

Tillsynsrapport 2014:14

# Inre utlänningskontroll



Rikspolisstyrelsen





# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	5	<b>4 Bedömningar</b> .....	23
<b>1 Inledning</b> .....	9	4.1 Ledning och styrning .....	23
1.1 Direktiv .....	9	4.2 Informationskravet .....	23
1.2 Inspektionsgruppen .....	10	4.3 Dokumentationskravet .....	24
1.3 Hur har inspektionen genomförts .....	10	4.4 Utbildning och kompetensutveckling .....	24
<b>2 Bakgrund</b> .....	11	4.5 Referensmaterial .....	25
2.1 Rättslig reglering m.m. ....	11	4.6 Vägen till råd och stöd .....	25
2.2 Klagomål och anmälningar föranledda av inre utlänningskontroller .....	12	4.7 Etnicitet, nationalitet och rättssäkerhet .....	25
2.3 Riksdagens ombudsmän - JO .....	12	4.7.1 Bakgrund .....	25
2.3.1 JO-beslut .....	12	4.7.2 Gällande regler .....	26
2.3.2 JO-anmälningar .....	12	4.7.3 Förslag .....	26
2.4 Beslutsberedskapen vid Polismyndigheten i Skåne ...	13	<b>5 Rekommendationer</b> .....	27
<b>3 Iakttagelser</b> .....	15	<b>Förkortningar och definitioner</b> .....	29
3.1 Polismyndigheten i Jönköpings län .....	15	<b>Bilaga, direktivet</b> .....	31
3.1.1 Allmänt .....	15		
3.1.2 Ledning och styrning .....	15		
3.1.3 Kompetensutveckling och information .....	15		
3.1.4 Operativ verksamhet .....	16		
3.1.5 Samarbete och samverkan .....	16		
3.2 Polismyndigheten i Södermanlands län .....	16		
3.2.1 Allmänt .....	16		
3.2.2 Ledning och styrning .....	16		
3.2.3 Kompetensutveckling och information .....	17		
3.2.4 Operativ verksamhet .....	17		
3.2.5 Samarbete och samverkan .....	17		
3.3 Polismyndigheten i Västmanlands län .....	18		
3.3.1 Allmänt .....	18		
3.3.2 Ledning och styrning .....	18		
3.3.3 Kompetensutveckling och information .....	18		
3.3.4 Operativ verksamhet .....	18		
3.3.5 Samarbete och samverkan .....	18		
3.4 Polismyndigheten i Stockholms län .....	19		
3.4.1 Allmänt .....	19		
3.4.2 Ledning och styrning .....	19		
3.4.3 Kompetensutveckling och information .....	19		
3.4.4 Operativ verksamhet .....	20		
3.4.5 Samarbete och samverkan .....	20		
3.5 Samtal med yttre befäl i de inspekterade myndigheterna .....	20		
3.6 Granskning av händelserapporter (HR) .....	21		
3.7 Rådet för invandrardialog i Angered .....	21		
3.8 Statistik .....	21		



# Sammanfattning

Inspektionsgruppen har undersökt dokumentationen i ett antal ärenden och genomfört intervjuer med olika befattningshavare på olika nivåer i organisationen. Landets polismyndigheter redovisade totalt 28 930 inre utlänningskontroller under 2013. Mot bakgrund av den undersökning som har genomförts under inspektionen anser sig inspektionsgruppen kunna dra slutsatsen att kontrollerna utförs rättssäkert och att verksamheten synes fungera väl.

Schengenavtalet från 1985 innebär i princip fri rörlighet för personer som är medborgare i eller har rätt att vistas i länderna i det så kallade Schengenområdet. Den fria rörligheten består i att personkontrollerna vid ländernas inbördes gränser tagits bort, att reglerna för resor mellan länderna har samordnats och att villkoren för inresa och visering har harmoniserats. För att bevara säkerheten inom Schengenområdet, trots de slopade gränskontrollerna, infördes ett antal ”kompensatoriska åtgärder”, bland andra de inre utlänningskontrollerna. Polisen i Sverige har genom Schengenavtalet inte bara rätt utan också skyldighet att utföra inre utlänningskontroller. I detta sammanhang förtjänar att nämnas att kontrollen avser att hitta personer som vistas i Sverige utan tillstånd. De personer som avses är de som har rest in i Sverige utan visering i de fall där det krävs, de som har stannat längre tid än viseringens giltighetstid eller de som genom lagakraftvunnet beslut ska utvisas ur landet och som inte självmant har lämnat landet.

Syftet med denna inspektion har varit att undersöka polismyndigheternas arbete med inre utlänningskontroller. Det som skulle beaktas var om polisen arbetar rättsenligt, om arbetet håller hög kvalitet, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet, samt om polisverk-

samheten bedrivs enligt de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har beslutat.

Inspektionsgruppen kan konstatera att den strategiska ledningen och styrningen av inre utlänningskontroller varierar mellan de fyra inspekterade polismyndigheterna. Endast Polismyndigheten i Stockholms län har kvantitativa mål i sin verksamhetsplan. Vid två av myndigheterna sätter gränspolis-enheterna egna mål och i en av myndigheterna finns inga kvantitativa mål. Polismyndigheten i Södermanlands län har i sin verksamhetsplan ett kvalitativt mål, baserat på Rikspolisstyrelsens föreskrifter, som bland annat påpekar vikten av att kontrollerna utförs inom hela länet och i alla verksamhetsområden.

Inspektionsgruppen anser att verksamhet allmänt sett bör vara målsatt. Aktiviteter som målsatts kvantitativt eller kvalitativt och som följs upp blir oftare, och bättre, utförda än de som inte har målsatts. I praktiken är det dock så att inre utlänningskontroller till övervägande delen utförs i den yttre, händelsestyrda verksamheten, främst då vid förar- och fordonskontroller. De inre utlänningskontrollerna är således en produkt av aktiviteter som har andra syften än att kontrollera utlänningskontroller. Inspektionsgruppen anser därför att det inte nödvändigtvis leder till bättre resultat att sätta upp kvantitativa mål för de inre utlänningskontrollerna inom den händelsestyrda verksamheten, men väl för den underrättelsebaserade, som främst utförs inom gränspolis-enheter. Att som Polismyndigheten i Södermanlands län stimulera verksamheten med anvisningar i verksamhetsplanen förefaller vara en framkomlig väg att nå bättre resultat.

Lite förenklat kan det sägas att gränspolis-enheterna arbetar underrättelsebaserat med inre utlänningskontroller vid arbetsplatskontroller, hamn-och

gränskontroller, m.m. medan stora delar av kontrollerna utförs av poliser i yttre tjänst och då händelsestyrt. Det uppges att det förekommer riktade insatser i mycket liten omfattning. De poliser i yttre tjänst inspektionsgruppen samtalat med önskar fler under rättelsestyrda insatser. Att inhämta och bearbeta uppgifter inom kriminalunderrättelseenheterna kräver stora resurser och väl inarbetade informationskanaler. Informationsflödet är dessutom litet inom det område som kan ligga till grund för riktade insatser med medverkan av poliser i yttre tjänst. Inspektionsgruppen förslår därför inga nationella direktiv om riktade, underrättelsebaserade insatser. Det bör vara polismyndigheternas egna bedömningar som ska avgöra hur stora satsningar som kan och ska göras.

Polismyndigheternas utbildningsinsatser inom området utlänningsrätt varierar. Två tendenser är dock gemensamma för de granskade myndigheterna. Den ena är att det genomförs färre utbildningsinsatser nu än för ett antal år sedan och ambitionsnivån i de utbildningar som genomförs tycks ha minskat. Orsakerna till minskningarna uppges vara ekonomiska. Den andra tendensen är att det görs en tydlig skillnad mellan poliser i yttre tjänst och de som ger råd och stöd. Poliser i yttre tjänst får minst utbildning, operatörer vid länskommunikationscentralerna får mer utbildning och mest utbildningsinsatser läggs, av förklarliga skäl, på personal vid gränspolisenheterna.

Utbildningen som ges till poliser i yttre tjänst framstår som mycket elementär. Den synes närmast ha som mål att ge mycket grundläggande kunskaper om pass, viseringar, uppehållstillstånd och Schengenregelverket. Utbildningen gör att poliser kan ställa frågor till exempel vid inre utlänningskontroller, men inte alltid tolka svaren. Denna bild bekräftas vid samtalen med de yttre befälen. De efterfrågar samtliga mer utbildning inom hela utlänningsrätten, men uppger samtidigt att de känner sig trygga med att genomföra inre utlänningskontroller. Skälet är att de har ett nätverk med kollegor, som kan ge råd och stöd. I valet mellan utbildning och stödfunktioner har samtliga myndigheter valt att satsa på den mest kostnadseffektiva inriktningen, en mycket grundläggande utbildning och att anvisa stödfunktioner.

Rutinerna för poliser i yttre tjänst att nå stödfunk-

tioner för utlänningsärenden varierar mellan myndigheterna. Stödfunktionerna kan vara operatörer vid länskommunikationscentraler, vakthavande befäl, stationsbefäl eller Gränspolisens personal. Även den så kallade Skånejouren anges som stödfunktion. Det blir dock uppenbart vid samtalen med de yttre befälen att de själva och även övriga poliser, har byggt egna nätverk för råd och stöd, i en del fall genom personliga relationer och även utanför den egna myndigheten. För att kunna ansvara för rätts säkerheten och kontinuiteten i stödfunktionerna bör myndigheterna ge ut och regelbundet uppdatera anvisningar för vilka stödfunktioner poliserna ska använda.

Utlänningslagstiftningen förändras ständigt och därför behöver även det referensmaterial som används uppdateras. Som det är nu är det varje polismyndighets ansvar att tillhandahålla referensmaterial och uppdatera det, vilket förefaller mindre effektivt och inte helt rättssäkert. Inspektionsgruppen föreslår därför att Rikspolisstyrelsen tillhandahåller och uppdaterar ett referensmaterial att användas vid inre utlänningskontroller och då främst av poliser i yttre tjänst. Materialet kan lämpligen finnas på Inrapolis.

Inspektionsgruppen har undersökt i vad mån de granskade myndigheternas redovisningar av inre utlänningskontroller uppfyller kraven i FAP 273-1, som bland annat anger att en inre utlänningskontroll ska dokumenteras beträffande grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen, vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen.

En stor del av inre utlänningskontrollerna redovisas med hjälp av operatörerna vid länskommunikationscentralerna i händelserapporter (HR). Inspektionsgruppen har granskat sammanlagt 177 HR. Granskningen visar att den allt övervägande situation där inre utlänningskontroll genomförs är en fordons- och förarkontroll, de flesta som kontrolleras är förare, men även passagerare kontrolleras. Genomgående vid samtliga polismyndigheter redovisas inte grunden för kontroll. Det går inte i efterhand att kontrollera om det funnits anledning till kontroll eftersom redovisningen är bristfällig. Förutom i Polismyndigheten i Västmanlands län, noterades ytterligare avvikelser från FAP:ens krav i 20 ärenden. Avvikelseerna är genomgående desamma, det saknas uppgift om vem

som kontrollerats. Mot bakgrund av granskningen föreslår inspektionsgruppen att myndigheterna informerar och påminner operatörer vid länskommunikationscentralerna om dokumentationskravet i FAP 273-1.

Företrädare för de granskade myndigheterna uppger att de inre utlänningskontrollerna inte är föremål för klagomål eller anmälningar. Endast i Polismyndigheten i Stockholms län inkommer synpunkter och då främst på uppträdandet i pass- och säkerhetskontroller. Synpunkterna rör inte främst myndighetens personal utan all personal på flygplatsen.

Enligt chefen för Internutredningsenheten vid RPS (IU) finns det inget sökbegrepp i IU:s register, med anknytning till utlänningslagstiftningen. Skälet är att det inte anses finnas något behov eftersom det endast finns ett fåtal ärenden. De senaste tre åren har det inkommit någon enstaka anmälan rörande utlänningslagstiftningen, ingen som specifikt avser inre utlänningskontroll och ingen utredning har inletts.

Vid kontakter med Justitieombudsmannen (JO) framkommer att mycket få anmälningar har inkommit under de senaste sex åren som specifikt rör inre utlänningskontroller. I samband med uppmärksamheten i media kring REVA inkom ett antal anmälningar. De ledde inte till någon åtgärd från JO:s sida. Inspektionsgruppen har även samtalat med företrädare för invandrargrupper i Angered i Göteborg. De har inga erfarenheter av utlänningskontroller baserade på hudfärg, språk eller klädsel.

Avslutningsvis anser inspektionsgruppen att Rikspolisstyrelsen bör revidera FAP 273-1, så att föreskrifterna speglar effekterna av dagens multi-etniska samhälle. Etniska kännetecken bör inte längre tillmätas någon betydelse i den inre utlänningskontrollen. För att tydligt markera detta bör föreskrifterna ändras så att det framgår att språk, namn och utseende inte ska beaktas när Polisen utför inre utlänningskontroller.





# Inledning

## 1.1 Direktiv

Rikspolisstyrelsen (RPS) har i kompletterande strategisk tillsynsplan för 2013 beslutat att genomföra tillsyn avseende polismyndigheternas förmåga att likvärdigt och på rätt grunder genomföra inre utlänningskontroller enligt utlänningslagen (2005:716).

Av RPS:s direktiv den 31 januari 2014 jämte komplettering den 10 mars 2014 rörande tillsynen framgår i huvudsak följande.

Tillsynen ska granska i vilken utsträckning polismyndigheterna bedriver arbetet med inre utlänningskontroller och i det sammanhanget särskilt beakta;

- ◆ att Polisen arbetar rättsenligt,
- ◆ att polisarbetet håller hög kvalitet, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet,
- ◆ att polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar och riktlinjer som regeringen och riksdagen har beslutat.

Inspektionen ska inriktas mot att undersöka om de inre utlänningskontroller som genomförs är rättssäkra och förenliga med de regler som finns i 9 kap. 9 § utlänningslagen, Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll, FAP 273-1 (RPSFS 2011:4), och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och då i första hand artikel 21 samt JO:s avgöranden inom sakområdet.

Tillsynen ska inrikta sig på att undersöka följande huvudområden:

### *Ledning och styrning*

- ◆ Målformulering i styrdokument
- ◆ Lokala föreskrifter, rutiner eller handböcker etc.
- ◆ Redovisning samt uppföljning och utvärderingar av utfallet av genomförda kontroller
- ◆ Förekomst av kriminalunderrättelser med syfte att sammanställa profiler som underlag för kontroller

### *Samverkan*

- ◆ Samarbete mellan gränspolis och övrig polis, exempelvis vid särskilda insatser såsom större trafikkontroller
- ◆ Samverkan med andra myndigheter som har underrättelseskyldighet enligt 7 kap. utlänningsförordningen (2006:97)

### *Kompetensutveckling och information*

- ◆ Generella kompetensutvecklingsinsatser vidtagna för att höja kompetensen hos ”all personal”
- ◆ Förekomst av ”helpdesk” som stöd till poliser i yttre tjänst

### *Operativ verksamhet*

- ◆ Genomförande av kontroller i mer känsliga fall, såsom skolor och vårdinrättningar
- ◆ Förekomst av anmälningar mot polismyndigheterna som kan vara relaterade till inre utlänningskontroller

Utvecklingsområden och goda exempel, som inspektionsgruppen identifierar inom ramen för sitt uppdrag, ska redovisas. Förslag till förbättringar och rekommendationer till myndigheterna ska också redovisas för varje myndighet.

Tillsynen ska genomföras som en inspektion och i

första hand begränsas till att avse fyra polismyndigheter; Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Södermanlands län, Polismyndigheten i Jönköpings län samt Polismyndigheten i Västmanlands län.

## 1.2 Inspektionsgruppen

Inspektionsgruppen har letts av polismästaren Johnny Calvin, Polismyndigheten i Västra Götaland. Gruppen har i övrigt bestått av avdelningsdirektören Per Löwenberg, Rikskriminalpolisens Centrala Gränspolis enhet (CGE), polisinspektörerna Anders Mattisson och Lars Vendelskov, Polismyndigheten i Skåne samt juristen Sara Silander, Polismyndigheten i Västra Götaland, som varit gruppens sekreterare.

## 1.3 Hur har inspektionen genomförts

Inspektionen inleddes med att de fyra polismyndigheter som skulle inspekteras fick ta del av underlaget för inspektionen och överlämna relevanta dokument, såsom verksamhetsplan och i förekommande fall tjänsteföreskrifter, utbildningsplaner, anvisningar, lathundar m.m. till inspektionsgruppen. Dessutom begärde gruppen att få ta del av ett antal händelse-rapporter (HR), för analys i vad mån redovisningen av de inre utlänningskontrollerna görs i enlighet med gällande föreskrifter.

Härefter besökte inspektionsgruppen polismyndigheterna för samtal med företrädare för myndigheterna, gränspolis enheter och yttre befäl. De inspekterade myndigheterna har beretts möjlighet att sakgranska fakta som avser den egna myndigheten.

Baserat på vad som framkommit vid besöken, tillsammans med granskningen av HR, har inspektionsgruppen grundat sina bedömningar och rekommendationer.

# Bakgrund

## 2.1 Rättslig reglering m.m.

Genom Schengensamarbetet, som kompletterar EU:s regler om fri rörlighet, har gränskontrollerna tagits bort mellan de länder som deltar i det operativa Schengensamarbetet och de personer som har rätt att vistas inom området kan resa fritt över de inre gränserna. Genom samarbetet har reglerna för resor mellan länderna samordnats och villkor för in- och utresa över de yttre gränserna samt regler om visering harmoniserats. För att bevara säkerheten inom Schengenområdet inrättades Schengen Information System (SIS), som är en databas där länderna kan utbyta data om eftersökta personer och föremål. SIS är en av de kompensatoriska åtgärder som ansågs nödvändiga vid avskaffandet av gränskontrollen. Den inre utlänningskontrollen är en annan viktig sådan åtgärd. Artikel 21 i kodexen om Schengengränserna reglerar kontroll inom territoriet. Av kodexen framgår att inre utlänningskontroller kan ske över hela territoriet, i vårt fall över hela Sverige, alltså även vid inre gräns, under förutsättning att det sker i enlighet med nationell lagstiftning och inte har samma verkan som in- och utresekontroller. I betänkandet från "Inregränslagsutredningen", "Kontroll av varor vid inre gräns", SOU 2006:9, (som trots sin titel även redovisar frågor om personkontroll) uttrycks Sveriges ansvar för personkontroller så här: "Avskaffandet av de inre gränskontrollerna hindrar alltså inte varje enskild medlemsstat att förhindra och bekämpa brott med tillämpning av den inhemska lagstiftningen. Snarare ställs krav på att denna ska bli mer effektiv. Detta kallas för kompensatoriska åtgärder och innefattar bl.a. inre utlänningskontroll." Polisen i Sverige har således inte bara rätt utan också skyldighet att utföra inre utlänningskontroller.

Bestämmelser om inre utlänningskontroll finns

främst i 9 kap. 9 § utlänningslagen. En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. En inre utlänningskontroll får vidtas endast 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.

Rikspolisstyrelsen har i FAP 273-1 meddelat föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroller. I FAP:en anges att den inre utlänningskontrollen ska inriktas mot att övervaka att utlänningar inte vistas eller arbetar här i landet utan att uppfylla föreskrivna villkor, och att efterspana utlänningar för vilka det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas. Inre utlänningskontroll ska bedrivas över hela det svenska territoriet och vara en integrerad del av Polisens olika verksamhetsgrenar. Det finns i allmänna råd beskrivet närmare hur de två situationer när inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen får vidtas bör tillämpas. I FAP:en regleras också hur de inre utlänningskontrollerna ska dokumenteras. Av 6 § framgår att kontrollerna ska dokumenteras beträffande grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen, vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen. Dokumentation ska ordnas på ett sådant sätt att det i efterhand lätt går att få fram uppgifterna.

I Polisens planeringsförutsättningar för 2014 behandlas inte inre utlänningskontroller. Rikspolisstyrelsen har dock i planeringsförutsättningarna för tidigare år pekat på att det är viktigt att polismyndigheterna har rutiner och säkerställer att alla polisanställda har nödvändig kompetens så att inre utlänningskontroll kan genomföras i det vardagliga polisarbetet.

## 2.2 Klagomål och anmälningar föranledda av inre utlänningskontroller

Av de inspekterade myndigheterna är det endast vid Polismyndigheten i Stockholms län som det uppges att det inkommer synpunkter eller klagomål rörande inre utlänningskontroll. Det uppges att flertalet avser uppträdandet i pass- och säkerhetskontroller på Arlanda och rör då främst inte polismyndighetens personal. Klagomålen har inte varit av den art att de lett till anmälningar mot polisanställda.

Inspektionsgruppen har kontaktat Internutredningsavdelningen vid RPS (IU) för att få uppgift om hur många anmälningar som riktats mot poliser med anledning av inre utlänningskontroller. Enligt avdelningens chef finns det inget sökbegrepp i IU:s register, med anknytning till utlänningslagstiftningen. Skälet är att det inte anses finnas något behov. Det går därför inte att söka fram sådana anmälningar. De senaste tre åren har det inkommit någon enstaka anmälan rörande utlänningslagstiftningen, ingen som specifikt avser inre utlänningskontroll och ingen utredning har inletts.

## 2.3 Riksdagens ombudsmän – JO

### 2.3.1 JO-beslut

JO har i ett ärende från 1980 (dnr 762-1980) behandlat förutsättningarna för och tillvägagångssättet vid inre utlänningskontroll. Bl.a. gjorde JO följande uttalande. *”Jag menar, att det är av utomordentlig vikt att polisen vid utlänningskontroll eftersträvar att på ett lugnt och hänsynsfullt sätt tydligt förklara vad saken gäller. Detta är särskilt viktigt om det kan befaras uppstå missförstånd av språklig art eller av andra skäl, som t.ex. kan ha att göra med utlännings erfarenheter av kontakt med polis i länder med annat politiskt klimat. [...] Jag vill i detta sammanhang gärna framhålla att enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning att hejda vederbörande på gatan och inleda utlänningskontroll.”*

### 2.3.2 JO-anmälningar

Inspektionsgruppen har begärt att få ta del av anmälningar inkomna till JO som rör inre utlänningskontroller. Handläggande byråchefen uppger att myndighetens register inte är uppbyggda för att

ta fram anmälningar under sökordet ”inre utlänningskontroller”, men att mycket få anmälningar har inkommit under de senaste åren som specifikt rör inre utlänningskontroller. I samband med uppmärksamheten i media kring REVA inkom ett antal anmälningar.

Regeringen gav 2009 Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården i uppdrag att effektivisera arbetet med att få personer som fått beslut om avvisning eller utvisning och som inte självmant följer beslutet, att lämna landet. En grundförutsättning skulle vara att verkställigheten genomfördes på ett rättssäkert sätt. Projektet fick, för att understryka detta, namnet REVA: rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete.

Grundtanken med REVA var att effektiviseringen skulle åstadkommas genom förändringar i administration, dokumentation, flöde och uppföljning, inom och mellan de berörda myndigheterna. Främst skulle REVA inrikta sig på att effektivisera den del av verkställighetsprocessen som sker efter att Migrationsverket har överlämnat ärendet till Polisen.

REVA innebar inte att polisen fick ökade befogenheter i sitt arbete med inre utlänningskontroller, syftet var inte heller att polisen skulle ändra arbets sätt vid kontrollerna.

REVA fick under 2013 stor uppmärksamhet i media, bland annat kopplades REVA ihop med att polisen utförde inre utlänningskontroller i Stockholms tunnelbana av personer som inte betalt sin resa. Av JO:s hemsida framgår vad gäller inre utlänningskontroller följande:

*”Till JO har det kommit in sammanlagt nio anmälningar mot Polismyndigheten i Stockholms län avseende inre utlänningskontroll, främst i tunnelbanan. Inte i någon av anmälningarna har anmälaren, såvitt framkommit, varit direkt berörd. I stället har det hänvisats till uppgifter i media och den allmänna samhällsdebatten.*

*Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger beslutade den 28 december 2012 respektive den 18 januari 2013 att skriva av två av anmälningarna.*

*Efter att ha granskat lagstiftningen och tagit del av den debatt som förevarit har chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura beslutat att inte vidta någon ytterligare åtgärd i anledning av vad som framkommit i övriga anmälningar. Ärendena mot Polismyndigheten i Stockholms län har därför skrivits av.”*

Förutom de ovan redovisade ärendena finns en anmälan från 2013 (Dnr 1501-2013) som avser *”agerande i strid med utlänningslagens bestämmelser samt föreskrifter om inre utlänningskontroll m.m.”*. Anmälan ledde inte till någon åtgärd från JO.

#### 2.4 Beslutsberedskapen vid Polismyndigheten i Skåne

Vid Polismyndigheten i Skåne finns en beslutsberedskap i utlänningsrätt som samtliga polismyndigheter utom Polismyndigheterna i Stockholms län, Gotland, Västra Götaland och Hallands län har anslutit sig till. Beslutsberedskapen fattar beslut i utlänningsärenden utanför kontorstid i de myndigheter som är anslutna och är också tillgänglig för frågor och stöd.



# lakttagelser

Det som redovisas i avsnitt 3.1 – 3.4 är uppgifter som framkommit vid samtal med företrädare för respektive polismyndighet.

## 3.1 Polismyndigheten i Jönköpings län

### 3.1.1 Allmänt

Gränspolissektionen är organiserad under länspolisensheten som i sin tur tillhör myndighetens operativa avdelning. Sektionen består av en chef, tillika beslutsfattare, fyra handläggare, en administratör om 50 procent samt fyra gränskontrollanter som har gränskontroll som tillikauppgift. Chefen för sektionen ingår inte i myndighetens operativa ledningsgrupp.

Myndigheten är sedan hösten 2012 ansluten till beslutsberedskapen vid Polismyndigheten i Skåne.

### 3.1.2 Ledning och styrning

I myndighetens verksamhetsplan för 2013 angavs som mål att antalet inre utlänningskontroller skulle öka jämfört med föregående år. Verksamheten var 2013 även målsatt i Gränspolissektionens handlingsplan och där angavs som mål att de inre utlänningskontrollerna skulle öka med fem procent jämfört med 2012. Ökningen blev ca tre procent. I verksamhetsplanen för 2014 finns inga mål för inre utlänningskontroller. Gränspolissektionens handlingsplan för 2014 anger att antalet inre utlänningskontroller bör öka jämfört med 2013. Inför varje ny årlig handlingsplan för Gränspolissektionen görs en utvärdering av genomförda inre utlänningskontroller.

Myndigheten har en tjänsteföreskrift som behandlar inre utlänningskontroller (Tjf 270). Den finns tillgänglig på Intrapolis. Tjänsteföreskriften är föremål för en översyn och en reviderad version finns hos chefsjuristen för granskning innan den ska faststäl-

las. Myndigheten har inga övriga styrdokument inom området.

Antalet inre utlänningskontroller redovisas till CGE en gång i månaden. Statistiken rörande de inre utlänningskontrollerna går igenom på ledningsnivå.

De inre utlänningskontrollerna registreras i händelserapporter (HR) med relationskoden R 209. Om kontrollerna föranleder fördjupad utredning registreras de i Polisens ärendehanteringssystem (Pär) med saknummer 273.

De flesta inre utlänningskontroller leder inte till någon ytterligare åtgärd. Myndighetens uppfattning är att detta beror på att få personer som saknar rätt att vistas i landet stannar i länet, de flyttar istället till storstadsområdena.

Myndigheten har ingen underrättelsestyrd verksamhet och arbetar inte aktivt med profilering när det gäller inre utlänningskontroller.

### 3.1.3 Kompetensutveckling och information

Det genomförs kontinuerligt utbildning i utlänningsfrågor av nya operatörer vid länskommunikationscentralen (KC-operatörer). Tidigare har nyanställda polisaspiranter fått en endagsutbildning i utlänningsrätt. Detta har dock inte skett de senaste två till tre åren. Under 2007 fick all personal i yttre tjänst utbildning i utlänningsrätt. Under 2013 stoppades utbildningen av ekonomiska skäl. Den utbildning som numera tillhandahålls är i form av information vid arbetsplatsträffar (APT). Fram till nu har receptionspersonalen, inre befälen, KC-operatörerna, personalen vid kriminalunderrättelsetjänsten och personalen vid kriminaljouren fått information vid APT.

För stöd vid inre utlänningskontroller vänder sig poliser i yttre tjänst i första hand till Gränspolis-

sektionen. Även KC-operatörerna ringer till sektionen för stöd. På nätter och helger vänder sig personalen till beslutsberedskapen vid Polismyndigheten i Skåne för stöd och beslut. Det har gått ut direktiv att inre befäl alternativt vakthavande befäl ska kontakta beslutsberedskapen, men numret är numera känt och det händer att patrullerna ringer själva.

### 3.1.4 Operativ verksamhet

Myndigheten försöker undvika att göra kontroller på känsliga platser såsom på sjukhus, skolor och i kyrkor. Det har hänt att kontroller genomförts på sjukhus i samband med utskrivning.

Polismyndigheten känner inte till att det skulle ha förekommit några anmälningar eller klagomål relaterade till inre utlänningskontroller.

### 3.1.5 Samarbete och samverkan

Gränspolissektionen samarbetar operativt med övrig polis endast vid särskilda insatser. Detta sker vid trafikkontroller två till fyra gånger per år samt vid andra kontroller, till exempel vid insatser mot spelklubbar, någon gång per år. Därtill genomför sektionen riktade insatser mot säsongförsäljningen av bär under sommaren. Vid de kontrollerna deltar poliser i yttre tjänst.

Gränspolissektionen genomför en del insatser mot restauranger tillsammans med Skatteverket. Dessa kontroller genomförs ofta utan bistånd av annan personal i myndigheten. Samverkan sker också med Försäkringskassan, Tullverket, Kronofogden, Migrationsverket och kommunernas alkoholhandläggare. Vid stora kontroller underrättas Migrationsverket på förhand. Migrationsverket hjälper till med slagningar i verkets IT-system WILMA vid de större kontrollerna.

## 3.2 Polismyndigheten i Södermanlands län

### 3.2.1 Allmänt

Polismyndigheten genomförde under 2010 en översyn av gränspolisverksamheten som ledde till ett förändrat uppdrag samt en ny organisationsstruktur. Gränspolisenheten är idag en myndighetsgemensam enhet och ingår i den operativa avdelningen. Enheten är uppdelad i en gränskontrollsektion och en sektion för verkställigheter. Genom chefen är enheten repre-

senterad i myndighetens operativa ledningsgrupp. Vid enheten arbetar 54 personer, varav fyra beslutsfattare av vilka tre är jurister.

Inom myndighetens verksamhetsområde ligger Stockholm Skavsta Airport. Flygplatsen har endast internationell trafik, inom och utom Schengen. Under 2013 hade flygplatsen drygt 2 miljoner passagerare.

Sedan våren 2013 är myndigheten ansluten till beslutsberedskapen vid Polismyndigheten i Skåne.

### 3.2.2 Ledning och styrning

I myndighetens verksamhetsplan för 2014 anges när det gäller inre utlänningskontroller följande. ”*De inre utlänningskontrollerna syftar till att hitta utländska medborgare som vistas eller arbetar i landet utan att ha pass eller erforderliga tillstånd, men också att spana efter personer för vilka det föreligger ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas. Kontrollerna ska genomföras i hela länet och vara en naturlig del i det vardagliga polisarbetet. Ett framgångsrikt arbete med inre utlänningskontroller kräver att personalen har nödvändig kompetens för uppgiften.*”

Polisområden och enheter sätter upp egna mål för inre utlänningskontroller. Målen föredras i myndighetens operativa ledningsgrupp (OLG) och redovisas i applikationen för Polisens underrättelsemodell (PUM-A). Polismyndigheten har kvantitativa mål, medan man inom Gränspolisenheten också har kvalitativa mål.

Myndigheten har ingen tjänsteföreskrift som reglerar inre utlänningskontroller, men skriftliga riktlinjer som har tagits fram av Gränspolisenheten. Riktlinjerna anvisar hur de inre utlänningskontrollerna ska genomföras. Därtill används en särskild blankett ”Inre utlänningskontroll” för redovisning av kontrollerna. Dokumenten finns tillgängliga på Intrapolis.

De inre utlänningskontrollerna dokumenteras i HR med relationskoden R 209. Samtliga kontroller diarieförs även i Pär. HR-redovisningen är summarisk, men den är viktig för att länskommunikationscentralen ska ha kontroll över den operativa verksamheten samt för att man ska kunna gå tillbaka och se vilken patrull som varit på plats och vilka åtgärder som vidtagits. Att myndigheten ställer krav på ytterligare dokumentation motiveras ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Den rapporterade polismannen ska själv



fylla i blanketten och skriva under den. Detta ska leda till färre missuppfattningar och feltolkningar om kontrollens syfte, åtgärd och resultat. Blanketten innehåller just de uppgifter som behövs för att upprätthålla rättssäkerheten, vilket inte finns på samma sätt i HR-systemet.

Genomförda inre utlänningskontroller följs upp vid möten i myndighetens operativa ledningsgrupp varje månad där respektive polisområde och enhet får rapportera antalet kontroller.

Det sker en månadsvis redovisning av antalet genomförda inre utlänningskontroller till CGE.

Myndigheten arbetar aktivt med profilering på Skavsta flygplats och har gjort så sedan 2007. Profilerna grundar sig på underrättelsearbete och tas fram i samråd med Kriminalunderrättelseenheten. Gränspolisenheten har ett s.k. PUM-möte var sjätte vecka. Där beslutas bl.a. vilka profiler som kontrollerna ska fokuseras på. För närvarande är två profiler aktuella. Profilerna beskrivs vara ”ett hjälpmedel i selekteringen av personer som vistas på Skavsta flygplats och som kan bli aktuella för inre utlänningskontroller.” Den ena profilen anger följande typer av rekvisit (De specifika rekvisit som anges i profilen har här utelämnats av sekretesskäl.): företrädesvis ett kön, med ursprung i ett specifikt land, med viss, traditionell utsmyckning, reser med samma sorts resehandling utfärdade av vissa preciserade länder och ett vanligt förekommande resmönster. Den andra profilen bygger på samma slags redovisning, med undantag att här inte finns angivet någon ”traditionell utsmyckning”.

### 3.2.3 Kompetensutveckling och information

Samtlig personal vid myndigheten har ålagts att genomföra den av Rikspolisstyrelsen tillhandahållna interaktiva utbildningen i yttre och inre utlänningskontroll. Utfallet har följts upp i OLG under 2012 och 2013.

Under 2011 och 2012, som en följd av att FAP 273-1 reviderats, genomfördes en särskild utbildningsinsats om ca 3 timmar. Utbildningen hölls av myndighetens instruktör i utlänningsrätt och riktade sig till samtliga poliser i yttre tjänst och utredare. Vid samma tidpunkt genomfördes även en utbildning om fyra veckors teori och praktik inom Gränspolisenheten för myndighetens samtliga nyanställda polisassisten-

ter. Numera får nyanställda polisassistenter samma utbildning som övrig personal, samt möjlighet att besöka gränsenheten någon dag för närmare information om utlänningslagstiftningen. En tvådagars utbildning i utlänningsrätt genomförs kontinuerligt för ny personal vid länskommunikationscentralen samt med de medarbetare i myndigheten som deltar i det s.k. inspektörsprogrammet. Alla som börjar på Gränspolisenheten får nio veckors grundutbildning. Polisområden och enheter får påtala utbildningsbehov i OLG. Gränspolisenheten står konstant till myndighetens förfogande för utbildning.

Vid behov av stöd vänder sig poliser i yttre tjänst i första hand till Gränspolisenheten, mellan kl. 05.30 och 24.00 finns gränsbefälet tillgängligt. Övrig tid hänvisas till beslutsberedskapen vid Polismyndigheten i Skåne för stöd och beslut.

### 3.2.4 Operativ verksamhet

Myndigheten genomför inga inre utlänningskontroller på skolor, sjukhus eller i kyrkor.

Det uppges ha inkommit en anmälan om inre utlänningskontroll med anledning av en fördjupad kontroll under 2013. Anmälan ledde inte till något. Myndigheten känner inte till att det skulle ha förekommit några ytterligare anmälningar i samband med inre utlänningskontroller. (Det finns en redovisning av inkomna anmälningar tidigare i inspektionsrapporten och enligt chefen för IU har ingen anmälan inkommit till avdelningen.)

Tidigare har italienska myndigheter ifrågasatt kontrollerna av passagerare vid vissa ankommande flyg. Efter information ansåg de italienska myndigheterna sig nöjda.

### 3.2.5 Samarbete och samverkan

Gränspolisenheten samarbetar med övrig polis vid planerade insatser såsom arbetsplatskontroller och trafikkontroller. Samverkan sker med Skatteverket, Migrationsverket, Kriminalvården och Svenska Kyrkan samt med ideella organisationer, såsom Röda korset.

## 3.3 Polismyndigheten i Västmanlands län

### 3.3.1 Allmänt

Gränspolissektionen är organisatoriskt placerad under den operativa chefen. Sektionen består av 17 medarbetare och en chef. Huvuduppgifterna för sektionen är kontroll av utländska besättningsmän i hamnarna, flygplatskontroller på Stockholm Västerås flygplats samt verkställighetsärenden. Sektionens fokus är på verkställighetsärenden, inre utlänningskontroller görs inte annat än vid andra särskilda insatser, t.ex. arbetsplatskontroller. Sektionen har inga rörliga grupper. Den största delen av de inre utlänningskontrollerna sker i linjeverksamheten.

Myndigheten är ansluten till beslutsberedskapen vid Polismyndigheten i Skåne.

### 3.3.2 Ledning och styrning

Verksamheten med inre utlänningskontroller är numera inte målsatt, tidigare var den målsatt i verksamhetsplanen.

Myndigheten har ingen tjänsteföreskrift som behandlar inre utlänningskontroller. De handböcker som används är dels den SIS-manual som tagits fram nationellt, dels en folder angående inre utlänningskontroll som framställts i samarbete med angränsande polismyndigheter. Både manualen och foldern har delats ut till all personal i yttre tjänst.

De inre utlänningskontrollerna redovisas i HR med relationskoden R 209. Om ärendena föranleder vidare utredning registreras de i Pär med saknummer 273. Det är endast Gränspolissektionen som registrerar 273 -ärenden i Pär.

Statistik rörande antalet inre utlänningskontroller skickas månadsvis till CGE.

Gränspolissektionen och kriminalunderrättelsetjänsten deltar i en operativ beredningsgrupp som är ett förberedande möte för OLG. Ärenden som initierats på länskommunikationscentralen rapporteras till Gränspolissektionen. Det bedrivs inte någon underrättelseverksamhet vid sektionen och man arbetar inte underrättelsebaserat med inre utlänningskontroller. Sektionen får kännedom om de tips som rör utlänningsärenden som kommer in till kriminalunderrättelsetjänsten. Myndigheten har inga planer på att använda tipsen som kommer till kriminalunderrättelsetjänsten, uppgifterna i HR eller i

ärendena i Pär till profilering. Den enda användningen för närvarande är att försöka hitta ”hot spots” för inre utlänningskontroll.

### 3.3.3 Kompetensutveckling och information

Varje år görs en inventering av utbildningsbehovet. Vid OLG-möten beslutas vilka utbildningar som ska prioriteras och genomföras. Under 2010 och 2012 genomfördes utbildningsinsatser om utlänningslagstiftningen för all yttre personal. Utbildningen omfattade sammanlagt fyra timmar. I utbildningen ingick moment om inre utlänningskontroll. De som deltagit i utbildningen fick en folder i benficksformat till stöd i arbetet. Foldern har nu även spridits till närpolisområdena. Gränskontrolltjänstemännen går en utbildning om 7-9 veckor. Även Gränspolissektionens personal har genomgått utbildningen.

Vid utbildningen 2012 delades FAP 273-1, SIS-manualen, viseringsfrihetslistan samt lagtext ut till samtliga deltagare.

Poliser i yttre tjänst ringer till vakthavande befäl för råd och stöd. Om vakthavande befälet inte kan svara kontaktas Gränspolissektionen under dagtid och utanför kontorstid kontaktas beslutsberedskapen vid Polismyndigheten i Skåne. Kriminaljouren tar kontakt direkt med Skånejouren. Även polispatrullerna har telefonkontakt med Skånejouren när de ska fylla i blanketter.

### 3.3.4 Operativ verksamhet

Myndigheten gör i normalfallet inga kontroller på skolor, sjukhus och i kyrkor. Det har hänt att kontroller gjorts på sjukhus. Kontrollerna har då skett i samband med utskrivning.

Det har inte förekommit några klagomål eller anmälningar såvitt myndigheten känner till. Enligt myndighetens mening beror det på att flertalet kontroller är initierade på andra grunder än som ett utlänningsärende och den som kontrolleras är därför inte medveten om att det även sker en inre utlänningskontroll.

### 3.3.5 Samarbete och samverkan

Gränspolissektionen deltog i slutet av 2013 vid en trafikkontroll på E18 med Trafikenheten. Sektionen har tidigare inte varit med vid särskilt många insatser, men nu planeras att sektionen ska vara med i större utsträckning vid insatser.

Under 2013 samverkade Gränspolissektionen och närpolisområdena med kommunen vid kontroller enligt alkohollagen. Sektionen och närpolisområdena samverkade också med Skatteverket vid arbetsplatskontroller samt med Kronofogden.

### 3.4 Polismyndigheten i Stockholms län

#### 3.4.1 Allmänt

Gränspolisavdelningen ansvarar för gränskontroll och utlänningsrelaterade frågor vid myndigheten. Avdelningen har ca 450 medarbetare. Vid avdelningen finns en underrättelsesektion, en rörlig kontrollsektion, en flygplatsenhet, en utredningsenhet samt en administrativ enhet. Chefen för Gränspolisavdelningen har funktionsansvaret för inre utlänningskontroller vid polismyndigheten.

#### 3.4.2 Ledning och styrning

De inre utlänningskontrollerna är målsatta i verksamhetsplanen. Myndigheten har ett mål om 9 100 inre utlänningskontroller för 2014, varav Gränspolisavdelningens är 5 100 kontroller. Myndigheten genomför mellan 12 000 och 13 000 inre utlänningskontroller per år.

Målen för verksamheten följs upp månadsvis i myndighetens operativa ledningsgrupp (MOLG) där distriktens och avdelningarnas resultat redovisas samt även i avdelningens OLG.

Myndigheten har en tjänsteföreskrift om handläggning av utlänningsärenden som bland annat inkluderar inre utlänningskontroller. Tjänsteföreskriften var föremål för revidering 2013.

Gränspolisavdelningen har tagit fram ett dokument benämnt "Förstahandsåtgärder i utlänningsärenden", som är normgivande för den initiala handläggningen. I dokumentet anges hur poliserna ska agera i samband med ingripanden i utlänningsärenden, hur omhändertaganden ska dokumenteras, hur förhör ska skrivas samt hur överlämnande av initialt färdiga ärenden till Gränspolisavdelningen ska ske. Myndigheten har också tagit fram en lathund av benficksformat med förstahandsåtgärder och telefonnummer.

Det finns länkar till myndighetens riktlinjer och rutiner på Intrapolis.

Inre utlänningskontroller redovisas i HR med rela-

tionskoden R 209 samt med grunden för kontrollen. Vid "träff" (träff kan vara överlämnande till Migrationsverket, verkställighet eller annan åtgärd) skrivs en promemoria. Vid Gränspolisavdelningen används dessutom en särskild blankett vid större insatser, till exempel arbetsplatskontroller. Blanketten har även delats ut i distriktet till dem som vill ha den.

Statistik redovisas månadsvis till CGE.

Uppgifterna i redovisningen av inre utlänningskontroller används på så sätt att insatser kan riktas mot sektorer, t.ex. branscher, där man tidigare fått träff.

Myndigheten arbetar underrättelsebaserat vid hamnarna och flygplatserna. Det görs underrättelsebaserade profileringar på individer och samhällna grupper. Många inre utlänningskontroller har dock andra, mer händelsestyrda, ingångar såsom förar- och fordonskontroller, arbetsplatskontroller och brott. Vid förarkontroller kontrolleras regelmässigt även passagerare om förutsättningar för kontroll föreligger.

#### 3.4.3 Kompetensutveckling och information

Gränspolisavdelningen ansvarar för samtliga kompetensutvecklingsinsatser inom området utlänningsärenden och således även för inre utlänningskontroller. Mellan 2007 och 2011 genomfördes årligen grundutbildning under en heldag. Efter att den reviderade FAP 273-1 trädde i kraft 2011 beslutades att utbildningsinsatserna skulle utökas till två utbildningsinsatser, en heldags grundutbildning som vänder sig till samtliga poliser och därefter en halvdags vidareutbildning. Utbildningen är anpassad för dem utan bakgrundskunskap. Kursplanen för utbildningarna finns i PUM-A. Det genomförs cirka 25 utbildningar per år. Myndigheten följer upp i vilken omfattning distriktens personal genomgår utbildningarna. Det finns annan utbildning för Gränspolisavdelningens personal.

För råd och stöd kontaktar poliser i yttre tjänst Gränspolisavdelningens jourgrupp, länskommunikationscentralen och det egna stationsbefälet. Under icke-kontorstid svarar länskommunikationscentralen och stationsbefälet på frågor. Sedan hösten 2013 är stationsbefälet på Arlanda föredragande för beslutsfattare i utlänningsärenden. Våren 2014 gick Polismyndigheterna i Stockholms län och Västra Göta-

land samman om en gemensam beslutsfattarjour i utlänningsärenden.

#### 3.4.4 Operativ verksamhet

När poliser i yttre tjänst genomför inre utlänningskontroller är grunden till allt övervägande del ”annan särskild anledning”. När Gränspolisavdelningens personal genomför kontroller är grunden nästan utan undantag ”grundad anledning” och kontrollen bygger på t.ex. underrättelseunderlag eller passagerarlistor.

Myndigheten har anvisningar om att personer som varit omhändertagna för berusning och enligt polislagen, ska kontrolleras före frisläppandet. Även i samband med häktningsförhandling ska kontroll göras.

Myndigheten gör i normalfallet inte kontroller på skolor, sjukhus och i kyrkor. Det har hänt att personer hämtats på sjukhus, men då har man haft kontakt med sjukhuset innan. Det har då inte varit fråga om inre utlänningskontroll utan en del av verkställigheten. Vid ett tillfälle ockuperade etiopier församlingshemmet tillhörande Gustaf Adolf kyrka. När de efter en månad begärdes avhysta av församlingen, genomfördes inre utlänningskontroller i samband med avhysningen.

Den senaste tiden har det, såvitt är känt, lämnats in sammanlagt nio anmälningar till JO. De var föranledda av uppmärksamheten i media kring REVA och biljettkontroller i tunnelbanan. Anmälningarna ledde inte till åtgärder från JO. Det görs även polis-anmälningar lite då och då, ingen har dock lett till åtgärder från IU. Det framkommer också synpunkter och klagomål och då främst på uppträdandet i pass- och säkerhetskontroller. Synpunkterna rör inte främst polismyndighetens personal utan all personal på flygplatsen. Förra våren kom det in två klagomål till polismyndigheten, som hade samband med REVA.

#### 3.4.5 Samarbete och samverkan

Gränspolisavdelningen medverkar regelmässigt i kommenderingar i myndigheten, till exempel vid insatser den 6 november.

Samverkan sker med bl.a. Skatteverket vid arbetsplatskontroller.

### 3.5 Samtal med yttre befäl i de inspekterade myndigheterna

Inspektionsgruppen har samtalat om inre utlänningskontroller med ett yttre befäl från vardera av de inspekterade polismyndigheterna. I allt väsentligt har de framfört likartade synpunkter och vi har valt att nedan redovisa deras synpunkter samlat.

Den allt övervägande mängden inre utlänningskontroller görs i samband med förar- och fordonskontroller och då när föraren visar upp ett utländskt körkort. Det har vid enstaka tillfällen förekommit planerade kontroller, med särskild inriktning på utlandsregistrerade fordon och även då i form av förarkontroller.

Avrapportering av de inre utlänningskontrollerna sker med hjälp av operatör vid länskommunikationscentral. Poliser i yttre tjänst behöver endast uppge att de gjort en kontroll, så sköter KC-operatörer registerslagningar och upprättar HR med relationskod R 209. Yttre befälet i Södermanlands län uppger att han, förutom att rapportera kontrollen genom KC-operatör, också fyller i en blankett.

Yttre befälen uppger att flertalet poliser i yttre tjänst inte har kunskap om vilka register, (SIS, WILMA, m.fl.) som operatörer gör slagningar i.

Flertalet yttre befäl uppger att den utbildning de fått i utlänningsrätt ligger långt tillbaka i tiden, till exempel uppger en: ”fick en halvdags utbildning i utlänningsfrågor vid myndigheten under aspiranttiden”. Därefter har de fått kortare information vid APT eller annat tillfälle. Samtliga efterfrågar mer utbildning och information, inte specifikt om inre utlänningskontroller, utan hela utlänningslagstiftningen, som uppfattas som krånglig och svåröverskådlig.

Yttre befälen uppger att de känner sig trygga med att hantera utlänningsärenden som de stöter på i sin dagliga verksamhet, inklusive att göra inre utlänningskontroller och detta trots att den utbildning de fått kan synas kort och avlägsen. Skälet är att samtliga har ett nätverk av kunniga kollegor de kan vända sig till för att få hjälp. Det kan vara vakthavande befäl vid länskommunikationscentralen, befäl vid gränspolisenhet, (.”väldigt beroende av gränspolisbefälet”). Ett yttre befäl uppger följande. ”Jag använder personliga kontakter när jag behöver hjälp. Det borde gå ut information till poliser i yttre tjänst vart de ska vända sig för hjälp.” En annan uttrycker sig så här. ”Jag har skaffat kunskap genom kollegor

och genom gränspolisens handläggare. Det är mycket upp till en själv att skaffa kunskap. Det finns många inom myndigheten med stor kunskap inom området som man kan fråga. Aldrig några problem att fråga”.

Två av de yttre befälen uppger att de vänder sig utanför den egna myndigheten för att få hjälp, dels till ”en RÖK-grupp i Stockholm” och dels till ”Gränspolisen på Arlanda”.

Inget av de yttre befälen nämnde Skånejourens verksamhet.

### 3.6 Granskning av händelserapporter (HR)

Enligt Rikspolisstyrelsens direktiv ska genomförda inre utlänningskontroller dokumenteras. Bestämmelsen återfinns i 6 § första stycket, FAP 273-1, som anger att ” En inre utlänningskontroll ska dokumenteras beträffande grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen, vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen. Dokumentation ska ordnas på ett sådant sätt att det i efterhand lätt går att få fram uppgifterna.”

Inspektionsgruppen har undersökt i vad mån myndigheternas redovisningar uppfyller kraven i bestämmelsen. Eftersom en stor andel av de inre utlänningskontrollerna utförs i den yttre verksamheten och redovisas i HR med relationskoden R 209 har gruppen valt att granska och analysera dessa. Det har självfallet inte varit möjligt att gå genom samtliga redovisningar och gruppen har därför begärt att få ta del av HR redovisade den 17:e i varje månad under förra kalenderåret. Sammanlagt har 177 HR granskats. Antalet HR är enligt gruppens mening tillräckligt stort för att se tydliga tendenser.

Analyserna visar att redovisningen i HR genomgående brister i ett avseende och det är att grunden för att inre utlänningskontroll utförts inte redovisas. Det går då heller inte att i efterhand kontrollera om det funnits grund för att utföra den inre utlänningskontrollen.

Det kan konstateras att den allt övervägande situationen där inre utlänningskontroll genomförs är i samband med en fordons- och förarkontroll. De flesta som kontrolleras är förare, men även passagerare kontrolleras. I flertalet HR framgår inte om den som kontrollerats var förare eller passagerare. I de HR som anger att fler än en person kontrollerats redovisas mestadels att de kontrollerade är utländska medborgare med samma nationalitet och dessutom

att de åker i utlandsregistrerade fordon.

Av de 177 HR som har granskats saknas i 20 dessutom uppgift om vem som har kontrollerats. I Västmanlands län, där 14 HR granskats, noterades inte denna brist i redovisningen.

### 3.7 Rådet för invandrardialog i Angered

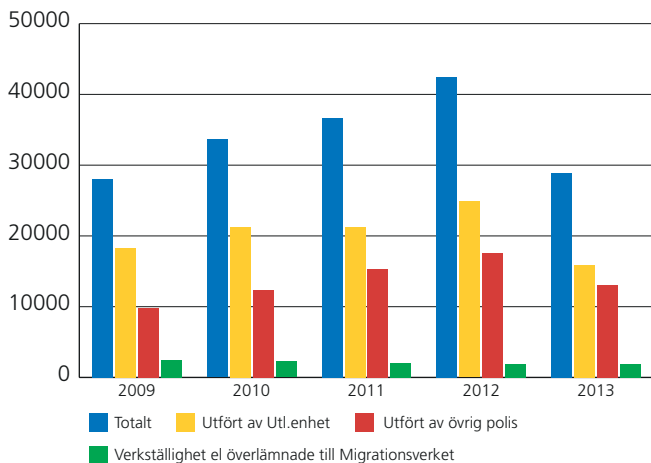
Det finns en risk att de personer som anser att de utsatts för inre utlänningskontroller, som inte uppfyller kraven för när en kontroll får ske eller anser sig kränkta i anledning av kontrollen inte anmäler det. Skälen kan vara många, det kan saknas kännedom om rätten att anmäla eller klaga, den som utsatts har inte tillräckliga kunskaper i svenska, kulturella skillnader, m.m. I syfte att försöka komma bakom dessa förhållanden har inspektionsgruppen, genom Johnny Calvin, besökt ”Rådet för invandrardialog i Angered”. Angered är en stadsdel i nordöstra Göteborg där det bor ungefär 50 000 personer, varav ungefär hälften är födda i ett annat land än Sverige. Rådet, som inrättades vid årsskiftet, är ett samverkansorgan mellan företrädare för invandrare som bor eller arbetar i Angered och polisområde Storgöteborg. Vid mötet deltog nio personer ur rådet, vilka representerade olika invandrargrupper, av dessa arbetar en med ungdomar och en inom socialtjänsten. Enligt polisområdets ”kontaktpolis” har samtliga god social förankring i området.

På fråga om de vid något tillfälle stoppats på allmän plats och tillfrågats av polis om sin nationalitet, sin rätt att vistas i landet, sin identitet, eller varit med om en liknande situation, uppgav samtliga att det aldrig förekommit. De hade heller inte hört någon annan nämna det. Den deltagare som arbetade med ungdomar framhöll särskilt att hon träffar ”jättemånga ungdomar” och ingen av dem har berättat om en sådan händelse. Däremot har de blivit stoppade av polis när de till exempel kört moped och då tillfrågats om sin identitet.

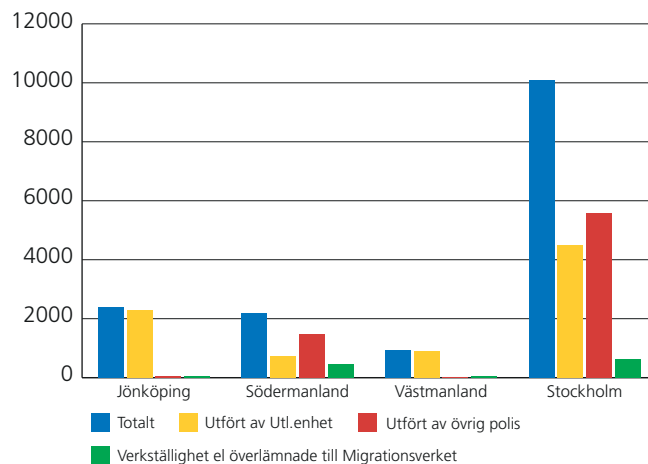
Flera av de övriga deltagarna berättade om händelser, som inte varit av karaktären inre utlänningskontroll, men där de ansåg att polisen uppträtt kränkande. Bland annat berättades om en bekant som i samband med en trafikolycka av en polis fått kommentarer om sina dyra skor. Trots att händelsen inträffat för många år sedan uppgavs den fortfarande väcka negativa känslor hos den drabbade och hans familj.

### 3.8 Statistik

Inre utlänningskontroller, nationellt



Inre utlänningskontroller vid de inspekterade myndigheterna, 2013



Som förtydligande till redovisningen ovan kan nämnas att andelen inre utlänningskontroller som leder till åtgärd i form av verkställighet eller överlämnande till Migrationsverket, av totala antalet kontroller, skiljer sig avsevärt mellan de inspekterade myndigheterna. Polismyndigheten i Jönköping redovisar 2013 12 sådana ärenden av totalt 2391, Polismyndigheten i Södermanland 441 av 2199, Polismyndigheten i Västmanland 4 av 917 och Polismyndigheten i Stockholm 620 av 10080, således en spridning mellan försumbar procent till 20 procent. Resultatet återspeglar respektive myndighets organisation och de resurser som avsatts. Polismyndigheterna i Södermanland och Stockholm har avsatt väsentligt mer resurser till gränspolisverksamhet än Jönköping och Västmanland.

# Bedömningar

## 4.1 Ledning och styrning

De myndigheter som inspekterats har valt olika sätt att leda och styra arbetet med inre utlänningskontroller. Polismyndigheten i Stockholms län har beslutat om mål medan polismyndigheterna i Jönköpings och Södermanlands län har överlämnat till gränspolisen och övriga enheter att själva sätta upp mål. Polismyndigheten i Västmanland har inte beslutat om kvantitativa mål för inre utlänningskontroller.

Vid genomgången av myndigheternas verksamheter framkommer en tydlig bild av att de inre utlänningskontrollerna genomförs antingen av medarbetare vid gränspolisen eller av polis i yttre tjänst. De inre utlänningskontrollerna som utförs av polis i yttre tjänst är i praktiken till allt övervägande delen händelsestyrda och en produkt av aktiviteter som har andra utgångspunkter än inre utlänningskontroll. Merparten sker vid förar- och fordonskontroller, som har trafiknykterhet och trafiksäkerhet som mål. En del av kontrollerna, som riktats mot utlandsregistrerade fordon synes dessutom ha som syfte att hitta personer som begår brott i landet, där förar- och fordonskontrollen blir en ingång till att gå vidare med en personkontroll och vid misstanke, kunna göra husrannsakan i fordonet ("tvångsmedelssökande åtgärder").

Myndigheterna som har ställt upp mål för de inre utlänningskontrollerna redovisar fler genomförda kontroller. Normalt brukar aktiviteter som målsätts i kvantitativa mått ha en större tendens att verkligen genomföras, särskilt om de kvantitativa målen också följs upp löpande. CGE begär in uppgifter om antalet utförda inre utlänningskontroller månadsvis. Det borde därmed inte innebära något större merarbete att besluta om och följa upp kvantitativa mål för de inre utlänningskontrollerna.

Mot denna bakgrund kan det vara rimligt att polismyndigheterna ställer upp kvantitativa mål för de inre utlänningskontrollerna för Gränspolisenheter, som bedriver planlagd och underrättelsebaserad verksamhet.

## 4.2 Informationskravet

Vid inspektionen i Västmanlands län anger myndigheten att det inte förekommit några klagomål eller anmälningar såvitt myndigheten känner till och att skälet är att många kontroller är initierade på andra grunder än som ett utlänningsärende och att den som kontrolleras är inte medveten om att det även sker en inre utlänningskontroll.

Inspektionsgruppen delar myndighetens uppfattning att flertalet kontroller som genomförs i yttre verksamhet övergår från att ha ett syfte, till exempel fordons- och förarkontroll till en inre utlänningskontroll utan att utlänningskontrollen uppmärksammar att en sådan kontroll genomförs. Den enda ytterligare åtgärd som normalt vidtas är en begäran om registerslagning i SIS. Intrånget i den personliga integriteten är minimal, om kontrollen inte leder till ytterligare åtgärder enligt 9 kap 9 § utlänningslagen.

Enligt 2 § FAP 273-1 ska dock "utlänningskontrollen informeras om skälen för och syftet med kontrollen". Även JO betonar, i det tidigare redovisade ärendet från 1980, vikten av att den som kontrolleras informeras.

Inspektionsgruppen tolkar bestämmelsen i FAP:en så att även om det ursprungliga syftet med kontrollen var en annan än inre utlänningskontroll, övergår den i vart fall i och med begäran om registerslagning till att bli en inre utlänningskontroll och bestämmelsen om information till den som kontrolleras blir tillämplig. Inspektionsgruppen anser att FAP:ens bestämmelse om information bör förtydligas. För ytterligare

tydlighet bör ”utläningen” bytas ut mot ”den som kontrolleras”, för att undanröja tveksamheten om att även den som befunnits inte vara ”utläning” ska informeras om att vederbörande varit föremål för kontroll, med de möjligheter till att framföra klagomål som det ger.

#### 4.3 Dokumentationskravet

Dokumentation av inre utlänningskontroll ska enligt 6 § FAP 273-1 ordnas så att det i efterhand ”lätt går att få fram uppgifterna”. Redovisningen har som syfte att vara underlag vid klagomål och anmälningar mot utförda kontroller.

Det har framlagts förslag om en för samtliga polismyndigheter gemensam blankett för dokumentation av inre utlänningskontroller. Förslaget har ännu inte lett till åtgärder.

De inspekterade myndigheterna har olika rutiner för redovisning av utförda inre utlänningskontroller. Polismyndigheterna i Jönköpings och Västmanlands län redovisar i HR med relationskoden R 209. I Stockholm används en särskild blankett i första hand av Gränspolisen. Om kontrollerna föranleder fördjupad utredning registreras de i Pär. Även Gränspolisen i Västmanlands län använder en särskild blankett.

Polismyndigheten i Södermanlands län dokumenterar kontrollerna i HR och samtliga kontroller dokumenteras dessutom i Pär. Dokumentationen i HR är till för den operativa ledningen och redovisningen på särskild blankett i Pär ska trygga rätts säkerheten genom att kontrollerande polisman själv fyller i nödvändiga uppgifter. Inspektionsgruppen finner samma brister i dokumentationen i HR vid polismyndigheten i Södermanland som i myndigheterna i Jönköping och Stockholm. I vad mån det förekommer brister i dokumentationen i de särskilda blanketterna har inte undersökts. Oavsett vilket innebär dubbel dokumentation dubbelarbete och sådant arbete bör undvikas.

Däremot bör de brister som inspektionsgruppen funnit i händelserapporterna påtalas. De två genomgående bristerna i dokumentationskravet som inspektionsgruppen funnit, att grunden för kontrollen inte redovisas och i en del av redovisningarna inte heller identiteten på den som kontrollerats, är i sig allvarligt. Beträffande grunden för kontrollen kan man i de flesta fall av situationen dra slutsatser om varför

kontrollen genomförts, den allt övervägande delen av kontrollerna är, som tidigare noterats, förar- och fordonskontroller. Det finns dock redovisningar, där det inte går att dra sådana slutsatser.

För att underlätta för operatörer vid länskommunikationscentralerna bör Rikspolisstyrelsen utreda möjligheten till ett dokumentationsstöd i STORM, som automatiskt påminner om kraven, när relationskoden R 209 används.

Rikspolisstyrelsen bör erinra samtliga polismyndigheter om dokumentationskraven och då särskilt framhålla vikten av att dokumentationen i händelserapporterna görs på ett korrekt sätt.

#### 4.4 Utbildning och kompetensutveckling

Samtliga granskade polismyndigheter uppger att de genomför utbildning och kompetensutveckling rörande utlänningsrätt, inkluderande reglerna för inre utlänningskontroll, för personal i yttre tjänst. Genomgående är att utbildningsinsatserna var större för ett antal år sedan. Numera lämnas främst information om nyheter inom utlänningslagstiftningen vid arbetsplatsträffar. Tillgången till hjälpmedel varierar, Polismyndigheten i Västmanlands län anger att de poliser som genomgått utbildning fått en mängd referensmaterial såsom en utskrift av utlänningslagen och förordningen samt en lathund i benficksformat, medan andra myndigheter inte delar ut något material.

Inspektionsgruppen anser att utbildning och kompetensutveckling till stor del hänger samman med de funktioner för råd och stöd som myndigheterna tillhandahåller. Utlänningslagstiftningen är omfattande och i många fall komplicerad. Den är också föremål för snabbare förändringar än merparten av den lagstiftning som en polis i yttre tjänst normalt tillämpar. Ett exempel är reglerna för viseringsfrihet, som är nödvändiga att känna till vid en inre utlänningskontroll och som fortlöpande ändras. Polismyndigheterna kan välja endera av två vägar för att poliser ska kunna genomföra inre utlänningskontroller på ett rättssäkert sätt. Den ena är genom så gedigna utbildningsinsatser att poliser själva kan hålla sig uppdaterade om det regelverk som gäller. Den vägen har myndigheterna valt när det gäller medarbetare vid gränspolisen. Den andra vägen är att ge en övergripande information och därutöver tillhandahålla



stödfunktioner som har nödvändiga detaljkunskaper. Den vägen har samtliga inspekterade myndigheter valt för poliser i yttre tjänst. Kombinationen är kostnadseffektiv och synes fungera väl.

#### 4.5 Referensmaterial

Den som idag söker på Intrapolis efter ”utlänningsärenden” kommer till en sida med en stor mängd information riktad till den som arbetar med utlänningsärenden, såsom en rad handböcker för gränskontroll. Där finns dessutom en länk till Polismyndigheten i Stockholms ”Instruktion för dokumentation av inre utlänningskontroll”.

Med hjälp av sökordet ”inre utlänningskontroll” kan man bland annat hitta en handbok i inre utlänningskontroll framtagen av Polismyndigheten i Västra Götaland. Det förefaller mindre effektivt och inte helt rättssäkert att det är varje enskild polismyndighets ansvar att tillhandahålla referensmaterial och uppdatera det.

Mot bakgrund av att utlänningslagstiftningen ständigt förändras, behöver även handböcker, lathundar och annat referensmaterial uppdateras. Inspektionsgruppen föreslår därför att Rikspolisstyrelsen tillhandahåller och uppdaterar ett referensmaterial att användas vid inre utlänningskontroller och då främst av poliser i yttre tjänst. Materialet kan lämpligen finnas på Intrapolis.

Av naturliga skäl innehåller handboken och instruktionen hänvisningar som är specifika för respektive myndighet. Dessa båda publikationer kompletterar varandra och de skulle tjäna som utgångspunkt för vad som kan ingå i ett nationellt referensmaterial.

#### 4.6 Vägen till råd och stöd

Med undantag för Polismyndigheten i Stockholms län framkommer vid samtalen med företrädare för myndigheterna och de yttre befälen att de delvis har olika bilder av hur hjälp och stöd till poliser i yttre tjänst är organiserad. De yttre befälen anger att rutinerna som myndigheterna anvisat inte är i alla delar kända av medarbetarna. Dessutom uppger de att det förekommer egna initiativ och egna nätverk för råd och stöd. Kännedomen om Skånejouren och vilken uppgift den har förefaller inte heller vara i alla delar spridd. Trots detta uppger de yttre befälen att de inte har problem med att själva leta upp det stöd de anser

sig behöva. De känner sig trygga med den hjälp de själva initierar.

Det är enligt inspektionsgruppens uppfattning inte tillfredsställande att de anvisningar om hjälp och stöd till yttre personal som myndigheterna tagit fram inte är till alla delar kända och tillämpade. Det kan inte vara effektivt att de yttre befälen bygger egna nätverk för råd och stöd och det finns dessutom en risk att tolkningarna blir olika. Viktigast anser inspektionsgruppen det vara att myndigheterna inte kan ta sitt ansvar för kvaliteten i stödfunktionerna om de inte är kända och tillämpas av medarbetarna. De stödfunktioner myndigheterna tillhandahåller måste hålla en så hög kvalitet och tillgänglighet att de konkurrerar ut de egna nätverken.

Inspektionsgruppen anser att polismyndigheterna bör ge ut mycket tydliga anvisningar för hur råd och stöd till yttre personal är organiserad. Detsamma bör gälla beslutsfunktionerna, även om bilden i detta avseende inte är lika splittrad.

#### 4.7 Etnicitet, nationalitet och rättssäkerhet

##### 4.7.1 Bakgrund

För en verksamhet som den inre utlänningskontrollen, vars syfte är att finna personer som inte har rätt att vistas i landet, måste särskilt höga krav ställas på Polisen. Skälet är att kontrollen rör hur Polisen agerar mot utländska medborgare och, som lagstiftningen är utformad, även agerar mot personer som kan antas vara utländska medborgare. Det kan i en sådan verksamhet lätt uppstå beskyllningar eller misstanke om att Polisen diskriminerar vissa människor beroende på deras etnicitet. Det är en självklar och grundläggande utgångspunkt för alla myndigheter att iakta respekt för alla människors lika värde samt beakta allas likhet inför lagen. Detta följer redan av regeringsformen. Samtidigt är det ett faktum att utländska medborgares rätt att vistas i landet inte är reglerad på samma sätt som för svenska medborgare.

Även om inspektionsgruppen, som tidigare redovisats, inte funnit några klagomål eller anmälningar mot hur den inre utlänningskontrollen utförs kan det ändå finnas brister i verksamheten. Det går lätt att hitta orsaker till att en anmälan inte görs, det kan till exempel kännas meningslöst att anmäla den myndighet man anser sig felbehandlad av.

Att förtroendet för Polisen är högt är viktigt för att Polisen ska kunna nå målet att människor ska känna sig trygga. Det kan därför finnas anledning att närmare se till det regelverk som styr den inre utlänningskontrollen, även om det inte finns något konkret underlag för att ifrågasätta efterlevnaden av gällande regler.

#### 4.7.2 Gällande regler

Det finns två alternativa rekvisit i lagstiftningen som kan ligga till grund för en inre utlänningskontroll. Antingen ska det föreligga ”grundad anledning att anta att utlänningsen saknar rätt att uppehålla sig här i landet” eller så ska det föreligga en ”annan särskild anledning till kontroll”. Den inre utlänningskontrollen som här är relevant är den som utförs med stöd av rekvisitet ”grundad anledning”. Det kräver att myndigheten ska göra en bedömning och därmed ökar också kravet på tydlighet och förutsebarhet. För att kunna tillämpa rekvisitet krävs en viss grad av ”misstanke” som består av två delar, att personen är utländsk medborgare och att han eller hon saknar rätt att vistas i landet.

Det framgår redan av lagtexten att kontrollen ska riktas mot utländska medborgare och det görs där således en skillnad mellan svenska och utländska medborgare. Denna skillnad följer också av syftet med utlänningslagstiftningen och den ordning med en reglerad invandring som riksdagen lagt fast och den är heller inte unik för Sverige.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter som närmare reglerar Polisens tillämpning av lagstiftningen. Av dessa följer att en inre utlänningskontroll inte får genomföras *enbart* på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt eller på grund av språk eller namn. Bestämmelsen ger dels viss vägledning av vilken nivå som krävs för att *grundad anledning att anta* ska anses föreligga och dels minskas utrymmet för diskriminering genom att ange att sådana etniska markörer inte kan tas till intäkt för att inleda en kontroll. Liknande formuleringar finns i förarbetena och härrör från JO-beslut.

#### 4.7.3 Förslag

Vid inspektionen har framkommit att en övervägande del av de inre utlänningskontrollerna genomförs med utgångspunkt i det andra rekvisitet; *annan*

*särskild anledning till kontroll*. Som föreskrifterna är utformade är risken liten att etniska kännetecken såsom utseende, språk eller namn påverkar tillämpningen. Bestämmelsen tillämpas då det ändå finns anledning att kontrollera identiteten på en person, oavsett om denne är utlänning eller inte. Identitetskontrollen grundas på en annan ingångshändelse. En kontroll av identiteten innefattar med nödvändighet en kontroll av medborgarskap. Risken att någon utsätts för diskriminering vid tillämpningen av denna bestämmelse är därför mindre.

De inre utlänningskontroller som utgår från att det föreligger en ”grundad anledning” är mer problematiska. Dessa kontroller utförs till allt övervägande delen av gränspolisenheter. De baseras i praktiken huvudsakligen på olika typer av underrättelser, ofta tips. Inkommer information till Polisen om att en person vistas här utan tillstånd innebär redan det att det finns en anledning att kontrollera förhållandet. Givetvis måste graden av misstanke bedömas i varje enskilt fall utifrån den inkomna informationen. För Polisens del är således misstankar som underbyggs med konkreta tips inte det största bekymret.

Däremot är det näst intill omöjligt för en polisman, som inte har bakgrundsinformation i form av underrättelser, att göra en inre utlänningskontroll baserat på en persons utseende, språk eller namn. Det är faktorer som kan peka på en viss etnicitet, men de säger näst intill ingenting om vederbörandes nationalitet eller rätt att uppehålla sig i landet. JO-beslut som ligger till grund för formuleringarna i dagens föreskrifter tillkom i början av 1980-talet. Sedan dess har människors resande mellan olika länder ökat i takt med en ökad globalisering. Sverige har under perioden kraftigt ökat antalet beviljade uppehållstillstånd. Ca 15 procent av de svenska medborgarna är födda utomlands och fler har utländskt påbrå. Dessutom bor många människor här som är utländska medborgare och som har rätt att vistas här i landet. Det är idag självklart att etniska kännetecken inte kan kopplas till rätten att vistas i landet. Detta förhållande bör återspeglas i polisens arbete med inre utlänningskontroller. För att tydligt markera detta bör föreskrifterna ändras så det framgår att språk, namn och utseende inte ska beaktas när Polisen utför inre utlänningskontroller.

# Rekommendationer

Inspektionsgruppen anser att de inre utlänningskontroller som polisen ålagts att genomföra i allt väsentligt fungerar väl. Det finns dock åtgärder, som gruppen anser bör vidtas, för att ytterligare förbättra verksamheten.

## Rekommendationer riktade till Rikspolisstyrelsen

- ◆ Översyn och revidering av FAP 273-1 vad avser informationskravet i 2 §, så att det tydligare påtalas att den som kontrolleras ska underrättas om kontrollen och syftet med den. För att tydligare markera att alla som kontrollerats ska underrättas bör ”utlännningen” bytas mot ”den som kontrollerats”.
- ◆ Rikspolisstyrelsen bör utreda möjligheten till ett dokumentationsstöd i STORM, som automatiskt påminner om dokumentationskraven, när relationskoden R 209 används.
- ◆ Rikspolisstyrelsen bör erinra polismyndigheterna om dokumentationskraven i 6 § FAP 273-1 och då särskilt framhålla vikten av att redovisningen i händelserapporter, för det fall de används för dokumentation av inre utlänningskontroller, görs på ett korrekt sätt.
- ◆ Rikspolisstyrelsen bör tillhandahålla och uppdatera ett referensmaterial att användas vid inre utlänningskontroller och då främst av poliser i yttre tjänst. Materialet bör innehålla dels de materiella regler som gäller för inre utlänningskontroll och dels de administrativa regler som gäller för att dokumentera åtgärden. Materialet kan lämpligen finnas på Intrapolis.
- ◆ Rikspolisstyrelsen bör revidera FAP 273-1, så att föreskrifterna speglar effekterna av dagens multietniska samhälle. Etniska kännetecken bör inte längre tillmätas någon betydelse i den inre utlänningskontrollen. För att tydligt markera detta bör föreskrifterna ändras så det framgår att språk, namn och utseende inte ska beaktas när Polisen utför inre utlänningskontroller.

## Rekommendationer riktade till polismyndigheterna

- ◆ Polismyndigheterna bör ställa upp kvantitativa mål för de inre utlänningskontrollerna, i vart fall för Gränspolis enheterna, som bedriver planlagd och underrättelsebaserad verksamhet.
- ◆ Polismyndigheterna bör informera och påminna operatörer vid länskommunikationscentralerna om vilka uppgifter som, i enlighet med 6 § FAP 273-1, ska dokumenteras vid inre utlänningskontroller.
- ◆ Polismyndigheterna bör ge ut och uppdatera detaljerade anvisningar rörande utlänningsärenden -främst riktade till poliser i yttre tjänst-, för hur myndigheten har organiserat funktioner för råd och stöd.



# Förkortningar och vissa definitioner

APT	Arbetsplatsträff	PÄR	Polisens ärendehanteringssystem för allmänna ärenden. PÄR är ett IT-system som stödjer diarieföring och ärendehandläggning på polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen.
CGE	Rikskriminalpolisens Centrala Gränspolisenhet	REVA	Rättssäkert och Effektivt Verkställighets-Arbete. Projektet REVA är ett samarbete mellan Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården. Syftet är att öka effektiviteten och rättssäkerheten när avvisnings- och utvisningsbeslut verkställs genom förändringar i administration, dokumentation, flöde och uppföljning, inom och mellan de berörda myndigheterna.
FAP	Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Förkortas även RPSFS.	RPS	Rikspolisstyrelsen
HR	Händelserapport. Varje ärende som kommer in till en länskommunikationscentral och uppgifter om vad som händer i yttre tjänst loggas i STORM och blir en händelserapport med ett unikt HR-nummer.	RÖK-grupp	RÖK står för rörlig kontrollgrupp och tillhör gränspolisens övervakningsverksamhet. RÖK-grupper finns inte i alla polismyndigheter.
Intrapolis	Intrapolis är polisens interna informationssystem, tillgängligt för polisanställda, efter inloggning.	SIS	Schengen Information System. SIS är ett gemensamt efterlysningssystem för medlemsländerna i Schengensamarbetet. SIS används som ett hjälpmedel vid inre och yttre gränskontroll. I SIS finns uppgifter om personer, båtar och båtmotorer, containrar, industriell utrustning, bankmedel, flygplan, fordon, vapen, sedlar och dokument (pass, id-handlingar, visa) som är försvunna, efterlysta, stulna eller på annat sätt eftersökta.
IU	Internutredningsenheten vid Rikspolisstyrelsen		
JO	Justitieombudsmannen		
KC-operatör	Operatör vid länskommunikationscentralen		
MOLG	Myndighetens operativa ledningsgrupp		
OLG	Operativ ledningsgrupp		
PUM eller PUM-A	Polisens underrättelsemodell. Polisens underrättelsemodell. En lednings- och styrningsmodell som beskriver hur polisen ska bedriva planlagd polisverksamhet baserad på kunskap och underrättelser.		

- STORM** System for Tasking and Operational Resource Management. Polisens IT-system för att dokumentera händelser och få överblick över resurserna i yttre tjänst.
- WILMA** står för ”Web-based Information system Linking Migration Authorities” och är Migrationsverkets IT-system för att handlägga och skicka ansökningar om visum och uppehålls- och arbetstillstånd mellan myndigheter. Wilma innehåller alla giltiga visum, uppehålls- och arbetstillstånd som är utfärdade för Sverige, men också stulna och makulerade sådana. Systemet är utvecklat av Migrationsverket i samarbete med RPS, FN, Utrikesdepartementet och en rad utlandsmyndigheter. Underhållet sköts av Migrationsverket.

# Bilaga



**Polisen**

Rikspolisstyrelsen  
Verksledningskansliet  
Enheten för inspektionsverksamhet  
Poliskommissarie Erling Andersson

## Direktiv

Datum  
2014-01-31  
Diarie nr (Åberopas)  
A298.296/2013

1 (3)

## Tillsyn av polismyndigheternas förmåga att likvärdigt och på rätt grunder genomföra inre utlänningskontroller enligt utlänningslagen

### 1. Bakgrund

Rikspolisstyrelsen skall verka för att Polisen arbetar på ett likvärdigt, rättssäkert och enhetligt arbetssätt. Rikspolisstyrelsen har i kompletterande strategisk tillsynsplan för 2013 beslutat att genomföra tillsyn avseende polismyndigheternas förmåga att likvärdigt och på rätt grunder genomföra inre utlänningskontroller enligt Utlänningslagen. På uppdrag av rikspolischefen har en inventering – kartläggning – analys (IKA) tagits fram.

### 2. Syftet med tillsynen

Tillsynen ska granska i vilken utsträckning polismyndigheterna bedriver arbetet med inre utlänningskontroller och i det sammanhanget särskilt beakta

- att Polisen arbetar rättssenligt
- att polisarbetet håller hög kvalitet, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet
- att polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar och riktlinjer som regeringen och riksdag har beslutat.

### 3. Redovisning

Uppdraget ska vara slutfört senast 2014-05-15.

### 4. Avgränsningar

Tillsynen ska genomföras som inspektion.

Inspektionen ska i första hand beröra följande polismyndigheter:

Polismyndigheten i Stockholms län  
Polismyndigheten i Södermanlands län  
Polismyndigheten i Jönköpings län  
Polismyndigheten i Västmanlands län

## 5. Inriktningen av inspektionen

Inspektionen ska inriktas mot att undersöka om de inre utlänningskontroller som genomförs är rättssäkra och förenliga med de regler som finns i 9 kap. 9 § utlänningslagen, RPSFS 20011:4 FAP 272-1 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och då i första hand artikel 21 samt justitieombudsmannens avgöranden inom sakområdet.

Utöver inre utlänningskontroller enligt utlänningslagen ska inspektionen även innefatta s.k. hotellkontroller enligt 6 kap 13 § utlänningsförordningen och RPSFS 2008:10 FAP 279-1 (art 45 i Schengenavtalet). Denna del av inspektionen bör begränsas till att fastställa om kontroller av detta slag sker och i så fall hur polismyndigheterna mottar, bearbetar och använder sig av den information som kontrollerna ger.

Inspektionen ska inrikta sig på att undersöka följande huvudområden;

### *Ledning och styrning*

- Målformulering i styrdokument.
- Lokala föreskrifter, rutiner eller handböcker etc.
- Redovisning samt uppföljning och utvärdering av utfallet av genomförda kontroller.
- Förekomst av kriminalunderrättelser med syfte att sammanställa profiler som underlag för kontroller.

### *Samverkan*

- Samarbete mellan gränspolis och övrig polis, exempelvis vid särskilda insatser såsom större trafikkontroller.
- Samverkan med andra myndigheter som har underrättelseskyldighet enligt Utlänningsförordningen 7 kap.

### *Kompetensutveckling och information*

- Generella kompetensutvecklingsinsatser vidtagna för att höja kompetensen hos "all personal".
- Förekomst av "helpdesk" som stöd till poliser i yttre tjänst.

### *Operativ verksamhet*

- Genomförande av kontroller i mer känsliga fall, såsom i skolor och vårdinrättningar.
- Förekomst av anmälningar mot polismyndigheterna som kan vara relaterade till inre utlänningskontroller.

Utvecklingsområden och goda exempel, som inspektionsgruppen identifierar inom ramen för sitt uppdrag, ska redovisas. Förslag till förbättringar och rekommendationer till myndigheterna ska också redovisas för varje myndighet.



RIKSPOLISSTYRELSEN

2014-01-31

A298.296/2013

## 6. Genomförande

Rikspolisstyrelsen uppdrar åt polismästaren Hans-Olof Sandén, Polismyndigheten i Västra Götaland, att sammankalla och leda en arbetsgrupp för att genomföra inspektionen.

Uppdragsledaren ska upprätta och till enheten för inspektionsverksamhet senast 2014-02-10 redovisa en plan för genomförandet. Av planen ska framgå

- inspektionsgruppens medlemmar
- planering av arbetets gång (sammanträdesdagar, besök vid myndigheter m.m.)
- minst två avstämningsmöten med Enheten för inspektionsverksamhet.

## 7. Ekonomi

Kostnadsfördelning:

- Löneandel för inspektionens deltagare belastar den polismyndighet där de är anställda.
- RPS ansvarar för rese- och logistikostnader, övertidskostnader och andra merkostnader som kan uppstå med anledning av inspektionen. Det bör dock eftersträvas att inspektionen genomförs utan övertidsuttag.

Respektive polismyndighet internfakturerar Rikspolisstyrelsen för ovanstående kostnader. Organisatorisk enhet är 10154, insats projektkod 40115425.

Beställning av resor och hotell sker hos Carlsson/Wagon lit, 0770-330 330. Vid beställning uppges organisatorisk enhet och insats projektkod enligt ovan samt EFH-id: 01erland

## 8. Sekretess

Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet kan vara offentlig.

## 9. Övrigt

Kontaktperson vid Rikspolisstyrelsen är poliskommissarien Erling Andersson, 010-56 13668

RIKSPOLISSTYRELSEN



Carin Ewald



Erling Andersson





**Polisen**

---

**Utgivare**  
Rikspolisstyrelsen

**Produktion**  
Polisens verksamhetsstöd,  
Informationsenheten

**Beställning**  
Rikspolisstyrelsen  
Kundcentrum, telefon 114 14  
**Diarienummer.**  
A298.296/2013

**Upplaga**  
300 ex  
**Tryck**  
RPS Tryckeri, Stockholm, 2014

**Grafisk form**  
Citat  
**Foto**  
Rikspolisstyrelsen

