande rätt, måste ha grundats utslutande på hans personliga beteende. Den tidigare straffdomen mot honom får härvid inte ensam lagts till grund för avvisningsbeslutet. Mot bakgrund av hans personliga beteende ska det ha stått klart att han tänkte begå brott. Hans beteende ska därtill ha utgjort ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

Av intresse i sammanhanget är EG-domstolens dom i fallet Kommissionen mot Konungariket Spanien, i vilket domstolen fastslog att det strider mot EG-rätten att neka en utlännings inresa i landet endast på den grund att han var registrerad på spärllistan i SIS, utan att dessförinnan ha undersökt huruvida personen utgjorde ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen (EG-domstolens dom den 31 januari 2006, mål C-503-3).

Den dokumenterade grunden för avvsningsbeslutet är dels BB:s medlemskap i HA, dels domen mot honom för narkotikabrott 1996. Polismyndigheten anser att enbart dessa två förhållanden inte utgör tillräckliga skäl för ett avvsningsbeslut.

För att förutsättningar ska kunna anses ha förelegat att avvisa BB måste det enligt myndighetens mening förelegat vissa ytterligare omständigheter beträffande hans person. Trots avsaknaden av dokumentation är det myndighetens uppfattning att det funnits ytterligare information som måste haft inverkan på beslutet att avvisa BB. Under en kommendering av aktuellt slag kommuniceras en mängd varierande kriminalunderrättelseinformation som av olika anledningar inte alltid dokumenteras. Information som läggs till grund för beslut måste emellertid givetvis dokumenteras. Myndigheten beklagar att så inte synes ha skett i BB:s fall. Det är mot bakgrund av det nu sagda myndighetens uppfattning att det funnits skäl att avvisa BB och därmed också skäl att ta honom i förvar.

Beträffande beslutet att inledningsvis omhänderta BB enligt PL 11 § kan myndigheten, mot bakgrund av vad som ovan redogjorts för beträffande avvsningsbeslutet, konstatera att det får anses ha förelegat skäl för omhändertagandebeslutet. Omständigheterna kan inte anses ha varit sådana att det saknats förutsättningar för beslutet.

Vid en samlad bedömning av vad som har förekommit i ärendet kan myndigheten konstatera allvarliga brister gällande dokumentering av relevant information. Myndigheten kommer därför att se över rutinerna beträffande dokumentering vid och inför kommenderingar. Myndigheten vill också framhålla att det från och med den 15 februari 2008 inrättats ett funktionsansvar gällande inre utlänningskontroll inom myndigheten. Ansvar kommer att åvila chefen för gränspolisavdelningen. Härtill kommer att frågor av detta slag kommer att tas upp vid den årliga utbildningen för befattningshavare som innehar myndighetsberedskap. Sådan utbildning är inplanerad redan den 5 mars 2008, där just behovet av tydlig dokumentation kommer att betonas extra. Det är myndighetens uppfattning att inrättandet av nämnt funktionsansvar jämte den årliga utbildningen kommer att leda till en ökad rättssäkerhet och samsyn i berörda frågor.

AA lämnade bl.a. följande kommentarer till remissvaret. Polismyndigheten kan varken precisera eller konkretisera skälen till att BB avvsnades. I stället nöjer sig myndigheten med att konstatera att det är dess uppfattning att det funnits skäl att avvisa BB och även skäl att ta honom i förvar. Det finns dock ingenting som pekar på att BB kommit till Sverige för att begå brott eller att hans personliga beteende varit sådant att det funnits skäl att avvisa honom.

DD kom härefter till JO in med en som "Avvikande mening" rubricerad skrivelse, där hon vidhöll sin tidigare deklarerade uppfattning.

### **Bedömning**

JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att ersätta den prövning som kunnat ske i ordinarie ordning. Beslutet att avvisa BB hade kunnat överklagas, men så skedde tydligen inte.

Vad gäller förutsättningarna för att beslut om avvsnings skall kunna meddelas kan jag fatta mig kort. Jag delar helt den uppfattning som polismyndigheten gett uttryck för i sitt remissyttrande och som också är den som förfäktas av anmälnaren, nämligen att en elva år gammal dom för narkotikabrott och medlemskap i viss organisation – oavsett dess rykte och erfarenheterna av dess verksamhet – i sig inte kan utgöra grund för en avvsnings. Som polismyndigheten understrukit, måste ett sådant beslut baseras på att den berördes personliga beteende innefattar en konkret risk för att han kommer att begå brott i Sverige.

Trots att det av det aktuella avvisningsbeslutets lydelse klart framgår, att det enbart grundats på domen och medlemskapet – vilket till yttermera visso vitsordats av den beslutsfattande polisintendenten, som markerat sin i förhållande till polismyndigheten avvikande mening beträffande betydelsen av medlemskap i just den berörda organisationen – vill polismyndigheten emellertid inte ta avstånd från beslutet. Som skäl anförs att ”det funnits annan information som måste haft inverkan på beslutet att avvisa BB”. Myndigheten beklagar, att denna andra information – vars art inte närmare preciseras – inte dokumenterats, men anser sig ändå kunna hävda, att det får anses ha förelegat skäl för beslutet.

Jag har föga förståelse för ett sådant resonemang. Det kan visserligen inte uteslutas, att avvisningen kunde ha varit befogad, om den grundats på t.ex. inhämtad kriminalunderrättelseinformation, men detta är i sammanhanget irrelevant. Att ett beslut kunde ha varit riktigt, om det grundats på andra omständigheter än de redovisade, medför naturligtvis inte att det är korrekt. Man kan inte separera slutet från skälen. Det kan tilläggas, att svårigheter att med hänsyn till gällande sekretessregler i detalj redovisa skälen för ett beslut normalt kan bemästras genom att man i mera allmänna ordalag motiverar varför man kommit till ett visst slut.

Med dessa delvis kritiska synpunkter avslutas ärendet.