

EFTER MOS MAIORUM

**En granskning av polisens arbete
med inre utlänningskontroller**

Peter Leander



”Man skulle kunna tänka sig att man söker asyl genom en ambassad där det blir legalt att ta sig hit. Man skulle kunna eliminera själva smugglingen och de pengarna om man underlättade själva resandet.”

**Kjell Battaroff, gränspolis,
Skavsta flygplats**

Inledning

Den 15 februari 2014 publicerade tankesmedjan Arena Idé rapporten *Skyldig tills motsatsen bevisats? En granskning av*

polisens inre utlänningskontroller. Rapporten undersöker hur polisen genomför och dokumenterar inre utlänningskontroller.

Ett år tidigare hade debatten om det så kallade **REVA-projektet** skakat om Sverige. Medier rapporterade om hur polisen genomförde "REVA-kontroller", det skrevs om "polisens REVA-projekt". Medierna gav bilden av att REVA-projektet gick ut på att polisen på måfå kontrollerade människor som såg utländska ut. Det sattes likhetstecken mellan REVA-projektet och **inre utlänningskontroller**.

Problemet var bara att den bilden var osann. Precis som det framgår i rapporten *Skyldig tills motsatsen bevisats?* var REVA-projektet i själva verket något helt annat. Kortfattat handlade det om att bli mer effektiv för att kunna verkställa fler avvisingar av personer som inte har rätt att vistas i Sverige. I de myndighetsdokument som beskriver vad REVA-projektet är nämns aldrig ordet inre utlänningskontroller.

Idag finns inte längre REVA-projektet. Arbets sättet har blivit en permanent del av Migrationsverkets, polisens och Kriminalvårdens arbetsmetoder när det kommer till att hantera personer som ska avvisas eller utvisas från Sverige.

Vad min rapport från februari 2014 däremot visar är att polisen sedan 2007 har lagt ett allt större fokus på inre utlänningskontroller, och att dessa ska vara en naturlig arbetsuppgift i alla polisens vardag. Tidigare var det bara en liten del inom gränspolis som ägnade sig åt inre utlänningskontroller. Men efter att Sverige gick med i **Schengensamarbetet** 2001 och gränserna mellan medlemsstaterna suddades ut blev det ett krav på samtliga medlemsländer att kompen-

sera bortfallet av gränskontroller med bevakning av de inre gränserna.

Inom den svenska polisen har arbetet med inre utlänningskontroller uppfattats som väldigt känsligt. Mellan 2001 och 2007 duckade polisen mer eller mindre för detta uppdrag. Men efter satsningen 2007 och framåt genomför den svenska polisen tiotusentals inre utlänningskontroller årligen.

I rapporten *Skyldig tills motsatsen bevisats?* belyser jag hur polisen dokumenterar inre utlänningskontroller, när de dokumenteras och vilka regionala skillnader det finns inom polisen när det kommer till dokumentation.

I rapporten framkommer det att kontroller av människor som har rätt att vistas i Sverige inte alltid dokumenteras. En inre utlänningskontroll som görs av en svensk medborgare i Kalmar dokumenteras exempelvis inte. I Södermanland däremot dokumenteras alla inre utlänningskontroller i två olika register, med hänvisning till rättsäkerheten för den kontrollerade.

Rapporten kunde också visa att polisen gör kontroller enbart baserat på etniska markörer, så kallad **etnisk profilering**, och att dessa kontroller inte heller dokumenteras, om den som stoppats visar sig ha rätt att vistas i Sverige.

Denna rapport är en uppföljning av *Skyldig tills motsatsen bevisats?*. Sedan den rapporten publicerades i februari 2014 har de inre utlänningskontrollerna varit föremål för diskussion inom polisen. Bland annat har Enheten för inspektionsverksamhet inom Rikspolisstyrelsen granskat hur fyra polislän arbetar med inre utlänningskontroller. Detta har resulterat i att Centrala gränskontrollenheten, en enhet inom Rikskriminalpolisen, under 2015 kommer att se över om bestämmelserna som förbjuder etnisk profilering måste förtydligas. Arena Idés rapport *Skyldig tills motsatsen bevisats?* har påverkat Centrala gränskontrollenheten i det beslutet. Ett erkännande, om man så vill, att etnisk profilering är ett verkligt problem som polisen brottas med.

Sedan rapporten *Skyldig tills motsatsen bevisats?* publicerades har den mediala uppmärksamheten riktats

bort från REVA-projektet och mot en EU-ledd polisoperation vid namn **Mos Maiorum**. Operationen, som pågick i 27 länder under två veckor i oktober, har i medierna kallats för **"Super-reva"**. Polisen har anklagats för att bedriva "jakt på flyktingar". Eftersom polisens arbete med gränskontroll, både inre och yttre, får utstå hård kritik och ofta får massmedial uppmärksamhet, har jag valt att börja denna rapport med att titta närmare på operationen Mos Maiorum och försöka förklara vad den gick ut på.

Jag har intervjuat ett flertal gränspolischefer i olika polislän och ställt frågor om hur Mos Maiorum påverkade deras arbete. Jag har även granskat statistik över antalet utförda inre utlänningskontroller under oktober månad och tagit del av de rapporter som publicerats av den svenska polisen och EU inför och efter operationen.

Jag hoppas att denna rapport ska ge en djupare insyn i hur polisen arbetar med inre utlänningskontroller och även ge en bild av hur poliser själva ser på den delen av sitt arbete.

Peter Leander i december 2014



EFTER MOS MAIORUM

Mos Maiorum: bakgrund och resultat

Mellan den 13 och den 26 oktober 2014 genomfördes polisoperationen Mos Maiorum. Det var en så kallad joint operation till vilken EU:s samtliga medlemsstater var inbjudna att delta. Totalt deltog 27 länder i operationen, däribland Sverige. Bakom inbjudan stod Italien som då hade ordförandeskapet i EU. Operationen följer tidigare års polisoperationer som Sverige har deltagit i: **Hermes, Mitras, Demeter, Balder och Aphrodite.**

Syftet med Mos Maiorum sammanfattas i ett dokument som skickades ut till EU-länderna den 10 juli 2014 från EU:s ministerråd. Så här lyder den del av dokumentet som pekar på vad Mos Maiorum ska åstadkomma:

“The joint operation MOS MAIORUM” will be an operation aiming at weakening the capacity of organized crime groups to facilitate illegal immigration to the EU and will be focusing on illegal border crossing. Another goal ... is to collect information, for intelligence and investigation purposes, regarding the main routes followed by migrants to enter in the common area and the modus operandi used by crime networks to smuggle people towards the EU territory, focusing also on the secondary movements.

I EU-rapporten som beskriver Mos Maiorum framgår det att operationen har två huvudsyften: att 1) inhämta information från människor som utan tillstånd har tagit sig in i Europa för att 2) försvaga den organiserade brottsligheten som tjänar pengar på att smuggla människor till och inom EU.

Arbetet med Mos Maiorum gick i praktiken ut på att polisen i respektive medlemsland rapporterade in information om smuggelvägar in i EU och hur människor med falska handlingar rörde sig inom unionen. Poliserna i respektive land förde sedan in informationen i två olika formulär. Ett rött för gräns mot tredje land (land som inte är med i EU) och ett blått för kontroll av inre gränser (exempelvis resa mellan två Schengenländer).

Formulären skickades dagligen via mejl till den italienska gränspolis, som analyserade och sammanställde innehållet.

En slutlig analys av hela Mos Maiorum-operationen kommer att publiceras den 11 december 2014. (Denna rapport skickas till tryck innan dess och innehåller därför inte någon information om resultatet från hela Mos Maiorum).



EFTER MOS MAIORUM

I Sverige har beslutet om att delta i Mos Maiorum fattats av rikskriminalchefen, i egenskap av svensk gränskontrollchef. Därefter har operationens innehåll och syfte dragits för polisens nationella operativa ledningsgrupp. Det har varit upp till varje polislän hur och om man skulle delta i operationen.

I medierna väckte Mos Maiorum uppmärksamhet. Operationen jämfördes med REVA-projektet (som dock inte handlade om att hitta papperslösa flyktingar, som det påstods, utan var ett projekt främst inom Migrationsverket som gick ut på att effektivisera verkställighetsarbetet). Aftonbladet skrev exempelvis att "Sverige deltar i EU:s jakt på papperslösa" (2014-10-09) där den vänsterpartistiska EU-parlamentarikern Malin Björk kallade Mos Maiorum för "Reva på steroider". På DN Kultur publicerades en debattartikel med rubriken "Super-Reva – ett jättekliv in i fascismen" (2014-10-15). Andra artiklar beskrev Mos Maiorum mer efter vad som framgick i rapporten från EU:s ministerråd.

Inför denna rapport har jag ringt runt till 10 av de 21 polismyndigheterna och frågat hur man arbetade med Mos Maiorum. Därutöver har jag talat med gränspolischefer på flygplatserna Arlanda, Landvetter, Sturup och Skavsta. Jag har också intervjuat den person på Centrala gränskontrollenheten som var operativt ansvarig för Mos Maiorum i Sverige. Jag har läst det underrättelsesdokument som polisen tog fram inför operationen, samt gått igenom alla rapporter som polisen skickat till den italienska gränspolisens inom ramen för Mos Maiorum. Denna rapport begränsar sig dock till hur den svenska polisen arbetade under operationen. Att även granska övriga EU-medlemsländers poliskåre hade tagit för lång tid.

När det blev klart att Sverige skulle delta i Mos Maiorum landade huvudansvaret för det svenska deltagandet på **Centrala gränskontrollenheten**. En enhet inom Rikskriminalpolisen som leder gränskontrollarbetet i Sverige och samlar in information från gränspolisens i de 21 länen. Operativt ansvarig för Mos Maiorum blev Patrik Engström, biträdande enhetschef på Centrala gränskontrollenheten.

Inför att den två veckor långa operationen skulle dra i gång tog Centrala gränskontrollenheten fram ett underrättelse- och informationsdokument riktat till de olika polislänen.

Tanken med Mos Maiorum var främst att samla information om den organiserade människosmugglingen. För att göra det måste polisen hitta personer som reser till eller befinner sig i Sverige utan tillstånd. Dokumentet från Centrala gränskontrollenheten fungerade som en hjälp på traven: tips på hur och vart polisen skulle rikta sina kontroller för att få en bättre träffprocent. Men också för att ge en bild av hur människor tar sig till Sverige, på vilka flygplatser flest förfalskade id-handlingar används, vilka flygbolag asylsökande reser med och till vilka flygplatser de anländer.

Arena Idé är först med att ta del av innehållet i underrättelsesdokumentet. Här följer en sammanfattning av de uppgifter som är mest relevanta att ta upp i den här rapporten. Eftersom det är ett underrättelsesdokument har polisen strukit viss information av sekretesskäl.

- Under 2014 (fram till augusti) har 50 000 personer sökt asyl i Sverige. 40 000 kom från krigshärdar.
- Av dessa kom tre procent med flyg. Resten kom nästan uteslutande landvägen via Danmark.
- Från Danmark kommer dagligen 250 till 300 asylsökande till Sverige. Ett litet antal kan antas komma från Finland. "Vid inresa via Öresundsbron och annan färjetrafik går det att anta att de inresande är övervägande syrier som undslupit tidigare Schengenkontroller och som har hemlandspass. Den näst största gruppen är sannolikt personer från Eritrea."
- 10 000 förfalskade id-handlingar används uppskattningsvis varje år av människor som söker asyl i Sverige.
- Den del av Dublinförordningen som säger att en person ska söka asyl i det land som denne först anländer till är, enligt underrättelsesdokumentet, "satt ur spel": "Vid undersökningar gjorda av Migrationsverket på de personer vars tillfälliga uppehållstillstånd fotokopierats av gränspolisens i Skavsta, visade det sig att i genomsnitt 60% av eritreanerna i mycket hög grad hade sökt asyl i Sverige efter ankomst. Trots att man fått tillfälligt uppehållstillstånd i Italien. Det inom EU överenskomna systemet om "första-land" för asylsökningar förefaller ha satts ur spel. För att undersöka om trenden är generell bör kontroller av viseringar och fotokopiering av dokument för vidarebefordran till Migrationsverket ske även från övriga flygplatser."
- Enligt underrättelsesdokumentet skulle polisen under Mos Maiorum prioritera dessa platser: Öresundsbron, Landvetter, Sturup och charterflyg med ankomst sent på kvällen, natt eller tidig morgon. Särskilt från den grekiska övärlden.
- Sammanfattning av gränskontroller gjorda vid flygplatser mellan maj 2013 och augusti 2014: Totalt har 2 925 personer kontrollerats. 403 har nekats inresa, 265 har varit i Sverige utan tillstånd och 11 har misstänkts för att ha "underlättat illegal invandring". 65 procent av den totala mängden kontrollerade ankom till Arlanda flygplats.



EFTER MOS MAIORUM

- Underrättelsebild av asylsökande som kommer land- eller vattenvägen (via tåg, bil eller båt): Nästan varje timme på dygnet stoppar den tyska polisen fordon vars förare antas vara inblandade i människosmuggling. Förarna är nästan uteslutande från EU och passagerarna är till stor del män från Syrien. I tre av åtta rapporter från den tyska polisen är fordonet svenskt.
- Vid tågkontrollerna anträffas i snitt 20 personer varje gång. Det som skiljer är att det ombord på tågen är fler familjer från Syrien och många eritreaner. En rapport (6 sept.) talade dock om "60 syrianer, varav 14 barn", som anträffades på ett tåg. De hade syriska pass men inte uppehållstillstånd.

Enligt Patrik Engström, biträdande chef på Centrala gränskontrollenheten, är syftet med rapporten att höja träffprocenten vid de inre utlänningskontrollerna. Tanken är att göra få men effektiva kontroller.

– En kritik som ibland riktas mot polisen när det gäller de inre utlänningskontrollerna är att de har en låg träffprocent. Våldigt få av dem man kontrollerar saknar rätt att vistas i landet. Det beror delvis på var man genomför kontrollen, men också utifrån vilket informationsunderlag. Mos Maiorum gav oss möjlighet och en anledning att få loss resurser att ta fram ett underrättelseunderlag som visar vart man ska rikta sina kontroller. Erfarenheten visar att det är mest effektivt att rikta dem mot specifika tips om individer, tips om arbetsplatser eller vid inresa till Sverige från de flygplatser som vi vet används vid människosmuggling, snarare än att ge sig ut och göra inre utlänningskontroller var som helst i landet.

Mos Maiorum är långt ifrån den första polisiära operation som Sverige har deltagit i som går ut på att samla in information om flyktingsmugglares väg in i EU och hur irreguljära migranter rör sig inom unionen.

– Varje ordförandeskap inom EU genomför någon sådan här kraftsamling, säger Patrik Engström. De har ungefär samma inriktning. Man talar om gränskontroll och inre kontroll på det europeiska territoriet. Syftet är nästan alltid detsamma, att kartlägga flyktingrutterna såväl till Europa som inom Europa och att få en bättre uppfattning om hur de brottsorganisationer som sysslar med människosmuggling är strukturerade, var de verkar och vad det finns för hotspots i Europa.

Är det viktigt att Sverige deltar i operationer som Mos Maiorum?

– Det fyller flera funktioner. Om Sverige skulle sätta i system att inte delta kommer EU att ifrågasätta i hur stor utsträckning vi uppfyller Schengens regelverk. Ur ett mer

operativt samverkansperspektiv är det också viktigt. Ju fler länder som inte deltar desto sämre blir kunskapen om vilka rutter människosmugglarna använder. Där har alla länder ett ansvar. Jag tycker att vi deltar på en bra nivå. Vi tillför inte så mycket resurser utan försöker i stället fokusera arbetet kvalitativt.

Är operationer som Mos Maiorum till för att minska mängden flyktingar till Sverige och EU?

– Nej, från svensk sida så har vi inte det fokuset.

Och på EU-nivå?

– Nej, fokus har varit att kartlägga resvägarna och smuggningsnätverken.

Om man kartlägger resvägar, kan inte det leda till att det blir svårare för flyktingar att ta sig till Europa?

– De rutter man framför allt kartlägger är rutterna inom EU, alltså hur människor smugglas från Italien till Sverige. Rutterna in till EU är redan välkända för polisen.

Samtliga polis-län som har granskats i den här rapporten svarar att Mos Maiorum inte har medfört något extraarbete, utöver de specifika rapporter som polisen har skickat in till Centrala gränskontrollenheten och därefter till den italienska gränspolisen.

Inga län, förutom gränspolisen på flygplatsen Landvetter, har fått mer resurser för att genomföra Mos Maiorum. (På Landvetter fick polisen en till två extra personer under de två veckor som operationen pågick). Mos Maiorum har heller inte lett till att de inre utlänningskontrollerna ökat i antal.

Peter Åberg är chef för gränspolisen i Jönköpings län. Han menar att polisen i länet inte fick mer att göra under de 14 dagar som operationen pågick.

– Vi arbetade precis som vi gör när vi exempelvis har särskilda trafikinsatser, alltså extra koll på rattfyllor eller om förare använder bilbälte. Vi gick ut till all polis i yttre tjänst och talade om att det skedde en extrainsats och att man skulle vara vaken på om man träffade på personer som kunde vistas här illegalt. Uppgiften var att ställa extra kontrollfrågor. Vi hade inga särskilda resurser eller personal till detta. Det ingick i linjeverksamheten (den vanliga verksamheten, red. anm) så att säga. Syftet med det här var att hitta kriminella flöden, alltså människosmugglingsverksamheten.

Gick Mos Maiorum också ut på att aktivt leta efter gömda flyktingar?



EFTER MOS MAIORUM

– Nej, att hitta folk som har beslut på sig att lämna landet är en verksamhet som pågår hela tiden. Inriktningen var att dokumentera och hitta människosmugglingsverksamhet.

Även i Stockholms län menar gränspolisen att Mos Maiorum inte ställde några andra krav på verksamheten än att man skulle ställa vissa kontrollfrågor om man träffade på personer som man misstänkte kunde ha varit i kontakt med människosmugglare. Till skillnad från i Jönköpings län var det bara gränspolisen i Stockholm som deltog i arbetet med Mos Maiorum.

Peter Nilsson, chef på gränspolisen, berättar.

– Det enda som fallit ut av Mos Maiorum är att vi har skickat in vissa uppgifter till Centrala gränskontrollenheten. De har sammanställt dem och skickat informationen vidare till Italien. Vi har inte jobbat på något annat sätt än vad vi brukar göra och inte genomfört någon särskild insats med anledning av Mos Maiorum.

Även gränspolisen i Skåne och Västra Götaland, som tillsammans med Stockholm utgör de största polislänen, berättar att man bara har arbetat enligt linjeverksamheten under Mos Maiorum.

Operationen Mos Maiorum har riktat in sig både på irreguljära migranter från tredje land, alltså länder som inte är med i EU, och så kallad ”secondary movement”, hur människor som tagit sig in i EU med hjälp av flykting-smugglare rör sig inom Europa.

Att de tillfrågade polislänen inte har lagt några extra resurser på Mos Maiorum beror delvis på att det i direktivet för operationen står att **inga extra medel** kommer att ges till denna operation. Den svenska polisen har självklart haft möjlighet att tillföra extrapengar till Mos Maiorum, men det har man inte gjort.

När det kommer till kontrollen av så kallade irreguljära migranternas ”secondary movement” svarar alla de större polislänen att de arbetar enligt linjen, alltså enligt det vanliga arbetssättet. Detta kan uppfattas som att man inte har gjort någon ansträngning. Men ser man till statistiken gör svensk polis en ganska stor mängd inre utlänningskontroller varje år, oavsett om det pågår en gemensam EU-operation eller inte. Att då lägga Mos Maiorum i den vanliga verksamheten innebär alltså inte att gränspolisen och den uniformerade polisen i yttre tjänst legat på latsidan.

Antal utförda inre utlänningskontroller

2007	10 202
2008	17 185
2009	28 092
2010	33 630
2011	36 640
2012	42 467
2013*	28 930
2014**	22 597

* Orsaken till att antalet kontroller sjunker 2013 är att innan dess har vissa polislän även redovisat slagningar gjorda inne på station som inre utlänningskontroller, vilket blåst upp statistiken.

** Enbart statistikuppgifter till oktober.

Det siffrorna visar är att polisen inte nödvändigtvis måste spänna musklerna under operationer som Mos Maiorum när det kommer till att utföra inre utlänningskontroller, eftersom antalet kontroller redan ligger på en hög nivå. Det är mer en fråga om var man gör kontrollerna, för att få en så hög **träffprocent** som möjligt. Vilket underrättelserapporten som Centrala gränskontrollenheten tog fram inför Mos Maiorum skulle hjälpa polisen med.

De granskade länen svarar också att man inte har gjort fler inre utlänningskontroller under Mos Maiorum. Ser man till statistiken stämmer även det påståendet. Jämfört med september månad var det nio polislän som gjorde fler inre utlänningskontroller i oktober, då Mos Maiorum genomfördes. De län som sticker ut mest är Skåne, Södermanland, Uppsala och Östergötland, som gjorde mellan 45 och 68 fler inre utlänningskontroller i oktober. Däremot sticker inte nivåerna för oktober månad ut, jämfört med resterande månader under året. Ett län fanns det inga uppgifter från, och två län gjorde exakt lika många kontroller i september som i oktober.

Lika många polislän, nio stycken, gjorde färre inre utlänningskontroller i oktober jämfört med september. Det län som sticker ut mest är Västra Götaland som gjorde 199 färre kontroller i oktober. Men även dessa län ligger, i oktober, kvar runt ungefär samma nivåer, sett till övriga månader under 2014.



EFTER MOS MAIORUM

Att den svenska polisen gör många inre utlänningskontroller är ett faktum. Polisen erkänner också att det finns problem med rättsäkerheten kopplade till detta. Det beror delvis på att kontrollerna dokumenteras olika beroende på var i landet de utförs. Ett annat problem är etnisk profilering – att en kontroll görs enbart baserat på en persons etniska markörer. Den kritik som riktas mot polisen tar Centrala gränskontrollenheten på så pass stort allvar att man under 2015 kommer att utreda om de bestämmelser som förbjuder etnisk profilering måste förtydligas. Däremot går det inte, av förklarliga skäl, att mäta hur vanligt problemet med etnisk profilering är.

Men i medierna har polisen anklagats för att använda Mos Maiorum som ett sätt att jaga flyktingar. Då underförstått i syfte att avvisa och utvisa så många som möjligt. Det påståendet är dock svårt att hitta belägg för efter att ha intervjuat poliser, granskat statistik samt läst de dokument som lagt ut ramarna för Mos Maiorum. Alla poliser jag intervjuat säger att de människor man stött på, inom ramen för Mos Maiorum, självklart har fått söka asyl, om de velat. Enligt polisen har man heller inte fokuserat extra på att hitta personer som lever gömda.

Men poliser jag talat med har funderingar kring hur operationer som Mos Maiorum är utformade. Ulrica Granberg, chef för gränspolisen i Dalarna, säger att Mos Maiorum och liknande operationer inte pågår under tillräckligt lång tid eller är kraftfulla nog för att kunna bekämpa människosmugglingen på allvar.

– Om man verkligen vill komma åt människosmuggling kanske man ska lägga en sådan här operation under en längre period. Kanske att det också ska vara ett krav att varje land i Europa deltar fullt ut. Men då krävs det att man strukturerar operationen bättre. Annars tolkar olika länder och myndigheter uppgiften olika.

En annan polis, med chefsposition inom gränspolisen i Stockholms län (men som vill vara anonym), säger att operationer som Mos Maiorum är helt meningslösa att genomföra i Sverige, eftersom Sverige inte är ett **transitland**. De som kommer hit, menar personen, ska inte vidare någonstans, de söker asyl här och har inte längre sina id-handlingar på sig.

– För vår del var det här fullkomligt ointressant. Det här är något polisen i Europa gör för att få information om smuglingsvägar. Man anger kriterier för hur ett

sådant här ärende ska se ut för att det ska kunna tas upp i en rapport. Men vi stöter nästan aldrig på någon som uppfyller kriterierna. Sverige är en slutdestination; inget transitland. Här stannar de så att säga. De flesta har heller inga dokument på sig när de kommer hit. Så allt spricker.

Patrik Engström, biträdande enhetschef på Centrala gränskontrollenheten, menar att han förstår den anonyma polischefens känsla, men håller inte med om att Sverige enbart skulle vara ett destinationsland.

– För en svensk gränspolis är det förmodligen just vad man upplever. Men om du skulle fråga den kanadensiska, brittiska eller norska migrationsmyndigheten har de nog en annan uppfattning. Sverige är ett transitland. Ett konkret exempel är att Sverige, precis som resten av Schengen, är viseringsfritt för albanska medborgare medan Storbritannien fortfarande kräver visum från Albanien. Storbritannien har därför ett ganska stort problem med albanska medborgare som reser via Sverige till Storbritannien med olika typer av falska handlingar. Kanada har motsvarande problem, där personer transiterar Sverige och flyger till Kanada. Sverige är visserligen ett mycket större destinationsland än vad vi är ett transitland. Men Norge har också Sverige som ett transitland. Sannolikt är vi det främsta transitlandet till Norge.

På flygplatsen Sturup i Skåne menar polisen att de två veckorna då Mos Maiorum pågick var ovanligt lugna. Jonn Lamberth, chef för gränspolisen på Sturup, menar att man är van vid att få extraresurser under operationer som Mos Maiorum för att kunna göra fler kontroller.

– Tidigare har vi kraftsamlat och fått resurser från hela landet. Under operation Hermes kom det gränspoliser från i princip hela Sverige och hjälpte oss. Då hittade vi även väldigt mycket annan brottslighet, som stöldgods och efterlysta personer.

Men det var också lugnt på Sturups flygplats av andra orsaker. Enligt Jonn Lamberth hjälpte medierna till med att få ner antalet asylsökande under de veckor som Mos Maiorum pågick.

– Vi noterade en ganska kraftig dipp. Det kan man nog tacka media för. Människosmugglarna höll en väldigt låg profil eftersom de nog fick för sig att det var väldigt mycket kontroller, vilket det för vår del inte var. I Migrationsverkets statistik för oktober syns en ganska kraftig minskning av antalet nya asylsökande.



EFTER MOS MAIORUM

Kjell Battaroff, chef för gränspolis på Skavsta flygplats i Nyköping, menar också att antalet asylsökande blev färre under Mos Maiorum. Orsaken till det menar han var att personer utan dokument stoppades av gränspolis i andra EU-länder innan de kom till Sverige.

– För många flyktingar som rör sig inom Europa är Sverige en slutdestination där man söker asyl. Under Mos Maiorum gjorde gränspolis i andra EU-länder extra utresekontroller och hittade falska dokument. Det ledde till att många flyktingar inte kom fram till Sverige. Eftersom man gjorde extra utresekontroller mellan exempelvis Italien och Sverige blev det mindre att göra för oss och vi anträffade färre personer med falska dokument.

Människor stoppades alltså i flera led innan de nådde Sverige?

– Ja, och därför kom de aldrig på de plan som hade destination Skavsta.

Bidrar inte operationer som Mos Maiorum till att det blir svårare för människor att fly till Europa? Hur kriminella de här människosmugglarna än må vara, är det ju den enda vägen in i EU för den som vill söka asyl här.

– Det är klart att det är så. Det är klart att det blir mycket svårare. Man skulle kunna tänka sig att man söker asyl genom en ambassad där det blir legalt att ta sig hit. Man skulle kunna eliminera själva smugglingen och de pengarna om man underlättade själva resandet. Han som sitter i flyktinglägret har väldigt svårt att fly hit. De som flyr är ju i själva verket offer.

På Landvetters flygplats i Göteborg upptäckte man däremot, som en direkt följd av Mos Maiorum, fler personer som försökte ta sig in i Sverige med falska handlingar. Mikael Andersson, inre befäl för gränspolis på Landvetter, berättar att polisen där fokuserade majoriteten av arbetet under Mos Maiorum på att kontrollera flighter från Rom. Det var ett val som baserades på information från gränspolisens egen underrättelseverksamhet.

– Inom Schengen gör vi normalt sett inga kontroller. Men nu valdes det ut vissa flyg där vi kunde misstänka att det fanns personer med falska pass. Då kikade vi på ankomstflighter från Rom. Man vet att många flyktingar kommer den vägen. Några personer togs ut för kontroll. Av dem blev en del förvarstagna, kanske 70 procent av dem sökte sedan asyl i Sverige. Några blev också tillbaka-skickade, säger Mikael Andersson.

Men även om Mos Maiorum inte gick ut på att jaga papperslösa spreds det ryktet bland gömda flyktingar i Sverige. Konsekvensen blev att människor, som lever under hot om utvisning eller avvisning, höll sig borta från vårdmottagningar, skolor och kollektivtrafiken av rädsla för att bli gripna av polisen.

Susanna Löfgren är stiftsdiakon och aktiv inom Asylgruppen Norrköping. Hon har kontakt med ett stort antal flyktingar som lever utan tillstånd i Sverige. Enligt Susanna Löfgren spred sig en rädsla bland de papperslösa när medier började rapportera om Mos Maiorum.

– En man hade hört på tv om Mos Maiorum och ställde frågor om vad det betydde. Det är en person som söker vård ganska ofta och som även går en utbildning. Han var verkligen jätteorolig och undrade om han skulle stanna hemma under de här veckorna.

Vad var han rädd för?

– Att han riskerade att bli tagen av polisen om han gick ut. Han tolkade Mos Maiorum som att det skulle vara bevakning av offentliga miljöer.

Inför Mos Maiorum kontaktade Susanna Löfgren polisen i Norrköping för att höra vad operationen gick ut på.

– De sa att det inte handlade om att jaga papperslösa, utan att det främst var ett fokus på gränser. I Norrköping handlade det om att ha koll på hamnen. Men så undrade han varför jag plötsligt var så intresserad av id-kontroller? Det är något vi gör varje dag, menade polisen. Han sa att de här personerna får ju ändå inte vara här.

Vad lever de papperslösa du träffar i för situation?

– De är konstant rädda. I den offentliga miljön, när de går till skolan eller besöker vården. De är även rädda hemma, om det knackar på dörren. De känner att det inte finns några fredade zoner.

Vad är det de riskerar om de skickas hem till följd av en inre utlänningskontroll?

– Det är död och misshandel i en del fall. Det handlar inte främst om ekonomiska svårigheter eller diskriminering. Många riskerar regelrätta kroppsstraff.

När polisen valde att delta i Mos Maiorum, borde man ha varit tydligare utåt med att det inte handlade om extra kontroller?

– Ja, det hade varit bra, tycker jag. De hade ju kunnat gå ut med den informationen till oss i asylgrupperna. Då hade vi kunnat sprida det, om de ville markera skillnaden från tidigare operationer.

Polisen har ju ökat antalet inre utlänningskontroller de senaste åren. Hur märker de papperslösa av det?



EFTER MOS MAIORUM

– Förut har vi sagt att bara du har biljett när du åker på spårvagnen eller inte blir tagen i en kriminell handling så behöver du inte vara rädd för polisen. Det vågar vi inte säga längre. Det är väldigt svårt att ge råd till papperslösa. Vi försöker förstå hur polisen tänker och gör, men vi är osäkra på hur vi ska tolka den information vi får.

Hur menar du?

– De ger olika information. Exempelvis om deportationer av folk till Afghanistan. Jag upplever det som att polisen ger oss information för att hålla oss, inom flyktingrörelsen, lugna. Jag kan känna mig osäker på om jag får relevant information. Jag tror att deras retorik handlar om att de i förlängningen ska kunna genomföra sitt arbete. Vi är ju rädda för att bli ett redskap för dem. Vi är beroende av att få bra information från polisen. Vi är rädda att vi ska sätta papperslösa personer i klistret om vi ger fel information.

Susanna Löfgren berättar hur polisens inre utlänningskontroller faktiskt får riktiga konsekvenser för de papperslösa. En 13-årig papperslös pojke blev tagen av polisen efter att ha plankat på spårvagnen.

– Han var på väg hem från skolan. Visserligen hade han ett kort som han kunde betala med, men han tänkte att han skulle spara på de pengarna. Men så blev han påkommen. Vakterna såg till att han inte kunde komma av tåget. På nästa station väntade polisen. De frågade efter hans personnummer. När han inte kunde ge något sa polisen: ”Visa oss hem så ska vi prata med dina föräldrar.” När de kom hem till honom fick pappan legitimera sig. Då visade det sig att familjen var papperslösa. Det slutade med att de blev utvisade till Serbien där de kom från.

Men, menar Susanna Löfgren, besluten om inre gränskontroll har tagits av riksdag och regering och är en uppgift som har lagts på polisen. Skulden ligger inte hos polisen för att de gör inre utlänningskontroller.

– Det är en politisk fråga. Vad vill man använda polisen till i Sverige? Sedan är det klart att det är de som verkställer ärendena. Klart att det finns ett ansvar där också.

Upplever du att poliserna har förståelse för vad människor riskerar att utsättas för om de tvingas återvända hem?

– Absolut, enskilda poliser far illa av det här också. Jag kommer ihåg en polis. Det var för några år sedan. Han skulle deportera en psykiskt sjuk man tillbaka till Syrien. Advokaten berättade att de bara lämnade honom där på gatan. Det var väldigt tydligt att polismannen inte mätte bra av det. Han berättade att han inte kunde sova på flera dagar veckan innan de reste.

Den 11 november offentliggjordes den svenska slutrapporten för operationen Mos Maiorum. Enligt rapporten hade polisen totalt gjort 74 träffar under den två veckor långa operationen. Med en träff menas att polisen skrivit en rapport efter att ha samlat in information från en person som kan ha tagit sig in i Europa med falska handlingar, eller rest med smugglare.

- 32 av dessa personer har polisen träffat på vid yttre gräns, alltså gräns mot ett land som inte är med i EU. 42 personer anträffades vid inre gräns, alltså antingen vid inresa från ett annat Schengenland eller i samband med exempelvis en trafikkontroll.

- En överväldigande majoritet (38 stycken) av de anträffade personerna kom från det hårt krigsdrabbade Syrien.

- 35 av de totalt 74 personerna som polisen kom i kontakt med visade indikationer på att de rest med människosmugglare. I de övriga fallen saknades antingen tydlig information om människosmuggling eller så kunde informationen inte säkerställas.

Operation Mos Maiorum är en av flera EU-gemensamma polisoperationer, som alla syftar till att samla information om vilka rutter människosmugglare använder och hur människor, som tagit sig in i Europa utan visum, rör sig. Det som skiljer Mos Maiorum från tidigare operationer är att det denna gång inte har varit ett uttalat mål att göra fler inre utlänningskontroller. Det har det varit under de fem tidigare operationer som den svenska polisen har deltagit i: Mitras, Demeter, Balder, Aphrodite och Hermes. Här följer en kort sammanfattning av dem:

Operation Hermes: Under det belgiska ordförandeskapet i EU genomfördes operation Hermes mellan den 4 och 10 oktober 2010. Syftet med operationen liknade det för Mos Maiorum: ”att identifiera huvudresvägar och smuggelrutter inom Schengenområdet för irreguljära migranter.” Totalt gjordes ingripanden mot 1900 irreguljära migranter. Operationen fokuserade främst på resor som migranterna gjorde med tåg och längs lands- och vattenvägar. I den svenska slutrapporten för operationen framgår det att den svenska polisen gjorde ett stort antal inre utlänningskontroller och trafikkontroller.

Operation Mitras: Denna operation är en direkt uppföljning av operation Hermes och kom till på initiativ av dåvarande EU-ordförandelandet Ungern. I den svenska polisens slutrapport står det att: ”Målet med operationen var en intensifierad inre utlänningskontroll under vecka 13, från måndag 28 mars – söndag 3 april 2011 inom EU:s



EFTER MOS MAIORUM

medlemsstaters och de Schengenassocierade (SAC) ländernas territorium.”

Det framgår också att polisen genomförde ett stort antal inre utlänningskontroller vilket ledde till att ”förvarshetererna snabbt blev fulla”. Syftet var återigen att ”identifiera huvudresvägarna för irreguljära migranter inom Schengenområdet för att kunna genomföra under rättelsebaserade operationer mot människosmuggling”. Under operation Mitras genomförde polisen totalt 42 procent fler kontroller än normalt. 53 personer blev föremål för tvångsåtgärder.

Operation Demeter: Denna operation initierades av EU-ordförandelandet Polen och pågick 24–30 oktober 2011. Av den svenska slutrapporten framgår det att målet var en intensifierad inre utlänningskontroll under perioden. Syftet var precis som de två tidigare operationerna att ”identifiera huvudresvägar för irreguljära migranter inom Schengenområdet”.

Operation Balder: Näst på tur var den danska operationen Balder som våra nordiska grannar tillsammans med övriga EU-medlemsländer genomförde mellan den 16 och 22 april 2012. Återigen var målet med operationen ”en intensifierad inre utlänningskontroll”. Under operationen hade den svenska polisen även ett eget nationellt mål som gick ut på att ”ägna extra uppmärksamhet på om den anträffade personen blivit smugglad/assisterad på något sätt under sin väg från ursprungsorten till anträffandeplatsen eller är offer för trafficking”.

Operation Aphrodite: Mellan den 22 oktober och 4 november 2012 genomförde polis inom EU operationen Aphrodite, på uppdrag av det dåvarande ordförandelandet Cypern. Liksom i tidigare insatser från polisen i Sverige var uppdraget att intensifiera den inre utlänningskontrollen.

Denna operation fick också uppmärksamhet i medier. Till tidningen City Helsingborg sa Skånes gränspolischef Kristina Hallander Spångberg att: ”Just de här veckorna pågår dessutom den EU-gemensamma operationen Aphrodite, med fler kontroller.” När hon under Mos Maiorum fick frågan av tidningen Dagens ETC om även denna operation skulle innebära fler inre utlänningskontroller blev svaret: ”Den här gången har vi beslutat att det inte ska göras fler utlänningskontroller än vanligt”.

Däremot vittnar polisens slutrapport om opera-

tion Aphrodite om att satsningen på att göra fler inre utlänningskontroller misslyckades. I rapporten står det att: ”Ur ett nationellt perspektiv kan Operation Aphrodites mål och syften inte sägas vara uppfyllda. Polismyndigheternas engagemang har varierat kraftigt. Antalet genomförda inre utlänningskontroller har varit det lägsta hittills av alla genomförda operationer.”

Jämför man Mos Maiorum med de tidigare operationerna skiljer sig Mos Maiorum från dem på två plan. För det första: Det finns ingen uttalad vilja att öka antalet inre utlänningskontroller, vilket det gör i alla de andra operationerna. För det andra: Det läggs heller inte mer resurser på att genomföra Mos Maiorum.

Att polisen inte gjorde fler inre utlänningskontroller eller kraftsamlade resurser under Mos Maiorum vet vi. Det vittnar gränspolischefer i de granskade länen, liksom statistiken, om. Däremot framkommer det i slutrapporten om Mos Maiorum att en av anledningarna till att polisen inte kraftsamlade var att beslutet från Italien att genomföra operationen kom väldigt sent.

Däremot fanns det en vilja inom polisen att även denna gång göra en kraftansträngning. I slutrapporten står det: ”I och med att den slutliga operationsplanen från Italien inkom först 29 september medförde detta att det nationella direktivet i ett sent skede kunde öppnas för övrig regional och lokal planering.” Längre ner står det att: ”Samtliga regioner och CGE (Centrala gränskontrollenheten, red. anm) var överens angående betydelsen av att i god tid planera verksamhet liknande denna för att i tid nå ända ut i polisområdena. Flera regioner påtalade en vilja av att till kommande planerad liknande verksamhet bistå med personal till andra delar av landet både i syfte att med resurser stärka andra regioner men även för att kompetensutveckla egen personal.”

Mars 2014: En besättningsman på den italienska patrullbåten San Giusto ritar upp de vanligaste rutter som människosmugglare använder för att korsa Medelhavet.
Foto: UNHCR / A. D'Amato







Syrier vandrar över gränsen till Jordanien i skydd av mörkret. 4 miljoner har flytt. Av dem är 3,8 miljoner kvar i grannländerna. Mellan januari och oktober 2014 sökte sig 25 861 flyktingar från Syrien till Sverige.

Foto: UNHCR / Jared Kohler



Att EU inte släpper in någon som misstänks vilja söka asyl gör att många tvingas anlita smugglare. Dessa anonyma gravar på Lampedusa vittnar om riskerna.

Foto: UNHCR / F.Noy

En syrisk kvinna med sina barn på det italienska fartyget Verga. De räddades från en fiskebåt med 219 passagerare som försökte ta sig över Medelhavet från Libyen.
Foto: UNHCR / A. D'Amato



Fewaz och hans son Malak, 13, lyckades lämna Syrien sommaren 2012. De befinner sig nu i Grekland och väntar på att få återförenas med Malaks mamma och syskon, som hamnade i Tyskland under flykten.



I Grekland är kriget på tryggt avstånd. Men livet är lite på paus. Flyktingar får inte röra sig fritt och Malak har inte gått i skolan på två år. Att mottagandet och utsikterna att få stanna skiljer sig kraftigt inom Europa är ett skäl till att flyktingar ofta vill ta sig vidare till ett annat EU-land.

Foto: UNHCR / A. D'Amato



Det vanligaste tillfället
då polisen gör en inre
utlänningskontroll är när
man stoppat ett fordon.

Foto: Polisen



EFTER MOS MAIORUM

Polisen granskar sina egna kontroller

Den 2 december 2014 publicerade enheten för inspektionsverksamhet, som är en del av Rikspolisstyrelsen, rapporten "Tillsynsrapport 2014:14 Inre utlänningskontroll". Rapporten är en granskning av hur fyra polismyndigheter, Stockholm, Södermanland, Jönköping och Västmanland, arbetar med inre utlänningskontroller. Syftet med granskningen beskrivs så här i polisens rapport:

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.

Att just de inre utlänningskontrollerna granskats har enligt Carin Ewald, enhetschef på Enheten för inspek-

tionsverksamhet, ingenting att göra med den kritik som riktats mot polisens arbete med inre utlänningskontroller, framför allt under REVA-projektet och Mos Maiorum. Enligt Carin Ewald var det helt enkelt de inre utlänningskontrollernas tur att bli granskade. Däremot, menar hon, kan polisen välja att inleda granskningar av olika arbetsområden inom polisen som en följd av exempelvis en offentlig debatt. Men så var alltså inte fallet med de inre utlänningskontrollerna.

I den här rapporten har jag valt att lyfta fram de delar i polisens granskning som belyser **utbildning**, **dokumentation** och **etnisk profilering**.

UTBILDNING

För att polisen ska kunna genomföra inre utlänningskontroller rättssäkert måste samtliga poliser som arbetar operativt vara väl bevandrade i både utlänningslagen och bestämmelserna i "Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll FAP 273-1".



EFTER MOS MAIORUM

2007 beslutade Rikspolisstyrelsen att all polis i yttre tjänst ska göra inre utlänningskontroller. Tidigare hade det bara varit en arbetsuppgift som gränspolisen ägnade sig åt. Konsekvensen blev att **antalet inre utlänningskontroller ökade kraftigt**, från 10 202 stycken 2007 till 28 930 i fjol. Till och med oktober i år har polisen genomfört 22 597 inre utlänningskontroller.

Varje inre utlänningskontroll är ett möte mellan ordningsmakten och det civila samhället och i FAP 237-1 framgår det klart och tydligt att exempelvis den kontrollerade måste informeras om att han eller hon är utsatt för inre utlänningskontroll. Det ska även framgå av dokumentationen varför kontrollen har gjorts. En polis får inte göra en kontroll enbart baserat på att en person ser utländsk ut, har ett utländskt klingande namn eller talar ett främmande språk. För att dessa regler, som syftar till att allmänheten ska kunna känna ett förtroende för polisen, krävs att all polis har en ordentlig utbildning i utlänningslagen och att polisen som arbetsgivare kontinuerligt erbjuder vidareutbildningar inom detta område. I polisens rapport redovisas vilken utbildning varje granskat län ger sina anställda, inom gränspolisen och polisen i yttre tjänst.

Polismyndigheten i Jönköpings län

Nya KC-operatörer som arbetar inne på länskommunikationscentralen (LKC) får kontinuerligt utbildning i utlänningsfrågor. En KC-operatör har som arbetsuppgift att skriva ner allt som poliserna i yttre tjänst rapporterar in till LKC i en händelserapport.

2007, när Rikspolisstyrelsen beslutade att all polis i yttre tjänst ska göra inre utlänningskontroller, fick samtliga nyanställda polisaspiranter en endagsutbildning i utlänningsrätt. 2013 stoppades den utbildningen av ekonomiska skäl. Numera sker utbildningen i form av information under arbetsplatsträffar (APT).

Enligt polisens granskningsrapport kan polis i yttre tjänst få stöd av gränspolisen vid en inre utlänningskontroll. Under nätter och helger vänder sig personalen till beslutsberedskapen vid Polismyndigheten i Skåne.

Polismyndigheten i Södermanlands län

Polisen i Södermanlands län är hårdare på att all personal ska utbildas i yttre och inre utlänningskontroll. Exempelvis uppmanas samtlig personal att göra den interaktiva utbildning i gränskontroll som Rikspolisstyrelsen har tagit fram.

När polisens regler och rekommendationer om hur inre utlänningskontroller ska genomföras (FAP 237-1) introducerades 2011 fick alla poliser i yttre tjänst gå en utbildning på tre timmar. Denna utbildning pågick mellan 2011 och 2012. Nyanställda polisassistenter fick också en fyra veckor lång praktisk och teoretisk utbildning i inre utlänningskontroller och utlänningslagen.

I dag däremot får nyanställda polisassistenter samma utbildning som alla andra och en möjlighet att göra besök på gränsenheten för att lära sig utlänningslagstiftningen.

Personal som arbetar på länskommunikationscentralen får kontinuerligt gå en tvådagarsutbildning i utlänningsrätt. Alla poliser som anställs inom Gränspolisen får en nio veckor lång utbildning.

Poliser i yttre tjänst som behöver stöd vid en inre utlänningskontroll kan få det av Gränspolisen eller, om det sker på natten, av Polismyndigheten i Skåne.

Polismyndigheten i Västmanlands län

Enligt polisen i Västmanland görs det årligen en inventering av utbildningsbehovet när det kommer till utlänningslagen och inre utlänningskontroller. 2010 och 2012 fick all polis i yttre tjänst en utbildning i utlänningslagstiftningen och inre utlänningskontroll. Under den utbildningen delades en folder ut som var avsedd att fungera som stöd ute på fältet. Denna folder har i dag även delats ut till närpolisområdena. Gränskontrolltjänstemännen och gränspolisen går en sju till nio veckor lång utbildning.

Poliser i yttre tjänst kan få råd och stöd av vakthavande befäl eller Gränspolissektionen när det gäller inre utlänningskontroller och frågor om utlänningslagen. Stöd kan även ges av Polismyndigheten i Skåne.

Polismyndigheten i Stockholms län

Efter att de nya bestämmelserna om inre utlänningskontroll trädde i kraft 2011 beslutades det att samtliga poliser årligen skulle genomgå en dags grundutbildning och därefter en halv dags påbyggnadsutbildning. Polis inom gränspolisen erbjuds även annan utbildning.

Gränspolisens jourgrupp, länskommunikationscentralen och det egna stationsbefälet finns till som stöd för polis i yttre tjänst.

I polisens granskningsrapport berättar flera yttre befäl att den utbildning de har fått i inre utlänningskontroll och tillhörande lagstiftning ligger långt tillbaka i tiden.



EFTER MOS MAIORUM

Ett befäl säger att han/hon ”fick en halvdags utbildning i utlänningsfrågor vid myndigheten under aspirant-tiden”. Flera yttre befäl säger att de vill ha mer utbildning i utlänningslagen, som upplevs som krånglig. Däremot känner sig befälen ändå trygga i sitt arbete. Om de behöver hjälp är det flera som använder sig av egna nätverk, kollegor och chefer inom polisen.

I polisens granskningsrapport står det att polisen generellt får **mindre utbildning i dag** än för ett par år sedan och att ambitionen i de utbildningar som hålls är lägre i dag. En annan slutsats är att poliser i yttre tjänst får mindre utbildning än de i inre tjänst. Rapporten slår fast att det finns en risk att den ganska grundna utbildning som polis i yttre tjänst får gör att de förvisso vet vilka frågor de ska ställa ute på fältet, men att de inte nödvändigtvis kan tolka svaren korrekt.

Johnny Calvin, polismästare i Västra Götaland som har arbetat med granskningsrapporten, säger att han har förståelse för att poliser i yttre tjänst får mindre utbildning i utlänningslagstiftningen än exempelvis anställda på gränspolisen.

– Polismyndigheterna har valt en strategi där de ger mer utbildning till de som arbetar mycket med gränspolisfrågor och utlänningsfrågor. Ju mindre man arbetar med gränspolisfrågor ju mindre utbildning får man. Som det ser ut i dag anser man att en polisman i yttre tjänst inte behöver mer utbildning. Man har lärt sig grunderna. Man vet varför man gör en kontroll. Om man däremot hamnar i en situation och behöver vägledning kan man vända sig till en backup. Där har vi däremot synpunkter. Myndigheterna har visserligen ett system för backup, men ibland använder sig inte polisen av det, eller känner inte ens till att det finns. Vi tycker ändå att det är förstaeligt att myndigheterna väljer den här vägen.

DOKUMENTATION

I ”Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll” (FAP 237-1) står det under § 6 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.”

Enligt polisens granskningsrapport är syftet med detta att dokumentationen enkelt ska kunna tas fram om den

kontrollerade personen anser att kontrollen är gjord på ett felaktigt sätt.

I polisens granskningsrapport har 177 händelserapporter från samtliga granskade polislän undersökts. Rapporten slår fast att den dokumentationen brister i två avseenden. För det första går det i flera fall inte att utläsa av händelserapporten varför den inre utlänningskontrollen gjordes. Detta gör händelserapporten oanvändbar som bevisunderlag för den som anser sig ha blivit kontrollerad på felaktiga grunder. För det andra saknar 20 av de granskade händelserapporterna information om vem som har blivit kontrollerad.

Enligt den andra paragrafen i polisens egna bestämmelser kring hur en inre utlänningskontroll ska gå till måste polisen informera den som kontrolleras om skälen för och syftet med kontrollen. Men enligt polisens granskningsrapport görs många kontroller i exempelvis Västmanland utan att den kontrollerade får reda på att polisen gör en inre utlänningskontroll. Så här står det i rapporten:

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 inte är medveten om att det även sker en inre utlänningskontroll.

Även om det i rapporten slås fast att intrånget i den personliga integriteten är minimal är det förbjudet att genomföra inre utlänningskontroller utan att meddela den kontrollerade. Även JO påpekar i ett fall från 1980 att det är viktigt att den kontrollerade blir informerad om att en kontroll görs.

Slutsatserna i polisens rapport stämmer väl överens med slutsatserna i Arena Idés förra rapport om polisens inre utlänningskontroller, *Skyldig tills motsatsen bevisats*. I Arena Idés rapport analyserades innehållet i 100 händelserapporter där polisen gjort en eller flera inre utlänningskontroller. Rapporterna visade att den vanligaste initiala händelsen, som leder till att polisen i yttre tjänst gör en inre utlänningskontroll, är just att man stoppat ett fordon. Även dessa händelserapporter saknade tydlig information om varför en inre utlänningskontroll hade gjorts.

I intervjuer hävdade också flera gränspolischefer att polisen i yttre tjänst nästan aldrig gör inre utlännings-



EFTER MOS MAIORUM

kontroller utan att den kontrollerade personen samtidigt stoppats av någon annan anledning. Men bland de händelserapporter som Arena Idé granskade fanns fall där den enda händelsen som noterats i händelserapporten var just en inre utlänningskontroll. I dessa händelserapporter blir det extra svårt att tyda varför polisen gjort en inre utlänningskontroll.

ETNISK PROFILERING

Polisen får inte göra inre utlänningskontroller enbart baserat på att en person ser utländsk ut, talar ett främmande språk eller har ett utländskt klingande namn. Däremot får polisen använda den informationen om det dessutom finns annan information som gör att det kan misstänkas att exempelvis föraren i den bil polisen stannat saknar tillstånd att vistas i Sverige.

Utlänningslagen ger polisen två möjligheter att inleda en inre utlänningskontroll. Den ena är **”grundad anledning”**. Grundad anledning används exempelvis ofta av gränspolisen. Gränspolisen gör i stort sett bara riktade kontroller som bygger på underrättelseinformation, tips eller spaning. Använder sig polisen av underrättelsematerial för att inleda en inre utlänningskontroll, är det att se som en grundad anledning.

Sedan finns det inre utlänningskontroller som görs av **”annan särskild anledning”**. Dessa kontroller görs nästan uteslutande av polis i yttre tjänst. Den vanligaste situationen då polisen gör inre utlänningskontroller av annan särskild anledning är när man stoppat en utlandsregistrerad bil som körs av en person med ett utländskt körkort.

Stoppas polisen en utlandsregistrerad bil där föraren har ett utländskt körkort är det skäl nog för polisen att göra en inre utlänningskontroll. Eftersom man redan har gjort en kontroll av det utländska körkortet har man också fastställt att personen kan vara en utlänning. Kontrollen är alltså inte underrättelsebaserad.

Griper polisen exempelvis en tjuv på bar gärning så kan ingripandet tillsammans med att tjuven ser utländsk ut, har ett utländskt klingande namn eller inte talar svenska ge polisen rätt att inleda en inre utlänningskontroll. Men i granskningsrapporten vill utredarna att polisen helt och hållet slutar använda etniska markörer i syfte att stärka misstanken att en person befinner sig utan tillstånd i Sverige.

Johnny Calvin menar att etniska markörer i dagens

Sverige inte säger något om huruvida en person får vara i landet eller inte.

– Vi menar att i dagens multietniska samhälle är etniska markörer inte en bra utgångspunkt. De funkar helt enkelt inte för att bilda sig en uppfattning om en person befinner sig i Sverige utan tillstånd. Säg att det står fyra killar på Angereds torg i Göteborg, en förort med en stor andel invandrare. Tre av killarna har typiska tonårskläder och den fjärde är iklädd en kaftanliknande dräkt, och alla pratar arabiska. Då kan en polisman inte använda språk, namn och utseende för att avgöra vem av de fyra, om ens någon, som skulle vara intressant att kontrollera. De här yttre markörerna har tjänat ut sitt syfte i dag. De går inte att använda. Det finns en rättssäkerhetsaspekt i det också. Det kan bli fel. Och i värsta fall kan det bli så att en polismanns fördomar kommer till uttryck.

Johnny Calvin tillägger dock att de poliser som har intervjuats under arbetet med granskningsrapporten säger att de aldrig använder etniska markörer för att göra inre utlänningskontroller.

Hur ska polisen göra om de tar någon som skulle kunna befinna sig i landet utan tillstånd, om de inte får använda utseende, namn och språk som en del av grunden till en kontroll?

– Då får man använda sig av så kallade tvångsmedelsökande åtgärder, att man helt enkelt pratar med personen, och komma till en slutsats som kan utgöra en grundad anledning till att inleda en inre utlänningskontroll, men hålla språk, namn och utseende utanför.

Även om etnisk profilering är förbjudet som arbetsmetod, finns det **annan profilering** som är fullt laglig att använda för att göra en inre utlänningskontroll. På flygplatser är det vanligt att gränspolisen använder sig av profilering för att göra kontroller av resenärer. Profilering betyder i detta fall att man har tagit fram ett mönster som personer som saknar tillstånd att befinna sig i Sverige och Schengen stämmer in på. Det kan handla om **flygrutter** man tagit, hos vilken **resebyrå** som en person köpt sin flygbiljett eller varifrån man reste då man flög till Sverige.

Men i dessa profiler kan det också finnas uppgifter om utseende som är typiskt för personer som reser till Sverige med falska handlingar. På exempelvis Skavsta flygplats har gränspolisen arbetat efter en profil som bland annat innehåller uppgifter om typiska etniska utseenden som, tillsammans med ovan nämnda uppgifter, ger polisen en orsak till att kontrollera dessa



EFTER MOS MAIORUM

resenärer. Men enligt Johnny Calvin är detta inte att se som etnisk profilering.

– Jo, man kan tycka det. Men profileringen bygger på underrättelseinformation. Polisen har stor erfarenhet av att personer som kommer från en viss destination, ser ut på ett visst sätt och med ett visst rese-mönster ofta inte har rätt att vistas i Sverige och reser med falska id-handlingar.

I polisens granskningsrapport av de inre utlännings-

kontrollerna föreslår enheten för inspektionsverksamhet att Rikspolisstyrelsen bör förändra de bestämmelser som styr hur en inre utlänningskontroll ska gå till. I granskningsrapporten står det att: ”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.”

Gransknings- enhetens rekommendationer

Slutsatsen av granskningsenhetens rapport om polisens inre utlänningskontroller är att arbetet med kontrollerna fungerar bra, men att polisen bör göra vissa förändringar för att förbättra verksamheten, och, underförstått, stärka rätts säkerheten för den kontrollerade.

Enheten för inspektionsverksamhets rekommendationer 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 kontrolleras ska underrättas bör ”utlännningen” bytas mot ”den som kontrollerats”. (Rekommendationerna är direkt citat).
- Rikspolisstyrelsen bör utreda möjligheten till ett dokumentationsstöd i STORM (där händelserapporter registreras, red. anm.), som automa-

tiskt 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 som ska användas vid inre utlänningskontroller och då främst av poliser i yttre tjänst. Materialet bör innehålla dels de materiella regler som gäller för inre utlänningskontroll, dels de administrativa regler som gäller för att dokumentera åtgärden.
- 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 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 läns-kommunikationscentralerna 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.



EFTER MOS MAIORUM

Måste förbudet mot **etnisk** **profilering** förtydligas?

Ramzi Abuabdou bor i Göteborg men kommer ursprungligen från det palestinska området Gaza. I juni 2011 lämnade han sitt hem och sin familj för att söka asyl i Sverige. Som statslös palestinier var det inte något problem. I september samma år beviljades han permanent uppehållstillstånd. Det ger honom samma rättigheter att bo, leva och arbeta i Sverige som en svensk medborgare. Men det ska visa sig att han i polisens ögon är väldigt annorlunda.

På morgonen den 12 september 2013 beger sig Ramzi till arbetsförmedlingen. Hans praktikplats på Röda Korset är snart över, och han vill därför uppdatera sitt cv för att kunna söka nya jobb. Runt 10:30 lämnar Ramzi arbetsförmedlingen och vandrar längs Vågmästaregatan i riktning mot spårvagnen. Han är en aning sen till jobbet och går därför med snabba steg. I en korsning

står en kvinna. Ramzi märker att hon tittar på honom.

– Jag bryr mig inte riktigt om det utan fortsätter bara att gå, berättar Ramzi.

När Ramzi passerar kvinnan går hon fram till honom och presenterar sig som polis. I handen har hon sin polislegitimation. På svenska ber hon att få prata med Ramzi. Ramzi, som pratar arabiska och engelska, förklarar att han inte förstår. Civilpolisen säger då på engelska att hon letar efter personer som befinner sig illegalt i landet och ber att få se Ramzis legitimation.

– Jag blir chockad. Det här är första gången jag pratar med en svensk polis och jag förstår inte varför hon just vill se min legitimation. När hon kom fram till mig gick det en blond tjej framför. Henne vill polisen inte prata med.

Ramzi frågar polisen varför hon just vill se hans legitimation. Han säger att han helst vill ringa sina kollegor på Röda Korset och fråga dem vad han ska göra. Polisen



EFTER MOS MAIORUM

svarar att han kan tala med sina vänner hur mycket han vill efter att han har visat sin legitimation.

Ramzi tar till slut fram det kort han fått från Migrationsverket där hans personuppgifter står. På kortet framgår också att Ramzi har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Civilpolisen kontrollerar kortet och lämnar tillbaka det. Ramzi är nu arg. Han frågar polisen än en gång varför hon valde att kontrollera just honom och vilken laglig grund hon har att kräva av Ramzi att han ska visa sin legitimation. Polisen svarar att hon har rätt att kontrollera vem hon vill och att hon letar efter personer som befinner sig illegalt i Sverige. Därefter går hon.

Det polisen gör i denna situation är vad som kallas för en etnisk profilering. För att en polis ska få göra en inre utlänningskontroll krävs en grundad anledning att tro att den man vill kontrollera inte har rätt att vistas i Sverige. En polis får aldrig på måfå gå fram till en person bara för att han eller hon ser utländsk ut och göra en inre utlänningskontroll. Men det sker.

Hur ofta, var och när finns det av uppenbar anledning ingen samlad information om. Kontrollen av Ramzi dokumenterades aldrig av polisen. I rapporten *Skyldig tills motsatsen bevisats?* går jag med polisens hjälp igenom vartenda polisregister i hela Västra Götaland där kontrollen borde ha sparats, men det finns inte ett spår av den etniska profilering som Ramzi utsattes för.

På Centrala gränskontrollenheten är man medveten om att problemet finns. Men vidden av problemet är dock svårt att få grepp om. Det enda polisen har att gå på är de anmälningar som inkommit till Justitieombudsmannen (JO). Dessa är väldigt få, och ingen anmälan har än så länge lett till att JO riktat kritik mot polisen. Däremot upplever man på Centrala gränskontrollenheten att problemet är så pass allvarligt att man under 2015 kommer att inleda ett arbete med att se över om de bestämmelser som förbjuder etnisk profilering i samband med inre utlänningskontroller måste förtydligas.

Patrik Engström, biträdande enhetschef på Centrala gränskontrollenheten, berättar:

– Vi har funnit att det finns anledning att se över om det finns behov av att tydliggöra förbudet mot att basera inre utlänningskontroller på faktorer som utseende, namn eller språk.

Enligt Patrik Engström är den rapport om inre utlänningskontroller som Arena Idé publicerade i februari 2014 en bidragande orsak till Centrala gränskontrollenhetens beslut att se över om förbudet mot etnisk profilering måste förtydligas.

– Även om folk inte tror det försöker vi vara lyhörda för kritik som riktas mot polisen, hur vår verksamhet uppfattas. Det i sig är en anledning att titta på om den här föreskriften behöver tydliggöras. Men vi vill också fråga inåt i organisationen, om det är så att de här bestämmelserna är otydliga? säger Patrik Engström.

Har ni alltså fått indikationer på att polisen ägnar sig åt etnisk profilering vid inre utlänningskontroller?

– Det upplevs ju som att vi gör kontroller utifrån etniska markörer. Samtidigt är det så att när vi tittar på de anmälningar och klagomål som kommer in till polisen har vi aldrig kritiserats för det här. Men det kan man inte ta som intäkt för att personer som kontrollerats inte upplever att kontrollen bygger på etnisk profilering, och man kan heller inte ta det faktum att det är väldigt få anmälningar som intäkt för att dessa upplevelser inte är ett problem, säger Patrik Engström.

Han menar också att man på Centrala gränskontrollenheten är väl medveten om att det här är en väldigt kontroversiell verksamhet, och att den är svårt politiserad.

– Det är en verksamhet där det finns en stor risk att människor som faktiskt inte har begått brott, för det är inget brott att ta sig till Sverige för att söka asyl, upplever sig kontrollerade, ifrågasatta och kanske till och med kränkta av polisen. En grundförutsättning för polisens organisation för att kunna genomföra uppdraget i en demokrati är att man har ett rättsförtroende. Det här är något som varje polisanställd måste ta med sig hela tiden, att de åtgärder man vidtar inte ska skada polisens förtroende. Den här typen av verksamhet utvärderar vi så ofta vi kan. I just det här fallet har det kommit in få anmälningar, men det faktum att debatten uppstår innebär i sig att vi behöver titta på det. Men jag tror också att debatten är ett brett ifrågasättande av Sveriges och EU:s migrationspolitik. Och det är inte en polisiär fråga.

Menar du att det händer att polisen gör kontroller baserat på etnisk profilering?

– Det är klart att det begås fel inom polisen. Ja, absolut. Men sedan vet vi inte hur ofta, eftersom det görs väldigt få anmälningar. Vi har alltså inga indikationer på att etnisk profilering sker, däremot på att vissa personer uppfattar det så. Men det faktum att sådana här händelser



EFTER MOS MAIORUM

lyfts fram i medier och att det här är en kontroversiell verksamhet med stark negativ rättsverkan på individen, måste vi vara varsamma och hela tiden se över vår egen verksamhet.

Av de gränspolischefer som intervjuas i den här rapporten är det ingen som direkt håller med om att reglerna som förbjuder etnisk profilering måste förtydligas. En del menar att etnisk profilering bara är en beskyllning som människor med utländskt utseende använder så fort de blir kontrollerade av polisen. Dennis Larsson, ansvarig för gränskontroll vid polisen i Blekinge:

– Varje gång du gör en kontroll av en person så åberopar den personen etnisk profilering, oavsett vad du gör för kontroll. Även om det är en trafikkontroll där vi kontrollerar ett körkort, då åberopar vissa personer att vi gör det bara för att han eller hon har ett utländskt namn eller utseende. Det spelar inte någon roll vad vi gör, för det kommer ändå att gå tillbaka på det.

I andra län menar gränspolischefer att centrala gränspolisenheter gärna får se över regelverket, men att kontroller enbart baserat på etnicitet är något de aldrig har hört talas om.

– Vi är så mångkulturella i Sverige idag. Jag hoppas och tror att alla poliser vet att man inte kan kontrollera någon på grund av utseende och ras. Jag tror faktiskt att alla har den kunskapen. Jag har inte märkt av det eller sett det i Jönköpings län under de två och ett halvt år jag jobbat här.

Det säger Peter Nilsson, chef för gränspolisen i Stockholm. Han menar att påståendet att polisen skulle göra kontroller enbart baserat på etnicitet inte stämmer, men att polisarbetet ibland ändå kräver att man letar efter en person med ett visst utseende.

– Om vi letar efter en gärningsman som kommer från ett speciellt område så letar vi ju efter en person som ser ut att komma från det området. Det vore konstigt annars. Vi jobbar ju mot personer och organisering på ett visst sätt och där kan det mycket väl vara aktuellt att vi måste titta efter en person som kommer från exempelvis Mellanöstern. Och då ser man ju också ut att komma därifrån. Letar vi efter en dråpmisstänkt som är svensk, då letar vi ju efter en som ser ut att vara svensk.

Han fortsätter:

– Ibland tror folk att vi letar efter människor som ser

utländska ut. Men vi har så mycket arbetsuppgifter att vi inte skulle komma på tanken att kontrollera alla som ser utländska ut, det är absurt. Det finns ju hundratusentals personer i Sverige som ser utländska ut, men som har all rätt i världen att vara här. Däremot kan man rikta kontroller efter viss information vi har om en enskild plats, men då är det också en avskärnad uppgift. Men det finns också en svartmålning av polisen, att vi går ut och tittar på alla som ser utländska ut. Att någon kan tro på det är ju konstigt.

KÄLLOR

- Tillsynsrapport 2014:14 Inre utlänningskontroll, Rikspolisstyrelsen.
- Strategi för Sveriges yttre gränskontroll och inre utlänningskontroll för perioden 2014-2016.
- Analys för inriktning av inre gränskontroll operation Mos Maiorum oktober 2014, Rikskriminalpolisen.
- Council of the European Union, 11671/14, Joint Operation Mos Maiorum.
- Rapporter från Centrala gränskontrollenheten till den italienska gränspolisen (13 stycken).
- Rapport: Operation Mitras, Rikskriminalpolisen, A 273-143/11.
- Rapport: Operation Demeter, Rikskriminalpolisen, A 273-967/11.
- Rapport: Operation Balder, Rikskriminalpolisen, A 237-246/12.
- Rapport, Operation Hermes, Rikskriminalpolisen, 110117.
- Rapport, Svensk slutrapport – Operation Mos Maiorum, Rikskriminalpolisen 141111.
- Rapport, Operation Aphrodite, Rikskriminalpolisen, A 237-734/12.
- "Sverige deltar i EU:s jakt på papperslösa", Aftonbladet, 2014-10-09, <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article19667476.ab>
- "'Super-Reva' – ett jättekliv in i fascismen", Dagens Nyheter, 2014-10-15 <http://www.dn.se/kultur-noje/kulturbedatt/super-reva-ett-jattekliv-in-i-fascismen/>

TIDIGARE RAPPORTER



”Det är en verksamhet där det finns en stor risk att människor som faktiskt inte har begått brott, för det är inget brott att ta sig till Sverige för att söka asyl, upplever sig ifrågasatta och kanske till och med kränkta.”

Patrik Engström, Centrala gränskontrollenheten

Om rapporten

Denna skrift är den tredje i en serie rapporter om inre utlänningskontroller och etnisk profilering. De tidigare rapporterna kan laddas ner på:

www.arenaide.se/rapporter

arenaidé

Arena Idé är en oberoende tankesmedja med ett medborgar- och löntagarperspektiv. Vi vill vara ett alternativ till tankesmedjor finansierade av näringslivet. Vi ger ut rapporter och böcker och ordnar seminarier och debatter.

Vår målsättning är att vrida opinionsbildningen i en annan riktning och lyfta in frågor som i dag saknas i debatten. Vi vill undersöka vår samtid och påverka vår framtid. Vi verkar utifrån värderingar baserade på jämlikhet, jämställdhet, social rättvisa, demokrati och frihet. Arena Idé ingår i Arenagruppen.

Initiativet till den här rapporten kommer från Arena Idés juridiska råd, ett av flera råd, referens- och arbetsgrupper som är knutna till tankesmedjan. Arena Idé är en öppen smedja. Tveka inte att höra av dig med dina idéer och ditt engagemang.

Lisa Pelling
utredningschef, Arena Idé
december 2014

Omslagsfoto Jessica Segerberg Form Cajsa Unnbom