

Diarienum: 2020/5305 / Beslutsdatum: 3 maj 2021

# Inget skadestånd, men däremot ett erkännande av att polisen överträtt Europakonventionen genom beslut om kroppsvisitation och husrannsakan

## Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern erkänner att AA:s och BB:s rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen överträts genom polisens beslut om kroppsvisitation och husrannsakan. Justitiekanslern avslår dock AA:s och BB:s skadeståndsanspråk.

## Ärendet

### Bakgrund

Den 4 juli 2020 stoppades fem motorcyklister av polisen för kontroll. Bland de fem fanns AA och BB som båda bar västar med Hells Angels-motiv. Polisen beslutade att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan enligt 19 § andra stycket och 20 a § polislagen (1984:387). I protokollet över åtgärderna antecknades som grund för besluten att Hells Angels tillhör den s.k. 1 %- miljön och står för ett stort dolt våldskapital samt att det i miljön ofta förekommer vapen som kan komma till användning vid brott mot liv och hälsa.

Dagen därpå stoppades AA och BB för ännu en kontroll när de var ute och åkte motorcykel. Återigen beslutade polisen att genomföra husrannsakan i deras motorcyklar. I protokollet angavs som grund för beslutet bl.a. att Hells Angels har ställt sig utanför gällande samhällsnormer, att organisationen inte är främmande för att ta till våld, att den återkommande hamnar i konflikt med andra mc-grupperingar och att det vid tidigare kontroller i närtid hade påträffats farliga föremål. AA och BB fick därför enligt protokollet anses kunna inneha vapen eller andra farliga föremål, som typiskt sett används vid brott mot liv och hälsa.

Några vapen eller andra farliga föremål påträffades inte vid någon av kroppsvisitationerna eller husrannsakingarna.

På begäran av ombud för AA och BB lämnade polisen den 3 augusti 2020 ut händelserapporterna från kontrollerna. Delar av texten hade maskerats med hänvisning till sekretess. Ombudet förklarade då att begäran omfattade även protokollen över åtgärderna. Polisen meddelade den 14 augusti att protokollen eftersökts utan att kunna hittas och att det därmed saknades förutsättningar för att bifalla begäran.

### Anspråket m.m.

AA och BB har begärt skadestånd av staten med 30 000 kr vardera för ideell skada dels på den grunden att polisen trakasserat dem genom åtgärder som varit olagliga och utgjort diskriminering på grund av föreningstillhörighet, dels på grund av bristfällig dokumentation av åtgärderna. De åtgärder som åsyftas är id-kontroll och kroppsvisitation. Den senare åtgärden omfattar enligt ansökan även genomsökningen av sadelväskorna på motorcyklarna. AA och BB har anfört bl.a. följande.

Det förelåg inga brottsmisstankar mot dem och det fanns inga konkreta omständigheter som motiverade polisens åtgärder. Polisen stoppade och kontrollerade dem enbart på grund av att deras föreningstillhörighet. Åtgärderna har därmed inneburit en överträdelse av artiklarna 8, 11 och 14 i Europakonventionen. Polisinsatsen har dessutom utgjort ett brott mot behovs- och proportionalitetsprincipen i 8 § polislagen, då ett tiotal poliser i fyra bilar kontrollerade fem personer. Vidare försummade polisen att dokumentera åtgärderna, vilket fick till följd att några protokoll inte kunnat utlämnas till ombud för AA och BB som begärt ut dem.

AA och BB har även begärt att Justitiekanslern ska inleda tillsyn av Polismyndighetens arbete mot mc-klubbar samt granska myndighetens dokumentation kring nu aktuella åtgärder ur ett legalitetsperspektiv. De har vidare begärt att Justitiekanslern ska granska åtgärderna mot dem och fastställa att de varit olagliga och stått i strid med Europakonventionen.

Polismyndigheten har yttrat sig över anspråket och avstyrkt att någon ersättning ska utgå. I yttrandet har anförts bl.a. följande.

Kroppsvisitationerna och husrannsakingarna (i fordonen) kan inte anses ha varit motiverade och proportionerliga ingrepp i rätten till privatliv enligt artikel 8 i konventionen. Den ideella skadan får dock anses vara mindre allvarlig och motiverar inte någon ekonomisk ersättning. Åtgärderna dokumenterades på ett korrekt sätt,

men protokollen diariefördes inte förrän den 28 september 2020 (kontrollen den 4 juli) respektive den 23 oktober (kontrollen den 5 juli). Av det skälet kunde handlingarna inte utlämnas till ombudet för AA och BB på dennes begäran. Att diarieföringen dröjde berodde sannolikt på resursbrist. Handlingarna hölls ordnade i en pärm hos polisen men det är naturligtvis en brist att upprättade handlingar inte kan återfinnas när de begärs utlämnade.

AA och BB har yttrat sig över vad Polismyndigheten anför.

## Justitiekanslerns bedömning

### *Skadeståndsrättsliga utgångspunkter*

Enligt 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen ska staten ersätta skada på grund av att någon kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § samma lag genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Polismyndighetens nu aktuella beslut och åtgärder utgör sådan verksamhet. Ersättning för ideell skada kan med stöd av dessa regler ges ut endast när den skadelidande har utsatts för en allvarlig kränkning genom vissa typiskt sett integritetskränkande brott.

Staten bär inte något strikt skadeståndsansvar för ofullkomligheter i den statliga verksamheten. Liksom övriga regler i skadeståndslagen innebär 3 kap. 2 § ett ansvar för styrkt vållande. Bedömningen av om en myndighet har varit oaktsam ska vara objektiv. Vid den bedömningen är det av stor vikt vad för slags regel, norm eller princip som har åsidosatts, vad dess normskydd omfattar och vilka risker felet eller försummelsen innebär. Det är inte tillräckligt att en myndighet eller en domstol har gjort en bedömning av en rätts- eller bevisfråga som kan ifrågasättas eller kan kritiseras för sitt ställningstagande i en fråga där det har funnits utrymme för olika bedömningar.

I regel är det endast rena förbiseenden av en bestämmelse eller uppenbart oriktiga bedömningar som kan anses utgöra fel eller försummelse i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. En helhetsbedömning ska göras. (Jfr bl.a. rättsfallen NJA 1994 s. 194 och 654, NJA 2003 s. 285, NJA 2007 s. 862 samt NJA 2013 s. 842 och 1210.)

Skadestånd ska också enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen ges ut när Europakonventionen har överträtts, om det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen. Med det menas skyldigheten enligt artikel 13 i konventionen att på det nationella planet tillhandahålla rättsmedel för att komma till rätta med konventionsöverträdelser. Skadeståndet kan avse bl.a. ideell skada.

### *Europakonventionen*

Enligt artikel 8.1 i konventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten får enligt artikel 8.2 inte inskränkas annat än med stöd av lag. Vidare måste den vidtagna åtgärden vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till något av vissa närmare angivna legitima intressen, bl.a. intresset av att förebygga brott. Det innebär ett krav på att åtgärden ska vara proportionerlig.

Av artikel 11.1 följer rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster och till föreningsfrihet. Rätten kan enligt artikel 11.2 inskränkas under de förutsättningar som även gäller enligt artikel 8.2.

Enligt artikel 14 gäller ett förbud mot diskriminering vid åtnjutandet av fri- och rättigheterna som anges i konventionen. I bestämmelsen räknas ett antal diskrimineringsgrunder upp, men uppräknningen är endast exemplifierande (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, femte uppl., s. 566). Frågor om diskriminering på andra grunder har ofta uppkommit i Europadomstolens praxis. Det ska dock handla om diskriminering med avseende på de fri- och rättigheter som behandlas i konventionen och dess tilläggsprotokoll (a.a. s. 549).

### *Bestämmelser om kroppsvisitation, husrannsakan m.m.*

Enligt 19 § andra stycket 1 polislagen får en polisman besluta om kroppsvisitation i den utsträckning det behövs 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 (BrB). Förverkande kan enligt 36 kap. 3 § 2 BrB beslutas i fråga om föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning.

Bestämmelsen ger polisen befogenhet att genomföra kroppsvisitation i förebyggande syfte. Avsikten har varit att ge underlag för polisen att i riskfyllda situationer eftersöka och ta hand om farliga tillhyggen. Det ska vara fråga om situationer där risken typiskt sett är stor för att knivar och andra farliga föremål kan komma att användas vid våldsbrott (prop. 1986/87:115 s. 21 f.). Ett typexempel på en sådan situation då ett ingripande är avsett att kunna ske är enligt förarbetena då två rivaliserande ungdomsgrupper konfronteras på allmän plats. Detsamma gäller under förhållanden då våldsamma sammanstötningar erfarenhetsmässigt kan uppstå, som vid idrottsevenemang (prop. 1982/83:89 s. 15 f.).

Med bestämmelsen om kroppsvisitation som förebild utformades regeln i 20 a § polislagen som ger polisen befogenhet att i förebyggande syfte genomsöka fordon efter vapen och andra farliga föremål. Av förarbetena framgår att det måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att det finns farliga föremål i fordonet samt att bestämmelsen kan aktualiseras bl.a. när rivaliserande gäng konfronteras och polisen befarar att vissa personer förvarar vapen eller andra tillhyggen i fordon i närheten. Bestämmelsen är tillämplig även vid genomsökningar av enstaka fordon. (Se prop. 2005/06:113 s. 63.)

Polisen anses vid sådana tillfällen ha befogenhet att mera rutinmässigt kontrollera om de som uppehåller sig på platsen eller besöker evenemanget bär på sig eller i handbagage medför föremål som kan användas för att skada andra. De angivna exempel har inte ansetts vara uttömmande men risken för våldsanvändning måste alltid vara på det sättet kvalificerad som anges i förverkandebestämmelserna i 36 kap. 3 § BrB. Polisen måste kunna peka på någon konkret omständighet – exempelvis tidigare iakttagelser – som ger objektivt stöd för ett antagande att vapen kan komma att påträffas vid en visitation. (Se Berggren och Munck, *Polislagen – en kommentar*, JUNO februari 2021, kommentaren till 19 §.)

Polisens befogenhet att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i fordon med stöd av de aktuella bestämmelserna i polislagen kräver alltså inte att det finns någon misstanke om brott. I det avseendet skiljer sig polisens befogenheter enligt polislagen mot de straffprocessuella tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken (RB). Det rör sig om möjligheter för polisen att, vid sidan av den egentligt brottsutredande verksamheten, vidta åtgärder till förebyggande av att vapen och andra farliga föremål kommer till användning vid allvarlig våldsbrottslighet (jfr prop. 1986/87:115 s. 6 och prop. 2005/06:113 s. 21 f.). Bestämmelserna är avsedda för situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott.

Polismans rätt att genomföra identitetskontroll regleras i flera författningar (se t.ex. 14 § polislagen om omhändertagande för identifiering). Beträffande fordonsförare finns enligt 3 kap. 15 § körkortslagen (1998:488) en skyldighet att överlämna sitt körkort till polisen för kontroll. Vid sidan av det reglerade området anses en polisman ha rätt att tillfråga en person som anträffas i polisverksamheten om namn och hemvist, om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift ska kunna fullgöras. (Se Berggren och Munck, *Polislagen – en kommentar*, JUNO februari 2021, kommentaren till 14 §, se även JO 2019/20 s. 358.) En sådan förfrågan anses inte i och för sig utgöra något intrång i någon grundlagsskyddad fri- eller rättighet.

En polisman ska vid verkställandet av en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter (8 § polislagen).

#### *Bedömningen i detta fall*

Utredningen ger inte stöd för att det skulle ha förekommit något integritetskränkande brott mot AA eller BB. Skadestånd kan därför inte utgå med stöd av 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen redan av det skälet. Frågan är därefter om polisens åtgärder mot AA och BB har inneburit att deras rättigheter enligt Europakonventionen överträtts (jfr 3 kap. 4 § skadeståndslagen).

Åtgärder som husrannsakan och kroppsvisitation utgör i och för sig ingrepp i en persons rätt till privatliv m.m. enligt artikel 8.1 i Europakonventionen. Det har dock som utgångspunkt funnits lagstöd för dessa åtgärder i 19 och 20 a §§ polislagen. I det enskilda fallet finns utrymme för att göra olika bedömningar av om förutsättningarna enligt respektive lagrum varit uppfyllda eller inte. Även om vissa bedömningar i efterhand kan ifrågasättas får ändå konventionens laglighetskrav anses vara uppfyllt i AA:s och BB:s fall. Åtgärderna har också haft ett legitimt syfte, nämligen att förebygga brott. Frågan är därefter om åtgärderna kan anses ha varit proportionerliga.

Vissa paralleller kan dras till liknande ärenden som varit under Justitiekanslerns bedömning. (Se t.ex. JK:s beslut den 10 juli 2018, dnr 5054-17-4.3, beslut den 10 december 2019, dnr 6875-18-4.3 och beslut den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2) Justitiekanslern har i dessa fall konstaterat att ett ingripande kan motiveras av en mer allmän situation inom det berörda området samt att den till mc-gäng knutna kriminalitetens utbredning och intensitet kan motivera mer rutinmässiga ingripanden mot individer som öppet visar att de tillhör den miljön. Det måste dock fortfarande finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för att ett farligt föremål kan komma att påträffas. En persons klädsel, den omständigheten att han eller hon tidigare figurerat i samband med våldsbrottslighet och personens attityd mot polisen vid det aktuella tillfället kan inte ensamma ligga till grund för beslut om tvångsåtgärder.

Kroppsvisitationerna och husrannsakingarna i fordonen har i det här fallet av allt att döma grundats på att AA och BB bar mc-västar, att de hade anknytning till vad polisen bedömde som ett kriminellt nätverk och att tidigare kontroller hade lett till att farliga föremål påträffats. Som framgått är sådana omständigheter inte i sig tillräckliga för att vare sig kroppsvisitation eller husrannsakan, när ingripandet inte kan sägas ha varit kopplat till en specifik hotfull situation eller liknande. Mot den bakgrunden finner Justitiekanslern i likhet med Polismyndigheten att åtgärderna inte varit proportionerliga i förhållande till sitt syfte. De har därmed inneburit ett åsidosättande av AA:s och BB:s rättigheter enligt artikel 8.1 i Europakonventionen. Motsatsen gäller däremot för id-kontrollerna, vilka polisen haft rättsligt stöd för enligt vad som tidigare redovisats. Vidare kan omständigheterna inte anses ha varit sådana att något brott mot rätten till föreningsfrihet (artikel 11) eller mot diskrimineringsförbudet (artikel 14) förekommit. Vad gäller påstådda trakasserier från polisens sida är det inte visat att några sådana förekommit.

Frågan är därefter om artikel 13 i konventionen kräver att AA och BB erhåller skadestånd för den ideella skada de lidit till följd av att deras rättigheter enligt artikel 8.1 åsidosatts. Vid prövningen ska göras en helhetsbedömning av överträdelsens art och omständigheterna i övrigt (se 5 kap. 8 § skadeståndslagen). I praxis har det ansetts att en rätt till ersättning förutsätter att skadan är av viss storleksordning (se NJA 2012 s. 211 I, NJA 2013 s. 842 och prop. 2017/18:7 s. 66). Vid mindre allvarliga ideella skador kan det vara en tillräcklig gottgörelse att överträdelsen erkänns. I detta fall anser Justitiekanslern att det såväl för AA som för BB rör sig om sådana mindre allvarliga fall och att de därmed får anses gottgjorda genom att överträdelsen konstateras i detta beslut.

Tilläggsas kan att det för genomsökning av motorcyklarnas sadelväskor får anses fullt godtagbart att besluta om husrannsakan i fordonet snarare än kroppsvisitation av föraren, då det inte gällt väskor som en person burit med sig (se Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, fjärde uppl., s. 648, jfr 28 kap. 11 § tredje stycket RB).

Vad gäller dokumentationen av åtgärderna har av allt att döma de aktuella protokollen i och för sig upprättats på ett korrekt sätt. Däremot visar utredningen att den påföljande diarieföringen av handlingarna brustit. Att det fick till följd att handlingarna inte kunde lämnas på begäran visar hur viktigt det är att varje steg i en korrekt handläggning följs, inklusive diarieföring av en upprättad handling. Bristerna i hanteringen av protokollen är dock inte av sådant slag att de kan medföra någon skadeståndsskyldighet för staten. Dessutom ska framhållas att det av utredningen framgår att åtgärder vidtagits från den aktuella polisregionens sida för att undvika att det inträffade upprepas. Justitiekanslern ser därför inte skäl för något uttalande eller någon annan åtgärd inom ramen för sitt tillsynsuppdrag.

På ovan anförda skäl ska skadeståndsanspråken avslås.

Avslutningsvis kan tilläggas att Justitiekanslern inte heller i övrigt ser någon anledning till granskning eller uttalande rörande Polismyndighetens arbete mot mc-klubbar eller i annat hänseende som tas upp i inlagorna från AA och BB. Det inkluderar frågan om storleken på polisinsatsen i förhållande till 8 § polislagen.