Polisens rättsliga befogenheter

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Delbetänkande av Polis-rättsutredningen
SOU 1993:60

Polisens rättsliga befogenheter

Delbetänkande av Polisrättsutredningen
SOU 1993:60

Ref KB Occ

85

Statens offentliga utredningar
1993:60
Justitiedepartementet

Polisens rättsliga befogenheter

Delbetänkande av Polisrättsutredningen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13381-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen
för Justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 augusti 1991 chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en utvärdering av den rättsliga regleringen av polisens befogenheter.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 13 september 1991 hovrättslagmannen Dan Fernqvist som särskild utredare. Som experter förordnades samma dag numera hovrättslagmannen Nils-Olof Berggren, polisintendenten Anders Danielsson, hovrättsassessorn Eva Jagander och polisintendenten Bjarne Lundin.

Till sekreterare åt utredningen fr.o.m. den 21 oktober 1991 förordnades den 10 oktober 1991 hovrättsassessorn Eva Lönqvist.

Utredningen har antagit namnet Polisrättsutredningen.

Den 18 mars 1993 beslutade regeringen att genom tilläggsdirektiv ge utredningen i uppdrag att se över även rättegångsbalkens regler om beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Härmed överlämnas utredningens delbetänkande Polisens rättsliga befogenheter.

Utredningsarbetet fortsätter i enlighet med tilläggsdirektiven med reglerna i rättegångsbalken om beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt de regler i polislagen som har nära samband med dessa.

Göteborg i juni 1993

Dan Fernqvist

/Eva Lönqvist

In the area of human rights he who can do more cannot necessarily do less.

(Europadomstolens dom i fallet Deweer mot Belgien, 27.2.1980, Serie A no. 35, s. 29, § 53)

Innehåll

Sammanfattning 13

Författningsförslag 23
1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) 23
2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 46
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. 51
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 52
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning . . 53

1 *Bakgrund* 55

2 *Inledning* 59
2.1 Utredningens direktiv 59
2.2 Arbetets uppläggning 63

Nuvarande förhållanden

3 *Internationella konventioner m.m.* 65
3.1 Inledning 65
3.2 Bestämmelser av allmän betydelse 67
3.3 Rätten till personlig frihet 69
3.3.1 Gränsdragningen mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten 69
3.3.2 Frihetsberövanden 71
3.3.3 Andra inskränkningar i rörelsefriheten 77
3.4 Rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens 78
3.5 Rätten till mötesfrihet 79
3.6 Rätten till skydd för äganderätten 80
3.7 Inskränkningar i de mänskliga rättigheterna 82

4 *Gällande svensk rätt* 85
4.1 Definition av begreppet polisingripande 85

4.2 Grundläggande bestämmelser 87
4.2.1 Regeringsformen 87
4.2.2 Övriga grundläggande bestämmelser 94
4.3 Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten 95
4.3.1 Gripande 96
4.3.2 Omhändertagande i avvaktan på polismyndighets beslut 98
4.3.3 Omhändertagande av unga 101
4.3.4 Omhändertagande på grund av ordningsstörning eller brott 102
4.3.5 Omhändertagande för identifiering 104
4.3.6 Omhändertagande på grund av berusning 106
4.3.7 Medtagande till förhör 107
4.3.8 Hämtning m.m. 108
4.3.9 Avvisande och avlägsnande 109
4.3.10 Avspärrning 110
4.3.11 Andra begränsningar i rörelsefriheten 112

5 *Vissa uppgifter om utländsk rätt* 115
5.1 Danmark 115
5.2 England 116
5.3 Finland 118
5.4 Frankrike 120
5.5 Nederländerna 121
5.6 Norge 121
5.7 Tyskland 122

Överväganden och förslag

6 *Polislagstiftningens förhållande till Sveriges konventionsåtaganden.* 125
6.1 Allmänna överväganden 125
6.1.1 Inledning 125
6.1.2 Gränsdragningen mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten . . . 129
6.1.3 Tolkningen av artikel 5:1:c i Europakonventionen 132
6.2 Ingripanden enligt 13 § polislagen 133
6.2.1 Konventionsenligheten av 13 § polislagen . . . 133
6.2.2 Andra möjligheter att ingripa 136
6.2.3 Överväganden angående ytterligare befogenheter 140

6.2.4 Konsekvenser 148
6.2.5 Rapporteftergift 151
6.3 Ingripanden mot barn och unga 152
6.3.1 Gripande av barn under 15 år 153
6.3.2 Andra omhändertaganden av unga 155
6.4 Omhändertagande för identifiering 158
6.4.1 Konventionsenligheten av 14 § polislagen . . . 159
6.4.2 Överväganden 160
6.5 Omhändertagande på grund av berusning 161
6.6 Förvarstagande 162
6.6.1 Allmänna synpunkter 162
6.6.2 Gripande 163
6.6.3 Omhändertaganden med stöd av 11 och 14 §§ polislagen 164
6.6.4 Omhändertagande på grund av berusning 166
6.6.5 Hämtning och medtagande till förhör 167
6.6.6 Handräckning och liknande ingripanden 167
6.7 Hävande av beslut om gripande 170
6.7.1 Polismans befogenhet att häva beslut om gripande 170
6.7.2 Överväganden 172
6.8 Underrättelseskyldighet 174
6.9 Förhör 174
6.10 Övriga överväganden 175

7 *Befallningsrätten* 177

8 *Åtgärder vid större evenemang m.m* 183
8.1 Inledning 183
8.2 Bestämmelserna i 16 kap. 1 - 3 §§ brottsbalken 185
8.2.1 Rekvisiten för upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten 185
8.2.2 Innebörden av begreppet ”sätta sig upp mot myndighet” 186
8.2.3 Innebörden av begreppet ”störande av allmän ordning” 189
8.2.4 Befallningar 190
8.3 Bestämmelserna om upplösning av allmän sammankomst och offentlig tillställning 191
8.3.1 Definitionen av begreppen allmän sammankomst och offentlig tillställning 191
8.3.2 Förutsättningarna för att upplösa allmän sammankomst eller offentlig tillställning 192

8.3.3 Polisens befogenheter med anledning av ett beslut om upplösning 194
8.4 Vanligt förekommande ingripanden 195
8.5 Överväganden beträffande ingripanden mot ordningstörande folksamlingar 201
8.5.1 Befogenhet att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamling 202
8.5.2 Begreppet deltagare i folksamling 204
8.5.3 Befogenhet att fatta beslut om avlägsnande 205
8.5.4 Befogenhet att hålla kvar deltagare i ordningsstörande folksamling 206
8.6 Överväganden beträffande upplösning av allmän sammankomst eller offentlig tillställning 208
8.7 Överväganden beträffande åtgärder i syfte att förebygga ordningsstörningar 209
8.7.1 Avspärrningar 209
8.7.2 Befallning att följa viss anvisad väg 212

9 *Avgränsningen och placeringen av föreskrifterna om polisens befogenheter* 217
9.1 Nödhandlingar 218
9.1.1 Inledning 218
9.1.2 Befogenhet att använda våld vid angrepp med våld eller hot om våld 220
9.1.3 Befogenhet att använda våld för att förhindra rymning 220
9.1.4 Befogenhet att använda våld för att hålla en frihetsberövad person till ordningen 221
9.2 Stoppande av fordon och andra transportmedel 222
9.2.1 Bestämmelser om stoppande av fordon m.m. . 223
9.2.2 Överväganden 225
9.3 Användning av fängsel 232
9.3.1 Bestämmelser om användning av fängsel 232
9.3.2 Överväganden 234
9.4 Handräckning 237
9.4.1 Inledning 238
9.4.2 Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten 239
9.4.3 Tillträde till visst område eller utrymme 241
9.4.4 Viss annan handräckning 243
9.4.5 Överväganden 244

10 *Dokumentation av polisingripanden* 255

11 *Övriga överväganden* 261

12 *Specialmotivering* 263
12.1 Förslag till lag om ändring i polislagen 263
12.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 285
12.3 Förslag till lag om ändring i lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 292
12.4 Förslag till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 292
12.5 Förslag till lag om ändring i lagen om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning . . . 293

Bilagor
1 Utdrag ur internationella konventionen den 18 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter 295
2:1 Utdrag ur europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna 305
2:2 Utdrag ur tilläggsprotokoll den 20 mars 1952 till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna 311
2:3 Utdrag ur protokoll nr 4 den 16 september 1963 till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna m.m. . . 313
3 Förteckning över i betänkandet omnämnda domar från Europadomstolen 315

10 Den europeiska frihetsrörelsen 255
9.1.3 Behovet av en lagstiftning om en frihet för arbetet 194
9.1.4 Övriga överväganden 261
9.2 Vedlikeholdsansvaret i det nordiske samarbeid 262
9.2.1 Bestämmelser om transport av fordon m.m. 263
9.2.2 Överväganden 265
9.3 Användning av fångad 267
9.3.1 Bestämmelser om användning av fångad 268
9.3.2 Överväganden 269
9.4 Rendäckning 270
9.4.1 Inledning 271
9.4.2 Frihetsberövan les och andra åtgärder i landsdelen 272
9.4.3 Tillämpas till vissa av nedan nämnda 273
9.4.4 Vissa andra bestämmelser 274
9.4.5 Överväganden 275

Sammanfattning

Polislagstiftningens förhållande till Sveriges konventionsåtaganden

Utredningen har haft i uppdrag att analysera den svenska polislagstiftningens förhållande till de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Analysen har koncentrerats till reglerna i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Utredningen har funnit att den svenska polislagstiftningen med vissa undantag är väl anpassad till konventionens krav. Undantagen utgörs framför allt av bestämmelserna om tillfälliga omhändertaganden.

För att man skall kunna bedöma om dessa regler är konventionsenliga eller ej är det nödvändigt att först ta ställning till om tillfälliga omhändertaganden innefattar frihetsberövanden i Europakonventionens mening eller endast mindre ingripande inskränkningar i den personliga rörelsefriheten. Europakonventionen innehåller bestämmelser som tar sikte på båda dessa former av inskränkningar i den personliga rörelsefriheten, men skyddet mot frihetsberövanden är betydligt starkare än skyddet mot andra frihetsinskränkningar. Eftersom varje frihetsberövande utgör ett undantag från den grundläggande principen att "envar har rätt till frihet och personlig säkerhet" innehåller konventionen en uttömmande uppräkning av sådana fall då ingripanden får förekomma [1]. Enligt konventionen får således ingen berövas sin frihet utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:

a) då någon är lagligen berövad sin frihet efter fällande dom av vederbörlig domstol;

b) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet antingen med anledning av att han underlåtit att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande eller i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet;

c) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet för att ställas inför vederbörlig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott, eller när det skäligen anses nödvändigt för att förhindra honom att begå brott eller att undkomma efter att ha gjort detta;

[1] Artikel 5:1 i Europakonventionen.

d) då en underårig i laga ordning är berövad sin frihet för att undergå skyddsuppfostran eller för att inställas inför vederbörlig rättslig myndighet;

e) då någon lagligen är berövad sin frihet till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom eller emedan han är sinnessjuk, alkoholist, hemfallen åt missbruk av droger eller lösdrivare;

f) då någon är lagligen arresterad eller eljest berövad sin frihet till förhindrande av att han obehörigen inkommer i landet eller som ett led i förfarande för hans utvisning eller utlämnande.

Rätten att röra sig fritt får enligt konventionen

...icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott, för hälsovården samt för skyddande av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter[2].

Konventionen har således gett staterna förhållandevis stor frihet att bedöma när det är nödvändigt att företa inskränkningar i rörelsefriheten.

Var gränsen går mellan frihetsberövanden och andra mindre ingripande inskränkningar i rörelsefriheten kan man emellertid inte avgöra generellt. Det får i stället bedömas med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Utredningen har med ledning av ett antal domar från Europadomstolen kommit fram till att ett ingripande som leder till att någon tas i förvar i polisarrest eller på annat sätt hålls inspärrad i ett begränsat utrymme, oavsett övriga omständigheter, måste anses utgöra ett frihetsberövande. Varaktigheten av ett ingripande har också betydelse för bedömningen av om det är fråga om ett frihetsberövande eller ej. Att en kortare stund hålla kvar någon på en plats utgör i sig sannolikt inte mer än en mindre inskränkning i rörelsefriheten. Ju längre den mot vilken ingripandet riktar sig är tvungen att stanna kvar, desto mer kommer ingripandet emellertid att närma sig ett frihetsberövande. Utsträckningen i tiden torde dock knappast ensamt vara avgörande för frågan om ingripandet utgör ett frihetsberövande eller ej. Dessutom måste man ta hänsyn till vilket slags åtgärd det är fråga om, mot vem åtgärden riktar sig och i vilket syfte den företas.

[2] Artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Utredningen anser, med hänsyn till vad som har anförts ovan, att polisens åtgärd att avlägsna en person från en plats som regel inte kan anses innefatta ett frihetsberövande. Det gäller oavsett vart polisen för den som skall avlägsnas, exempelvis till hans bostad eller till ett sjukhus. Detsamma skulle enligt utredningens uppfattning gälla om polisen hade befogenhet att avlägsna någon genom att ta med honom till en polisstation. Det måste dock uppmärksammas att ett sådant avlägsnande inte skulle kunna förenas med befogenhet att med tvång hålla kvar personen ifråga på polisstationen, eftersom det i så fall skulle bli frågan om ett frihetsberövande.

Utredningen anser således att avlägsnanden i normala fall endast utgör sådana mindre ingripande inskränkningar i rörelsefriheten som inte innefattar frihetsberövanden. I denna del finns det inget att invända mot bestämmelsen i 13 § polislagen. Utredningen anser dock att begreppet avlägsnande bör utvidgas så att det fortsättningsvis sammanfaller med vad som enligt konventionen utgör andra inskränkningar i rörelsefriheten än frihetsberövanden.

Till skillnad från vad som gäller avlägsnanden har utredningen kommit fram till att omhändertaganden enligt 13 § polislagen måste anses utgöra frihetsberövanden i Europakonventionens mening. Det är framför allt den omständigheten att den omhändertagne kan tas i förvar i arrest som talar för att omhändertaganden innefattar frihetsberövanden. Vad som skulle kunna tala för en annan slutsats är att ett omhändertagande enligt 13 § polislagen har så kort varaktighet. Mot bakgrund av Europadomstolens praxis anser utredningen dock att den omständigheten att det är fråga om förhållandevis kort tid inte kan uppväga de övriga omständigheter som ger omhändertagandet karaktär av ett frihetsberövande.

För att omhändertaganden enligt 13 § polislagen skall vara konventionsenliga fordras att de överensstämmer med något av de fall som räknas upp i artikel 5 i Europakonventionen. Omhändertagande av den som stör eller hotar att störa den allmänna ordningen passar emellertid inte in under någon av de sex punkterna i artikel 5:1 och strider därför mot konventionen. Utredningen kommer därefter till frågan om konventionsenligheten av omhändertaganden i syfte att avvärja straffbelagd handling. Den artikel som ligger närmast till hands att åberopa är 5:1:c. Syftet med ett omhändertagande enligt 13 § polislagen är dock inte att ställa den frihetsberövade inför domstol inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande vilket, enligt vad Europadomstolen har uttalat, fordras för att artikel 5:1:c skall vara tillämplig. De andra punkterna i artikel 5:1 täcker inte heller sådana frihetsberövanden som det här är fråga om. Omhändertaganden i syfte att avvärja straffbelagd handling strider därmed också mot kon-

ventionen. Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att bestämmelsen om tillfälligt omhändertagande i syfte att upprätthålla ordningen eller avvärja straffbelagd handling tas bort. Frågan är om befogenheten att företa sådana ingripanden behöver ersättas med någon annan befogenhet. För att kunna ta ställning till det måste man först avgöra vilka alternativ polisen redan enligt gällande rätt har till sitt förfogande.

Utredningens förslag innebär att polisen alltjämt skulle ha befogenhet att med stöd av 13 § polislagen avlägsna den som stör eller hotar att störa den allmänna ordningen eller som gör sig skyldig till brott. Begreppet avlägsna används här i den bemärkelse som utredningen ovan har redogjort för, vilket skulle innebära att polisen skulle kunna avlägsna någon en ganska lång sträcka genom att exempelvis köra honom hem eller genom att ta med honom till polisstationen, där han enligt utredningens förslag också skall kunna förhöras. Han skulle dock inte få hållas kvar utöver vad som krävs för förhöret och inte sättas in i arrest.

I vissa fall då polisen i dag tillämpar 13 § polislagen kan också rättegångsbalkens regler tillämpas. Den som har gjort sig skyldig till brott kan exempelvis tas med till polisstationen för förhör. Han får dock inte tas i förvar i arrest. Det är bara om den misstänkte grips med stöd av reglerna i 24 kap. rättegångsbalken som polisen kan ta honom i förvar. Bestämmelserna om gripande, anhållande och häktning är emellertid sällan tillämpliga i de situationer då 13 § polislagen tillämpas. Av dokumentationen över omhändertaganden framgår visserligen att många omhändertagna har gjort sig skyldiga till brott, men det synes ofta vara fråga om så lindriga brott att de straffprocessuella tvångsmedlen inte kan användas. I vissa situationer behöver polisen dock ha befogenhet att hålla kvar t.ex. den som har stört ordningen genom att göra sig skyldig till ett förhållandevis lindrigt brott och, som en sista utväg, också ta honom i förvar i arrest. Polisen behöver därför utökade befogenheter att företa frihetsberövanden i de situationer då omhändertaganden med stöd av 13 § polislagen enligt nu gällande rätt är nödvändiga. För att sådana frihetsberövanden inte skall komma i strid med konventionens regler bör de inordnas i det straffprocessuella systemet.

Enligt utredningens mening är den lämpligaste lösningen att de rättsliga möjligheterna till häktning utvidgas, vilket innefattar en motsvarande utökning av polisens befogenheter att frihetsberöva den misstänkte genom att gripa honom. Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse i rättegångsbalken om häktning för vissa brott som har typiskt ordningsstörande karaktär, oavsett vilken påföljd som kan följa på brottet. De brott som omfattas av den föreslagna bestämmelsen är

misshandel, olaga hot, hemfridsbrott, olaga intrång, överträdelse av besöksförbud, ofredande, skadegörelse, upplopp, våldsamt upplopp, ohörsamhet mot ordningsmakten, störande av förrättning eller av allmän sammankomst, uppvigling samt våld eller hot mot tjänsteman.

Avsikten med en utvidgad möjlighet att gripa, anhålla och häkta den som kan misstänkas för ett mindre allvarligt brott är att den i vissa situationer skall kunna ersätta polisens nuvarande befogenhet att omhänderta en person enligt 13 § polislagen. Ett frihetsberövande med stöd av denna bestämmelse syftar som regel till att omedelbart avbryta ett ordningsstörande uppträdande eller en brottslig gärning. Utredningen föreslår därför att frihetsberövande med anledning av ett tämligen lindrigt brott skall få förekomma endast om det är oundgängligen nödvändigt för att avbryta pågående brottslig verksamhet. Så snart det inte finns någon beaktansvärd risk för att den misstänkte omedelbart skall återuppta sin brottsliga verksamhet skall han således friges. Med hänsyn till syftet med den föreslagna regeln bör det dessutom finnas en absolut gräns inom vilken den frihetsberövade under alla förhållanden måste friges. En lämplig gräns är 72 timmar från det att frihetsberövandet inleddes.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om häktning i syfte att avbryta pågående brottslig verksamhet skall kunna tillämpas även då någon på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller mer, om förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda enligt vad som sägs i 1 § tredje och fjärde styckena.

Det kan naturligtvis synas som om en anpassning till Europakonventionen på det sätt som utredningen nyss har föreslagit leder till mer omfattande och allvarliga inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter än vad som är fallet enligt dagens lagstiftning. Utredningen är emellertid av den uppfattningen att det i praktiken inte kommer att innebära någon förändring till nackdel för medborgarna. Antalet ingripanden som resulterar i förvaring i arrest kommer i stället sannolikt att minska eftersom fall då någon stör ordningen utan att göra sig skyldig till brott, liksom fall då det endast föreligger risk för ordningsstörning eller brott, över huvud taget inte längre kommer att kunna leda till frihetsberövande i konventionens mening. Proportionalitetsprincipen medför vidare att de brott som har räknats upp i bestämmelsen långt ifrån alltid kommer att föranleda frihetsberövande. Även om utredningen har föreslagit en maximal varaktighet av frihetsberövandet om 72 timmar, förutsätter utredningen att den fulla tiden kommer att utnyttjas bara i undantagsfall. Med hänsyn till att omhändertaganden med stöd av 13 § polislagen oftast inte ens varar de tillåtna sex timmarna, torde man i stället kunna utgå från att det

som regel inte finns behov av längre frihetsberövanden. Häktningsframställningar kommer därför troligen att höra till undantagen, åtminstone om det är fråga om något av de särskilt uppräknade lindriga brotten.

Utredningens förslag medför att det inte längre blir möjligt att frihetsberöva den som endast utgör en fara för eller stör den allmänna ordningen, utan att samtidigt göra sig skyldig till brott. Även om det nu aktuella förslaget medför att frihetsberövanden i dessa situationer är uteslutna, innebär det inte att polisen skulle sakna möjlighet att ingripa. Som utredningen tidigare har redogjort för innefattar förslaget också att polisen fortfarande skall kunna avlägsna den som stör ordningen eller står i begrepp att begå brott. Med hänsyn till de åtgärder som bör kunna rymmas inom begreppet avlägsna kommer polisen enligt utredningens uppfattning att alltjämt ha tillräckliga befogenheter för att kunna upprätthålla ordningen och förhindra brott.

Det bör påpekas att utredningens förslag medför minskade möjligheter att frihetsberöva barn under femton år eftersom rättegångsbalkens regler inte är tillämpliga beträffande dessa. Det finns dock flera andra bestämmelser som ger polisen särskild befogenhet att ingripa mot barn. Befogenheten att avlägsna ett barn från en plats torde rymma befogenhet att också köra barnet hem till sina föräldrar eller, om det är lämpligare, att ta med barnet till polisstationen för att polisen där skall kunna ta kontakt med föräldrarna. Det finns även bestämmelser om ingripanden mot barn och unga som innefattar frihetsberövanden i Europakonventionens mening. En del av dessa regler stämmer mindre väl överens med konventionens regler. För att anpassa dem till konventionen föreslår utredningen bl.a. en ändring i 16 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Paragrafen ger envar befogenhet att gripa ett barn som före femton års ålder har begått ett brott på vilket fängelse kan följa. Utredningen föreslår att bestämmelsen ändras så att den fortsättningsvis inte ger stöd för att ta ett sådant barn i förvar i arrest. Inte heller bestämmelsen i 12 § polislagen om tillfälligt omhändertagande av den som är under arton år, bör kunna ge stöd för att ta ett barn i förvar i arrest. Befogenheten att omhänderta ett barn enligt 12 § polislagen föreslås därför ersatt med en befogenhet att avlägsna barnet.

Regeln i 14 § polislagen om omhändertagande för identifiering har också visat sig utgöra ett problem i förhållande till Europakonventionen. 14 § polislagen ger polisen behörighet att i vissa situationer omhänderta okända personer för identifiering, under förutsättning att det bl.a. finns särskild anledning att anta att den okände är efterspanad eller efterlyst och skall berövas friheten vid anträffandet. För att ett frihetsberövande av någon som inte lämnar uppgift om sin identitet

skall kunna godtas med hänsyn till konventionen, måste det finnas en motsvarande skyldighet för honom att identifiera sig. Någon sådan i lag föreskriven skyldighet finns dock inte. Utredningen föreslår att det införs en korresponderande bestämmelse dels om polismans befogenhet att, under de förhållanden som anges i 14 § polislagen, begära upplysningar om en persons identitet, dels om skyldighet för den som blir tillfrågad om sin identitet att lämna sådana upplysningar.

Även vissa andra av utredningens förslag är närmast föranledda av de krav som Europakonventionen ställer. Utredningen föreslår bl.a. en uttrycklig bestämmelse om förutsättningarna för att den som har omhändertagits enligt polislagen skall få tas i förvar i arrest. En motsvarande bestämmelse föreslås införd i lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. Utredningen föreslår också att bestämmelsen i rättegångsbalken om förvarstagande av gripna modifieras. Eftersom den som är frihetsberövad skall friges så snart skälen för frihetsberövandet har upphört, föreslår utredningen dessutom en uttrycklig bestämmelse om att polisen för vissa fall skall ges en uttrycklig befogenhet att häva beslut om gripande.

Åtgärder vid större evenemang m.m.

Utredningen har haft till uppgift att också göra en allmän och heltäckande översyn av insatser från polisens sida i samband med speciella händelser av olika slag. I samband med sådana insatser tillämpas ofta reglerna i 16 kap. brottsbalken om upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten, vilka förutsätter att polisen har befogenhet att meddela befallningar för ordningens upprätthållande. Några regler om förutsättningarna för att sådana befallningar skall få meddelas finns dock inte. Enligt utredningens mening är det inte rimligt att befallningsrätten härleds ur bestämmelserna i brottsbalken, vilka är riktade till allmänheten. För att ge polisen uttryckligt stöd för befogenheten att meddela skingringsbefallningar och andra befallningar föreslår utredningen därför att en bestämmelse om befallningsrätten införs i polislagen.

Utredningen anser också att det bör föras in regler i polislagen om polisens befogenheter att ingripa mot ordningsstörande folksamlingar. Dessa regler avses ge polisen befogenhet att avlägsna den som deltar i en folksamling som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för ordningen. Till skillnad från vad som nu gäller enligt 13 § polislagen förutsätter inte den föreslagna bestämmelsen att var och en som avlägsnas har bidragit till ordningsstörningen eller utgör en fara för ordningen. I stället föreslås det vara tillräckligt att

folksamlingen som sådan är ordningsstörande och att den som avlägsnas kan betraktas som deltagare i folksamlingen.

I samband med sådana speciella händelser som avses i direktiven kan det också bli fråga om att tillämpa reglerna om upplösning av allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Det saknas emellertid regler för hur polisen skall ingripa för att verkställa ett beslut om upplösning. Utredningen föreslår därför att polisen får befogenhet att avlägsna deltagare, åskådare och andra som inte lämnar en plats sedan ett beslut om upplösning har tillkännagetts.

Slutligen tar utredningen upp frågan om polisen har tillräckliga möjligheter att ingripa för att förebygga ordningsstörningar. Utredningen föreslår i detta hänseende en bestämmelse om befogenhet för polisen att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme om det behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet. Dessutom föreslås att polisen får uttrycklig befogenhet att avlägsna den som överträder ett sådant tillträdesförbud. Utredningen anser emellertid inte att det finns skäl att införa en bestämmelse om "anvisande av väg".

Avgränsningen och placeringen av föreskrifterna om polisens befogenheter

Polisens befogenheter och skyldigheter att ingripa för att avvärja brott och på annat sätt upprätthålla allmän ordning och säkerhet regleras inte bara i polislagen utan också i ett stort antal andra författningar. Utredningen har haft i uppdrag att analysera om det är ändamålsenligt att regleringen är spridd på så många författningar och om bestämmelserna är lämpligt avgränsade i förhållande till varandra.

Då det gäller placeringen av föreskrifterna om polisens verksamhet bör man framför allt ta hänsyn till de praktiska svårigheter som kan uppstå om regleringen inte är tillräckligt lättillgänglig. Önskemålet om ett samlat regelverk bör därför i första hand tillgodoses såvitt avser de bestämmelser som reglerar det praktiska polisarbetet, dvs. bestämmelserna om polisens befogenheter och skyldigheter att ingripa. Dessa bestämmelser bör enligt utredningens mening i så stor utsträckning som möjligt placeras i polislagen. Undantag bör dock göras bl.a. för straffprocessuella åtgärder, vilka alltjämt bör regleras i rättegångsbalken. Andra bestämmelser än de som avser polisingripanden bör också kunna placeras utanför polislagen. Exempelvis bör bestämmelser om polismyndighetens kontroll- och tillsynsverksamhet finnas i de författningar som reglerar den aktuella sakfrågan.

De flesta regler om polisingripanden finns redan i polislagen. På några områden finns det emellertid anledning att överväga vissa ändringar i syfte att ytterligare koncentrera reglerna om polisingripanden till polislagen. Utredningen anser bl.a. att polisen bör ha uttryckligt stöd i polislagen för befogenheten att använda våld i sådana situationer då polisen enligt gällande rätt är hänvisad till att åberopa straffrihetsbestämmelserna om bl.a. nödvärn. Utredningen föreslår därför att 10 § polislagen utvidgas till att omfatta fall då en polisman angrips med våld eller hot om våld eller då han behöver använda våld för hindra en frihetsberövad person från att rymma eller för att hålla den frihetsberövade till ordningen.

Såvitt gäller reglerna om användning av särskilda hjälpmedel vid våldsutövning har utredningen haft anledning att se närmare på bestämmelserna om spikmattor och fängsel. Utredningen har granskat både de regler som gäller för användande av spikmatta och de allmänna förutsättningarna för att stoppa fordon. Granskningen har lett till att utredningen föreslår en bestämmelse i polislagen som reglerar polismans befogenhet att stoppa fordon eller andra transportmedel. Utredningen föreslår också att bestämmelsen om polismans befogenhet att använda våld ändras så att den uttryckligen omfattar de situationer då fordon får stoppas. Däremot går utredningen inte in på frågan om vilka hjälpmedel som bör få användas. Närmare föreskrifter om exempelvis spikmattor, vägspärrar och förföljande av fordon bör enligt utredningens uppfattning även fortsättningsvis meddelas av regeringen eller Rikspolisstyrelsen.

I fråga om användningen av fängsel har utredningen gått igenom bestämmelserna om polisens befogenhet i detta hänseende. Fängsel kan idag användas med stöd av den allmänna bestämmelsen i polislagen om polisens befogenhet att bruka våld. I samband med vissa frihetsberövanden gäller dessutom en speciell bestämmelse i lagen om behandling av häktade och anhållna (behandlingslagen). Det bör emellertid gälla samma regler för användningen av fängsel, oavsett vilken rättslig grund som åberopas för ett ingripande. Utredningen föreslår därför att det införs en särskild bestämmelse i polislagen som överensstämmer med den som finns i behandlingslagen. I förhållande till vad som nu gäller enligt polislagen innebär den föreslagna bestämmelsen både en inskränkning och en utvidgning av befogenheten att använda våld.

Slutligen har utredningen haft i uppdrag att också studera bestämmelserna om polisens handräckning och överväga om reglerna är konsekvent och ändamålsenligt utformade. Översynen har lett till att utredningen föreslår att det införs vissa regler om handräckning i polislagen. Den första bestämmelsen innehåller en definition av

begreppet handräckning, den andra beskriver hur man begär handräckning och den tredje reglerar när polisen är skyldig att lämna handräckning och när en begäran kan avslås. Utredningen föreslår också vissa regler om polisens befogenhet att ingripa med anledning av att en ansökan om handräckning har beviljats.

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs följande i fråga om polislagen (1984:387)
dels att 9, 15 och 16 §§ skall upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 9 § skall utgå,
dels att nuvarande 5 a § skall betecknas 6 §, 6 - 8 §§ skall betecknas 7 - 9 §§, 10 § skall betecknas 12 §, 11 § skall betecknas 21 §, 12 och 13 §§ skall betecknas 15 respektive 16 §§, 14 § skall betecknas 22 §, 17 - 21 §§ skall betecknas 23 - 27 §§, 22 § skall betecknas 29 §, 23 och 24 §§ skall betecknas 35 respektive 36 §§,
dels att de nya 9, 12, 15, 16, 21 - 26 och 35 §§ samt rubriken närmast före nya 9 § skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas 14 nya paragrafer, 10, 11, 13, 14, 17 - 20, 28, 30 - 34 §§, samt närmast före nya 10, 11, 14, 20, 31 och 34 §§ rubriker av följande lydelse,
dels att rubriken "Vissa befogenheter för polismännen" före 10 § skall sättas före rubriken "Befallningsrätten" närmast före nya 11 §, rubriken "Användning av våld" närmast före 10 § skall sättas närmast före nya 12 §, rubriken närmast före 11 § skall sättas närmast före nya 21 §, rubriken närmast före 19 § skall sättas närmast före nya 25 §, rubriken närmast före 20 § skall sättas närmast före nya 26 §, rubriken närmast före 22 § skall sättas närmast före nya 29 § och rubriken närmast före 23 § skall sättas närmast före nya 35 §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 a §	*6 §*
Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisnämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer.	
I en polisnämnd skall ingå polischefen och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också chef för arbetsenhet inom nämndens område skall ingå. För	

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

de ledamöter som utses av polisstyrelsen skall lika många suppleanter utses.

I fråga om de ledamöter och suppleanter som utses av polisstyrelsen tillämpas 5 § tredje stycket första och andra meningarna.

Den regionala polisorganisationen

6 § *7 §*

Länsstyrelsen är länets högsta polisorgan. Den ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet.

Det ankommer på länsstyrelsen att bestämma i vilken utsträckning polispersonal skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt samt att för viss begränsad tid eller för särskilda fall i övrigt bestämma om sådan verksamhet. För att främja en effektiv verksamhet eller annars vid behov får länsstyrelsen bestämma även om annan polisverksamhet inom länet. Vad som har sagts nu gäller dock inte i den mån annat har beslutats av regeringen.

Länsstyrelsen får besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat inom länet eller till ett annat län samt begära förstärkning från ett annat län. Den får också helt eller delvis ta över ledningen av polispersonalen i länet, när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning inom länet annars är särskilt framträdande. Regeringen kan föreskriva att länsstyrelsen också i andra fall skall leda polisverksamhet. När länsstyrelsen leder polisverksamhet, skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även länsstyrelsen.

Den centrala polisorganisationen

7 § *8 §*

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Regeringen kan uppdra åt rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen kan också uppdra åt rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet. När rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även rikspolisstyrelsen.

Allmänna principer för polisingripanden

8 §

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning *ingripa* på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Allmänna principer för polisiära åtgärder

9 §

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning *handla* på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Rapporteringsskyldighet

9 §

När en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skall han lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.

En polisman får lämna rapporteftergift enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Polisingripanden

10 §

En polisman har under de förutsättningar som anges i denna lag eller annan författning befogenhet att ingripa genom att

1. med tillsägelser, tecken, signaler eller andra åtgärder meddela någon en befallning att fullgöra en skyldighet eller iaktta ett förbud,

2. avlägsna någon eller på annat sätt inskränka någons rörelsefrihet på ett sätt som inte innefattar frihetsberövande,

3. gripa, omhänderta eller på annat sätt beröva någon friheten,

4. företa husrannsakan och liknande åtgärder,

5. företa kroppsvisitation eller kroppsbesiktning,

6. stoppa fordon eller annat transportmedel eller

7. beslagta eller på annat sätt omhänderta föremål eller förfoga över dem.

Vissa befogenheter för polismännen

Vissa befogenheter för polismännen

Befallningsrätten

11 §

En polisman får meddela någon en befallning, om polismannen har befogenhet att beröva honom friheten, avlägs-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	na honom eller på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet.
	En polisman skall om situationen medger det och det inte står klart att en befallning utgör en otillräcklig åtgärd, innan han inskränker någons rörelsefrihet, meddela en sådan befallning som avses i första stycket.
Användning av våld	***Användning av våld***
10 §	*12 §*
En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om	
1. han möts med våld eller hot om våld,	1. han *angrips eller* möts med våld eller hot om våld,
2. någon som *skall häktas, anhållas eller annars* med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen *eljest* möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande,	2. någon som med laga stöd *skall* berövas friheten försöker undkomma eller polismannen *annars* möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande,
	3. någon som är berövad friheten försöker rymma och polismannen skall förhindra rymningen,
	4. någon som är berövad friheten gör motstånd då polismannen skall hålla honom till ordningen eller om polismannen annars möts av motstånd i ett sådant fall,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,	*5.* det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

Nuvarande lydelse

4. polismannen med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,

5. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller

6. åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket *4 och 5* får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.

Om rätt att i vissa fall bruka våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken.

Föreslagen lydelse

6. polismannen med laga stöd skall avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet,

7. polismannen med laga stöd skall verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,

8. polismannen med laga stöd skall stoppa ett fordon eller annat transportmedel,

9. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller

10. åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket *6, 7 och 9* får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 §
	En polisman får belägga den som är berövad friheten med fängsel
	1. under transport och annars under vistelse utom förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, samt
	2. i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den frihetsberövade, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den frihetsberövades eller annans säkerhet till liv eller hälsa.
	Vad som sägs i första stycket gäller också i tillämpliga delar då en polisman avlägsnar någon eller på annat sätt inskränker hans rörelsefrihet.
	Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Rikspolisstyrelsen utfärdar närmare föreskrifter om användning av skjutvapen och tårgas samt av tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel.
	Avlägsnanden
	14 §
	I denna lag förstås med avlägsnande en sådan inskränkning i rörelsefriheten som innefattar att en polisman för någon bort från en plats till hans bostad, till en polisstation eller till någon annan plats.

Nuvarande lydelse

12 §

Anträffas någon, som kan antas vara under arton år, under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, *får han tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas* till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

13 §

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, *avvisa eller* avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas.

Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Föreslagen lydelse

15 §

Anträffas någon, som kan antas vara under arton år, under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, *får en polisman avlägsna honom från platsen i syfte att skyndsamt överlämna honom* till *hans* föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

16 §

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd gärning skall kunna avvärjas.

En polisman får också avlägsna den som försöker tränga in på ett område eller i ett utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av denna lag eller annan författning. Detsamma gäller den som vägrar lämna ett sådant område.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	17 §
	Har polismyndigheten med stöd av 10 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster eller 19 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) beslutat inställa eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får deltagare, åskådare och andra avlägsnas, om det behövs för att syftet med beslutet skall uppnås.
	18 §
	Om en folksamling genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig.
	Vad som sägs i första stycket gäller inte om bestämmelserna i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster eller allmänna ordningsstadgan (1956:617) är tillämpliga.
	En åtgärd som avses i första stycket får endast om det är fara i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

19 §

Den som har avlägsnats får förhöras i omedelbar anslutning till ingripandet.

Stoppande av fordon eller annat transportmedel

20 §

En polisman får stoppa ett fordon eller annat transportmedel

1. om det finns anledning att anta att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott,

2. om det av annan anledning än som sägs i 1 behövs för att med laga stöd ingripa mot någon som färdas i fordonet, genom att beröva honom friheten, på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet eller underkasta honom kroppsvisitation eller kroppsbesiktning,

3. om det behövs för att med laga stöd genomföra husrannsakan i fordonet eller

4. om det behövs för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Tillfälliga omhändertaganden m.m.	***Tillfälliga omhändertaganden m.m.***
11 §	*21 §*
Har polismyndighet enligt en särskild föreskrift befogenhet att besluta att någon skall omhändertas, får en polisman omhänderta denne i avvaktan på polismyndighetens beslut, om polismannen finner 1. att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och 2. att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara.	
	Den som har omhändertagits skall underrättas om anledningen till omhändertagandet och förhöras så snart som möjligt.
	Den polisman som har verkställt omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet ej redan upphört skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå.
	Innebär förmannens beslut att den omhändertagne skall hållas kvar skall förmannen skyndsamt underrätta polismyndigheten om omhändertagandet och skälet till detta. Polismyndigheten skall snarast möjligt meddela beslut enligt vad som är föreskrivet om detta.
	Sådana föreskrifter som avses i första stycket finns i utlänningslagen (1989:529), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen

2 13-0645

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

(1959:524) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge samt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av vård eller behandling.

14 §

Anträffas en okänd person av en polisman och finns det särskild anledning anta att han är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten vid anträffandet, får han omhändertas för identifiering, om han vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller det finns anledning anta att hans uppgift om denna är oriktig.

22 §

Om en polisman har särskild anledning anta att en okänd person är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten, får polismannen begära att han lämnar uppgift om sin identitet. Den okände är skyldig att lämna den begärda uppgiften sedan han har upplysts om skälen för polismannens begäran.

Om den okände vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller det finns anledning anta att hans uppgift om denna är oriktig, får han omhändertas för identifiering.

Den omhändertagne skall underrättas om anledningen till omhändertagandet så snart som möjligt. Den polisman som har verkställt omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet ej redan upphört skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå.

Åtgärder för att fastställa den omhändertagnes identitet skall skyndsamt vidtas. Den omhän-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	dertagne skall omedelbart friges så snart han har identifierats. Han får dock inte hållas kvar under längre tid än sex timmar eller, om det är av synnerlig vikt att han identifieras, tolv timmar.
15 §	
Den som har omhändertagits enligt denna lag skall underrättas om anledningen till omhändertagandet så snart som möjligt. Den polisman som har verkställt omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet ej redan upphört skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå.	
Innebär förmannens beslut att den som har omhändertagits enligt 11 § skall hållas kvar eller har ingripandet gjorts med stöd av 12 §, skall förmannen skyndsamt underrätta polismyndigheten om omhändertagandet och skälet till detta.	
Polismyndigheten skall snarast möjligt efter ett omhändertagande enligt 11 § meddela beslut enligt vad som är föreskrivet om detta.	

Nuvarande lydelse

16 §

Den som har omhändertagits enligt 11 § eller enligt 13 § andra stycket skall förhöras så snart som möjligt.

Har omhändertagandet skett enligt 13 § andra stycket skall den omhändertagne friges snarast möjligt efter förhöret. Den som är under arton år får dock hållas kvar för att genom polisens försorg skyndsamt kunna överlämnas till sina föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. Ingen får hållas kvar längre än sex timmar. Bedöms den omhändertagne vara i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida, skall polisen gå honom till handa med råd och upplysningar samt, om det lämpligen kan ske, samråda med annat samhällsorgan som har till uppgift att tillgodose sådant behov.

När någon har omhändertagits enligt 14 § skall åtgärder för att hans identitet skall fastställas skyndsamt vidtas. Den omhändertagne skall omedelbart friges så snart han har identifierats. Han får dock inte hållas kvar under längre tid än sex timmar eller, om det är av synnerlig vikt att han identifieras, tolv timmar.

Föreslagen lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 §	*23 §*
Vid omhändertagande enligt *denna lag* skall tillses att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödig uppmärksamhet. Den som har omhändertagits får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med åtgärden, *ordningen på förvaringsplatsen* eller *allmän* säkerhet.	Vid omhändertagande enligt *21 § eller 22 §* skall tillses att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödig uppmärksamhet. Den som har omhändertagits får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med åtgärden, *ordning* eller säkerhet. *Han får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.*
18 §	*24 §*
Skall någon gripas enligt 24 kap. rättegångsbalken, får han inte omhändertas eller hållas kvar enligt 13 § andra stycket.	

Angående omhändertagande av berusade personer finns bestämmelser i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Nuvarande lydelse

Kroppsvisitation m.m.

19 §

En polisman som med laga stöd *griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon* får i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig

Föreslagen lydelse

Kroppsvisitation m.m.

25 §

En polisman som med laga stöd *ingriper genom att beröva någon friheten, avlägsna någon eller på annat sätt inskränka någons rörelsefrihet* får i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig

1. av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand, eller
2. för att hans identitet skall kunna fastställas.

En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. För detta ändamål får polismannen även undersöka portfölj, handväska eller annat liknande handbagage.

Särskilda befogenheter till husrannsakan och liknande åtgärder

20 §

Särskilda befogenheter till husrannsakan och liknande åtgärder

26 §

För att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas får en polisman bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Detsamma gäller i fråga om en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökte eljest uppehåller sig hos annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit. På motsvarande sätt får en polisman bereda sig tillträde till en bostad eller något annat ställe för att söka efter ett föremål som polisen med stöd av lag eller annan författning skall omhänderta; vad som nyss har sagts om den eftersökte gäller därvid föremålets ägare eller innehavare.

Vad som sägs i första stycket gäller också då polisen söker

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	efter en person som avses med ett beslut om handräckning.

För att söka efter någon som har intagits i en kriminalvårdsanstalt efter att ha dömts till fängelse i minst fyra år och som har avvikit får en polisman undersöka transportmedel på viss plats, om den avvikne kan antas utgöra en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet och det finns särskild anledning att anta att den avvikne kan komma att passera platsen. En polisman har samma befogenhet för att söka efter någon som genomgår psykiatrisk tvångsvård eller som överlämnats till rättspsykiatrisk vård och som avvikit från en sjukvårdsinrättning, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl att anta att den avvikne utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet.

En åtgärd som avses i första stycket får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten. Endast om det finns särskilda skäl får åtgärden vidtas mellan kl. 21.00 och 6.00.	En åtgärd som avses i första *eller andra* stycket får endast om fara är i dröjsmål företas utan föregående beslut av polismyndigheten. Endast om det finns särskilda skäl får åtgärden vidtas mellan kl. 21.00 och 6.00.

I fråga om husrannsakan för eftersökande av föremål som är underkastat beslag och av den som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller inställelse vid domstol finns bestämmelser i rättegångsbalken.

21 §	*27 §*

En polisman får också bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, om det finns anledning anta att någon där har avlidit eller är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. En sådan åtgärd får vidtas även när det är nödvändigt för efterspaning av någon som är försvunnen, om denne kan antas behöva hjälp.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	28 §
	Har polismyndigheten beslutat att lämna handräckning får en polisman bereda sökanden tillträde till bostad, hus, rum eller annat ställe, om det behövs för att beslutet skall kunna verkställas.
Särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten	***Särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten***
22 §	29 §
Kan av särskilda skäl risk anses föreligga att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats, får en polisman i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta	
1. bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål,	
2. avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.	
Föreligger allvarlig risk för brott som avses i första stycket, får en polisman för att söka efter ett farligt föremål även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen.	
En åtgärd som avses i denna paragraf får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	30 §
	I samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten får polismyndigheten, om det behövs för att återställa ordningen eller säkerheten, förbjuda tillträde till visst område eller utrymme. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar och åtgärden behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten.
	Är det fara i dröjsmål får en polisman, i avvaktan på polismyndighetens beslut, meddela ett sådant förbud som avses i första stycket.
	Handräckning
	31 §
	Med handräckning avses en åtgärd varigenom polisen
	1. verkställer ett av annan myndighet fattat beslut eller
	2. biträder en myndighet i syfte att myndigheten skall kunna fullgöra sina i lag eller annan författning ålagda uppgifter.
	Verkställighet av domstols eller åklagares beslut enligt bestämmelser om rättegången i brottmål utgör dock inte handräckning.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

32 §

En begäran om handräckning prövas av polismyndigheten.

Handräckning skall begäras skriftligen med uppgift om vilket beslut som skall verkställas eller vilken åtgärd myndigheten begär biträde med samt vilka omständigheter myndigheten åberopar som skäl.

Är det fara i dröjsmål får en muntlig begäran godtas. Den skall dock bekräftas skriftligen.

33 §

Polismyndigheten skall lämna handräckning om

1. sökanden enligt särskild föreskrift i lag eller annan författning får ansöka om handräckning för att utföra den begärda åtgärden och

2. polisen enligt lag eller annan författning har befogenhet att företa den begärda åtgärden.

Polismyndigheten får dock avslå en begäran om handräckning om

1. handräckningen skulle innebära allvarligt hinder för polisens möjlighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller

2. det är uppenbart att sökanden inte har behov av handräckning.

Ett beslut som går sökanden emot skall innehålla skälen för beslutet.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Dokumentation
	34 §
	Protokoll skall föras över ingripande som avses i 10 § 2 - 5 och 7.
	Av protokollet skall framgå
	1. vem som har fattat beslut om ingripandet,
	2. grunden för beslutet och tiden när det har fattats,
	3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
	4. vem ingripandet har riktat sig mot,
	5. tiden för ingripandet samt
	6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.
	Ansvarig för att protokoll upprättas är i fråga om uppgifter som avses i 1 - 2, den som har fattat beslutet, och i fråga om uppgifter som avses i 3 - 6, den som är att anse som förman vid ingripandet.
	Protokoll skall alltid föras över användning av fängsel, skjutvapen, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel. Ett sådant protokoll skall innehålla uppgift om skälen för åtgärden.

Nuvarande lydelse

Slutbestämmelser

23 §

Vad som föreskrivs i *10* § första stycket 1, *2 och 4* gäller även sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning och föreskrifterna i *10* § första stycket 1 - *4* även tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Bestämmelsen i *10* § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och bestämmelsen i samma paragraf första stycket *4* den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av *10* § första stycket *4* tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också *19* § 1.

Bestämmelserna i *13* § gäller också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans förordnande. *Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman.* I fråga om befogenhet för en tjänsteman

Föreslagen lydelse

Slutbestämmelser

35 §

Vad som föreskrivs i *12* § första stycket 1 - *4, 6 och 7* gäller även sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning och föreskrifterna i *12* § första stycket 1 - *7* även tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Bestämmelsen i *12* § första stycket 2 - *4* gäller dessutom den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och bestämmelsen i samma paragraf första stycket *6* - *7* den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av *12* § första stycket *6* - *7* tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också *25* § 1.

Bestämmelserna i *11, 13 och 16* §§ gäller också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans förordnande. I fråga om befogenhet för en tjänsteman vid kustbevakningen att tillämpa *16* § finns särskilda bestämmelser.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
vid kustbevakningen att tillämpa *13* § finns särskilda bestämmelser.	
24 §	*36* §
Närmare föreskrifter för verkställighet av denna lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.	

2. Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 23 kap. 24 § samt 24 kap. 8, 9, 18, och 22 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 23 kap. 1 a § och 24 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	23 kap.
	1 a §
	När en polisman får kännedom om ett brott skall han lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.
	En polisman får lämna rapporteftergift eller låta bli att lämna rapport vidare till åklagare och nöja sig med ett påpekande eller en erinran till den felande, om det är uppenbart att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt. Rapporteftergift får dock inte meddelas i fråga om brott för vilket någon har gripits enligt 24 kap. 1 a §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	24 §
Närmare föreskrifter om undersökningsledares verksamhet, om underrättelse enligt 18 § första stycket fjärde meningen samt om protokoll och anteckningar vid förundersökning meddelas av regeringen.	Närmare föreskrifter *om rapporteftergift*, om undersökningsledares verksamhet, om underrättelse enligt 18 § första stycket fjärde meningen samt om protokoll och anteckningar vid förundersökning meddelas av regeringen.
	24 kap.
	1 a §
	Den som på sannolika skäl är misstänkt för misshandel, olaga hot, hemfridsbrott, olaga intrång, överträdelse av besöksförbud, ofredande, skadegörelse, upplopp, våldsamt upplopp, ohörsamhet mot ordningsmakten, störande av förrättning eller av allmän sammankomst, uppvigling eller våld eller hot mot tjänsteman, får häktas om det är oundgängligen nödvändigt för att avbryta den pågående brottsliga verksamheten.
	Vad som sägs i första stycket gäller även den som på sannolika skäl är misstänkt för något annat brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, om förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda enligt vad som sägs i 1 § tredje och fjärde styckena.
	Ingen får vara berövad friheten enligt denna bestämmelse under längre tid än 72 timmar.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

8 §

Har beslut att anhålla någon meddelats i hans frånvaro, skall han, så snart beslutet har verkställts, förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall förbli anhållen.

Har någon gripits enligt 7 §, skall han så snart som möjligt förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Anhålls inte den misstänkte skall beslutet om gripande omedelbart hävas.

Har någon gripits enligt 7 § och har åklagaren ännu inte underrättats om frihetsberövandet får beslutet om gripande hävas även av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av den polisman som har fattat beslutet.

Om den som misstänks för brott avviker och det finns skäl att anhålla honom, får åklagaren efterlysa honom.

9 §

Då någon anhålls eller då ett anhållningsbeslut enligt 8 § första stycket verkställs, skall den anhållne få besked om det brott som han är misstänkt för samt grunden för anhållandet. *Den anhållnes* närmaste anhöriga och andra personer som står den anhållne särskilt nära skall underrättas om anhållandet så snart det kan ske utan men

Då någon *grips eller* anhålls eller då ett anhållningsbeslut enligt 8 § första stycket verkställs, skall den *frihetsberövade snarast möjligt* få besked om det brott som han är misstänkt för samt grunden för anhållandet. *En anhållens* närmaste anhöriga och andra personer som står den anhållne särskilt nära skall underrättas om anhål-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
för utredningen. En sådan underrättelse får dock inte utan synnerliga skäl lämnas mot den anhållnes önskan.	landet så snart det kan ske utan men för utredningen. En sådan underrättelse får dock inte utan synnerliga skäl lämnas mot den anhållnes önskan.

18 §

Då rätten beslutar om häktning skall, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal skall väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Är den utsatta tiden otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Den misstänkte eller hans försvarare skall om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

Väcks inte åtal inom två veckor, skall rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Tid för åtals väckande behöver inte bestämmas då rätten beslutar om häktning enligt 3 § eller om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten.	Tid för åtals väckande behöver inte bestämmas då rätten beslutar om häktning enligt *1 a eller* 3 § eller om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	22 §
	Den som har gripits får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.
Den som är *gripen,* anhållen eller häktad skall tas i förvar. Den som häktas skall utan dröjsmål föras till häkte.	Den som är anhållen eller häktad skall tas i förvar. Den som häktas *enligt 1, 2 eller 3* § skall utan dröjsmål föras till häkte.

Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktningen eller något annat brott som han är misstänkt för, förvaras på en annan plats än som anges i första stycket, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte skall föras till häkte. Rätten eller åklagaren får även besluta att den häktade, sedan han förts till häkte, skall föras till en plats utom häktet för förhör eller annan åtgärd.

Om förvaring av den som är häktad eller undergår eller har undergått rättspsykiatrisk undersökning finns särskilda bestämmelser.

3. Förslag till Lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 och 9 §§ i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §
Om den omhändertagne inte bereds vård på sjukhus eller annan vårdinrättning och inte heller tas hand om på annat sätt eller annars kan friges, får han hållas kvar hos polisen.	Om den omhändertagne inte bereds vård på sjukhus eller annan vårdinrättning och inte heller tas hand om på annat sätt eller annars kan friges, får han hållas kvar hos polisen. *Han får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.*
	9 §
Skall någon gripas enligt 24 kap. rättegångsbalken, får han inte omhändertas eller hållas kvar enligt denna lag.	
Finns det skäl att omhänderta någon såväl enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387) som enligt denna lag, skall denna lag tillämpas.	

4. Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att 16 § i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 §	
Har ett barn före femton års ålder begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och anträffas barnet på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, får barnet *gripas* av envar. Om en enskild person har *gripit* barnet, skall barnet skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.	Har ett barn före femton års ålder begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och anträffas barnet på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, får barnet *tas fast* av envar. Om en enskild person har *tagit fast* barnet, skall barnet skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.
Polismyndigheten eller åklagaren skall omedelbart besluta om barnet skall *friges eller* hållas kvar för förhör.	Polismyndigheten eller åklagaren skall omedelbart besluta om barnet skall hållas kvar för förhör.

5. Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Härigenom föreskrivs att 3 § i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakningskall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
Kustbevakningstjänsteman har samma befogenhet som tillkommer polisman enligt *13* § polislagen (1984:387) att avvisa, avlägsna *eller omhänderta* den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Sådan befogenhet har han också när det fordras för att avvärja brott mot de föreskrifter som avses i 1 § 5, 6 och 7.	Kustbevakningstjänsteman har samma befogenhet som tillkommer polisman enligt *16* § polislagen (1984:387) att avvisa *eller* avlägsna den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Sådan befogenhet har han också när det fordras för att avvärja brott mot de föreskrifter som avses i 1 § 5, 6 och 7.
Vid omhändertagande som avses i första stycket skall kustbevakningstjänsteman tillämpa bestämmelserna i 17 § polislagen.	

1 Bakgrund

De internationella konventionerna om mänskliga rättigheter

Utredningen har haft i uppdrag att överväga den svenska polislagstiftningens utformning i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden på området för mänskliga rättigheter. De konventioner som i första hand avses är den internationella konventionen den 18 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter (FN-konventionen) samt den europeiska konventionen den 4 november 1950 till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Dessa konventioner tillkom efter andra världskriget, när frågan om internationellt skydd för de mänskliga rättigheterna tilldrog sig stort intresse. Erfarenheterna av kriget hade visat att människor behövde ett starkare skydd för sina grundläggande fri- och rättigheter än vad de enskilda nationerna kunde erbjuda. Man ville därför försöka stärka skyddet genom internationellt samarbete.

Med anledning av detta utarbetades inom FN en förklaring om de mänskliga rättigheterna, vilken antogs av generalförsamlingen år 1948. FN fortsatte därefter arbetet med att utforma en konvention som också skulle innehålla regler om hur efterlevnaden av konventionen skulle kunna kontrolleras. Arbetet tog dock lång tid och FN-konventionen kunde antas först år 1966. Redan år 1949 hade man emellertid inom Europarådet också börjat arbeta med en konvention om mänskliga rättigheter och i november 1950 antogs konventionen. Den trädde i kraft den 3 september 1953 då den hade ratificerats av 22 medlemsstater, däribland Sverige. Därefter har flera tilläggsprotokoll utarbetats. Sverige har ratificerat samtliga de protokoll som innehåller nya materiella regler.

Genom att tillträda konventionerna har Sverige åtagit sig att tillförsäkra var och en som befinner sig under svensk jurisdiktion samtliga de rättigheter som anges i konventionerna. Av tradition anses det emellertid i Sverige att konventionsbestämmelser inte är direkt tillämpliga som svensk lag. För att en konvention skall kunna tillämpas av domstolar och andra myndigheter fordras i stället att konventionen införlivas med svensk lag (inkorporering) eller att det införs lagregler som motsvarar konventionsbestämmelserna (trans-

formering). Sverige tillämpar i huvudsak transformeringsprincipen[1]. Då Sverige tillträdde Europakonventionen ansåg man emellertid att svensk lag till fullo överensstämde med konventionens bestämmelser och att konventionen således inte gav anledning att ändra den gällande lagstiftningen eller att införa någon ny. Man resonerade i stort sett likadant när Sverige ratificerade FN-konventionen.

Även om man vid den tiden ansåg att svensk lagstiftning i huvudsak motsvarade konventionsbestämmelserna har det senare visat sig vara tveksamt om det i alla avseenden är en riktig slutsats. Konventionerna innehåller regler som berör så många rättsområden att man inte i något land kan vara helt säker på att den nationella rätten till fullo motsvarar kraven. Dessutom är konventionsbestämmelserna ständigt föremål för tolkning, vilket får till följd att innebörden av bestämmelserna inte kan slås fast en gång för alla. Det finns därför all anledning även för Sverige att fortlöpande undersöka om den nationella rätten på alla områden överensstämmer med de internationella konventionerna. På senare tid har det också ifrågasatts om vissa delar av den svenska polislagstiftningen är lämpligt utformad med hänsyn till konventionerna om mänskliga rättigheter.

Polislagen

Det moderna polisväsendet fick sin första utformning genom 1925 års polislagstiftning. Denna lagstiftning gällde emellertid i princip endast den organisatoriska uppbyggnaden av polisverksamheten medan regleringen av polisens befogenheter var sparsam. Av stor betydelse i detta hänseende blev ikraftträdandet år 1948 av 1942 års nya rättegångsbalk, där polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten reglerades utförligt. Motsvarande reglering saknades beträffande polisens ordningshållande uppgifter. I 1948 års polisinstruktion fanns en generalklausul om att polisen skulle upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vidare beskrevs polisuppgifterna översiktligt. I instruktionen och dess efterföljare fanns dessutom vissa bestämmelser om tillfälligt omhändertagande. Av betydelse för det praktiska polisarbetet var också åtskilliga andra författningar, ofta av gammalt datum.

[1] Fri- och rättighetskommittén har i betänkandet Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) föreslagit att Europakonventionen inkorporeras med svensk rätt genom en särskild lag.

Regering och riksdag anslöt sig genom ett principbeslut år 1981 till 1975 års polisberednings uppfattning att de viktigaste bestämmelserna om polisverksamheten skulle föras samman till en särskild polislag (SOU 1979:6, prop. 1980/81:13, JuU 24). En sådan lag borde omfatta grundläggande regler om polisens uppgifter, polisorganisationen och styrningen i övrigt av polisverksamheten samt om polisens befogenheter. Förslag till en polislag lämnades i betänkandet Polislag (SOU 1982:63) som tillsammans med betänkandet Frihetsberövande vid bråk och berusning (SOU 1982:64) lades till grund för en proposition i ämnet som godtogs av riksdagen (prop. 1983/84:111, JuU 27, rskr. 331). Den nya polislagen (1984:387) trädde i kraft den 1 oktober 1984.

Polislagen (1984:387) innehåller ett flertal regler om polisens befogenheter. Regleringen är dock inte fullständig. De bestämmelser i rättegångsbalken som ger polisen särskilda befogenheter har t.ex. inte flyttats över till polislagen. De för polisverksamheten viktiga instrumenten medtagande till förhör, gripande, husrannsakan och liknande tvångsmedel under brottsutredningar behandlas fortfarande i rättegångsbalken, liksom förfarandet i övrigt under förundersökning i brottmål.

Viktiga bestämmelser om polisens befogenheter finns även i andra författningar som exempelvis lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB), allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Många författningar har också bestämmelser om att polisen t.ex. skall lämna handräckning åt en myndighet bl.a. för att genomföra åtgärder eller hämta personer för olika ändamål. Även när det gäller sådana bestämmelser om polisens befogenheter som inte har tagits in i polislagen har lagens reglering ändå i flera hänseenden betydelse för när ingripanden enligt de särskilda författningarna får ske.

En strävan vid utformandet av polislagen var att sådana befogenheter för polisen som tidigare ansågs följa av sedvanerätt eller av en extensiv tolkning av olika bestämmelser skulle få en uttrycklig kodifiering. Starka sakskäl ansågs tala för en sådan ordning. Bl.a. hänvisades till att rättssäkerheten i princip kräver att ingrepp mot medborgarna sker likformigt och i fall som är klart förutsebara. Det ansågs också bäst förenligt med den s.k. legalitetsprincipen, som av ålder ansetts gälla inom straffrätten, att inte bara påföljderna för ett begånget brott utan också de ingrepp som behöver göras i brottsförhindrande syfte i möjligaste mån preciseras i lag. För polisen ansågs det också vara en fördel att i efterhand kunna hänvisa till klart lagstöd för gjorda ingrepp och därigenom kunna undgå misstankar för maktmissbruk eller annan oriktig myndighetsutövning

(SOU 1982:63 s. 44). Av grundläggande betydelse var också att 1974 års regeringsform i vissa hänseenden hade gjort en reglering i lagform nödvändig från formell synpunkt eftersom regeringsformen föreskriver att de grundläggande fri- och rättigheterna får begränsas endast genom lag.

Behovet av en översyn

Som utredningen tidigare har nämnt har det ifrågasatts om den svenska polislagstiftningen i alla delar överensstämmer med konventionerna om mänskliga rättigheter. Det har framför allt diskuterats om bestämmelsen i 13 § andra stycket polislagen, om tillfälligt omhändertagande i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen eller avvärja en straffbelagd handling, är förenlig med Europakonventionens bestämmelser om skydd mot frihetsberövanden. Dessa tveksamheter kring utformningen av de polisrättsliga reglerna i förhållande till de internationella konventionerna var en av anledningarna till att utredningen tillsattes. Ett annat skäl var att det i vissa hänseenden hade förekommit problem i samband med tolkningen och tillämpningen av polislagen. Det hade också ifrågasatts om polislagen i andra hänseenden motsvarar de faktiska krav som kan ställas på polisverksamheten.

Sedan regeringen beslutade om direktiven för utredningen har det i olika sammanhang framförts kritik mot rättegångsbalkens regler om bl.a. husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beslag. JO har i beslut som har överlämnats till regeringen vid ett flertal tillfällen pekat på att reglerna behöver reformeras. Även Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har till regeringen framfört att reglerna om husrannsakan och beslag behöver ses över. Det har också i övrigt framförts kritik från polisen mot tvångsmedelsreglerna. Denna kritik har lett till att regeringen genom tilläggsdirektiv har utvidgat utredningens uppdrag.

2 Inledning

2.1 Utredningens direktiv

Vid regeringssammanträde den 22 augusti 1991 utfärdades direktiven för utredningsarbetet (dir. 1991:52). Dåvarande statsrådet Göransson föreslog att en särskild utredare skulle tillkallas för att se över den rättsliga regleringen av polisens befogenheter för att förhindra brott och på annat sätt upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Statsrådet anförde bl.a. följande:

> Översynen skall avse frågan om befogenheterna för polisen att vidta olika slag av åtgärder för att förhindra brott och på annat sätt upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten är tillräckligt preciserade och lämpligt avgränsade. Särskilt viktigt är det att överväga lagstiftningens utformning i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden på området för mänskliga rättigheter. Vidare skall övervägas det ändamålsenliga i att olika föreskrifter om polisens befogenheter är uppdelade i olika författningar.
>
> — — —
>
> En allmän utgångspunkt för uppdraget bör vara att lagstiftningen skall ge tillräckligt underlag för polisen att på ett bra sätt svara för sina uppgifter att förhindra brott och på annat sätt upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten.
>
> Det är väsentligt att olika former av ingripanden som riktar sig mot eller som annars kan medföra negativa verkningar för enskilda så långt som möjligt grundar sig på uttryckligt och tillräckligt preciserat lagstöd. Av särskild betydelse är detta självfallet när det gäller ingripanden som kan uppfattas som inskränkningar i de av regeringsformen skyddade grundläggande fri- och rättigheterna. I dessa fall är också behovet av avvägning mellan effektivitetsintressen och hänsyn till medborgarnas rätt till rättssäkerhet och integritet särskilt framträdande. I det sammanhanget är det också viktigt att se till att Sveriges konventionsåtaganden beträffande mänskliga rättigheter är uppfyllda.
>
> — — —
>
> För att kunna göra den utvärdering av polisens befogenheter som uppdraget omfattar är det nödvändigt att utredaren först kartlägger vid vilka olika typer av situationer och på vilket sätt som polisen ingriper med särskilda åtgärder för att förhindra brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Kartläggningen bör innefatta

en undersökning av vilket lagstöd som åberopas eller som kan åberopas för dessa ingripanden.

Vid kartläggningen är det av betydelse att utredaren tar reda på hur polisen ser på olika slag av ingripanden för att kunna fullgöra sina uppgifter liksom vad poliser allmänt uppfattar som brister i den rättsliga regleringen.

— — —

Det finns inte anledning att nu göra en allmän utvärdering av polisens arbetsmetoder och verksamhetens inriktning.

— — —

Det bör emellertid stå utredaren fritt att ta upp de frågeställningar som har att göra med den rättsliga regleringen av polisens befogenheter att avvärja brott och på annat sätt upprätthålla allmän ordning och säkerhet och som aktualiseras vid kartläggningen av polisens arbete.

Översynen skall dock i första hand inriktas på behovet av lagstöd för sådana åtgärder som omedelbart riktar sig mot eller som annars kan medföra negativa verkningar för enskilda personer. Rättegångsbalkens regler om tvångsmedel bör härvid behandlas endast i den mån de vid sidan av sina straffprocessuella funktioner också i övrigt kan vara av omedelbar betydelse för polisens möjligheter att svara för sin uppgift att avvärja brott eller upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten.

Befogenheternas förhållande till Sveriges konventionsåtaganden m.m.

Sverige är bundet av konventionsåtaganden som är av betydelse i detta sammanhang. De konventioner som främst åsyftas är FNs konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FN-konventionen) samt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europeiska konventionen). Även andra folkrättsliga instrument kan vara av intresse vid överväganden hur lagstiftningen bör vara utformad.

Det är angeläget att vår lagstiftning väl uppfyller dessa åtaganden. I allt väsentligt får lagstiftningen anses stå i god överensstämmelse med Sveriges konventionsförpliktelser. Det har emellertid i olika sammanhang satts i fråga om våra bestämmelser i alla hänseenden kan passas in i det regelverk för frihetsberövanden som finns i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta gäller bl.a. reglerna i 13 § polislagen om tillfälligt omhändertagande. Även om den svenska regleringen i detta och andra hänseenden inte kan anses stå i strid med föreskrifterna i konventionen, finns det - som jag nyligen framhållit i ett lagstiftningsärende om bl.a.

ändringar i 13 § polislagen (prop. 1990/91:86, s. 19 f.) - skäl att överväga om det är möjligt att på ett bättre sätt anpassa lagstiftningen till konventionens krav.

Utredaren bör därför nu analysera den svenska polislagstiftningens förhållande till sådana internationella konventioner och andra folkrättsliga regler av intresse i sammanhanget som Sverige är bundet av samt överväga om genomgången ger anledning till lagändringar och i så fall föreslå sådana ändringar. Utredaren skall härvid även överväga behovet av ändringar av de straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelser som är av betydelse i sammanhanget. I samband med detta finns det skäl att göra internationella jämförelser och studera hur lagstiftningen utformats i andra konventionsbundna länder, främst våra nordiska grannländer.

Åtgärder vid större evenemang m.m.

I samband med större evenemang, exempelvis stora konserter med ungdomlig publik, ställs polisen ofta inför särskilt krävande uppgifter. Polisen behöver därvid arbeta på delvis annat sätt än vid vanlig ordningshållning. Detsamma gäller vid speciella händelser av annat slag som t.ex. olika slag av spontana manifestationer. Ett utmärkande drag för olika insatser som polisen kan behöva överväga i samband med sådana evenemang och vid särskilda händelser är att de kan innebära begränsningar för enskildas möjligheter att förflytta sig fritt eller negativa verkningar av liknande slag. Polisen kan i sådana sammanhang t.ex. anse sig behöva göra vissa avspärrningar, ordna successiva in- eller utsläpp eller vidta andra liknande åtgärder.

Generellt torde polisen enligt gällande regler ha väl avvägda befogenheter när det gäller akuta ingripanden mot ordningsstörningar i sådana situationer (se prop. 1990/91:129, JuU36, rskr. 324). Det bör emellertid vara en uppgift för utredaren att nu göra en allmän och heltäckande översyn av insatser från polisens sida i samband med speciella händelser av olika slag samt att mot bakgrund av denna föreslå de lagstiftningsåtgärder som översynen ger anledning till. I sammanhanget bör särskilt uppmärksammas det behov som kan finnas att genom förebyggande åtgärder förhindra att allvarliga ordningsstörningar kommer till stånd.

— — —

Avgränsningen och placeringen av föreskrifterna om polisens befogenheter

Som jag tidigare berört regleras polisens befogenheter i samband med ingripanden för att avvärja brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet i övrigt inte bara av polislagens bestämmelser.

Jag har sålunda bl.a. pekat på att straffprocessuella bestämmelser i rättegångsbalken och straffbestämmelser för ordningsstörande beteende kan ha betydelse för polisens möjligheter att förhindra brott och på annat sätt upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Utredaren bör analysera om de befogenheter som följer av dessa bestämmelser nu har en lämplig avgränsning i förhållande till befogenheterna enligt polislagen samt föreslå en ändrad ordning om den framstår som lämpligare. En utgångspunkt bör därvid vara att straffprocessuella åtgärder även i fortsättningen skall regleras i rättegångsbalken.

— — —

Utredaren bör vidare överväga ändamålsenligheten av att polisens befogenheter regleras i ett stort antal andra författningar vid sidan av rättegångsbalken och polislagen. Det är härvid fråga om föreskrifter som ger polisen dels självständiga befogenheter för särskilda ändamål, dels skyldighet att ge hjälp åt andra myndigheter.

— — —

Andra författningar som medger ingripanden och åtgärder av polisen är exempelvis lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB), utsökningsbalken, allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. De ingripanden som polisen får göra enligt dessa och andra liknande författningar kan betecknas som självständiga och i viss mån konkurrerande med polislagen och rättegångsbalken. Särskilt beträffande sådana ingripanden finns det skäl att analysera det ändamålsenliga i att de regleras i flera olika författningar.

— — —

När det gäller författningar enligt vilka polisen främst ingriper på uppdrag av annan myndighet kan det vara svårt att gå i från den rådande ordningen med reglering i den författning som reglerar själva sakfrågan. Utredaren bör dock studera även dessa författningsbestämmelser och överväga om de är konsekvent och ändamålsenligt utformade. Om utredarens överväganden i detta avseende motiverar lagändringar, bör utredaren lämna förslag till sådana eller, om det är fråga om mycket omfattande omläggningar av regelverket, ange enligt vilka grunder och principer ändringar bör göras.

Den 18 mars 1993 beslutade regeringen att genom tilläggsdirektiv utvidga utredningen uppdrag (dir. 1993:33). Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Hellsvik, föreslog att utredningen skulle få i uppdrag att se över behovet av att ändra reglerna i rättegångsbalken om beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Statsrådet anförde därvid bl.a. att resultatet av översynen av polislagen borde läggas fram i ett delbetänkande men att utredaren var oförhindrad att behandla de frågor rörande polislagen som har ett nära samband med rättegångsbalken i slutbetänkandet.

2.2 Arbetets uppläggning

Utredningen inledde sitt arbete med att kartlägga vilka olika typer av polisingripanden som förekommer samt vilket lagstöd som åberopas eller kan åberopas för dessa ingripanden. I samband därmed skickade utredningen ut en enkät till samtliga polismyndigheter i landet för att ta reda på hur polisen ser på olika slag av ingripanden samt vad som uppfattas som brister i den rättsliga regleringen. Flertalet av polismyndigheterna har besvarat enkäten. För att få ytterligare synpunkter inför arbetet överlade utredningen med Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen samt Polishögskolan.

Under arbetets gång har utredningen haft fortlöpande kontakter med företrädare för olika polismyndigheter. Utredaren och sekreteraren har granskat dokumentation av frihetsberövanden vid bl.a. polismyndigheterna i Stockholm och Göteborg. Dessutom har utredningen vid några tillfällen fått möjlighet att följa arbetet vid polismyndigheten i Göteborg, bl.a. i samband med Europamästerskapen i fotboll i juni 1992.

För att analysera hur de svenska polisrättsliga reglerna förhåller sig till Europakonventionen har utredningen bl.a. sammanträffat med justitierådet Hans Danelius, som är ledamot av den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Utredaren och sekreteraren har på Utrikesdepartementet tagit del av avgöranden och annat material från Europadomstolen och den europeiska kommissionen. Sekreteraren har vidare haft kontakt med kommissionens sekretariat i Strasbourg samt med justitiedepartementen i Finland och Norge. Genom Utrikesdepartementet har utredningen dessutom fått del av den polisrättsliga lagstiftningen i ett flertal europeiska länder. Ytterligare upplysningar om utländsk rätt har inhämtats av experten Eva Jagander.

Utredningen har i slutskedet av arbetet på nytt besökt Riksdagens ombudsmän, Rikspolisstyrelsen och Polishögskolan för att redogöra

för utredningens slutsatser och förslag och låta företrädare för myndigheterna lämna synpunkter.

Experterna Anders Danielsson och Bjarne Lundin har besökt polismyndigheterna i Kristianstad, Malmö, Norrköping, Eskilstuna, Göteborg, Skellefteå, Umeå och Stockholm. De har vid besöken berättat om utredningens arbete och kommande förslag och inhämtat synpunkter från polischefer och andra polismän.

Utredningen har samrått med Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01) samt Ungdomsbrottskommittén (Ju 1990:07).

Från Justitiedepartementet har till utredningen överlämnats två ärenden rörande bestämmelserna om användning av spikmatta respektive handfängsel. Riksdagens ombudsmän har för kännedom överlämnat ett flertal beslut angående bl.a. husrannsakan, kroppsvisitation och avspärrningar samt polisingripanden i samband med brottsförebyggande arbete. Från Rikspolisstyrelsen har till utredningen överlämnats en skrivelse från Polismyndigheten i Stockholm angående omhändertagande av fordon. Slutligen har även polismyndigheterna tillställt utredningen flera skrivelser med synpunkter på den rättsliga regleringen av polisens befogenheter.

3 Internationella konventioner m.m.

Det polisiära arbetet styrs inte bara av nationella utan också av internationella regler, framför allt dem som handlar om mänskliga rättigheter. I detta kapitel lämnar utredningen en redogörelse för de delar av de internationella överenskommelserna som har störst betydelse för polisens verksamhet. Redogörelsen är huvudsakligen inriktad på de regler som gäller personlig frihet och mötesfrihet, skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens samt skydd för äganderätten. Till sist behandlas också möjligheterna att inskränka dessa fri- och rättigheter.

3.1 Inledning

Regler om mänskliga rättigheter finner man i Förenta Nationernas universella förklaring om de mänskliga rättigheterna (FN-förklaringen), den internationella konventionen den 18 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter (FN-konventionen)[1] samt den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) jämte vissa tilläggsprotokoll[2]. FN har också den 20 november 1989 antagit en konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Av intresse utöver konventionerna är de båda resolutioner om polisen som Europarådets parlamentariska församling[3] och FN har antagit[4]. Europarådets ministerkommitté[5] har emellertid ställt sig tveksam till den parlamentariska församlingens deklaration och inte ansett sig kunna ge den sitt fulla stöd. Här kommer därför främst att

[1] Se bilaga 1.

[2] Se bilaga 2:1 - 2:3.

[3] Resolution 690 (1979) of the Parlamentary Assembly of the Council of Europe: Declaration on the Police.

[4] United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials.

[5] Observations of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Resolution 690 (1979): Declaration on the Police.

3 13-0645

refereras till FN:s Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Code of Conduct).

För att de internationella bestämmelserna skall vara effektiva fordras att det finns möjligheter att kontrollera att de efterlevs. Både FN och Europarådet har i detta syfte upprättat olika kontrollorgan. FN:s kontrollorgan skiljer sig emellertid väsentligt från Europarådets organ såvitt gäller möjligheten att meddela bindande beslut. FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, vilken har upprättats för att övervaka efterlevnaden av FN-konventionen, kan inte meddela några bindande beslut över huvud taget. I stället kontrolleras efterlevnaden bl.a. genom att kommittén granskar de rapporter som konventionsstaterna har åtagit sig att lämna. Kommittén kan också under vissa förutsättningar pröva klagomål från en enskild person eller en konventionsstat om att en annan stat inte har fullgjort sina förpliktelser. Inte heller i detta fall kan emellertid kommitténs prövning mynna ut i något bindande beslut.

Däremot innehåller Europakonventionen regler om kontrollerande organ, som har möjlighet att meddela bindande beslut, vilket leder till en mer effektiv kontroll. De organ som övervakar efterlevnaden av Europakonventionen är den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (kommissionen), den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) samt Europarådets ministerkommitté (ministerkommittén). Klagomål med påstående att en stat inte har uppfyllt sina förpliktelser enligt konventionen ges in till kommissionen, antingen av en annan stat eller av en enskild person. Om kommissionen förklarar målet ''admissible'', dvs. beslutar att ta upp det till prövning i sak, men inte lyckas få till stånd en förlikning mellan parterna, utarbetar kommissionen en rapport över de faktiska omständigheterna i målet som ett underlag för den fortsatta handläggningen. Rapporten innehåller också en icke bindande bedömning av om konventionsbrott förekommit eller ej. Därefter har såväl kommissionen som den stat som berörs möjlighet att inom viss tid hänskjuta målet till Europadomstolen för prövning. Hänskjuts inte målet är det i stället ministerkommittén som har att pröva om konventionen har kränkts eller ej. Både domstolens och minsterkommitténs avgöranden är bindande för staterna och dessutom kan klaganden tillerkännas skadestånd. Ministerkommittén har vidare till uppgift att övervaka att den berörda staten vidtar de åtgärder som kan bli nödvändiga till följd av avgörandet, som t.ex. att ändra lagstiftningen eller att införa ny lagstiftning.

3.2 Bestämmelser av allmän betydelse

Förutom bestämmelser av speciell betydelse för olika typer av polisingripanden finns också regler av mer allmän betydelse för polisens arbete. I Code of Conduct slås till en början fast att polismän vid alla tillfällen skall uppfylla de förpliktelser som enligt lagen åvilar dem genom att tjäna samhället och skydda allmänheten mot olagliga handlingar, allt med beaktande av det stora ansvar som är förenat med deras yrke. I sin tjänsteutövning skall polismännen respektera och skydda mänsklig värdighet samt bevara och försvara allas mänskliga rättigheter.

En viktig konventionsbestämmelse av generell karaktär är förbudet mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling[6], till vilken artikel 5 i Code of Conduct anknyter. Där föreskrivs att en polisman inte får utsätta någon för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling och inte uppvigla någon till sådant beteende eller ens acceptera det. Inte heller beordrad därtill får en polisman utföra sådana handlingar, som enligt bestämmelsen inte är berättigade ens under krigstillstånd eller andra liknande allvarliga situationer.

I konventionerna finns vidare ett flertal förbud mot diskriminering på olika områden. De bestämmelser som är viktigast för polisens del är de om allas likhet inför lagen och om allas rätt att åtnjuta de mänskliga fri- och rättigheterna utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt[7]. Europakonventionen innehåller dessutom i artikel 18 ett förbud mot att inskränka de i konventionen upptagna fri- och rättigheterna i andra syften än som medges i konventionen.

Det finns också föreskrifter som har betydelse för polisens användning av tvång i olika former, exempelvis det tidigare nämnda förbudet mot tortyr m.m. Särskilt viktiga är föreskrifterna om rätten till liv. I artikel 2 i Europakonventionen anges att envars rätt till livet skall skyddas genom lag men att berövande av livet i vissa fall inte skall anses ha skett i strid med artikeln. För att omfattas av undantagsbestämmelsen krävs att dödandet var en följd av våld som var absolut

[6] Artikel 5 i FN-förklaringen, artikel 7 i FN-konventionen samt artikel 3 i Europakonventionen.

[7] Se bl.a. artikel 2 och 7 i FN-förklaringen, artikel 2:1 och 26 i FN-konventionen, artikel 2 i barnkonventionen samt artikel 14 i Europakonventionen.

nödvändigt, antingen för att försvara någon mot olaglig våldsgärning eller för att verkställa laglig arrestering eller för att hindra någon som lagligen är berövad sin frihet att undkomma eller vid lagligen vidtagen åtgärd till stävjande av upplopp eller uppror.

Ytterligare bestämmelser om polisens våldsanvändning finns i artikel 3 i Code of Conduct enligt vilken en polisman får tillgripa våld endast när det är oundgängligen nödvändigt och bara i den utsträckning som behövs för tjänsteutövningen. Kommentarerna till bestämmelsen är också betydelsefulla:

a. This provision emphasises that the use of force by law enforcement officials should be exceptional, while it implies that law enforcement officials may be authorised to use force as is reasonably necessary under the circumstances for the prevention of crime or in effecting or assisting in the lawful arrest of offenders or suspected offenders, no force going beyond that may be used.
b. National law ordinarily restricts the use of force by law enforcement officials in accordance with a principle of proportionality. It is to be understood that such national principles of proportionality are to be respected in the interpretation of this provision. In no case should this provision be interpreted to authorise the use of force which is disproportionate to the legitimate objective to be achieved.
c. The use of firearms is considered an extreme measure. Every effort should be made to exclude the use of firearms, especially against children. In general, firearms should not be used except when a suspected offender offers armed resistance or otherwise jeopardises the lives of others and less extreme measures are not sufficient to restrain or apprehend the suspected offender. In every instance in which a firearm is discharged, a report should be made promptly to the competent authorities.

Avslutningsvis föreskrivs i artikel 8 i Code of Conduct att polismännen skall respektera lagen och bestämmelserna i Code of Conduct samt efter bästa förmåga förebygga och noggrant bekämpa varje överträdelse. En polisman som har skäl att tro att någon har brutit mot bestämmelserna i Code of Conduct eller står i begrepp att göra det, skall rapportera det till sina överordnade och om det är nödvändigt även till andra behöriga myndigheter.

3.3 Rätten till personlig frihet

3.3.1 Gränsdragningen mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten

Den personliga friheten skyddas i konventionerna genom bestämmelser som tar sikte dels på frihetsberövanden, dels på andra typer av inskränkningar i den personliga rörelsefriheten. Skyddet mot frihetsberövanden är betydligt starkare än skyddet mot andra frihetsinskränkningar. För att kunna avgöra om ett ingrepp i den personliga friheten är konventionsenligt eller inte, måste man därför först av allt ta ställning till vad det är för skillnad mellan ett frihetsberövande och en mindre ingripande inskränkning i rörelsefriheten. Var gränsen mellan dessa båda typer av åtgärder skall dras är emellertid svårt att generellt uttala sig om. Enligt Europadomstolen rör det sig snarare om en gradskillnad än om en artskillnad (fallet Guzzardi). Bedömningen är dessutom beroende av den konkreta situationen. Europadomstolen har framhållit att det finns en mängd olika faktorer att ta hänsyn till, såsom t.ex. karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden ifråga samt sättet på vilket den verkställs (fallen Guzzardi samt Engel m.fl.).

Fawcett[8] anför att inskränkningar i rörelsefriheten kan ta sig uttryck i bl.a. förbud att besöka eller bosätta sig på en bestämd plats och förbud att företa vissa resor. Frihetsberövande i konventionens mening används enligt Fawcett däremot i en mer inskränkt betydelse, nämligen då någon med tvång hålls inspärrad i ett begränsat utrymme, exempelvis ett fängelse, en polisstation eller något annat hus, en båt eller ett flygplan. På liknande sätt har FN i en studie beskrivit frihetsberövande som en åtgärd varigenom en person hålls inspärrad på en bestämd plats och underkastas tvångsåtgärder som hindrar honom från att leva med sin familj och på ett normalt sätt utöva sin yrkesverksamhet[9].

Europadomstolen har i ett antal fall prövat frågan om den omstridda åtgärden var att betrakta som ett frihetsberövande eller inte. Inte något av dessa fall har avsett polisiära åtgärder som syftar till att upprätthålla allmän ordning etc. I fallet Engel m.fl. var det fråga om huruvida vissa militära disciplinstraff utgjorde frihetsberövanden. Europadomstolen framhöll att somliga disciplinstraff, som obestridligen skulle anses utgöra frihetsberövanden om de riktade sig mot

[8] J.E.S. Fawcett, The Application of the European Convention on Human Rights, Clarendon Press, Oxford, 1987, s. 71 ff.

[9] U.N. Doc. E/CN 4/826, Rev. 1 (1964) 6, citat ur Fawcett s. 73.

civila, inte nödvändigtvis skulle komma att bedömas på samma sätt beträffande militärer. Om åtgärden emellertid innefattade restriktioner som klart avvek från den normala livssituationen inom de väpnade styrkorna måste den dock betraktas som ett frihetsberövande. Mot bakgrund av dessa uttalanden kom Europadomstolen till slutsatsen att de disciplinstraff som inte medförde någon ändring av den dömdes tjänstgöring utan endast innebar att han utanför tjänstgöringstid måste vistas i sin kasern, dock utan att vara inlåst, inte kunde anses innefatta frihetsberövande. Däremot var det fråga om frihetsberövande då den dömde låstes in i en cell, liksom då han under en längre tid ålades tjänstgöring på en särskild enhet, varvid han inte fick lämna militärområdet och dessutom nattetid var inlåst i en cell.

Fallet Guzzardi avsåg en man som hade internerats på en mindre ö, där han måste vistas i en by tillsammans med andra interner och övervakningspersonal. Han levde tillsammans med sin familj men hade få möjligheter till andra sociala kontakter. Han fick inte utan särskild anmälan lämna sin bostad nattetid, måste två gånger om dagen anmäla sig till polisen och dessutom lämna underrättelse om alla telefonsamtal. Interneringen pågick i 16 månader. Europadomstolens majoritet ansåg inledningsvis att övervakning kombinerad med skyldighet att bosätta sig inom ett visst område i och för sig inte kunde betraktas som ett frihetsberövande. Det sätt på vilket den i målet aktuella åtgärden hade genomförts gjorde dock att majoriteten vid en samlad bedömning fann att det ändå var fråga om ett frihetsberövande. Minoriteten däremot ansåg att det endast rörde sig om en inskränkning i klagandens rörelsefrihet.

Fallet Nielsen gällde en 12-årig pojke som var intagen på en psykiatrisk avdelning på ett sjukhus. Europadomstolens majoritet konstaterade först att beslutet att låta vårda pojken på sjukhus hade fattats av modern, att pojken således inte hade berövats friheten genom något myndighetsbeslut och att Europakonventionens bestämmelse om frihetsberövande därför egentligen inte var tillämplig. Emellertid återstod frågan om pojken till följd av moderns beslut hade drabbats av sådana frihetsinskränkningar att bestämmelsen om frihetsberövande ändå kunde appliceras på fallet. Europadomstolen granskade därför de förhållanden under vilka pojken hade vistats på sjukhuset, men fann att han inte hade utsatts för andra inskränkningar i rörelsefriheten än vad som normalt behövs för att man skall kunna ta hand om ett barn som vårdas på sjukhus. Bl.a. var dörren till vårdavdelningen låst och pojken tilläts inte lämna avdelningen utan tillstånd. Europadomstolen ansåg emellertid inte att det innefattade ett frihetsberövande eftersom syftet med åtgärderna var att skydda pojken. Inte ens den omständigheten att polisen vid något tillfälle körde tillbaka honom till sjukhuset

när han hade försvunnit därifrån, gjorde att det kunde anses ha varit fråga om ett frihetsberövande (fallet Nielsen, s. 22, § 72):

> Nor did the intervention of the police, which would have been appropriate for the return of any runaway child of that age even to parental custody, throw a different light on the situation.

3.3.2 Frihetsberövanden

Skyddet mot godtyckliga frihetsberövanden har kommit till uttryck i artikel 9 i FN-förklaringen i vilken anges att ingen godtyckligt må anhållas, fängslas eller landsförvisas. Artikel 9:1 i FN-konventionen har i stort sett samma lydelse med tillägget att ingen får berövas sin frihet utom på sådana grunder och i sådan ordning som föreskrivs i lag. Europakonventionen går i detta avseende längre och föreskriver genom en uppräkning i artikel 5:1 i vilka fall frihetsberövanden får förekomma. Uppräkningen är enligt Europadomstolen avsedd att vara uttömmande (fallet Guzzardi). Ett frihetsberövande som inte kan inrymmas i någon av de sex punkterna i artikel 5:1 är därför inte tillåtet. Eftersom frihetsberövande utgör ett undantag från den allmänna rätten till personlig frihet skall bestämmelsen dessutom tolkas restriktivt (fallen Guzzardi och Ciulla). Såvitt gäller barn föreskrivs dessutom i artikel 37:b i barnkonventionen att frihetsberövande endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

För att ett frihetsberövande skall vara tillåtet enligt Europakonventionen krävs i samtliga sex fall att det har beslutats ”i den ordning som lagen föreskriver”. Frihetsberövandet måste också vara lagligt i bemärkelsen förenligt med den nationella lagen. Kravet på laglighet innebär emellertid också att den nationella lagen i sin tur överensstämmer med konventionens principer, dvs att den varken kännetecknas av godtycke eller orimlighet[10].

Det första fallet, *artikel 5:1:a*, är att någon är berövad sin frihet efter fällande dom av behörig domstol. Det är inte bara fråga om ett tidsmässigt samband utan frihetsberövandet måste ha sin grund i en tidigare meddelad brottmålsdom, vilket innebär ett krav på ett visst kausalsamband mellan domen och frihetsberövandet (Danelius, SvJT, s. 265 f.).

[10] Hans Danelius, Europadomstolens domar 1961-1990 - en rättsfallsöversikt, Svensk Juristtidning 1991, s. 264 f. (cit. Danelius, SvJT).

Det andra fallet, *artikel 5:1:b*, är att någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet, antingen med anledning av att han har underlåtit att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande eller i syfte att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet. För att ett sådant frihetsberövande skall vara tillåtet krävs att syftet verkligen är att framtvinga uppfyllandet av en förpliktelse och inte att utgöra en förtäckt straffåtgärd i efterhand (fallet Engel). Det måste vidare vara fråga om en specifik och konkret skyldighet som den frihetsberövade har underlåtit att iaktta (fallen Engel, Guzzardi samt Ciulla). I fallet Guzzardi hade klaganden berövats friheten för att han inte hade åtlytt en i enlighet med lag given uppmaning att bättra sig. Europadomstolen instämde i kommissionens bedömning att det inte var fråga om en sådan specifik och konkret skyldighet som avses i artikel 5:1:b. Bestämmelsen tillåter således inte att någon berövas friheten därför att han underlåter att följa lagen i största allmänhet. Ett exempel på när tillämpningen av artikel 5:1:b har godtagits finns i fallet McVeigh, O'Neill och Evans. Där ansåg kommissionen att skyldigheten för en person som anländer till England att underkasta sig förhör på begäran av polisen är tillräckligt specifik och konkret för att frihetsberövande skall få tillgripas om det behövs för att förhören skall kunna genomföras. Kommissionen framhöll dock att ett frihetsberövande är berättigat endast under speciella omständigheter, men att kraven i det aktuella fallet var uppfyllda med hänsyn till behovet av att förebygga terrorism[11]. För att bestämmelsen inte skall få konsekvenser som är oförenliga med konventionens anda måste den emellertid tolkas restriktivt (fallet Engel).

Artikel 5:1:c tillåter frihetsberövande av en person för att ställa honom inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att förhindra honom att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta. Enligt bestämmelsens ordalydelse räcker det att en av de angivna grunderna föreligger, nämligen skälig misstanke om brott, fara för brottslighet eller flyktfara.

Danelius anmärker att det är överraskande att grunderna är sidoställda eftersom de flesta nationella rättsordningar som en första förutsättning för frihetsberövande kräver att vederbörande är skäligen misstänkt för brott och att det för häktning därutöver fordras någon särskild grund som exempelvis recidivfara, flyktfara eller kollusions-

[11] Ur Fawcett, s. 83 f. och P. van Dijk och G.J.H. van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, 2:a uppl., 1990, s. 259.

fara. Danelius[12] ifrågasätter dock inte att bestämmelsen skall tolkas på något annat sätt än efter sin ordalydelse. Van Dijk och van Hoof[13] anser att bestämmelsen är oklar. De menar att den ger intryck av att tillåta frihetsberövande av personer som endast misstänks för att ha för avsikt att begå brott, utan att för den skull redan ha begått något, och frågar sig om ett sådant frihetsberövande verkligen kan syfta till att vederbörande blir ställd inför domstol. Det finns all anledning att ifrågasätta om en person verkligen kan ställas inför domstol utan misstanke om att ha förövat ett brott. Om så inte skulle vara möjligt, utom då en påbörjad brottslig gärning avbryts (vilket kan vara ett brottsligt förfarande i och för sig), finns det skäl att ifrågasätta avsikten med att nämna fara för brottslighet som en särskild grund utöver skälig misstanke om brott. Samma resonemang kan föras beträffande den tredje grunden, flyktfara. Varför har risken för att en person kan befaras fly efter att ha begått ett brott tagits upp som en separat grund, om redan misstanken om att han har förövat brottet är tillräcklig för att han skall kunna berövas friheten?

Det bör emellertid noteras att konventionen skiljer mellan ''arrest'' och ''detention'' (i den svenska texten ''eljest berövad sin frihet''). ''Arrest'' torde vara det ingripande som ett frihetsberövande inleds med, medan ''detention'' sannolikt avser det fortsatta kvarhållandet[14]. Van Dijk och Van Hoof menar att bestämmelsen bör tolkas på det sättet att arrestering godtas redan vid skälig misstanke om att en person har begått eller kommer att begå ett brott, men att ''detention'' dessutom kräver flyktfara eller recidivfara (Van Dijk och Van Hoof, s. 261 f.). Även Fawcett anser att flyktfara och recidivfara är omständigheter till stöd för fortsatt frihetsberövande och att de därför bör beaktas i anslutning till artikel 5:3 (Fawcett, s. 89). Frågan är om denna tolkning har stöd i Europadomstolens praxis.

I fallet De Jong, Baljet och Van den Brink anförde kommissionen visserligen att de tre grunderna inte är kumulativa och att det därför är tillräckligt att den frihetsberövade faller under en av dem. Europadomstolen har emellertid också i flera fall funnit att skälig misstanke om brott efter en viss tids frihetsberövande inte har varit tillräckligt

[12] Hans Danelius, Mänskliga rättigheter, 5:e uppl., Stockholm, 1993, s. 119 (cit. Danelius).

[13] Van Dijk och Van Hoof, s. 260 ff.

[14] FN har i den tidigare anmärkta studien beskrivit arrestering som ett frihetsberövande vilket sträcker sig från det ögonblick då personen ifråga underkastas tvångsåtgärder till dess att han ställs inför den rättsliga myndighet som har att besluta om hans fortsatta frihetsberövande eller frigivning (U.N. Doc. E/CN 4/826, Rev. 12 (1964) 31. Citat ur Fawcett, s. 85).

för att motivera fortsatt häktning. Det bör dock anmärkas att domstolen i dessa fall prövat målet mot bakgrund av de skäl som de nationella domstolarna åberopat till stöd för häktning (fallen Neumeister, Wemhoff, Stögmüller, Matznetter och Ringeisen).

Frågan om häktning kan ske enbart på grund av skälig misstanke om brott har prövats av Europadomstolen i fallet Letellier, som gällde s.k. obligatorisk häktning i samband med mycket grova brott. Domstolen godtog att det finns vissa brott som är så allvarliga att allmänhetens reaktion mot dem kan skapa sådan social oro att de under exceptionella förhållanden bör kunna föranleda häktning, åtminstone för någon tid. Det förutsätter dock att risken för att den allmänna ordningen skall störas är tillräcklig som häktningsgrund enligt nationella lagen. Dessutom måste det finnas omständigheter som visar att frigivningen av den misstänkte faktiskt skulle störa den allmänna ordningen. Ett fortsatt frihetsberövande får enligt domstolen aldrig användas som förskott på ett fängelsestraff (s. 21, § 51):

> ...detention will continue to be legitimate only if public order remains actually threatened; its continuation cannot be used to anticipate a custodial sentence.

Fortfarande kvarstår emellertid frågan om hur uppfattningen, att var och en av de tre grunderna i artikel 5:1:c är tillräcklig för frihetsberövande låter sig förenas med kravet på att varje frihetsberövande skall syfta till att ställa den frihetsberövade inför domstol. Att detta krav verkligen gäller samtliga frihetsberövanden som avses i artikel 5:1:c har Europadomstolen slagit fast i fallet Lawless.

Fallet Lawless gällde en person som hade berövats friheten på grund av fara för brottslig verksamhet. Irländska staten gjorde gällande att konventionen i ett sådant fall inte fordrar att den frihetsberövade ställs inför domstol. Domstolen anförde emellertid att det redan av artikelns ordalydelse framgår att uttrycket "för att ställas inför vederbörlig rättslig myndighet" syftar på varje slag av frihetsberövande som anges i artikel 5:1:c (s. 51, § 14):

> It is evident that the expression "effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority" qualifies every category of cases of arrest or detention referred to in the subparagraph.

Vidare pekade domstolen på att artikel 5:1:c måste läsas tillsammans med artikel 5:3, med vilken den bildar en helhet. Var och en som har berövats friheten med stöd av artikel 5:1:c skall således, oavsett vilken

grund som åberopas för frihetsberövandet, ofördröjligen ställas inför domare och skall dessutom vara berättigad till rättegång inom skälig tid. Domstolen framhöll att denna analys står i full överensstämmelse med konventionens anda. Om tolkningen vore felaktig skulle det nämligen enligt domstolen i stället få till följd att vem som helst som kunde misstänkas hysa avsikten att begå ett brott skulle kunna berövas friheten under obegränsad tid.

I fallet Ciulla, där Europadomstolen återkom till frågan om syftet med frihetsberövandet, framhöll domstolen dessutom att artikel 5:1:c inte tillåter frihetsberövanden annat än i samband med straffprocessuella förfaranden (s. 10, § 38):

> The Court points out that sub-paragraph (c) permits deprivation of liberty only in connection with criminal proceedings. This is apparent from its wording, which must be read in conjunction both with sub-paragraph (a) and with paragraph 3, which forms a whole with it.

Brottsmisstanken måste också föreligga under hela den tid frihetsberövandet varar (fallet Stögmüller, s. 39, § 4):

> It is true that paragraph (1) (c) authorises arrest or detention for the purpose of bringing "before the competent legal authority" on the mere grounds of the existence of "reasonable suspicion" that the person arrested "has commited an offence" and it is clear that the persistence of such suspicions is a condition *sine qua non* for the validity of the continued detention of the person concerned.

Detta hindrar emellertid inte att personen ifråga friges efter förhör eller annan utredning om det t.ex. visar sig att misstanken mot honom var ogrundad. Huvudsaken är att det från början fanns en avsikt att ställa honom inför domstol under förutsättning att misstanken hade stått kvar (fallet Brogan m.fl.). Syftar frihetsberövandet till att förhindra någon att begå brott krävs det dessutom att det är fråga om ett konkret och specifikt brott. Konventionen tillåter således inte frihetsberövanden i avsikt att mera allmänt hindra en brottsbenägen person från att fortsätta att begå brott (fallet Guzzardi).

Artikel 5:1:d tillåter att en underårig berövas sin frihet för att undergå skyddsuppfostran eller för att inställas inför behörig rättslig myndighet. Frågan om vad som skall förstås med frihetsberövande "för att undergå skyddsuppfostran" har varit föremål för Europadomstolens prövning i fallet Bouamar. Domstolen förklarade bl.a. att det av orden "för att" framgår att frihetsberövandet skall vara ett medel för att garantera att personen ifråga ställs under skyddsupp-

fostran, men att sådan inte behöver anordnas i omedelbar anslutning till frihetsberövandet. Paragrafen utesluter således inte en interimistisk förvaring i avvaktan på att skyddsuppfostran kommer till stånd, men det krävs under sådana förhållanden att frihetsberövandet snabbt följs av andra lämpliga åtgärder. I det aktuella fallet hade klaganden emellertid ett flertal gånger placerats i häkte där han var i det närmaste isolerad och där han inte fick någon behandling eller uppfostran som påverkade hans levnadssätt. Detta kunde enligt Europadomstolen inte anses som skyddsuppfostran. Det andra ledet i artikel 5:1:d tillåter att en underårig berövas friheten för att "inställas inför vederbörlig rättslig myndighet". Europadomstolen har ännu inte haft anledning att ta ställning till vad detta innebär, men av förarbetena till konventionen framgår att avsikten med bestämmelsen är att göra det möjligt för myndigheterna att ingripa till skydd för ett barn:

> Many children brought before the court have committed no offence at all, and the purpose of their detention is to secure their removal from harmful surroundings, so that they are not covered by Article 5(1)c[15].

Det är emellertid oklart i vilka situationer förutom dessa det skulle finnas anledning att ställa ett barn inför domstol utan att barnet har gjort sig skyldigt till något brott.

Ytterligare förutsättningar för frihetsberövande finns i *artikel 5:1:e* som tillåter att någon berövas sin frihet till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom eller emedan han är sinnessjuk, alkoholist, hemfallen åt missbruk av droger eller lösdrivare. I ett antal fall rörande frihetsberövande av sinnessjuka har Europadomstolen lagt fast vissa viktiga principer. Den för polisens del mest betydelsefulla är att en person normalt inte får omhändertas på den grunden att han lider av sinnessjukdom utan att det först på ett tillförlitligt sätt och med stöd av medicinsk sakkunskap har visats att han verkligen är sjuk. I brådskande fall får dock avsteg göras från detta krav, förutsatt att frihetsberövandet endast får kortare varaktighet (fallet Winterwerp).

Slutligen tillåts även frihetsberövande enligt *artikel 5:1:f* till förhindrande av att någon obehörigen kommer in i landet eller som ett led i förfarande för hans utvisning eller utlämnande.

En person som har berövats friheten skall såväl enligt FN-konventionen som enligt Europakonventionen underrättas om skälen

[15] Citat från konventionens förarbeten (travaux préparatoires) ur Fawcett, s. 90.

för åtgärden och om anklagelserna mot honom. Enligt artikel 5:2 i Europakonventionen skall underrättelserna lämnas snarast och på ett språk som den frihetsberövade förstår. Kravet på underrättelse om skälen för åtgärden gäller enligt Europadomstolen inte bara dem som har frihetsberövats på grund av misstanke om brott, utan alla som har berövats friheten (fallet Van der Leer).

Den som är frihetsberövad på grund av misstanke om brott skall vidare ha rätt att ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman som enligt lag beklätts med domsmakt, och skall dessutom vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång (artikel 9:3 i FN-konventionen och artikel 5:3 i Europakonventionen). Europadomstolen har emellertid framhållit att det inte strider mot konventionen att underlåta att inställa en frihetsberövad person inför domstol under förutsättning att han friges så snabbt att skyldigheten att ställa honom inför domstol inte har hunnit inträda (fallet Brogan m.fl.).

Var och en som har berövats friheten har också rätt att påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas av domstol samt att hans frigivning beslutas, om åtgärden inte är laglig (artikel 9:4 i FN-konventionen och artikel 5:4 i Europakonventionen). Om en administrativ myndighet som t.ex. polisen har fattat beslut om frihetsberövande skall beslutet således kunna överprövas av domstol. Undantag kan emellertid göras för det fall att den frihetsberövade friges så snart att frihetsberövandet varar kortare tid än vad som skulle behövas för att få lagligheten av frihetsberövandet prövad i domstol. Europadomstolen har i ett sådant fall, då de gripna frigavs efter 44 timmar respektive 30 timmar, inte ansett sig böra pröva om det faktiskt hade funnits en möjlighet till prövning inför domstol (fallet Fox, Campbell och Hartley).

3.3.3 Andra inskränkningar i rörelsefriheten

Den personliga rörelsefriheten, som bl.a. består av rätten att röra sig fritt inom ett land, garanteras i artikel 13:1 i FN-förklaringen där det anges att envar har rätt att inom varje stats gränser fritt förflytta sig och välja sin vistelseort. I princip samma lydelse har artikel 12:1 i FN-konventionen och artikel 2:1 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, men där preciseras att rörelsefriheten endast tillkommer den som ''lagligen'' befinner sig på en stats område. Innebörden av ordet ''lagligen'' är beroende av respektive stats bestämmelser om vem som har rätt att få tillträde till territoriet. Av konventionerna följer visserligen att ingen får förvägras rätten att resa

in i den stat där han själv är medborgare, men frågan om i vilka fall utlänningar skall släppas in har överlåtits till respektive land att besluta om.

Även den som "lagligen" befinner sig i en stat kan enligt konventionerna få sin rörelsefrihet beskuren under vissa förutsättningar. För att sådana inskränkningar i rörelsefriheten skall godtas enligt artikel 2:3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen fordras att de är angivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott, för hälsovården samt för skyddandet av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter. Artikel 12:3 i FN-konventionen har i princip samma innehåll. Artikel 2:4 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen tillåter dessutom inskränkningar inom bestämda områden om inskränkningarna är berättigade av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle (jfr lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar).

3.4 Rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens

I artikel 12 i FN-förklaringen sägs att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens, eller för angrepp på heder eller anseende, samt att envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp. Liknande bestämmelser finns i artikel 17 i FN-konventionen. Artikel 8:1 i Europakonventionen föreskriver att envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Enligt Europadomstolen är bestämmelserna i Europakonventionen i första hand avsedda att ge skydd mot godtyckliga ingripanden, men staten är också i viss utsträckning skyldig att genom lagstiftning eller andra åtgärder verka positivt för att rättigheterna skyddas (Danelius, SvJT, s. 307 och där anmärkta rättsfall). Under speciella förutsättningar får rättigheterna emellertid också inskränkas enligt artikel 8:2 i Europakonventionen. Dock godtas endast sådana inskränkningar som har stöd i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning och brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

I den polisiära verksamheten har bestämmelserna betydelse framför allt för skyddet mot kränkningar av den fysiska integriteten, exempelvis genom kroppsvisitation och kroppsbesiktning, samt för skyddet mot husrannsakan. I skyddet för den fysiska integriteten ingår enligt kommissionen skydd mot medicinska undersökningar, även sådana av mindre betydelse, psykiatriska undersökningar, kroppsvisitationer, undersökningar av bagage och bilar, fotografering av misstänkta samt tagande av fingeravtryck och blodprov (Van Dijk och Van Hoof, s. 373).

Då det gäller bestämmelsen om skydd för hemmet bör det påpekas att den i princip avser det hus eller den våning där en person faktiskt bor eller har bott under omständigheter som gör att huset eller våningen fortfarande skall betraktas som hans hem. Det krävs således en speciell anknytning till hemmet som skiljer det från andra lokaler (fallet Gillow).

3.5 Rätten till mötesfrihet

Bland de mänskliga rättigheterna upptas rätten att delta i fredliga möten och sammankomster (artikel 20 i FN-förklaringen, artikel 21 i FN-konventionen och artikel 11:1 i Europakonventionen). Denna rättighet är emellertid inte oinskränkt. Artikel 11:2 i Europakonventionen tillåter sådana inskränkningar som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av någon annans fri- och rättigheter. En motsvarande bestämmelse finns i artikel 21 i FN-konventionen. I Europakonventionen tilläggs dessutom att artikeln inte hindrar att lagliga inskränkningar görs såvitt avser medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen.

Mötesfriheten är nära förknippad med tankefriheten och yttrandefriheten, vilket bl.a. framgår av fallet Plattform ''Ärzte für das Leben''. I målet, som avsåg rätten att genomföra en fredlig demonstration mot abort, slog domstolen fast att en demonstration måste kunna genomföras utan att deltagarna skall behöva frukta övergrepp från sina motståndare, eftersom det annars skulle kunna avskräcka andra från att öppet uttrycka sina åsikter. Rätten att motdemonstrera får enligt domstolen inte utsträckas så långt att andra hindras i sin rätt att demonstrera. Artikel 11 kräver därför ibland, i likhet med artikel 8, att positiva åtgärder vidtas till skydd för mötesfriheten, även såvitt gäller förhållandet mellan enskilda. Domstolen ansåg dock att staterna

måste anses ha en vidsträckt rätt att själva bestämma vilka metoder som bör användas.

Uttrycket ''fredliga sammankomster'' begränsar mötesfriheten i stor utsträckning. Kommissionen har i ett antal fall ansett att det inte strider mot konventionen att förbjuda eller inskränka en sammankomst om det finns anledning att tro att den inte kommer att få fredlig karaktär eller om detta visar sig under det att sammankomsten pågår[16]. Om det emellertid finns risk för att en fredlig sammankomst resulterar i oordning till följd av något som ligger utanför deltagarnas kontroll, exempelvis en våldsam motdemonstration, faller demonstrationen enligt kommissionen inte utanför skyddet i artikel 11:1. Detta torde innebära att konventionsstaterna har rätt att föreskriva tillståndsplikt för sammankomster i syfte att sålla bort sådana som inte är ''fredliga''[17]. Kravet på tillstånd får dock bara avse den fredliga karaktären och inte påverka själva mötesfriheten, vilket kan vara fallet om ett förbud har generell karaktär eller avser en mycket stor grupp av sammankomster.

3.6 Rätten till skydd för äganderätten

I FN-förklaringen, artikel 17, anges att envar har rätt att äga egendom såväl ensam som i förening med andra och att ingen godtyckligt må berövas sin egendom. Frågan om äganderätten tillhör de mänskliga rättigheterna är emellertid en mera kontroversiell fråga. Skyddet för äganderätten kom av den anledningen inte med i FN-konventionen. Det togs inte heller med i Europakonventionen från början utan lades till i det första tilläggsprotokollet. I artikel 1 i första tilläggsprotokollet anges sålunda att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt och att ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. Likväl sägs i artikel 1 att bestämmelserna inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.

[16] Van Dijk och Van Hoof, s. 429 f. och där anmärkta rapporter från kommissionen.

[17] Se föregående fotnot.

I fallet Sporrong och Lönnroth, vilket gällde expropriationstillstånd och byggnadsförbud, pekade Europadomstolen på att artikel 1 i första tilläggsprotokollet innehåller tre olika regler: den första fastslår principen att egendom skall respekteras, den andra uppställer villkoren för berövande av egendom och den tredje behandlar inskränkningar i rätten att utnyttja egendom, alltså en form av användningskontroll. De tre reglerna har enligt domstolen samband med varandra på så sätt att den andra och tredje regeln avser speciella fall som bör bedömas med ledning av den första allmänna regeln (jämför fallet James m.fl.). En åtgärd som inte innebär egendomsberövande och inte heller reglerar nyttjandet av egendom i det allmännas intresse, kan enligt domstolen ändå strida mot bestämmelsen om att rätten till egendom skall lämnas okränkt (fallet Sporrong och Lönnroth). Av samma dom framgår vidare att det för tillåtligheten av ett sådant ingrepp krävs en rimlig balans mellan det allmännas intressen och kravet på skydd för individens rättigheter.

Den andra regeln i artikel 1 tar upp villkoren för egendomsberövande. Förverkande av egendom skulle kunna tyckas vara ett exempel på en sådan åtgärd, men har ändå ansetts som ett förfarande för att reglera utnyttjandet av egendom (fallen Handyside samt AGOSI). För det polisiära arbetet, som bl.a. innefattar beslag och annat omhändertagande av eller förfogande över egendom, torde därför bestämmelsen om användningskontroll ha störst betydelse vid sidan av den allmänna bestämmelsen om att rätten till egendom skall lämnas okränkt.

För att en åtgärd som innebär användningskontroll skall vara förenlig med konventionen krävs att den har stöd i lag och att den står i överensstämmelse med det allmännas intresse. Det är enligt bestämmelsens ordalydelse konventionsstaten som skall bedöma om åtgärden är nödvändig. Europadomstolen kan således bara granska åtgärdens laglighet och kontrollera att den har vidtagits i ett allmänt intresse. I den senare bedömningen ingår emellertid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och om en rimlig balans mellan dessa inte kan uppnås kan en inskränkning i äganderätten anses strida mot konventionen. Europadomstolen har emellertid gett konventionsstaterna ganska stor frihet att själva bestämma vad som är en rimlig avvägning (Danelius, SvJT, s. 331 f. och där anmärkta rättsfall).

3.7 Inskränkningar i de mänskliga rättigheterna

Frågan om en rättighet har kränkts är beroende av i vilken utsträckning rättigheten kan begränsas. Att vissa begränsningar är tillåtna har berörts redan tidigare, men detta avsnitt kommer att något närmare behandla de möjliga inskränkningarna. Inledningsvis bör först poängteras att artikel 17 i Europakonventionen innehåller ett förbud mot missbruk av konventionen i syfte att tillintetgöra någon av de fri- och rättigheter som angivits i konventionen, eller till att inskränka dem i större utsträckning än som medgivits däri. En likartad bestämmelse återfinns i artikel 5:1 i FN-konventionen.

Vid en jämförelse med FN-konventionen framgår det att Europakonventionen innehåller mer detaljerade bestämmelser om de inskränkningar som får göras i de olika fri- och rättigheterna. FN-konventionens bestämmelser om rätten till liv (artikel 6) och till frihet (artikel 9:1) samt om skydd för familjelivet (artikel 17) innehåller sålunda endast förbud mot olagliga och godtyckliga ingripanden. Bestämmelserna om skydd för rörelsefrihet (artikel 12:1) och mötesfrihet (artikel 21) är dock i stort sett likalydande med Europakonventionen. Den fortsatta redogörelsen kommer på grund av detta förhållande att utgå från Europakonventionens bestämmelser.

Vissa begränsningar av fri- och rättigheterna följer ibland redan av formuleringen av den bestämmelse som skyddar en rättighet. I andra bestämmelser sägs det uttryckligen att särskilda fall inte täcks av rättigheten ifråga. Sådana bestämmelser är exempelvis artikel 2 om rätten till liv och artikel 5 om rätten till frihet och personlig säkerhet. Bortsett från dessa inneboende begränsningar är vissa rättigheter okränkbara, vilket innebär att inskränkningar inte får göras ens under krig eller i annat allmänt nödläge (artikel 15). Rätten till liv i artikel 2, utom i fråga om dödsfall till följd av lagliga krigshandlingar, och skyddet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i artikel 3, är exempel på absoluta rättigheter.

Andra rättigheter innehåller, efter det att den garanterade rättigheten har definierats, en uppräkning av tillåtna restriktioner. Sådana uppräkningar återfinns bl.a. i artikel 8 om skydd för privat- och familjelivet, artikel 11 om skydd för mötesfriheten och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet om rätten till rörelsefrihet. För att en inskränkning skall vara godtagbar enligt dessa bestämmelser måste den uppfylla vissa, mycket viktiga villkor. För det första skall inskränkningen stå i överensstämmelse med lag. För det andra måste den tjäna något av de allmänna eller enskilda ändamål som uppräknas i bestämmelsen och för det tredje vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta ändamål.

Då det gäller kravet på överensstämmelse med lag har Europadomstolen uttalat att inskränkningen ifråga skall vara grundad på nationell lag (fallet Silver). Denna princip medför enligt Europadomstolen att lagen skall vara tillgänglig och utformad så att det på rimliga grunder kan förutses vilka inskränkningar i den skyddade rättigheten som kan komma ifråga. Europadomstolen har i samma mål slagit fast att kravet på förutsebarhet visserligen inte hindrar att en lag innehåller ett visst mått av diskretionär prövningsrätt men att omfattningen av prövningen liksom dess syfte måste vara något så när tydliga.

De ändamål som i bestämmelserna räknas upp som grund för begränsningar i fri- och rättigheterna har endast fått en mycket knapphändig självständig granskning av kommissionen och Europadomstolen. I stället har kravet på att en begränsning skall vara nödvändig betonats och de uppräknade ändamålen definierats i förhållande till bedömningen av vad som kan anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (Van Dijk och Van Hoof, s. 584). I fallet Engel har Europadomstolen emellertid tolkat uttrycket ''förebyggandet av oordning'' (artikel 8:2 och 11:2). Enligt domstolen avser det mer än uttrycket ''upprätthållandet av allmän ordning'' (artikel 9:2 och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) och omfattar också den ordning som måste råda inom en viss samhällssektor, exempelvis försvaret.

Vad slutligen angår kravet att en inskränkning skall vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose ändamålet ifråga, har konventionsstaterna tillerkänts en viss frihet (margin of appreciation) att själva bedöma nödvändigheten av inskränkningen. I fallet Silver har Europadomstolen dock dragit upp vissa riktlinjer för bedömningen. Med nödvändig förstås således enligt domstolen varken att inskränkningen skall vara oundgänglig, nyttig eller önskvärd utan att den skall motiveras av ett starkt samhällsbehov (pressing social need). Inskränkningen skall vidare stå i rimlig proportion till det ändamål den skall tillgodose, och de skäl som åberopas för att motivera inskränkningen måste vara relevanta och tillräckliga (relevant and sufficient).

Domstolen har i ett flertal fall betonat betydelsen av att uppnå jämvikt mellan individuella och allmänna intressen, vilket återkommer i de ovannämnda principerna. Att på detta sätt väga intressen mot varandra är karakteristiskt för konventionen, men frågan är vem som skall göra avvägningen, de enskilda staterna eller Europadomstolen. Ju större frihet de enskilda staterna får, desto mer begränsas Europadomstolens övervakning. Även om det inte är fråga om en obegränsad frihet är det svårt att säga hur långt den sträcker sig i de enskilda fallen. Den exakta utsträckningen beror framför allt på vad den påstådda kränkningen har för karaktär och i vad mån en europeisk standard kan härledas ur medlemsländernas rättssystem (Van Dijk och

Van Hoof, s. 592). Europadomstolen har i enlighet med detta gett de nationella domstolarna och myndigheterna större frihet i fall som har gällt exempelvis bevisvärdering eller inskränkningar av hänsyn till statens säkerhet. Däremot har Europadomstolen mera ingående granskat fall som har rört inskränkningar i syfte att skydda moralen.

4 Gällande svensk rätt

I detta kapitel lämnar utredningen en redogörelse för vilket lagstöd som kan åberopas för olika former av polisingripanden som syftar till att förhindra brott eller på annat sätt upprätthålla allmän ordning.

Inledningsvis definierar utredningen begreppet polisingripande och tar sedan upp de bestämmelser i regeringsformen som har betydelse för polisens arbete och de grundläggande reglerna i polislagen. Därefter redogör utredningen för de bestämmelser som ger polisen befogenhet att företa sådana ingripanden som innefattar frihetsberövanden eller andra inskränkningar i rörelsefriheten.

Regler om kroppvisitation, kroppsbesiktning och husrannsakan, liksom regler om beslag och annat omhändertagande av egendom, berörs således inte alls. Utredningen kommer emellertid att återkomma till vad som gäller för sådana ingripanden under det fortsatta arbetet i enlighet med tilläggsdirektiven.

4.1 Definition av begreppet polisingripande

Innan utredningen går in på frågan om vilka regler som gäller för olika polisingripanden bör betydelsen av begreppet polisingripande avgränsas. I 8 § polislagen ges visserligen allmänna principer för polisingripanden men vad som kännetecknar ett polisingripande framgår inte närmare av paragrafen eller av polislagen i övrigt. I 8 § sägs dock bl.a. att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Ett ingripande är således en åtgärd som en polisman vidtar för att verkställa en tjänsteuppgift. Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen att *förebygga* brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att *övervaka* den allmänna ordningen och säkerheten, *hindra* störningar därav och *ingripa* när sådana har inträffat. Dessutom skall polisen enligt samma bestämmelse bedriva *spaning* och *utredning* i fråga om brott som hör under allmänt åtal samt lämna allmänheten *skydd*, *upplysningar* och annan *hjälp* när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. För att fullgöra dessa uppgifter företar polisen en mängd åtgärder av varierande slag. Frågan är emellertid om alla tjänste-

åtgärder kan eller bör karaktäriseras som polisingripanden. Att ingripa kan naturligtvis betyda detsamma som att vidta en åtgärd, vilken som helst, men utredningen har kommit fram till att begreppet polisingripande bör ha en mer inskränkt betydelse.

För att en åtgärd skall kunna betecknas som ett polisingripande bör den enligt utredningens uppfattning för det första syfta till att åstadkomma ett konkret resultat, inte bara ett rättsligt resultat. Ett polismyndighetsbeslut som endast medför rättsliga verkningar bör därför inte betraktas som ett ingripande. Som exempel kan nämnas beslut i tillståndsärenden enligt vapenlagen eller lagen om allmänna sammankomster. Detsamma gäller en polismyndighets beslut om tillfälligt omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, medan polismans verkställighet av beslutet bör anses vara ett ingripande. En polismyndighets beslut att upplösa en allmän sammankomst bör inte heller betraktas som ett ingripande. Det är däremot fråga om ett ingripande när en polisman vidtar åtgärder för att till följd av beslutet skingra deltagarna i den allmänna sammankomsten.

Förutom att ett ingripande således bör syfta till ett konkret resultat, bör det dessutom krävas att det är fråga om en åtgärd som riktar sig mot en eller flera bestämda personer eller en bestämd grupp av personer och som dessutom medför synbara eller kännbara verkningar. Åtgärder som innebär att polisen samlar in uppgifter eller lämnar information bör därför inte i sig betraktas som ingripanden.

Även om samtliga ovan angivna förutsättningar är uppfyllda bör en åtgärd inte betraktas som ett ingripande om den inte på något sätt kan förenas med tvång. Att polisen lämnar upplysningar och anvisningar eller på annat sätt hjälper allmänheten bör därför inte betraktas som ingripanden, trots att det också i samband därmed kan företas åtgärder som kan uppfattas som ingrepp i den personliga sfären. Befallningar som kan förenas med tvång om de inte åtlyds är däremot att anse som ingripanden. Ett exempel på en åtgärd som inte alltid utgör ett ingripande är att en polisman hejdar en person på gatan för att ställa en fråga. Det är endast om personen i fråga har laglig skyldighet att stanna och svara på frågan och polismannen därför också har befogenhet att hålla honom kvar med tvång som en sådan åtgärd bör betraktas som ett ingripande. Det behöver inte heller alltid vara fråga om ett ingripande när en polisman hejdar ett fordon. Om en bilförare stannar frivilligt på begäran av en polisman som t.ex. vill lämna en upplysning om en trafikolycka som har inträffat längre fram på vägen, bör polismannens begäran inte anses utgöra något ingripande eftersom han inte har befogenhet att med våld stoppa fordonet och inte heller att tvinga föraren att stanna på platsen.

4.2 Grundläggande bestämmelser

4.2.1 Regeringsformen

Redan i 1 kap. 1 § regeringsformen fastslås en princip som är av grundläggande betydelse för polisens verksamhet, nämligen *legalitetsprincipen*. Enligt denna princip skall den offentliga makten utövas under lagarna. Det innebär att polisen är skyldig att iaktta både grundlagarnas föreskrifter och vad som stadgas i andra lagar och förordningar. Av vikt för polisens arbete är också *likhetsprincipen*, vilken har kommit till uttryck i 1 kap. 2 §, där det föreskrivs att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Principen utvecklas också i 1 kap. 9 § där det sägs att domstolar och andra förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen. I samma paragraf är även *objektivitetsprincipen* lagfäst. Denna innebär att polisen skall iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

I regeringsformens inledande paragraf finns ytterligare allmänna principer. En av dessa konstitutionella grundsatser är att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den fria åsiktsbildningen garanteras, förutom genom reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, framför allt genom bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen om det som brukar kallas opinionsfriheterna. Dessa fri- och rättigheter har grundläggande betydelse för den politiska demokratin. Opinionsfriheterna brukar delas upp i två typer, de positiva och de negativa. De positiva, angivna i 2 kap. 1 §, innefattar att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Dessa bestämmelser kompletteras av reglerna om de negativa opinionsfriheterna i 2 kap. 2 - 3 §§. Bestämmelsen i 2 § skyddar medborgarna mot tvång att ge till känna åskådning i vissa hänseenden, att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration m.m. eller att tillhöra vissa typer av sammanslutningar. I 3 § finns dessutom ett förbud mot registrering av politisk åskådning samt ett skydd mot att den personliga integriteten kränks genom registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling. Av dessa bestämmelser är det de som återfinns i 1 § som har störst betydelse för det polisiära arbetet. De positiva opinionsfriheterna kommer därför nu att behandlas något närmare.

De positiva opinionsfriheterna

De positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § går i viss mån in i varandra. Rätten att uttrycka åsikter och att ta del av andras yttranden är inte bara självständiga rättigheter utan ingår också som moment i mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfriheterna. Det innebär bl.a. att en regel om begränsning av yttrandefriheten som utformas så att den enbart gäller yttranden vid sammankomster, också skall betraktas som en begränsning av mötesfriheten (prop. 1975/76:209 s. 104 f.).

Den första friheten som nämns i 1 § är yttrandefriheten, vilken definieras som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Grundlagsskyddet omfattar således inte bara det fria meningsutbytet utan också konstnärliga framställningar och uttrycksformer. Regeringsformen slår också vakt om en allsidig upplysning. Många typer av yttranden faller emellertid definitionsmässigt utanför grundlagsskyddet och kan därmed bli föremål för ingripanden utan stöd av något förbehåll i grundlagen. Det gäller särskilt yttranden i tal eller skrift som ingår som ett led i gärningen vid ett brott utan att yttrandet kan betecknas som ett missbruk av yttrandefriheten, exempelvis yttranden som utgör olaga tvång, olaga hot, ofredande eller liknande (Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 68).

Informationsfriheten, som korresponderar mot yttrandefriheten, innebär enligt 1 § första stycket 2 frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Den innebär emellertid inte att man för att inhämta information får använda sig av metoder som i andra sammanhang är förbjudna, som exempelvis inbrott.

Mötesfriheten definieras i 1 § första stycket 3 som frihet att anordna eller bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk, medan demonstrationsfriheten i 1 § första stycket 4 innebär frihet att anordna eller deltaga i demonstration på allmän plats. En skillnad mellan dessa friheter är att en demonstration kan utgöras av en enda person medan ett möte kräver fler deltagare. En demonstration torde dessutom kräva något slags åsiktsmanifestation. Om flera personer deltar bör det dessutom åtminstone i någon mån vara fråga om ett organiserat arrangemang (SOU 1975:75 s. 192).

Mötesfriheten gäller inte bara allmän sammankomst utan även enskilt möte. Det krävs inte att det är frågan om ett politiskt möte eller någon annan typ av opinionsmöte, utan det är tillräckligt att sammankomsten syftar till att framföra eller låta andra få del av

sådana yttranden som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfriheten (prop. 1975/76:209 s. 111). Sammankomster som inte anknyter till yttrande- och informationsfriheten och inte heller utgör framförande av konstnärliga verk omfattas dock inte av reglerna om mötesfriheten. Exempel på sådana sammankomster är idrottstävlingar och andra offentliga tillställningar som avses i allmänna ordningsstadgan.

En särskild svårighet som hänger samman med demonstrationsfriheten är att ange om ett ingripande bara riktar sig mot en enskild demonstrants fysiska frihet eller om det dessutom utgör en begränsning av demonstrationsfriheten. I förarbetena till regeringsformen uttalade departementschefen att ett ingrepp mot en person, föranlett enbart av att denne deltar i ett möte eller en demonstration, skall betraktas som riktat också mot mötet respektive demonstrationen och därmed också som ett ingrepp i mötes- respektive demonstrationsfriheten (prop. 1975/76:209 s. 144). I enlighet härmed bör enligt departementschefen bestämmelserna i exempelvis 13 § polislagen och 16 kap. brottsbalken inte betraktas som begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheten. Distinktionen mellan ingripande mot själva demonstrationen å ena sidan och mot enskild deltagare å andra sidan blir emellertid svårare att göra ju färre deltagarna är.

De kroppsliga fri- och rättigheterna

I 2 kap. 4 - 8 §§ regeringsformen ges bestämmelser om de kroppsliga fri- och rättigheterna. Dessa regler fungerar som en förstärkning av skyddet för opinionsfriheterna, t.ex. genom att föreskrifter som värnar den enskildes rörelsefrihet indirekt också skyddar hans möjligheter att utöva sin yttrandefrihet. Dessutom ger de uttryck för den respekt för den enskilda individens integritet som är utmärkande för ett rättssamhälle (prop. 1975/76:209 s. 119). De för polisens del mest intressanta bestämmelserna finns i 6 och 8 §§.

I 6 § sägs att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Uttrycket kroppsligt ingrepp avser främst våld mot människokroppen men också läkarundersökningar, mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt andra liknande åtgärder som faller under begreppet kroppsbesiktning. Beträffande bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om rätten att ta fotografi och fingeravtryck av den som är anhållen

eller häktad anförde Fri- och rättighetsutredningen att dessa åtgärder visserligen inte helt kan jämställas med kroppsbesiktning men att åtminstone tagande av fingeravtryck är så integritetskränkande att det bör betraktas som ett kroppsligt ingrepp (SOU 1975:75 s. 359).

Enligt 8 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och lämna detta. Grundlagberedningen betonade att rätten att röra sig fritt inom riket är ett nödvändigt moment i den politiska friheten, eftersom den som agiterar för en ståndpunkt måste kunna sätta sig i förbindelse med dem han vill påverka (SOU 1972:15 s. 158). Frågan är emellertid om regeringsformen skyddar mot varje begränsning av rörelsefriheten. Grundlagberedningen anförde angående denna fråga:

> Den rätt som grundlagsstadgandet ger medborgarna innebär inte att medborgarna skall kunna sätta sig över trafikföreskrifter och liknande bestämmelser. Att en vägtrafikant vid möte skall färdas på vägens högra sida är exempelvis inte någon begränsning i grundlagens mening. I första hand åsyftas begränsningar som drabbar en viss person eller vissa bestämda personer men inte andra som befinner sig i samma yttre situation. Tvångsmässigt omhändertagande, liksom reseförbud, innebär sålunda begränsningar av rörelsefriheten. Ett generellt förbud för invånare i en viss landsända att besöka andra delar av landet skulle emellertid också utgöra en begränsning i grundlagsstadgandets mening. Detta gäller självfallet också ett allmänt förbud för medborgarna att lämna hemorten. Detsamma gäller avspärrningar av större områden, såsom gränszoner och delar av skärgårdar, av hänsyn till försvaret, likaså avspärrning eller frihetsberövande med syfte att hindra spridning av smittsam sjukdom. Att en brottsplats avspärras under en utredning eller att militärt förråds- eller övningsområde hålles avstängt kan däremot inte sägas vara en begränsning i denna mening.
>
> — — —
>
> Avgörande bör i första hand vara om avstängningen mera varaktigt hindrar den som är instängd eller utestängd från att komma i kontakt med andra människor."

Uttrycket "det allmänna" som förekommer både i 6 § och i 8 § innefattar i regeringsformens mening även det allmännas verkställande organ, som t.ex. polisen. (prop. 1975/76:209 s. 140).

Beskrivningen av opinionsfriheterna och de kroppsliga fri- och rättigheterna följs i 9 § av en bestämmelse om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande. Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om

brott, skall denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om en medborgare av annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis. Grundlagberedningen uttalade som sin mening att kravet på möjlighet till domstolsprövning fick anses vara uppfyllt i de fall då beslutet förfaller efter viss kort tid, om det inte har fattats eller fastställts av domstol (SOU 1972:15 s 198). Som exempel nämnde Grundlagberedningen beslut om hämtning enligt 23 kap. 7 § rättegångsbalken och beslut om kvarhållande för förhör enligt 23 kap. 9 § samma balk.

Inskränkningar i de grundlagsfästa fri- och rättigheterna

Vissa av de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen är absoluta i den meningen att de inte kan inskränkas annat än efter grundlagsändring. Flertalet av dem är dock relativa på så sätt att de kan begränsas genom vanlig lag och i några undantagsfall även genom annan författning efter bemyndigande i lag. 12 - 14 §§ anger närmare hur inskränkningarna i de relativa rättigheterna får göras.

Av 12 § följer att yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten får begränsas genom lag. Detsamma gäller de rättigheter som anges i 6 och 8 §§. I frågan om vad som kan anses utgöra en rättighetsbegränsning, anförde departementschefen att en föreskrift som inte avser det område som skyddas av rättighetsregleringen aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Enligt departementschefen kan en föreskrift sägas innebära en sådan begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. Som exempel på sådana regler nämnde departementschefen dem i lagen om allmänna sammankomster (prop. 1975/76:209 s. 153 f.).

Även om det i och för sig är tillåtet att begränsa vissa fri- och rättigheter får begränsningarna enligt 12 § andra stycket inte göras annat än för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får enligt samma paragraf inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Denna föreskrift riktar sig visserligen i första hand till de lagstiftande organen men skall också beaktas vid tolkning och tillämpning av lagstiftningen. Föreskriften kan därmed sägas vara ett indirekt uttryck för vad som brukar kallas *ändamålsprincipen*, dvs. principen om att varje åtgärd skall hålla sig inom ramen för vad

som krävs för att den skall leda till det avsedda resultatet. Man kan också uttrycka principen på så sätt att ett ingripande inte får ske i något annat syfte än det som framgår av den tillämpade bestämmelsen. Ändamålsprincipen hindrar således att lagarna kringgås genom att tillämpas i något annat syfte än vad de är avsedda för och är därmed också nödvändig för att legalitetsprincipen skall kunna upprätthållas.

12 § andra stycket förbjuder vidare begränsningar som sträcker sig så långt att de utgör hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar samt begränsningar som görs enbart på grund av politisk, kulturell eller annan sådan åskådning. Förbudet mot begränsning enbart på grund av åskådning innebär enligt förarbetena dels att lagstiftaren inte kan besluta föreskrifter som möjliggör ingrepp i fri- och rättigheterna enbart på grund av någons verkliga eller förmodade åskådning i politiska, religiösa eller andra frågor, dels att det inte heller är möjligt för tillämpande myndigheter att göra ingrepp i någons fri- och rättigheter enbart på grund av dennes åskådning. I sistnämnda hänseende innebär regeln alltså att en myndighet inte enbart får lägga någons åskådning till grund för slutsatsen att det finns förutsättningar för att ingripa mot honom (prop. 1975/76:209 s. 99 och 39).

Utöver dessa allmänna ramar för begränsningar av fri- och rättigheterna ges vissa speciella regler i 13 och 14 §§. Dessutom finns i 15 och 16 §§ förbud mot lagar och föreskrifter som innebär diskriminering på grund av ras, hudfärg, etniskt ursprung eller kön. Av 13 § följer att yttrandefriheten och informationsfriheten endast får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrande av brott. Vidare får enligt paragrafen yttrandefriheten i näringsverksamhet begränsas medan begränsningar i övrigt av yttrande- och informationsfriheten får ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall vidare särskilt beaktas vikten av vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses emellertid enligt paragrafen inte meddelande som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden.

Inskränkningsändamålet ''allmän ordning och säkerhet'' har särskild betydelse för den polisiära verksamheten. Trots att uttrycket är abstrakt och förhållandevis svårt att precisera anfördes i förarbetena att det kunde godtas som begränsningsändamål, eftersom det redan förekom som rekvisit i vanlig lag och därför i viss mån ansågs kunna avgränsas till sin betydelse. Fri- och rättighetsutredningen anförde att

uttrycket, som främst avsågs syfta på 16 kap. brottsbalken, måste tolkas mot bakgrund av yttrandefrihetsintresset och att det framför allt var tänkt som skydd mot konkreta, fysiska oroligheter - inte en aldrig så från eller oinitierad debatt (SOU 1975:75 s. 203 f.). Beträffande övriga inskränkningsändamål kan nämnas att "enskilds anseende" främst avser ärekränkningsbrotten i 5 kap. brottsbalken och att under "privatlivets helgd" bl.a. faller tystnadspliktsbestämmelser samt brottsbalkens bestämmelser om post- och telehemlighet och olovlig avlyssning. "Förebyggande och beivrande av brott" avser exempelvis sådan tystnadsplikt som kan behövas i en brottsutredning samt beslag i brottmål av skriftlig handling (SOU 1975:75 s. 204).

14 § föreskriver vidare att mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken samt i övrigt av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Den reella innebörden av mötes- och demonstrationsfriheterna bestäms i väsentlig utsträckning av vad som gäller för yttrandefriheten, eftersom begränsningar i denna frihet gäller även i fråga om yttranden vid sammankomster eller demonstrationer. Såsom begränsningar i mötesfriheten skall dock betraktas bara de regler som avser själva mötessituationen och som har sin grund i det regleringsbehov som från t.ex. allmänna ordnings- och trafiksynpunkter följer av att många människor kommer samman (SOU 1975:75 s. 129). Så t.ex. syftar inskränkningsändamålen "hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken" framför allt på bestämmelserna i lagen om allmänna sammankomster. Såvitt gäller trafiken är det bara tungt vägande trafikhänsyn som avses kunna föranleda begränsningar i mötes- och demonstrationsfriheterna (SOU 1975:75 s. 131).

Det har i olika sammanhang diskuterats vad som menas med uttrycket "ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen". Bl.a. har det gjorts gällande att uttrycket skall tolkas så att störningar som inträder som en följd av en sammankomst men som inte framstår som sådana störningar för dem som deltar i sammankomsten - utan endast för andra som visats i närheten - inte kan åberopas som skäl för att inskränka mötes- eller demonstrationsfriheten. Frågan togs upp i det lagstiftningsärende varigenom den aktuella bestämmelsen i annat hänseende fick en ny utformning. Departementschefen anförde därvid att uttrycket enligt hans mening måste anses ge ett vidare utrymme för begränsningar och att även ordnings- och säkerhetsproblem som samtidigt uppstår i sammankomstens omedelbara omgivning och är en direkt följd av sammankomsten

bör kunna ligga till grund för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna (prop. 1986/87:151 s. 182 f.).

De fri- och rättigheter som har behandlats ovan gäller i första hand svenska medborgare. I 2 kap. 20 § har emellertid införts bestämmelser om att utlänningar i vissa hänseenden är helt jämställda med svenska medborgare. Så länge en utländsk medborgare inte har ovillkorlig rätt att uppehålla sig här i riket och försörja sig här, kommer ett grundlagsskydd i andra avseenden dock att framstå som synnerligen ofullkomligt. I en del fall gäller inte grundlagens regler över huvud taget för utlänningar, bl.a. i fråga om rätten enligt 8 § andra meningen att fritt förflytta sig inom riket och lämna detta. I vissa andra avseenden får grundlagsskyddet för utlänningar begränsas genom föreskrift i lag. Detta gäller, såvitt nu är av intresse, beträffande de positiva opinionsfriheterna i 1 §, skyddet mot kroppsliga ingrepp m.m. (6 §), skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen), rätten till domstolsprövning av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena) samt skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket andra meningen).

4.2.2 Övriga grundläggande bestämmelser

Förutom i regeringsformen finns grundläggande regler för polisens verksamhet i polislagen. I 1 § definieras polisverksamhetens ändamål: Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. I 2 § anges polisens uppgifter: att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana inträffat, att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Allmänna principer för polisingripanden har tagits upp i 8 §. En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas skall det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Bestämmelsen ger uttryck för *proportionalitets- och behovsprinciperna*, vilka alltså skall beaktas vid varje polisingripande,

och är dessutom avsedd att utgöra ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att fullgöra dess uppgifter, så länge det inte är fråga om att begränsa en grundlagsskyddad rättighet eller att vidta åtgärder som står i strid mot någon specialreglering (prop. 1983/84:111 s. 78).

10 § innehåller bestämmelser om i vilka situationer och på vilka villkor polisen har befogenhet att använda våld. En grundläggande förutsättning är att våldsanvändningen syftar till att genomföra en tjänsteåtgärd. Det krävs också att andra medel än våld är otillräckliga för att genomföra åtgärden och att det dessutom framstår som rimligt att den utförs med tvång. Behovs- och proportionalitetsprinciperna har alltså kommit till särskilt uttryck i bestämmelsen om våldsanvändning. I vissa situationer då polisen måste tillgripa våld kan det bli nödvändigt att använda vissa hjälpmedel. Tvångsmedicinering och liknande åtgärder kan aldrig accepteras (prop. 1983/84:111 s. 92), men bestämmelser om andra godtagna hjälpmedel finns bl.a. i kungörelsen om användande av skjutvapen i polistjänsten och kungörelsen med bestämmelser om spikmatta. Gemensamt för dessa är att de får betraktas som verkställighetsföreskrifter till 10 § polislagen. Användning av särskilda hjälpmedel får således inte tillåtas i vidare mån än vad som medges i de grundläggande bestämmelserna i polislagen (prop. 1983/84:111 s. 83).

Det bör avslutningsvis tilläggas att en polisman, liksom varje annan medborgare, har möjlighet att åberopa de allmänna straffrihetsbestämmelserna i 24 kap. brottsbalken.

4.3 Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten

I detta avsnitt följer en redogörelse för de regler som ger polisen befogenhet att beröva någon friheten eller på annat sätt inskränka någons rörelsefrihet. Sådana ingripanden förekommer under ett flertal olika beteckningar, t.ex. gripande, omhändertagande, förvarstagande, avlägsnande, medtagande och hämtning. Vissa av dessa betraktas idag som ingrepp i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna, medan det har diskuterats om andra alls omfattas av grundlagens bestämmelser och därför inte kräver lagstöd. Oavsett om vissa av dessa ingripanden inte skulle omfattas av grundlagens skydd mot frihetsberövande eller ens av skyddet mot inskränkningar i rörelsefriheten, är det möjligt att de ändå omfattas av motsvarande regler i konventionerna om mänskliga rättigheter. Det beror framför allt på hur begreppen

frihetsberövande och inskränkning i rörelsefriheten definieras i de skilda texterna. Utredningen tar emellertid inte i detta kapitel ställning till om de olika typer av ingripanden som redovisas skall anses utgöra frihetsberövanden i konventionernas mening eller inte. Som en följd av det har utredningen undvikit att använda begreppet frihetsberövande i den följande redogörelsen.

4.3.1 Gripande

I 24 kap. 7 § rättegångsbalken finns bestämmelser om polismans befogenhet att utan anhållningsbeslut gripa den som är misstänkt för brott. Paragrafen förutsätter att det visserligen finns skäl att anhålla den misstänkte, men att det är så brådskande att anhållningsbeslutet inte kan avvaktas. Gripande är i detta fall en interimistisk åtgärd som polismannen självständigt har att vidta i avvaktan på ett anhållningsbeslut. Beslut att gripa någon kan fattas bara av en polisman som befinner sig på platsen och som där har möjlighet att bedöma om förutsättningarna för gripande är uppfyllda (jfr JO 1991/92 s. 61 f.).

Polismans befogenhet att gripa någon är beroende av om det finns anhållningsskäl, vilket i sin tur som regel förutsätter att det finns skäl att häkta den misstänkte. (Även om det inte finns fulla skäl till häktning får dock den som är skäligen misstänkt anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning.) Det finns tre huvudsakliga häktningsgrunder. *Den första häktningsgrunden* (24 kap. 1 §) är att någon på sannolika skäl är misstänkt för ett tämligen allvarligt brott. Om det är föreskrivet fängelse i minst två år är huvudregeln att den misstänkte skall häktas. Är brottet lindrigare än så men kan det ändå följas av ett års fängelse får den misstänkte också häktas om någon av de uppräknade särskilda häktningsgrunderna föreligger. I båda fallen gäller dock att den misstänkte inte får häktas om det kan antas att han endast kommer att dömas till böter. *Den andra häktningsgrunden* (24 kap. 2 §) gör det möjligt att i vissa fall, oberoende av brottets beskaffenhet, häkta den som är okänd eller saknar hemvist i riket. *Den tredje häktningsgrunden* gör det möjligt att i vissa av de ovannämnda fallen häkta även den som endast är skäligen misstänkt om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning.

I 24 kap. 4 § finns särskilda regler som inskränker möjligheterna att häkta den misstänkte om det bl.a. på grund av hans ålder kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för honom. I fråga om häktning av den som är under arton år finns dessutom ytterligare inskränkningar i lagen (1964:167) med särskilda

bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Regeln i LUL i förening med 24 kap. 4 § rättegångsbalken innebär att den som är under arton år får häktas endast när det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas och det dessutom föreligger synnerliga skäl för häktning. Om man därigenom också velat begränsa möjligheterna att gripa och anhålla den som är under arton år är oklart.

Om någon som är under arton år har gripits men åklagaren beslutar att inte anhålla honom får polisen enligt 6 d § LUL ändå hålla kvar honom ytterligare tre timmar i syfte att han skyndsamt skall överlämnas till sina föräldrar, annan vårdnadshavare, tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. Detta gäller dock endast om åklagaren har funnit att den unge fortfarande är skäligen misstänkt för brott. Polisen är bunden av den bedömning åklagaren gjort i skuldfrågan men skall å andra sidan självständigt pröva om ett kvarhållande för att ordna frigivningen behövs och är möjligt. Det är emellertid inte avsett att den unge skall hållas kvar om det bara är fråga om en bagatellartad förseelse eller om han riskerar att mer skadas än hjälpas av att överlämnas till en förälder (prop. 1990/91:86 s. 16). I avvaktan på att han tas om hand av någon vuxen bör den unge hållas under uppsikt av en polis eller annan tjänsteman. Endast om det är absolut nödvändigt bör den unge låsas in och i så fall för en mycket kort tid (prop. 1990/91:86 s. 15, 23 och 25).

Mot barn under femton års ålder får sådana tvångsmedel som avses i 24 kap. rättegångsbalken i princip inte användas. Enda undantaget är om barnet har begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och barnet anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Under sådana förhållanden får barnet enligt 16 § LUL gripas av envar och överlämnas till närmaste polisman. Polismyndigheten eller åklagaren skall därefter omedelbart besluta om barnet skall friges eller hållas kvar för förhör.

Inte bara polisman har befogenhet att gripa en misstänkt. Enligt 24 kap. 7 § andra stycket får envar gripa dels den som har begått ett brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller flyende fot, dels den som är efterlyst för brott. Den gripne skall i sådant fall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Det finns också i andra författningar bestämmelser om att vissa kategorier av tjänstemän har befogenhet att gripa den som misstänks för brott. Sådana regler finns bl.a. i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Utredningen har ovan redogjort för den form av gripande som utgör en interimistisk åtgärd i förhållande till anhållande och häktning. Begreppet gripande förekommer emellertid också i en annan betydelse,

4 13-0645

nämligen då en polisman verkställer ett beslut att anhålla eller häkta någon i dennes utevaro (prop. 1983/84:111 s. 158 f.). Några uttryckliga bestämmelser om polisens skyldighet att verkställa sådana beslut finns emellertid inte.

4.3.2 Omhändertagande i avvaktan på polismyndighets beslut

I ett antal specialförfattningar har polismyndigheten tillagts befogenhet att besluta om omhändertagande i administrativ ordning. 11 § polislagen, som anknyter till dessa befogenheter, ger en polisman befogenhet att i vissa situationer omhänderta en person i avvaktan på ett sådant beslut av polismyndigheten. Det krävs emellertid dels att polismannen finner att förutsättningarna för omhändertagande enligt den aktuella författningen är uppfyllda, dels att det skulle innebära fara för liv eller hälsa eller någon annan fara att vänta med omhändertagandet. En polisman som har omhändertagit någon med stöd av 11 § skall enligt 15 § skyndsamt anmäla omhändertagandet till sin förman, som i sin tur omedelbart skall pröva om det skall bestå. Om förmannen beslutar att den omhändertagne skall hållas kvar skall han i sin tur skyndsamt underrätta polismyndigheten som snarast skall meddela beslut enligt den författning det är frågan om.

Lagen om vård av missbrukare

En av de författningar som åsyftas i 11 § polislagen är lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), enligt vilken socialnämnden eller polismyndigheten omedelbart får omhänderta en missbrukare, om det är sannolikt att han kan beredas vård med stöd av LVM. Sådan vård kan beredas den som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel. En förutsättning för att någon skall kunna beredas tvångsvård är att han är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk och att vårdbehovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Dessutom krävs att han utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara, att han löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv eller att han kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående. Socialnämndens eller polismyndighetens beslut om omedelbart omhändertagande i dessa situationer förutsätter, förutom att det är sannolikt att missbrukaren kan beredas tvångsvård, att rättens beslut om vård inte kan avvaktas, antingen på grund av att missbrukaren kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om

han inte får omedelbar vård, eller på grund av att det föreligger en överhängande risk för att han till följd av sitt tillstånd kommer att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Lagen om psykiatrisk tvångsvård

Om det finns skälig anledning att anta att någon lider av en allvarlig psykisk störning och är farlig för annans säkerhet eller eget liv eller i övrigt behöver omedelbar hjälp, får polismyndigheten enligt 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård tillfälligt omhänderta honom i väntan på att hälso- och sjukvårdspersonal kan ge honom sådan hjälp. Den omhändertagne får föras till sjukhus som kan ge honom stöd eller behandling.

Utlänningslagen m.m.

Enligt 6 kap. utlänningslagen (1989:529) får en utlänning som fyllt sexton år tas i förvar
- om hans identitet är oklar och hans rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå,
- om det är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras eller
- om det antingen är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas eller det blir fråga om att verkställa ett sådant beslut samt det finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Beträffande förvarstagande av barn under sexton år gäller särskilt restriktiva bestämmelser. Beslut om förvarstagande meddelas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. Polismyndigheten kan således ta en utlänning i förvar i de fall myndigheten enligt 4 kap. 4 § själv beslutar om avvisning. Dessutom kan polismyndigheten tillfälligt ta en utlänning i förvar om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslutet skall skyndsamt anmälas till den handläggande myndigheten som omedelbart skall pröva om beslutet skall bestå.

Även i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll finns bestämmelser om att utlänningar under speciella förutsättningar kan tas i förvar, dock endast efter beslut av regeringen eller Rikspolisstyrelsen. I avvaktan på ett sådant beslut får polismyndigheten tillfälligt ta en utlänning i förvar.

Utlämningslagarna

Enligt 20 § lagen (1957:668) om utlämning för brott och 16 § lagen (1959:524) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge får polismyndighet som skall biträda vid verkställighet av utlämning vid behov omhänderta den som skall utlämnas, dock längst under 24 timmar. Har utlämning ägt rum från en annan stat för rättegång här i landet får polismyndigheten enligt 26 a § respektive 22 § också omhänderta den utlämnade för att han skall kunna överlämnas till myndighet i den andra staten. Någon tidsgräns finns inte i det fallet.

Bestämmelser om omhändertagande finns vidare i lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling. Den myndighet hos vilken ett ärende om utlämning är anhängigt, polismyndighet eller länsrätt, får enligt 8 § meddela sådant beslut om det skäligen kan befaras att den som begärs utlämnad avviker eller på annat sätt undandrar sig utlämning. Polismyndigheten får dessutom enligt 9 §, i avvaktan på en framställning om utlämning, omhänderta den som är efterlyst här i riket med anledning av ett beslut som kan föranleda utlämning. Det krävs dock även i det fallet att det skäligen kan befaras att den efterlyste avviker eller annars undandrar sig utlämning. I båda fallen finns bestämmelser om att omhändertagandet bara får bestå viss kortare tid.

Föräldrabalken m.m.

Om det i ett mål om verkställighet av dom eller beslut om vårdnad eller umgänge finns risk för att barnet förs ur landet eller saken av annan anledning är brådskande, får länsrätten enligt 21 kap. 10 § föräldrabalken omedelbart förordna att barnet skall tas om hand. Kan länsrättens beslut inte avvaktas får i stället polismyndigheten, oavsett om något mål är anhängigt, vidta sådana omedelbara åtgärder som kan ske utan fara för barnet. I förarbetena framhålls att polisen inte bör företa mer ingripande åtgärder än vad som krävs för att skydda barnet men att det i vissa fall kan vara mindre lämpligt att återlämna barnet till den som brukar ha hand om det. Barnet får då omhändertas på annat sätt (SOU 1966:38 s. 65 f., prop. 1967:138 s. 62 f.). Det kan noteras att 21 kap. 10 § föräldrabalken inte nämns i förarbetena bland de bestämmelser som åsyftades vid införandet av 1 § lagen om tillfälligt omhändertagande, vilken numera motsvaras av 11 § polislagen (prop. 1973:115 s. 141). Inte heller förekommer

bestämmelsen i LTO/LOB-utredningens betänkande (SOU 1982:64 s. 84 f.) eller i propositionen till polislagen (prop. 1983/84:111 s. 28 f. och 97). Det är i hög grad tveksamt om bestämmelsen i polislagen är avsedd att ge en polisman befogenhet att omhänderta ett barn med stöd av föräldrabalkens bestämmelse.

Liknande bestämmelser finns i 20 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn (ändrad genom SFS 1993:212). I förarbetena till bestämmelsen anförs att det i vissa fall kan räcka med att barnets pass omhändertas, men att den mest verkningsfulla åtgärden torde vara att polisen tar hand om barnet. Barnet kan enligt departementschefen därvid placeras genom de sociala myndigheternas försorg eller på ett barnsjukhus eller annat lämpligt ställe. (prop. 1992/93:139 s. 36). Även i detta fall är det tveksamt om avsikten med bestämmelsen är att en polisman i avvaktan på polismyndighetens beslut skall kunna omhänderta ett barn.

4.3.3 Omhändertagande av unga

I polisens uppgift att lämna allmänheten skydd och annan hjälp ingår att ingripa när barn far illa. Polisen tillhör de myndigheter som enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620) är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Ett sådant ingripande kan innebära att den unge bereds tvångsvård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I avvaktan på länsrättens beslut i frågan kan den unge omedelbart omhändertas efter beslut av socialnämnden. Polismyndigheten skall på begäran lämna handräckning för att bl.a. genomföra ett beslut om vård eller omhändertagande. Någon självständig rätt att ingripa med stöd av LVU har polisen emellertid inte.

För att säkerställa att en ung person får det skydd och den tillsyn som han behöver kan polisen i stället ingripa med stöd av 12 § polislagen, enligt vilken den som kan antas vara under arton år får tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. En förutsättning är att den unge anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling. Som exempel på fall då regeln kan tillämpas nämns i förarbetena att den unge uppehåller sig i en knarkarkvart, att han hittas omtöcknad av berusningsmedel eller tillsammans med äldre asociala personer (prop. 1983/84:111 s. 29).

Åtgärden skall således ses som en social skyddsåtgärd och syfta till att den unge så snabbt som möjligt kommer bort från den skadliga miljön. Normalt behöver den unge därför inte tas med till polisstationen utan så fort som möjligt överlämnas till föräldrarna eller någon annan vårdnadshavare, om inte en företrädare för socialnämnden beslutar om ett omedelbart omhändertagande. Det bör enligt uttalanden i förarbetena till polislagen i vart fall inte komma ifråga att omhändertagna ungdomar placeras i polisarrest eller häkte eller låses in på något annat sätt (prop. 1990/91:86 s. 12 och 23). I stället ligger det närmast till hands att polisen snarast tar kontakt med föräldrarna, t.ex. per telefon, för att be dem hämta sitt barn. Om det är möjligt och lämpligt kan polisen skjutsa hem barnet.

Ett problem som kan uppstå vid omhändertagandet är att den unges identitet inte är känd. Det är visserligen inte en direkt förutsättning för omhändertagandet att polisen vet vem den unge är, men utan att veta det kan ju polisen inte kontakta den unges föräldrar eller vårdnadshavare. Bestämmelsen i 14 § polislagen om polisiering är inte tillämplig och polisen saknar andra möjligheter att med tvång utröna den omhändertagnes identitet. Trots det anses polisen ändå ha rätt att få viss tid på sig för att försöka fastställa identiteten (prop. 1990/91:86 s. 12). Går det inte att identifiera den unge inom rimlig tid får polisen överlåta ansvaret för honom till en företrädare för socialnämnden. Hur lång tid som kan anses rimlig går inte att ange generellt utan får avgöras från fall till fall. Över huvud taget saknas bestämmelser om hur länge ett omhändertagande enligt 12 § polislagen får pågå. Det bör dock normalt inte bli fråga om mer än några timmar (anförda prop. s. 11, 21 och 23).

4.3.4 Omhändertagande på grund av ordningsstörning eller brott

Som en yttersta åtgärd för att upprätthålla den allmänna ordningen har en polisman enligt 13 § polislagen befogenhet att tillfälligt omhänderta den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Detsamma gäller om det behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas. I båda fallen förutsätts det att polismannen först har prövat om det är tillräckligt att avvisa eller avlägsna personen från det område eller utrymme där han befinner sig. Om det emellertid redan från början framstår som uppenbart gagnlöst att försöka nå det avsedda resultatet genom ett avlägsnande eller någon annan mindre ingripande åtgärd, kan det

enligt förarbetena undantagsvis bli nödvändigt med ett omhändertagande (prop. 1983/84:111 s. 98).

I förarbetena till polislagen diskuterades om inte bestämmelsen borde inskränkas till de fall då brott begås. LTO/LOB-utredningen anförde att det i praktiken visat sig vara så att den som omhändertas på grund av ordningsstörning så gott som alltid också hade kunnat omhändertas på grund av brott (SOU 1982:64 s. 101). Trots det ansåg departementschefen att det inte gick att komma ifrån att störande av ordningen eller omedelbar fara härför även i fortsättningen skulle få föranleda ingripande, inte så mycket för att polisen annars skulle få minskade möjligheter till omhändertagande som på grund av mera praktiska tillämpningsproblem. I en akut situation av oordning kunde det nämligen enligt departementschefens mening ofta vara mycket svårt för polisen att avgöra vilket brott som begåtts och av vem, liksom om brottet var fullbordat eller inte (prop. 1983/84:111 s. 23).

13 § tillåter ingripanden även när det finns risk för att någon kommer att störa den allmänna ordningen och det således inte är fråga om en pågående ordningsstörning. Risken måste emellertid vara konkret och ha uppkommit genom ett särskilt uppträdande från den som skall omhändertas. Som konkret risk kan knappast bedömas en persons blotta närvaro på en plats, även om det är känt att han brukar bråka och uppträda ordningsstörande (SOU 1982:64 s. 100). Polisen kan enligt bestämmelsen dessutom ingripa när det behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas. För att ett omhändertagande skall kunna aktualiseras krävs det dock enligt propositionen till polislagen att det är fråga om ett pågående brott eller en omedelbar fara för brott (prop. 1983/84:111 s. 32).

Av 15 § följer att den polisman som har verkställt omhändertagandet så skyndsamt som möjligt skall anmäla åtgärden till sin förman. Har inte omhändertagandet redan upphört skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå. Sedan den omhändertagne i enlighet med 16 § har förhörts skall han snarast friges, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet. Det har emellertid ansetts att polisen i samband med frigivningen av någon som är under arton år bör ha möjlighet att hindra fortsatta beteenden som är allvarliga ur ordningssynpunkt, även om förhållandena inte är så svåra att ett omedelbart omhändertagande genom sociala myndigheters försorg kan bli aktuellt. Om polisen bedömer det nödvändigt kan därför den som är under arton år hållas kvar ytterligare sex timmar för att kunna överlämnas till en förälder eller någon annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person (prop. 1990/91:86 s. 13 - 15). Om det inte är absolut nödvändigt bör inte den unge sättas in i arrest under den tid han hålls kvar hos polisen.

Normalt bör han i stället förvaras i förhörsrum eller liknande under bevakning av t.ex. en polisman (prop. 1990/91:86 s. 23 f.).

Den som skall gripas enligt 24 kap. rättegångsbalken får enligt 18 § polislagen inte omhändertas enligt 13 § samma lag. Även lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer har försteg. Däremot finns det inget formellt hinder mot ett omhändertagande enligt 13 § i en situation då det också finns förutsättningar att tillämpa 11, 12 eller 14 §.

Enligt 23 § polislagen gäller bestämmelserna i 13 § också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans förordnande. Även andra tjänstemän än poliser har enligt olika specialförfattningar befogenhet att omhänderta den som exempelvis stör ordningen. 3 § lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning är i det avseendet speciell eftersom den hänvisar direkt till 13 § polislagen. Tjänsteman vid kustbevakningen har sålunda samma befogenhet som tillkommer polisman enligt 13 § polislagen att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. En sådan befogenhet har en kustbevakningstjänsteman även då det fordras för att avvärja brott mot vissa i lagen uppräknade föreskrifter. Även vissa befattningshavare vid järnväg har enligt 26 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) befogenhet att omhänderta den som stör ordningen eller genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Om så sker skall polisen omedelbart underrättas. Den omhändertagne får hållas kvar till dess han har överlämnats till polisen eller det inte längre finns skäl för omhändertagandet, dock längst sex timmar. Den som begår ett svårare brott ombord på ett luftfartyg kan enligt 5 kap. 5 § luftfartslagen (1957:297) omhändertas av befälhavaren på luftfartyget. Föreskrifter om omhändertagande finns också i 39 § lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän m.m.

4.3.5 Omhändertagande för identifiering

I svensk rätt finns ingen uttrycklig föreskrift som ger en polisman generell befogenhet att tillfråga en person om hans namn och hemvist. Enligt vedertagen uppfattning har han emellertid rätt att göra det om det är nödvändigt för att fullgöra en tjänsteuppgift (prop. 1983/84:111 s. 99, prop. 1990/91:86 s. 12). En sådan förfrågan utgör i och för sig inte något intrång i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna, i synnerhet som det inte finns någon motsvarande generell skyldighet att svara. Att ta med en person till polisstationen eller annan plats för att

klargöra hans identitet, s.k. polisiering, kräver emellertid stöd i lag. Sådant stöd finns i 14 § polislagen som ger polisen befogenhet att omhänderta en person för identifiering, om han vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller det finns anledning att anta att hans uppgift om denna är oriktig. Det krävs dock att polismannen har särskild anledning att anta att den okände är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten vid anträffandet.

Bestämmelsen kan tillämpas dels då någon är efterlyst enligt efterlysningskungörelsen med angivande av att han skall omhändertas vid anträffandet. Efterlysningskungörelsen förutsätter att det är fråga om en bestämd person som eftersöks av en myndighet, t.ex. någon som har avvikit från kriminalvårds- eller sjukvårdsanstalt eller någon som skall hämtas för att verkställa straff eller inställas till läkarundersökning. Bestämmelsen är dessutom tillämplig om den eftersökte kan antas vara efterspanad, men man inte har hunnit efterlysa honom.

Även om efterspaningen eller efterlysningen skall avse en bestämd person måste det inte vara fråga om en till namnet känd person. 14 § kan tillämpas också i det fallet att någon med ett visst signalement är efterspanad för ett nyligen förövat grovt brott och det i närheten av brottsplatsen anträffas en person vars klädsel och utseende verkar överensstämma med signalementet (prop. 1983/84:111 s. 103). En polisman kan också redan av en persons uppträdande, utan att känna till någon efterlysning, få anledning att anta att personen har avvikit exempelvis från en vårdanstalt. Kravet på att den polisman som beslutar om polisiering skall ha särskild anledning att anta att den okände skall berövas friheten innebär dock att polismannen måste kunna redovisa ett konkret skäl för sin misstanke om den omhändertagnes identitet.

Av 15 § polislagen följer att den som har verkställt omhändertagandet så skyndsamt som möjligt skall anmäla åtgärden till sin förman. Om omhändertagandet inte redan har upphört skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå. Åtgärder för att fastställa den omhändertagnes identitet skall vidtas så skyndsamt som möjligt och han skall friges så snart han har blivit identifierad. Han får dock inte hållas kvar längre än sex timmar eller, om det är av synnerlig vikt att han identifieras, tolv timmar. Den tiden kan dock enligt propositionen till polislagen komma att överskridas, t.ex. i det fallet att det i samband med frigivningen av någon som varit omhändertagen enligt 13 § polislagen uppkommer en välgrundad misstanke om att han är identisk med någon som är efterlyst för att ha avvikit från en kriminalvårdsanstalt. Ingenting hindrar att han samtidigt som omhändertagandet enligt 13 § upphör omhändertas enligt 14 §. Formellt blir tidsfristen att räkna från beslutet och den totala omhändertagandetiden

kan komma att överskrida sex respektive tolv timmar. Samma resonemang gäller beträffande den som har varit omhändertagen enligt lagen (1976:551) om omhändertagande av berusade personer m.m. (prop. 1983/84:111 s. 117 och 152).

4.3.6 Omhändertagande på grund av berusning

Att ta hand om berusade personer är en uppgift som ingår i polisens arbete med att skydda och hjälpa allmänheten och som dessutom syftar till att upprätthålla allmän ordning. För att kunna fullgöra den uppgiften har en polisman enligt 1 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) rätt att omhänderta den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan. Den berusade får dock inte omhändertas om han anträffas där han eller någon annan har sin bostad. Detta motiveras enligt förarbetena av det utomordentligt starka intresset av att lagen inte i onödan medger några ingrepp i den enskildes integritet eller privatliv. Till bostad i lagens bemärkelse räknas även tillfälliga bostäder, t.ex. hotellrum, tält eller hytter på en båt, och dessutom gårdar och trädgårdar i anslutning till bostäder. Om den berusade befinner sig på annat privat område än bostad råder visserligen inget förbud mot omhändertagande men lagen bör ändå tillämpas mer restriktivt. I synnerhet gäller detta vid sammankomster av olika slag (prop. 1983/84:111 s. 37).

Om den omhändertagne inte kan beredas vård på sjukhus eller annan vårdinrättning, t.ex. tillnyktringsenhet, och inte heller kan tas om hand på annat sätt eller annars kan friges får han enligt 4 § LOB hållas kvar hos polisen. Den polisman som har omhändertagit honom skall så skyndsamt som möjligt anmäla omhändertagandet till sin förman som i sin tur omedelbart skall pröva om det skall bestå. Enligt 7 § LOB skall den omhändertagne friges så snart det kan ske utan men för honom själv och anledning till omhändertagandet inte längre föreligger. Han skall dock alltid friges senast åtta timmar efter omhändertagandet, om det inte uppenbarligen är förenligt med den omhändertagnes eget intresse att han får stanna kvar en kortare tid därutöver. Det innebär att polisen inte är skyldig att frige den omhändertagne om denne själv vill ha hjälp av polisen med att t.ex. bli förd till sjukhus. Polisen är inte heller skyldig att efter åtta timmar väcka en omhändertagen som har somnat i arresten för att kunna frige honom (prop. 1983/84:111 s. 148 f. och 150).

Av 9 § LOB följer att denna lag har företräde framför 13 § polislagen men att å andra sidan bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken om gripande på grund av brott har företräde framför LOB. Om någon som grips är så berusad att han inte kan ta hand om sig själv bör dock i stor utsträckning reglerna i LOB om läkarundersökning, tillsyn m.m. tillämpas analogt (prop. 1983/84:111 s. 151).

Befogenhet att omhänderta berusade personer tillkommer enligt 10 § LOB även ordningsvakter samt, enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157), befattningshavare vid järnvägen.

4.3.7 Medtagande till förhör

Det är en allmän medborgerlig skyldighet att stå till förfogande för förhör i brottsutredande syfte. Skyldigheten omfattar såväl den som misstänks för brottet, som målsägande, vittnen eller andra. Med skyldigheten att stå till förfogande för förhör sammanhänger en skyldighet att inställa sig till förhör. Den skyldigheten sanktioneras genom bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken om hämtning och medtagande till förhör. Att dessa möjligheter får utnyttjas även i andra fall än i samband med förundersökning framgår av vissa andra författningar som hänvisar till rättegångsbalkens bestämmelser.

Inledningsvis anges i 23 kap. 6 § rättegångsbalken att förhör får hållas med envar som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. I 7 § regleras under vilka förutsättningar den som skall förhöras kan hämtas till förhöret och i 8 § när han på tillsägelse av polisman är skyldig att följa med eller kan medtas till förhör. Av 9 § följer att den som inte är anhållen eller häktad inte är skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Om det är av synnerlig vikt är dock den som är misstänkt för brottet skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar. Bestämmelserna om hämtning eller medtagande till förhör gäller enligt 14 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare även då förundersökning inleds rörande ett brott vilket misstänks ha begåtts av ett barn före femton års ålder. Barnet är dock enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken inte skyldigt att stanna kvar längre än tre timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen får tiden emellertid utsträckas med tre timmar till.

Sedan ett förhör har avslutats eller tiden då den hörde är skyldig att stanna kvar har utgått, får han omedelbart avlägsna sig. Undantag gäller dock för den som är under arton år och har medtagits, inte hämtats, till förhör och som är skäligen misstänkt för brott. Av 6 d § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare följer nämligen att den unge kan hållas kvar ytterligare tre timmar

efter förhöret för att han skall kunna överlämnas till sina föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. Syftet är således att ordna frigivningssituationen, medan den möjlighet till förlängning som finns i 23 kap. 9 § rättegångsbalken endast avser brottsutredningen.

En annan författning som hänvisar till rättegångsbalken är lagen (1988:688) om besöksförbud, där det föreskrivs att polismyndigheten skall biträda åklagaren med utredning av frågor om besöksförbud. I samband med sådan utredning skall reglerna om förhör tillämpas med undantag för bestämmelsen om skyldigheten att medfölja till förhör. I 315 § sjölagen (1891:35) finns bestämmelser om att polisen skall biträda med utredning inför sjöförklaring och att reglerna i 23 kap. rättegångsbalken gäller vid sådan utredning. Några sådana tvångsbefogenheter har polisen emellertid inte då den i enlighet med 10 § lagen (1985:206) om viten biträder en myndighet med utredning inför ett mål om utdömande av vite (prop. 1984/85:96 s. 57). På samma sätt torde det förhålla sig då polisen utreder frågor om kvarskrivning enligt 17 § folkbokföringslagen (1991:481; prop. 1990/91:153 s. 116 f. och 137).

4.3.8 Hämtning m.m.

En av polisens uppgifter är att enligt vad som föreskrivs i särskilda författningar på begäran av en myndighet lämna handräckning av olika slag t.ex. genom att hämta någon som skall inställa sig till ett sammanträde inför rätten eller till någon annan förrättning. Sådana bestämmelser finns i 9 kap. 10 § rättegångsbalken, 38 kap. 12 § brottsbalken, utlänningslagen (1989:529), lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, smittskyddslagen (1988:1472), värnpliktslagen (1941:967), civilförsvarslagen (1960:74) och lagen (1966:413) om vapenfri tjänst. Dessutom finns i 21 kap. föräldrabalken bestämmelser om skyldighet för polisen att hämta ett barn när dom eller beslut om vårdnad eller umgänge skall verkställas. Liknande bestämmelser finns också i 18 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn.

Bestämmelser om att polisen skall föra någon till kriminalvårdsanstalt finns i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid, lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. och förordningen (1977:178)

med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

I andra författningar finns regler om att polisen skall föra en person till sjukhus eller annan vårdinrättning eller till läkare för undersökning. Sådana bestämmelser finns i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål m.m., lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning om faderskap, lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket samt smittskyddslagen (1988:1472).

4.3.9 Avvisande och avlägsnande

En vanlig form av polisingripande är att den som exempelvis stör ordningen avlägsnas från den plats där han befinner sig. I polislagens 13 § har polisen getts uttryckligt stöd för att avvisa och avlägsna den som stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen. Detsamma gäller om det behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas.

Bestämmelser om avvisande och avlägsnande finns även i andra författningar än polislagen. Exempelvis kan den som uppträder berusad inom ett järnvägsområde eller på annat sätt stör ordningen eller äventyrar säkerheten i järnvägsdriften, avlägsnas av en befattningshavare vid järnvägen med stöd av bestämmelserna i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Motsvarande befattningshavare vid en flygplats får enligt 6 kap. 1 § luftfartslagen (1957:297) från flygplatsområdet avvisa den som stör ordningen eller uppför sig så att han äventyrar luftfartens säkerhet.

Av 16 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) och 7 § lagen (1956:628) om allmänna sammankomster framgår vidare att den som inte följer de föreskrifter som polismyndigheten har meddelat för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst, får avvisas från tillställningen eller sammankomsten. Rätten att avvisa tillkommer inte endast polisman utan också anordnaren och den som på hans uppdrag bevakar tillställningen eller sammankomsten. I förslaget till ny ordningslag föreslås att bestämmelserna ändras på så sätt att den som inte följer de ordningsregler som gäller för sammankomsten eller tillställningen eller som bryter mot

visst förbud, skall vara skyldig att på tillsägelse lämna platsen[1]. Någon särskild handräckningsbestämmelse föreslås inte. Om en tillsägelse inte åtlyds kan polisen åtminstone i vissa fall ingripa med stöd av 13 § polislagen.

Ytterligare bestämmelser om polisens befogenhet att avvisa eller avlägsna någon finns i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats, lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar, lagen (1988:144) om säkerhetskontroll vid sammanträde med riksdagens kammare och utskott och lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar. I lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik har vidare föreskrivits skyldighet för polisman att verkställa ett beslut om avvisning som i enlighet med lagens bestämmelser har fattats av en tjänsteman som utför avgiftskontroll. En person som har vägrats tillträde till kollektivtrafikmedel eller som har uppmanats lämna färdmedlet skall enligt förslaget till ny ordningslag också kunna avvisas eller avlägsnas av polisman eller ordningsvakt[2].

4.3.10 Avspärrning

Till polisens skyldigheter hör att skydda allmänheten och vidta förebyggande åtgärder i de fall då det kan befaras att ett brott med allvarliga konsekvenser kommer att förövas. För att kunna fullgöra sin uppgift i en sådan situation har polismyndigheten därför i 22 § polislagen fått viss befogenhet att avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta annan sådan åtgärd. Om det är fara i dröjsmål får polisman vidta samma åtgärder utan föregående beslut av polismyndigheten. Bestämmelsen förutsätter att det av särskilda skäl kan anses föreligga risk för ett brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Som exempel på fall där det av särskilda skäl bedöms föreligga risk för allvarligt brott nämns i förarbetena den situation som uppstår i samband med bombhot. Som ytterligare exempel nämns åtgärder till skydd för främmande statschefer, utländska sändebud och allmänna sammankomster liksom

[1] 2 kap. 17 och 18 §§ ordningslagen enligt prop. 1992/93:210.
[2] 4 kap. 9 § ordningslagen enligt prop. 1992/93:210.

ingripanden vid hot om sabotage och liknande (prop. 1983/84:111 s. 132 f., SOU 1979:6 s. 307).

Sådana åtgärder som avses i 22 § får inte vidtas i förebyggande syfte, utan förutsätter att det verkligen på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk för brott (prop. 1983/84:111 s. 134, SOU 1982:63 s. 123). Det förekommer dock ofta att polisen spärrar av områden i förebyggande syfte för att kunna upprätthålla allmän ordning. Något lagstöd för sådana avspärrningar finns emellertid inte. Däremot har polisen befogenhet att förbjuda tillträde till områden i en del andra situationer. Så t.ex. finns det i 27 kap. 15 § rättegångsbalken stöd för att i brottsutredande syfte spärra av byggnad eller rum, förbjuda tillträde till visst område, förbjuda att visst föremål flyttas eller vidta annan dylik åtgärd.

Befogenheter motsvarande dem som tillagts polisen i 22 § polislagen finns för räddningstjänstens del i 45 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Det föreskrivs där att räddningsledaren vid en räddningsinsats bl.a. får avspärra eller utrymma områden om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt. Åtgärden får dock företas endast om den är försvarlig med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Polismyndigheten skall enligt samma bestämmelse lämna det biträde som behövs. Av 8 § lagen (1990:712) om undersökning av olyckor följer att polismyndigheten, i avvaktan på att en undersökning från säkerhetssynpunkt av en olycka eller ett olyckstillbud skall inledas, bl.a. får avspärra olycksområdet. Även vissa andra myndigheter får vidta samma åtgärd, dock utan att använda våld.

I lagen (1987:375) om förbud mot s.k. bastuklubbar och andra liknande verksamheter finns också bestämmelser som, i syfte att skydda mot HIV-smitta och vissa andra sjukdomar, ger polismyndigheten rätt att avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till en lokal eller en plats. Andra bestämmelser till skydd mot smittsamma sjukdomar finns i epizootilagen (1980:369). Om det har inträffat ett fall av epizootisk sjukdom på en fastighet, eller om det åtminstone finns grundad anledning att anta att så är fallet, skall enligt lagens 4 och 5 §§ förbud meddelas mot att bl.a. besöka och lämna fastigheten. Förbudet meddelas inte av polismyndigheten utan av en veterinär eller av länsstyrelsen, men det åligger polismyndigheten att lämna den handräckning som behövs för att lagen skall efterlevas.

4.3.11 Andra begränsningar i rörelsefriheten

Begränsningar för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet

I syfte att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten ingriper polisen också på många andra sätt genom att mer eller mindre inskränka människors rörelsefrihet. Utredningen redovisar här vilka åtgärder som vanligen förekommer och om det finns något lagstöd för dem. Till frågan om huruvida lagstöd krävs av konstitutionella skäl återkommer utredningen till i avsnitt 8.

I samband med konserter eller offentliga tillställningar med mycket publik förekommer det t.ex. att en del av publiken hålls kvar en stund på arenan efter tillställningens slut för att inte konfronteras med en rivaliserande grupp. Sådana åtgärder som att ordna successiva in- och utsläpp av publik vid sammankomster eller tillställningar kan företas på civilrättslig grund genom att publiken i samband med biljettköpet underkastar sig vissa villkor från arrangörens sida. Däremot finns det inga bestämmelser i lag som gör det möjligt för polisen att företa sådana åtgärder. 16 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) och 7 § lagen (1956:628) om allmänna sammankomster ger visserligen polisen befogenhet att meddela de föreskrifter som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid en tillställning eller en sammankomst, men dessa föreskrifter skall rikta sig till anordnaren som i sin tur ansvarar för ordningen vid sammankomsten eller tillställningen.

I propositionen 1990/91:129, i vilken behandlas ingripanden vid allvarliga ordningsstörningar, anför departementschefen att det i en orolig eller hotfull situation kan vara en befogad åtgärd från polisens sida att stänga av en folksamling eller en del av den för att kunna avgöra om det finns förutsättningar för att ingripa mot de enskilda deltagarna i folksamlingen (anförda prop. s. 24). Något direkt lagstöd för sådana åtgärder finns inte.

Departementschefen förespråkade också, som ett alternativ till skingringsbefallning, att en folksamling anvisas att stanna kvar på en plats eller att tillsammans lämna platsen viss väg (anförda prop. s. 25). Att skingringsbefallningar och andra befallningar kan få förekomma förutsätts i 16 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken. Ändamålet med dessa bestämmelser är dock att kriminalisera vissa handlingar, inte att utöka polisens befogenheter. Något annat stöd för sådana befallningar som avses här finns emellertid inte.

Stoppande av fordon och andra transportmedel

En helt annan typ av inskränkning i rörelsefriheten är polisens befogenhet att hindra fortsatt färd med ett fordon. Förutsättningarna för att polisen skall få utöva den befogenheten är som regel att fordonet eller föraren saknar föreskrivna tillstånd, att det finns brister i fordonets beskaffenhet eller utrustning, att föraren bryter mot de allmänna trafikreglerna eller mot särskilda föreskrifter om t.ex. arbetstid eller transport av farligt gods. Som regel krävs det dessutom att fortsatt färd inte skulle kunna ske utan påtaglig fara för trafiksäkerheten eller utan annan väsentlig olägenhet.

Bestämmelser som ger polisen befogenhet att hindra fortsatt färd med ett fordon eller annat färdmedel finns i bilregisterkungörelsen (1972:549), terrängtrafikkungörelsen (1972:594), fordonskungörelsen (1972:595), kungörelsen (1972:602) om arbetstid vid vägtransport, vägtrafikkungörelsen (1972:603), kungörelsen (1974:681) om internationella vägtransporter, förordningen (1975:883) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter, körkortslagen (1977:477), lagen (1982:821) och förordningen (1982:923) om transport av farligt gods, förordningen (1987:27) om fordon i internationell vägtrafik i Sverige, lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud och förordningen (1990:1165) om säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg. I sjöförklaringskungörelsen (1967:294), fartygssäkerhetslagen (1988:49) och i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg finns bestämmelser om polisens skyldighet att hindra fartyg från att avgå.

Polisen har ofta anledning att stoppa fordonsförare även i andra situationer än de som avses här. Det har hävdats att 8 § vägtrafikkungörelsen, enligt vilken vägtrafikant skall lyda polismans anvisning för trafiken, skulle utgöra det lagliga stödet för sådana ingripanden. Bestämmelsen är emellertid en handlingsregel riktad mot trafikanterna och torde inte kunna läggas till grund för någon polisiär befogenhet. Något annat uttryckligt lagstöd för dessa ingripanden finns inte.

Andra begränsningar i rätten att röra sig fritt

Beslut om avvisning, utvisning eller utlämning är en annan form av inskränkning i rörelsefriheten varigenom människor hindras från att röra sig fritt. Bestämmelser om avvisning, utvisning och utlämning finns i utlänningslagen (1989:529), lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1959:524) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller

Norge och lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling. Det ankommer på polisen att verkställa sådana beslut.

5 Vissa uppgifter om utländsk rätt

5.1 Danmark

Regler om polisens uppgifter och befogenheter finns huvudsakligen i retsplejeloven. I 108 § stadgas att polisens uppgift är att upprätthålla säkerhet, lugn och ordning, att övervaka laglydnaden samt att ingripa för att förhindra, undersöka och beivra brott. Denna bestämmelse brukar kallas polisens generalfullmakt och anses ge polisen befogenhet att företa administrativa frihetsberövanden i vissa situationer då åtal för brott inte kan komma ifråga. Omhändertagande av berusade personer är ett typiskt exempel på frihetsberövande med stöd av generalfullmakten.

I retsplejeloven finns bestämmelser om straffprocessuella tvångsingripanden, t.ex. anholdelse, varetægtfængsling, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. Det finns också en bestämmelse om skyldighet för var och en att uppge namn, adress och födelsedatum för polisen. Ett straffprocessuellt ingrepp beskrivs i de uppgifter utredningen fått från Rigspolitichefen som åtgärder som ''udføres som et led i strafforfølgning og hvorved der i realiteten sker en overtrædelse af lovgivningen, der værner legeme, frihed, fred, ære eller privat ejendomsret''. Rigspolitichefen anför att ''straffprocessuelle tvangsindgreb er forbudt, medmindre det udtrykkeligt er tilladt, medens anvendelsen af andre efterforskningsmidler er tilladt, medmindre det uttrykkeligt er forbudt''.

Begreppet ''anholdelse'' motsvarar både anhållande och gripande, medan termen ''varetægtfængsling'' motsvarar häktning. Anholdelse beslutas av polisen (i vissa fall även av envar) och varetægtfængsling av rätten. Förutsättningarna för häktning och anhållande skiljer sig något åt. För häktning krävs som huvudregel att det föreligger ''begrundet'' misstanke om ett brott som hör under allmänt åtal och som kan medföra fängelse i minst ett år och sex månader. Dessutom krävs flyktfara, recidivfara eller kollusionsfara.

För anhållande fordras att det finns ''rimlig grund'' för misstanke om brott som faller under allmänt åtal. Åtgärden skall dessutom vara nödvändig för att förhindra ytterligare straffbara handlingar, för att säkra lagföringen eller för att förhindra kontakter med andra. Vid sådant allvarligare upplopp som har resulterat i dråp eller svåra

kroppsskador kan polisen anhålla var och en som kan misstänkas för straffbar medverkan, om det inte går att med säkerhet peka ut den skyldige. I båda fallen krävs att frihetsberövandet står i proportion till brottets art och omständigheterna i övrigt.

Den som är anhållen skall ställas inför rätten inom 24 timmar, om han inte har frigivits dessförinnan. Om brottet inte är så allvarligt att häktning kan komma ifråga eller om förutsättningarna för häktning inte är uppfyllda, skall den anhållne omedelbart försättas på fri fot. I annat fall kan rätten antingen häkta den anhållne eller, under vissa förutsättningar, besluta att anhållandet skall bestå. Den anhållne skall då senast inom tre dygn från den föregående förhandlingen på nytt ställas inför rätten, som har att besluta om han skall häktas eller friges.

Förutom i retsplejeloven finns lagstöd för polisens verksamhet även i de så kallade polislagarna, 1863 års lag och 1873 års lag, samt de med stöd av dessa utfärdade polisförordningarna. Det finns visserligen en polisförordning i varje polisdistrikt, men de lokala skillnaderna är små. Förordningarna gäller bara på allmänna platser och innehåller en mängd förbud och påbud. De kan närmast liknas vid en kombination av allmänna ordningsstadgan och lokala ordningsstadgor. Med stöd av dessa förordningar ingriper polisen exempelvis då någon uppträder berusad på allmän plats eller om det förekommer slagsmål eller annat våldsamt uppträdande som är ägnat att störa den allmänna ordningen.

Det kan slutligen också nämnas att polisens befogenhet att använda våld följer av strafflagens bestämmelser om nöd och nödvärn.

5.2 England

Den engelska Police and Criminal Evidence Act, som tillkom år 1984, innebar att vissa väsentliga områden av polisrätten inklusive vissa delar av förundersökningsförfarandet blev lagfästa. Bland de områden som reglerades är här närmast av intresse polismans rätt att stoppa fordon och personer samt att gripa personer. Vidare finns det regler om förvaring av gripna personer.

Bestämmelserna om polisens befogenhet att stoppa fordon och personer tar sikte på de fall då det finns skälig anledning att anta att man skall påträffa stöldgods eller förbjudna föremål, t.ex. skjutvapen. Det finns i detta sammanhang också föreskrifter om trafikkontroller i syfte att utröna om ett fordon medför passagerare som är misstänkta för ett visst brott av allvarlig karaktär eller är vittnen till ett sådant brott eller har för avsikt att begå ett sådant brott, eller som olovligen är på fri fot. Polisen har rätt att söka genom fordon och personer som

har stoppats på dessa grunder. En trafikkontroll i angivet syfte får utföras endast efter beslut av ett högre polisbefäl.

I engelsk rätt finns inte någon formell motsvarighet till de svenska bestämmelserna om polisrättsliga omhändertaganden. Huvudregeln är att ett gripande (arrest) utan föregående domstolsbeslut får ske på grund av skälig misstanke om brott, på vilket det kan följa fem års fängelse eller mer. Härutöver finns i lagen vissa andra brott särskilt angivna, vilka kan föranleda gripande (bl.a. alla brott mot the Football (Offences) Act 1991). Vidare får polisen gripa personer dels för brott enligt en gammal regel i common law om ''breach of the peace'', dels på grund av vissa särskilda regler i annan lagstiftning än polislagen.

''Breach of the peace'' föreligger när någon utför eller hotar att utföra en handling som kränker (''harm'') en person eller, i hans närvaro, hans egendom eller som kan antas medföra en sådan kränkning eller som får någon att befara att en sådan kränkning kommer att uppstå genom ett angrepp eller en allvarlig störning. Enligt common law får envar gripa den som i hans närvaro begår ''breach of the peace'' eller den som har begått ett sådant brott och det finns skälig anledning att anta att han kommer att fortsätta sin brottsliga verksamhet eller den som skäligen kan antas komma att göra sig skyldig till ''breach of the peace''. En polisman får härutöver gripa den som angriper honom, gör motstånd eller hindrar honom i tjänsteutövningen under förhållanden som kan väntas leda till ''breach of the peace''.

Av dem som polisen enligt särskilda lagregler kan gripa kan här nämnas personer som är skäligen misstänkta för olaga intrång, rattfylleri, olovlig körning i vissa fall, vissa brott enligt Public Order Act samt fylleri och förargelseväckande beteende på allmän plats. Ytterligare ett exempel på polisens rätt att gripa i särskilda fall finns i the Football Spectators Act 1989. Däri föreskrivs att en person som olovligen tar sig in eller stannar kvar på en i förväg angiven fotbollsmatch får gripas.

De brott som anges i the Public Order Act är ''riot'' och ''violent disorder'', vilka företer likheter med upploppsbestämmelserna i brottsbalken, samt ''affray''. Sistnämnda brott har varit mycket omdiskuterat i engelsk doktrin. ''Affray'' innefattar våld eller hot om våld mot någon annan person. Detta brott kan begås av en enstaka person och kan också begås på en icke allmän plats. Skälet till införandet av dessa brott, som ligger nära de vanliga brotten mot person, synes bl.a. ha varit den svårighet som föreligger för polis och åklagare att få fram övertygande bevisning i situationer när grupper av personer ägnar sig åt att trakassera andra medborgare.

I Police and Criminal Evidence Act finns det vidare angivet en viss ''general conditional power of arrest'', en polisiär befogenhet som är oberoende av brottets art. Gripande får sålunda ske bl.a. om den misstänktes identitet eller adress inte kan tillfredsställande utrönas, om gripande är nödvändigt för att förhindra skada på person eller egendom, till förhindrande av brott mot den allmänna moralen och till skydd för barn eller andra särskilt utsatta personer mot den misstänkte.

Den engelska polislagen innehåller en ingående reglering av hur personer som gripits skall behandlas och hur utredningen skall bedrivas när någon har gripits. Ett gripande skall prövas av vakthavande befäl (custody officer) vid den gripnes ankomst till polisstationen. Därefter skall, om den gripne inte friges dessförinnan, en omprövning göras av ett högre polisbefäl (review officer) inom nio timmar efter föregående prövning och därefter inom ytterligare nio timmar. En gripen person får inte, utan att frågan om frihetsberövandets bestånd har överlämnats till domstol, hållas i förvar under längre tid än 24 timmar. När misstanken avser ett svårare brott får emellertid tiden utsträckas till 36 timmar, om det är nödvändigt av utredningsskäl och utredningen bedrivs skyndsamt. Tagande i förvar (detention) synes endast kunna ske av den som är misstänkt för brott.

5.3 Finland

I Finland finns en särskild polislag från 1966. Med anledning av att Finland sedan dess har tillträtt Europakonventionen har en arbetsgrupp tillsatts för att anpassa den finska polislagen till Europakonventionens bestämmelser.

Den nuvarande finska polislagen har många likheter med den svenska. I 2 kap., där polisens befogenheter regleras, stadgas inledningsvis att polisen i första hand skall sträva till att genom råd, anvisningar och befallningar upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polisen får enligt samma bestämmelse inte ingripa i större utsträckning än vad som är av nöden för att uppnå det syftet eller för att fullgöra tjänsteuppdrag. I de följande paragraferna ges sedan närmare regler för olika situationer. Av intresse är bl.a. 13 § enligt vilken var och en är skyldig att lämna polisen de uppgifter som behövs för att utreda hans identitet. Polismannen får gripa den som är okänd och vägrar lämna upplysningar om sig själv. Enligt 17 § har polisen befogenhet att spärra av visst område och att lämna endast vissa personer tillträde, om det krävs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller på grund av andra förhållanden.

Bestämmelserna i 18 - 21 §§ ger polisen befogenhet att ingripa mot personer som stör den allmänna ordningen på olika sätt. I 18 § regleras polisens befogenhet att skingra en folksamling som orsakar oordning eller hinder i trafiken samt att gripa den som inte åtlyder skingringsbefallningen och ta med honom för förhör. Enligt 19 § får polisman ''avlägsna eller gripa och tillfälligt hålla i förvar den, som genom att föra oljud eller eljest genom sitt uppträdande direkt äventyrar allmän ordning och säkerhet''. Polisman får enligt samma bestämmelse även ''gripa och tillfälligt hålla i förvar den, av vars hotelser eller övriga uppträdande den slutsatsen kan dragas, att denne sannolikt kommer att göra sig skyldig till brott''. Polisen får också omhänderta en person för att skydda denne för omedelbar fara för liv eller hälsa. Den som har gripits med stöd av denna bestämmelse får hållas i förvar endast så länge som det finns risk för att han äventyrar ordningen eller säkerheten eller så länge det kan antas att han sannolikt kommer att begå ett brott, dock högst 24 timmar från gripandet. Enligt de uppgifter utredningen har fått anser man i Finland att dessa frihetsberövanden är ett problem med hänsyn till artikel 5 i Europakonventionen. Såvitt känt kommer förslaget till ny finsk polislag trots det att innehålla en bestämmelse om omhändertagande i syfte att upprätthålla allmän ordning. Den maximala tiden för omhändertagande kommer dock att kortas ner avsevärt för att bestämmelsen inte skall kollidera med Europakonventionens krav på domstolsprövning.

I 20 § regleras möjligheten att gripa och ta i förvar den som uppträder berusad. Polisen får dessutom enligt 21 § avlägsna samt gripa och hålla i förvar den som intränger i annans bostad. I 21 a § ges polisen befogenhet att gripa den som är efterlyst för att anhållas, häktas eller tas i förvar och i 21 b § finns bestämmelser om skyddsvisitation.

I tvångsmedelslagen finns bestämmelser om straffprocessuella tvångsåtgärder som t.ex. frihetsberövanden, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. Reglerna om gripande, anhållande och häktning motsvarar i stort sett de svenska bestämmelserna. Det bör dock påpekas att det inte bara är allmän åklagare som har behörighet att besluta om anhållande, utan också vissa polismän.

Polisens befogenhet att använda våld följer av 3 kap. 8 § strafflagen. Om en polisman möter motstånd i tjänsteutövning får han tillgripa sådana maktmedel som med hänsyn till tjänsteåtgärdens art och motståndets farlighet samt med beaktande av situationen i övrigt kan anses försvarliga. I 16 kap. 6 § finns dessutom en bestämmelse om polisens befogenhet att med våld skingra en folksamling. Förutsättningarna är att folksamlingen har ''ådagalagt uppsåt att göra uppror

eller störa allmän ordning eller säkerhet'' samt att polisen tre gånger har befallt folksamlingen att skingra sig. Skingringsbefallning krävs dock inte om folksamlingen övergår till våld så plötsligt att någon befallning inte hinner ges.

5.4 Frankrike

Polisens uppgift att trygga allmän ordning och säkerhet följer av kommunalt beslutade regler, vilka utfärdas med stöd av kommunallagen. Polisen får undantagsvis använda tvång om det krävs med hänsyn till omständigheterna, i synnerhet genom att avlägsna den som stör ordningen.

Vid sidan av häktningsinstitutet finns det i Frankrike ytterligare en form av straffprocessuellt frihetsberövande, ''garde à vue'', ett slags tillfälligt omhändertagande i polisarrest som beslutas av den franska kriminalpolisen. För att garde à vue skall komma ifråga krävs att det är stadgat fängelse för brottet. Huvudregeln är att förvarstagandet inte skall bestå längre än 24 timmar, men efter beslut av åklagare eller rannsakningsdomare kan tiden förlängas till sammanlagt fyra dygn. Detta gäller dock endast om det är fråga om narkotikabrottslighet eller om rikets säkerhet är hotad på grund av misstanke om terroristbrott. Institutet garde à vue är mycket omdiskuterat i Frankrike eftersom den frihetsberövade är synnerligen isolerad.

Den som är berusad och som enligt intyg av läkare inte är i behov av vård får enligt lag omhändertas i polisarrest under några timmar.

Polisen har också befogenhet att företa identitetskontroller. Den som vägrar att lämna upplysningar om sin identitet kan hållas kvar på platsen eller föras till polisstationen för identifiering. Den okände skall friges inom fyra timmar.

I strafflagen finns vissa bestämmelser om vad som kallas ''les attroupements'', vilket definieras som sådana folksamlingar som på allmän väg eller allmän plats kan förorsaka oordning eller skada. Dessa folksamlingar kan ha uppkommit av en tillfällighet, men de kan också vara en följd av exempelvis en demonstration, oavsett om den är tillåten eller inte. Polisen får använda våld för att skingra sådana folksamlingar, men om möjligt skall skingringsbefallning först meddelas. Den som inte åtlyder polisen kan dessutom straffas.

Polisens befogenhet att använda våld har stöd i en bestämmelse i strafflagen enligt vilken det allmännas representanter får använda våld i försvar för att se till att lagar och beslut efterlevs eller för att skingra en folksamling (un attroupement). Det krävs dessutom att våldet står i proportion till motståndet.

5.5 Nederländerna

Den holländska polisen har en i lag föreskriven skyldighet att upprätthålla den allmänna ordningen. Hur polisen skall handla för att fullgöra sin uppgift bestäms av case-law, dvs. rättspraxis. För att upprätthålla allmän ordning har polisen i praxis ansetts ha befogenhet att företa en mängd olika åtgärder. Den som stör ordningen kan exempelvis föras till någon annan plats och som en sista utväg också omhändertas. Proportionalitetsprincipen måste iakttas och omhändertagandet kan bestå högst några timmar. Befogenheten att omhänderta ordningsstörare utnyttjas enligt uppgift relativt sällan och med försiktighet. Den som har blivit omhändertagen kan anföra klagomål över ingripandet, liksom över varje annat ingripande av holländsk polis. Klagomålen prövas av polisen och överprövas av ett oberoende organ (dock inte ett judiciellt organ).

Det finns således inte någon bestämmelse i lag som tillåter polisen att frihetsberöva den som stör allmän ordning. Enligt uppgifter från Utrikesdepartementet i Haag har man dock övervägt att införa sådana regler. Tanken på en uttrycklig lagreglering tycks emellertid ha övergivits på grund av misstanken om att befogenheten skulle komma att utnyttjas för mycket om den kom till uttryck i skriven lag. Enligt holländsk uppfattning är uttryckligt stöd i lag inte nödvändigt, i vart fall inte av hänsyn till Europakonventionen, eftersom omhändertagandena är så korta att artikel 5 inte torde vara tillämplig. Inte ens den omständigheten att det är fråga om förvaring i arrest medför enligt det holländska resonemanget att omhändertagandena blir att betrakta som frihetsberövanden i konventionens mening.

5.6 Norge

I Norge finns en polislag från 1936 som behandlar organisatoriska frågor. För närvarande förbereds emellertid ett förslag till en ny polislag som skall innehålla generella regler om i vilka situationer polisen kan ingripa och vilka ingripanden som kan förekomma. Polislagen kommer dock att bli långt mindre detaljerad än vad straffeprosessloven är.

Frågan om förenligheten med konventionerna om mänskliga rättigheter har inte tagits upp under arbetet med den nya lagen. Lagen kommer dock att inledas med en bestämmelse om att den gäller med de begränsningar som följer av folkrättsliga regler och överenskommelser med främmande stater. En sådan bestämmelse är numera

bruklig i norsk lagstiftning och gör de folkrättsliga reglerna automatiskt bindande.

Till polislagen kommer att överföras den bestämmelse som reglerar omhändertagande av bl.a. ordningsstörare och som för närvarande finns i straffeprosessloven. Denna bestämmelse ger polisman befogenhet att till polisstationen ta med den som stör ordningen på offentlig plats; den som inte åtlyder polismans order att avlägsna sig från offentlig plats, när omständigheterna synes kräva det; den som nekar att uppge namn, ålder och adress eller när riktigheten i uppgifterna kan betvivlas samt den som påträffas på en plats där brott omedelbart innan har begåtts. Ett omhändertagande med stöd av denna bestämmelse får inte bestå längre än fyra timmar. Till polislagen kommer också att överföras den bestämmelse i lösgengerloven som ger polisen befogenhet att omhänderta berusade personer.

I straffeprosessloven finns bestämmelser om pågripelse, vilket motsvarar gripande och anhållande, samt fengsling, vilket motsvarar häktning. Förutsättningarna för fengsling är i stort desamma som förutsättningarna för häktning, med den skillnaden att minimistraffet inte behöver vara mer än sex månaders fängelse. Förutsättningarna för pågripelse är i sin tur desamma som för fengsling. Det krävs dock dessutom att rättens beslut om fengsling inte kan avvaktas. Den som har gripits skall som regel senast inom 24 timmar ställas inför rätten.

Det finns ytterligare en bestämmelse om pågripelse som emellertid skiljer sig från de svenska reglerna. Oavsett straffets längd kan en polisman nämligen besluta om pågripelse om den misstänkte påträffas på bar gärning och inte avbryter sin brottsliga verksamhet. Det tycks dock inte finnas några regler för hur den gripne skall behandlas om han är misstänkt för ett brott som inte är så allvarligt att häktning kan komma ifråga. Detta torde innebära att den gripne inte kan hållas kvar hos polisen.

5.7 Tyskland

Tysk rätt innehåller i "Strafprozessordnung" bestämmelser om häktning och i förhållande till häktning provisoriska tvångsmedel, som är uppbyggda på i princip samma sätt som de svenska reglerna i rättegångsbalken.

Polisrättsliga bestämmelser finns i delstatliga lagar, som samtliga tillkom år 1990. Bestämmelserna synes ha i huvudsak samma materiella innehåll i de olika delstaterna.

Bestämmelserna om *förvar* (Gewahrsam) innefattar en befogenhet för polisen att ta en person i förvar, om detta

1) behövs för att skydda honom för en fara till liv eller hälsa, eller
2) är oundgängligen nödvändigt för att förhindra ett omedelbart förestående brott eller en ordningsstörning av synnerlig betydelse för allmänheten eller ett fortsatt sådant handlande, eller
3) är oundgängligen nödvändigt för att en "avvisning"[1] skall kunna genomföras.

Vidare kan polisen ta i förvar en minderårig, som undandragit sig vårdnadshavaren eller den sociala myndigheten. Tagande i förvar kan också ske i fråga om rymlingar från kriminalvårdsanstalter, häkten etc. Förvar kan dessutom tillgripas i identifieringssyfte.

Om någon har tagits i förvar skall polismyndigheten ofördröjligen underställa en domare frågan om frihetsberövandets laglighet och fortbestånd. Ett underställande behövs dock inte om det kan antas att domarens beslut kan meddelas först efter det att grunden för förvarstagandet har bortfallit.

En förvarstagen person skall friges senast 24 timmar efter gripandet, om han inte dessförinnan har ställts inför domaren, och i vart fall senast vid utgången av dagen efter omhändertagandet. Ett frihetsberövande i syfte att fastställa en identitet får inte överskrida tolv timmar.

Den tyska polislagstiftningen innehåller en ingående reglering av de fall då polisen har befogenhet att fastställa en persons identitet och vilka åtgärder som därvid får vidtas. En identitetsfastställelse kan företas i närmare angivna fall, bl.a. i syfte att förhindra allvarligare brott, avvärja fara för liv, hälsa eller egendom eller bistå annan myndighet med handräckning.

[1] Avvisning innefattar att polisen, till avvärjande av en fara för någon annans liv, hälsa eller frihet, tillfälligt avvisar en person från en plats eller förbjuder honom att beträda en viss plats.

6 Polislagstiftningens förhållande till Sveriges konventionsåtaganden

Kapitlet inleds med vissa allmänna överväganden som ligger till grund för den därpå följande analysen av den svenska polislagstiftningens förhållande till Sveriges konventionsåtaganden. Som ett resultat av analysen föreslår utredningen vissa förändringar, framför allt beträffande polisens befogenheter att företa frihetsberövanden. Utredningen föreslår således att bestämmelsen om tillfälligt omhändertagande i 13 § polislagen tas bort, att avlägsnandebegreppet som en följd därav utvidgas och att möjligheten att häkta utvidgas såvitt avser vissa mindre allvarliga brott av ordningsstörande karaktär. Utredningen redogör vidare för reglerna om frihetsberövande av unga och föreslår att 12 § polislagen och 16 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ändras på ett sådant sätt att de fortsättningsvis inte skall kunna ge stöd för att ta barn i förvar i arrest. För att tillfälliga omhändertaganden enligt 14 § polislagen inte skall stå i strid med Europakonventionen föreslår utredningen vidare en uttrycklig bestämmelse om att den som enligt gällande regler kan omhändertas för identifiering också är skyldig att lämna uppgift om sin identitet. Utredningen föreslår vidare vissa regler i rättegångsbalken, polislagen och LOB om förutsättningarna för att polisen skall få ta en person i förvar i arrest. Ytterligare ett av konventionshänsyn föranlett förslag utgörs av en bestämmelse om befogenhet för polisen att under vissa förhållanden häva ett beslut om gripande. Slutligen föreslår utredningen en regel om polisens skyldighet att underrätta den som har gripits om skälen för frihetsberövandet samt en bestämmelse om polisens befogenhet att förhöra den som avlägsnas.

6.1 Allmänna överväganden

6.1.1 Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera den svenska polislagstiftningens förhållande till de internationella konventionerna angående mänskliga rättigheter. Den tidigare genomgången av de olika konventionerna visar att Europakonventionen innehåller de mest detalje-

rade bestämmelserna, särskilt ifråga om skyddet mot frihetsberövanden. Den är förenad med det mest utvecklade kontrollsystemet och har till följd därav gett upphov till mer vägledande praxis än någon annan konvention, vilket inte minst är viktigt för tolkningen av dess innehåll. Europakonventionen är av dessa skäl den av de internationella konventionerna som har störst intresse för analysen. Följande redogörelse avser därför också så gott som uteslutande de svenska reglernas förhållande till Europakonventionen.

Det har tidigare ansetts att svensk rätt generellt överensstämmer med bestämmelserna i Europakonventionen. Denna uppfattning har emellertid alltmer fått ge vika för uppfattningen att Sverige, lika lite som något annat land, kan göra anspråk på att till fullo uppfylla alla de krav som konventionen ställer. Det beror bl.a. på att konventionen får konsekvenser på så många områden att det kan vara svårt att förutse alla problem. Reglerna är också så allmänt utformade att de kan tolkas på flera olika sätt. Det är därför först när kommissionen eller Europadomstolen har prövat en fråga som konventionens verkliga innehåll i det avseendet kan sägas vara klarlagt. De kontrollerande organen, och då i synnerhet domstolen, är därför av avgörande betydelse för tolkningen av konventionen och för frågan om den svenska lagstiftningens förenlighet med innehållet i konventionen.

De svenska bestämmelserna om polisens befogenheter har emellertid inte varit föremål för Europadomstolens prövning. Utredningen har inte heller kunnat finna att domstolen har tagit ställning till motsvarande bestämmelser i något annat land. Jämförelsen med Europakonventionen har därför fått ske med hjälp av andra näraliggande fall från kommissionen och domstolen samt med hjälp av doktrinen.

Utredningens analys av den svenska polislagstiftningens förhållande till Europakonventionen kan sammanfattas med konstaterandet att de svenska bestämmelserna i mycket stor utsträckning motsvarar de krav som konventionen ställer. De bestämmelser, mot vilka det från konventionssynpunkt sett inte finns något att anmärka, tas inte upp till närmare behandling i den följande redogörelsen. Utredningen vill dock betona att det alltid finns en risk för att tillämpningen av de inhemska bestämmelserna kan vara sådan att en konflikt uppstår med innehållet i Europakonventionen. Med andra ord kan också en lagregel som till sin ordalydelse står i överensstämmelse med konventionen tillämpas på ett konventionsstridigt sätt. Sådana tillämpningsproblem berörs dock inte närmare här.

Utredningen har funnit att de svenska bestämmelserna om polisens befogenheter i vissa avseenden måste anpassas till Europakonventionen. Innan utredningen går in på vilka förändringar av reglerna som avses vill utredningen återigen framhålla den osäkerhet som råder till

dess att Europadomstolen eventuellt får anledning att ta ställning till de frågor som avses. Det är också viktigt att framhålla att en anpassning till konventionen, i motsats till vad man kanske skulle kunna tro, inte med nödvändighet medför att polisen får minskade möjligheter att ingripa. Det har att göra med en princip som Europadomstolen har slagit fast i fallet Deweer och som är av grundläggande betydelse för all tolkning och tillämpning av Europakonventionen (s. 29, § 53) :

> ...in the area of human rights he who can do more cannot necessarily do less. The Convention permits under certain conditions some very serious forms of treatment, such as the death penalty (Article 2 § 1, second sentence), whilst at the same time prohibiting others which by comparison can be regarded as rather mild, for example "unlawful"detention for a brief period (Article 5 § 1) or the expulsion of a national (Article 3 § 1 of Protocol No. 4). The fact that it is possible to inflict on a person one of the first-mentioned forms of treatment cannot authorise his being subjected to one of the second-mentioned, even if he agrees or acquiesces.

Principen kan också belysas med ett mindre drastiskt exempel än det Europadomstolen har tagit upp, nämligen frihetsberövande på grund av misstanke om brott. Visserligen tillåter konventionen att en person som är misstänkt för brott under vissa förutsättningar berövas friheten, men det är därmed inte givet att konventionen också godtar att den misstänkte berövas friheten på annan grund, t.ex. för att han har stört ordningen. Det kan visserligen tyckas vara mindre ingripande för den enskilde att bli frihetsberövad efter beslut av polisen och sedan få rapporteftergift än att bli föremål för ett straffrättsligt förfarande. Icke desto mindre krävs det att också den till synes lindrigare åtgärden har stöd i konventionens bestämmelser.

Det har ofta hävdats att "det ligger i sakens natur" att, om polisen enligt en viss bestämmelse har befogenhet att vidta en åtgärd, bestämmelsen också ger stöd för ytterligare åtgärder som är nära förknippade med det som regleras i bestämmelsen. Ett sådant resonemang är med hänsyn till Europadomstolens uttalande i fallet Deweer emellertid inte godtagbart. Den som enligt en bestämmelse i lag har befogenhet att företa en tämligen ingripande men konventionsenlig åtgärd kan inte alltid åberopa denna bestämmelse till stöd även för mindre ingripande åtgärder. Också den mindre ingripande åtgärden måste ha stöd i konventionens bestämmelser, vilket bl.a. innebär att den som regel måste ha uttryckligt lagstöd. Exempelvis kan polisen därför inte utan vidare åberopa en bestämmelse om frihetsberövande

som grund för att omhänderta föremål som den frihetsberövade har med sig.

Av resonemanget ovan följer att en anpassning till Europakonventionen kan leda till att polisen får fler lagreglerade möjligheter att företa åtgärder som inskränker de mänskliga fri- och rättigheterna. De ändringar som föreslås i detta betänkande innebär emellertid antingen att lagstöd införs för åtgärder som redan nu förekommer utan stöd av lag, att ytterligare lagstöd införs för att göra redan befintliga bestämmelser konventionsenliga eller att en viss typ av åtgärd ersätts av en annan typ. Utredningen vill därför redan nu framhålla att de föreslagna ändringarna enligt utredningens uppfattning varken kommer att leda till ytterligare inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter eller till någon beaktansvärd minskning av polisens befogenheter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

En bestämmelse om polisingripanden

Utredningen har i avsnitt 4.1. definierat begreppet polisingripande. Med ett sådant ingripande avses en åtgärd som syftar till ett konkret resultat, som riktar sig mot en eller flera bestämda personer och som medför synbara eller kännbara verkningar. Dessutom skall det vara fråga om en åtgärd som på något sätt kan förenas med tvång. En polisman som företar ett ingripande enligt denna definition torde därigenom inskränka en eller flera av de fri- och rättigheter som anges i Europakonventionen. Av det ovan förda resonemanget följer därmed att polisingripanden måste ha stöd i lag eller annan författning för att inte stå i strid med konventionen. Då en polisman överväger att vidta en åtgärd är han naturligtvis i princip skyldig att ta ställning till om åtgärden av hänsyn till Europakonventionen eller till regeringsformen kräver författningsstöd eller om den kan företas även utan uttryckligt stöd i författning. Det är emellertid lätt att inse att en polisman inte kan göra sådana överväganden i exempelvis en akut situation av oordning. Det vore därför av värde om polislagen innehöll en uttrycklig bestämmelse om vilka olika former av ingripanden som en polisman får företa under förutsättning att han har stöd för åtgärden i lag eller annan författning. Utredningen har kommit fram till att de ingripanden som inte bör få förekomma utan uttryckligt författningsstöd är sådana som kan betraktas som befallningar, frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten, husrannsakan och liknande åtgärder, kroppsvisitation och kroppsbesiktning, stoppande av fordon samt beslag och andra former av omhändertagande av egendom. Utredningen föreslår att det i polislagen införs en ny bestämmelse om att dessa olika former av ingripanden får företas endast under de

förutsättningar som anges i lag eller annan författning. Den närmare innebörden av de skilda begreppen kommer utredningen att senare återkomma till.

I 8 § polislagen ges vissa allmänna principer för polisingripanden. Det är bl.a. proportionalitetsprincipen och behovsprincipen som kommer till uttryck i bestämmelsen. Dessa principer bör naturligtvis tillämpas inte endast då polisen ingriper på det sätt som anges i den ovan föreslagna bestämmelsen i polislagen, utan vid alla olika former av polisiära åtgärder. Utredningen föreslår därför att 8 § ändras så att det uttryckligen framgår att den avser samtliga fall då en polisman vidtar en åtgärd eller handlar på något annat sätt.

6.1.2 Gränsdragningen mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten

De allra flesta polisingripanden inskränker människors rörelsefrihet i större eller mindre utsträckning. I vissa fall är inskränkningarna så betydande att ingripandena måste betraktas som frihetsberövanden i Europakonventionens mening. Som utredningen tidigare har redogjort för tillåter inte Europakonventionen att frihetsberövanden företas annat än under de förutsättningar som anges i artikel 5:1. Ett frihetsberövande som inte kan stödjas på denna artikel strider således ovillkorligen mot konventionen. Däremot kan andra inskränkningar i rörelsefriheten företas med stöd av artikel 2:3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Möjligheterna att göra sådana inskränkningar är mycket större än vad som gäller för frihetsberövanden. För att man skall kunna bedöma om de typer av polisingripanden som inskränker rörelsefriheten är förenliga med Europakonventionen eller inte, är det därför nödvändigt att först avgöra om ingripandena utgör frihetsberövanden i konventionens mening eller om de bara inskränker rörelsefriheten i mindre mån.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 3.3.1 har Europadomstolen i några fall berört frågan om skillnaden mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten. Domstolen har särskilt framhållit att det är fråga om en gradskillnad snarare än en artskillnad och att bedömningen får göras med utgångspunkt från den konkreta situationen. Bland de omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen har Europadomstolen nämnt *karaktären*, *varaktigheten* och *resultatet* av åtgärden samt *sättet* på vilket åtgärden verkställs (fallen Guzzardi samt Engel m.fl.).

Även om Europadomstolen har varit försiktig med att uttala sig i generella termer, anser utredningen att det är möjligt att slå fast vissa

5 13-0645

principer som kan tjäna som vägledning vid bedömningen av vilken karaktär ett ingripande har.

För det första bör ett ingripande som leder till att någon *tas i förvar* i polisarrest eller på annat sätt hålls inspärrad i ett begränsat utrymme, oavsett övriga omständigheter, anses utgöra ett frihetsberövande. Denna slutsats har enligt utredningens mening stöd i Europadomstolens dom i fallet Engel m.fl., där domstolen fann att de åtgärder som innebar att klagandena låstes in var att betrakta som frihetsberövanden. (Klagandena var militärer. Detta kan visserligen ha påverkat utgången, men enligt utredningens mening bara på så sätt att Europadomstolen annars skulle ha gjort en strängare bedömning av de övriga åtgärder som nu inte befanns utgöra frihetsberövanden.)

Vad gäller betydelsen av *varaktigheten* kan det hävdas att karaktären av frihetsberövande ökar ju längre en åtgärd pågår. Att en kortare stund tvinga någon att stanna på en plats utgör sannolikt inte mer än en mindre inskränkning i rörelsefriheten. Ju längre den mot vilken ingripandet riktar sig är tvungen att stanna kvar, desto mer kommer ingripandet att närma sig ett frihetsberövande. Utredningen anser emellertid att det knappast kan hävdas att utsträckningen i tiden ensamt är avgörande för frågan om ett ingripande utgör ett frihetsberövande eller ej. Dessutom måste man ta hänsyn till vilket slags åtgärd det är fråga om, mot vem den riktar sig och i vilket syfte den företas.

Om man med hjälp av bl.a. de omständigheter som anges ovan har kunnat fastställa att en åtgärd bör anses utgöra ett frihetsberövande, återstår frågan om när frihetsberövandet tar sin början. Att ett gripande utgör ett frihetsberövande torde vara ställt utom allt tvivel eftersom den som är gripen kan tas i förvar, men frågan om när frihetsberövandet börjar är därmed inte besvarad. Börjar det redan när den gripne sätts in i polisbilen för att köras till polisstationen eller först när han förs in i arresten? För att kunna svara på frågan bör man enligt utredningens mening göra en helhetsbedömning och se på polisens olika åtgärder i belysning av det slutliga syftet. Att ta med någon till polisstationen behöver inte vara ett frihetsberövande i sig. Det måste dock betraktas som en del av ett frihetsberövande om det ingår som ett led i ett ingripande som slutligt syftar till en åtgärd som definitionsmässigt utgör ett frihetsberövande. Utredningen anser därför att frihetsberövandet i det här fallet börjar redan när polismannen på platsen beslutar att gripa den misstänkte. Transporten in till polisstationen är en del av frihetsberövandet, vilket inte upphör förrän den gripne friges. Enligt utredningens uppfattning saknar det betydelse för bedömningen om den gripne faktiskt blir inlåst i arresten eller inte. Det avgörande är i stället att han formellt sett kan tas i förvar.

Ett annat vanligt ingripande är medtagande eller hämtning till förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken. Naturligtvis innebär ett sådant ingripande en inskränkning i rörelsefriheten, i synnerhet som den som skall förhöras är skyldig att stanna kvar under några timmar. Polisen har emellertid inte befogenhet att med tvång hålla kvar den som skall förhöras och än mindre ta honom i förvar. Medtagande och hämtning till förhör bör enligt utredningens mening därför inte betraktas som frihetsberövanden. Därmed bör inte heller transporten till polisstationen anses utgöra ett led i ett frihetsberövande.

Polisingripanden som syftar till att föra ett barn hem till sina föräldrar innefattar enligt utredningens uppfattning inte heller sådana inskränkningar i rörelsefriheten att de bör betraktas som frihetsberövanden (jfr fallet Nielsen, kommenterat i avsnitt 3.3.1). Detsamma torde gälla även om polisen överlämnar barnet till en socialtjänsteman eller till en vårdinstitution. Om barnet förs direkt till den som skall ta över ansvaret eller först till polisstationen saknar enligt utredningen betydelse för bedömningen, under förutsättning att fortlöpande åtgärder vidtas för att barnet skall kunna överlämnas. Sådana åtgärder kan exempelvis vara att identifiera barnet eller att ta kontakt med föräldrarna och invänta deras ankomst till polisstationen. Att barnet under tiden får vänta på polisstationen gör i och för sig inte att åtgärden blir att betrakta som ett frihetsberövande, men ju längre barnet får vänta desto mer får åtgärden en sådan karaktär.

Som utredningen tidigare har poängterat måste varje ingripande ses i sitt sammanhang för att man skall kunna avgöra om det utgör ett frihetsberövande eller ej. Syftet med en åtgärd kan därför inte ensamt vara avgörande. Även om avlägsnande som regel inte kan anses innefatta frihetsberövande skulle bedömningen kunna bli en annan om det exempelvis är fråga om att hålla någon inlåst i en polisbil under en mycket lång transport.

I detta betänkande kommer begreppet frihetsberövande fortsättningsvis att användas endast för sådana ingripanden som enligt utredningens uppfattning utgör frihetsberövanden i Europakonventionens mening. Dessa ingripanden förekommer under flera olika beteckningar i svensk rätt som t.ex. gripande, anhållande och häktning. Utredningen har övervägt möjligheten att skapa ett nytt, enhetligt begrepp för dessa ingripanden, vilket tydligt skulle visa att det är fråga om frihetsberövanden. Eftersom ingripandena skiljer sig åt på så många andra sätt har utredningen emellertid funnit att det inte är lämpligt. Av samma skäl har utredningen avstått från att föreslå en samlande beteckning för de ingripanden som innefattar andra inskränkningar i rörelsefriheten än frihetsberövanden. Däremot bör ett och samma begrepp inte användas både för frihetsberövanden och för andra ingripanden.

Begreppet omhändertagande bör därför reserveras för sådana ingripanden som innefattar frihetsberövande i konventionens mening, medan termen avlägsnande endast bör användas för andra inskränkningar i rörelsefriheten än de som innefattar frihetsberövande.

6.1.3 Tolkningen av artikel 5:1:c i Europakonventionen

Av de bestämmelser i Europakonventionen som är av betydelse för utredningen är det framför allt artikel 5:1:c som vållar tolkningssvårigheter. Samtidigt har artikeln vid jämförelsen med de svenska reglerna visat sig vara en av de viktigaste. Innan utredningen går in på frågan om reglerna om frihetsberövanden motsvarar konventionens krav vill utredningen därför redogöra för sin syn på hur artikel 5:1:c bör tolkas.

Grundläggande för tolkningen av bestämmelsen är att alla frihetsberövanden är *undantag* från principen om rätten till personlig frihet. Europadomstolen har i fallet Stögmüller t.o.m. karaktäriserat ett beslut om häktning som (s. 40, § 4):

> this serious departure from the rules of the respect for individual liberty and of the presumption of innocence which is involved in every detention without a conviction.

Uppräkningen av tillåtna frihetsberövanden i artikel 5:1 är enligt Europadomstolen således avsedd att vara uttömmande. Av samma skäl måste artikeln också tolkas restriktivt (se bl.a. fallen Guzzardi och Ciulla).

Svårigheten med artikel 5:1:c är framför allt att bestämmelsen är utformad så att den synes ologisk om den tolkas efter sin ordalydelse. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.3.2 är tolkningsfrågan också föremål för diskussion i doktrinen. Av Europadomstolens dom i fallet Lawless framgår emellertid otvetydigt att varje sådant frihetsberövande som avses i artikel 5:1:c måste syfta till att ställa den frihetsberövade inför domstol. Dessutom krävs det enligt vad Europadomstolen har anfört i fallet Ciulla att det skall vara fråga om ett straffprocessuellt förfarande. Europadomstolen har däremot inte tagit ställning till om det alltid krävs skälig misstanke om brott eller om det är tillräckligt att någon av de andra grunderna i artikel 5:1:c kan åberopas och hur det i så fall låter sig förenas med kravet på att den frihetsberövade skall ställas inför domstol. Oavsett hur det förhåller sig med detta kan man enligt utredningens mening inte bortse från Europadomstolens krav på att frihetsberövandet skall syfta till att ställa den frihets-

berövade inför domstol inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande.

För att ett frihetsberövande skall vara konventionsenligt fordras vidare att misstanken om brott kvarstår under hela den tid frihetsberövandet varar (fallet Stögmüller). Så snart det inte längre föreligger någon skälig misstanke om brott skall den frihetsberövade således friges. Eftersom Europakonventionen kräver att varje frihetsberövande skall stå i överensstämmelse med den nationella lagen måste dessutom övriga förutsättningar för frihetsberövande enligt den nationella lagen vara uppfyllda. t.ex. fara för fortsatt brottslighet. Om det brister i dessa förutsättningar skall den frihetsberövade också omedelbart friges. Frigivningen får inte försenas av exempelvis administrativa åtgärder.

6.2 Ingripanden enligt 13 § polislagen

Utredningen har funnit att bestämmelsen om tillfälligt omhändertagande i 13 § andra stycket polislagen inte är förenlig med Europakonventionen och föreslår därför att den avskaffas. För att polisens befogenheter att ingripa inte skall minskas som en följd av detta föreslår utredningen att begreppet avlägsnande utvidgas kraftigt. Även om det i många fall kan vara tillräckligt att polisen ingriper med stöd av en utvidgad bestämmelse om avlägsnande finns det ändå fall då ett frihetsberövande är nödvändigt, dvs. då polisen behöver ha befogenhet att ta en person i förvar i arrest. Utredningen anser att en utökad befogenhet att företa frihetsberövanden bör infogas i det straffprocessuella systemet och föreslår därför en ny bestämmelse i rättegångsbalken om häktning för vissa brott som har typiskt ordningsstörande karaktär, oavsett vilken påföljd som kan följa på brottet. Bestämmelsen gör det möjligt att gripa och anhålla också den som kan misstänkas för något av dessa brott.

6.2.1 Konventionsenligheten av 13 § polislagen

Frågan om var gränsen går mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten ställs på sin spets vid bedömningen av om bestämmelsen i 13 § polislagen är konventionsenlig eller ej. Även om det kan vara svårt att ge ett generellt svar på den frågan anser utredningen att *avlägsnanden* enligt 13 § polislagen normalt inte kan bedömas som frihetsberövanden utan som mindre ingripande

inskränkningar i rörelsefriheten. Utredningen vill dock framhålla att ett avlägsnande under exceptionella omständigheter kan komma att betraktas som ett frihetsberövande. Under förutsättning att avlägsnandet inte skall ses som ett frihetsberövande kan emellertid bestämmelsen i 13 § polislagen i denna del godtas med hänsyn till artikel 2:3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen (se bilaga 2:3).

Konventionsenligheten av *omhändertaganden* enligt 13 § polislagen är däremot svårare att bedöma. Vad som starkt talar för att sådana omhändertaganden bör betraktas som frihetsberövanden i konventionens mening är framför allt att den omhändertagne kan tas i förvar. Dessutom har omhändertagandet inget annat syfte än att den omhändertagne skall tas i förvar till dess att det inte längre finns någon akut fara för att han skall störa ordningen eller göra sig skyldig till brott. Vad som skulle kunna tala för en annan slutsats är att ett omhändertagande enligt 13 § polislagen har så kort varaktighet. De fall som Europadomstolen har behandlat har gällt frihetsberövanden under mycket längre tid än de sex timmar det maximalt kan bli fråga om i det här fallet, och berättigar enligt utredningens mening inte till några slutsatser om hur Europadomstolen skulle ställa sig till kortvariga frihetsberövanden. Den omständigheten att det är fråga om förhållandevis kort tid torde dock, särskilt mot bakgrund av domstolens uttalande i fallet Engel m.fl., inte kunna uppväga de omständigheter som ger omhändertagandet karaktär av frihetsberövande. Enligt utredningens mening skulle konventionsorganen vid en prövning därför komma att bedöma omhändertaganden enligt 13 § polislagen som frihetsberövanden i konventionens mening. För att sådana omhändertaganden skall vara konventionsenliga fordras därför att de överensstämmer med något av de sex fall som räknas upp i artikel 5:1 i Europakonventionen.

Det kan inledningsvis konstateras att *omhändertaganden i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen* inte är förenliga med artikel 5:1:c, eftersom sådana omhändertaganden helt saknar samband med ett straffprocessuellt förfarande. Den artikel man i stället möjligen skulle kunna stödja sig på är den senare delen av 5:1:b, som tillåter att någon berövas friheten i ändamål att uppnå fullgörandet av en i lag föreskriven skyldighet. Europadomstolens praxis visar emellertid att artikel 5:1:b inte kan åberopas annat än om det är fråga om en konkret och specifik skyldighet som någon har underlåtit att fullgöra. Omhändertagandet får inte heller utgöra en förtäckt straffåtgärd i efterhand, utan det skall verkligen syfta till att framtvinga uppfyllandet av en förpliktelse (fallen Engel m.fl., Guzzardi samt Ciulla). I fallet Engel m.fl. (§ 69) anförde Europadomstolen också att en alltför vid tolkning av artikel 5:1:b skulle kunna äventyra rättssäkerheten,

eftersom man i så fall bl.a. skulle kunna rättfärdiga administrativa beslut om frihetsberövanden i syfte att tvinga medborgarna att fullgöra den allmänna skyldigheten att vara laglydig. Följaktligen har Europadomstolen inte godtagit frihetsberövanden som bara har syftat till att hindra den frihetsberövade från att begå brott i allmänhet (fallet Guzzardi). Mot denna bakgrund anser utredningen det uppenbart att inte heller artikel 5:1:b kan åberopas till stöd för frihetsberövande i syfte enbart att upprätthålla allmän ordning. Eftersom inte heller någon annan punkt i artikel 5:1 är tillämplig måste slutsatsen bli att sådana frihetsberövanden är konventionsstridiga. Möjligheten att tillfälligt omhänderta den som stör eller hotar att störa den allmänna ordningen bör därför avskaffas.

Utredningen kommer därefter till frågan om konventionsenligheten av *omhändertaganden i syfte att avvärja straffbelagd handling*. Den artikel som ligger närmast till hands att åberopa är 5:1:c. Syftet med ett omhändertagande enligt 13 § polislagen är dock inte att ställa den frihetsberövade inför domstol vilket, enligt vad Europadomstolen har uttalat, fordras för att artikel 5:1:c skall vara tillämplig. De andra punkterna i artikel 5:1 täcker inte heller sådana frihetsberövanden som det här är fråga om. Omhändertaganden i syfte att avvärja straffbelagd handling skulle därmed strida mot konventionen.

Man skulle emellertid kunna tänka sig att Europadomstolen skulle vara försiktig med att underkänna 13 § polislagen med hänsyn till det samhälleliga intresset av att polisen har tillräckliga möjligheter att avstyra bråk och att tillfälligt ta hand om den som stör ordningen. Detta gäller särskilt som det finns liknande bestämmelser i andra länder som har ratificerat Europakonventionen. Utredningen anser det emellertid uteslutet att Europadomstolen skulle acceptera ett frihetsberövande som inte passar in i artikel 5:1. Den enda möjligheten är i så fall att göra gällande att omhändertaganden enligt 13 § polislagen inte utgör frihetsberövanden, framför allt på grund av den korta tid de maximalt kan vidmakthållas. Det får emellertid anses osannolikt att Europadomstolen på det sättet skulle kunna bortse från att de omhändertagna kan tas i förvar i arrest. Som utredningen tidigare har redogjort för torde detta ensamt vara nog för att ett ingripande skall komma att betraktas som ett frihetsberövande.

Trots den osäkerhet som råder med hänsyn till att Europadomstolen inte har prövat något kortvarigt frihetsberövande och trots att andra länder inte tycks ha anpassat sin lagstiftning till Europakonventionen i större utsträckning än vad Sverige har gjort, har utredningen därför kommit till slutsatsen att inte heller bestämmelsen om tillfälligt omhändertagande i syfte att avvärja brott bör behållas.

6.2.2 Andra möjligheter att ingripa

Utredningen anser således att polisens befogenheter enligt 13 § polislagen att omhänderta någon i syfte att upprätthålla allmän ordning eller avvärja straffbelagd handling inte kan behållas i nuvarande form. Frågan är om befogenheten att företa sådana ingripanden behöver ersättas med någon annan befogenhet. För att kunna ta ställning till det måste man först avgöra vilka alternativ polisen redan enligt gällande rätt har till sitt förfogande. Utredningen lämnar därför en redogörelse för i vilka situationer tillfälliga omhändertaganden förekommer och i vilken utsträckning polisen i sådana fall kan ingripa med stöd av bestämmelsen om avlägsnande i 13 § polislagen eller med stöd av reglerna i rättegångsbalken. Avvisande behandlas dock inte här utan tas upp i avsnitt 7 om befallningsrätten.

I vilka situationer förekommer tillfälliga omhändertaganden?

Av statistik från Rikspolisstyrelsen framgår att 10 571 personer omhändertogs enligt 13 § polislagen år 1991. Av dessa omhändertogs 3 985 i Stockholm. För år 1990 saknas uppgift om antalet omhändertaganden i Stockholm, men siffran för riket i övrigt var 6 276. Statistiken utvisar inte hur länge omhändertagandena varade och inte heller hur många av de omhändertagna som togs i förvar i arrest. För att få mer information har utredningen därför gått igenom omhändertagandebladen för de senaste åren i några polisdistrikt. Utredningen har därigenom försökt att få en bild av i vilka situationer omhändertaganden förekommer och vilken rättslig grund som åberopas: upprätthållande av allmän ordning eller avvärjande av straffbelagd handling.

Utredningen har efter genomgången av omhändertagandebladen kunnat konstatera att det ofta inte går att dra några säkra slutsatser om grunden för omhändertagandena. Det är inte ovanligt att det som anledning till omhändertagandet redovisas att den omhändertagne har stört allmän ordning, utan att det anges vilka konkreta omständigheter som legat till grund för polismannens bedömning. I många fall tycks den omhändertagne dock ha begått brott, t.ex. olaga hot, ofredande eller ringa misshandel, vilket dock inte har anmälts eller rapporterats. Det framgår emellertid inte alltid så tydligt att det skulle vara meningsfullt att försöka ta reda på hur många fall det är frågan om. Omhändertagandebladen utvisar dock otvetydigt att det är ganska vanligt med ingripanden som föranleds av ofredande eller hemfridsbrott. I många av dessa fall är målsäganden en kvinna som trakasseras

av sin före detta äkta man eller sambo, men som väljer att inte anmäla brottet. Den enda reaktionen blir under sådana förhållanden att gärningsmannen tas i förvar under några timmar med stöd av 13 § polislagen.

Eftersom det i många fall inte går att säga säkert vilka faktiska omständigheter som legat till grund för omhändertagandena, går det inte heller att med säkerhet utreda vilka förhållanden som har legat till grund för beslutet att ta den omhändertagne i förvar. Såvitt framgår av omhändertagandebladen tycks det dock vara mindre vanligt med förvaring i arrest i de fall då den omhändertagne bara har varit allmänt störande utan att ha gjort sig skyldig till något brott. Över huvud taget är det långt ifrån alla omhändertagna som tas i förvar i arrest. Av 200 omhändertagandeblad från 1992 i polisområde 1 vid polismyndigheten i Stockholm framgår att 90 personer togs i förvar i arrest. Av dessa 90 omhändertaganden hade 78 rubricerats om av vakthavande befäl till omhändertagande enligt LOB. 12 personer togs således i förvar med stöd av polislagen. Omhändertagandebladen visar att de som inte togs i förvar i de flesta fall frigavs på polisstationen en kort stund efter det att de hade införts dit. Det var i dessa fall fråga om personer som hade stört den allmänna ordningen, men som hade lugnat ned sig när de väl fördes in på polisstationen. Eftersom det under sådana förhållanden inte fanns anledning att hålla kvar de omhändertagna frigavs de tämligen omgående efter det föreskrivna förhöret. Flera omhändertagna som inte togs i förvar i arrest frigavs direkt på platsen för omhändertagandet. I andra fall frigav polisen den omhändertagne vid hans bostad eller vid en tunnelbanestation för att han skulle kunna åka hem. Sammantaget anser utredningen att man av detta kan dra slutsatsen att det enligt polisens mening långt ifrån alltid finns behov av att hålla kvar den omhändertagne, än mindre att ta honom i förvar. Många gånger tycks syftet med omhändertagandet kunna uppnås redan genom att den omhändertagne tas med till polisstationen.

Avlägsnanden

13 § polislagen innehåller förutom bestämmelser om omhändertaganden också bestämmelser om avlägsnanden. Frågan är emellertid vilka åtgärder som ryms inom begreppet avlägsna. Svaret är långt ifrån självklart. Det har under utredningens arbete framkommit att det inom polisen förekommer tveksamhet om vilka befogenheter begreppet egentligen innefattar, vilket har fått till följd att man ofta väljer att ingripa med ett omhändertagande i stället för ett avlägsnande.

I förarbetena till 13 § polislagen definieras avlägsnande som en åtgärd varigenom någon förs bort från den plats där han befinner sig (prop. 1983/84:111 s. 33). Som ett exempel på ett mera ordinärt fall av avlägsnande nämnde justitieutskottet att någon avlägsnas ut ur en lokal där han har stört ordningen eller från ett visst område, t.ex. ett nöjesfält eller en idrottsplats. Däremot ansåg justitieutskottet att ett ingripande inte kan betraktas som ett avlägsnande om det innebär att en person körs hem till sin bostad (JuU 1983/84:27 s. 32 f.).

Utredningen vill för sin del betona att utgångspunkten för en definition av begreppet avlägsnande bör vara att begreppet förbehålls sådana åtgärder som ur konventionssynpunkt visserligen betraktas som inskränkningar i rörelsefriheten, men inte som frihetsberövanden. Som utredningen tidigare har framhållit kan det dock vara svårt att dra gränsen mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten. Även en förflyttning en ganska lång sträcka bör emellertid som regel kunna betraktas som ett avlägsnande. Frågan om vart polisen för den som skall avlägsnas torde normalt inte heller vara avgörande för om ingripandet skall anses utgöra ett frihetsberövande eller ej. Ett avlägsnande behöver inte innebära att någon bara förs runt kvarteret eller några gator längre bort. Det kan också vara frågan om att köra någon hem, till ett sjukhus, till socialkontoret eller till någon annan plats. Ingenting bör heller hindra att den som skall avlägsnas förs till polisstationen om det anses lämpligt. Det bör dock uppmärksammas att ett sådant avlägsnande inte innefattar befogenhet att hålla personen i fråga kvar på polisstationen, lika lite som polisen kan hålla honom kvar på någon annan plats dit han avlägsnas. Detta resonemang gäller dock inte alltid ingripanden som riktar sig mot underåriga. Europakonventionen torde nämligen inte hindra att polisen håller kvar ett barn en kortare stund, t.ex. på polisstationen, i syfte att kunna överlämna barnet till sina föräldrar eller till någon annan vårdnadshavare. En sådan åtgärd vidtas till skydd för den underårige och skulle knappast komma att betraktas som ett frihetsberövande (jfr fallet Nielsen). Enligt utredningens mening kan åtgärden företas inom ramen för avlägsnandet och någon uttrycklig föreskrift behövs därför inte. Frågan om hur lång tid den unge bör kunna hållas kvar får avgöras från fall till fall med hänsyn till vad som är bäst för honom. Det kan emellertid aldrig bli frågan om att ta den unge i förvar.

Utredningens definition av avlägsnande innebär en betydande utvidgning jämfört med vad som anses gälla nu, vilket bl.a. får till följd att många av de ingripanden som idag rubriceras som omhändertaganden enligt 13 § polislagen täcks av ett utvidgat avlägsnandebegrepp. För att betona den nya innebörden av begreppet anser utredningen att avlägsnande bör definieras i polislagen. En sådan

definition kan även, genom att undanröja den osäkerhet om begreppets innebörd som för närvarande råder, medverka till att avlägsnande i framtiden används i större utsträckning än vad som nu är fallet. Utredningen föreslår därför att avlägsnande i en ny bestämmelse definieras som en sådan inskränkning i rörelsefriheten som innefattar att en polisman för någon bort från en plats till hans bostad, till en polisstation eller till någon annan plats.

Ingripanden enligt rättegångsbalken

I de situationer då 13 § polislagen tillämpas har polisen ofta möjlighet att ingripa med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser. De brott som förekommer i sådana situationer är bl.a. förargelseväckande beteende, ofredande, ringa misshandel, åverkan, skadegörelse, hemfridsbrott, olaga intrång, ohörsamhet mot ordningsmakten och brott mot ordningslagstiftningen. Om en polisman konstaterar att ett sådant brott har begåtts är han i princip skyldig att rapportera det, även om brottet inte är allvarligare än att påföljden normalt skulle stanna vid böter. Under vissa förhållanden får polismannen dock lämna rapporteftergift.

Om rapporteftergift inte lämnas kan polismannen med stöd av 23 kap. 3 § rättegångsbalken omedelbart hålla förhör eller vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet. Förhöret kan hållas på platsen om det anses lämpligt[1]. Om det inte skulle vara praktiskt att göra det och det inte heller anses lämpligt att vänta med förhöret till ett senare tillfälle, kan den misstänkte enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken tas med för förhör.

Polisen kan slutligen också med stöd av bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken frihetsberöva den som är misstänkt för brott. Befogenheten att gripa en misstänkt är emellertid i princip avhängig av möjligheten att anhålla och häkta den misstänkte. Saknas häktningsskäl får den misstänkte således inte gripas. För häktning krävs normalt att någon är på sannolika skäl misstänkt för brott för vilket är stadgat fängelse i minst ett år. Häktning får dock inte ske om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter. Därmed utesluts de flesta av de brott som kan antas förekomma i de situationer då 13 §

[1] Åklagarutredningen har i betänkandet Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61) föreslagit att polisen bör ha generell befogenhet att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder innan förundersökning har hunnit inledas. Befogenheten bör förstärkas med skyldighet för polisen att vidta de åtgärder som är möjliga (anförda bet. del A s. 33, 51 och 372 f.).

polislagen tillämpas. Om den misstänkte är okänd och vägrar att uppge namn och adress eller om han saknar hemvist inom riket får häktning dock ske oberoende av brottets beskaffenhet. Det är således endast i dessa fall det för närvarande är möjligt att gripa den som gör sig skyldig till ett mindre allvarligt brott.

6.2.3 Överväganden angående ytterligare befogenheter

Enligt utredningens uppfattning har polisen i allmänhet goda förutsättningar att lösa de mera vardagsbetonade ordningsproblemen genom att försöka tala till rätta den som bråkar eller står i begrepp att begå brott. Som regel torde det inte finnas behov av att ingripa med tvångsmedel. Skulle anvisningar och tillsägelser emellertid inte vara tillräckliga kan polisen utnyttja sin befogenhet att avlägsna den som stör ordningen från platsen. Med utredningens definition av begreppet avlägsna innebär det att polisen kan ta med vederbörande till polisstationen och, om det behövs, hålla förhör med honom. Avlägsnanden torde därför i ganska betydande utsträckning kunna ersätta omhändertaganden enligt 13 § polislagen. I vissa situationer behöver polisen dock otvivelaktigt ha befogenhet att också hålla kvar den som har stört ordningen eller som har gjort sig skyldig till brott och, som en sista utväg, också ta honom i förvar i arrest. Även om vederbörande skulle ha gjort sig skyldig till brott kan de straffprocessuella tvångsmedlen sällan användas i dessa situationer, eftersom det som regel är fråga om tämligen lindriga brott. Polisen behöver därför utökade befogenheter att företa frihetsberövanden i de fall då 13 § andra stycket polislagen skulle ha tillämpats.

Möjligheten att gripa, anhålla och häkta bör utvidgas

En utökad befogenhet att företa frihetsberövanden bör enligt utredningens uppfattning infogas i det straffprocessuella systemet, eftersom Europakonventionen godtar sådana frihetsberövanden som grundar sig på misstanke om brott och som syftar till att ställa den misstänkte inför domstol inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande. Det skulle ha den fördelen att möjligheterna till domstolskontroll skulle öka, vilket överensstämmer med grundtanken bakom Europakonventionens krav att alla frihetsberövanden, förutom de mycket kortvariga, skall kunna komma under domstolsprövning. I tysk rätt har man löst det så att den som har berövats friheten på grund av ordningsstörande beteende skall ställas inför domare om han inte friges

inom mycket kort tid. Domarens prövning avser dock bara frågan om lagligheten av frihetsberövandet. Det är alltså inte ett straffprocessuellt förfarande där det prövas huruvida den frihetsberövade har gjort sig skyldig till brott eller ej. Frihetsberövandet syftar inte heller till att ett sådant förfarande senare skall komma till stånd. Enligt utredningens uppfattning kan det därför ifrågasättas om det tyska förfarandet har täckning i artikel 5:1:c, även om man på visst sätt har åstadkommit en judiciell prövning.

Ett alternativ till den tyska modellen är att kriminalisera sådana beteenden som stör den allmänna ordningen. En regel om straffansvar för störande av allmän ordning skulle emellertid bli mycket allmänt hållen. Den skulle därigenom riskera att komma i strid med de allmänna straffrättsliga principerna genom att ge utrymme för alltför många olika tolkningar. Dessutom skulle det knappast kunna bli fråga om att förena ett sådant brott med annan påföljd än böter, varför de nuvarande reglerna om gripande ändå inte skulle bli tillämpliga. Att kriminalisera ordningsstörande beteenden skulle också gå emot det allmänna strävandet att avkriminalisera förseelser med mycket ringa straffvärde (jfr Åklagarutredningens betänkande Ett reformerat åklagarväsende, SOU 1992:61, Del A, s. 101 f.). Utredningen anser därför att det är olämpligt att straffbelägga störande av allmän ordning.

I England finns ingen egentlig motsvarighet till de svenska bestämmelserna om tillfälliga omhändertaganden. I stället förutsätts polisens frihetsberövanden som regel ha sin grund i misstanke om brott. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.2 innebär emellertid bestämmelserna om ''breach of the peace'' att polisen kan ''arrestera'' en person redan om det finns anledning att befara att han genom ett angrepp eller en allvarlig störning kommer att kränka person eller egendom. En polisman får också ''arrestera'' den som hindrar honom i tjänsteutövningen under förhållanden som kan väntas leda till ''breach of the peace''. Även om en person enligt bestämmelserna om ''breach of the peace'' således kan ''arresteras'' redan innan han faktiskt har begått något brott, torde dock ''detention'', dvs. förvarstagande i arrest eller häkte, komma ifråga endast vid misstanke om brott.

Den engelska modellen för frihetsberövanden bygger således på misstanke om brott och leder också till lagföring för brott. Även om utredningen inte anser att den engelska modellen är lämplig att ta efter i sin helhet finns det ändå skäl att överväga om inte fler brott än för närvarande borde kunna föranleda frihetsberövande i straffprocessuell ordning. Detta är också enligt utredningens uppfattning det lämpligaste sättet att konventionsenligt öka polisens befogenheter att företa sådana

frihetsberövanden i de situationer då 13 § polislagen annars brukar tillämpas. Möjligheterna att gripa den som kan misstänkas för sådana mindre allvarliga brott som brukar förekomma i dessa situationer bör därför utökas. Den utökade befogenheten bör liksom för närvarande vara kopplad till förutsättningarna för häktning och anhållande, vilket innebär att den som grips som misstänkt för ett mindre allvarligt brott också skall kunna anhållas och häktas. På det sättet gör man det möjligt för den frihetsberövade att få lagligheten av polisens ingripande prövat av domstol, vilket enligt utredningens uppfattning är av väsentlig betydelse av hänsyn både till Europakonventionen och till det allmänna rättssäkerhetsintresset. Utredningen anser därför att möjligheterna att häkta den som kan misstänkas för brott i viss mån bör utvidgas för fall som nu inte omfattas av 24 kap. 1 § rättegångsbalken.

Vilka brott bör kunna föranleda häktning utöver vad som nu gäller?

Som huvudregel krävs för häktning att fängelse i minst ett år är föreskrivet för det aktuella brottet och att det inte kan antas att den misstänkte bara kommer att dömas till böter. De brott som förekommer i sådana situationer då 13 § polislagen tillämpas är emellertid i många fall inte sanktionerade med mer än böter. I andra fall är häktning uteslutet därför att påföljden i det speciella fallet kan antas bli böter. För att en misstänkt skall kunna häktas i en sådan situation skulle man kunna tänka sig att avskaffa kravet på att visst straff kan följa på brottet eller i vart fall sänka kravet från ett års fängelse till sex månaders fängelse. Man skulle också kunna tänka sig att ta bort regeln om att häktning inte får ske om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter. Ytterligare ett alternativ är att i lagtexten räkna upp vissa brott som man anser bör kunna föranleda häktning i motsats till vad som gäller enligt nuvarande regler. För att kunna ta ställning till hur en utvidgad häktningsbestämmelse bör utformas är det emellertid nödvändigt att man först avgör i vilka situationer den bör kunna tillämpas.

De brott som enligt utredningens uppfattning bör kunna föranleda häktning utöver vad som gäller för närvarande är framför allt vissa brott mot liv och hälsa och mot frihet och frid samt vissa skadegörelsebrott och brott som enligt brottsbalkens bestämmelser riktar sig mot allmän ordning. Sådana brott, som t.ex. misshandel, olaga hot, ofredande och skadegörelse, har typiskt sett en ordningsstörande karaktär. De omhändertagandeblad som utredningen har granskat tyder också på att det oftast är dessa brott som förekommer i situationer då

polisen enligt gällande regler ingriper med stöd av 13 § polislagen. Ett vanligt exempel är att en berusad restauranggäst vägrar att på uppmaning lämna lokalen, vilket kan leda till både olaga hot och i vart fall ringa misshandel. Våld och hot i sådana sammanhang riktas ofta mot ordningsvakter och rubriceras därför som våld eller hot mot tjänsteman. Det kan också vara fråga om en berusad person som ofredar förbipasserande på gatan genom att knuffa dem eller rycka och slita i dem eller en grupp ungdomar som drar fram genom staden och åstadkommer skadegörelse genom att krossa rutor. En annan situation då polisen ofta synes ingripa med stöd av 13 § polislagen är då en berusad person tränger sig in i någons bostad eller vägrar att lämna den och därmed gör sig skyldig till hemfridsbrott eller till överträdelse av besöksförbud. Av omhändertagandebladen att döma förefaller det som om de som omhändertas som regel är berusade, även om det inte är så allvarligt att LOB skulle vara tillämplig. Situationen tycks ofta vara sådan att polisen på grund av den omhändertagnes berusning och aggressivitet inte kan avbryta den pågående brottsligheten på något annat sätt än genom ett frihetsberövande.

Mot bakgrund av detta resonemang anser utredningen att sådan *misshandel som bedöms som ringa* (3 kap. 5 §) och som bara föranleder böter, bör omfattas av en utvidgad häktningsmöjlighet.[2] Detsamma gäller *olaga hot* (4 kap. 5 §), *hemfridsbrott* och *olaga intrång* (4 kap. 6 §), även om brottet är så lindrigt att det kan antas att påföljden kommer att bli böter[3]. *Överträdelse av besöksförbud* föranleder normalt bara böter men bör ändå kunna leda till frihetsberövande. Också *ofredande* (4 kap. 7 §) och *skadegörelse* (12 kap. 1 §) bör kunna leda till häktning, trots att det inte är stadgat fängelse i ett år för brotten[4]. Vissa av de brott som enligt 16 kap. brottsbalken

[2] Från och med den 1 juli 1993 är maximistraffet för ringa misshandel fängelse i sex månader (SFS 1993:207). I prop. 1992/93:141 (s. 29) anförde departementschefen dock att fängelse är avsett att tillämpas endast undantagsvis.

[3] Från och med den 1 juli 1993 kommer brottet olaga hot att vara indelat i två grader (SFS 1993:207). För normalgraden kommer straffskalan att vara böter eller fängelse i högst ett år och för den grova graden fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Departementschefen anförde i propositionen (prop. 1992/93:141 s. 30 f.) att olaga hot i stor utsträckning endast föranleder böter och att det inte finns någon anledning att se strängare på mer lindriga fall.

[4] Straffmaximum för ofredande höjs från och med den 1 juli från sex månaders till ett års fängelse (SFS 1993:207). Det innebär att det i allvarligare fall av ofredande finns möjlighet att tillgripa ett frihetsberövande i form av anhållande och häktning, vilket enligt departementschefen i vissa fall kan vara motiverat vid långvariga och upprepade ofredandebrott (prop. 1992/93:141 s. 32).

riktar sig mot allmän ordning bör också omfattas av en ny häktningsbestämmelse, nämligen *upplopp* (1 §), *våldsamt upplopp* (2 §), *ohörsamhet mot ordningsmakten* (3 §), *störande av förrättning eller av allmän sammankomst* (4 §) samt *uppvigling* (5 §). Ohörsamhet mot ordningsmakten, störande av förrättning eller av allmän sammankomst samt uppvigling som inte är grov kan föranleda högst sex månaders fängelse. För upplopp och våldsamt upplopp är visserligen föreskrivet fängelse i ett år eller mer, men påföljden kan också bli böter. På grund av brottens utpräglat ordningsstörande karaktär bör polisen emellertid ha möjlighet att frihetsberöva den som gör sig skyldig till något av dessa brott oavsett vilken påföljd som kan komma att utdömas. Slutligen bör också *våld eller hot mot tjänsteman* (17 kap. 1 §) kunna leda till frihetsberövande även i ett sådant fall då brottet kan bedömas vara ringa.

För vissa av dessa brott finns bestämmelser om särskild åtalsprövning. I 4 kap. 11 § brottsbalken är föreskrivet att hemfridsbrott och olaga intrång som inte är grovt får åtalas endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om det är påkallat med åtal ur allmän synpunkt. Samma bestämmelser gäller för ofredande som inte har förövats på allmän plats. Frågan är om bestämmelserna om särskild åtalsprövning har någon betydelse för polisens möjligheter att gripa en misstänkt. Huvudregeln är i vart fall att de inte har någon betydelse för förundersökningsplikten. Om det krävs angivelse för att brottet skall falla under allmänt åtal får dock förundersökning inledas endast om det innebär fara att avvakta en angivelse (23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). I andra fall får åklagaren fatta beslut om att inte inleda förundersökning eller lägga ned en förundersökning om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av en bestämmelse om särskild åtalsprövning (23 kap. 4 a §). Även om en målsägande omedelbart förklarar sig inte vilja ange exempelvis ett hemfridsbrott av normalgraden till åtal, torde reglerna om särskild åtalsprövning inte hindra polisen från att gripa den misstänkte eftersom det kan vara påkallat med åtal ur allmän synpunkt och det tillkommer åklagaren att besluta i förundersökningsfrågan.

Vilka bör häktningsförutsättningarna vara?

Utredningen kommer härefter till frågan om vilka förutsättningar som bör gälla för att man skall kunna häkta den som kan misstänkas för något av de ovannämnda brotten. Svaret är beroende av vad det omedelbara syftet med ett sådant frihetsberövande är tänkt att vara, dvs. om frihetsberövandet i likhet med vad som gäller vid häktning

enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken är avsett att hindra den misstänkte från att fly, från att försvåra utredningen om brottet eller från att återfalla i brott eller om frihetsberövandet har något helt annat syfte.

Avsikten med en utvidgad möjlighet att gripa den som kan misstänkas för ett mindre allvarligt brott är att den i vissa situationer skall kunna ersätta polisens nuvarande befogenhet att omhänderta en person enligt 13 § polislagen. Som framgår av redogörelsen ovan är de som omhändertas ofta så berusade och aggressiva att polisen inte kan lugna ner dem på något annat sätt än genom att ta med dem till polisstationen och ta dem i förvar i arrest. Ett frihetsberövande enligt 13 § polislagen syftar således till att omedelbart avbryta ett ordningsstörande uppträdande eller en brottslig gärning. En utvidgad möjlighet för polisen att företa frihetsberövanden enligt rättegångsbalken bör därför framför allt fylla behovet av att polisen kan ingripa för att avbryta ett pågående brottsligt förfarande. Däremot torde det inte, lika lite som nu, finnas något behov av att frihetsberöva den som misstänks för ett mindre allvarligt brott av det skälet att det finns risk för att han undandrar sig lagföring eller straff eller för att han försvårar sakens utredning.

I 24 kap. 1 § rättegångsbalken finns tre särskilda häktningsförutsättningar. Bortsett från de två som nämns ovan, flyktfara och kollusionfara, finns också häktning på grund av recidivfara, dvs. frihetsberövande i syfte att hindra den misstänkte från att fortsätta sin brottsliga verksamhet. Ett frihetsberövande som syftar till att avbryta en pågående brottslig verksamhet kan tyckas vara ett specialfall av häktning på grund av recidivfara. Utredningen anser emellertid att man bör skilja på dessa båda grunder för frihetsberövande. Syftet med återfallsrisken som häktningsgrund är att skydda samhället från återfallsförbrytare genom att hindra dem från att begå nya brott i väntan på att de lagförs för det första brottet. Bedömningen av om det finns risk för att den misstänkte kommer att återfalla i brott grundar sig framför allt på om han tidigare har gjort sig skyldig till likartad brottslighet. Är det fråga om kriminalitet som har professionell prägel kan det föreligga recidivrisk även om det inte kan visas att den misstänkte tidigare har begått sådana brott. Detsamma gäller om det är fråga om en serie av brott[5]. Häktning på grund av recidivrisk har således ett mera individualpreventivt och kriminalpolitiskt syfte, medan häktning för att avbryta pågående brottslig verksamhet skulle ha ett utpräglat skyddssyfte - det omedelbara syftet med åtgärden

[5] Betänkande av utredningen angående översyn av häktningsbestämmelserna, Häktning och anhållande, SOU 1977:50 s. 155.

skulle vara att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Recidivrisk bör därför inte användas som grund för häktning om syftet med frihetsberövandet endast är att avbryta pågående brottslig verksamhet. I stället bör det skapas en ny särskild häktningsgrund.

Frihetsberövande med anledning av ett tämligen lindrigt brott bör således få förekomma endast om det behövs för att avbryta en straffbelagd handling. Det bör dessutom krävas att frihetsberövandet är oundgängligen nödvändigt för att uppnå syftet. Så snart det inte längre finns någon omedelbar risk för att den misstänkte skall fortsätta med sin brottsliga verksamhet skall han således friges. Det gäller även om det finns en dokumenterad risk för att han kommer att begå liknande brott igen innan han har hunnit lagföras för det första brottet.

Med hänsyn till syftet med frihetsberövandet anser utredningen att det inte kan accepteras en lägre misstankegrad än sannolika skäl. Utredningshäktning vid skälig misstanke om brott (24 kap. 3 § rättegångsbalken) bör således inte få förekomma.

Bestämmelsens utformning

Utredningen har övervägt om en ny bestämmelse om häktning till skillnad från 24 kap. 1 § rättegångsbalken inte bör innehålla något krav på visst minimistraff. Av hänsyn till proportionalitetsprincipen är det emellertid inte lämpligt att slopa kravet på att visst straff skall vara föreskrivet för brottet. Det skulle annars bli möjligt att häkta den som misstänks för t.ex. förargelseväckande beteende eller vårdslöshet i trafik. Dessa brott har visserligen ordningsstörande karaktär, men är enligt utredningens mening alltför ringa för att de skall kunna föranleda frihetsberövande. Det är inte heller lämpligt att sänka kravet från fängelse ett år till fängelse sex månader eftersom en sådan ändring också skulle beröra ett antal alltför ringa brott. Båda dessa metoder har dessutom den nackdelen att de inte skulle komma att omfatta endast sådana brott som har ordningsstörande karaktär och som förekommer i de situationer då 13 § polislagen idag tillämpas utan i princip alla brott med samma straffskala, även snatteri och bedrägligt beteende. En bestämmelse om häktning som utformas på något av dessa sätt skulle således gå längre än vad som är nödvändigt för att ersätta 13 § andra stycket polislagen.

Man skulle också kunna tänka sig att ta bort regeln om att häktning inte får ske om den misstänkte kan antas bli dömd endast till böter. Det skulle medföra att det blev möjligt att genom ett frihetsberövande avbryta en pågående misshandel även om den inte skulle vara allvarligare än att den skulle komma att bedömas som ringa och

därmed föranleda böter. Detsamma skulle gälla vid sådana fall av hemfridsbrott, olaga intrång och uppvigling som inte skulle kunna bedömas som grova. En bestämmelse om häktning utformad på det sättet skulle emellertid också omfatta en mängd brott som inte har ordningsstörande karaktär och skulle, i likhet med de ovannämnda alternativen, gå längre än vad som är nödvändigt för att ersätta 13 § polislagen.

Ett annat alternativ skulle vara att låta en utökad möjlighet till häktning endast omfatta vissa i lagtexten specificerade brott. En sådan uppräkning måste omfatta även sådana brott som visserligen har fängelse i ett år i straffskalan, men som i vissa situationer inte föranleder annan påföljd än böter. Det gäller t.ex. misshandel och brott mot besöksförbudslagen. Även om det finns en viss risk för att en bestämmelse utformad på det sättet inte skulle täcka alla de situationer då den skulle behöva utnyttjas, anser utredningen ändå att det är det bästa alternativet.

Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse om att den som på sannolika skäl är misstänkt för misshandel, olaga hot, hemfridsbrott, olaga intrång, överträdelse av besöksförbud, ofredande, skadegörelse, upplopp, våldsamt upplopp, ohörsamhet mot ordningsmakten, störande av förrättning eller av allmän sammankomst, uppvigling eller våld eller hot mot tjänsteman får häktas om det är oundgängligen nödvändigt för att avbryta pågående brottslig verksamhet.

Med hänsyn till syftet med den föreslagna regeln om häktning bör det finnas en absolut tidsfrist inom vilken den frihetsberövade under alla förhållanden måste friges. En lämplig gräns är 72 timmar från det att frihetsberövandet inleddes. Den frihetsberövade skall dock friges så snart den akuta faran för att han skall återuppta sin brottsliga verksamhet har upphört.

En bestämmelse om häktning i syfte att avbryta pågående brottslig verksamhet bör vara tillämplig även då någon på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller mer, om förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda enligt vad som sägs i 1 § tredje och fjärde styckena. Även om recidivfara åberopas som häktningsgrund torde det huvudsakliga syftet med ett frihetsberövande enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken i vissa fall vara att avbryta en pågående brottslig gärning. Så kan t.ex. vara fallet vid bråk mellan makar eller sambor. Finns det dessutom anledning att anta att påföljden för brottet kommer att stanna vid ett förhållandevis kort fängelsestraff, är det än mer motiverat att ett beslut om anhållande eller häktning grundas på en bestämmelse som bara ger stöd för ett kortare straffprocessuellt frihetsberövande. Detta gäller i synnerhet

som häktning i sådana fall annars kan få karaktär av förtida straffavtjänande, vilket torde strida mot grundtankarna bakom Europakonventionens krav att var och en som har blivit anklagad för brottslig gärning skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen har fastställts (artikel 6:2). Europadomstolen har också framhållit att häktning inte får användas som ett förskott på ett fängelsestraff (fallet Letellier).

6.2.4 Konsekvenser

Det kan naturligtvis synas som om en anpassning till Europakonventionen på det sätt som utredningen nyss har föreslagit leder till mer omfattande och allvarliga inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter än vad som är fallet enligt dagens lagstiftning. Utredningen är emellertid av uppfattningen att det i praktiken inte kommer att innebära någon förändring till nackdel för medborgarna. Antalet ingripanden som resulterar i förvaring i arrest kommer snarast att minska eftersom fall då någon stör ordningen utan att göra sig skyldig till brott, liksom fall då det endast föreligger risk för ordningsstörning eller brott, över huvud taget inte längre kommer att kunna leda till frihetsberövande i konventionens mening. Eftersom polismannen, innan han beslutar sig för att gripa en misstänkt, måste göra klart för sig om samtliga häktningsförutsättningar föreligger, anser utredningen att förslaget också kan bidra till att minska risken för frihetsberövanden på oklara grunder. Proportionalitetsprincipen medför vidare att långt ifrån alla de uppräknade brotten kommer att medföra frihetsberövande. Även om utredningen har föreslagit en maximal tid för frihetsberövandet om 72 timmar, förutsätter utredningen att den fulla tiden kommer att utnyttjas bara i undantagsfall. Med hänsyn till att omhändertaganden med stöd av 13 § polislagen oftast inte ens varar de tillåtna sex timmarna, torde man i stället kunna utgå från att det som regel inte finns behov av längre frihetsberövanden. Häktningsframställningar kommer därför troligen att höra till undantagen, åtminstone om det är fråga om något av de särskilt uppräknade lindriga brotten. I samband med mer omfattande och långvariga ordningsstörningar kan det dock ibland finnas behov av att hålla någon frihetsberövad under en längre period än vad som nu är medgivet (jfr JO 1979/80 s. 64 angående en demonstration i Ålidhem; se avsnitt 8.4).

Att den gripne friges innan han har hunnit ställas inför domstol utgör inget hinder med hänsyn till Europakonventionen. Det viktiga är att han friges så snart det inte finns skäl att hålla honom kvar.

Utredningens förslag medför att det inte längre blir möjligt att frihetsberöva den som endast utgör en fara för eller stör den allmänna ordningen, om han inte samtidigt gör sig skyldig till brott. Detsamma gäller då någon ännu inte har gjort sig skyldig till brott, men det finns en överhängande risk för att han kommer att göra det. Det bör i detta sammanhang nämnas att även LTO/LOB-utredningen i betänkandet Omhändertagande vid bråk och berusning (SOU 1982:64) föreslog att möjligheten till omhändertagande i dessa situationer skulle tas bort. Enligt LTO/LOB-utredningen borde inte ett så allvarligt ingrepp som frihetsberövande accepteras enbart på grund av beteenden för vilka inte ens kan följa straffansvar (anförda bet. s. 102). LTO/LOB-utredningens förslag i den delen lades emellertid inte till grund för lagstiftning, eftersom det enligt departementschefens uppfattning inte gick att komma ifrån att störande av ordningen eller omedelbar fara härför borde kunna föranleda ingripande. Detsamma gällde enligt departementschefen vid omedelbar fara för brott (prop. 1983/84:111 s. 32). Även om det nu aktuella förslaget medför att frihetsberövanden i dessa situationer är uteslutna, innebär det inte att polisen saknar möjlighet att ingripa. Som utredningen tidigare har redogjort för innefattar förslaget också att polisen fortfarande skall kunna avlägsna den som stör ordningen eller står i begrepp att begå brott. Med hänsyn till de åtgärder som bör kunna rymmas inom begreppet avlägsna kommer polisen enligt utredningens uppfattning att alltjämt ha tillräckliga befogenheter för att kunna upprätthålla ordningen och förhindra brott.

13 § polislagen är tillämplig inte bara då enstaka personer stör ordningen, utan också då det är fråga om ordningsstörande folksamlingar. Att upprätthålla den allmänna ordningen i sådana situationer bereder polisen betydligt större svårigheter än annars och det kan naturligtvis hävdas att möjligheten att företa tillfälliga omhändertaganden därför är av ännu större vikt i dessa fall. I avsnitt 8 kommer utredningen att närmare diskutera vilka möjligheter polisen har och bör ha för att avvärja ordningsstörningar och brott i sådana situationer. Utredningen vill dock redan nu peka på att befogenheten att ingripa med åtgärder som innefattar frihetsberövanden i sig inte torde vara avgörande för polisens möjlighet att få kontroll över en upploppsliknande situation. Sedan polisen väl har fått kontroll över situationen finns det som regel inte anledning att frihetsberöva andra än de som är misstänkta för brott. Ett frihetsberövande av samtliga deltagare med stöd av 13 § polislagen torde inte tjäna syftet att avhålla deltagarna från att begå brott eller på annat sätt störa den allmänna ordningen, men kan i stället få karaktär av förtäckt straffåtgärd. Det väsentliga är enligt utredningens mening att deltagarna i folksamlingen

avlägsnas från platsen, exempelvis till polisstationen om det bedöms nödvändigt eller till den plats varifrån de kom.

Det bör påpekas att utredningens förslag medför minskade möjligheter att frihetsberöva barn under femton år eftersom rättegångsbalkens regler inte är tillämpliga beträffande dessa. Det finns dock flera andra bestämmelser som ger polisen särskild befogenhet att ingripa mot barn. Dessa bestämmelser, som utredningen tar upp i avsnitt 6.3, är också bättre anpassade för ingripanden mot barn än vad 13 § polislagen är. Det bör därvid särskilt beaktas att ett barn, enligt artikel 37:b i barnkonventionen, inte får berövas friheten annat än som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Som utredningen tidigare har framhållit torde befogenheten att avlägsna ett barn från en plats rymma befogenhet att exempelvis köra barnet hem till föräldrarna eller, om det är lämpligare, att ta med barnet till polisstationen för att där ta kontakt med föräldrarna.

Utredningens förslag bygger på tanken att den som stör ordningen skall kunna berövas friheten endast under förutsättning att han också har gjort sig skyldig till brott. En liknande tanke fanns i LTO/LOB-utredningens förslag till ändringar i den bestämmelse som numera motsvaras av 13 § polislagen. LTO/LOB-utredningens förslag godtogs emellertid inte eftersom det enligt departementschefen måste vara mycket svårt för den enskilde polismannen att i en akut situation av oordning avgöra vilket brott som begåtts eller vem som är gärningsmannen. Lika svårt kunde det enligt departementschefen vara att avgöra om ett brott är fullbordat eller inte (prop. 1983/84:111 s. 32). Utredningen vill för sin del framhålla att förutsättningarna för ingripande enligt 13 § polislagen måste prövas i varje enskilt fall och att polisen därför redan enligt nuvarande lagstiftning är tvungen att ta ställning till frågan om vem som stört ordningen eller gjort sig skyldig till brott. Naturligtvis kan det vara svårt för en polisman att vid varje ingripande göra en korrekt bedömning av om den som har stört ordningen också kan misstänkas för brott och vilket brott det i så fall är fråga om. Inget hindrar emellertid att vakthavande befäl gör en annan bedömning än den polisman som har beslutat om ingripandet. Skulle polismannen tveka om vilken åtgärd som är den rätta kan det vara lämpligt att han beslutar sig för att avlägsna ordningsstöraren till polisstationen, där vakthavande befäl får ta ställning till om det finns skäl att gripa vederbörande som misstänkt för brott. Om en polisman skulle ha gripit någon och gripandet visar sig vara obefogat, bör vakthavande befäl under vissa förutsättningar kunna häva beslutet (utredningen återkommer till detta i avsnitt 6.7). Det slutliga ställningstagandet behöver således inte, lika lite som nu, tas på platsen för ingripandet.

Enligt utredningens förslag får polisen två möjligheter att med stöd av rättegångsbalken ingripa mot den som är misstänkt för vissa mindre allvarliga brott, nämligen att gripa den misstänkte eller att ta med honom till polisstationen för förhör. Det kan synas som om det vore mindre väsentligt vilken av de båda åtgärderna polisen väljer att vidta. Det omedelbara resultatet är ändå detsamma, nämligen att den misstänkte hindras från att fortsätta sin brottsliga verksamhet på platsen. Utredningen anser dock att valet av åtgärd har stor betydelse med hänsyn till ändamålsprincipen, indirekt uttryckt i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen. Principen innebär att en åtgärd enligt en viss bestämmelse inte får företas i något annat syfte än vad som framgår av bestämmelsen, direkt eller indirekt. Syftet med förslaget är att skapa ett instrument för att förhindra en misstänkt från att fortsätta sin brottsliga verksamhet, medan medtagande till förhör endast syftar till att utreda brottet. Medtagande till förhör bör därför inte användas som ett slags förtäckt gripande.

6.2.5 Rapporteftergift

Förslaget till ändring i rättegångsbalken innebär utvidgade möjligheter att gripa den som misstänks för ett tämligen bagatellartat brott. Frågan är hur detta förhåller sig till reglerna om rapporteftergift. Enligt 9 § polislagen och 5 kap. 5 § polisförordningen får en polisman meddela rapporteftergift om det är uppenbart att annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas för brottet och brottet dessutom med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet framstår som obetydligt. Med hänsyn till proportionalitetsprincipen bör frihetsberövande visserligen inte komma i fråga i situationer då brottet framstår som obetydligt och det därför finns anledning att lämna rapporteftergift. Som bestämmelserna om rapporteftergift är utformade finns det emellertid inget formellt hinder mot att en polisman meddelar rapporteftergift i fråga om ett brott för vilket någon har gripits. I de fall som avses i 24 kap. 1 § rättegångsbalken är det naturligtvis uteslutet med rapporteftergift, men det förekommer att polisen underlåter att lämna rapport för bagatellartade brott för vilka någon har gripits med stöd av 24 kap. 2 §.

För att artikel 5:1:c i Europakonventionen skall kunna åberopas som stöd för ett frihetsberövande förutsätts att syftet med frihetsberövandet ursprungligen var att ställa den frihetsberövade inför domstol som åtminstone skäligen misstänkt för brott. Syftet måste också ha förelegat under hela den tid som frihetsberövandet varade. Europakonventionen torde däremot inte hindra att polisen, sedan frihets-

berövandet väl har upphört, ändrar uppfattning och beslutar att lämna rapporteftergift. Enligt utredningens uppfattning bör rapporteftergift trots det inte få förekomma om någon har gripits enligt den föreslagna bestämmelsen i rättegångsbalken. Lagligheten av ett sådant ingripande är beroende av bedömningar av ett helt annat slag än vad som är fallet då någon har gripits för att han är okänd eller saknar fast hemvist. Även om den gripne inte skulle komma att ställas inför häktningsdomare bör det därför i vart fall finnas större möjligheter till domstolsprövning än för närvarande efter det att frihetsberövandet har hävts. Det kan man åstadkomma genom att alltid låta åklagaren ta ställning till frågan om huruvida brottet skall beivras eller ej. Rapporteftergift bör därför inte få meddelas i fråga om brott, för vilket någon har gripits enligt den av utredningen föreslagna bestämmelsen i 24 kap. rättegångsbalken.

Utredningen har i det här sammanhanget övervägt var reglerna om polismans skyldighet att rapportera brott lämpligen bör vara placerade. Eftersom bestämmelserna närmast har samband med rättegångsbalkens regler om förundersökning föreslår utredningen att 9 § polislagen förs över till en ny bestämmelse i 23 kap. rättegångsbalken. Principen om en polismans rapporteringskyldighet är så väsentlig att utredningen dessutom föreslår att också undantagen från principen regleras i lag och inte i förordning. Reglerna för när en polisman får lämna rapporteftergift bör därför föras över från 5 kap. 5 § andra stycket polisförordningen till den nya bestämmelsen i 23 kap. rättegångsbalken. Bestämmelsen bör dessutom kompletteras med ett förbud mot att meddela rapporteftergift då någon har gripits enligt den föreslagna bestämmelsen i 24 kap. rättegångsbalken.

Det kan enligt utredningens mening ifrågasättas om det över huvud taget bör vara tillåtet att lämna rapporteftergift då någon, exempelvis med stöd av 24 kap. 2 § rättegångsbalken, har berövats friheten som misstänkt för ett brott. Det ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå ytterligare förändringar.

6.3 Ingripanden mot barn och unga

Utredningen har granskat bestämmelserna om sådana ingripanden mot barn och unga som eventuellt kan betraktas som frihetsberövanden i Europakonventionens mening. Som en följd därav föreslår utredningen att 16 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ändras på ett sådant sätt att bestämmelsen fortsättningsvis inte ger stöd för att ta barn under femton år i förvar i arrest. Inte

heller bestämmelsen i 12 § polislagen om tillfälligt omhändertagande av den som är under arton år bör kunna ge stöd för att ta ett barn i förvar i arrest. Befogenheten att omhänderta ett barn enligt 12 § polislagen föreslås därför bli ersatt med en befogenhet att avlägsna barnet.

6.3.1 Gripande av barn under 15 år

De svenska reglerna om polisens befogenhet att gripa en person som misstänkt för brott kan med ett undantag stödjas på artikel 5:1:c i Europakonventionen. Undantaget som ger anledning till viss tveksamhet är 16 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL), enligt vilken envar har rätt att gripa ett barn som före femton års ålder har begått brott på vilket fängelse kan följa, under förutsättning att barnet anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen.

För brott som någon har begått innan han har fyllt femton år får enligt 1 kap. 6 § brottsbalken inte dömas till påföljd. Före de ändringar i LUL som genomfördes 1984 skulle ingripanden mot barn som begått brott före femton års ålder i stället ske enligt socialtjänstlagen och lagen om vård av unga. Emellertid kom det ofta inte till stånd någon utredning från socialtjänstens sida. För att samhällets reaktion mot unga i dessa fall inte skulle utebli helt infördes i 13 § LUL en bestämmelse om befogenhet för polisen att i vissa fall inleda brottsutredning. Sådana utredningar borde enligt departementschefen dock inte betecknas som förundersökning eftersom de normalt endast skulle syfta till att klarlägga händelseförloppet, inte till att utreda om handlandet formellt skulle kunna betraktas som brott och vem som i så fall kunde anses skäligen misstänkt (prop. 1983/84:187 s. 14 och 34). De fall då undersökning enligt 13 § LUL får inledas är om en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på barnet, om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt femton år har tagit del i brottet, om det behövs för att efterforska gods som har åtkommits genom brottet eller om det annars är av särskild vikt att en utredning äger rum. Har barnet inte fyllt tolv år får utredning dock inledas endast om det finns synnerliga skäl. Departementschefen betonade att det vid ställningstagandet av om utredning bör inledas eller ej, i första hand är omsorgen om barnets bästa som bör beaktas (anförda prop. s. 17).

Eftersom förundersökning inte kan inledas mot ett barn som har begått brott före femton års ålder är bestämmelserna i 23 och 24 kap. rättegångsbalken inte direkt tillämpliga. Barnet kan således inte hämtas

eller medtas till förhör. Straffprocessuella tvångsmedel får inte heller användas. För att utredningar enligt 13 § LUL skall kunna genomföras har det emellertid föreskrivits att bl.a. bestämmelserna om hämtning och medtagande till förhör skall gälla vid sådan utredning. Bestämmelsen i 16 § LUL ger också envar befogenhet att gripa ett barn.

Bestämmelsen om gripande av den som inte är straffmyndig motiveras enligt förarbetena av att samma regler bör gälla för enskild persons befogenhet att gripa en lagöverträdare oavsett den misstänktes ålder. Det framhålls särskilt att det vid exempelvis grova våldsbrott skulle framstå som stötande om inte enskilda hade möjlighet att gripa barn under 15 år (prop. 1983/84:187 s. 25). Med envar skall enligt förarbetena förstås även polisman, eftersom det finns situationer då institutet medtagande till förhör inte ger tillräckliga befogenheter, exempelvis då ett barn tar till flykten innan polismannen har hunnit uppmana honom att följa med till förhör (anförda prop. s. 26).

Ett barn som har gripits skall enligt 16 § andra stycket LUL överlämnas till närmaste polisman. Därefter skall polismyndigheten eller åklagaren besluta om barnet skall friges eller hållas kvar för förhör. Syftet med bestämmelsen tycks således inte vara annat än att möjliggöra förhör med barnet. Detta sammantaget med den omständigheten att barnet inte kan åtalas och således inte heller ställas inför domstol, gör att utredningen anser att gripande enligt 16 § LUL saknar det samband med ett straffprocessuellt förfarande som enligt utredningens mening fordras för att artikel 5:1:c skall kunna åberopas. Även om barnet har lagstadgad skyldighet att inställa sig för förhör anser utredningen inte att omständigheterna är så speciella att artikel 5:1:b i Europakonventionen kan åberopas. Någon annan regel i artikel 5 är inte heller tillämplig.

Det kan emellertid ifrågasättas om Europadomstolen verkligen skulle bedöma ett ingripande enligt 16 § LUL som ett frihetsberövande i konventionens mening. Att en kort stund hålla kvar ett barn i syfte att överlämna barnet till en polisman för förhör, bör i sig inte anses vara mer än en sådan inskränkning i rörelsefriheten som täcks av artikel 2:3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Detsamma gäller en polismans åtgärd att följa efter och ta fast ett barn i syfte att ta med barnet för förhör. Vad som emellertid talar för att ett ingripande med stöd av 16 § LUL skulle komma att bedömas som ett frihetsberövande är framför allt bestämmelsen i 24 kap. 22 § rättegångsbalken om att den som är gripen skall tas i förvar. Gripande är dessutom egentligen en term som är förbehållen straffprocessuella åtgärder och som definitionsmässigt avser frihetsberövanden. Om det emellertid inte fanns någon befogenhet att ta barnet i förvar i avvaktan på polismyndighetens eller åklagarens beslut skulle bestämmelsen i

LUL troligen inte vålla några problem med hänsyn till konventionen. Utredningen anser därför att möjligheten till förvarstagande bör tas bort. Det kan enklast ske genom att det ingripande som avses i 16 § LUL kallas något annat än gripande. Därmed faller också möjligheten att ta barnet i förvar med stöd av 24 kap. 22 § rättegångsbalken. Utredningen föreslår därför att det i 16 § LUL i stället föreskrivs att en envar får ta fast ett barn.

6.3.2 Andra omhändertaganden av unga

Det finns flera bestämmelser om polisens befogenheter att ingripa mot barn och unga. I detta avsnitt behandlas bl.a. *12 § polislagen* om tillfälligt omhändertagande av den som är under arton år och som anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling. Syftet med omhändertagandet är att den unge skall överlämnas till sina föräldrar eller annan vårdnadshavare eller till socialnämnden (se avsnitt 4.3.3). Dessutom tar utredningen upp *16 § polislagen* och *6 d § LUL*, enligt vilka polisen har befogenhet att under vissa förhållanden hålla kvar den som är under arton år i avsikt att överlämna den unge till sina föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person (se avsnitt 4.3.1 och 4.3.7). För att kunna ta ställning till dessa bestämmelsers konventionsenlighet måste man först avgöra om ingripanden med stöd av bestämmelserna skall betraktas som frihetsberövanden eller ej.

Som utredningen tidigare har redogjort för bör polisens åtgärd att köra ett barn hem till sina föräldrar inte anses innefatta ett frihetsberövande. Detta gäller även om barnet först har fått följa med till polisstationen för att polisen skall kunna ta kontakt med hemmet. Slutsatsen bör bli densamma även om barnet överlämnas till annan vårdnadshavare eller till en socialtjänsteman. En kortare väntan på polisstationen bör enligt utredningen också kunna accepteras utan att ingripandet blir att betrakta som ett frihetsberövande. Vad som framför allt leder utredningen till dessa slutsatser är den omständigheten att åtgärderna är avsedda att företas av hänsyn till barnets bästa. Detta gäller inte bara ingripanden med stöd av 12 § polislagen, utan också ingripanden enligt 16 § polislagen och 6 d § LUL. I förarbetena till de två senare paragraferna sägs uttryckligen att bestämmelserna har det gemensamma syftet att ungdomar som befinner sig i utsatta eller olämpliga situationer skall få det skydd och stöd som de behöver (prop. 1990/91:86 s. 20). Europadomstolen har också visat sig vara försiktig med att underkänna ingripanden som företas i syfte att

skydda barn eller unga (jfr fallet Nielsen, kommenterat i avsnitt 3.3.1).

Vad som emellertid talar för att ingripanden enligt dessa tre bestämmelser ändå bör betraktas som frihetsberövanden är framför allt den omständigheten att barnen åtminstone i vissa fall kan tas i förvar i arrest. Tanken bakom 12 § polislagen är visserligen att barn som omhändertas med stöd av bestämmelsen inte skall låsas in i arrest. I samband med att paragrafens tillämpningsområde utvidgades till att avse även unga mellan femton och arton år uttalade departementschefen dock att ungdomarna bör kunna placeras i polisarrest eller häkte eller låsas in på något annat sätt om det är absolut nödvändigt i det enskilda fallet. Vid bedömning av om det är nödvändigt skall den unges bästa vara vägledande (prop. 1990/91:86 s. 12 och 23). Detsamma är avsett att gälla även vid ingripanden enligt 16 § polislagen och 6 d § LUL (anförda prop. s. 15 och 18).

Utredningen anser sammanfattningsvis att det är mycket osäkert vilket resultat konventionsorganen skulle komma till vid en bedömning av dessa ingripanden. Om ingripandena emellertid bör anses utgöra frihetsberövanden krävs det för att de skall vara förenliga med Europakonventionen att de kan stödjas på artikel 5:1. Den bestämmelse som ligger närmast till hands är 5:1:d. Det skulle visserligen kunna hävdas att bestämmelsen i 6 d § LUL borde kunna stödjas på artikel 5:1:c. Som utredningen tidigare har framhållit skall syftet med frihetsberövandet i så fall vara att ställa den frihetsberövade inför domstol. Brottsmisstanken skall också föreligga under hela den tid frihetsberövandet varar. Då någon hålls kvar hos polisen med stöd av 6 d § LUL har emellertid sambandet med det straffprocessuella förfarandet helt upphört. Syftet med det fortsatta frihetsberövandet är enligt paragrafens ordalydelse endast att ordna med den unges frigivning. Utredningen anser därför att artikel 5:1:c inte kan åberopas. Då återstår frågan om artikel 5:1:d är tillämplig.

För att 5:1:d skall kunna åberopas fordras att ett frihetsberövande med stöd av de aktuella bestämmelserna sker i syfte att den unge skall ''undergå skyddsuppfostran'' eller ''inställas inför vederbörlig rättslig myndighet''. Bestämmelserna i LVU ger exempel på sådana åtgärder då det är fråga om vad konventionen kallar skyddsuppfostran. Det är däremot mer tveksamt om omhändertaganden av unga enligt 12 och 16 §§ polislagen samt 6 d § LUL kan passas in under artikel 5:1:d. Avsikten med ingripanden enligt dessa bestämmelser är inte att behandla och uppfostra den unge, utan endast att polisen skall ha kontroll över den unge till dess att någon annan övertar ansvaret. Frågan om vad som menas med skyddsuppfostran har, som utredningen tidigare har redogjort för i avsnitt 3.3.2, prövats av

Europadomstolen i fallet Bouamar. Även om ingripanden med stöd av de bestämmelser som nu avses är av betydligt mer begränsat slag än det som förekom i fallet Bouamar, är det troligt att Europadomstolen skulle komma till slutsatsen att ingripandena inte faller inom ramen för vad som menas med skyddsuppfostran. Syftet med ingripandena är inte heller att ställa den underårige inför rättslig myndighet, utan endast att ordna med hans frigivning. Att ett omhändertagande ändå i något fall kan komma att leda till en anmälan till socialnämnden och kanske till ett ingripande med stöd av LVU, förändrar enligt utredningens mening inte dessa bedömningar (jfr dock prop. 1990/91:86 s. 19 f.). Utredningen anser således att bestämmelserna strider även mot artikel 5:1:d.

Ett ingripande med stöd av någon av dessa paragrafer skulle således strida mot konventionen under förutsättning att ingripandet betraktas som ett frihetsberövande. Utredningen har med anledning av det övervägt behovet av att ändra reglerna.

Som en följd av utredningens förslag att upphäva 13 § 2 st polislagen om tillfälligt omhändertagande av den som stör allmän ordning, bör också *16 § polislagen* upphävas. Frågan är om den behöver ersättas med nya bestämmelser som tar sikte på de ingripanden som är avsedda att träda i stället för tillfälliga omhändertaganden. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 6.2.2, torde befogenheten att avlägsna en ung person från platsen också kunna rymma befogenhet att hålla honom kvar en kortare stund i syfte att överlämna honom till hans föräldrar eller någon annan lämplig vuxen person. Detta följer närmast av att åtgärden företas i den unges eget intresse. I den mån tillfälliga omhändertaganden ersätts med avlägsnanden enligt 13 § polislagen behövs följaktligen ingen ersättning för bestämmelsen i 16 § polislagen. Skulle polisen i stället gripa en ung person som misstänkt för brott, ger 6 d § LUL befogenhet att hålla den unge kvar för att ordna med hans frigivning. Inte heller i det fallet krävs således några nya regler.

Även 12 § polislagen och 6 d § LUL borde enligt utredningens mening ändras i syfte att undanröja risken för att Europadomstolen skulle komma att betrakta dem som konventionsstridiga. Bestämmelserna bör inte ge utrymme för mer omfattande åtgärder än vad som är nödvändigt för att överlämna den unge till någon som tar ansvar för honom. Det bör inte heller vara tillåtet att i en sådan situation ta ett barn i förvar i arrest. Detta gäller i synnerhet med hänsyn till artikel 37:b i barnkonventionen. Reglerna bör därför ges en sådan utformning att det betonas att de inte är avsedda att ge stöd för åtgärder som utgör frihetsberövanden i konventionens mening.

Möjligheten att omhänderta ett barn enligt *12 § polislagen* bör därför avskaffas och ersättas med befogenhet för polisen att, under samma förhållanden som för närvarande, avlägsna ett barn från platsen i syfte att skyndsamt överlämna barnet till dess föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. Som utredningen tidigare har anfört möter det inget hinder att barnet avlägsnas till polisstationen för att polisen därefter skall kunna ta kontakt med den som skall ta över ansvaret för barnet.

Då det gäller bestämmelsen i *6 d § LUL* vill utredningen framhålla att det saknas uttryckliga regler i LUL om hur den som hålls kvar på en polisstation skall behandlas. Utredningen anser allmänt att befogenheten att ta någon i förvar bör framgå av lagtexten (se avsnitt 6.5). Den omständigheten att någon bestämmelse om förvarstagande inte finns i LUL bör därför enligt utredningens mening innebära att den som hålls kvar med stöd av 6 d § LUL inte får låsas in i arrest. Utredningen anser därför att det inte är nödvändigt att ändra bestämmelsen. Det bör dock framhållas att detta enligt utredningens mening innebär att det, oaktat vad som sägs i förarbetena till 6 d § LUL, fortsättningsvis inte skall vara tillåtet att ta den unge i förvar.

Utredningen vill avslutningsvis beröra polisens möjlighet att med stöd av 11 § polislagen och 21 kap. 10 § föräldrabalken interimistiskt omhänderta barn i samband med mål om verkställighet av dom eller beslut om vårdnad eller umgänge. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 4.3.2 är det i hög grad tveksamt om dessa bestämmelser är avsedda att ge en polisman befogenhet att omhänderta ett barn. Detsamma gäller 20 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn. Utredningen anser att det bör klarläggas vilka befogenheter denna bestämmelse och regeln i föräldrabalken är avsedda att ge. Överväganden av det slaget synes emellertid ligga utanför ramen för utredningens direktiv.

6.4 Omhändertagande för identifiering

14 § polislagen ger polisen behörighet att i vissa situationer omhänderta okända personer för identifiering, under förutsättning att det bl.a. finns särskild anledning att anta att den okände är efterspanad eller efterlyst och skall berövas friheten vid anträffandet. Utredningen föreslår att det införs en korresponderande bestämmelse om polismans befogenhet att under samma förhållanden begära upplysningar om en

persons identitet och om skyldighet för den som blir tillfrågad om sin identitet att lämna sådana upplysningar.

6.4.1 Konventionsenligheten av 14 § polislagen

Frågan om konventionsenligheten av 14 § polislagen är beroende av om ett omhändertagande för identifiering kan anses innefatta ett frihetsberövande eller ej, vilket i sin tur framför allt beror på om bestämmelsen ger polisen befogenhet att ta omhändertagna i förvar eller ej. I 17 § polislagen föreskrivs att den som har omhändertagits enligt polislagen inte får underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med åtgärden, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet. Någon uttrycklig bestämmelse om hur den som omhändertas för identifiering skall förvaras finns emellertid inte. I praktiken anses polisen dock ha befogenhet att placera den omhändertagne i arrest och utredningen anser att polisen också i fortsättningen bör kunna göra det. (Utredningen återkommer i avsnitt 6.6.3 till frågan om huruvida befogenheten bör regleras i lag.) Med hänsyn till att den omhändertagne således kan tas i förvar samt till att omhändertagandet kan bestå upp till 12 timmar, anser utredningen att ingripanden med stöd av 14 § polislagen måste betraktas som frihetsberövanden.

Det är mycket tveksamt om ett omhändertagande med stöd av 14 § polislagen täcks av någon av de i artikel 5:1 uppräknade fallen. Den artikel som ligger närmast till hands är 5:1:b, vilken förutsätter att omhändertagandet syftar till att uppnå fullgörandet av en i lag föreskriven skyldighet. Polisens befogenhet att omhänderta den som inte lämnar uppgift om sin identitet motsvaras emellertid inte av en medborgerlig plikt att identifiera sig. Visserligen anses polisen ha en allmän rätt att tillfråga var och en om namn och hemvist, men någon motsvarande skyldighet att svara finns inte. Möjligen skulle man kunna hävda att en sådan skyldighet är underförstådd i 14 § polislagen såvitt avser den grupp av personer som anges där, men detta torde inte vara tillräckligt med hänsyn till Europakonventionens krav på att skyldigheten skall vara föreskriven i lag. Det är emellertid inte givet att ens en lagfäst skyldighet för medborgarna att på begäran av en polisman lämna uppgift om namn och adress, skulle undanröja betänkligheterna mot 14 §. Av Europadomstolens praxis framgår nämligen att man bör vara försiktig vid tolkningen av artikel 5:1:b. Europadomstolen har särskilt framhållit att artikeln måste tolkas restriktivt för att inte rättssäkerheten skall äventyras (fallet Engel m.fl.). Frihetsberövanden med stöd av artikel 5:1:b torde därför inte

tillåtas annat än under speciella omständigheter (fallet McVeigh m.fl.). Med hänsyn till behovet av att identifiera och omhänderta efterlysta personer skulle Europadomstolen dock sannolikt godta frihetsberövanden som syftar till att identifiera den som är okänd, förutsatt att det finns några särskilda omständigheter som tyder på att den okände skall berövas friheten. Däremot skulle det troligen inte vara förenligt med konventionen att tillåta godtyckliga frihetsberövanden av var och en som vägrar lämna uppgift om sin identitet. Utredningen har därför kommit slutsatsen att sådana frihetsberövanden som regleras i 14 § polislagen inte skulle strida mot konventionen om det fanns en motsvarande lagreglerad förpliktelse för medborgarna att identifiera sig.

6.4.2 Överväganden

Utredningen anser att det med hänsyn till resonemanget ovan bör införas en bestämmelse om skyldighet att på begäran av en polisman lämna uppgift om namn och adress. Frågan är vilka personer som bör åläggas skyldighet att lämna uppgift om sin identitet och under vilka förutsättningar de bör vara tvungna att identifiera sig.

Även om själva befogenheten att omhänderta den som vägrar identifiera sig inte bör utvidgas i förhållande till vad som nu gäller, är det i och för sig inte nödvändigt att begränsa identifikationsskyldigheten till samma kategori som avses i 14 § polislagen. Man skulle också kunna tänka sig att envar ålades att på begäran av en polisman lämna uppgift om sin identitet utan att polismannen skulle behöva redovisa något särskilt skäl för sin begäran, men att endast de som för närvarande omfattas av 14 § polislagen skulle kunna omhändertas för identifiering. Det kan i sammanhanget noteras att frågan om generella identitetskontroller berördes i det lagstiftningsärende som bl.a. ledde till att polisen fick utökad befogenhet att i samband med allvarlig brottslighet medta personer till förhör (prop. 1990/91:129). Propositionen föranleddes bl.a. av att Rikspolisstyrelsen i en skrivelse till regeringen föreslagit att det skulle införas regler om generella identitetskontroller vid spaning efter den som kan misstänkas för ett mycket allvarligt brott eller den som avvikit från en kriminalvårdsanstalt eller någon annan inrättning. Departementschefen betonade att Rikspolisstyrelsens förslag innebar ett intrång i den personliga friheten och integriteten, men ansåg att det trots det var motiverat att utvidga reglerna om medtagande till förhör i samband med mycket allvarliga brott. Däremot ansåg departementschefen inte att det fanns behov av regler om generell identitetskontroll för att söka efter rymlingar.

Utredningen anser inte heller att det finns anledning att införa skyldighet för var och en att lämna uppgift om namn och adress - en allmän identitetsplikt skulle föra alldeles för långt. Skyldigheten att identifiera sig bör därför endast omfatta den som enligt de nuvarande reglerna kan bli omhändertagen med stöd av 14 § polislagen, dvs. en person som kan antas vara efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten vid anträffandet.

För att någon skall vara skyldig att lämna upplysningar om sin identitet bör det krävas att den polisman som begär sådana upplysningar har särskild anledning att anta att personen ifråga skall berövas friheten. Antagandet måste grundas på konkreta omständigheter i det enskilda fallet. Dessutom bör skyldigheten att lämna de begärda uppgifterna inte inträda förrän den okände har upplysts om skälen för polismannens begäran. Om en person under dessa förutsättningar vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller om det finns anledning att anta att hans uppgift är oriktig, får han omhändertas för identifiering.

En bestämmelse om skyldighet att identifiera sig passar egentligen inte in i polislagen, eftersom det inte är fråga om att reglera polisens befogenheter utan medborgarnas skyldigheter. Utredningen har trots det kommit fram till slutsatsen att det är lämpligast att införa bestämmelsen som ett första stycke i 14 § polislagen. Bestämmelsen kommer därmed också indirekt att påminna om att det inte finns någon allmän skyldighet för medborgarna att upplysa om sin identitet. En polisman kan visserligen även i andra fall än de som avses i 14 § tillfråga en person om hans namn och hemvist, men under sådana förhållanden kan den tillfrågade låta bli att svara utan risk för att bli utsatt för tvång. Det kan vara lämpligt att polismannen i ett sådant fall upplyser den tillfrågade om att han inte måste svara.

6.5 Omhändertagande på grund av berusning

Artikel 5:1:e i Europakonventionen medger frihetsberövande av bl.a. den som är alkoholist eller som är hemfallen åt missbruk av droger. Det är denna artikel som ligger närmast till hands då man söker stöd för bestämmelserna i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). Utredningen anser emellertid att det kan ifrågasättas om alla som omhändertas för berusning är alkoholister. Att inte alla är alkoholister i medicinsk mening torde stå klart, men frågan är om alkoholist i konventionens mening är ett vidare begrepp än så. Det finns inget avgörande från Europadomstolen som

6 13-0645

kan ge vägledning. Med hänsyn till att LOB är en vårdlag och har ett uttalat skyddssyfte anser utredningen emellertid att det kan antas att lagen skulle godtas vid en prövning i Europadomstolen.

6.6 Förvarstagande

Utredningen har, för att försöka ta reda på vilka bestämmelser som är avsedda att ge polisen befogenhet att ta en person i förvar, granskat bestämmelserna om sådana ingripanden som innefattar inskränkningar i rörelsefriheten. Som en följd härav föreslår utredningen en uttrycklig bestämmelse om under vilka förutsättningar den som har omhändertagits enligt polislagen får tas i förvar i arrest. En motsvarande bestämmelse föreslås bli införd i LOB. Utredningen föreslår också att bestämmelsen i rättegångsbalken om förvarstagande av gripna modifieras.

6.6.1 Allmänna synpunkter

Ett ingripande som resulterar i att någon tas i förvar, dvs. blir inlåst, måste enligt utredningens uppfattning betraktas som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening. Sådana ingripanden fordrar därför uttryckligt lagstöd av hänsyn både till artikel 5:1 i Europakonventionen och till 2 kap. 8 och 12 §§ regeringsformen. Lagstödet kan utformas på olika sätt, men det väsentliga är att det tydligt framgår vilka begränsningar i skyddet mot frihetsberövande som en bestämmelse avser att ge uttryck för. Ändamålsprincipen, dvs. principen om att ett ingripande inte får ske i något annat syfte än det som framgår av den tillämpade bestämmelsen, kräver dessutom att syftet med bestämmelsen framgår. Det bör därför inte få råda någon oklarhet om avsikten med en bestämmelse som inskränker rätten till frihet. Genom den enkät som utredningen har genomfört har det emellertid kommit fram att det inom polisen råder en betydande osäkerhet om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att någon skall kunna tas i förvar i arrest. Utredningen anser att det därför finns anledning att undersöka om reglerna om frihetsberövanden är tillräckligt tydligt utformade.

Som utredningen tidigare har redogjort för finns det inget enhetligt begrepp i svensk lag för sådana ingripanden som utgör frihetsberövanden i konventionens mening. Det är också mycket sällsynt med bestämmelser som uttryckligen anger att ett ingripande kan leda till

förvaring i arrest eller häkte. Vanligtvis får man med beaktande av syftet med bestämmelserna försöka tolka om de avser att ge stöd för förvarstagande. Det kan dock starkt ifrågasättas om detta är tillräckligt från konstitutionella utgångspunkter. Såvitt gäller den som är misstänkt för brott finns emellertid uttryckliga bestämmelser om förvarstagande. Enligt 24 kap. 23 § rättegångsbalken får den misstänkte inte hållas i förvar annat än enligt föreskrift i lag. En sådan föreskrift finns i 22 § i samma kapitel där det sägs att den som är gripen, anhållen eller häktad skall tas i förvar. Dessa regler ger enligt utredningens uppfattning uttryck för den vikt som lagstiftaren har lagt vid kravet på uttryckligt lagstöd för förvarstagande. Något sådant lagstöd finns dock varken i polislagen eller i LOB trots att dessa författningar återkommande åberopas som rättslig grund för ett stort antal frihetsberövanden. Tanken på uttryckligt lagstöd är således långt ifrån konsekvent genomförd.

Ett sätt att åstadkomma det eftersträvade lagstödet för förvarstagande vore att i polislagen införa en generell bestämmelse om att den som omhändertas också får tas i förvar. Även om utredningen i och för sig anser att uttrycket omhändertagande bör reserveras för sådana ingripanden som innefattar frihetsberövanden, används uttrycket för närvarande i mycket olika syften i olika författningar. Det är många gånger tveksamt vilka polisiära befogenheter lagstiftaren har tänkt skall följa med begreppet omhändertagande i de olika författningarna. Saken kompliceras av att också mindre precisa begrepp, som exempelvis att hålla kvar någon, kan vara avsedda att ge stöd för förvarstagande. Utredningen anser därför att det är en bättre metod att uttryckligen ange i respektive bestämmelse om förvarstagande är tillåtet eller ej. För att försöka ta reda på vilka ingripanden som bör kunna resultera i förvarstagande har utredningen därför gått igenom de olika bestämmelser som ger polisen befogenhet att ingripa genom att inskränka människors rörelsefrihet.

6.6.2 Gripande

I 24 kap. 22 § rättegångsbalken föreskrivs att den som är gripen, anhållen eiler häktad skall tas i förvar. Bestämmelsen är undantagslös, vilket innebär att den som har gripits inte kan få uppehålla sig i t.ex. ett väntrum på polisstationen i avvaktan på att åklagaren fattar beslut i anhållningsfrågan. Denna regel om obligatoriskt förvarstagande av gripna infördes i samband med häktningsreformen 1987. Det hade tidigare inte funnits någon bestämmelse som medgav att gripna personer hölls inlåsta, men eftersom ett sådant förfarande hade

utbildats i praxis innebar regeln enligt departementschefens uppfattning inte någon saklig nyhet (prop. 1986/87:112 s. 79).

Utredningen anser att det kan ifrågasättas om det är nödvändigt med en så strikt bestämmelse om förvarstagande. Den gripne skall enligt 24 kap. 8 § förhöras "så snart som möjligt" och åklagaren skall "efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas". Gripandet blir till följd därav ofta så kortvarigt att det knappast är meningsfullt att polisen sätter in den gripne i arresten i väntan på att han skall förhöras eller, efter förhöret, i avvaktan på åklagarens beslut. Utredningen föreslår därför att 24 kap. 22 § rättegångsbalken ändras på ett sådant sätt att det inte längre blir obligatoriskt att ta gripna i förvar. Däremot bör polisen naturligtvis även fortsättningsvis ha befogenhet att hålla gripna i arrest. Befogenheten bör dock begränsas till situationer då det är nödvändigt av hänsyn till ordning och säkerhet.

Här bör också beröras bestämmelsen i 6 d § LUL om möjlighet att hålla kvar den som är under arton år i syfte att ordna med hans frigivning. Det finns inga uttryckliga regler om hur den som "hålls kvar" med stöd av denna bestämmelse skall behandlas, men av förarbetena till bestämmelsen framgår att det är avsett att den unge under mycket speciella omständigheter skall kunna låsas in (prop. 1990/91:86 s. 15). Som utredningen tidigare har framhållit (avsnitt 6.3.2) bör förvarstagande i detta fall emellertid inte få förekomma. Utredningen anser dock inte att bestämmelsen behöver ändras eftersom avsaknaden av en uttrycklig regel om förvarstagande är tillräcklig. Detta innebär att ett ingripande med stöd av 6 d § LUL, trots vad som sägs i förarbetena, fortsättningsvis inte skall kunna resultera i att den unge tas i förvar.

Utredningen vill också peka på bestämmelsen i 16 § LUL som gör det möjligt att gripa barn under femton år. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 6.3.1 bör ett barn emellertid inte kunna låsas in i de fall som avses med bestämmelsen. För att undvika kopplingen till 24 kap. 22 § rättegångsbalken har utredningen därför föreslagit att uttrycket "gripa" ersätts med uttrycket "ta fast" .

6.6.3 Omhändertaganden med stöd av 11 och 14 §§ polislagen

Utredningen behandlar i detta avsnitt interimistiska omhändertaganden enligt 11 § polislagen och omhändertaganden för identifiering enligt 14 § polislagen. Frågan är om de som omhändertas med stöd av dessa bestämmelser får tas i förvar. I 17 § polislagen stadgas visserligen att

den som har omhändertagits inte får underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med åtgärden, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet. Några uttryckliga föreskrifter om förvarstagande finns inte och saken har inte heller tagits upp i förarbetena. Att förvarstagande förekommer i praktiken torde emellertid vara oomtvistligt. Om det även fortsättningsvis bör få förekomma bör uttryckligt lagstöd därför införas.

Då det gäller interimistiska omhändertaganden enligt *11 § polislagen* bör man för bedömning av behovet av förvarstagande undersöka i vilken utsträckning de bakomliggande bestämmelserna i sin tur ger stöd för att ta en omhändertagen i förvar. 6 kap 2 och 3 §§ utlänningslagen (1989:529), enligt vilka en utlänning kan tas i förvar av polismyndigheten, är de enda av dessa som ger uttryckligt stöd för att hålla den omhändertagne i arrest.

Enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall får polismyndigheten under vissa förutsättningar tillfälligt omhänderta en missbrukare. 19 § samma lag föreskriver att socialnämnden skall se till att den omhändertagne utan dröjsmål bereds vård i ett LVM-hem eller på sjukhus. Om den omhändertagne dessförinnan får tas i förvar av polisen framgår inte av lagtexten.

47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård föreskriver också att polismyndigheten under vissa förutsättningar tillfälligt får omhänderta en person. Den omhändertagne får enligt paragrafen "föras till sjukvårdsenhet som kan ge stöd och behandling". Någon bestämmelse som medger förvarstagande finns inte.

20 § lagen (1957:668) om utlämning för brott, 16 § lagen (1959:524) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge samt 8 och 9 §§ lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, ger polismyndigheten befogenhet att omhänderta den som skall utlämnas. Även i dessa fall saknas bestämmelser om förvarstagande.

Utredningen har tidigare påpekat att det är mycket tveksamt om en polisman kan omhänderta ett barn med stöd av 21 kap. 10 § föräldrabalken och 11 § polislagen. I vart fall torde avsikten inte ha varit att ett barn skall kunna tas i förvar i arrest med stöd av föräldrabalkens bestämmelse. Detsamma gäller enligt utredningens uppfattning 20 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn.

Samtliga ovannämnda bestämmelser, med undantag för de i föräldrabalken och 1989 års lag, torde vara avsedda att ge stöd för förvarstagande. I vart fall bör den som omhändertas interimistiskt med stöd av 11 § polislagen få tas i förvar. En uttrycklig bestämmelse om

detta bör därför införas i nuvarande 17 § polislagen, med tillägg att förvarstagande inte får förekomma annat än då det är nödvändigt av hänsyn till ordningen eller säkerheten. Det finns i och för sig skäl att införa liknande bestämmelser även i de författningar som 11 § syftar på, vilket emellertid torde kräva ytterligare överväganden.

För att det inte skall råda någon oklarhet om vilka särskilda föreskrifter som avses i 11 § polislagen, föreslår utredningen vidare att dessa räknas upp i ett nytt andra stycke i paragrafen. 21 kap. 10 § föräldrabalken och 20 § i 1989 års lag bör därvid undantas från 11 § polislagens tillämpningsområde.

Även såvitt gäller omhändertagande för identifiering enligt *14 § polislagen* torde avsikten vara att förvaring i arrest skall kunna förekomma. I vart fall tillämpas bestämmelsen på det sättet och bör även fortsättningsvis kunna tillämpas så. Den föreslagna regeln om förvarstagande i 17 § polislagen bör därför omfatta även omhändertaganden med stöd av 14 § polislagen.

6.6.4 Omhändertagande på grund av berusning

I 1 § LOB anges att den som anträffas berusad får omhändertas under vissa förutsättningar. I 4 § stadgas att den omhändertagne får ”hållas kvar” hos polisen och i 6 § talas det om omhändertagna som ”förvaras” hos polisen. Något uttrycklig föreskrift om att den omhändertagne får tas i förvar i arrest finns emellertid inte. Tanken har dock varit att den omhändertagne skall kunna hållas i arrest. Utredningen föreslår därför att 4 § kompletteras med en bestämmelse om att den omhändertagne får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten.

I 26 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) finns bestämmelser om befogenhet för viss befattningshavare vid järnväg att omhänderta bl.a. den som uppträder berusad på järnvägens område. Den omhändertagne får hållas kvar längst sex timmar. Hur han skall behandlas under den tiden framgår dock inte av lagen. Om avsikten är att den omhändertagne skall kunna tas i förvar bör en uttrycklig bestämmelse om det införas i lagen.

6.6.5 Hämtning och medtagande till förhör

I 23 kap. 9 § rättegångsbalken finns bestämmelser om skyldighet för den som misstänks för brott att stanna kvar för förhör. Bestämmelserna innebär att den som inte är anhållen eller häktad inte är skyldig att stanna kvar längre än sex timmar. Är det av synnerlig vikt att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för fortsatt förhör, är han skyldig att stanna ytterligare sex timmar. Det synes framgå av syftet med bestämmelsen att den som skall förhöras inte får förvaras i arrest. Den allmänna medborgerliga skyldigheten att medverka vid en brottsutredning bör visserligen inte innefatta skyldighet att också behöva utstå förvaring i arrest. Däremot bör den som är misstänkt för ett brott kunna tas i förvar om det krävs för att brottsutredningen skall kunna genomföras. Så kan också ske, men endast med stöd av bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken. Det torde därför inte behöva råda någon tvekan om att bestämmelserna om hämtning och medtagande till förhör inte grundar befogenhet för polisen att hålla förhörspersoner i arrest (jfr bl.a. JO 1984/85 s. 135).

6.6.6 Handräckning och liknande ingripanden

Bland handräckningsbestämmelserna finns bara en som uttryckligen ger stöd för förvarstagande, nämligen 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid, enligt vilken den som skall förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd tillfälligt får förvaras i allmänt häkte eller polisarrest. Övriga handräckningsbestämmelser innehåller inga föreskrifter om hur polisen skall behandla den som handräckningen avser. Med beaktande av bestämmelsernas syften anser utredningen dock att det i de flesta fall inte torde vara avsett att handräckning skall kunna förenas med förvarstagande. Det gäller bl.a. flertalet av de bestämmelser enligt vilka polisen skall hämta den som inte självmant inställer sig till ett sammanträde inför rätten eller till någon annan förrättning[6]. Det är mera tveksamt hur man skall tolka 9 kap. 10 § rättegångsbalken, vilken tillåter att den som skall hämtas till ett sammanträde inför rätten får omhändertas viss tid före förhandlingen. Den som har omhändertagits enligt bestämmelsen är

[6] 38 kap 12 § brottsbalken, utlänningslagen (1989:529), lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, smittskyddslagen (1988:1472), värnpliktslagen (1941:967), civilförsvarslagen (1960:74) och lagen om vapenfri tjänst (1966:413).

skyldig att i avvaktan på inställelsen stanna kvar på polisstationen eller annan plats som bestäms av polismyndigheten, men får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än vad som påkallas av ändamålet med omhändertagandet, ordningen eller allmän säkerhet. Även om det inte sägs uttryckligen i lagen framgår det av förarbetena till bestämmelsen att förvarstagande undantagsvis skulle kunna komma ifråga. Departementschefen uttalade i propositionen (prop. 1983/84:78 s. 32) att de omhändertagna normalt borde kunna behandlas i stort sett på samma sätt som de som enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken är skyldiga att stanna kvar för förhör på polisstationen. Beträffande behandlingen av dessa hänvisade departementschefen till ett JO-avgörande (JO 1972 s. 51) enligt vilket det undantagsvis kunde godtas att förhörspersoner hölls i arrest, trots att uttrycklig föreskrift om förvaring i arrest saknades. Tillkomsten av bestämmelsen i 2 kap. 12 § regeringsformen har emellertid inneburit att det numera fordras lagstöd för att inskränka de grundlagsfästa fri- och rättigheterna, vilket har fått till följd att JO numera anser att förvarstagande av förhörspersoner är helt uteslutet (se bl.a. JO 1984/85 s. 135). Av samma skäl bör enligt utredningens mening inte heller förvarstagande av den som har omhändertagits med stöd av 9 kap. 10 § rättegångsbalken få förekomma utan uttrycklig föreskrift. Frågan om i vilken utsträckning den omhändertagne bör kunna hållas kvar med tvång och eventuellt tas i förvar i arrest kräver emellertid ytterligare överväganden. Detta gäller särskilt med hänsyn till att inte bara tilltalade kan hämtas till rätten, utan också målsäganden och vittnen. Dessutom måste en befogenhet att med tvång hålla kvar någon i avvaktan på inställelse anpassas till möjligheten att häkta tilltalade och vittnen. Utredningen föreslår därför ingen ändring av bestämmelsen, vilken således i sin nuvarande lydelse inte kan anses ge stöd för att ta en omhändertagen i förvar.

Inte heller bestämmelserna om hämtning av den som skall föras till vårdinrättning eller till läkare för undersökning torde vara avsedda att ge stöd för förvarstagande[7]. Slutsatsen bör bli densamma även såvitt avser bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om polisens skyldighet att hämta ett barn när dom eller beslut om vårdnad eller umgänge skall

[7] Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, förordning (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål m.m., lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning om faderskap, lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket och smittskyddslagen (1988:1472).

verkställas. Detsamma gäller 1989 års lag om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden. I samtliga dessa fall bör utgångspunkten således vara att den som blir föremål för polisens ingripande inte får tas i förvar i arrest.

I andra fall är det mera osäkert vad lagstiftaren har tänkt sig i fråga om möjligheten till förvarstagande. Ett exempel är 8 § lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. Där anges att polismyndigheten under vissa förutsättningar skall ombesörja att den dömde överförs till den stat där straffet skall verkställas. I fjärde stycket samma paragraf föreskrivs att, om den dömde skall överföras från Sverige till en annan stat, ''anses den tid, under vilken han för ändamålet varit omhändertagen av svensk myndighet, såsom strafftid''. Detta tyder på att avsikten är att 8 § skall ge stöd för att ta den dömde i förvar. Frågan är om detta gäller även 22 § förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. Där stadgas att polismyndigheten under vissa förutsättningar skall lämna kriminalvårdsstyrelsen hjälp med att föra den dömde till den stat där straffet skall verkställas. Någon motsvarighet till 8 § fjärde stycket i den nordiska lagen finns emellertid inte. Det vore märkligt om även denna bestämmelse vore avsedd att ge stöd för förvarstagande eftersom den är intagen i förordning - inte i lag. Om förvarstagande fortsättningsvis skall få förekomma i de nu nämnda situationerna bör det enligt utredningens mening komma till tydligt uttryck i lag.

Genom utredningens enkät har det kommit fram att de myndigheter som begär handräckning inte sällan ställer krav på hur handräckningen skall genomföras. Dessa krav leder ofta till att den person som handräckningen avser tas i förvar. Det kan exempelvis vara fråga om att den som skall inställas eller återföras till en sjukvårdsinrättning bara får komma dit viss tidpunkt på dygnet eller under förutsättning att han är drogfri. Under mellantiden förväntar sig den myndighet som har begärt handräckning att personen ifråga hålls i arrest eller häkte eller införs till en avgiftningsenhet på ett sjukhus. En av polismyndigheterna har t.o.m. erfarenhet av en begäran från en socialförvaltning om att ta en person i förvar i häkte till dess att en vårdplats kunde ordnas åt honom. Polismyndigheterna har också svårigheter med förvaringen i väntan på vidare transport. Utredningen, som återkommer till bestämmelserna om handräckning i avsnitt 9.4, vill dock redan här betona att handräckning är en serviceåtgärd gentemot andra myndigheter och att polismyndigheterna har rätt att ställa krav på de myndigheter som vill utnyttja den servicen. Kan den myndighet som begär handräckning inte acceptera de villkor som gäller för polisens

arbete, kan polisen således inte genomföra den begärda handräckningen. Det kan under inga förhållanden godtas att någon tas i förvar då så inte är tillåtet i lag, inte ens i de fall då den åtgärd som handräckningsbegäran avser anses beslutad i ifrågavarande persons eget intresse.

6.7 Hävande av beslut om gripande

För att den som har gripits skall kunna friges så snart skälen för frihetsberövandet har upphört föreslår utredningen en bestämmelse om befogenhet för polisen att under vissa förutsättningar häva ett beslut om gripande.

6.7.1 Polismans befogenhet att häva beslut om gripande

I 24 kap. 7 § rättegångsbalken regleras polismans befogenhet att även utan anhållningsbeslut gripa den som är misstänkt för brott. För att någon skall kunna gripas med stöd av denna bestämmelse krävs att det finns anhållningsskäl, men att det är så brådskande att ett anhållningsbeslut inte kan avvaktas. Av 24 kap. 8 § rättegångsbalken följer att den som har gripits så snart som möjligt skall förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det enligt samma bestämmelse skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren har därefter att omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas eller om beslutet om gripande skall hävas.

Eftersom varje gripande utan undantag skall överlämnas till åklagarens bedömning synes dessa bestämmelser medföra att en polisman inte kan häva ett gripande. Emellertid framgår det redan av förarbetena till rättegångsbalken att det inte är tanken att den befogenheten skall tillkomma åklagaren ensam. Processlagberedningen anförde (NJA II 1943 s. 329):

> Med hänsyn till vikten av att, då någon har gripits, frågan om anhållande snarast möjligt prövas har stadgats, att anmälan om gripande skyndsamt skall göras hos anhållningsmyndigheten, som har att besluta, om den gripne skall anhållas eller friges. Klart är, att den gripne kan, då skäl äro därtill, utan sådan anmälan genast frigivas.

Processlagberedningen utvecklade dock inte vilka omständigheter som skulle kunna motivera att den gripne friges innan gripandet har anmälts till åklagaren.

Frågan om vem som bör ha rätt att häva ett beslut om gripande togs upp även av 1983 års häktningsutredning (Gripen-anhållen-häktad, SOU 1985:27 s. 150 f.), som ansåg att ansvaret för provisoriska frihetsberövanden i avvaktan på häktningsbeslutet även fortsättningsvis skulle vila på åklagaren. Detta ansvar kom enligt häktningsutredningen till uttryck genom reglerna om polisens skyldighet att anmäla ett gripande till åklagaren samt genom reglerna om vem som svarar för anhållningsförhör, anhållningsbeslut och häktningsframställning.

Enligt då gällande lagstiftning skulle anhållningsförhöret alltid hållas av åklagaren. Praxis hade enligt utredningen emellertid utvecklats så att en polisman oftast själv höll förhör med den misstänkte innan han anmälde gripandet till åklagaren. Dessutom anmäldes gripandet endast i de fall då det var fråga om att anhålla den misstänkte. Utredningen föreslog med anledning av denna praxis att förhöret med den gripne skulle få hållas antingen av en polisman eller av åklagaren. Om det vid polisförhöret kom fram att skäl för häktning inte längre förelåg borde polisen vidare få frige den misstänkte utan att anmäla gripandet till åklagaren. I annat fall skulle frihetsberövandet enligt utredningens förslag skyndsamt anmälas till åklagaren.

Regeringen godtog utredningens förslag att polisman skulle få hålla anhållningsförhör utan att först anmäla gripandet till åklagaren men avvisade förslaget att polisen generellt skulle få häva beslut om gripande. Departementschefen anförde (prop. 1986/87:112 s. 45 f.):

> När en polisman för in den gripne på polisstationen rapporterar han frihetsberövandet till sin förman (i allmänhet det vakthavande befälet). Det ankommer på förmannen att göra en prövning av grunderna för frihetsberövandet. Om han kommer fram till att gripandet var felaktigt häver han detta. Denna prövning sker inom ramen för allmänna regler om polisens verksamhet.

Departementschefen anförde vidare att en generell befogenhet för polisen att häva beslut om gripande skulle innebära att polisen fick fatta negativa anhållningsbeslut. Eftersom ansvaret för anhållningsbeslut även fortsättningsvis borde åvila åklagaren, borde det enligt departementschefen i princip också ankomma på åklagaren att fatta beslut om frigivande av gripna personer. Departementschefen fortsatte (anförda prop. s. 47):

Det nu sagda innebär givetvis inte att det skulle vara förbjudet för en förman inom polisen, exempelvis ett vakthavande befäl, att i samband med att en polisman rapporterar gripandet t.ex. omrubricera frihetsberövandet till att avse omhändertagande enligt 13 § polislagen eller häva gripandet på grund av att identifieringsmisstag skett eller att gripandet av någon annan anledning är uppenbart oriktigt. Men om gripandet har resulterat i ett anhållningsförhör, bör som nämnts åklagaren avgöra om skäl föreligger till anhållande och häktning.

6.7.2 Överväganden

Gällande rätt kan således i vart fall anses innefatta befogenhet för en förman inom polisen att pröva ett frihetsberövande som en honom underställd polisman har företagit, vilket närmast skulle följa av allmänna grundsatser om polisens verksamhet. Prövningen kan leda till att förmannen rubricerar om frihetsberövandet om han anser att någon annan grund bör åberopas eller till att han häver frihetsberövandet om han anser att det är uppenbart oriktigt. Utredningen anser att denna befogenhet bör lagfästas i avsikt att undanröja den tveksamhet som kan uppstå så länge befogenheten endast vilar på allmänna grundsatser. Dessutom finns det enligt utredningens mening skäl att överväga om inte polisens befogenhet att häva beslut om gripande borde utvidgas.

Vad som talar för att polisen bör ha ökade möjligheter att häva beslut om gripande är framför allt att det av konstitutionella skäl inte bör tillåtas att frigivningen försenas av administrativa åtgärder, exempelvis att den som skall friges måste föras till polisstationen i det enda syftet att beslutet om gripande skall kunna hävas. Europakonventionen bygger på principen att varje frihetsberövande skall vara lagligt, dvs stå i överensstämmelse med den nationella lagen. Ett frihetsberövande som inte upphör så snart förutsättningarna enligt den nationella lagen har upphört är därför konventionsstridigt. Också ändamålsprincipen, indirekt uttryckt i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen, medför att den som är berövad friheten skall friges så snart frihetsberövande inte längre behövs för att uppnå det syfte som anges i den tillämpade paragrafen. Mot att öka polisens befogenheter i detta avseende talar den tidigare nämnda principen om att åklagaren bör fatta alla beslut som berör den som har gripits. Utredningen har emellertid inte kunnat finna att de skäl som bär upp den principen är starkare än respekten för Europakonventionen och regeringsformen. Riksåklagaren tycks också vara eller har åtminstone varit benägen att gå längre än departementschefen i den tidigare

nämnda propositionen. I RÅ-nytt 1988/2 anförde riksåklagaren sålunda:

> Enligt RÅ:s mening bör polis utöver de exempel som angetts i propositionen kunna frige en gripen person om det, innan anhållningsförhör inletts och anmälan om gripande inte heller gjorts till åklagare, framstår som uppenbart att den gripne inte längre skall vara frihetsberövad, t.ex. om identiteten på en snattare fastställts och anhållningsskäl därför inte längre föreligger. Har anhållningsförhör hållits bör däremot frågan om fortsatt frihets-berövande underställas åklagarens prövning.

Utredningen anser i likhet med Riksåklagaren att polisens befogenhet att frige en gripen bör begränsas till de situationer då det är uppenbart att det inte längre finns skäl för gripandet. Detta innefattar både situationer då gripandet var oriktigt från början och situationer då det på grund av ändrade förhållanden inte längre finns skäl för gripandet. Dessutom omfattas de fall då beslutet om gripande hävs men ersätts av beslut om något annat frihetsberövande, vilket i praktiken endast innebär en omrubricering. Uppenbarhetsrekvisitet medför dock att polisen alltid skall lämna över ansvaret för den gripne till åklagaren så fort det uppkommer tveksamhet om huruvida det finns skäl att hålla kvar den gripne eller ej. I motsats till Riksåklagaren anser utredningen dock att polisen bör ha samma befogenhet att häva ett gripande oavsett om anhållningsförhör hållits eller ej. Även om det först under anhållningsförhöret kommer fram att det inte längre finns skäl för gripandet talar konventionshänsynen lika starkt för att den gripne inte skall behöva vänta på att bli frigiven. När frihetsberövandet väl har anmälts till åklagaren och åklagaren således har tagit över ansvaret bör polisen emellertid inte ha befogenhet att fatta beslut om frigivning.

Utredningen föreslår således en bestämmelse om befogenhet för polisen att häva beslut om gripande innan frihetsberövandet har anmälts till åklagaren, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. Det bör enligt utredningen i första hand ankomma på polismyndigheten att häva ett gripande, en uppgift som bör kunna delegeras till vakthavande befäl eller någon annan befattningshavare i befälsställning. Om det redan i omedelbar anslutning till gripandet framstår som uppenbart att det inte längre finns skäl för gripandet, bör dock även den polisman som beslutat om gripandet kunna häva beslutet. Det bör i praktiken framför allt bli fråga om fall då polismannen upptäcker att han har begått ett misstag. I sådana situationer bör det, som utredningen tidigare har framhållit, inte

krävas att den gripne förs till polisstationen i det enda syftet att där kunna friges.

6.8 Underrättelseskyldighet

Enligt artikel 5:2 i Europakonventionen skall var och en som arresteras, snarast möjligt och på ett språk som han förstår, underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom. Denna underrättelseskyldighet gäller enligt Europadomstolen alla som berövas friheten (fallet Van der Leer). Bestämmelser om skyldigheten att underrätta en omhändertagen om anledningen till frihetsberövandet finns i 15 § polislagen och 7 § LOB. Även i 24 kap. 9 § rättegångsbalken finns en regel om underrättelseskyldighet, enligt vilken den som anhålls skall få besked om vilket brott han är misstänkt för samt grunden för anhållandet. Detsamma gäller då ett anhållningsbeslut verkställs. Bestämmelsen omfattar emellertid inte den som grips med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken. JO har tidigare anfört att det oavsett att uttrycklig föreskrift saknas, bör anses som en tjänsteplikt för en polisman att vid gripande underrätta den gripne om anledningen till åtgärden (JO 1969 s. 92). Utredningen delar JO:s uppfattning att polisen, även utan uttryckliga föreskrifter, är skyldig att underrätta en person som är gripen, men anser att denna skyldighet bör lagfästas. Bestämmelsen i 24 kap. 9 § rättegångsbalken bör därför ändras så att den uttryckligen blir tillämplig även på den som grips med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken.

För att den frihetsberövade skall anses underrättad i enlighet med vad som föreskrivs i lag måste det krävas att informationen lämnas på ett språk som han förstår. Utredningen anser därför att det inte uttryckligen behöver anges att underrättelsen skall lämnas på ett språk som den frihetsberövade förstår.

6.9 Förhör

I 16 § polislagen finns en bestämmelse om att den som har omhändertagits skall förhöras. Utredningen anser att polisen bör ha möjlighet att i omedelbar anslutning till ingripandet förhöra även den som avlägsnas. Förhöret skall i första hand avse de faktiska omständigheter som föranledde ingripandet men kan också i förekommande fall syfta till att utreda brott. Den dokumentation av omhändertaganden som utredningen har tagit del av visar att förhörsbestämmelsen för

närvarande inte iakttas konsekvent, vilket tyder på att det inte alltid finns behov av att hålla förhör. Det bör därför fortsättningsvis inte vara obligatoriskt att hålla förhör.

Att förhöret skall hållas i omedelbar anslutning till ingripandet medför att det inte är tillåtet att hålla kvar den som skall förhöras i avvaktan på att förhöret skall kunna komma till stånd. Polisen kan alltså lika lite som vid förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken använda tvång i någon form för att förmå den som skall förhöras att lämna uppgifter.

Förhör med den som avlägsnas till polisstationen kan lämpligen hållas där. Det möter annars inget hinder att förhöret hålls på platsen för ingripandet.

6.10 Övriga överväganden

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 4.3.4 finns det i olika specialförfattningar regler som gäller andra tjänstemän än poliser. En del av dessa regler hänvisar till polislagen. Så är t.ex. fallet med lagen om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Enligt 3 § i denna lag har kustbevakningstjänsteman samma befogenhet som tillkommer polisman enligt nuvarande 13 § polislagen att avvisa, avlägsna och omhänderta bl.a. den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Som en följd av utredningens förslag att upphäva 13 § andra stycket polislagen föreslår utredningen att också kustbevakningstjänstemans befogenhet att omhänderta personer till sjöss tas bort.

26 § järnvägssäkerhetslagen ger vissa befattningshavare vid järnväg befogenhet att omhänderta bl.a. den som stör ordningen eller äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Ett sådant omhändertagande torde, i den mån bestämmelsen ger stöd för tagande i förvar, lika litet som omhändertaganden enligt 13 § andra stycket polislagen vara förenligt med Europakonventionen. Detsamma torde gälla 39 § lagen om disciplinförseelser av krigsmän, m.m., enligt vilken en förman får omhänderta en krigsman som stör den allmänna ordningen eller ordningen inom försvarsmakten eller utgör en fara för disciplinen. Det torde emellertid inte omfattas av utredningens direktiv att föreslå ändringar i dessa författningar.

I lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) finns bestämmelser om polismans och skyddsvakts befogenhet att avvisa, avlägsna och tillfälligt omhänderta personer. Enligt 12 § skyddslagen får en person inom eller vid ett skyddsobjekt omhändertas, om personen överträder något förbud som gäller på

grund av beslut enligt skyddslagen, vägrar att på begäran lämna uppgift om sin identitet eller lämnar uppgifter som skäligen kan antas vara oriktiga eller vägrar att underkasta sig kroppsvisitation. Enligt 29 § får en person inom ett militärt skyddsområde tillfälligt omhändertas om personen bryter mot någon bestämmelse enligt lagen eller vägrar att på begäran visa upp identitetshandlingar eller bevis om tillstånd att uppehålla sig inom området. Det är enligt utredningens uppfattning osäkert om dessa bestämmelser är avsedda att ge stöd för frihetsberövande i Europakonventionens mening. Å ena sidan får ett tillfälligt omhändertagande med stöd av skyddslagen bestå upp till sex timmar, vilket talar för att det vid en prövning i Europadomstolen skulle komma att betraktas som ett frihetsberövande. Å andra sidan finns det inga uttryckliga bestämmelser om att en omhändertagen får förvaras i arrest, vilket skulle kunna tala för motsatsen. För det fall att omhändertaganden enligt skyddslagen skulle innefatta frihetsberövanden är det nödvändigt att ta ställning till om sådana ingripanden är förenliga med Europakonventionen. Utredningen anser det framför allt tveksamt om Europadomstolen skulle godta frihetsberövande av den som har överträtt ett förbud som gäller på grund av beslut enligt lagen (12 §). Enligt utredningens uppfattning är det vidare osäkert vad som egentligen avses med att den som har brutit mot någon bestämmelse i lagen får omhändertas (29 §). Det är därför svårt att förutse hur Europadomstolen skulle ställa sig till ett sådant omhändertagande. För att ta ställning till om tillfälliga omhändertaganden enligt skyddslagen bör betraktas som frihetsberövanden och om de i så fall är konventionsenliga, fordras ytterligare överväganden med utgångspunkt framför allt från skyddslagens syfte. Det torde inte ligga inom ramen för utredningens uppdrag att göra överväganden av det slaget.

7 Befallningsrätten

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i polislagen om polismans befogenhet och skyldighet att meddela tillsägelser och andra befallningar.

Innebörden av polisens befallningsrätt

Polisens rätt att meddela tillsägelser, den s.k. befallningsrätten, kan ta sig många skiftande uttryck. Förutom genom tillsägelser kan befallningar meddelas exempelvis genom tecken eller signaler eller genom att ett område spärras av (prop. 1990/91:129 s. 25). Den egentliga innebörden av befallningsrätten är emellertid oklar. Framför allt är gränsen flytande mellan en befallning och en upplysning eller en anvisning, eftersom effekten av dessa ofta blir densamma. Människor i allmänhet torde nämligen inte ha någon möjlighet att skilja mellan en regelrätt befallning, som de är skyldiga att åtlyda, och en upplysning eller anvisning om t.ex. det lämpligaste förfaringssättet i en viss uppkommen situation. Man godtar därför oftast vad en polisman säger utan att närmare reflektera över om man är tvungen att göra det enligt vad som föreskrivs i lag eller annan författning.

Att befallningsrätten ibland kan vålla svårigheter har framkommit genom svaren på utredningens enkät. Av dessa framgår det att polisen ibland uppfattar det som besvärande att befallningar inte alltid ''är sanktionerade''. Utredningen anser emellertid för sin del att polisen inte bör meddela befallningar som inte kan förenas med någon form av tvång, eftersom *en befallning* enligt utredningens uppfattning bör definieras som *en tillsägelse eller annan typ av uppmaning som kan följas av någon form av tvång om den inte åtlyds*. En befallning är således ett ingripande i den bemärkelse som utredningen har redogjort för i avsnitt 4.1. Kan en polisman inte lagligen ingripa med tvång för att förmå en person att åtlyda en befallning, bör polismannen följaktligen inte heller meddela någon befallning. Detta hindrar inte att polismannen kan lämna en upplysning eller anvisning, om det sker på

ett sådant sätt att det framgår att personen i fråga inte är skyldig att åtlyda polismannen[1].

Bestämmelser om befallningsrätten

Det finns inte några uttryckliga bestämmelser om de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att polisen skall meddela befallningar. I förarbetena till polislagen hävdas dock att sådana tillsägelser som inte medför något ingrepp i de medborgerliga fri- och rättigheterna kan stödjas på bestämmelsen i 8 § polislagen i förening med den allmänna reglering av polisens uppgifter som ges i 1 § (prop. 1983/84:111 s. 74 f. och 78).

Även om det inte finns några generella bestämmelser om när befallningar får meddelas, finns det dock i och för sig vissa bestämmelser där befallningsrätten kommer till uttryck. Ett sådant uttryck för befallningsrätten är begreppet avvisa som förekommer bl.a. i 13 § polislagen. Då man i vanligt språkbruk talar om att någon har blivit avvisad från en lokal menar man visserligen oftast inte något annat än att vederbörande har blivit upplyst om att han inte får komma in, t.ex. för att han är berusad eller för att han stör ordningen. Ett avvisande i polislagens mening torde enligt utredningens mening emellertid innebära att polisen uppmanar någon att lämna ett område eller utrymme - det är med andra ord fråga om en befallning[2]. Om den som är avvisad inte efterkommer befallningen får polisen vidta mer ingripande åtgärder med stöd av andra bestämmelser. Den som exempelvis avvisas från en lokal för att han stör allmän ordning kan, om han inte frivilligt lämnar lokalen, avlägsnas med stöd av 13 § polislagen. Bestämmelsen om avvisande i 13 § polislagen ger enligt utredningens mening således inte i sig någon befogenhet att vidta några konkreta åtgärder.

Polisman anses också ha rätt att meddela "anvisning för trafiken", vilket indirekt framgår av att en vägtrafikant enligt 8 § vägtrafik-

[1] Ett exempel på en sådan anvisning finns i 6 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, enligt vilken en polisman i vissa fall får anmoda en ung person att vidta åtgärder för att avhjälpa eller begränsa skada på grund av ett brott som den unge har gjort sig skyldig till. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att den unges åtagande måste vara helt frivilligt och att polisens anmodan därför inte får framföras så att den uppfattas som en befallning (prop. 1987/88:135 s. 28).

[2] I kommentaren till polislagen hävdas dock att begreppet avvisande torde innebära att en person hindras från att komma in i ett område eller en byggnad (Berggren-Munck: Polislagen, En kommentar, 2 uppl. s. 113).

kungörelsen är skyldig att åtlyda sådan anvisning. Denna bestämmelse riktar sig emellertid endast till vägtrafikanterna och bör rättsligen knappast kunna åberopas som stöd för polisens befogenhet att meddela sådana anvisningar. En "anvisning för trafiken" torde ibland innefatta någon form av befallning enligt utredningens definition, exempelvis en uppmaning att stanna.

Någon allmän straffsanktionerad skyldighet att åtlyda polismans befallning finns inte, men väl bestämmelser om straffansvar för ohörsamhet i vissa situationer. Den som inte efterkommer befallningar meddelade då en folksamling stör allmän ordning kan, enligt 16 kap. 3 § brottsbalken, dömas för ohörsamhet mot ordningsmakten. Likaså stadgas i 8 och 164 §§ vägtrafikkungörelsen ansvar för vägtrafikant som inte lyder en polismans anvisning för trafiken.

Överväganden

Mot bakgrund av att det saknas bestämmelser om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att polisen skall få meddela befallningar, har utredningen övervägt behovet av en allmän bestämmelse om befallningsrätten.

Vad som talar emot att införa en sådan bestämmelse är bl.a. den omständigheten att polisen ändå anses ha befogenhet att meddela befallningar i situationer då polisen har möjlighet att ingripa med tvång. Det skulle alltså ligga i sakens natur att polisen kan meddela befallningar i de fall då mer ingripande åtgärder kan vidtas. Det kan enligt utredningens mening inte heller hävdas att en befallning innebär en begränsning av de mänskliga fri- och rättigheterna och av den anledningen kräver lagstöd. Befallningen medför dock en sådan begränsning, antingen vederbörande frivilligt rättar sig efter befallningen eller polisen genomför åtgärden med tvång. Det torde dock inte betyda att det av konstitutionella skäl krävs lagstöd för befallningen.

Det främsta skälet för att införa en bestämmelse om befallningsrätten är att man bör försöka reglera polisens alla befogenheter att ingripa mot enskilda medborgare. En befogenhet för polisen att företa tämligen ingripande åtgärder medför inte heller med nödvändighet befogenhet att även företa mindre ingripande åtgärder (jfr fallet Deweer). Den omständigheten att det inte finns några regler torde också ha medverkat till den osäkerhet som råder i fråga om befallningsrätten. Det bör därför över huvud taget undvikas att polisen måste söka stöd för en åtgärd i resonemang om vad som kan anses ligga i sakens natur. En bestämmelse om befallningsrätten skulle dessutom syfta till att påminna om vikten av att polismannen, innan

han meddelar en befallning, gör klart för sig om befallningen kan sanktioneras på något sätt. Sammantaget visar detta enligt utredningens mening att en allmän bestämmelse om befallningsrätten bör införas i polislagen.

En sådan bestämmelse bör endast omfatta befallningar som meddelas innan polisen har fattat beslut om något annat ingripande. De skiljer sig nämligen från sådana anvisningar som meddelas inom ramen för en redan beslutad tvångsåtgärd. Har polisen redan fattat beslut om ett ingripande som inskränker någons fri- och rättigheter, får polisen också meddela de anvisningar som behövs för att genomföra tjänsteåtgärden. Polisen kan t.ex. uppmana den hos vilken husrannsakan skall företas att frivilligt öppna dörren. Polisen kan också lämna anvisningar till den som befinner sig på en polisstation om det behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet (NJA 1971 s. 245)[3]. Polisens befogenhet att meddela sådana anvisningar behöver enligt utredningens uppfattning inte ytterligare lagstöd.

Det är framför allt i situationer då polisen har befogenhet att företa ingripanden som innefattar inskränkningar i rörelsefriheten som polisen också behöver ha befogenhet att meddela tillsägelser eller andra befallningar. Ett vanligt exempel är att en polisman, innan han beslutar att avlägsna en person från platsen med stöd av 13 § polislagen, uppmanar vederbörande att upphöra med sitt ordningsstörande beteende och lämna platsen. Ett annat är att en polisman som har anledning att anta att en okänd person är efterlyst uppmanar den okände att tala om vem han är, med risk för att polismannen annars beslutar att omhänderta honom. En bestämmelse om befallningsrätten bör därför innehålla föreskrift om att en polisman får meddela någon en befallning om polismannen har befogenhet att beröva honom friheten, avlägsna honom eller på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet. Bestämmelsen bör också framhålla betydelsen av att varje problem bör lösas med en så lindrig åtgärd som möjligt. En polisman bör därför, om situationen medger det, vara skyldig att meddela en befallning innan han ingriper på något annat sätt. Om det står klart att en befallning skulle utgöra en otillräcklig åtgärd bör polismannen dock kunna ingripa direkt.

Eftersom bestämmelsen om avvisande i 13 § polislagen enligt utredningens uppfattning inte ger befogenhet att vidta några konkreta åtgärder har den inte heller någon självständig betydelse utöver den av

[3] Då det gäller dem som intas i arrest finns uttrycklig skyldighet att åtlyda sådana anvisningar (2 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.).

utredningen föreslagna bestämmelsen om befallningsrätten. Utredningen föreslår därför att uttrycket avvisa får utgå ur 13 § polislagen.

Enligt utredningens mening bör den lagstadgade skyldigheten att åtlyda polismans befallning inte utvidgas. Även om det i och för sig vore tänkbart att införa allmän lydnadsplikt skulle det sannolikt inte vara en effektiv åtgärd ens om lydnadsplikten vore straffsanktionerad. Om det anses erforderligt bör i stället möjligheterna till ingripande med direkt tvång ökas i de enskilda fallen.

8 Åtgärder vid större evenemang m.m.

Utredningen behandlar i detta kapitel polisens befogenheter att ingripa mot ordningsstörningar i samband med större evenemang eller andra speciella händelser då många människor samlas. Inledningsvis redogör utredningen för vissa bestämmelser som har betydelse för polisens möjligheter att ingripa i sådana situationer, nämligen brottsbalkens bestämmelser om upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten samt reglerna om upplösning av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Utredningen lämnar också en redogörelse för vilka ingripanden som faktiskt förekommer.

Utredningen anser att polisen bör få ökade möjligheter att ingripa mot ordningsstörande folksamlingar och föreslår därför en bestämmelse som ger polisen befogenhet att avlägsna den som deltar i en folksamling som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för ordningen. Däremot uppställs inte något krav på att den enskilde deltagaren skall ha bidragit till ordningsstörningen.

Utredningen föreslår vidare att det införs en särskild bestämmelse om polisens befogenhet att ingripa för att verkställa ett beslut om upplösning av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Bestämmelsen innebär att polisen får avlägsna deltagare och andra som inte lämnar platsen sedan ett beslut om upplösning har tillkännagetts.

Slutligen tar utredningen också upp frågan om polisen har tillräckliga möjligheter att ingripa för att förebygga ordningsstörningar. Utredningen föreslår därvidlag en bestämmelse om befogenhet för polisen att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme om det behövs för att polisen skall kunna upprätthålla ordning och säkerhet. Dessutom föreslår utredningen att polisen får uttrycklig befogenhet att avlägsna den som överträder ett sådant tillträdesförbud.

8.1 Inledning

I samband med större evenemang och andra speciella händelser ställs polisen ofta inför särskilt krävande uppgifter, vilka medför att arbetet måste utföras delvis på annat sätt än vid vanliga ordningsstörningar. Utredningen har fått i uppgift att göra en allmän och heltäckande översyn av insatser från polisens sida i samband med speciella

händelser av olika slag samt att mot bakgrund av denna översyn föreslå de lagstiftningsåtgärder som översynen ger anledning till. Enligt direktiven bör särskilt uppmärksammas det behov som kan finnas av att genom förebyggande åtgärder förhindra att allvarliga ordningsstörningar kommer till stånd. Det poängteras dock, med hänvisning till uttalanden i propositionen 1990/91:129 om ändringar i rättegångsbalken m.m., att polisen enligt gällande regler generellt torde ha väl avvägda befogenheter när det gäller akuta ingripanden mot ordningsstörningar i sådana situationer som det här är fråga om.

Den proposition som avses ovan föranleddes bl.a. av att Rikspolisstyrelsen i en skrivelse till regeringen i juli 1990 hade tagit upp frågan om polisens möjligheter att ingripa mot deltagare i en folksamling som allvarligt stör den allmänna ordningen. I avsikt att göra det möjligt för polisen att gripa den som är misstänkt för ohörsamhet mot ordningsmakten, föreslog Rikspolisstyrelsen i skrivelsen att straffmaximum för brottet skulle höjas till fängelse i högst två år. Rikspolisstyrelsen framhöll vidare att 13 § polislagen borde kompletteras med en bestämmelse som under vissa förutsättningar även skulle göra det möjligt att tillfälligt omhänderta den som deltagit i en ordningsstörande folksamling, utan att för egen del ha bidragit till att störa ordningen. Skrivelsen föranledde dock inga författningsändringar eftersom departementschefen ansåg de nuvarande reglerna tillräckliga för att polisen skulle kunna fullfölja sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Däremot utvecklade departementschefen i propositionen sin syn på hur polisen kan och bör agera i samband med allvarliga ordningsstörningar, varvid framför allt två typer av ingripanden behandlades närmare, nämligen gripande samt omhändertagande med stöd av 13 § polislagen.

Departementschefen konstaterade inledningsvis att den som var misstänkt för ohörsamhet mot ordningsmakten inte kunde gripas eftersom straffmaximum för brottet är fängelse i högst sex månader och normalstraffet är böter. En höjning av straffmaximum, såsom Rikspolisstyrelsen hade föreslagit, skulle emellertid inte i sig ge polisen möjlighet att gripa en misstänkt eftersom normalstraffet ändå skulle förbli böter. Departementschefen fann därför inte skäl att överväga en ändring av straffskalan.

Departementschefen anförde vidare att det ofta fanns skäl att gripa enskilda deltagare i ordningsstörande folksamlingar som misstänkta för annan brottslighet än ohörsamhet mot ordningsmakten, exempelvis misshandel, olaga hot, grov skadegörelse eller tillgreppsbrott eller medverkan till sådana brott. Vid ingripanden mot enskilda deltagare i en folksamling kunde det också finnas risk för att händelseförloppet utvecklades så att bestämmelsen om upplopp blev tillämplig. Normal-

påföljden för detta brott är inte böter, varför det som regel var möjligt att gripa den som kunde misstänkas för ett sådant brott. Detsamma gällde enligt departementschefen den som var misstänkt för våldsamt upplopp.

Då det gäller omhändertagande med stöd av 13 § polislagen betonade departementschefen vikten av att förutsättningarna för ett omhändertagande prövas i varje enskilt fall, oavsett de praktiska problem det kan medföra. Någon annan ordning kan enligt utredningens mening inte heller accepteras. Principen om individuell prövning av varje ingripande har under senare tid aktualiserats i polisarbetet, framför allt till följd av ett flertal JO-beslut, men också genom den utbildning som genomfördes inför EM i fotboll. Eftersom utredningen föreslår att möjligheten till tillfälligt omhändertagande med stöd av 13 § polislagen avskaffas, går utredningen inte in på hur den nuvarande bestämmelsen bör tillämpas.

8.2 Bestämmelserna i 16 kap. 1 - 3 §§ brottsbalken

8.2.1 Rekvisiten för upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten

Straffbestämmelserna i 16 kap. 1 - 3 §§ brottsbalken är av stor betydelse för polisens arbete för att komma till rätta med omfattande ordningsstörningar. Innan utredningen går närmare in på frågan om vilka åtgärder som förekommer och bör förekomma för att ordningen skall kunna upprätthållas i situationer då många människor samlas, kan en närmare redogörelse för rekvisiten för brotten upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten vara av intresse.

För att straffansvar för *upplopp* skall inträda fordras enligt 16 kap. 1 § brottsbalken att en folksamling dels visar ''uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller eljest framtvinga eller hindra viss åtgärd'', dels att den därigenom stör allmän ordning. Dessutom fordras att myndighet har meddelat en skingringsbefallning efter det att folksamlingen har visat sitt ordningsstörande uppsåt eller försökt att tvinga fram eller hindra viss åtgärd. Om skingringsbefallningen åtlyds kan bara anstiftare och anförare dömas för upplopp.

För *våldsamt upplopp* fordras enligt 16 kap. 2 § brottsbalken att folksamlingen har sådant uppsåt som anges i 16 kap. 1 § samt att den har ''gått till förenat våld å person eller egendom''. Något krav på skingringsbefallning ställs däremot inte upp eftersom det har ansetts

att straffansvar bör inträda oavsett om någon myndighet är närvarande eller ej (NJA II 1948 s. 346).

Bestämmelsen om *ohörsamhet mot ordningsmakten* i 16 kap. 3 § brottsbalken förutsätter att deltagare i folksamling som stör allmän ordning antingen underlåter att efterkomma befallning som har meddelats för ordningens upprätthållande eller intränger på område som har blivit fridlyst eller avspärrat för samma ändamål.

Utredningen har funnit att det råder delade meningar om innebörden av det för upplopp och våldsamt upplopp gemensamma villkoret att folksamlingen visar uppsåt att med förenat våld ''sätta sig upp mot myndighet''. Innebörden av begreppet ''störande av allmän ordning'' är inte heller given. Det kan därför finnas intresse av att närmare analysera betydelsen av dessa båda begrepp.

8.2.2 Innebörden av begreppet ''sätta sig upp mot myndighet''

I det betänkande som låg till grund för utformningen av 11 kap. strafflagen, vilket i sin tur utgjorde underlag för 16 kap. brottsbalken, anförde straffrättskommittén (NJA II 1948 s. 343):

> Med att sätta sig upp mot myndighet avses vad i SL 10:7 beskrives såsom att med våld sätta sig upp emot verkställighet av offentlig myndighets bud eller att tvinga den till någon ämbetsåtgärd. Det praktiskt viktiga fallet att folksamlingen har uppsåt att hindra myndighets ämbetsutövning torde vara tydligare inbegripet under det föreslagna uttrycket än under det i gällande lag begagnade. En folkmassa, som allenast på det sättet trotsar myndighet att den icke efterkommer myndighets skingringsbefallning, eller, t.ex. av nyfikenhet, tränger in på avspärrat område, kan icke anses ha ådagalagt uppsåt att sätta sig upp mot myndigheten. Att folkmassa trotsar en underordnad polismans befallning är icke heller i och för sig tillräckligt för att man skall kunna anse, att den har ådagalagt sådant uppsåt.

Straffrättskommittén ville vidare med angrepp mot myndighet jämställa fall, där folksamlingen syftade till våld å person eller egendom eller annat dylikt brott. Som skäl för det anförde straffrättskommittén (NJA II 1948 s. 342):

> ... vid utformningen av bestämmelserna om ansvar för ifrågavarande gärningar torde någon avgörande betydelse (inte) böra tillmätas den omständigheten huruvida folksamlingens uppträdande innebär

ett angrepp mot myndighet. Från det allmännas synpunkt synes det tämligen likgiltigt, om en folkmassa riktar sitt angrepp direkt mot en myndighet eller mot den ordning som samhället med hjälp av sina myndigheter söker upprätthålla. Det torde från samhällets synpunkt icke finnas tillräckliga skäl att göra skillnad mellan t.ex. det fallet, att vid en hyreskonflikt en folkmassa ådagalägger uppsåt att hindra verkställigheten av vräkningsdomar och det, att en folkmassa under strejk ådagalägger uppsåt att med våld hindra arbetsvilliga från att upprätthålla driften.

Departementschefen anförde däremot att (NJA II 1948 s. 345):

...det skulle vara att gå alltför långt att till upplopp hänföra varje störande av ordningen som sker genom att folksamling ådagalägger uppsåt att sätta sig upp mot myndighet, öva våld å person eller egendom eller begå annat brott. En folkhop, som exempelvis vid en dansbana stör ordningen genom att intaga en hotfull hållning mot någon misshaglig person men låter det stanna härvid, synes mig sålunda icke enbart på den grund böra drabbas av den förhållandevis stränga straffbestämmelsen för upplopp. Utmärkande för detta brott synes mig...böra vara att folksamlingen ådagalägger uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller eljest framtvinga eller hindra viss åtgärd. Även framtvingande eller hindrande av viss åtgärd av enskild torde sålunda böra inbegripas.

Departementschefen godtog således inte straffrättskommitténs förslag att likställa angrepp mot myndighet med sådana fall då folksamlingen syftar till våld å person eller egendom eller annat dylikt brott. Ansvar för upplopp eller våldsamt upplopp kan därför inte komma ifråga i sådana situationer om inte folksamlingen samtidigt visar uppsåt att med förenat våld antingen sätta sig upp mot verkställigheten av ''myndighets bud'' eller att tvinga myndigheten till någon ämbetsåtgärd *eller annars* tvinga en enskild person att göra eller att underlåta göra något.

Frågan om vad det egentligen innebär att sätta sig upp mot myndighet i den bemärkelse som Straffrättskommittén talade om, nämligen att ''sätta sig upp emot verkställighet av offentlig myndighets bud'', är emellertid inte tillfredsställande besvarad med detta. Det finns inte heller några nyare rättsfall från Högsta domstolen som kan ge ledning vid tolkningen av bestämmelserna. För att man skall kunna tala om myndighetsutövning torde det emellertid krävas någon form av bakomliggande myndighetsbeslut som folksamlingen har uppsåt att sätta sig upp mot. Som ett exempel nämnde Straffrättskommittén att en folksamling försöker hindra polisen från att verkställa en vräkningsdom. Man kan också tänka sig att folksamlingen försöker hindra

polisen från att verkställa ett beslut om frihetsberövande. Polisens beslut om att förbjuda tillträde till en plats är ytterligare ett fall av ''myndighets bud''. Sådana tillträdesförbud tillkännages ofta genom någon form av avspärrning, exempelvis genom skyddsstaket eller genom att polismän bildar kedja på platsen (beträffande avspärrningar, se avsnitt 8.7.1). Deltagare i en folkmassa som visar uppsåt att med förenat våld försöka forcera sådana avspärrningar torde därför göra sig skyldiga till upplopp om de inte åtlyder en skingringsbefallning.

Enligt utredningens mening är dock bestämmelserna om upplopp och våldsamt upplopp som regel inte tillämpliga i situationer då det endast är fråga om att en folksamling försöker hindra polisens åtgärder i syfte att upprätthålla ordningen. Som Straffrättskommittén uttalade kan en folksamling inte anses sätta sig upp mot en myndighet bara genom att vägra att åtlyda myndighetens skingringsbefallning. Det kan inte heller anses vara fråga om sådan myndighetsutövning som avses i bestämmelserna, om polisen endast ingriper för att lugna ner deltagarna i en bråkig folksamling och avvärja exempelvis skadegörelse eller misshandel. Däremot torde rekvisiten för upplopp vara uppfyllda om en polisman har gripit någon av deltagarna och folksamlingen i övrigt försöker att med våld hindra gripandet. Det kan emellertid bli svårt att i en sådan situation bevisa att folksamlingen verkligen hade uppsåt att hindra verkställigheten av ett myndighetsbeslut. Över huvud taget är det svårt att tala om ett kollektivt uppsåt hos en stor samling människor som egentligen inte har något annat gemensamt än att de stör ordningen. Rikspolisstyrelsen har också uppmärksammat problemet och konstaterat att (prop. 1990/91:129 s. 42):

> ...folksamlingens *kollektiva syfte* skall vara att tvinga en myndighet att göra eller underlåta något. Detta brottsrekvisit leder till slutsatsen att uppploppsbestämmelserna inte är tillämpliga på en samling människor som drar fram genom en stad och stör den allmänna ordningen och säkerheten, och detta inte ens om deltagarna gör sig skyldiga till brott som är riktade mot enskilda.

Även om folksamlingen saknar gemensamt uppsåt att sätta sig upp mot myndighet kan emellertid bestämmelserna om ohörsamhet mot ordningsmakten vara tillämpliga i sådana fall som Rikspolisstyrelsen beskriver, under förutsättning att polisen har anledning att meddela befallningar för att upprätthålla ordningen.

8.2.3 Innebörden av begreppet ''störande av allmän ordning''

En grundläggande förutsättning för ansvar enligt 16 kap. 1 - 3 §§ brottsbalken är att en folksamling stör allmän ordning. Vad som menas med uttrycket störande av allmän ordning kan inte anges generellt. Man kan emellertid hämta viss vägledning från följande uttalande av Straffrättskommittén i anslutning till kommitténs förslag till utformning av 11 kap. strafflagen (SOU 1944:69 s. 204):

> I detta kapitel har kommittén sammanfört ett flertal av gällande strafflag i skilda sammanhang behandlade brott. Den sammanhållande synpunkten har därvid varit, att brotten kunnat uppfattas såsom brott mot allmän ordning, vare sig de innebära ett störande av ordningen på vissa platser eller vid vissa tillfällen som böra vara fredade mot sådana gärningar eller de, utan att detta är fallet, innefatta ett hot mot den samhälleliga ordning och säkerhet som rättsordningen bör tillförsäkra medborgarna eller de innebära en kränkning av medborgarnas känsla för vad sedlig ordning bjuder.

Straffrättskommittén anförde vidare (NJA II 1948 s. 347):

> Ett sådant störande föreligger ej redan i och med att en folksamling uppstått, även om den skulle utgöra hinder för trafiken. Det fordras därutöver att folksamlingen uppträder på ett störande sätt, såsom genom skrän eller hotfulla åtbörder.

I rättspraxis har frågan om vad som avses med uttrycket störande av allmän ordning ställts på sin spets i det s.k. trädkramarmålet (NJA 1989 s. 308) i vilket Högsta domstolen åberopade det tidigare nämnda uttalandet av Straffrättskommittén. I fallet dömdes en deltagare i en större folksamling för ohörsamhet mot ordningsmakten. Folksamlingen hade enligt åklagaren tagit sig in på en avspärrad arbetsplats för ett beslutat vägbygge och hindrat arbetet. Det framgår inte av domstolarnas domar om arbetsplatsen verkligen varit avspärrad, men den tilltalade hade i vart fall underlåtit att följa polisens uppmaning att lämna arbetsplatsen. Denna uppmaning hade enligt Högsta domstolen föranletts av att ''polisen ville skapa förutsättningar för att vägverket skulle kunna utöva sin rätt att utföra arbete på byggandet av en ny motorväg''. Högsta domstolen ansåg vidare att deltagarna i folksamlingen hade stört allmän ordning genom att de avsiktligt hade gjort det omöjligt för vägverket att utföra arbetet med motorvägsbygget samt att polisens uppmaning hade varit avsedd att upprätthålla den allmänna ordningen. Underlåtenheten att följa uppmaningen hade därmed enligt

Högsta domstolen innefattat en kränkning av den ordning och säkerhet som rättsordningen skall garantera (jfr Straffrättskommittén, SOU 1944:69 s. 204, cit. ovan).

Som framgår ovan menade Straffrättskommittén att en folksamling som sådan inte kan anses störa den allmänna ordningen om inte deltagarna i folksamlingen dessutom beter sig på ett störande sätt. Det skulle därför inte betraktas som en ordningsstörning att en folkmassa endast hindrar trafiken. Med hänsyn till Högsta domstolens dom i trädkramarmålet kan det emellertid ifrågasättas om Straffrättskommitténs tolkning av begreppet störande av allmän ordning alltjämt gäller. Eftersom Högsta domstolen fann att folksamlingen hade stört den allmänna ordningen redan genom att hindra byggnadsarbetet, utan att deltagarna i folksamlingen hade gjort sig skyldiga till brott eller att de på något annat sätt hade uppträtt störande, torde begreppet numera få anses vara utvidgat till att avse också hinder i trafiken. Det är tänkbart att en folksamling också i andra situationer skulle kunna betraktas som ordningsstörande utan att deltagarna har uppträtt på ett störande sätt, som t.ex. ''genom skrän eller hotfulla åtbörder''.

8.2.4 Befallningar

För att ansvar för ohörsamhet mot ordningsmakten skall komma ifråga krävs, förutom att folksamlingen stör allmän ordning, att deltagarna underlåter att åtlyda en befallning eller tränger in på fridlyst eller avspärrat område. Det behöver inte vara fråga om skingringsbefallning, utan lika gärna en befallning att stanna kvar på platsen eller att upphöra med ett visst beteende (jfr Straffrättskommittén, NJA II 1948 s. 347). Liksom då det gäller ansvar för upplopp förutsätts det således att polisen har befogenhet att meddela befallningar i syfte att upprätthålla ordningen. Några uttryckliga föreskrifter om sådan befogenhet finns för närvarande inte. Utredningen har emellertid föreslagit att det införs en allmän bestämmelse om polisens befallningsrätt (se avsnitt 7).

Enligt den av utredningen föreslagna bestämmelsen får en polisman meddela någon en tillsägelse eller annan befallning om polismannen har befogenhet att ingripa genom att avlägsna honom eller på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet. Befallningsrätten är således en direkt följd av polisens lagstadgade befogenhet att inskränka den enskildes rörelsefrihet. Utredningen återkommer senare till frågan om huruvida polisens befogenheter i det avseendet är tillräckliga i sådana situationer som avses i 16 kap. 1 - 3 §§ brottsbalken.

8.3 Bestämmelserna om upplösning av allmän sammankomst och offentlig tillställning

8.3.1 Definitionen av begreppen allmän sammankomst och offentlig tillställning

Sådana speciella ordningsproblem som avses i den tidigare nämnda propositionen 1990/91:129 uppkommer ofta då stora folksamlingar bildas i samband med demonstrationer eller andra opinionsmöten. Detsamma gäller vid exempelvis konserter och stora idrottstävlingar. Särskilda regler för sådana situationer finns i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan (1956:617).

Lagen om allmänna sammankomster är enligt 1 § tillämplig på sammankomst som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsutövning. Lagen är också tillämplig på allmän teaterföreställning, konsert, biografföreställning eller annan allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk. För att en sammankomst skall anses vara allmän fordras enligt samma bestämmelse att sammankomsten anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att den, med hänsyn till de villkor under vilka tillträde lämnas, är att jämställa med sådan sammankomst. Lagen avser således sådana sammankomster som omfattas av skyddet för mötes- och demonstrationsfriheten i 2 kap. 1 § regeringsformen. De bestämmelser i lagen som begränsar rätten att hålla allmänna sammankomster måste därför stämma överens med bestämmelserna i 2 kap. 12 och 14 §§ regeringsformen, där det anges under vilka förutsättningar mötes- och demonstrationsfriheten får inskränkas. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om krav på tillstånd för att få anordna allmän sammankomst på allmän plats samt bestämmelser om ordningshållning och om inställande, upplösning och förbud mot förnyande av allmän sammankomst.

Med offentliga tillställningar förstås enligt 1 § allmänna ordningsstadgan tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som inte avses i lagen om allmänna sammankomster. En offentlig tillställning har således typiskt sett en mer utpräglad nöjeskaraktär än en allmän sammankomst och omfattas inte av regeringsformens skydd. Allmänna ordningsstadgans bestämmelser sammanfaller trots det i stort med vad

som gäller enligt lagen om allmänna sammankomster. I vissa hänseenden har emellertid allmänna sammankomster ett starkare skydd än offentliga tillställningar.

Ordningsstadgeutredningen avlämnade 1985 ett betänkande med förslag till ny ordningslag (SOU 1985:24). Förslaget har numera lagts till grund för en proposition med förslag till ny ordningslag m.m. I propositionen föreslås bl.a. att regleringen av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar förs samman i ett kapitel i den nya ordningslagen. Definitionerna av allmän sammankomst och offentlig tillställning föreslås i huvudsak inte ändrade i förhållande till nuvarande ordning.

8.3.2 Förutsättningarna för att upplösa allmän sammankomst eller offentlig tillställning

Nuvarande ordning

Av särskild vikt för polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är vad lagen om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan innehåller om polisens befogenhet att under vissa förutsättningar upplösa sammankomster och tillställningar. Utredningen avser inte att ta upp frågan om i vilka situationer sammankomster och tillställningar bör kunna upplösas. Vad som är av intresse för utredningens arbete är vilka polisiära befogenheter som följer av ett beslut om upplösning. För att kunna avgöra om polisen har tillräckliga möjligheter att ingripa till följd av ett sådant beslut är det emellertid nödvändigt att se något närmare på vad som krävs för att ett beslut om upplösning skall kunna meddelas.

Av 10 § lagen om allmänna sammankomster följer att polismyndigheten *för det första* får inställa och upplösa allmän sammankomst som hålls i strid med ett förbud som har meddelats enligt 2 § med anledning av en krigssituation eller liknande förhållanden. En sammankomst får *för det andra* upplösas också om beslut har meddelats att sammankomsten inte får äga rum. Polismyndigheten kan exempelvis med stöd av 11 § ha förbjudit förnyande av en sammankomst. Det anses också att beslut om upplösning kan meddelas enbart av det skälet att polismyndigheten med stöd av 3 § har vägrat tillstånd

till en sammankomst av hänsyn till trafik eller allmän ordning[1]. För offentliga tillställningar gäller i stort sett motsvarande ordning enligt 11 och 19 §§ allmänna ordningsstadgan, bortsett från att det inte finns några uttryckliga föreskrifter om under vilka förutsättningar en ansökan om tillstånd får avslås.

10 § lagen om allmänna sammankomster medger *för det tredje* att en sammankomst får upplösas om den föranleder svårare oordning eller avsevärd fara för de tillstädesvarande, under förutsättning att andra åtgärder visar sig vara otillräckliga för att återställa ordningen och bereda skydd för de tillstädesvarande. En offentlig tillställning får enligt 19 § allmänna ordningsstadgan upplösas dels under samma förutsättningar som gäller för allmänna sammankomster, dels om det vid tillställningen förekommer något som strider mot lag och andra åtgärder visar sig vara otillräckliga för att förebygga fortsatt lagstridigt förfarande.

Förslaget till ny ordningslag

I propositionen till ny ordningslag föreslås vissa ändringar i dessa bestämmelser (2 kap. 10 och 22 - 25 §§ i prop. 1992/93:210). Till skillnad från nuvarande ordning innebär förslaget för det första att möjligheten att vägra tillstånd till en allmän sammankomst utvidgas. Tillstånd skall således få vägras, inte bara om det är nödvändigt av hänsyn till ordningen och säkerheten bland just de personer som deltar i sammankomsten, utan också av hänsyn till ordnings- och säkerhetsproblem som uppstår som en direkt följd av sammankomsten i dess omedelbara omgivning. Möjligheten att upplösa en sammankomst och förbjuda förnyade sammankomster föreslås utvidgad på samma sätt.

För det andra innebär förslaget att också allvarligare trafikstörningar som föranleds av en sammankomst eller tillställning skall kunna utgöra

[1] I propositionen till lagen om allmänna sammankomster avvisade departementschefen ett utredningsförslag om att polisen i förväg skulle kunna förbjuda sådana tillställningar eller sammankomster som kunde befinnas föranleda oordning eller fara för de tillstädesvarande. Departementschefen menade att en sådan befogenhet kunde medföra risk för obefogade ingripanden och att förhandsbedömningen dessutom skulle bli mycket vansklig att göra (prop. 1956:143 s. 175 f. och 221 f.). Med hänsyn till detta anser utredningen att det kan ifrågasättas om avsikten med 10 § verkligen har varit att avslag på ansökan ensamt skall kunna utgöra upplösningsgrund, särskilt med hänsyn till att en ansökan får avslås redan "om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning", medan beslut om upplösning normalt förutsätter "svårare oordning eller avsevärd fara för de tillstädesvarande".

7 13-0645

grund för att upplösa sammankomsten eller tillställningen eller för att förbjuda att en sammankomst eller tillställning av samma slag hålls på nytt.

För det tredje föreslås att allmänna sammankomster som hålls på offentlig plats i syfte att framföra ett konstnärligt verk samt offentliga tillställningar skall få upplösas och förbjudas även om de genom ljud eller på något annat sätt medför allvarlig störning av ordningen i den närmaste omgivningen. Detta föreslås dock inte gälla när sammankomsten eller tillställningen hålls i enlighet med meddelat tillstånd.

För det fjärde skall allmänna sammankomster och offentliga tillställningar få inställas eller upplösas också om villkor angående tiden för sammankomsten eller tillställningen inte följs.

Det har också tillagts att sammankomster och tillställningar får upplösas om de hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan om tillstånd eller i strid med ett förbud mot förnyande av sammankomst eller tillställning.

8.3.3 Polisens befogenheter med anledning av ett beslut om upplösning

Bestämmelserna i lagen om allmänna sammankomster och i allmänna ordningsstadgan behandlar endast förutsättningarna för att en sammankomst eller en tillställning skall få upplösas, men säger inget om vilka polisiära åtgärder ett beslut om upplösande kan medföra. Frågan om vad ett sådant beslut innebär för polisens möjligheter att ingripa berörs inte heller i anslutning till förslaget om ny ordningslag. Ett beslut om upplösande har i vart fall inte någon betydelse för polisens befogenhet att ingripa i syfte att hindra enskilda deltagare från att exempelvis störa den allmänna ordningen eller göra sig skyldiga till brott. Oavsett om sammankomsten eller tillställningen har upplösts eller ej kan polisen således, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, ingripa med stöd av bestämmelserna i polislagen och rättegångsbalken. Frågan är emellertid om ett beslut om upplösande ger några ytterligare befogenheter. Utredningen återkommer till frågan, men avser först att gå in närmare på vilka åtgärder ett sådant beslut i praktiken leder till.

8.4 Vanligt förekommande ingripanden

Utredningen har ovan redogjort för de bestämmelser som har störst betydelse för polisens möjlighet att upprätthålla ordningen i samband med demonstrationer, stora evenemang och andra speciella händelser. I detta avsnitt kommer utredningen att gå in på frågan om vilka ingripanden som faktiskt förekommer, för att i nästa avsnitt ta ställning till om reglerna behöver ändras i något avseende. Redogörelsen för vanligt förekommande ingripanden grundar sig på en dom från Högsta domstolen samt ett antal JO-beslut. Tonvikten har lagts vid de olika former av inskränkningar i rörelsefriheten som har förekommit medan det som annars varit mest uppmärksammat, nämligen frågan om ingripandena varit berättigade eller ej, har fått stå i bakgrunden.

Trädkramarmålet

I det s.k. trädkramarmålet (NJA 1989 s. 308) dömdes en kvinna för ohörsamhet mot ordningsmakten. Vägverket, som hade i uppdrag att bygga en motorväg, hade anmält till polisen att arbetet hindrades av demonstranter och att vägverket därför ville ha hjälp av polisen med att få bort demonstranterna. Polisen, som inte synes ha upplöst demonstrationen, *uppmanade* först demonstranterna *att lämna området*, men då uppmaningen inte åtlyddes *fördes* demonstranterna *bort från platsen*. Av domstolarnas domar framgår inte om demonstranterna omhändertogs med stöd av 13 § polislagen eller om de medtogs för förhör såsom misstänkta för ohörsamhet mot ordningsmakten.

Demonstrationen i Ålidhem

JO har i flera fall behandlat ingripanden i samband med stora demonstrationer. Ett av dessa rörde demonstrationer mot att en skola skulle byggas i Ålidhem i Umeå (JO 1979/80 s. 64). Genom att ockupera den tilltänkta byggnadsplatsen försökte en stor folkmassa hindra att en skogsdunge sågades ner. Entreprenören begärde därför hjälp av polisen för att arbetet skulle kunna utföras. Polisen befarade att ockupanterna skulle angripa entreprenörens arbetare och materiel och *spärrade* därför *av* delar av byggnadsplatsen med skyddsstaket och avspärrningslinor. Linorna blev avskurna flera gånger och många demonstranter försökte storma polisens staket och avspärrningar.

Polisen *uppmanade* vid flera tillfällen *folkmassan att skingra sig*. Eftersom befallningarna inte åtlyddes *greps* eller *omhändertogs* en stor mängd människor som misstänkta för upplopp, våldsamt motstånd, uppvigling, ohörsamhet mot ordningsmakten m.m. Andra omhändertogs på grund av ordningsstörande uppträdande. Samtliga ingripanden hade enligt JO:s uppfattning riktat sig mot enskilda deltagare i demonstrationen. JO konstaterade vidare att polisen inte hade upplöst den allmänna sammankomsten, trots att det hade varit möjligt med hänsyn till bestämmelserna i lagen om allmänna sammankomster. Att sammankomsten inte upplöstes torde enligt JO ha berott på att polisen saknade resurser för att avlägsna hela folkmassan från platsen.

"Unga mot apartheid"

Med anledning av ett polisingripande mot en demonstration arrangerad av "Unga mot apartheid" väckte JO åtal mot en kommissarie för myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning. Tingsrätten ogillade åtalet eftersom kommissarien inte ansågs ha varit grovt oaktsam.

Av domen (JO 1992/93 s. 62) framgår att demonstrationen gick genom olika gator i centrala Stockholm och att den bevakades av ett betydande antal polismän. Eftersom det enligt polisens uppfattning inte var fråga om någon demonstration och eftersom deltagarna i folksamlingen ansågs utgöra en omedelbar fara för den allmänna ordningen, *beslutade* polisen att *avlägsna* dem med stöd av 13 § polislagen. Efter en halvtimma *stängde* polisen därför *av vägen* både framför och bakom demonstranterna och spärrade därigenom av ett helt kvarter. Skyddsstaket placerades i båda ändarna av kvarteret. Någon skingringsbefallning meddelades inte. Inte heller vidtogs någon annan sådan åtgärd som enligt 10 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster skall föregå en upplösning av en sammankomst. Polisen *höll* därefter *kvar demonstranterna* på platsen i upp till en dryg timme, varefter de tilläts lämna området i mindre grupper. Åtgärden att hålla kvar deltagarna på platsen uppfattades av polisen som ett led i avlägsnandet.

Tingsrätten ansåg att det hade varit fråga om en demonstration. Demonstrationen hade genom polisens åtgärder i praktiken blivit upplöst, trots att kraven i lagen om allmänna sammankomster inte hade varit uppfyllda. Åtgärden att hålla kvar demonstranterna bedömdes av tingsrätten som ett frihetsberövande. Tingrätten ansåg att

13 § polislagen inte hade varit tillämplig och att det inte heller i övrigt hade funnits lagliga förutsättningar för ingripandet.

Demonstrationen mot Nancy Reagan

Ytterligare ett JO-beslut rör polisingripanden i samband med demonstrationer. Beslutet berör vissa åtgärder i samband med en demonstration mot Nancy Reagans besök i Stockholm 1987 (JO 1991/92 s. 52). Då polisen fick veta att ett hundratal demonstranter hade samlats för att bege sig till det hotell där Nancy Reagan bodde *stängdes en gata* vid hotellet *av* för trafik och skyddsstaket sattes upp över två gator. Kort därefter kom demonstranterna, mellan 100 och 200 personer, fram till platsen framför hotellet där skyddsstaketen var uppsatta. Stämningen bland demonstranterna uppfattades som aggressiv och hotfull. Vissa av dem kastade föremål över avspärrningarna medan andra försökte rycka omkull skyddsstaketen. *Polismyndigheten beslutade* då att *upplösa demonstrationen*. Några åtgärder för att verkställa beslutet vidtogs emellertid inte. Inte heller ingrep polisen mot de enskilda demonstranter som uppträdde ordningsstörande. Något senare lämnade dock flertalet av demonstranterna platsen för att bege sig till amerikanska ambassaden. På väg dit ändrade de sig och vände om i riktning mot hotellet, varefter *de omringades av polis och greps*. Några hann emellertid springa undan för att återsamlas på en annan plats. Stämningen var upphetsad och någon kastade sten på två polisbilar. Därefter återvände en grupp demonstranter till hotellet där de ropade slagord men några andra störningar förekom inte. Trots det blev de *omringade* av polis och *gripna*. Samtliga gripna fördes till polishuset.

Polisen hade som stöd för besluten att gripa demonstranterna åberopat bestämmelserna om våldsamt upplopp. JO, som hade flera anmärkningar mot besluten, ansåg emellertid att rekvisiten för våldsamt upplopp inte var uppfyllda. JO ifrågasatte också om beslutet att upplösa demonstrationen var lagligen grundat. Eftersom de som deltog i demonstrationen självmant lämnade platsen innan några åtgärder hade vidtagits från polisens sida i syfte att verkställa beslutet kom beslutet enligt JO:s uppfattning emellertid att förfalla.

30 november 1989

Några JO-beslut berör polisingripanden mot ordningsstörande folksamlingar under sådana förhållanden då det inte har varit fråga om demonstrationer eller andra allmänna sammankomster. I ett av dessa behandlade JO polisens ingripande i samband med firandet i Stockholm år 1989 av Karl XII:s dödsdag - då det visserligen förekom demonstrationer, men då polisen endast ingrep mot andra än demonstranterna (JO 1991/92 s. 64). Två olika demonstrationståg skulle tåga till Kungsträdgården på kvällen den 30 november. Polisen hade i god tid *spärrat av platsen* där demonstranterna skulle samlas. Ett hundratal ungdomar, som polisen befarade skulle störa demonstrationerna, samlades utanför skyddsstaketen i samband med den första demonstrationen. De ropade slagord och kastade snöbollar men demonstrationen kunde genomföras som planerat. Därefter började ungdomarna utanför skyddsstaketen att avlägsna sig från platsen. Polisen *följde efter* dem och till slut sprang ungdomarna. De var högljudda och rusade omkring okontrollerat men gjorde sig inte skyldiga till några brott. Polisen befarade att de avsåg att störa den andra demonstrationen som var på väg att samlas för att tåga mot Kungsträdgården. Polisen *hejdade* då och *omringade* en del av ungdomarna medan andra hann springa från platsen. Samtidigt *sattes skyddsstaket upp* på vissa gator för att hindra att demonstrationen stördes av motdemonstrationer. De omringade ungdomarna *omhändertogs* med stöd av 13 § polislagen eftersom det enligt polisens uppfattning förelåg en omedelbar fara för att de skulle komma att störa den allmänna ordningen. JO ansåg emellertid att det hade saknats grund för omhändertagandena.

Fotbollsmatch i Stockholm i september 1989

Ett annat JO-beslut handlar om vissa polisingripanden i Stockholm den 6 september 1989 (JO 1992/93 s. 69). Den kvällen skulle en fotbollsmatch spelas mellan det svenska och det engelska landslaget på Råsundastadion i Solna. Polisen befarade att det skulle uppstå ordningsstörningar av olika slag i samband med matchen och redan före matchen rapporterades det att grupper av engelsmän drog omkring på stan. De var högljudda och det blev ganska stökigt. För att inte engelsmännen skulle ta sig ned till tunnelbanan under rusningstid *spärrade* polisen *av deras väg*. Engelsmännen fortsatte då en annan väg för att ta sig till fotbollsstadion. De skränade och uppförde sig aggressivt, vissa av dem hindrade trafiken och andra

gjorde sig skyldiga till misshandel, skadegörelse eller tillgreppsbrott. Så småningom lyckades polisen få en grupp på ungefär hundra engelsmän att *vika av en annan väg*, där de sedan försvann ner i tunnelbanan. Den övriga gruppen av engelsmän, som var lika stor, *ringades in* av polisen på en gata och *hölls kvar* där, varefter de fördes till arrest eller häkte, där de *togs i förvar*. De behandlades där som om de hade omhändertagits med stöd av 11 § polislagen i avvaktan på beslut enligt utlänningslagstiftningen.

JO konstaterade att det inte med säkerhet hade kunnat klarläggas på vilken rättslig grund engelsmännen hade omhändertagits, men att det i vart fall inte hade funnits tillräckligt underlag för omhändertaganden enligt 11 § polislagen och att det inte heller fanns grund för att ingripa mot hela folkmassan med stöd av 13 § polislagen. JO hade dock ingen invändning mot åtgärden att stänga in folksamlingen, men påpekade att polisen så snart som möjligt därefter borde ha tagit ställning till i vilken utsträckning det förelåg förutsättningar för att ingripa mot enskilda deltagare. JO erinrade också om att en avstängning inte får upprätthållas på ett sådant sätt att avstängningen i sig själv blir att betrakta som ett frihetsberövande.

Samma JO - beslut behandlar också ett ingripande mot en grupp på 20 - 30 svenska ungdomar som efter matchen drog fram genom centrala Stockholm. Ungdomarna uppträdde aggressivt mot andra och vissa av dem gjorde sig också skyldiga till misshandel och skadegörelse. En av ungdomarna *greps* för att ha attackerat en person, medan de andra sprang från platsen. Det hade under tiden samlats en del åskådare på platsen. En grupp åskådare *omringades* av polisen och *hölls kvar* på platsen under cirka 15 minuter, varefter de fördes till en polisstation som omhändertagna enligt 13 § polislagen.

En annan grupp ungdomar misstänktes av polisen för att vara ute efter att bråka med engelsmännen och hölls därför under uppsikt. Gruppen bestod av minst hundratalet ungdomar som skränade och rusade omkring. Trots att det inte fanns någon uppgift om att det skulle ha gjort sig skyldiga till skadegörelse eller annan brottslighet, *stängde* polisen *av vägen* för ungdomarna med tanke på risken för skadegörelse och i syfte att lugna ner situationen. Avspärrningen ledde också till att ungdomarna lugnade ner sig. *Vissa* av dem *fick lämna platsen*, medan *återstoden omhändertogs* enligt 13 § polislagen och fördes till en polisstation.

JO uttalade sig inte om åtgärden att omringa åskådarna och hålla dem kvar på platsen, utan konstaterade endast att det hade saknats laga grund för omhändertagandena.

Fotbollsmatch i Göteborg i maj 1992

I ett beslut den 12 november 1992 (Dnr 1535- och 1572-1992) behandlade JO vissa ingripanden i samband med en fotbollsmatch mellan GAIS och AIK i Göteborg den 4 maj 1992. Polisen väntade att ett antal medlemmar ur AIK:s supporterklubb Black Army skulle komma med buss till Göteborg för att se matchen. Av olika skäl befarade polisen att dessa medlemmar skulle komma att ställa till bråk när de kom fram till fotbollsarenan. I syfte att kunna beslagta de farliga föremål som medlemmarna i Black Army antogs föra med sig *stoppade* polisen deras *bussar* redan innan bussarna hade nått fram till Göteborg. Polisen företog *husrannsakan* på bussarna och *kroppsvisiterade* resenärerna. Efter matchen *beordrade* polisen medlemmarna i Black Army att *följa viss väg* ut ur Göteborg. Polisen eskorterade också bussarna den anvisade vägen.

JO konstaterade att polisen inte hade haft stöd i 22 § polislagen för att stanna bussarna och företa husrannsakan eftersom det inte hade funnits risk för något så allvarligt brott som avses i bestämmelsen. Polisen hade i och för sig haft skäl att företa kroppsvisitation med stöd av 19 § 2 st polislagen, vilken enligt JO emellertid hade bort företas då bussarna hade anlänt till resmålet. Något stöd för att beordra färdväg hade enligt JO inte funnits.

Husockupation på Folkungagatan

Ett beslut av JO den 28 augusti 1992 (Dnr 1741-, 1806- och 1922-1990) rör polisens åtgärder i syfte att avhysa ockupanter från en fastighet på Folkungagatan i Stockholm. Vad som är av intresse här är framför allt polisens åtgärd att spärra av gatorna runt den ockuperade fastigheten.

Polisen hade på kvällen och natten den 4 juni 1990 misslyckats med att ta sig in i fastigheten. Ockupanterna hade vägrat lämna huset och kastade sten när polisen försökte närma sig. På morgonen den 5 juni sattes fastigheten därför under bevakning samtidigt som gatan framför *spärrades av* för trafik. På kvällen den 5 juni skulle polisen på nytt försöka ta sig in i huset under beskjutning med tårgas. Ett större område runt fastigheten *spärrades* därför av. Något senare *utvidgades avspärrningen* ytterligare eftersom 800 sympatisörer till ockupanterna hade lamslagit trafiken. Avspärrningarna upprätthölls från klockan åtta på kvällen till ungefär klockan fyra nästa morgon.

JO ansåg att avspärrningarna i omedelbar anslutning till byggnaden kunde stödjas på 22 § polislagen. Utvidgningen av avspärrningarna

sent på kvällen hade enligt JO emellertid inte haft till syfte att avvärja brottsligt handlande eller bereda skydd mot detta, varför 22 § polislagen inte kunde åberopas. Något annat lagstöd för avspärrningarna fanns inte heller. JO påpekade att "det också utanför tillämpningsområdet för gällande lagregler ibland kan föreligga ett påtagligt behov av en möjlighet att företa avspärrningar i syfte att avvärja brott eller upprätthålla allmän ordning. Det finns därför ... skäl att överväga en viss utvidgning av de lagliga möjligheterna till sådana åtgärder".

8.5 Överväganden beträffande ingripanden mot ordningsstörande folksamlingar

Av redogörelsen i föregående avsnitt framgår att de vanligaste formerna av ingripanden mot ordningsstörande folksamlingar är att en plats spärras av eller att en folksamling tvingas att stanna kvar på en viss plats eller skingras från platsen. Dessa ingripanden är egentligen inte annat än olika sidor av samma sak, nämligen begränsningar i människors rätt att röra sig fritt. De skiljer sig från andra typer av ingripanden, exempelvis avlägsnanden med stöd av 13 § polislagen, genom att förutsättningarna för ingripandet inte prövas beträffande var och en mot vilken ingripandet riktar sig. I stället är det den samlade folkmassans uppträdande som får ligga till grund för bedömningen av om ingripandet är befogat eller ej.

Något uttryckligt författningsstöd för dessa ingripanden finns inte trots att det av 2 kap. 8 och 12 §§ regeringsformen följer att begränsningar i den grundlagsskyddade rörelsefriheten endast får ske genom lag. Regeringsformens lagkrav är dock inte avsett att gälla alla former av begränsningar i rörelsefriheten, utan huvudsakligen sådana som mera varaktigt hindrar den som är instängd eller utestängd från att komma i kontakt med andra människor (prop. 1973:90 s. 241). I förarbetena till polislagen har därför gjorts gällande att utrymningsåtgärder och kortare förflyttningar inte utgör inskränkningar i rörelsefriheten i regeringsformens mening. Detsamma skulle gälla även sådana avspärrningar som inte avser större områden eller är av mer varaktig natur (prop. 1983/84:111 s. 133).

Europakonventionen tillåter emellertid inga inskränkningar i rörelsefriheten utom sådana som anges i lag (artikel 2:3 i fjärde tilläggsprotokollet). Det skulle enligt utredningens mening visserligen kunna tänkas att vissa synnerligen lindriga åtgärder inte ens skulle komma att betraktas som inskränkningar i rörelsefriheten i kon-

ventionens mening, men i övrigt är konventionens krav på författningsstöd undantagslöst. Utredningen anser därför att flertalet av de åtgärder som möjligen inte kräver lagstöd av hänsyn till regeringsformen, i vart fall fordrar författningsstöd av hänsyn till Europakonventionen. Polisens möjligheter att inskränka medborgarnas rörelsefrihet i situationer då folksamlingar uppträder ordningsstörande bör därför regleras i lag.

Enligt utredningens mening råder det ingen tvekan om att polisen under sådana förhållanden som avses här bör ha vissa befogenheter att begränsa människors rörelsefrihet. Frågan är emellertid vilka dessa befogenheter bör vara.

8.5.1 Befogenhet att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamling

Av redogörelsen i föregående avsnitt framgår att avlägsnande är en vanlig åtgärd för att stävja ordningsstörningar i stora folksamlingar - ett förhållandevis lindrigt men ändå effektivt ingripande. Enligt nuvarande lagstiftning kan deltagare i en ordningsstörande folksamling avlägsnas endast med stöd av 13 § polislagen. För att ett ingripande enligt den bestämmelsen skall kunna företas måste förutsättningarna för ingripandet prövas för varje enskild person. Det är emellertid uppenbart att det är svårt för polisen att göra en sådan prövning i en situation då en stor samling människor uppträder störande. Svårigheterna ökar också ju fler människor som har samlats och ju mer de stör ordningen. Bestämmelsen i 13 § polislagen tycks inte ha tillkommit med tanke på dessa svårigheter, utan synes i första hand vara avsedd för ingripanden mot enskilda ordningsstörare. Denna möjlighet att ingripa mot enskilda personer i en stor folksamling har i praktiken visat sig vara otillräcklig för att polisen skall kunna komma tillrätta med ordningsstörningar i sådana situationer som de här avsedda. Det är framför allt förutsättningarna för den individuella prövningen som bör lättas upp vid ingripanden i dessa situationer. Utredningen anser visserligen att förutsättningarna för frihetsberövanden måste prövas i varje enskilt fall (jfr prop. 1990/91:129 s. 23), men principen om individuell prövning gör sig inte lika starkt gällande såvitt avser andra inskränkningar i rörelsefriheten. Polisen bör därför kunna ges befogenhet att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling oavsett om var och en av deltagarna har bidragit till ordningsstörningen eller ej. En sådan befogenhet skulle innebära att polisen kunde inskränka prövningen till frågan om folksamlingen som sådan kan anses ha stört allmän ordning och om den som ingripandet avser kan

betraktas som deltagare i folksamlingen (angående begreppet deltagare, se avsnitt 8.5.2).

Utredningen föreslår av ovan anförda skäl att det införs en bestämmelse om befogenhet för polisen att avlägsna deltagare i en folksamling från det område eller utrymme där de befinner sig, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Åtgärden bör dock inte få vidtas annat än om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas.

Med hänsyn till det grundlagsfästa skyddet för mötes- och demonstrationsfriheten bör den föreslagna befogenheten inte avse deltagare i sådana folksamlingar som omfattas av bestämmelserna om allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. I dessa fall bör, precis som nu, krävas att polisen först efter individuell prövning ingriper mot deltagarna med stöd av exempelvis rättegångsbalkens regler eller 13 § polislagen. Om folksamlingen som sådan kan anses störa allmän ordning bör specialbestämmelserna om upplösning av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tillämpas.

Avgörande för tillämpningen av en bestämmelse om avlägsnande av deltagare i en ordningsstörande folksamling är bl.a. frågan om hur begreppet *störande av allmän ordning* skall tolkas. Vanligtvis bör det ordningsstörande beteendet, liksom vid tillämpningen av 13 § polislagen, innefatta att deltagarna genom sitt handlande faktiskt har stört ordningen. Samma krav bör gälla också vid fara för ordningsstörning, vilket får till följd att det måste vara fråga om en konkret fara som har uppkommit genom ett särskilt uppträdande av folksamlingen. Utredningen har emellertid i avsnitt 8.2.3 funnit att även hindrande av trafiken numera torde få betraktas som en ordningsstörning.

Den föreslagna bestämmelsen förutsätter att det kan anses vara fråga om en *folksamling* som stör eller hotar den allmänna ordningen. Vad som förstås med folksamling är inte entydigt. I princip bör det dock röra sig om ett större antal personer som uppehåller på sig samma plats. Är det endast en eller ett par enstaka personer som stör eller hotar att störa ordningen bör emellertid 13 § polislagen tillämpas. Detsamma bör gälla då bara enstaka personer i en folksamling stör den allmänna ordningen. För att folksamlingen som sådan skall kunna anses störa ordningen bör enligt utredningens uppfattning krävas att det stora flertalet deltagare på något sätt aktivt engagerar sig.

8.5.2 Begreppet deltagare i folksamling

Det bör uppmärksammas att en bestämmelse om befogenhet för polisen att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling kommer att medföra att polisen också får rätt att meddela skingringsbefallning med stöd av den av utredningen föreslagna bestämmelsen om befallningsrätten. Den deltagare i folksamlingen som inte åtlyder en sådan befallning kan dömas för ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 1 § brottsbalken) och i vissa fall för upplopp (16 kap. 3 § brottsbalken). Begreppet "deltagare i folksamling" bör därför ha samma betydelse i den nu föreslagna bestämmelsen om avlägsnande som i 16 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken.

I förarbetena till vad som nu motsvaras av bestämmelsen om upplopp i 16 kap. 1 § brottsbalken anförde departementschefen att straff borde kunna ådömas varje deltagare i folksamlingen, "som kan anses ha anslutit sig till dess förehavande även om det icke kan visas att han därutöver ådagalagt någon särskild aktivitet". För att straffansvar för upplopp skall inträda torde därför inte behöva bevisas att deltagaren sympatiserat med folksamlingens uppsåt att sätta sig upp mot myndighet etc. Även den som är närvarande helt tillfälligt kan fällas till ansvar under förutsättning att han är medveten om folksamlingens uppsåt[2]. Bestämmelsen om ansvar för ohörsamhet mot ordningsmakten enligt 16 kap. 3 § brottsbalken kan enligt sin ordalydelse tillämpas på en deltagare i en folksamling som inte kan straffas för upplopp eller våldsamt upplopp. Det krävs endast att folksamlingen stör allmän ordning, vilket torde få till följd att straffansvar kan drabba den som visserligen befunnit sig i folksamlingen men inte uppfattat dess förehavande, exempelvis att gå till förenat våld. Däremot torde ansvar aldrig kunna utkrävas av en oskyldig åskådare som råkar bli innesluten i en ordningsstörande folkmassa eller av den som passerar förbi platsen.

Uttrycket "deltagare i folksamling" har således den vidaste innebörden i 16 kap. 3 § brottsbalken och bör enligt utredningens uppfattning också ha samma innebörd i den föreslagna regeln om avlägsnande. Befogenheten att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling bör därför omfatta var och en som har anslutit sig till folksamlingen i medvetande om att den stör allmän ordning. Den föreslagna bestämmelsen fordrar däremot inte, i motsats till 13 § polislagen, att den som skall avlägsnas för egen del har bidragit till

[2] Beckman m.fl., Brottsbalken jämte förklaringar, Band II, 6e uppl. Stockholm 1990, s. 238 (cit, Brottsbalken II).

ordningsstörningen. Även om polisen således skulle kunna ingripa mot en person redan av det skälet att han deltar i folksamlingen, bör bestämmelsen inte anses ge stöd för att avlägsna exempelvis en åskådare som råkar komma med i folksamlingen. Detsamma gäller beträffande den som endast råkar passera förbi platsen.

Naturligtvis är det ingenting som säger att alla deltagare i en ordningsstörande folksamling behöver avlägsnas. Tvärtom följer det redan av grundläggande principer att ingripandet inte får vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att upprätthålla eller återställa ordningen.

8.5.3 Befogenhet att fatta beslut om avlägsnande

Utredningen avser slutligen att ta upp frågan om vem som bör ha befogenhet att besluta att deltagare i en folksamling skall avlägsnas. Det bör inledningsvis påpekas att den föreslagna bestämmelsen om befallningsrätten innebär att befogenheten att avlägsna deltagarna också styr befogenheten att meddela motsvarande skingringsbefallning. Det finns därför anledning att undersöka vad som fordras i detta avseende för att en underlåtenhet att åtlyda en befallning skall vara straffbar.

För att ansvar för upplopp skall kunna komma ifråga krävs enligt 16 kap. 1 § brottsbalken att folksamlingen inte skingrar sig på ''myndighets befallning''. Straffrättskommittén ansåg, i likhet med vad som gällde tidigare, att den omständigheten att en folkmassa trotsar en underordnad polismans befallning inte borde vara tillräckligt för ansvar (NJA II 1948 s. 343). Bestämmelsen i 16 kap. 1 § brottsbalken torde därför förutsätta att skingringsbefallningen skall ha meddelats av polismyndigheten eller av annan myndighet. Samma krav gäller dock inte befallningar som avses i bestämmelsen om ohörsamhet mot ordningsmakten. Enligt straffrättskommittén (NJA II 1948 s. 347) krävs endast att:

> ...åtgärd av ifrågavarande slag, skingringsbefallning eller annan befallning för ordningens upprätthållande, fridlysning eller avspärrning, vidtagits av någon som för ordningens upprätthållande är utrustad med behörighet att vidta sådan åtgärd. Detta gäller främst om polismyndigheten i orten men även om underordnad polisman, till vars åligganden hör att vaka över ordningen, och för ordningens upprätthållande utkommenderad militär. Jämväl andra civila tjänstemän kunna under särskilda förhållanden äga behörighet att vidtaga åtgärd av ifrågavarande slag. Enligt K.K. d. 28 mars 1914 har sålunda järnvägspersonal vissa åligganden att sörja för

upprätthållande av ordning och säkerhet inom järnvägsområde, och tulltjänstemän kunna ha att upprätthålla ordningen i samband med tullvisitering av fartyg.

Utredningen anser med beaktande av bestämmelserna i 16 kap. brottsbalken samt med hänsyn till att den föreslagna bestämmelsen kan ge stöd för tämligen omfattande åtgärder, att befogenheten att besluta om avlägsnande av deltagare i ordningsstörande folksamlingar i första hand bör tillkomma polismyndigheten. Om det är fara i dröjsmål bör dock en polisman ha samma befogenhet även utan föregående beslut av polismyndigheten.

Den polisman som har befogenhet att rent faktiskt avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling skulle också, med utredningens förslag till bestämmelse om befallningsrätten, ha befogenhet att meddela motsvarande skingringsbefallning. Detta gäller oavsett om polismannen skall verkställa polismyndighetens beslut om avlägsnande eller om han på grund av fara i dröjsmål har befogenhet att fatta beslutet själv. I de fall det är polismyndigheten som har fattat beslut om avlägsnande måste också skingringsbefallningarna anses meddelade av myndigheten, även om de rent faktiskt uttalas av underordnade polismän. Det kan med anledning av Straffrättskommitténs uttalande i och för sig finnas anledning att ta upp frågan om huruvida andra än polisen, exempelvis ordningsvakter, har och bör ha befogenhet att meddela befallningar för ordningens upprätthållande. Det torde emellertid inte ingå i utredningens uppdrag att ta ställning till den frågan. I vart fall bör inte befogenheten att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamlingar och den därmed följande befogenheten att meddela skingringsbefallningar tillkomma andra än polisen.

8.5.4 Befogenhet att hålla kvar deltagare i ordningsstörande folksamling

Av de tidigare redovisade JO-fallen framgår att polisen i inledningsskedet av ett ingripande ofta håller kvar deltagarna i en ordningsstörande folksamling på den plats där de befinner sig. I den tidigare omnämnda prop. 1990/91:129 tog departementschefen upp frågan om polisens möjligheter att ingripa på det sättet. Departementschefen anförde (s. 24):

> ... kravet på en individuell prövning kan medföra praktiska problem, även om kriterierna är förhållandevis enkla. I en orolig och hotfull situation kan det exempelvis vara en befogad åtgärd

från polisens sida att stänga av en folksamling eller en del av den. Även om det i ett sådant fall föreligger förutsättningar för att omhänderta eller gripa deltagarna i folksamlingen, kan det självfallet inte uteslutas att det på platsen även befinner sig oskyldiga åskådare eller förbipasserande. Prövningen av förutsättningarna för ett ingripande mot varje enskild kan naturligtvis ta en viss tid i anspråk. Det är då angeläget att prövningen sker så snabbt och att avstängningen upprätthålls på ett sådant sätt att inte redan avstängningen i sig själv blir att betrakta som ett frihetsberövande.

Utredningen anser, i likhet med departementschefen, att polisen bör ha befogenhet att hålla kvar deltagarna i en folksamling på den plats där de befinner sig i syfte att pröva förutsättningarna för ett ingripande och i syfte att på ett lugnt och effektivt sätt verkställa ett beslut om ingripande. Polisens befogenhet att avlägsna en person från en plats kan enligt utredningens uppfattning anses inrymma en befogenhet att inledningsvis hålla kvar vederbörande en kort stund på platsen. Man bör visserligen försöka undvika att ingripanden som begränsar medborgarnas rörelsefrihet inte har annat stöd i lag än vad som framgår vid tolkningen av en bestämmelse och i stället sträva efter att varje inskränkning i rörelsefriheten så långt det är möjligt uttryckligen anges i lag. Ett så kortvarigt ingripande som det här är fråga om bör emellertid inte kräva ytterligare lagstöd eftersom det får anses ingå i de särskilda befogenheterna att ingripa.

Om en folksamling stör allmän ordning bör polisen således med stöd av den föreslagna bestämmelsen om avlägsnande en kort stund kunna hålla kvar folksamlingen på platsen för att få möjlighet att ta ställning till vilka som kan anses ha deltagit i folksamlingen och vilka av dessa som bör avlägsnas från platsen samt för att på ett lämpligt sätt kunna verkställa ett beslut om avlägsnande. Ändamålsprincipen medför emellertid att bestämmelsen inte ger befogenhet för polisen att hålla kvar en folksamling på platsen annat än om det slutliga syftet med kvarhållandet är att deltagarna skall kunna avlägsnas därifrån. Polisen kan således inte hålla kvar en hel folksamling enbart i syfte att t.ex. kunna gripa en misstänkt som befinner sig i folksamlingen. Om syftet med ingripandet från början var att deltagarna i folksamlingen skulle avlägsnas från platsen finns det dock inget som hindrar att kvarhållandet till sist resulterar i ett ingripande av annat slag än vad som ursprungligen var tänkt. Så kan t.ex. bli fallet om polisen finner att det finns skäl att gripa någon av deltagarna eller att ta med honom för förhör.

Frågan om hur länge deltagarna i en folksamling bör kunna få hållas kvar är knappast möjlig att besvara generellt. Som departements-

chefen har uttalat kan dock ett mera långvarigt kvarhållande komma att betraktas som ett frihetsberövande. Eftersom kvarhållandet i sig bara syftar till att polisen skall kunna få kontroll över situationen, bör det närmast bli fråga om en mycket kortvarig åtgärd. Det kan i varje fall inte accepteras att deltagarna hålls kvar av det skälet att polisen inte har tillräckligt med personal på platsen eller därför att det saknas erforderliga transportmöjligheter.

8.6 Överväganden beträffande upplösning av allmän sammankomst eller offentlig tillställning

Utredningen har i avsnitt 8.3 lämnat en redogörelse för de bestämmelser i lagen om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan som reglerar polisens befogenhet att upplösa en sammankomst eller en tillställning. Som utredningen har konstaterat sägs det inget i dessa bestämmelser om vilka polisiära befogenheter som följer av ett beslut om upplösande. I praktiken anses det dock att ett sådant beslut innebär en befogenhet att ingripa för att verkställa beslutet, framför allt genom att avlägsna deltagare och andra från platsen för sammankomsten eller tillställningen. Frågan är om sådana åtgärder verkligen har stöd i lagen om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan eller om de bör regleras särskilt.

Utredningen vill först påpeka att polisen alltid har möjlighet att ingripa mot enskilda deltagare i en sammankomst eller vid en offentlig tillställning med stöd av andra bestämmelser, oavsett om något beslut om upplösande har fattats eller ej. En demonstrant som stör allmän ordning kan således avlägsnas med stöd av 13 § polislagen och den som är misstänkt för brott kan gripas eller tas med för förhör. Sådana ingripanden har emellertid helt andra syften än ingripanden som företas i avsikt att verkställa ett beslut om upplösning av en sammankomst eller en tillställning. De har heller ingen formell koppling till det administrativa beslutet om upplösning av sammankomsten eller tillställningen, utan förutsätter att polismannen på platsen gör en egen bedömning av situationen.

Utöver dessa befogenheter att ingripa mot enskilda personer måste polisen enligt utredningens uppfattning också ha möjlighet att verkställa polismyndighetens beslut om upplösning av en sammankomst eller tillställning genom att avlägsna deltagare och andra från platsen. Ett sådant avlägsnande innebär en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten och får av konstitutionella skäl inte

företas utan uttryckligt lagstöd. Bestämmelserna i lagen om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan är enligt utredningens uppfattning inte utformade på ett sådant sätt att det kan anses grunda någon befogenhet att ingripa. Utredningen föreslår i stället att det införs en uttrycklig bestämmelse om polisens befogenhet i detta avseende.

Bestämmelsen bör ge polisen möjlighet att avlägsna dem som inte frivilligt lämnar platsen sedan ett beslut om upplösning har tillkännagetts. Den bör inte avse endast dem som deltar i en allmän sammankomst, utan omfatta även andra som uppehåller sig på platsen om det behövs för att uppnå syftet med beslutet att upplösa sammankomsten. Är det fråga om en offentlig tillställning bör polisen kunna avlägsna både dem som deltar i tillställningen och dem som besöker den.

Ett sådant ingripande bör inte förutsätta beslut av polismyndigheten eftersom myndigheten redan har prövat frågan om upplösande av sammankomsten eller tillställningen. En polisman bör således själv få ta ställning till i vilken utsträckning det är nödvändigt att avlägsna någon från platsen för att polismyndighetens beslut skall kunna verkställas. Utredningens förslag till bestämmelse om befallningsrätten medför att polismannen därmed också har befogenhet att meddela skingringsbefallning.

Det kan diskuteras om den nu föreslagna bestämmelsen bör placeras i polislagen eller i lagen om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan. Utredningen anser emellertid att regler om polisens befogenheter att *ingripa* i princip bör samlas i polislagen. Bestämmelsen bör därför sättas in i polislagen i anslutning till övriga regler om avlägsnande.

8.7 Överväganden beträffande åtgärder i syfte att förebygga ordningsstörningar

8.7.1 Avspärrningar

En vanlig och effektiv åtgärd från polisens sida för att förebygga ordningsstörningar är att olika områden eller utrymmen spärras av. Det kan exempelvis vara fråga om att polisen spärrar av gator eller öppna platser i samband med en demonstration som kan förväntas leda till angrepp från deltagarna i en motdemonstration. Erfarenheten visar att polisen behöver ha befogenhet att företa vissa sådana avspärrningar för att kunna fullgöra sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och

säkerhet. Att avspärrningar redan enligt gällande rätt förutsätts kunna förekomma framgår också av bestämmelsen om ohörsamhet mot ordningsmakten i 16 kap. 3 § brottsbalken, där det stadgas ansvar under vissa förutsättningar för den som intränger på ett område som har blivit avspärrat för ordningens upprätthållande.

En avspärrning torde i rättslig mening få betraktas som ett tecken på att polisen har förbjudit tillträde till det avspärrade området. Enligt vad utredningen har kunnat finna saknas det emellertid lagstöd för beslut om sådana tillträdesförbud, trots att det av hänsyn till Europakonventionen krävs att alla begränsningar i medborgarnas rörelsefrihet har stöd i lag eller annan författning. Det kan visserligen ifrågasättas om tillträdesförbud alltid har den karaktären att de är att anse som inskränkningar i rörelsefriheten i Europakonventionens mening. Mot det talar framför allt att tillträdesförbud som regel bör kunna antas vara av generell natur och förhållandevis kortvariga. Att spärra av en gata med påföljd att människor måste välja en annan väg är sannolikt inte en sådan begränsning som fordrar stöd i lag. Det torde däremot vara fallet med ett tillträdesförbud som får till följd att de som bor i en fastighet inte kan ta sig in eller ut. En sådan åtgärd kan i extrema fall också bli att betrakta som ett frihetsberövande.

Att vissa typer av tillträdesförbud kan utgöra inskränkningar i rörelsefriheten är enligt utredningens uppfattning tillräckligt för att det bör införas en bestämmelse om under vilka förutsättningar polisen bör kunna förbjuda tillträde till ett område eller ett utrymme. Även den omständigheten att ett tillträdesförbud kan innefatta ett visst intrång i en markägares rätt att disponera sin fastighet talar för att befogenheten bör regleras i lag. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse om befogenhet för polisen att på vissa villkor i förebyggande syfte förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

En sådan bestämmelse skulle i viss mån sammanfalla med 22 § polislagen, vilken dock inte ger befogenhet att förbjuda tillträde till hus, rum eller annat ställe, annat än om det på grund av några särskilda omständigheter anses föreligga risk för ett mycket allvarligt brott. Syftet med en ny bestämmelse om tillträdesförbud skulle emellertid vara att den skulle kunna tillämpas i mera allmänt förebyggande syfte, dvs. redan innan det finns fara för att ett visst brott kommer att förövas. Det bör dock krävas en konkret risk för allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, eftersom sådana störningar typiskt sett innebär en fara för olyckshändelser eller brott. Vad som förstås med ''allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten'' får bedömas i det enskilda fallet, varvid stor hänsyn måste tas till proportionalitetsprincipen. Ett tillträdes-

förbud måste således till sin omfattning och varaktighet stå i rimligt förhållande till den fara som hotar.

Bestämmelsen om tillträdesförbud bör kunna tillämpas exempelvis om polisen har gett tillstånd till en demonstration och det finns anledning att vänta en stor mängd deltagare. Redan den omständigheten att deltagarna kommer att förflytta sig längs trafikerade gator gör att det kan anses finnas risk för allvarliga störningar av den allmänna ordningen. I en sådan situation kan polisen behöva spärra av vissa gator för att leda trafiken på andra vägar och för att förhindra annan oordning. I samband med stora idrottstävlingar, som t.ex. Stockholm Maraton, bör polisen också kunna förbjuda trafik på de gator längs vilka det erfarenhetsmässigt samlas tusentals åskådare[3]. Polisen kan också ha anledning att förbjuda tillträde till olika områden i samband med t.ex. en fotbollsmatch om det finns risk för allvarliga störningar av den allmänna ordningen. För att en sådan risk skall anses föreligga torde det vara tillräckligt att det har sålts så många biljetter till matchen att det finns anledning att vänta ett mycket stort antal besökare. Bestämmelsen bör naturligtvis inte vara begränsad till situationer då det finns risk för ordningsstörningar utan också kunna tillämpas då en störning faktiskt har inträffat.

Med hänsyn till att avspärrningar kan vara ganska omfattande och bestå under förhållandevis lång tid, anser utredningen att det som huvudregel bör vara polismyndigheten som fattar beslut om att förbjuda tillträde till visst område eller utrymme. Vid fara i dröjsmål bör dock polisman kunna spärra av ett område eller utrymme även utan föregående beslut av polismyndigheten. I ett sådant fall bör polismannen dock åläggas att skyndsamt anmäla åtgärden till polismyndigheten som omedelbart bör pröva om åtgärden skall bestå eller ej.

Ingripande mot den som överträder tillträdesförbud

En befogenhet att förbjuda tillträde till ett område är ingenting värd om den inte är förenad med motsvarande befogenhet att avlägsna den som överträder förbudet. Om överträdelsen utgör brott kan polisen möjligen ingripa med stöd av rättegångsbalkens regler. Att överträda

[3] Det kan ifrågasättas om det alltid bör vara polisen som har att fatta beslut om omfattande avpärrningar i samband med ett sådant evenemang. Det borde enligt utredningens uppfattning snarare vara en uppgift för kommunen när det är fråga om avspärrningar som kan planeras lång tid i förväg och som huvudsakligen berör kommunal mark.

ett tillträdesförbud som har meddelats med stöd av den föreslagna bestämmelsen torde emellertid inte vara straffbart som överträdelse av myndighets bud (17 kap. 13 § brottsbalken) och endast under vissa förutsättningar som ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 3 § brottsbalken).[4] Om den som överträder förbudet också stör ordningen kan givetvis också 13 § polislagen vara tillämplig. Några andra möjligheter att avlägsna den som har trängt in på det avspärrade området finns emellertid inte. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse i polislagen om befogenhet för polisen att avlägsna var och en som överträder ett tillträdesförbud genom att försöka tränga in på avspärrat område eller genom att vägra lämna en plats som har spärrats av. En sådan bestämmelse skulle ge polisen uttryckligt stöd för befogenheten att avlägsna även den som överträder ett tillträdesförbud meddelat med stöd av någon annan regel än den ovan föreslagna om avspärrande.

8.7.2 Befallning att följa viss anvisad väg

Av den tidigare redogörelsen för olika polisingripanden framgår att polisen ibland befaller deltagare i en folksamling att följa viss anvisad väg från platsen. I den tidigare nämnda propositionen 1990/91:129 s. 25 framhöll departementschefen också sådant ''anvisande av väg'' som ett lämpligt alternativ till skingringsbefallningar i vissa fall. Befallningar att följa viss anvisad väg förekommer både i syfte att förhindra hotande ordningsstörningar och som en förebyggande åtgärd innan någon konkret fara för ordningsstörning över huvud taget har uppstått. Ofta följer polisen med längs den anvisade vägen för att försäkra sig om att befallningen åtlyds. Som framgår av JO-besluten kan det exempelvis vara fråga om att följa fotbollspublik till tunnelbanestationen efter matchens slut eller att i bil eskortera bussar med supporters ut genom staden.

Att med tvång förmå någon att följa viss väg torde vara en sådan inskränkning i rörelsefriheten som inte får ske annat än med stöd i lag. Med anledning härav har utredningen övervägt om det finns behov av att reglera polisens befogenhet att ''anvisa väg''. Det man först måste fråga sig är vad begreppet ''anvisande av väg'' egentligen innebär och i vilken utsträckning det redan finns lagstöd för de åtgärder polisen vidtar inom ramen för begreppet.

[4] Brottsbalken II s. 361.

Avlägsnande

Att förmå någon att följa en viss väg från en plats är ett ingripande som många gånger ryms inom ramen för ett avlägsnande. Polisen har redan med stöd av 13 § polislagen befogenhet att avlägsna den som stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen. Den föreslagna bestämmelsen om avlägsnande av deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, ger också ökade möjligheter för polisen att avlägsna dem som annars kanske skulle komma ifråga för en befallning att följa viss väg. Som utredningen tidigare har redogjort för kan ett sådant avlägsnande innebära att deltagarna i folksamlingen förs en tämligen lång sträcka från den plats där de befinner sig. En grupp fotbollssupportrar som efter matchens slut uppträder på ett sådant sätt att de utgör en omedelbar fara för ordningen, bör exempelvis kunna avlägsnas till tunnelbanestationen eller till de bussar som skall föra dem hem.

Avspärrande

En befallning att följa viss väg har också vissa likheter med polisens åtgärd att förbjuda tillträde till ett område, dvs. att spärra av en väg eller en plats. En avspärrning torde i många fall kunna ersätta en befallning att följa viss väg eftersom avspärrningen i praktiken innebär att den som vill komma till en viss plats måste ta en annan väg för att nå sitt mål. Den som t.ex. vill komma till fotbollsstadion måste välja en viss väg om polisen har spärrat av andra framkomliga vägar. Om polisen vill undvika att bussar från rivaliserande supporterklubbar parkerar på samma parkeringsplats kan det ske genom att parkeringsplatserna först spärras av, varefter polisen låter vissa bussar passera avspärrningarna på en parkeringsplats, medan andra bussar får passera avspärrningarna på en annan parkeringsplats. I många avseenden torde den av utredningen föreslagna bestämmelsen om befogenhet för polisen att förbjuda tillträde till visst område kunna ersätta befallningar att följa viss väg.

Behövs det särskilda föreskrifter om "anvisande av väg" ?

Som utredningen har angett ovan förekommer befallningar att följa viss anvisad väg huvudsakligen i två olika situationer, nämligen dels då det finns en omedelbar och konkret fara för ordningsstörning, dels i mera allmänt förebyggande syfte.

I de fall det har uppstått en omedelbar, konkret fara för ordningsstörning kan polisen i stället för att "anvisa väg" avlägsna den som hotar att störa ordningen eller som deltar i en folksamling som hotar att störa ordningen. I kombination med möjligheten att spärra av olika områden torde detta vara tillräckligt för att polisen skall kunna upprätthålla ordningen. Utredningen anser därför inte att det finns anledning att ge polisen någon särskild befogenhet att i dessa situationer med tvång förmå någon att följa viss anvisad väg i sådana situationer.

Om det visserligen finns en risk för ordningsstörning, men faran inte är omedelbar, är bestämmelserna om avlägsnande inte tillämpliga. I en sådan situation, då polisen kan ha behov av att företa åtgärder i mera förebyggande syfte, kan emellertid den föreslagna bestämmelsen om avspärrningar vara tillämplig. Frågan är om polisen behöver ytterligare befogenheter för att förebygga ordningsstörningar och vilka befogenheter som i så fall är lämpliga med hänsyn till bl.a. proportionalitetsprincipen.

Det bör noteras att en avspärrning visserligen innebär att deltagarna i en folksamling på väg till en viss plats är förhindrade att ta den väg de hade tänkt sig, men att varje deltagare i övrigt är fri att välja vilken annan väg han vill. Om polisen i stället befaller deltagarna att följa viss väg innebär det att ingen av dem har rätt att vända och gå tillbaka samma väg som han kom. Som utredningen tidigare har anfört ryms sådana åtgärder inom begreppet avlägsna. Utredningen anser emellertid att det är mycket tveksamt om så ingripande åtgärder bör kunna få företas om det inte finns någon omedelbar fara för ordningsstörning. Det som talar emot är framför allt att polisen i så fall också måste ges befogenhet att tvinga en folksamling att följa viss väg, t.ex. att med våld stoppa de bussar som inte följer den anvisade vägen bort från fotbollsarenan. Så omfattande åtgärder i förebyggande syfte torde emellertid strida mot proportionalitetsprincipen. Utredningen anser därför att polisen inte bör ges särskilda befogenheter att "anvisa väg" i syfte att förebygga ordningsstörningar.

Även om utredningen således har kommit fram till att polisen i förebyggande syfte inte bör kunna använda tvång för att förmå någon att följa viss väg, finns det enligt utredningens mening ingenting som hindrar att polisen kommer överens med deltagarna i en folksamling om att de frivilligt skall ta viss väg. Polisen kan också ge en anvisning (inte en befallning) om vilken väg de bör ta och dessutom bevaka dem under färden om det finns anledning att tro att de kommer att störa ordningen. Sådana åtgärder kan inte betraktas som ingripanden enligt utredningens definition och behöver därför inte uttryckligt lagstöd. Det bör dock återigen framhållas att åtgärderna inte kan förenas med

tvång. Om polisen meddelar någon en anvisning om att följa viss väg är det därför viktigt att det sker på ett sådant sätt att det framgår för vederbörande att han utan risk för att bli utsatt för ett tvångsingripande kan låta bli att följa anvisningen.

9 Avgränsningen och placeringen av föreskrifterna om polisens befogenheter

Polisens befogenheter och skyldigheter att ingripa för att avvärja brott och på annat sätt upprätthålla allmän ordning och säkerhet regleras inte bara i polislagen utan också i ett stort antal andra författningar. Utredningen har haft i uppdrag att analysera frågan om det är ändamålsenligt att regleringen är spridd på så många författningar och om bestämmelserna är lämpligt avgränsade i förhållande till varandra.

Då det gäller placeringen av föreskrifterna om polisens verksamhet bör man framför allt ta hänsyn till de praktiska svårigheter som kan uppstå om regleringen inte är tillräckligt lättillgänglig. Önskemålet om ett samlat regelverk bör därför i första hand tillgodoses såvitt avser de bestämmelser som reglerar det praktiska polisarbetet, dvs. bestämmelserna om polisens befogenheter och skyldigheter att ingripa. Dessa bestämmelser bör enligt utredningens mening så långt som möjligt vara placerade i polislagen. Undantag bör dock göras bl.a. för straffprocessuella regler, vilka bör finnas i rättegångsbalken. Andra bestämmelser än de som avser polisingripanden bör också kunna placeras utanför polislagen. Exempelvis bör bestämmelser om polismyndighetens kontroll- och tillsynsverksamhet finnas i de författningar som reglerar den aktuella sakfrågan.

De flesta regler om polisingripanden finns redan i polislagen. På några områden finns det emellertid anledning att överväga vissa ändringar i syfte att ytterligare koncentrera reglerna om polisingripanden till polislagen. Utredningen har bl.a. funnit att polisens befogenhet att använda våld i vissa avseenden saknar stöd i polislagens bestämmelser och föreslår därför vissa ändringar i 10 § polislagen. Polisens befogenhet att stoppa fordon, med eller utan våld, är inte heller tillfredsställande reglerad. Utredningen föreslår därför att polisens befogenhet att stoppa fordon regleras i polislagen. Dessutom föreslår utredningen en bestämmelse i polislagen om användning av fängsel. Utredningen har slutligen också funnit att det bör införas bestämmelser i polislagen om polisens skyldighet att lämna handräckning och polismäns befogenheter i samband därmed.

9.1 Nödhandlingar

Utredningen föreslår att polisen får uttryckligt stöd i lag för befogenheten att använda våld i vissa situationer då polisen enligt gällande rätt är hänvisad till att åberopa straffrihetsbestämmelserna om bl.a. nödvärn. Utredningen föreslår därför att 10 § polislagen utvidgas till att omfatta fall då en polisman angrips med våld eller hot om våld eller då han behöver använda våld för att hindra en frihetsberövad person från att rymma eller för att hålla den frihetsberövade till ordningen.

9.1.1 Inledning

Den grundläggande bestämmelsen om polisens befogenhet att bruka våld finns i 10 § polislagen, enligt vilken bestämmelse en polisman under vissa förutsättningar får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Polisens våldsanvändning kan i de flesta fall stödjas på denna bestämmelse. I vissa fall saknas emellertid uttryckligt lagstöd, vilket leder till att polisen, för att kunna genomföra en tjänsteåtgärd med våld, måste åberopa brottsbalkens bestämmelser om straffrihet för gärningar som exempelvis begås i nödvärn. En sådan ordning torde visserligen inte vara oförenlig med vare sig Europakonventionen eller regeringsformen, men det strider mot principen att polisens tjänsteplikter så långt som möjligt bör ha stöd i positiva bestämmelser. Enligt utredningens mening bör polisen, för att kunna använda våld i tjänsten, inte i samma utsträckning som nu vara hänvisad till att åberopa en bestämmelse om straffrihet. I stället bör 10 § polislagen utvidgas för att täcka vissa situationer som för närvarande inte tas upp i bestämmelsen, men i vilka polisen enligt utredningens mening bör ha befogenhet att bruka våld. Innan utredningen går närmare in på vilka ändringar som behövs, lämnar utredningen en kort redogörelse för bakgrunden till 10 § polislagen.

Före polislagens införande fanns det allmänna lagstödet för polisens befogenhet att använda våld i 24 kap. 2 § brottsbalken. Dessutom gällde naturligtvis de allmänna bestämmelserna om nöd och nödvärn i 24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken även för polismän. Polisen ansågs emellertid också ha befogenhet att använda våld vid sidan av vad som följde av reglerna i 24 kap. brottsbalken och vad som tolkningsvis kunde härledas ur andra bestämmelser. Generalklausulen i 2 § polisinstruktionen ansågs utgöra rättsgrunden för denna våldsanvändningsrätt.

Efter tillkomsten av 1974 års regeringsform krävdes uttryckliga föreskrifter om polisens våldsanvändning i andra fall än sådana som avsågs i 24 kap. brottsbalken. Polisberedningen föreslog därför att polisens befogenhet att använda våld skulle lagfästas och att bestämmelserna i 24 kap. 2 § brottsbalken skulle utgöra stommen i den nya regleringen. Med undantag för vad som numera stadgas i 24 kap. 2 § första stycket brottsbalken, kom dessa bestämmelser att överföras till 10 § första stycket 1, 2 och 4 polislagen. Dessutom ansåg beredningen att nödvärnsbestämmelsen i 24 kap. 1 § brottsbalken borde kompletteras genom en särskild bestämmelse i polislagen med sikte på intresset att avstyra straffbara handlingar eftersom polisen, enligt beredningens uppfattning, hade en generell skyldighet att söka avvärja brott även i andra fall än sådana som avsågs med nödvärnsbestämmelserna. Beredningen framhöll också fördelen med att polisens tjänsteplikter så långt som möjligt hade stöd i positiva bestämmelser och inte behövde härledas ur straffrihetsregler. Av samma skäl föreslog beredningen att en bestämmelse som sakligt sett motsvarade bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken fick ingå i regleringen av polisens befogenhet att använda våld. Båda de nu nämnda bestämmelserna kom att införas i 10 § första stycket 3 polislagen.

Då det gällde den lagtekniska placeringen av de nya bestämmelserna anförde polisberedningen (SOU 1982:63 s. 95):

> Antingen kan 24 kap 2 § BrB kompletteras eller också kan reglerna tas in i polislagen. I denna del anser beredningen - i likhet med bl.a. straffrättskommittén (SOU 1953:14 s 403) - att reglerna om polisens våldsanvändningsrätt systematiskt sett närmast får anses höra till förvaltningsrätten och inte till bestämmelserna om straffrätt. Härtill kommer enligt beredningen att den nya polislagen skulle te sig ofullständig, om den inte inbegrep de grundläggande reglerna om polisens rätt att bruka våld. Beredningen har därför stannat för att föreslå att de nu diskuterade reglerna i huvudsak placeras i polislagen. Till denna bör då också föras de bestämmelser i 24 kap 2 § brottsbalken som direkt tar sikte på polismän eller personal med vissa polisiära befogenheter, t.ex. ordningsvakter (första och tredje styckena samt andra stycket andra meningen). Däremot tar reglerna om laga befogenhet för fall då någon som är berövad friheten söker rymma, göra motvärn m.m. (andra stycket första meningen) sikte även på annan personal än som har angetts nu, såsom exempelvis kriminalvårdstjänstemän samt personal vid sjukhus för sluten psykiatrisk vård och vissa hem som avses i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. I denna del bör regleringen enligt beredningen lämpligen stå kvar i brottsbalken, fastän den givetvis är tillämplig även på polismän.

Departementschefen anslöt sig i princip till vad beredningen hade anfört med vissa smärre justeringar i förslaget till lagtext.

9.1.2 Befogenhet att använda våld vid angrepp med våld eller hot om våld

Polisberedningen hade föreslagit att 10 § första stycket 1 polislagen, i överensstämmelse med den dåvarande lydelsen av 24 kap. 2 § brottsbalken, skulle ge en polisman befogenhet att använda våld om "polismannen möts eller angrips med våld eller hot om våld". Departementschefen ansåg emellertid att orden "eller angrips" borde utgå ur lagtexten eftersom en polisman som angrips med våld eller hot om våld liksom andra medborgare normalt har rätt att handla i nödvärn och alltså redan på denna grund har befogenhet att bruka våld (prop. 1983/84:111 s. 94).

I linje med vad utredningen har anfört i inledningen till detta avsnitt om att en polisman inte skall behöva åberopa en straffrihetsbestämmelse för att använda våld, bör befogenheten att använda sådant våld i de fall då en polisman under tjänsteutövning angrips med våld eller hot om våld, framgå direkt av polislagen. Bestämmelsen i 10 § första stycket 1 polislagen bör därför kompletteras med orden "eller angrips" för att en polisman som blir angripen när han skall genomföra en tjänsteåtgärd skall ha positivt lagstöd för befogenheten att använda våld.

9.1.3 Befogenhet att använda våld för att förhindra rymning

Enligt 24 kap. 2 § brottsbalken är det straffritt att med ett försvarligt mått av våld hindra en frihetsberövad person från att rymma. Bestämmelsen tar således sikte på att någon som redan *är* berövad friheten försöker rymma. I paragrafen nämns särskilt den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller som är häktad eller anhållen, men det kan också vara fråga om någon som exempelvis är omhändertagen på grund av berusning eller intagen för rättspsykiatrisk vård. Enligt bestämmelsens ordalydelse är det straffritt att bruka våld "för att rymningen skall hindras". Det innebär att bestämmelsen inte tar sikte på det våld som måste utövas för att ta fast och återföra rymlingen efter det att rymningen har avslutats (Brottsbalken II s. 669). Detta torde i sin tur hänga samman med att bestämmelsen framför allt riktar

sig till den personal vid kriminalvårdsanstalter, häkten, sjukhus eller liknande som det åligger att hindra rymning. I förekommande fall omfattas dock även polismän och exempelvis arrestvakter.

Polisen har enligt 10 § första stycket 2 polislagen befogenhet att använda våld i situationer då någon som *skall* berövas friheten försöker undkomma, vilket torde innebära att paragrafen är tillämplig bl.a. då polisen skall ta fast och återföra en rymling. Däremot ger paragrafen inte befogenhet för polisen att med våld *förhindra en* rymning. Något annat stöd för sådan våldsutövning finns inte heller i 10 § polislagen, utom för det fall att polismannen möts med våld eller hot om våld.

Utredningen föreslår därför att 10 § polislagen utvidgas så att det uttryckligen framgår att en polisman har befogenhet att använda våld, inte bara då han med laga stöd skall beröva någon friheten och denne försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa frihetsberövandet, utan också då någon som redan är frihetsberövad försöker rymma och polismannen möts av motstånd då han skall förhindra rymningen. Liksom i 10 § första stycket 2 polislagen avses uttrycket "möts av motstånd" innefatta motstånd även från en utomstående person.

9.1.4 Befogenhet att använda våld för att hålla en frihetsberövad person till ordningen

Förutom vid rymning är det enligt 24 kap. 2 § brottsbalken straffritt att använda våld för att upprätthålla ordningen om en frihetsberövad person, med våld eller hot om våld, sätter sig till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står, när denne skall hålla honom till ordningen. Bestämmelsen motiveras av att den som har tagits i förvar på kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest är skyldig att rätta sig efter de ordningsregler som gäller för förvaringslokalen och de anvisningar som personalen lämnar honom[1]. Detta är i sin tur motiverat av att det med hänsyn till risken för bl.a. rymning, skadegörelse eller annan våldsutövning anses nödvändigt att förhindra omhändertagna från att förflytta sig fritt inom förvaringslokalen (jfr NJA 1971 s. 245).

För att det skall vara straffritt att använda våld då en frihetsberövad person skall hållas till ordningen krävs antingen att den frihets-

[1] 2 kap. 9 § andra stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt samt 2 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

berövade med våld eller hot om våld sätter sig till motvärn eller att han på annat sätt gör motstånd. Skulle den frihetsberövade få hjälp av en utomstående person som gör motstånd, får våld brukas även mot denne inom ramen för vad som är försvarligt. Med begreppet motstånd menas i brottsbalken även rent passivt motstånd, t.ex. vägran att flytta på sig eller vägran att sitta ner på en bänk på en polisstation (Brottsbalken II s. 669 och NJA 1971 s. 245).

Enligt utredningens uppfattning har polisen enligt gällande rätt befogenhet att meddela de anvisningar som behövs för att genomföra en redan beslutad tjänsteåtgärd. Om en person har berövats friheten får polisen således lämna honom erforderliga anvisningar i syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten på förvaringsplatsen. Den som inte åtlyder en sådan anvisning bör i vissa fall med våld kunna hållas till ordningen. Är det frågan om någon som med våld eller hot om våld sätter sig till motvärn har polisen med stöd av 10 § första stycket 1 polislagen befogenhet att använda våld. Däremot finns det inget positivt lagstöd för befogenheten att använda våld om en polisman möts av motstånd på annat sätt då han skall hålla en frihetsberövad person till ordningen.Utredningen anser att sådant lagstöd bör införas och föreslår därför att det i 10 § polislagen föreskrivs att en polisman får använda våld om han möts av motstånd då han skall hålla en frihetsberövad person till ordningen. Med att hålla någon till ordningen förstås här att vidta åtgärder för att undanröja risken för störningar av både ordning och säkerhet (jfr NJA 1971 s. 245). Även i detta fall avses uttrycket ''möts av motstånd'' innefatta motstånd även från en utomstående person.

Bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken kommer även fortsättningsvis att utgöra det enda stödet för våld som utövas av t.ex. kriminalvårdspersonal. Det kan ifrågasättas om inte våldsbefogenheten borde komma till positivt uttryck även för dessa personalkategorier. Det ingår emellertid inte i utredningens uppdrag att ta ställning till den frågan.

9.2 Stoppande av fordon och andra transportmedel

Justitiedepartementet har till utredningen överlämnat ett ärende angående användning av spikmatta i polistjänsten, vilket föranletts av en skrivelse från Rikspolisstyrelsen med begäran om vissa ändringar i reglerna om användning av spikmatta. Utredningen har med anledning av detta granskat både de regler som gäller för användande av spikmatta och de allmänna förutsättningarna för att stoppa fordon.

Granskningen har lett till att utredningen föreslår en bestämmelse i polislagen om de förutsättningar som skall föreligga för att en polisman skall få stoppa ett fordon eller något annat transportmedel. Utredningen föreslår också att bestämmelsen om polismans befogenhet att använda våld ändras så att den uttryckligen omfattar de situationer då fordon får stoppas. Däremot föreslår utredningen inga ändringar i reglerna om användning av spikmatta.

9.2.1 Bestämmelser om stoppande av fordon m.m.

I likhet med bl.a. handfängsel och skjutvapen är spikmatta ett tekniskt hjälpmedel som kan användas i situationer då polisen har befogenhet att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, i det här fallet då ett fordon skall stoppas. Spikmatta bör således inte få användas i andra situationer än då polisen enligt 10 § polislagen är berättigad att använda våld. Särskilda föreskrifter om när spikmatta får användas finns i kungörelsen (1967:419) med bestämmelser om användning av spikmatta i polistjänsten (spikmattekungörelsen). Dessa bestämmelser bör enligt utredningens uppfattning betraktas som verkställighetsföreskrifter till den i 10 § polislagen lagfästa befogenheten att bruka våld (jfr prop. 1983/84:111 s. 83 f. och 90). Det får till följd att bestämmelserna, trots att de innebär begränsningar i den personliga rörelsefriheten, inte behöver upptas i lag under förutsättning att de inte tillåter användning av spikmatta i vidare mån än vad som medges enligt reglerna om våldsanvändning i 10 § polislagen.

I en skrivelse till regeringen har Rikspolisstyrelsen begärt vissa ändringar av reglerna om användning av spikmatta. Skrivelsen föranleddes av att bestämmelserna i spikmattekungörelsen enligt Rikspolisstyrelsen var så komplicerade att polisen i praktiken inte kunde använda spikmatta. Rikspolisstyrelsen lämnade ett förslag till hur spikmattekungörelsen kunde ändras och föreslog också att bestämmelserna skulle föras över till polislagen.

För närvarande föreskrivs i 1 § spikmattekungörelsen att spikmatta får användas som hjälpmedel i polistjänsten för att tvinga förare att stanna bilen om föraren *visat uppenbar likgiltighet för annans liv*, om han *av annan anledning kan antas vara farlig för annan person* eller om han *vid en i förväg planerad trafikkontroll inte stannar på polismans tecken*. Dessutom innehåller spikmattekungörelsen regler om förfarandet vid användning av spikmatta och om behörig beslutsfattare. Bestämmelserna förutsätter emellertid inte att polisen enligt andra föreskrifter i lag har befogenhet att med våld stoppa fordonet. I viss utsträckning korresponderar dock spikmattekungörelsen med

polislagens bestämmelser om våldsanvändning. Exempelvis kan en fordonsförare som *visat uppenbar likgiltighet för annans liv* gripas som misstänkt för grov vårdslöshet i trafik, med påföljd att polisen enligt 10 § polislagen får använda våld om han försöker undkomma. Befogenheten att stoppa en förare som *av någon annan anledning kan antas vara farlig för en annan person* kan också komma att användas i situationer då föraren skall berövas friheten. Det kan t.ex. vara fråga om någon som är misstänkt för brott eller om en farlig rymling som skall återföras till en kriminalvårdsanstalt. Spikmattekungörelsen är emellertid inte begränsad till dessa fall och förutsätter inte uttryckligen att polisen skall företa någon tjänsteåtgärd som motiverar att den förmodat farlige fordonsföraren stoppas. Naturligtvis måste polisen också ha befogenhet att stoppa ett fordon i samband med *trafikkontroll*, med iakttagande av den begränsning som proportionalitetsprincipen innebär. Det finns emellertid ingen uttrycklig bestämmelse i 10 § polislagen som ger stöd för spikmattekungörelsens regel om användning av våld för att stoppa ett fordon i ett sådant fall.

Trots att spikmattekungörelsen är underordnad 10 § polislagen tycks den, tolkad efter sin ordalydelse, ge större befogenheter att använda våld än vad 10 § polislagen gör. Spikmattekungörelsen bör därför ändras så att det tydligt framgår att spikmatta inte får användas i andra fall än då polisen enligt 10 § polislagen har befogenhet att använda våld. En möjlighet skulle kunna vara att föreskriva att kungörelsen är tillämplig endast i sådana fall som avses i 10 § polislagen. För att denna bestämmelse skall vara tillämplig fordras emellertid att polisen behöver använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Tjänsteåtgärden skulle i det här fallet vara att stoppa ett fordon. Det framgår dock varken av polislagen eller någon annan författning under vilka förutsättningar ett fordon får stoppas. För närvarande anses befogenheten att stoppa fordon följa av befogenheten att ingripa på annat sätt mot någon som färdas i fordonet, antingen det är fråga om att gripa någon med stöd av rättegångsbalkens regler eller företa körkortskontroll med stöd av bestämmelserna i körkortslagen. Det skulle med andra ord ''ligga i sakens natur'' att polisen får stoppa ett fordon för att kunna företa någon annan åtgärd.

9.2.2 Överväganden

Om polisen stoppar ett fordon för att t.ex. ingripa mot en person som färdas i fordonet, medför det en inskränkning i rörelsefriheten för alla som befinner sig i samma fordon. Det kan av konstitutionella skäl ifrågasättas om det är tillräckligt att lagstödet för ett sådant ingripande bara kan härledas tolkningsvis ur någon annan bestämmelse. Behovet av uttryckligt lagstöd blir särskilt tydligt om man tänker sig att polisen exempelvis måste stoppa en buss för att kunna gripa en passagerare som misstänks för ett allvarligt brott. Ett ingripande av det slaget innebär en inskränkning i rörelsefriheten för alla passagerare i bussen, vilket förhållande kan få en mängd oavsedda konsekvenser. En sådan betydande inskränkning i rörelsefriheten bör enligt utredningens mening inte få förekomma utan uttryckligt stöd i lag.

Ytterligare ett viktigt skäl för att man borde lagfästa principerna för när polisen med våld skall kunna få stanna ett fordon är att exempelvis användning av hinder och spikmatta samt förföljande av fordon är åtgärder som är förenade med stora risker för skador på person och egendom. Särskilt förföljandet av fordon innefattar så stora skaderisker att det i sig talar för att de grundläggande villkoren för att få stoppa fordon bör anges i lag (jfr JO 1990/91 s. 70). Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse i polislagen om vilka förutsättningar som bör gälla för att ett fordon skall få stoppas. Som en följd härav föreslår utredningen också att 10 § polislagen utvidgas så att polisen får befogenhet att använda våld för att stoppa ett fordon. Dessutom bör också spikmattekungörelsens tillämpningsområde uttryckligen begränsas till situationer då polislagen tillåter våldsanvändning för att stoppa ett fordon. Detsamma gäller Rikspolisstyrelsens föreskrifter om andra typer av våldsanvändning i syfte att stoppa fordon, t.ex. bestämmelser om när vägspärrar får upprättas och när fordon får förföljas. På det här sättet kan man uppnå den eftersträvade anknytningen mellan polislagens bestämmelser å ena sidan och de olika verkställighetsföreskrifterna å den andra.

Ett ingripande som medför att ett fordon stoppas syftar vanligen till att polisen skall kunna ingripa mot föraren eller någon annan som färdas i bilen. En bestämmelse om polisens befogenhet att stoppa fordon bör därför omfatta situationer då polisen med stöd av andra bestämmelser kan ingripa mot någon som färdas i fordonet, t.ex. om det finns anledning att anta att föraren eller någon annan som färdas i fordonet har begått ett brott eller om det behövs för att polisen av annan anledning än misstanke om brott skall kunna ingripa genom att beröva någon friheten, på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet eller underkasta honom kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Polisen bör

8 13-0645

också få stoppa ett fordon om det behövs för att genomföra husrannsakan i fordonet eller för att genomföra en fordons- eller förarkontroll. Dessutom bör polisen få stoppa fordon om det behövs för att reglera trafiken. I det följande redogör utredningen närmare för de olika förutsättningar som enligt utredningens mening bör gälla för att polisen skall få stoppa ett fordon.

Det bör redan nu påpekas att utredningens avsikt närmast är att klargöra vad som gäller i fråga om ingripanden som syftar till att få stopp på ett fordon och att förslaget således inte är avsett att innebära någon förändring i praktiken i förhållande till vad som anses gälla. Det bör dessutom framhållas att en bestämmelse om stoppande av fordon inte skulle omfatta andra åtgärder än sådana som kan förenas med tvång och som därför måste betraktas som ingripanden. Oavsett vad som stadgas om stoppande av fordon kan en polisman i syfte att exempelvis inhämta en upplysning hejda ett fordon för att ta kontakt med föraren, liksom han kan hejda en person som inte befinner sig i ett fordon. Det är emellertid i en sådan situation mycket viktigt att polismannen handlar på ett sådant sätt att det framgår för bilföraren att han inte är skyldig att stanna och att han inte riskerar att bli utsatt för ett tvångsingripande om han låter bli.

Befogenhet att stoppa fordon vid misstanke om brott

En bestämmelse om befogenhet att stoppa fordon bör för det första omfatta fall då det finns *anledning att anta att föraren eller någon annan som färdas i fordonet har begått ett brott*. Graden av misstanke bör inte motsvara mer än vad som fordras för att inleda förundersökning, men den misstanke som ligger till grund för ett beslut om att stoppa ett fordon måste grundas på konkreta omständigheter. Om en förare inte stannar på en polismans tecken, kan polismannen stärkas i tron att föraren har anledning att dölja något och att han kanske till och med har gjort sig skyldig till brott. Att en bilförare underlåter att stanna på polismans tecken kan i vissa fall vara en förseelse mot vägtrafikkungörelsen, men innebär inte automatiskt att det finns grund för att misstänka att föraren har gjort sig skyldig till något annat brott. Utredningen anser därför att det måste finnas någon ytterligare information som ger stöd för en brottsmisstanke (jfr JO 1990/91 s. 73). Det bör dock inte krävas att det är fråga om ett brott av viss svårhet eller om en viss typ av ingripande. En annan sak är att dessa omständigheter till följd av proportionalitetsprincipen ändå får betydelse för bedömningen av i vilken utsträckning våld bör få användas. Ju svårare brott och högre grad av misstanke det är fråga

om, desto angelägnare är det att fordonet stoppas, vilket i sin tur innebär att det våld som med stöd av 10 § polislagen får användas också bör kunna få trappas upp. Är det bara fråga om att kontrollera förarens identitet för att kunna rapportera en trafikförseelse kan självfallet inte samma grad av våld accepteras som då polisen på sannolika skäl misstänker en flyende fordonsförare för ett grovt brott (jfr JO 1990/91 s. 72).

Befogenhet att stoppa fordon för att ingripa av annan anledning

Befogenheten att stoppa fordon behövs också när polisen av annan anledning än misstanke om brott skall ingripa genom att *beröva någon friheten eller på annat sätt inskränka någons rörelsefrihet*. Det kan exempelvis vara frågan om en person som skall återföras till en kriminalvårdsanstalt eller någon som skall hämtas till förhör, hämtas till ett sammanträde inför rätten, inställas till en läkarundersökning eller utvisas. Förutom i sådana fall bör bestämmelsen dessutom vara tillämplig då polisen har befogenhet att av annan anledning än misstanke om brott *kroppsvisitera* någon som färdas i fordonet eller genomföra *husrannsakan* i fordonet.

Befogenhet att stoppa fordon för att genomföra fordons- eller förarkontroll

Polisen behöver också kunna stanna fordon för att *genomföra fordons- eller förarkontroller* av olika slag. Bestämmelser om sådana kontroller finns i bilregisterkungörelsen (1972:549), terrängtrafikkungörelsen (1972:594), fordonskungörelsen (1972:595), kungörelsen (1972:602) om arbetstid vid vägtransport, vägtrafikkungörelsen (1972:603), kungörelsen (1974:681) om internationella vägtransporter, förordningen (1975:883) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter, körkortslagen (1977:477), körkortsförordningen (1977:722), lagen (1982:821) om transport av farligt gods, förordningen (1982:923) om transport av farligt gods, förordningen (1987:27) om fordon i internationell vägtrafik i Sverige, vägtrafikskattelagen (1988:327) och lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud.

I en del av dessa författningar finns bestämmelser om att polisen under vissa förutsättningar skall hindra fortsatt färd om ett fordon framförs i strid mot författningen. Det saknas dock bestämmelser om polisens befogenhet att stoppa ett fordon för att kontrollera om det framförs i strid mot bestämmelserna eller ej. Det finns heller inga

bestämmelser om polisens befogenheter att stoppa fordon för mera rutinmässiga trafikkontroller, t.ex. körkortskontroller. Visserligen sägs det i 8 och 9 §§ vägtrafikkungörelsen att vägtrafikant skall lyda polismans anvisning i trafiken och att förare av motordrivet fordon skall stanna på tecken av den som av myndighet förordnats att kontrollera fordon och förare (motsvarande gäller enligt 40 och 41 §§ terrängtrafikkungörelsen). Bestämmelserna riktar sig emellertid till trafikanterna och kan i sig inte läggas till grund för någon polisiär befogenhet att stoppa ett fordon. Den föreslagna bestämmelsen om sådan befogenhet bör därför även omfatta fall då polisen skall genomföra fordons- eller förarkontroll i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet.

Befogenhet att stoppa fordon i trafikreglerande syfte

Det förutsätts i nu gällande rätt att polisen kan meddela anvisningar i trafikreglerande syfte. Som utredningen har anfört ovan kan bestämmelserna i vägtrafikkungörelsen och terrängtrafikkungörelsen inte åberopas som stöd för polisens befogenhet att ingripa. Det finns inte heller någon annan laglig befogenhet för polisen att ingripa för att förmå någon att följa en anvisning för trafiken, trots att det till och med är straffbart att inte lyda en sådan anvisning. Polisen måste emellertid ha befogenhet att *stoppa fordon i trafikreglerande syfte*. Det gäller t.ex. om en fordonsförare inte stannar på polismans tecken i en gatukorsning eller om föraren inte följer en anvisning som grundas på att det är förbjudet att köra viss väg. Den föreslagna bestämmelsen bör därför ge polisen befogenhet att stoppa fordon också i trafikreglerande syfte. Det bör observeras att en sådan befogenhet bör kunna användas enbart om det behövs för att ordna för trafiken. Bestämmelsen är således inte avsedd att ge polisen stöd för att stoppa trafikanter för att t.ex. lämna trafiksäkerhetsinformation eller allmänna upplysningar om hur man bör uppträda i trafiken.

Befogenhet att stoppa fordon i polisens förebyggande verksamhet

JO har till utredningen överlämnat ett beslut om polisens medverkan i en trafiksäkerhetskampanj tillsammans med bl.a. trafiksäkerhetsverket och NTF (beslut den 15 april 1992, dnr 1562-1991). Polisen deltog i kampanjen genom att stoppa bilförare som hade kört för fort, varefter bilförarna upplystes om hur fort de hade kört samtidigt som de fick viss trafiksäkerhetsinformation. Hastighetsöverträdelserna

föranledde i övrigt inga åtgärder från polisens sida. JO anförde i beslutet att det i vissa fall kunde vara både lämpligt och önskvärt att polisen inom ramen för det brottsförebyggande arbetet samverkade med andra myndigheter och organisationer. Så snart sådana åtgärder innefattade ingripanden mot enskilda krävdes enligt JO emellertid lagstöd. JO konstaterade att sådant stöd hade saknats i det aktuella fallet.

Utredningen har med anledning av JO:s beslut uppmärksammat frågan om polisen bör ha befogenhet att stoppa ett fordon endast för att lämna upplysningar eller allmän trafiksäkerhetsinformation. Det allmänna intresset av att sprida information i trafiksäkerhetsfrågor kan visserligen tyckas vara skäl nog för att polisen borde kunna få stoppa fordon för att lämna sådan information men det är mycket svårt att finna några bärande principiella skäl för att just på detta område införa bestämmelser om myndighetsutövning som endast syftar till att göra det möjligt att informera vissa medborgare. Utredningen anser också att det skulle möta stora praktiska svårigheter att på ett rimligt sätt avgränsa polisens befogenheter att ingripa i förebyggande syfte. Frågan är nämligen om andra förebyggande åtgärder i så fall också skulle kunna motivera en befogenhet att stoppa fordon med tvång och om polisen i samma syfte dessutom borde kunna ingripa på något annat sätt. Som exempel kan man tänka sig att polisen skulle kunna hålla kvar en person på gatan för att lämna information om hur man kan skydda sig mot ficktjuvar eller att polisen skulle bereda sig tillträde till en persons bostad för att informera om inbrottsskydd.

Bortsett från att det skulle vara svårt att avgöra när och på vilket sätt polisen borde få lov att ingripa i förebyggande syfte, finns det ytterligare skäl som talar mot en bestämmelse om befogenhet att stoppa fordon i sådant syfte. Det kan nämligen starkt ifrågasättas om det med beaktande av proportionalitetsprincipen kan anses försvarligt att inskränka de mänskliga fri- och rättigheterna på det sätt som framgår av exemplen ovan, enbart i avsikt att förebygga brott eller trafikolyckor. Polisens förebyggande arbete kan också bedrivas på så många andra sätt, utan att polisen måste ha befogenhet att med tvång stoppa bilar. Det finns inte heller något belägg för att det skulle vara en mer effektiv åtgärd än andra åtgärder i syfte att exempelvis främja trafiksäkerheten. Sammantaget anser utredningen därför att det inte finns anledning att införa en möjlighet för polisen att stoppa fordon enbart i förebyggande syfte.

Trafikpolisutredningen har i betänkandet Trafikpolisen mer än dubbelt bättre (SOU 1992:81 s. 156 f.) föreslagit en bestämmelse i vägtrafikkungörelsen som skulle ge polisen befogenhet att stanna förare av fordon för att överlämna sådan information som är av

betydelse för trafiksäkerheten. Som skäl för förslaget har Trafikpolisutredningen angett att bestämmelsen behövs för det fortsatta samarbetet mellan NTF och polisen. Eftersom den föreslagna bestämmelsen inte på något sätt är knuten till polislagens regel om när våld får användas, kan det ifrågasättas om Trafikpolisutredningen har avsett att polisen skall kunna tvinga en förare att stanna.

Som framgår ovan anser utredningen att polisen inte bör ha befogenhet att med tvång stoppa fordon för att lämna information i trafiksäkerhetsfrågor. Utredningen har tidigare konstaterat att polisen är oförhindrad att, även utan lagstöd, företa sådana åtgärder som inte kan betraktas som ingripanden. Polisen kan således hejda ett fordon för att ta kontakt med föraren och exempelvis överlämna information om åtgärden bygger på frivillig medverkan från förarens sida. Det är emellertid viktigt att polisen under sådana förhållanden agerar så att det klart framgår för fordonsföraren att han inte skyldig att stoppa fordonet och inte heller skyldig att stanna kvar på platsen. För sådana åtgärder behövs enligt utredningens mening inte något ytterligare lagstöd. I varje fall passar en regel om sådana åtgärder inte in i vägtrafikkungörelsen, vars föreskrifter riktar sig till vägtrafikanter och inte till polisen. Skulle en sådan bestämmelse emellertid föras in i vägtrafikkungörelsen skulle det dessutom bli straffbart att inte stanna på tecken av en polisman som avser att överlämna trafiksäkerhetsinformation, vilket i sin tur skulle medföra att polisen skulle kunna ingripa med tvång. Av ovan angivna skäl bör den av Trafikpolisutredningen föreslagna bestämmelsen inte föras in i vägtrafikkungörelsen, vilken för övrigt i detta hänseende inte uppfyller kravet på att bestämmelser om inskränkningar i medborgarnas rörelsefrihet skall meddelas i lag.

Befogenhet att stoppa fordon i spaningssyfte

Utredningen har tidigare anfört att polisen bör ha lagligt stöd för att stoppa fordon bl.a. om det finns ''anledning att anta'' att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott. Det kan ifrågasättas om polisen dessutom bör ha befogenhet att stanna fordon i spaningssyfte, dvs. innan den misstankegrad har uppnåtts som innebär att det finns ''anledning att anta'' att ett visst brott har begåtts. Det förekommer redan nu att polisen stoppar en bil för att ''kontrollera'' bilen eller dem som färdas i den. Ett ingripande av den typen grundar sig ofta på en allmän kunskap om en viss persons kriminella levnadssätt. Finns det över huvud taget ingen konkret misstanke om brott bör polisen emellertid inte få företa en så ingripande åtgärd som att stoppa

ett fordon, både med hänsyn till den inskränkning i rörelsefriheten det innebär och med hänsyn till den fara som kan uppstå om polisen med våld försöker tvinga föraren att stanna.

Även om man kräver att polisen för att få stoppa ett fordon skall ha en misstanke om att ett visst brott har begåtts, är det därmed inte givet vilken grad av misstanke som bör ha uppnåtts för att fordonet skall få stoppas. När man skall ta ställning till vilken lägsta misstankegrad som bör krävas för att polisen skall få stoppa ett fordon bör man framför allt beakta syftet med ett sådant ingripande. Att stoppa ett fordon är enligt utredningens uppfattning bara ett medel för att polisen skall kunna utöva någon annan befogenhet att ingripa. Man måste därför fråga sig vad det är för ingripande som polisen kan företa sedan fordonet väl har stoppats.

Utredningen har tidigare föreslagit att det bör krävas att polisen har ''anledning att anta'' att ett visst brott har begåtts. Det är samma grad av misstanke som fordras för att förundersökning skall kunna inledas. Att utredningen har valt den misstankegraden som lägsta nivå för att polisen skall få stoppa ett fordon beror på att polisen inte har någon befogenhet att ingripa förrän reglerna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken är tillämpliga. Finns det ''anledning att anta'' att brott har begåtts får en polisman enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket hålla förhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet. En polisman som stoppar en bil i spaningssyfte har emellertid inte befogenhet att företa något egentligt ingripande sedan bilen väl har stannat. I stort sett kan polismannen inte göra mer än att notera bilens registreringsnummer och konstatera hur många personer som färdas i den. Det kan med hänsyn till proportionalitetsprincipen inte anses försvarligt att stoppa ett fordon enbart i syfte att företa en sådan kontroll. Det gäller i synnerhet om man beaktar de risker det medför att tvinga en fordonsförare att stanna. Utredningen anser därför att polisen inte bör ges befogenhet att stoppa fordon innan brottsmisstanken har nått en sådan grad att det åtminstone finns ''anledning att anta'' att ett brott har begåtts.

Befogenhet att stoppa fordon i hjälpande syfte

Bestämmelsen om stoppande av fordon omfattar bara sådana åtgärder som kan betraktas som ingripanden i egentlig bemärkelse. Utanför begreppet ingripande faller bl.a. åtgärder som polisen vidtar i syfte att hjälpa någon. Bestämmelsen hindrar därför inte att en polisman stoppar en fordonsförare för att tala om för honom att det har hänt en olycka längre fram på vägen och att han därför bör ta en annan väg.

I en sådan situation bör polisen dock inte ha befogenhet att tvinga föraren att stanna. I vissa situationer kan polisen emellertid behöva använda våld för att stoppa någon som kan komma att råka ut för en omedelbar fara. Under sådana förhållanden skulle polisen kunna åberopa bestämmelserna om nöd och nödvärn för att använda våld.

Tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon

Frågan om vilka hjälpmedel som bör få användas för att stoppa fordon är närmast av teknisk karaktär. De olika hjälpmedlen utvecklas hela tiden - numera rekommenderar polisen även uppbromsningsnät - och reglerna kan därför snabbt behöva ändras. Föreskrifter om den närmare användningen av sådana tekniska hjälpmedel bör därför inte meddelas i lag, utan i förordning eller i Rikspolisstyrelsens föreskrifter. Utredningen föreslår av det skälet inga ändringar i spikmattekungörelsen men vill framhålla vikten av att kungörelsen anknyts till den nu föreslagna bestämmelsen om stoppande av fordon och till 10 § polislagen.

9.3 Användning av fängsel

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i polislagen om de förutsättningar som bör gälla för att fängsel skall få användas. Bestämmelsen överensstämmer med den som finns i lagen (1976:372) om behandling av häktade och anhållna m.fl.

9.3.1 Bestämmelser om användning av fängsel

Justitiedepartementet har genom beslut den 9 januari 1992 till utredningen överlämnat en skrivelse från Polismyndigheten i Stockholm angående användningen av handfängsel (dnr 91-4151). Polismyndigheten har i skrivelsen begärt att bestämmelserna om fängsel förtydligas eftersom det inte framgår i vilken utsträckning polisen har befogenhet att använda fängsel i de fall då lagen (1976:372) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (behandlingslagen) inte är tillämplig.

Handfängsel och andra fängsel är precis som skjutvapen och spikmattor en form av hjälpmedel som polisen kan använda sig av för att genomföra en tjänsteåtgärd med våld. Det finns inga särskilda

regler i polislagen om när fängsel får användas. Det har hävdats att polisens befogenhet att använda fängsel grundar sig på 24 kap. 2 § brottsbalken. JO har dock i ett beslut om bl.a. användningen av fängsel anfört att den rättsliga grunden står att finna i 10 § polislagen (beslut den 3 april 1992, dnr 2888-1991).

I 10 § polislagen ges polisen en allmän befogenhet att i vissa situationer utöva våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Bestämmelsen sätter därmed också gränserna för när fängsel får användas. Liksom vid alla andra ingripanden måste polisen ta hänsyn till behovs- och proportionalitetsprinciperna och i varje enskilt fall göra en bedömning av nödvändigheten och försvarligheten i att använda fängsel. Fängsel får således inte användas rutinmässigt i samband med t.ex. frihetsberövanden.

Utöver vad som följer av 10 § polislagen finns inga generellt tillämpliga bestämmelser om användning av fängsel som ett hjälpmedel för våldsutövning. För vissa speciella fall finns det emellertid sådana regler i 15 § behandlingslagen. Av paragrafen framgår att den som är häktad får beläggas med fängsel dels under transport och eljest under vistelse utom förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, dels i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den omhändertagne, om andra medel visat sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den omhändertagnes egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa. Regeln är i första hand tillämplig på häktade, men också bl.a. på den som anhållits eller gripits på grund av misstanke om brott (17 § behandlingslagen) och på den som tas i förvar i polisarrest (18 § behandlingslagen). I det senare fallet gäller behandlingslagen dock endast i tillämpliga delar och med särskilt beaktande av anledningen till intagningen och dennas varaktighet.

Av förarbetena till den tidigare gällande behandlingslagen från 1958[2] framgår att man hade avsett att göra en viss skillnad mellan de olika kategorier av frihetsberövade som i och för sig omfattades av lagen (prop. 1958:68). Vid tillkomsten av denna lag föreslog departementschefen att lagen skulle gälla för den som på grund av misstanke om brott eller av annan anledning intagits i fångvårdsanstalts häktesavdelning eller i häradshäkte, stadshäkte eller polisarrest (anförda prop. s. 38). Lagrådet ansåg emellertid att bestämmelserna, såvitt avsåg anhållna och häktade, borde avse tiden från häktningen

[2] Lagen (1958:213) om behandling av häktade och anhållna m.fl. De bestämmelser i den nu gällande behandlingslagen, vilka är av intresse för polisens befogenhet att använda fängsel, motsvarar i stort vad som gällde enligt 1958 års lag.

eller anhållandet intill frigivning eller påbörjande av verkställighet av straff eller annan påföljd och alltså inte gälla endast vistelsen i häkte eller arrest (anförda prop. s. 93-95). Departementschefen godtog lagrådets förslag med det tillägget att vad som skulle gälla anhållen också borde gälla den som gripits som misstänkt för brott (anförda prop. s. 98). Beträffande andra kategorier av frihetsberövade kom lagen således att gälla endast den som hade tagits in i häkte eller i arrest.

Gripna, anhållna och häktade omfattas således av behandlingslagens bestämmelser från det att de har berövats friheten. Den som har berövats friheten av annan anledning än misstanke om brott omfattas däremot i princip inte av behandlingslagen förrän han har tagits in i häkte eller polisarrest. Behandlingslagens bestämmelser om fängsel är således tillämpliga på den som har omhändertagits med stöd av polislagen eller LOB först då han tas i förvar i arrest. Under transporten till arresten omfattas den omhändertagne däremot inte av behandlingslagens bestämmelser.

9.3.2 Överväganden

Som utredningen tidigare har anfört bör bestämmelser om polisingripanden finnas i polislagen. Polisens befogenhet att använda fängsel bör därför också framgå av polislagen. Dessutom anser utredningen att det i fråga om fängselbeläggning bör gälla samma regler för frihetsberövade oberoende av vilken rättslig grund som kan åberopas för frihetsberövandet. När man i 1958 års behandlingslag jämställde de som var tagna i förvar i polisarrest med bl.a. anhållna och häktade, skedde det i syfte att skapa gemensamma regler för alla intagna (prop. 1958:68 s. 38). Man ville således att olika kategorier av frihetsberövade skulle komma att behandlas lika. När det gäller användningen av fängsel kan dessa regler emellertid leda till att de som berövas friheten behandlas olika innan de har kommit så långt som till arresten. Det beror på om behandlingslagen ger polisen samma befogenhet att använda fängsel som 10 § polislagen eller om behandlingslagen tvärtom innebär en utvidgning eller en inskränkning i förhållande till polislagen. Skulle polislagen och behandlingslagen i detta avseende skilja sig åt bör man därför överväga en lagändring för att undvika risken för att frihetsberövade inte blir behandlade på ett likformigt sätt. För att kunna avgöra vilka ändringar som behövs har utredningen jämfört befogenheten att använda fängsel med stöd av 10 § polislagen med den befogenhet som följer av bestämmelsen i behandlingslagen.

Enligt 15 § behandlingslagen får en frihetsberövad för det första beläggas med fängsel ''under transport och eljest under vistelse utom förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl''. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att man med uttrycket ''säkerhetsskäl'' har avsett att omfatta bl.a. fall då det föreligger flyktfara (prop. 1975/76:90 s. 69 f.). Fängsel kan således användas med stöd av behandlingslagen redan om polisen bedömer att det finns risk för att en frihetsberövad kommer att försöka fly. Någon befogenhet att använda våld i en sådan situation finns för närvarande inte i polislagen. Inte heller de ändringar som utredningen har föreslagit i 10 § polislagen skulle ge polisen befogenhet att med våld förebygga ett flyktförsök. I det här fallet går behandlingslagen således längre än polislagen, bortsett från de fall då den allmänna bestämmelsen i 10 § första stycket 6 skulle kunna vara tillämplig. Enligt utredningens uppfattning bör polisen emellertid alltid ha befogenhet att, i de situationer som avses i behandlingslagen, med användning av fängsel förebygga och förhindra att en frihetsberövad person flyr.

Behandlingslagen tillåter användning av fängsel också i andra fall då fara för säkerheten föreligger ''under transport och eljest under vistelse utom förvaringslokalen''. Om den frihetsberövade uppträder våldsamt får fängsel användas också i övrigt. Det finns inte någon bestämmelse i polislagen som ger polisman befogenhet att använda våld i alla de situationer då det kan anses föreligga ''fara för säkerheten''. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen om befogenhet att bruka våld för att hålla en frihetsberövad person till ordningen skulle emellertid kunna åberopas om den frihetsberövade gör motstånd. Utredningen anser emellertid att polisen även i detta avseende bör ha befogenhet att använda fängsel i mera förebyggande syfte.

Polisen bör således ha befogenhet att belägga frihetsberövade med fängsel i samtliga de situationer som anges ovan, oberoende av den rättsliga grunden för frihetsberövandet. Det kan man åstadkomma genom att utöka polisens befogenhet att använda våld med stöd av 10 § polislagen. Å andra sidan anser utredningen också att den lagliga möjligheten att använda fängsel bör begränsas till situationer då polisen ingriper mot en person genom att beröva honom friheten. Det talar snarare för att man bör införa en särskild bestämmelse i polislagen som i förhållande till de allmänna reglerna om våldsanvändning i 10 § polislagen både utvidgar och inskränker befogenheten att använda fängsel.

Det finns också andra skäl som talar för en specialbestämmelse om användningen av fängsel. En sådan bestämmelse skulle nämligen kunna innebära att polisen fick befogenhet att använda fängsel i situationer då någon annan form av våld inte kan accepteras. Utred-

ningen anser att det vore en fördel med en specialreglering eftersom användningen av fängsel i vissa fall måste betraktas som lindrigare än annan våldsanvändning. Detta gäller i synnerhet om det är fråga om att använda våld i förebyggande syfte.

Som exempel kan man ta en situation där det finns risk för att en frihetsberövad person kommer att fly. Oftast torde det i ett sådant fall räcka med att en polisman övervakar den frihetsberövade och är beredd att tillgripa våld om det behövs för att förebygga ett flyktförsök. Om polisen emellertid bedömer att det inte är tillräckligt med övervakning kan man, genom att använda fängsel, på ett tidigt stadium förhindra ett flyktförsök. Någon annan form av våld bör dock inte få användas förrän den frihetsberövade faktiskt försöker fly.

På motsvarande sätt anser utredningen att polisen bör kunna använda fängsel i en situation då det på grund av några särskilda omständigheter kan befaras att den frihetsberövade kommer att bli våldsam och kanske gå till angrepp mot andra. På det sättet kan man förhindra ytterligare våldsanvändning, som i sin tur kanske leder till våldsamt motstånd eller våld mot tjänsteman. Så länge det är fråga om att förebygga risken för våld eller hot om våld bör polisen emellertid vara hänvisad till att använda fängsel. Annat, mer ingripande, våld bör liksom för närvarande inte få användas förrän den frihetsberövade gör motstånd då polisen skall hålla honom till ordningen.

Utredningen anser av ovan anförda skäl att det bör införas en särskild bestämmelse i polislagen om användningen av fängsel. Bestämmelsen bör gälla alla frihetsberövade personer och ge polisen befogenhet att använda fängsel under samma förutsättningar som gäller enligt behandlingslagen. Det innebär visserligen att regler för behandling av dem som är intagna i arrest kommer att ges både i polislagen och i behandlingslagen. Enligt utredningens uppfattning uppvägs det emellertid av den praktiska fördelen med att bestämmelserna om polisens befogenhet att använda fängsel samlas på ett och samma ställe.

Bestämmelsen bör i tillämpliga delar gälla också då polisen ingriper genom att avlägsna en person eller genom att på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet. Fängsel bör sålunda kunna användas exempelvis under transport av en person som skall inställas till förhandling vid domstol, om det finns risk för att han flyr. Bedömningen av om det föreligger flyktfara måste liksom i andra fall grundas på några särskilda omständigheter i det enskilda fallet, t.ex. att personen ifråga tidigare har visat sig vara rymningsbenägen. Likaledes bör polisen ha befogenhet att använda fängsel om en person som skall föras till ett sjukhus eller någon annan vårdinrättning uppträder på ett våldsamt sätt. Om det uppstår behov av att använda fängsel på någon som inte

är frihetsberövad måste polisen vid bedömningen av om det är försvarligt att använda fängsel ta särskild hänsyn till ändamålet med ingripandet. Det torde exempelvis inte vara försvarligt att använda fängsel för att ett vittne skall kunna hämtas till förhör, även om det finns risk för att vittnet avviker under transporten. Om polisen skall förpassa en person till en kriminalvårdsanstalt där han skall avtjäna straff, kan det emellertid vara försvarligt att använda fängsel för att hindra honom från att fly.

Utredningen vill slutligen ta upp frågan om polisens befogenhet att belägga en person med fängsel för att kunna genomföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Det förekommer nämligen att polisen i vissa fall anser sig tvungen att använda handfängsel för att man skall kunna ta blodprov på en misstänkt rattfyllerist som inte vill medverka till provtagningen. Detta gäller i synnerhet misstänkta som är påverkade av narkotika och som polisen har svårt att hålla stilla. I en sådan situation skulle fängsel i och för sig kunna användas med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Det förutsätter dock att den misstänkte antingen är berövad friheten, i praktiken gripen eller anhållen, eller att beslutet om blodprovstagning i sig kan anses innefatta befogenhet att hålla kvar den misstänkte med tvång under provtagningen. Frågan om vilka befogenheter som följer av ett beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning kommer utredningen emellertid att ta upp först under det fortsatta arbetet i enlighet med tilläggsdirektiven. Utredningen har därför inte tillräckligt underlag för att redan nu ta ställning till om fängsel bör kunna användas i en situation som den nyss beskrivna.

9.4 Handräckning

Utredningen har haft i uppdrag att studera bestämmelserna om polishandräckning och att överväga om dessa är konsekvent och ändamålsenligt utformade. Översynen har lett till att utredningen föreslår att det i polislagen införs vissa regler om handräckning. Den första bestämmelsen definierar begreppet handräckning, den andra beskriver hur man begär handräckning, medan den tredje reglerar när polisen är skyldig att lämna handräckning och när en begäran får avslås.

9.4.1 Inledning

Med handräckning menas vanligen att polisen på begäran av en myndighet biträder myndigheten med att utföra en uppgift, t.ex. bereder kronofogdemyndigheten tillträde till en lägenhet vid en utmätningsförrättning. Handräckningen kan emellertid också syfta till verkställighet av ett beslut som en annan myndighet har fattat, exempelvis ett beslut om omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Det finns en mängd författningar med bestämmelser om handräckning och redan den omständigheten att reglerna är spridda i så många författningar är ett problem i sig. Dessutom är de inte alltid utformade så att det tydligt framgår om polisen är skyldig att vidta åtgärder med anledning av en begäran om handräckning och vilka åtgärder polisen i så fall har befogenhet att vidta. Det beror i sin tur på att handräckningsbestämmelserna ofta är mycket allmänt hållna, men också på att de omfattar en mängd ganska udda uppdrag som inte passar in i polislagens system. Är det bara fråga om att verkställa ett beslut om frihetsberövande kan t.ex. polislagens bestämmelser om husrannsakan vara tillämpliga. Däremot säger varken polislagen eller någon annan författning något närmare om vilka befogenheter en polisman har då han exempelvis enligt växtskadelagen skall verkställa ett beslut om åtgärder för att hindra spridning av växtskadegörare eller då han enligt förordningen om elektriska starkströmsanläggningar skall låta sätta ett ledningsnät ur drift. Med undantag för den allmänna bestämmelsen om polisens våldsanvändning i 10 § första stycket 5 polislagen finns inte heller några generella regler som tar sikte på polisens handräckning.

Formellt sett skulle även polisens verkställighet av beslut om häktning eller anhållande eller om användning av tvångsmedel i brottmål kunna betraktas som handräckning. I det straffprocessuella förfarandet är domstolen, åklagaren och polisen emellertid så sammankopplade att polisens åtgärder inte kan jämställas med sådana ingripanden som företas på begäran av en helt utomstående myndighet. Åtgärder inom ramen för det straffprocessuella förfarandet bör därför inte betraktas som handräckning, trots att de vidtas först efter beslut av åklagare eller domstol. Detta gäller, förutom de inledningsvis nämnda åtgärderna, också hämtning till förhandling i brottmål[3].

Nära besläktade med polishandräckning är sådana åtgärder som företas i syfte att verkställa ett polismyndighetsbeslut. Sådana beslut

[3] Det kan i sammanhanget anmärkas att det inte finns några bestämmelser om vem som skall verkställa domstols eller åklagares beslut.

avser vanligen tillfälligt omhändertagande av personer eller omhändertagande av egendom. Dessa vållar i allmänhet inga problem i fråga om vilka ingripanden som får företas. Det finns dock vissa bestämmelser om polismyndighetsbeslut som i likhet med handräckningsbestämmelserna kan ge upphov till sådana problem. Ett exempel är bestämmelserna om upplösning av allmän sammankomst eller offentlig tillställning. I avsnitt 8.6 har utredningen tagit upp frågan om vilka befogenheter en polisman har och bör ha för att verkställa ett sådant beslut. Andra exempel är 22 § polislagen om förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel, 31 § allmänna ordningsstadgan (1956:618) om verkställande av åtgärd på annans bekostnad och 21 kap. 10 § föräldrabalken om vissa åtgärder i samband med verkställighet av dom eller beslut om vårdnad eller umgänge. I lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, jaktlagen (1987:259), jaktförordningen (1987:905) och djurskyddslagen (1988:534) finns dessutom bestämmelser om att polismyndigheten får omhänderta djur och låta sälja eller avliva dem.

Utredningen kommer inledningsvis att lämna en kort redogörelse för de olika handräckningsbestämmelserna. Redogörelsen avser särskilt frågan om vilka skyldigheter och befogenheter som följer av bestämmelserna. Reglerna om polismyndighetsbeslut kommer i förekommande fall att beröras i anslutning till näraliggande handräckningsbestämmelser.

9.4.2 Frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten

I många författningar finns bestämmelser om att polisen skall hämta personer som inte självmant inställer sig till ett sammanträde inför rätten eller till någon annan förrättning[4]. Polisen har också till uppgift att hämta den som skall föras till kriminalvårdsanstalt för att avtjäna straff[5]. Dessutom skall polisen verkställa beslut om omhändertagande

[4] 9 kap. 10 § rättegångsbalken, 38 kap. 12 § brottsbalken, utlänningslagen (1989:529), lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, smittskyddslagen (1988:1472), värnpliktslagen (1941:967), civilförsvarslagen (1960:74) och lagen om vapenfri tjänst (1966:413).

[5] Lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff och förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

för vård och i övrigt biträda då någon skall föras till vårdinrättning eller läkare för undersökning[6]. Även beslut om utvisning eller utlämning skall verkställas av polisen, liksom beslut om förvarstagande av utlänning[7]. Polismyndigheten skall också lämna handräckning om någon skall avvisas från ett färdmedel med stöd av lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik[8]. Ytterligare bestämmelser om handräckning finns i 21 kap. föräldrabalken. Om länsrätten förordnar om verkställighet av dom eller beslut om vårdnad eller umgänge, får domstolen enligt 21 kap. 3 § besluta att barnet skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Länsrätten kan också, om saken är brådskande, med stöd av 21 kap. 10 § omedelbart förordna att barnet skall tas om hand. Kan ett sådant beslut inte avvaktas får polismyndigheten vidta omedelbara åtgärder. Bestämmelser som motsvarar dem i 21 kap. föräldrabalken finns i lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn (ändrad genom SFS 1993:212).

I de flesta av dessa bestämmelser sägs det att polismyndigheten skall eller får förpassa en person eller på annat sätt lämna handräckning, vilket kan tyckas vara en föreskrift riktad till polisen[9]. I vissa andra

[6] Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m., lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap, lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m.m. och smittskyddslagen (1988:1472).

[7] Utlänningslagen (1989:529), lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge och lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.

[8] En liknande regel finns i 4 kap. 9 § i förslaget till ny ordningslag (prop. 1992/93:210). Det kan emellertid ifrågasättas om det här är fråga om en handräckningsbestämmelse och inte en bestämmelse som ger polisen självständig befogenhet att ingripa. Av paragrafens ordalydelse tycks det snarast som om en polisman kan ingripa utan någon föregående begäran om handräckning (jfr anförda prop. s. 307 f.).

[9] 38 kap. 12 § brottsbalken, lagen om beräkning av strafftid m.m., lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen om rättspsykiatrisk vård, lagen om rättspsykiatrisk undersökning, förordningen om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, lagen om särskild personutredning i brottmål m.m., lagen om behörighet att utöva veterinäryrket m.m., smittskyddslagen, utlänningslagen, lagen om särskild utlänningskontroll, lagen om utlämning för brott, lagen om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge, lagen och kungörelsen om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller

författningar föreskrivs dock antingen att en person får hämtas genom polismyndighetens försorg eller att en myndighet får begära hjälp av polismyndigheten med att hämta vederbörande[10]. Dessa bestämmelser kan inte anses riktade till polisen utan till den myndighet som får begära handräckning. I några författningar sägs ingenting alls om vem det är som skall lämna handräckning. Så är t.ex. fallet i 9 kap. 10 § rättegångsbalken som handlar om hämtning till förhandling. Detsamma gäller hämtning till förhandling enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om psykiatrisk tvångsvård och smittskyddslagen samt verkställighet av länsrätts beslut om omhändertagande av barn enligt 21 kap. 10 § första stycket föräldrabalken eller 19 § lagen om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m.

9.4.3 Tillträde till visst område eller utrymme

En annan form av handräckning är att polisen bistår en myndighet som enligt särskild författning har rätt att få tillträde till en lokal för att inspektera viss verksamhet, kontrollera föremål, ta prover eller ta hand om viss egendom[11]. Som regel sägs det i dessa författningar att

behandling samt lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

[10] 21 kap. 3 § föräldrabalken, lagen om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn, utlänningslagen, lagen om särskild utlänningskontroll, värnpliktslagen, civilförsvarslagen, lagen om vapenfri tjänst, lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff, förordning om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, lagen om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap.

[11] Sjölagen (1891:35 s. 1), lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, miljöskyddslagen (1969:387), stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem m.m., lagen (1970:299) om skydd mot flyghavre, delgivningslagen (1970:428), fastighetsbildningslagen(1970:988), livsmedelslagen(1971:511), väglagen (1971:948), lagen (1971:1081) om bestämning av volym och vikt, lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, växtskyddslagen (1972:318), lagen (1975:74) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter för trädgårdsnäringen, utsädeslagen (1976:298), berberislagen (1976:451), arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1978:277) med bemyndigande att meddela föreskrifter i fråga om anordning för förbrukningsmätning av elektrisk energi, vatten eller värmeenergi, m.m., renhållningslagen (1979:596), lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl., epizootilagen (1980:369), lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, fastbränslelagen (1981:599), utsökningsbalken, utsökningsförordningen (1981:981), lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel, arbetstidslagen (1982:673), lagen (1982:821) om transport av farligt gods, hälsoskyddslagen (1982:1080), vattenlagen (1983:291), lagen (1983:738) om bekämpande av salmonella hos djur, lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja

det åligger polismyndigheten att lämna handräckning. Vissa av författningarna säger dock ingenting om polisens skyldighet att biträda, utan föreskriver endast att en myndighet får begära biträde av polismyndigheten[12].

Författningarna innehåller mycket varierande bestämmelser om vad det är polisen skall göra. I några föreskrivs uttryckligen att den myndighet som har att utöva tillsyn bara har rätt att få tillträde till ett utrymme eller område, vilket därmed också begränsar polisens befogenhet i samband med en handräckning[13]. Det finns också författningar som ger den handräckningssökande myndigheten ganska opreciserade befogenheter. I många fall föreskrivs det att en tillsynsmyndighet, förutom att få tillträde till ett område eller utrymme, också har rätt att göra undersökningar och ta prover samt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen[14]. I andra fall sägs att tillträdesrätten får utövas för att utföra provning eller

och kol, lagen (1985:426) om kemiska produkter, lagen (1985:295) om foder, lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet, räddningstjänstlagen (1986:1102), bilavgaslagen (1986:1386), plan- och bygglagen (1987:10), fartygssäkerhetslagen (1988:49), strålskyddslagen (1988:220), djurskyddslagen (1988:534), lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, smittskyddslagen (1988:1472), lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m., lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram, järnvägssäkerhetslagen (1990:1157), lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar, lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika och lagen (1992:1684) om EEG-handelsgödsel.

[12] Sjölagen, utsökningsförordningen, lagen om anordnande av visst automatspel och lagen om övervakningskameror.

[13] Sjölagen, stadgan om enskilda vårdhem, delgivningslagen, lagen om bestämning av volym och vikt, utsökningsbalken och utsökningsförordningen, lagen om bekämpning av salmonella hos djur, smittskyddslagen, lagen om övervakningskameror och lagen om undersökning av olyckor.

[14] Lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, miljöskyddslagen, fastighetsbildningslagen, livsmedelslagen, lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten, lagen med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter för trädgårdsnäringen, utsädeslagen, arbetsmiljölagen, renhållningslagen, lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen, fastbränslelagen, lagen om anordnande av visst automatspel, arbetstidslagen, lagen om transport av farligt gods, hälsoskyddslagen, vattenlagen, lagen om beredskapslagring av olja och kol, lagen om kemiska produkter, lagen om foder, lagen om försörjningsberedskap på naturgasområdet, räddningstjänstlagen, bilavgaslagen, plan- och bygglagen, fartygssäkerhetslagen, strålskyddslagen, djurskyddslagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor, lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram, järnvägssäkerhetslagen, lagen om vissa dryckesförpackningar, lagen om förhandsgranskning av vissa biologiska bekämpningsmedel och lagen om kontroll av narkotika.

kontroll[15]. Dessa författningar beskriver sällan polisens uppgift. I de flesta fall föreskrivs bara att polisen skall lämna det biträde som behövs för tillsynen. Vad det innebär framgår inte. I lagen om utförande av eldningsanläggningar för fast bränsle och lagen om anordnande av visst automatspel begränsas emellertid polishandräckningen till rätten att få tillträde. I epizootilagen finns inga begränsningar alls, utan polisen åläggs att lämna den handräckning som behövs för att lagen skall efterlevas. Ytterligare en kategori författningar innehåller ännu mer opreciserade handräckningsbestämmelser[16]. I dessa sägs det att polisen skall lämna den handräckning som behövs för kontroll av att lagen efterlevs, utan att det anges hur kontrollen skall genomföras och vad det är den handräckningssökande myndigheten får begära hjälp med.

9.4.4 Viss annan handräckning

Det finns ytterligare ett antal författningar som innehåller olika regler om handräckning, bl.a. lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1970:299) om skydd mot flyghavre, väglagen (1971:948), växtskyddslagen (1972:318), berberislagen (1976:451), epizootilagen (1980:369) och lagen (1983:738) om bekämpande av salmonella hos djur[17]. I dessa författningar föreskrivs att en myndighet får besluta att låta verkställa en åtgärd på någon annans bekostnad. Handräckningsbestämmelserna är något olika utformade. I lagen om kontinentalsockeln sägs det att tillsynsmyndigheten genom polismyndighetens försorg får låta vidta rättelse. Epizootilagen och lagen om bekämpning av salmonella hos djur föreskriver att polismyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för att lagen skall efterlevas. I övriga författningar föreskrivs att polismyndigheten skall lämna handräckning för att verkställa beslut med stöd av lagen. Vilka åtgärder polisen skall vidta framgår inte av någon av författningarna.

I förordningen (1957:601) om elektriska starkströmsanläggningar föreskrivs att polismyndigheten efter anmälan av statens energiverk skall låta sätta ett elledningsnät ur drift och enligt oljekrislagen

[15] Lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter i fråga om anordning för förbrukningsmätning av elektrisk energi, vatten eller värmeenergi, epizootilagen och lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

[16] Lagen om skydd mot flyghavre, växtskyddslagen och berberislagen.

[17] I 31 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) finns en liknande bestämmelse, enligt vilken polismyndigheten får låta verkställa visst arbete på annans bekostnad (jfr även 3 kap. 21 § i förslaget till ny ordningslag enligt prop. 1992/93:210).

(1975:197) får polismyndigheten lämna det biträde som behövs om någon vägrar eller försummar att i enlighet med lagen tillhandahålla råolja eller oljeprodukter. Räddningstjänstlagen (1986:1102) föreskriver att räddningsledare får företa ingrepp i annans rätt såsom t.ex. att förstöra egendom och att polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.

Enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg samt fartygssäkerhetslagen (1988:49), skall polismyndigheten vidta de åtgärder som behövs för att hindra överträdelse av förbud för fartyg att avgå. Polismyndigheten skall också enligt sjöförklaringskungörelsen (1967:294) vidta de åtgärder som behövs för att hindra ett fartyg att avgå innan sjöförklaring hållits.

Djurskyddslagen (1988:534) föreskriver att bl.a. länsstyrelsen under särskilda omständigheter får besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg och att polismyndigheten sedan skall låta avliva eller sälja djuret[18].

9.4.5 Överväganden

Det har av uppgifter från polismyndigheterna framgått att den handräckning som oftast förekommer är sådan som avser frihetsberövanden eller andra inskränkningar i rörelsefriheten. Det är också den enda typ av handräckning det går att få fram statistik om. 1990 lämnade Polismyndigheten i Göteborg sådan handräckning i 2 795 fall och 1991 i 2 926 fall. Dessa fördelade sig på följande sätt: lagen om sluten psykiatrisk vård, 1001 respektive 1123; lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, 484 respektive 470; lagen om vård av missbrukare i vissa fall, 433 respektive 500; 38 kap 12 § brottsbalken, 220 respektive 228; lagen om beräkning av strafftid, 324 (1991); inställelse till förhandling vid domstol, 147 (1991) samt militärärenden, 114 (1991).

[18] Liknande bestämmelser finns för polismyndighetens del i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Innebörden av handräckningsbestämmelserna i de olika författningarna

Bestämmelserna om handräckning är som framgår av redogörelsen ovan mycket olika till sin utformning. I vissa fall tycks de inte innefatta annat än en upplysning om att en myndighet får begära polishandräckning för att genomföra en uppgift, medan de i andra fall tycks ålägga polismyndigheten att lämna handräckning. Det kan emellertid ifrågasättas om någon verklig skillnad är avsedd.

Syftet med reglerna om handräckning är att underlätta för olika myndigheter att fullgöra sina åligganden. Det framstår som om bestämmelserna har formulerats med hänsyn till det syftet och inte med tanke på vad de skulle komma att innebära för polisen. Handräckningsbestämmelserna bör enligt utredningens uppfattning därför över huvud taget inte anses grunda någon skyldighet för polisen att lämna handräckning. I stället bör de anses riktade till den myndighet som i något hänseende behöver biträde av polisen.

Bestämmelserna bör därför också vara formulerade så att det tydligt framgår att de riktar sig till den myndighet som man avser skall kunna begära hjälp av polisen. En lämplig formulering kan vara att myndigheten för att kunna utföra en viss, angiven åtgärd får begära handräckning hos polismyndigheten. Ett minimikrav är att det också framgår av bestämmelserna att det är polisen som skall utföra en åtgärd eller verkställa ett beslut[19]. Det bör vidare av respektive handräckningsbestämmelse framgå vilka åtgärder en myndighet kan få begära hjälp med. Det är långt ifrån tillräckligt att säga att polismyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för kontroll av att lagen efterlevs[20]. Detsamma gäller föreskrifter om att polismyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för att lagen skall efterlevas[21].

Även om utredningen således anser det motiverat med vissa ändringar i en del av handräckningsbestämmelserna, har utredningen av tidsskäl inte möjlighet att lämna förslag till sådana ändringar.

[19] I bestämmelserna om t.ex. verkställighet av domstols beslut om hämtning till förhandling i 9 kap. 10 § rättegångsbalken, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om psykiatrisk tvångsvård och smittskyddslagen finns inte angivet vem som skall utföra den ifrågavarande åtgärden. Detsamma gäller verkställighet av länsrättsbeslut om omhändertagande av barn enligt 21 kap. 10 § första stycket föräldrabalken eller 19 § lagen om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden.

[20] Se lagen om skydd mot flyghavre samt växtskyddslagen och berberislagen.

[21] Se epizootilagen och lagen om bekämpning av salmonella hos djur.

Definition av begreppet handräckning i polislagen

Eftersom utredningen anser att de handräckningsbestämmelser som har berörts ovan bör anses rikta sig till den myndighet som får begära handräckning bör bestämmelserna även fortsättningsvis finnas i de författningar som reglerar respektive sakfråga. Däremot bör det i polislagen införas bestämmelser som reglerar handräckningsförfarandet för polisens del.

Inledningsvis föreslår utredningen en bestämmelse som definierar begreppet handräckning. Som utredningen har nämnt i avsnitt 9.4.1 bör verkställighet av domstols eller åklagares beslut enligt bestämmelserna om rättegången i brottmål inte betraktas som handräckning. Definitionen bör för det första omfatta ingripanden varigenom polisen verkställer ett av annan myndighet fattat beslut. Det kan vara fråga om beslut om omhändertagande för vård av olika slag, beslut om hämtning till förhandling eller beslut om utvisning eller utlämning. För det andra bör begreppet handräckning också omfatta ingripanden varigenom polisen biträder en myndighet i syfte att myndigheten skall kunna fullgöra sina i lag eller annan författning ålagda uppgifter. Exempel på sådan handräckning är att polisen inställer en person till läkarundersökning eller bereder en myndighet tillträde till en lokal.

Dessa båda typer av handräckning skiljer sig åt i fråga om vem som bär ansvaret för åtgärderna. I det första fallet är det polisen som är ansvarig för att åtgärden blir utförd, dvs. att beslutet blir verkställt. I det andra fallet har den handräckningssökande myndigheten fortfarande det fulla ansvaret, även om verkställigheten sker med biträde av polisen. Visserligen kan det ibland vara tveksamt om det är fråga om den ena eller andra typen av handräckningsuppdrag, men skillnaden torde i praktiken bara få betydelse för polisens möjlighet att vägra handräckning. Polisen bör så långt det är möjligt bevilja ansökningar om verkställighet av beslut, medan ansökningar om biträde åt en myndighet inte kan anses ha samma prioritet.

Allmänna förutsättningar för handräckning

Oavsett vad för slags handräckning det är fråga om bör polisens åtgärder begränsas till sådana som den handräckningssökande myndigheten själv inte har befogenhet att företa. Polishandräckning bör därför framför allt utnyttjas i situationer då det kan komma att finnas behov av att använda våld. Polisen kan exempelvis biträda en myndighet genom att med våld föra en person till ett sjukhus där han enligt myndighetens beslut skall beredas vård. Handräckning är

naturligtvis också motiverat om den handräckningssökande myndigheten har behov av att utnyttja andra polisiära befogenheter. Så kan t.ex. polisens möjlighet att företa husrannsakan behöva utnyttjas för att ett beslut om frihetsberövande skall kunna verkställas.

Som en allmän princip bör gälla att en myndighet inte skall begära hjälp av polisen förrän myndigheten har konstaterat att den åtgärd det är fråga om annars inte kan genomföras. I förarbetena till lagen om psykiatrisk tvångsvård poängteras att polishandräckning skall begäras endast när det av omständigheterna framgår att den enskilde exempelvis håller sig undan eller inte frivilligt låter sig undersökas av läkare (prop. 1990/91:58 s. 286 f.). Det förutsätts också att den läkare som begär handräckning först försöker övertala patienten att gå med på åtgärden frivilligt. Dessutom framhålls det i propositionen att vårdpersonal bör följa med då polisen skall hämta en patient i hans bostad.

Att döma av svaren på utredningens enkät anser man inom polisen att många myndigheter begär handräckning tämligen slentrianmässigt, utan att ha övervägt om polisens hjälp verkligen behöver tas i anspråk. Handräckning betraktas i vissa fall som ett enkelt sätt att exempelvis ordna en transport. Detta skapar problem för polisen, eftersom det inte finns någon formell möjlighet att vägra handräckning. Det förefaller dock som om polisen ibland hänvisar till bristande resurser i syfte att inte behöva biträda med en, som polisen uppfattar det, omotiverad handräckning. Sammantaget anser utredningen därför att det finns skäl att införa bestämmelser om vilka förutsättningar som bör gälla för att polisen skall lämna handräckning.

Polisens befogenhet och skyldighet att lämna handräckning

Det bör enligt utredningens mening åligga polismyndigheten att pröva en begäran om handräckning. Med hänsyn till vikten av att all offentlig verksamhet dokumenteras i så stor utsträckning som möjligt bör en sådan begäran som regel ges in skriftligen. En muntlig begäran bör dock kunna godtas om det är fara i dröjsmål och sökanden därför inte hinner komma in med en skrivelse. En sådan muntlig begäran bör dock bekräftas skriftligen i efterhand. Under alla förhållanden bör en begäran innehålla uppgift om vilken åtgärd sökanden begär biträde med samt de omständigheter i sak som åberopas som skäl.

En första förutsättning för att polismyndigheten skall kunna bevilja en begäran om handräckning bör vara att sökanden enligt särskild föreskrift i lag eller annan författning får ansöka om handräckning för att utföra den begärda åtgärden. Det bör alltså framgå av lagen vilken

konkret åtgärd sökanden får begära hjälp med, t.ex. att verkställa ett beslut om frihetsberövande eller bereda sökanden tillträde till en lokal. Sökanden bör därför också ange lagstödet för sin ansökan. Eftersom många av handräckningsbestämmelserna inte är tillräckligt preciserade kan den här principen komma att vålla vissa svårigheter, vilket i och för sig tyder på att en översyn av bestämmelserna är motiverad. Till dess en översyn kommer till stånd bör bestämmelserna emellertid tolkas generöst och i belysning av syftet med polisens handräckning.

För att polisen skall kunna lämna handräckning krävs naturligtvis också att polisen har befogenhet att företa den begärda åtgärden. Det innebär att polisen skall vägra att utföra den begärda åtgärden dels om det är fråga om en åtgärd som polisen inte har befogenhet att företa, dels om begäran är förenad med sådana villkor att polismyndigheten inte kan genomföra handräckningen utan att överskrida sina befogenheter. Ett praktiskt exempel är att en missbrukare som är omhändertagen för tvångsvård skall föras av polisen till ett LVM-hem för vård. I sådana fall förekommer det att sökanden förutsätter att polisen skall ta missbrukaren i förvar i avvaktan på att han kan tas emot på LVM-hemmet. Polisen har emellertid inte laglig befogenhet att ta någon i förvar under sådana förhållanden (se avsnitt 6.6.6). Om polismyndigheten inte kan förmå sökanden att acceptera andra villkor för handräckningen bör polismyndigheten vägra att utföra åtgärden.

Om den sökande myndigheten således har befogenhet att begära hjälp av polisen och polisen också har befogenhet att utföra den begärda åtgärden bör polismyndigheten i princip vara skyldig att lämna handräckning. I vissa fall bör polisen emellertid kunna vägra att utföra en åtgärd av hänsyn till arbetssituationen. Ett handräckningsuppdrag kan nämligen innebära en svår belastning för arbetet framför allt i ett mindre polisdistrikt, t.ex. om det är frågan om en mycket lång transport. I första hand bör polismyndigheten naturligtvis försöka lösa problemet i samråd med sökanden, men i sista hand bör polisen således också kunna avslå begäran om handräckning. Det bör dock kunna komma ifråga endast om arbetsläget är så ansträngt att handräckningen skulle innebära ett allvarligt hinder för polisens möjlighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Polismyndigheten bör också kunna avslå en begäran om myndigheten finner att det är uppenbart att den sökande myndigheten inte har behov av handräckning. Normalt bör polisen naturligtvis kunna förlita sig på att sökanden har gjort en riktig bedömning av behovet av handräckning. Om polismyndigheten emellertid gör en annan bedömning mot bakgrund av de omständigheter som sökanden åberopar som skäl för sin begäran om handräckning, bör polismyndigheten i speciella fall kunna vägra att utföra den begärda åtgärden. Det

är dock viktigt att framhålla att möjligheten att avslå en begäran på denna grund inte bör utnyttjas annat än i undantagsfall, vilket utredningen har avsett skall komma till uttryck genom att det måste vara *uppenbart* att sökanden inte har behov av handräckning.

Vid prövningen av om en begäran är befogad eller inte bör polismyndigheten framför allt ta hänsyn till syftet med den begärda handräckningen. För att avslå en begäran om verkställighet av ett beslut måste det krävas synnerligen starka skäl, särskilt om det är fråga om ett sådant beslut som inte kan verkställas annat än genom polisens försorg. Så är fallet t.ex. med en länsrätts beslut om hämtning för inställelse till förhandling. Ett beslut om omhändertagande kan emellertid i vissa fall verkställas utan polisens medverkan, t.ex. om ett barn skall föras till ett ungdomshem med anledning av ett beslut om omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Är det inte frågan om verkställighet av ett beslut, utan om biträde åt en myndighet, bör det inte krävas lika mycket för att en begäran skall kunna avslås. Som exempel kan nämnas en begäran om att polisen skall transportera en person som är intagen för psykiatrisk tvångsvård från ett sjukhus till ett annat.

Det kan tyckas att en bestämmelse som ställer så höga krav för att polisen skall kunna vägra handräckning inte skulle få någon praktisk betydelse. Det viktiga är emellertid att polisen får formell möjlighet att i sista hand avslå en obefogad begäran och därigenom kunna bestämma över sina egna resurser. Sannolikt skulle en sådan möjlighet inte behöva utnyttjas annat än i rena undantagsfall. I de flesta fall torde det vara tillräckligt att bestämmelsen finns för att polisen skall slippa mera slentrianmässiga framställningar.

Syftet med utredningens förslag att införa en bestämmelse om polisens handräckningsskyldighet är inte att skapa en ny form av formellt förvaltningsärende, utan endast att ge vissa regler för samarbetet mellan polisen och andra myndigheter som behöver polisens hjälp. Utredningen anser därför inte att det behöver införas möjlighet att överklaga ett beslut att inte lämna handräckning. Om polismyndighetens beslutanderätt har delegerats torde det i stället vara naturligt att begäran om handräckning omprövas av en överordnad befattningshavare. Ett beslut med anledning av en begäran om handräckning bör därför avfattas skriftligen. Avslag bör dessutom motiveras.

Polisens befogenhet att företa husrannsakan med anledning av beslut om handräckning

Härefter tar utredningen upp frågan om vilka befogenheter polisen har och bör ha med anledning av att en ansökan om handräckning har bifallits. Några generella regler finns för närvarande inte utöver bestämmelsen i 10 § första stycket 5 polislagen.

Då det gäller handräckning som syftar till frihetsberövanden eller andra inskränkningar i rörelsefriheten behöver polisen framför allt ha befogenhet att företa husrannsakan i syfte att söka efter den som handräckningsuppdraget gäller. Husrannsakan får enligt 28 kap. 2 § rättegångsbalken företas bl.a. för att söka efter den som skall hämtas till inställelse vid rätten. Regeln torde emellertid inte utan särskild föreskrift vara tillämplig i fråga om annat än straffprocessuella förfaranden (Gärde, Nya rättegångsbalken, s. 379). Sådana föreskrifter finns, såvitt nu är av intresse, endast i lagen om utlämning för brott och lagen om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.

Husrannsakan kan också företas med stöd av 20 § polislagen, om det behövs för att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas. Det synes emellertid vara oklart om uttrycket ''omhändertagande'' är avsett att träffa enbart sådana åtgärder som enligt utredningens mening bör rubriceras som omhändertaganden, dvs. frihetsberövanden, eller om uttrycket har en vidare innebörd.

Enligt förarbetena till 20 § polislagen är bestämmelsen avsedd att kunna tillämpas då polisen enligt speciallagstiftning har skyldighet att omhänderta någon. Som exempel på sådan lagstiftning nämns i propositionen lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård (numera lagen om psykiatrisk tvångsvård), utlänningslagen, lagen med vissa bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, 28 kap. 11 § brottsbalken och 21. kap 3 § föräldrabalken (prop. 1983/84:111 s. 126). Eftersom författningarna innehåller bestämmelser både om handräckningsåtgärder som kan betraktas som frihetsberövanden och om sådana som endast utgör andra inskränkningar i rörelsefriheten, ger dock denna uppräkning av bestämmelser ingen säker vägledning om vad som är avsett med uttrycket omhändertagande.

Det går således inte att dra några säkra slutsatser om vad som avsetts vara den exakta innebörden av 20 § polislagen. Polisen bör dock ha befogenhet att företa husrannsakan i samtliga fall av handräckning som syftar till frihetsberövanden eller andra inskränkningar i rörelsefriheten. Utredningen föreslår därför att det införs ett nytt andra stycke i 20 §, i vilket föreskrivs att en polisman på motsvarande

sätt som sägs i första stycket får bereda sig tillträde till en bostad eller något annat ställe för att söka efter en person som avses med ett beslut om handräckning.

Polisens befogenhet att bereda sökanden tillträde till lokaler m.m.

En särskild grupp handräckningsärenden avser ingripanden i syfte att bistå en myndighet som enligt särskild författning har rätt att exempelvis i kontroll- eller undersökningssyfte få tillträde till en lokal eller liknande (avsnitt 9.4.2). Det finns inga bestämmelser om polisens befogenhet att i dessa fall tvångsvis bereda en myndighet tillträde, trots att sådana åtgärder kräver lagstöd med hänsyn till regeringsformen. I propositionen till polislagen anfördes emellertid, med hänvisning till förarbetena till regeringsformen, att det från konstitutionell synpunkt sett skulle vara tillräckligt om lagstödet för dessa ingripanden kunde härledas tolkningsvis ur andra bestämmelser. De specialförfattningar som ålade polisen att lämna handräckning var formulerade så att det med tillräcklig tydlighet fick anses framgå i vilka fall polisen tvångsvis fick bereda den andra myndigheten tillträde, varför någon allmän bestämmelse i polislagen inte skulle behövas (prop. 1983/84:111 s. 124 och 128).

Enligt utredningens uppfattning är det emellertid mycket tveksamt om Europakonventionens och regeringsformens krav på lagstöd verkligen kan anses uppfyllt om polisens befogenhet att bereda sig tillträde till en lokal eller liknande endast framgår vid tolkningen av en bestämmelse om handräckning i en särskild författning, särskilt om man som utredningen menar att bestämmelsen inte skall anses vara riktad till polisen. Detta gäller i synnerhet som det är fråga om bestämmelser som många gånger är mycket vagt formulerade. Utredningen anser därför att det finns skäl att i polislagen införa en uttrycklig bestämmelse om polisens befogenhet att bereda en myndighet tillträde. En sådan bestämmelse skulle dessutom ligga i linje med principen om att regler för polisingripanden bör samlas i polislagen. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att en polisman, under förutsättning att polismyndigheten har beslutat att lämna handräckning, får bereda sökanden tillträde till bostad, hus, rum eller annat ställe om det behövs för att handräckningsuppdraget skall kunna fullgöras. Att polisen också får använda våld för att genomföra åtgärden framgår av 10 § första stycket 5 polislagen.

Andra befogenheter att ingripa efter beslut om handräckning

Härefter återstår frågan om vilka befogenheter polisen har med anledning av sådan handräckning som avses i avsnitt 9.4.4. Som utredningen tidigare har redogjort för är vissa av dessa handräckningsbestämmelser mycket allmänt hållna. Det gäller framför allt bestämmelserna i lagen om kontinentalsockeln, lagen om skydd mot flyghavre, växtskyddslagen, berberislagen, epizootilagen och lagen om bekämpande av salmonella hos djur. Eftersom det är osäkert vilka åtgärder polisen skulle kunna utföra med anledning av en ansökan om handräckning enligt någon av dessa författningar, framstår det som angeläget att bestämmelserna preciseras.

Handräckningsbestämmelsen i 72 § väglagen är något tydligare. Där sägs att polismyndigheten skall lämna en väghållningsmyndighet det biträde som behövs för att åtgärder som avses i 34, 40, 43, 45 eller 53 § väglagen skall kunna vidtas. I dessa bestämmelser föreskrivs bl.a. att väghållningsmyndigheten får verkställa förordnande om att enskild vägs anslutning till allmän väg skall spärras av eller ändras, att väghållningsmyndigheten får vidta de åtgärder som behövs om en byggnad har uppförts utan tillstånd inom ett vägområde och att länsstyrelsen får besluta att träd eller buskar intill ett vägområde skall avlägsnas genom väghållningsmyndighetens försorg. Det framgår dock inte på vilket sätt polismyndigheten skall biträda väghållningsmyndigheten med dessa åtgärder. Enligt utredningens uppfattning är det i vart fall inte rimligt att polisen rent faktiskt hjälper till med att riva hus eller fälla träd, men såvitt framgår av propositionen till polislagen tycks emellertid våldsbefogenheten i 10 § första stycket 5 polislagen vara avsedd bl.a. just för fall då träd måste fällas enligt 53 § väglagen (prop. 1983/84:111 s. 96). Det finns därför skäl att förtydliga även väglagens handräckningsbestämmelse så att det inte råder någon tvekan om vad det är polisen skall hjälpa till med. Detsamma gäller förordningen om elektriska starkströmsanläggningar och oljekrislagen.

Enligt lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och fartygssäkerhetslagen skall polisen vidta åtgärder för att förhindra att ett förbud mot ett fartygs resa överträds. Vilka faktiska åtgärder som avses framgår inte, men i allt fall torde polisen ha befogenhet att använda våld (10 § första stycket 5 polislagen). Detsamma gäller då polismyndigheten enligt sjöförklaringskungörelsen skall hindra fartyg från att avgå.

I djurskyddslagen föreskrivs att djur under vissa förhållanden skall omhändertas och, efter beslut av länsstyrelsen, försäljas eller avlivas genom polismyndighetens försorg. Sedan ett djur väl omhändertagits av polisen, om nödvändigt med våld enligt 10 § första stycket 4

polislagen, bör polisens befattning med djuret dock kunna upphöra. Den fortsatta vården, liksom försäljning och avlivning av djuret, bör polismyndigheten lämpligen överlåta på någon annan. Polismyndigheten torde dock ha ansvar för åtgärderna.

Avslutningsvis vill utredningen ifrågasätta om samtliga dessa mycket speciella handräckningsbestämmelser verkligen är nödvändiga. Att exempelvis låta sätta ett elledningsnät ur drift är knappast en typiskt polisiär uppgift. Detsamma gäller försäljning av sjuka eller skadade djur. Som utredningen tidigare har framhållit bör handräckning dessutom begränsas framför allt till åtgärder som kan komma att kräva våldsanvändning. Det finns därför i och för sig skäl att överväga om polisens resurser bör tas i anspråk för dessa och liknande åtgärder. Av tidsskäl har utredningen dock inte haft möjlighet att göra några sådana överväganden.

10 Dokumentation av polisingripanden

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i polislagen om skyldighet att föra protokoll över polisingripanden.

Bestämmelser om dokumentation av polisingripanden

Det finns inga generella bestämmelser om skyldighet att protokollera polisingripanden[1], däremot regler om dokumentation av vissa typer av ingripanden. Så t.ex. sägs det i 27 kap. 13 § rättegångsbalken att det skall föras protokoll över beslag. I protokollet skall anges ändamålet med beslaget och vad som förekommit. Beslagtagna föremål skall dessutom noga beskrivas. Även över husrannsakan skall enligt 28 kap. 9 § rättegångsbalken föras protokoll, i vilket ändamålet med förrättningen skall anges samt vad som förekommit. Bestämmelsen är enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken tillämplig även beträffande kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Enligt 20 § förundersökningskungörelsen skall dessutom i förundersökningsprotokoll antecknas bl.a. beslut och uppgifter rörande användande av tvångsmedel.

Det finns också regler om skyldigheten att dokumentera användning av vissa hjälpmedel vid våldsutövning. I 11 § förordningen om behandlingen av häktade och anhållna sägs att anteckning om användning av fängsel skall göras på transportsedel eller i protokoll. Av anteckningen skall bl.a. framgå fängslets art, tiden när fängslet anbringades och när det togs bort samt skälen till åtgärden. Anteckningen skall skrivas under av den som har beslutat om åtgärden. I 8 § kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten föreskrivs att den polisman som har använt skjutvapen skall lämna skriftlig rapport om händelsen. Har spikmatta använts skall det enligt 5 § kungörelsen (1967:419) med bestämmelser om användning av spikmatta i polistjänsten anmälas till länsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen.

[1] Reglerna i förvaltningslagen och 2 kap. 27 § polisförordningen gäller endast polismyndighetsbeslut i förvaltningsärenden och andra beslut som inte rör den operativa verksamheten.

I polislagen och LOB finns emellertid inga bestämmelser om dokumentation. Rikspolisstyrelsen har dock fastställt blanketter och utfärdat vissa regler för dokumentation av bl.a. omhändertaganden enligt polislagen och LOB. Detsamma gäller i fråga om beslut om bl.a. beslag, husrannsakan och kroppsvisitation.

Överväganden

Bestämmelser om skyldighet att dokumentera polisingripanden har av två skäl mycket stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. För det första får sådana bestämmelser till följd att en polisman, som står i begrepp att företa ett ingripande, måste ta ställning till vem som är ansvarig för ingripande och dessutom noga överväga vad för slags ingripandet det är fråga om samt om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda. Det andra skälet är att en korrekt dokumentation också gör det möjligt att i efterhand kontrollera polisens verksamhet. Vikten av fullständig och riktig dokumentation har vid ett flertal tillfällen också framhållits av JO i samband med att JO konstaterat att det inte varit möjligt att slå fast vem som fattat ett visst beslut eller vad som i övrigt hänt i olika hänseenden av betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt[2].

Betydelsen av en fullständig dokumentation har också påtalats av Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning vid en inspektion i Sverige 1991[3]. Efter ett antal stickprovskontroller fann kommittén anledning att anmärka på polisens bristfälliga dokumentation av frihetsberövanden och rekommenderade därför i sin rapport till den svenska regeringen att varje polisiärt frihetsberövande borde bli föremål för en enhetlig dokumentation. Dokumentationen borde enligt kommittén innehålla vissa obligatoriska uppgifter, bl.a. tidpunkten och grunden för frihetsberövandet, tidpunkten för frigivningen, tidpunkten för underrättelse om de rättigheter som tillkommer den frihetsberövade, tecken på skador och sjukdomar, tidpunkterna för måltider och förhör samt tidpunkterna för underrättelse till den frihetsberövades anhöriga och till hans advokat samt för eventuella besök av dessa personer.

[2] Se bl.a. JO 1991/92 s. 71, 1992/93 s. 99 f. samt JO:s beslut den 21 februari 1992, dnr 108-1990 och 1556-1990.

[3] Kommittén har upprättats med stöd av den Europeiska konventionen den 26 november 1987 till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1988:37). Kommittén besökte Sverige den 5 - 14 maj 1991 och inspekterade därvid bl.a. vissa polismyndigheter, häkten och kriminalvårdsanstalter.

Formuläret borde vidare undertecknas av den frihetsberövade eller, om det inte är möjligt, innehålla en förklaring till varför namnteckningen saknas. Kommittén ansåg slutligen att den frihetsberövades advokat borde ha tillgång till formuläret. Med anledning av kommitténs rekommendationer har Rikspolisstyrelsen tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att bl.a. lämna förslag på om de nuvarande protokollsformulären kan förbättras eller om ett nytt enhetligt formulär kan tas fram. Arbetsgruppen har inte föreslagit några ändringar såvitt avser omhändertagandebladen, men ansett att formuläret för straffprocessuella frihetsberövanden bör ändras på visst sätt.

Med hänsyn till den betydelse för rättssäkerheten som en fullständig dokumentation således har, anser utredningen att åtminstone principen om polisens skyldighet att dokumentera ingripanden bör framgå av lag. Utredningen föreslår därför att det i polislagen införs en allmän bestämmelse om dokumentationsskyldighet. Bestämmelsen bör omfatta alla former av frihetsberövanden och andra typer av inskränkningar i rörelsefriheten, husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och omhändertagande av egendom.

För att passa in på alla dessa olika slag av ingripanden måste en bestämmelse om dokumentation vara tämligen allmänt hållen. Enligt utredningens uppfattning är det tillräckligt att den innehåller föreskrifter om de grundläggande uppgifter som alltid bör lämnas, nämligen uppgift om *vem som har fattat beslut om ingripandet, grunden för beslutet och tiden när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet*, samt *vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet*. Närmare föreskrifter bör kunna meddelas av regeringen eller Rikspolisstyrelsen.

Anteckning om ingripande bör således innehålla uppgift om vilken typ av ingripande det är fråga om. Det är viktigt att polisen i det sammanhanget använder sig av vedertagna termer. JO har anmärkt på att det i samband med dokumentation av frihetsberövanden har använts sådana uttryck som att någon skall ''tas in'', ''föras in'' eller liknande juridiskt oprecisa formuleringar[4]. För att dokumentationen skall fylla sitt syfte måste naturligtvis sådana uttryck användas att det inte råder något som helst tvivel om vilken typ av ingripande som avses. Om en förman efter omprövning av ett ingripande gör en annan bedömning än den polisman som ursprungligen fattade beslutet, måste det också tydligt framgå att det är fråga om ett nytt beslut.

[4] JO:s beslut den 21 februari 1992, dnr 108-1990 och 1556-1990.

9 13-0645

Namn på den som har beslutat om åtgärden bör också framgå av protokollet. Det gäller även namnet på den som omprövar eller fastställer ett beslut fattat av annan.

Protokollet bör dessutom innehålla uppgift om grunden för ingripandet. Det är viktigt att framhålla att det är de faktiska omständigheterna som skall anges. De bör redovisas tillräckligt utförligt för att beslutet skall kunna kontrolleras i efterhand. Det bör t.ex. inte godtas att ett avlägsnande enligt nuvarande 13 § polislagen motiveras med att det ''var nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning''. För att dokumentationen skall fylla sin funktion måste protokollet innehålla uppgift om på vilket sätt den som har avlägsnats har stört ordningen. På motsvarande sätt kan det inte accepteras att ett omhändertagande enligt LOB bara motiveras med att den omhändertagne är ett ''urståndsfall''. I stället bör ett protokoll över ett omhändertagande enligt LOB innehålla uppgift om de sakförhållanden som har legat till grund för polismannens bedömning att den omhändertagne inte kan ta hand om sig själv.

Det kan inte krävas att protokoll skall upprättas genast, men det bör ske så snart som möjligt. Protokoll behöver inte heller alltid sättas upp särskilt, utan dokumentationsskyldigheten kan fullgöras på enklast möjliga sätt. Exempelvis kan skyddvisitation lämpligen antecknas på den handling där omhändertagande eller avlägsnande redovisas.

Som framgår av ett flertal JO-beslut förekommer det att protokoll över ett ingripande över huvud taget inte upprättas, trots bestämmelser om dokumentationsskyldighet. En ny bestämmelse om dokumentation bör därför reglera också vem som skall bära ansvaret för att dokumentationsskyldigheten fullgörs. Den som har fattat ett beslut om ingripande bör vara ansvarig för att beslutet protokolleras och att grunden och tiden för beslutet framgår av protokollet. Ansvaret för att uppgifter lämnas om vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet och vad som i övrigt har förekommit, bör emellertid åvila den som är att anse som förman vid ingripandet. Det innebär bl.a. att en polischef som på polismyndighetens vägnar fattar beslut om husrannsakan har ansvaret för att beslutet protokolleras, medan det är den av de ingripande polismännen som är att anse som förman som har att se till att det upprättas protokoll över vad som förekommer då beslutet verkställs. Den som är ansvarig för att protokoll upprättas svarar för dess innehåll oavsett om han eller någon annan har upprättat det. Det kan emellertid vara lämpligt att den ansvarige själv signerar protokollet. I vilken utsträckning detta bör ske får regleras i tillämpningsföreskrifter.

Som utredningen har nämnt ovan bör ett protokoll över ett ingripande bl.a. innehålla uppgift om vad som har förekommit vid ingripandet. Det bör således framgå om våld i någon form har använts. Utredningen har övervägt om våldsanvändning bör dokumenteras även då det inte har samband med något ingripande, t.ex. om våld används för att avvärja en straffbelagd handling. Av praktiska skäl kan det emellertid inte krävas att alla former av våld dokumenteras. Däremot anser utredningen att protokoll alltid bör föras över användning av fängsel, skjutvapen, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel. Ett sådant protokoll bör innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Den polisman som har beslutat om våldsanvändningen bör ansvara för att protokollet upprättas.

11 Övriga överväganden

Kostnadskonsekvenser

Enligt regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (dir. 1980:20) skall alla förslag som kommittéerna lägger fram kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Om kostnadskrävande förslag läggs fram måste det samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av t.ex. rationaliseringar inom utredningsområdet.

Ett av utredningens förslag innebär att polisens befogenhet att tillfälligt omhänderta den som stör den allmänna ordningen eller gör sig skyldig till brott ersätts av en utökad befogenhet att företa frihetsberövanden i straffprocessuell ordning. Förslaget är inte avsett att leda till färre polisingripanden än för närvarande, men medför sannolikt att antalet avlägsnanden ökar medan antalet frihetsberövanden minskar. Med utredningens förslag kommer således färre personer att tas i förvar i arrest, vilket leder till minskade kostnader. Den omständigheten att det polisiära omhändertagandet ersätts med gripande, anhållande och häktning leder å andra sidan till vissa ökade kostnader för bl.a. lagföring. Utredningen anser att det för närvarande inte går att förutse om kostnaderna sammanlagt kommer att öka eller minska.

Utredningen har även föreslagit vissa regler om polisens handräckning. Förslaget medför viss ökad administration, men är samtidigt avsett att leda till att antalet handräckningar i viss utsträckning minskas. Utredningen anser därför att förslaget i denna del inte kommer att leda till ökade kostnader.

Enligt utredningens förslag skall alla polisingripanden dokumenteras, vilket naturligtvis leder till vissa kostnadsökningar. Hur stora dessa blir kan emellertid inte förutses. Till stor del beror kostnaderna på hur nya blanketter utformas och i vilken utsträckning ADB används.

Följdändringar

De ändringar som utredningen har föreslagit i polislagen bör föranleda vissa följdändringar i bl.a. lagen om felparkeringsavgift. I lagen anges att det av polislagen framgår att en polisman under vissa omständigheter får låta bli att meddela en parkeringsanmärkning. Denna hänvisning till polislagen bör ändras eftersom utredningen har föreslagit att reglerna om polismans rapportskyldighet och principerna för rapporteftergift flyttas över till rättegångsbalken. Bestämmelsen i polisförordningen om när polisman får underlåta att meddela parkeringsanmärkning finns det däremot inte skäl att ändra.

Som utredningen har framhållit i avsnitt 6.10 kan det finnas skäl att av konventionshänsyn göra vissa ändringar i järnvägssäkerhetslagen och lagen om disciplinförseelser av krigsmän. Utredningen har emellertid inte lagt fram något förslag till sådana ändringar.

I avsnitt 6.10 har utredningen även tagit upp lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen). Eftersom frågan om konventionsenligheten av skyddslagen fordrar särskilda överväganden med hänsyn till dess syfte, har utredningen inte gått närmare in på frågan och således inte heller föreslagit några ändringar. Det bör dock påpekas att skyddslagens hänvisning till polislagen bör ändras av redaktionella skäl. Samtidigt torde det vara nödvändigt att ta ställning till huruvida de som omhändertas med stöd av skyddslagen skall kunna tas i förvar i arrest eller ej.

Brottsbalken, sekretesslagen, utlänningslagen och kreditupplysningslagen innehåller hänvisningar till vissa bestämmelser i polislagen och bör därför ändras i redaktionellt hänseende.

12 Specialmotivering

12.1 Förslag till lag om ändring i polislagen

6 §

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisnämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer.

I en polisnämnd skall ingå polischefen och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också chef för arbetsenhet inom nämndens område skall ingå. För de ledamöter som utses av polisstyrelsen skall lika många suppleanter utses.

I fråga om de ledamöter och suppleanter som utses av polisstyrelsen tillämpas 5 § tredje stycket första och andra meningarna.

Paragrafen motsvarar tidigare 5 a §.

7 §

Länsstyrelsen är länets högsta polisorgan. Den ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet.

Det ankommer på länsstyrelsen att bestämma i vilken utsträckning polispersonal skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt samt att för viss begränsad tid eller för särskilda fall i övrigt bestämma om sådan verksamhet. För att främja en effektiv verksamhet eller annars vid behov får länsstyrelsen bestämma även om annan polisverksamhet inom länet. Vad som har sagts nu gäller dock inte i den mån annat har beslutats av regeringen.

Länsstyrelsen får besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat inom länet eller till ett annat län samt begära förstärkning från ett annat län. Den får också helt eller delvis ta över ledningen av polispersonalen i länet, när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning inom länet annars är särskilt framträdande. Regeringen kan föreskriva att länsstyrelsen också i andra fall skall leda polisverksamhet. När länsstyrelsen leder polisverksamhet, skall vad som i lag eller annan författning

föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även länsstyrelsen.

Paragrafen motsvarar tidigare 6 §.

8 §

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Regeringen kan uppdra åt rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen kan också uppdra åt rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet. När rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även rikspolisstyrelsen.

Paragrafen motsvarar tidigare 7 §.

9 §

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning *handla* på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Paragrafen motsvarar tidigare 8 §. Ändringen är motiverad av att behovs- och proportionalitetsprinciperna skall beaktas vid alla typer av polisiära åtgärder, inte bara vid sådana som kan betraktas som ingripanden i den mening som avses i 10 §.

Av förarbetena till polislagen framgår att andra stycket i förevarande paragraf är avsett att utgöra ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att fullgöra sina uppgifter, så länge det inte är fråga om åtgärder som begränsar en grundlagsskyddad rättighet eller som står i strid mot någon specialreglering (prop. 1983/84:111 s. 78). Oavsett syftet anser utredningen att paragrafen inte är formulerad på ett sådant sätt att den kan anses ge befogenhet att företa någon tjänsteåtgärd. Det är inte heller nödvändigt att polisen har lagstöd för sådana tjänsteåtgärder som inte

inskränker de mänskliga fri- och rättigheter som skyddas i Europakonventionen. Å andra sidan är förevarande paragraf otillräcklig som stöd för sådana ingripanden, även om de inte skulle inskränka de grundlagsskyddade rättigheterna. En polisman skulle med stöd av denna bestämmelse t.ex. inte kunna omhänderta bilnycklarna från en misstänkt rattfyllerist eftersom en sådan åtgärd enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen fordrar författningsstöd. Detta gäller trots att äganderätten inte skyddas av regeringsformen. Utredningen ifrågasätter därför om inte andra stycket i paragrafen borde kunna upphävas.

10 §

En polisman har under de förutsättningar som anges i denna lag eller annan författning befogenhet att ingripa genom att

1. med tillsägelser, tecken, signaler eller andra åtgärder meddela någon en befallning att fullgöra en skyldighet eller iaktta ett förbud,

2. avlägsna någon eller på annat sätt inskränka någons rörelsefrihet på ett sätt som inte innefattar frihetsberövande,

3. gripa, omhänderta eller på annat sätt beröva någon friheten,

4. företa husrannsakan och liknande åtgärder,

5. företa kroppsvisitation eller kroppsbesiktning,

6. stoppa fordon eller annat transportmedel eller

7. beslagta eller på annat sätt omhänderta föremål eller förfoga över dem.

I paragrafen, som motiveras närmare i avsnitt 6.1.1, anges vilka olika typer av ingripanden en polisman får företa. Ett ingripande är enligt utredningens definition i avsnitt 4.1 en åtgärd som syftar till ett konkret resultat och som riktas mot en eller flera bestämda personer eller en bestämd grupp av personer och dessutom medför synbara eller kännbara verkningar. För att en åtgärd skall kunna betraktas som ett ingripande skall den dessutom på något sätt kunna förenas med tvång. Uppräkningen av de olika ingripanden som polisen får företa är avsedd att vara uttömmande. För att en polisman skall ha befogenhet att företa ett sådant ingripande som avses i förevarande paragraf måste han av konventionshänsyn ha stöd i någon annan bestämmelse i lag eller annan författning eftersom alla ingripanden inskränker de mänskliga fri- och rättigheterna. Ett ingripande kan således inte grundas på enbart 10 §.

I punkt 1 ges en definition av begreppet befallning. Den vanligaste formen av befallning är tillsägelser. En polisman kan exempelvis säga till den som stör ordningen på en plats att lämna platsen. Det är också

fråga om en befallning när polisen säger till den som försöker tränga sig in på avspärrat område att han skall hålla sig utanför avspärrningen. Befallningar kan också ges som tecken eller signaler, exempelvis då en polisman gör stopptecken åt en bilförare.

I punkt 2 sägs att en polisman får avlägsna någon eller på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet på ett sätt som inte innefattar frihetsberövande medan det i punkt 3 talas om sådana ingripanden som utgör frihetsberövanden. Tanken med punkt 2 och 3 är att skilja sådana åtgärder som enligt Europakonventionen utgör frihetsberövanden från andra former av inskränkningar i rörelsefriheten. Frågan om gränsdragningen mellan dessa båda typer av ingripanden har utredningen diskuterat i avsnitt 6.1.2. I avsnitt 6.3.2 finns ytterligare synpunkter såvitt avser ingripanden mot barn och unga.

Avlägsnande respektive gripande och omhändertagande är endast exempel på sådana ingripanden som avses i punkt 2 och 3. Innebörden av begreppet avlägsnande har utredningen redogjort för i avsnitt 6.2.2, medan frågan om vilka ingripanden som kan anses innefatta frihetsberövanden har tagits upp närmare i avsnitt 6.6. I det avsnittet har utredningen granskat bestämmelserna om polisens befogenheter att företa sådana ingripanden som innefattar inskränkningar i rörelsefriheten. Syftet med detta har varit att försöka ta reda på vilka bestämmelser som är avsedda att ge polisen befogenhet att ta en person i förvar, dvs. att ge stöd för frihetsberövanden i Europakonventionens mening. Utredningen har funnit att bl.a. omhändertaganden enligt polislagen eller LOB utgör frihetsberövanden eftersom en omhändertagen får tas i förvar. Motsatsen gäller för medtagande eller hämtning till förhör, eftersom den som skall förhöras inte får tas i förvar.

Att stoppande av fordon tas upp som en särskild form av ingripande i punkt 6 är inte avsett att innefatta någon nyhet. Avsikten är endast att skapa ett enhetligt begrepp för polisingripanden som innefattar att ett fordon stoppas, med eller utan användning av våld. Om en polisman hejdar ett fordon utan att det kan betraktas som ett ingripande omfattas åtgärden inte av förevarande bestämmelse. Så kan t.ex. vara fallet om en polisman hejdar ett fordon för att inhämta någon upplysning från föraren, eftersom föraren utan risk för att bli utsatt för ett tvångsingripande kan vägra att ställa sig till förfogande.

11 §

En polisman får meddela någon en befallning, om polismannen har befogenhet att beröva honom friheten, avlägsna honom eller på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet.

En polisman skall om situationen medger det och det inte står klart att en befallning utgör en otillräcklig åtgärd, innan han inskränker någons rörelsefrihet, meddela en sådan befallning som avses i första stycket.

Paragrafen reglerar när en polisman får meddela en sådan befallning som avses i 10 § 1. De närmare skälen för bestämmelsen framgår av avsnitt 7. Paragrafen reglerar inte polisens befogenhet att meddela upplysningar som inte på något sätt kan förenas med tvång och som därför inte kan betraktas som ingripanden. Utanför paragrafens tillämpningsområde faller också sådana anvisningar som en polisman meddelar för att kunna genomföra en redan beslutad tvångsåtgärd. Det kan t.ex. vara fråga om anvisningar till en person som polisen har beslutat att kroppsvisitera. Detsamma gäller anvisningar som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet bland dem som är frihetsberövade eller av annat skäl befinner sig på en polisstation.

Av andra stycket följer att en polisman också i princip är skyldig att meddela en befallning innan han ingriper på något annat sätt. Avsikten med en sådan befallning är att polismannen skall göra det möjligt för den som ingripandet avser att frivilligt rätta sitt beteende och därigenom undvika att bli utsatt för ett ingripande med tvång. Skyldighet att meddela en befallning föreligger dock endast om situationen medger det, dvs. om det finns tid att vänta med tvångsingripandet. Många gånger är det så bråttom att det inte kan begäras att polismannen meddelar en befallning innan han ingriper. I sådana fall då polismannen avser att t.ex. gripa någon finns det oftast inte heller anledning att först meddela en befallning.

12 §

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. han *angrips eller* möts med våld eller hot om våld,
2. någon som med laga stöd *skall* berövas friheten försöker undkomma eller polismannen *annars* möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. *någon som är berövad friheten försöker rymma och polismannen skall förhindra rymningen,*

4. någon som är berövad friheten gör motstånd då polismannen skall hålla honom till ordningen eller om polismannen annars möts av motstånd i ett sådant fall,

5. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

6. polismannen med laga stöd skall avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet,

7. polismannen med laga stöd skall verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,

8. polismannen med laga stöd skall stoppa ett fordon eller annat transportmedel,

9. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller

10. åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket *6, 7 och 9* får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.

Till punkt 1 har förts en bestämmelse som innebär att en polisman får använda våld även då han angrips med våld eller hot om våld under tjänsteutövning. Tidigare har polismän i sådana situationer varit hänvisade till att åberopa reglerna om nödvärn i brottsbalken. De närmare skälen för ändringen framgår av avsnitt 9.1.2 i den allmänna motiveringen.

I punkt 2 regleras polismans befogenhet att använda våld då någon med laga stöd skall berövas friheten. Ett frihetsberövande kan t.ex. bestå i att en polisman *omhändertar* en person enligt polislagen eller *griper* någon med stöd av rättegångsbalken. Den som är anhållen eller häktad i sin frånvaro skall också berövas friheten. Det sker genom att en polisman *verkställer beslutet om häktning eller anhållande*. Man kan däremot inte tala om ett polisingripande som innebär att någon häktas eller anhålls. I punkten två har därför orden ''någon som skall häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten'' bytts ut mot ''någon som med laga stöd skall berövas friheten''.

Punkt 3 och 4 har införts för att ge polisen uttryckligt stöd för att använda våld i situationer då tidigare endast reglerna om nödhand-

lingar har varit tillämpliga. De närmare skälen framgår av avsnitt 9.1.3 och 9.1.4.

Punkt 5 motsvarar tidigare punkt 3.

Punkt 6 och 7 motsvarar punkt 4 i tidigare lydelse. Avsikten med ändringen har varit att skilja sådana ingripanden som innefattar inskränkningar i rörelsefriheten från övriga uppräknade ingripanden. I punkt 6 har uttrycket avvisa tagits bort eftersom det enligt utredningens uppfattning är ett uttryck för befallningsrätten (se avsnitt 7 i den allmänna motiveringen). Punkt 6 är dessutom kompletterad för att det skall framgå att den inte bara omfattar avlägsnanden utan alla sådana ingripanden som innefattar inskränkningar i rörelsefriheten.

I punkt 8 har tagits in en bestämmelse om att en polisman får använda våld då han med laga stöd skall stoppa ett fordon eller något annat transportmedel. Hur mycket våld som får användas och vilka tekniska hjälpmedel som får tas i anspråk måste, liksom i andra fall, avgöras med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

Punkt 9 och 10 motsvarar tidigare punkt 5 och 6.

Sista stycket i paragrafen har tagits bort med hänsyn till att reglerna om nödhandlingar över huvud taget inte bör läggas till grund för några polisiära befogenheter. Detta innebär inte att polismän skulle vara undantagna från att åberopa nödreglerna, utan är endast ett utflöde av principen att polismän inte skall behöva åberopa straffrihetsgrunder för att rättfärdiga åtgärder i tjänsten som de som regel är skyldiga att utföra.

13 §

En polisman får belägga den som är berövad friheten med fängsel

1. under transport och annars under vistelse utom förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, samt

2. i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den frihetsberövade, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den frihetsberövades eller annans säkerhet till liv eller hälsa.

Vad som sägs i första stycket gäller också i tillämpliga delar då en polisman avlägsnar någon eller på annat sätt inskränker hans rörelsefrihet.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Rikspolisstyrelsen, utfärdar närmare föreskrifter om användning av skjutvapen och tårgas samt av tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel.

Skälen för att paragrafen har införts framgår av avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen. Första stycket motsvarar 15 § lagen (1976:372) om behandling av häktade och anhållna m.fl.

Med fängsel menas i princip ett tekniskt hjälpmedel som binder samman händer eller fötter. Begreppet fängsel har emellertid inte definierats i paragrafen eftersom utvecklingen på det tekniska området sannolikt skulle medföra att en sådan definition ganska snabbt skulle bli föråldrad.

Paragrafen innebär både en inskränkning och en utvidgning i förhållande till vad som gäller enligt 12 §. Enligt 12 § 4 får en polisman som möts av motstånd använda det våld som behövs för att hålla en frihetsberövad person till ordningen. Fängsel får dock enligt förevarande paragraf inte användas annat än om den frihetsberövade uppträder våldsamt. Å andra sidan ger paragrafen befogenhet för en polisman att använda fängsel under transport av en frihetsberövad om det finns en dokumenterad risk för att han kommer att fly, medan annat våld enligt 12 § 3 inte får användas förrän det behövs för att hindra ett flyktförsök.

Fängsel får enligt andra stycket användas också då en polisman ingriper genom att avlägsna någon eller på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet. Polisen kan med stöd av första stycket 1 använda fängsel för att förebygga risken för att den som exempelvis skall hämtas till en förhandling flyr under transporten till domstolen. Om en person stör ordningen och därför skall avlägsnas från platsen kan polisen belägga honom med fängsel i avvaktan på att han transporteras från platsen, om det behövs för att betvinga våldsamt uppträdande.

Även om det inte uttryckligen framgår av paragrafen följer det av 8 § att behovs- och proportionalitetsprinciperna skall beaktas vid bedömningen av huruvida fängsel får användas.

I paragrafens tredje stycke hänvisas till de särskilda föreskrifter som skall finnas beträffande användningen av andra, särskilt farliga hjälpmedel för våldsanvändning. Inte heller dessa hjälpmedel har, med hänsyn till den tekniska utvecklingen, definierats i lagtexten.

14 §

I denna lag förstås med avlägsnande en sådan inskränkning i rörelsefriheten som innefattar att en polisman för någon bort från en plats till hans bostad, till en polisstation eller till någon annan plats.

Avlägsnande är enligt utredningens uppfattning ett ingripande som utgör en inskränkning i rörelsefriheten utan att det innefattar ett

frihetsberövande. I avsnitt 6.1.2 och 6.2.2 i den allmänna motiveringen har utredningen redogjort närmare för sin syn på begreppet avlägsnande. Med hänsyn till den nya innebörden av begreppet och de nya bestämmelserna i 15 - 18 §§, har begreppet avlägsnande definierats i lagtexten.

Som exempel på vart den som kan avlägsnas kan föras nämns särskilt i lagtexten den avlägsnades bostad eller en polisstation. Som framgår av lagtexten kan också andra platser komma i fråga.

Paragrafen innehåller inte någon begränsning av hur långt en person får föras inom ramen för ett avlägsnande. Är det fråga om en långvarig transport kan ett ingripande av denna karaktär i undantagsfall bli att betrakta som ett frihetsberövande. Detsamma gäller om en person förs till en avlägsen plats. Som framgår av den allmänna motiveringen är det emellertid ofta svårt att i förväg ange när ett avlägsnande övergår till ett frihetsberövande. Det är en fråga som i det enskilda fallet får avgöras med hänsyn till omständigheterna. Det är därför inte heller lämpligt att bestämma generellt hur långt en person skall kunna avlägsnas.

I vissa situationer kan polisen ibland vara tvungen att transportera en person mycket långa sträckor. Det gäller framför allt i glesbygder där det är långt till närmaste polisstation. Vid bedömningen av om ett sådant ingripande utgör ett frihetsberövande eller någon annan inskränkning i rörelsefriheten måste man, liksom i alla andra fall, ta hänsyn till samtliga omständigheter i det särskilda fallet. Även den omständigheten att polisen kan ha hjälpt till med transporten tillbaka kan därför få betydelse för bedömningen.

15 §

Anträffas någon, som kan antas vara under arton år, under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, *får en polisman avlägsna honom från platsen i syfte att skyndsamt överlämna honom* till *hans* föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

Paragrafen motsvarar tidigare 12 §.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 6.3.2 bör paragrafen av konventionshänsyn inte ge stöd för att ta ett barn i förvar i arrest eller på annat sätt beröva barnet friheten. Eftersom begreppet omhändertagande enligt utredningens uppfattning bör reserveras för sådana ingripanden som innefattar frihetsberövanden har uttrycket ''tas om hand'' bytts ut mot uttrycket ''avlägsna''.

16 §

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd gärning skall kunna avvärjas.

En polisman får också avlägsna den som försöker tränga in på ett område eller i ett utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av denna lag eller annan författning. Detsamma gäller den som vägrar lämna ett sådant område.

Paragrafens första stycke motsvarar tidigare 13 § första stycket. Ändringen innebär att paragrafen inte längre reglerar polismans befogenhet att avvisa den som stör ordningen. Denna befogenhet regleras i stället i 11 § som handlar om polismans befallningsrätt.

Tidigare 13 § andra stycket om tillfälliga omhändertaganden har tagits bort. Skälen för detta redovisas i avsnitt 6.2.1 i den allmänna motiveringen.

I andra stycket har införts en bestämmelse om polismans befogenhet att avlägsna den som försöker tränga in på avspärrat område eller vägrar lämna ett sådant område. Bestämmelsen, som har motiverats i avsnitt 8.7.1, är tillämplig även om den som försöker passera en avspärrning inte kan anses störa ordningen. Frågan om det kan anses försvarligt att avlägsna den som försöker tränga in på avspärrat område, får avgöras med hänsyn till syftet med avspärrningen.

Bestämmelser om polisens befogenhet att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till visst område eller utrymme finns bl.a. i 29 och 30 §§ polislagen samt i 27 kap. 15 § rättegångsbalken (se även avsnitt 4.3.10).

17 §

Har polismyndigheten med stöd av 10 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster eller 19 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) beslutat inställa eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får deltagare, åskådare och andra avlägsnas, om det behövs för att syftet med beslutet skall uppnås.

Utredningen har i avsnitt 8.6 redogjort för skälen till att paragrafen har införts. 10 § lagen om allmänna sammankomster och 19 § allmänna ordningsstadgan motsvaras av 22 - 24 §§ i förslaget till ordningslag (prop. 1992/93:210).

Bestämmelsen är avsedd att tillämpas endast i anslutning till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Om polismyndigheten har beslutat upplösa exempelvis en konsert som utgör en allmän sammankomst kan polisen med stöd av 17 § avlägsna åskådarna vid konserten. De som befinner sig utanför konsertlokalen kan emellertid inte avlägsnas annat än med stöd av de vanliga reglerna, dvs. endast om de stör den allmänna ordningen.

Är det i stället fråga om en konsert som hålls utomhus eller om en demonstration, är det inte givet vilka som kan avlägsnas med stöd av 17 §. Frågan får avgöras med hänsyn till syftet med beslutet, varvid behovs- och proportionalitetsprinciperna också måste beaktas. Syftet med att inställa eller upplösa en tillställning eller sammankomst torde oftast vara att återställa ordningen och skydda de närvarande. I vart fall kan man utgå från att syftet framgår av polismyndighetens beslut.

I 22 § i förslaget till ordningslag sägs att polismyndigheten får inställa eller upplösa en sammankomst eller tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan om tillstånd. Om grunden för ett beslut att upplösa exempelvis en demonstration är att polismyndigheten tidigare har avslagit en ansökan om tillstånd, torde beslutet, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, i sig inte motivera några tvångsåtgärder från polisens sida förrän den situation har uppstått som föranledde avslagsbeslutet. Det är härvid att märka att en allmän sammankomst för vilken tillstånd har vägrats kan upplösas redan ”om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten” (10 § förslaget till ordningslag) medan en sammankomst för vilken tillstånd inte har sökts kan upplösas först ”om det uppkommer *svårare* oordning” eller ”om sammankomsten medför *avsevärd* fara” (23 § förslaget till ordninglag).

18 §

Om en folksamling genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om bestämmelserna i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster eller allmänna ordningsstadgan (1956:617) är tilllämpliga.

En åtgärd som avses i första stycket får endast om det är fara i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

Utöver vad som framgår av avsnitt 8.5.1 i den allmänna motiveringen bör det framhållas att paragrafen, till skillnad från 16 § första stycket, inte innehåller något krav på att den som avlägsnas skall ha bidragit till ordningsstörningen. Däremot fordras det att den som avlägsnas kan betraktas som deltagare i folksamlingen (frågan om vad som menas med begreppet ''deltagare i folksamling'' tas upp i avsnitt 8.5.2). För att paragrafen skall vara tillämplig fordras dessutom att folksamlingen antingen stör den allmänna ordningen eller att den utgör en omedelbar fara för ordningen.

Som framgår av avsnitt 8.7.2 har utredningen inte ansett att det finns skäl att införa en speciell bestämmelse om sådana åtgärder som brukar kallas ''anvisande av väg''. Ett ''anvisande av väg'', som i praktiken innebär att en person med tvång förs från en plats till någon annan plats, bör betraktas som ett avlägsnande. En sådan åtgärd kan således vidtas under de förutsättningar som anges i förevarande paragraf eller i 16 §. Om det inte finns någon omedelbar fara för ordningsstörning men väl en risk för allvarlig ordningsstörning kan polisen, i stället för att ''anvisa väg'', med stöd av 30 § spärra av olika vägar och platser i syfte att förhindra ordningsstörningar. Skulle förhållandena vara sådana att det inte ens finns risk för allvarligare ordningsstörningar kan polisen naturligtvis ändå behöva vidta åtgärder i allmänt förebyggande syfte. I sådana situationer torde polisen emellertid som regel inte ha behov av kunna ingripa med tvång. I vart fall har utredningen ansett att ingripanden som inskränker den personliga rörelsefriheten inte bör få förekomma förrän faran för ordningsstörning är så konkret att det åtminstone kan sägas föreligga en risk för ordningsstörning.

19 §

Den som har avlägsnats får förhöras i omedelbar anslutning till ingripandet.

Skälen för paragrafen har tagits upp i avsnitt 6.9 i den allmänna motiveringen. Det bör poängteras att den som skall förhöras inte kan hållas kvar med tvång i avvaktan på att förhöret kommer till stånd.

20 §

En polisman får stoppa ett fordon eller annat transportmedel

1. om det finns anledning att anta att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott,

2. om det av annan anledning än som sägs i 1 behövs för att med laga stöd ingripa mot någon som färdas i fordonet, genom att

beröva honom friheten, på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet eller underkasta honom kroppsvisitation eller kroppsbesiktning,

3. om det behövs för att med laga stöd genomföra husrannsakan i fordonet eller

4. om det behövs för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet.

I paragrafen har tagits in en ny bestämmelse om polismans befogenhet att stoppa fordon och andra transportmedel. Utredningens avsikt med bestämmelsen är att klargöra vad som gäller i detta hänseende och att i en och samma paragraf samla förutsättningarna för de olika ingripanden som syftar till att få stopp på ett fordon eller något annat transportmedel. Även om sådana ingripanden framför allt brukar avse bilar är bestämmelsen tillämplig också ifråga om andra transportmedel, dvs. även sådana som inte utgör fordon i vägtrafikkungörelsens mening.

Punkt 1 ger polisen befogenhet att stoppa ett fordon om förutsättningarna för att inleda förundersökning är uppfyllda. Avsikten är således att en polisman skall kunna stanna ett fordon för att vidta sådana åtgärder som avses i 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken, exempelvis att hålla ett kort förhör med dem som färdas i bilen.

Punkt 2 omfattar vissa andra, preciserade ingripanden mot dem som färdas i bilen. Det är bl.a. fråga om sådana ingripanden som innefattar frihetsberövande och andra former av inskränkningar i rörelsefriheten. Bestämmelsen ger således befogenhet för polisen att stoppa ett fordon i syfte att ta med en person till förhör enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken.

Punkt 3 ger befogenhet att stoppa fordon för att genomföra husrannsakan med stöd av rättegångsbalkens eller polislagens regler.

Punkt 4 handlar om polisens befogenhet att stoppa fordon i bl.a. trafikreglerande syfte. Det bör framhållas att det endast är i dessa situationer det enligt vägtrafikkungörelsen och terrängtrafikkungörelsen är kriminaliserat att inte stanna på polismans tecken.

Bestämmelsen om polisens befogenhet att stoppa fordon ger inte stöd för att ingripa med våld mot den som inte frivilligt stannar på polismans tecken. Befogenheten att sätta upp hinder, använda spikmatta eller på annat sätt ingripa med våld följer i stället av 12 § första stycket 8. 20 § ger således i sig bara befogenhet för polisen att göra stopptecken eller på annat sätt göra klart för en fordonsförare att han skall stanna.

Även om en polisman enligt förevarande paragraf inte har befogenhet att med tvång förmå en bilförare att stanna finns det inget som

hindrar att han ändå hejdar fordonet för att ta kontakt med föraren. Sådana åtgärder behöver nämligen inte alltid betraktas som ingripanden och omfattas därför inte av paragrafen. Det är emellertid viktigt att polismannen agerar på ett sådant sätt att det står klart för bilföraren att han utan risk för att bli utsatt för ett tvångsingripande kan låta bli att stanna. Om polisen i en sådan situation exempelvis använder utryckningssignaler torde bilföraren uppfatta det som att han är skyldig att stanna. Omständigheterna i det enskilda fallet måste bli avgörande för hur polisen skall handla för att bilföraren inte skall missuppfatta situationen.

21 §

Har polismyndighet enligt en särskild föreskrift befogenhet att besluta att någon skall omhändertas, får en polisman omhänderta denne i avvaktan på polismyndighetens beslut, om polismannen finner

1. att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och

2. att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara.

Den som har omhändertagits skall underrättas om anledningen till omhändertagandet och förhöras så snart som möjligt.

Den polisman som har verkställt omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet ej redan upphört skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå.

Innebär förmannens beslut att den omhändertagne skall hållas kvar skall förmannen skyndsamt underrätta polismyndigheten om omhändertagandet och skälet till detta. Polismyndigheten skall snarast möjligt meddela beslut enligt vad som är föreskrivet om detta.

Sådana föreskrifter som avses i första stycket finns i utlänningslagen (1989:529), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1959:524) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge samt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av vård eller behandling.

Paragrafens första stycke motsvarar 11 §, medan andra, tredje och fjärde styckena motsvarar 15 § och 16 § första stycket.

Fjärde stycket innehåller en uppräkning av de författningar enligt vilka polismyndigheten får fatta beslut om omhändertagande. Det bör noteras att 21 kap. 10 § föräldrabalken och 20 § lagen (1989:14) om

erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn, inte finns med i uppräkningen.

22 §

Om en polisman har särskild anledning anta att en okänd person är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten, får polismannen begära att han lämnar uppgift om sin identitet. Den okände är skyldig att lämna den begärda uppgiften sedan han har upplysts om skälen för polismannens begäran.

Om den okände vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller det finns anledning anta att hans uppgift om denna är oriktig, får han omhändertas för identifiering.

Den omhändertagne skall underrättas om anledningen till omhändertagandet så snart som möjligt. Den polisman som har verkställt omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet ej redan upphört skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå.

Åtgärder för att fastställa den omhändertagnes identitet skall skyndsamt vidtas. Den omhändertagne skall omedelbart friges så snart han har identifierats. Han får dock inte hållas kvar under längre tid än sex timmar eller, om det är av synnerlig vikt att han identifieras, tolv timmar.

Paragrafens första och andra stycke motsvarar tidigare 14 §, tredje stycket motsvarar tidigare 15 § första stycket och fjärde stycket motsvarar tidigare 16 § tredje stycket.

I första stycket har tagits in en bestämmelse om att okända personer i vissa situationer är skyldiga att identifiera sig på begäran av en polisman. Bestämmelsen är föranledd av konventionshänsyn och de närmare skälen framgår av avsnitt 6.4. En förutsättning för den enskildes skyldighet att identifiera sig är att polismannen upplyser om skälen för sin begäran. Detta gäller i vart fall om den okände ifrågasätter polismannens rätt att förhöra honom om identiteten. Ändringarna i paragrafen innebär annars inte att förutsättningarna för polisiering har ändrats i förhållande till vad som har gällt enligt den tidigare 14 §.

23 §

Vid omhändertagande enligt *21 § eller 22 §* skall tillses att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödig uppmärksamhet. Den som har omhändertagits får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med

åtgärden, *ordning* eller säkerhet. *Han får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.*

I paragrafen, som motsvarar tidigare 17 §, har införts en uttrycklig bestämmelse om att den som har omhändertagits enligt 21 § eller 22 § också får tas i förvar i arrest. Skälen för bestämmelsen framgår av avsnitt 6.6.3.

Till skillnad från häktade och anhållna, som enligt rättegångsbalken *skall* tas i förvar, tas de som omhändertas med stöd av polislagens regler i praktiken ofta inte alls i förvar. Det är inte heller utredningens mening att förvarstagande skall behöva förekomma oftare i framtiden. Utredningen har markerat detta genom att formulera regeln om förvarstagande som en befogenhet för polisen, inte som ett obligatorium.

Som en följd av att särskilda regler för förvarstagande har införts har även de allmänna reglerna om behandlingen av omhändertagna ändrats något. Ändringen innebär i huvudsak att det inte är ordningen på förvaringsplatsen som skall vara avgörande för behandlingen av en omhändertagen, utan ordningen i mera allmänt avseende.

24 §

Angående omhändertagande av berusade personer finns bestämmelser i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Paragrafen motsvarar tidigare 18 § andra stycket. Det tidigare första stycket i samma paragraf har tagits bort som en följd av att 13 § andra stycket om tillfälliga omhändertaganden har upphävts.

25 §

En polisman som med laga stöd *ingriper genom att beröva någon friheten, avlägsna någon eller på annat sätt inskränka någons rörelsefrihet* får i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig

1. av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand, eller
2. för att hans identitet skall kunna fastställas.

En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. För detta

ändamål får polismannen även undersöka portfölj, handväska eller annat liknande handbagage.

Paragrafen motsvarar tidigare 19 §. Paragrafens lydelse har anpassats till den nya terminologin i fråga om frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten. Avsikten med ändringen är att en polisman skall ha samma befogenhet att företa bl.a. skyddsvisitation vid alla olika former av ingripanden som innefattar inskränkningar i rörelsefriheten.

26 §

För att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas får en polisman bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Detsamma gäller ifråga om en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökte eljest uppehåller sig hos annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit. På motsvarande sätt får en polisman bereda sig tillträde till en bostad eller något annat ställe för att söka efter ett föremål som polisen med stöd av lag eller annan författning skall omhänderta; vad som nyss har sagts om den eftersökte gäller därvid föremålets ägare eller innehavare.

Vad som sägs i första stycket gäller också då polisen söker efter en person som avses med ett beslut om handräckning.

För att söka efter någon som har intagits i en kriminalvårdsanstalt efter att ha dömts till fängelse i minst fyra år och som har avvikit får en polisman undersöka transportmedel på viss plats, om den avvikne kan antas utgöra en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet och det finns särskild anledning att anta att den avvikne kan komma att passera platsen. En polisman har samma befogenhet för att söka efter någon som genomgår psykiatrisk tvångsvård eller som överlämnats till rättspsykiatrisk vård och som avvikit från en sjukvårdsinrättning, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl att anta att den avvikne utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet.

En åtgärd som avses i första *eller andra* stycket får endast om fara är i dröjsmål företas utan föregående beslut av polismyndigheten. Endast om det finns särskilda skäl får åtgärden vidtas mellan kl. 21.00 och 6.00.

I fråga om husrannsakan för eftersökande av föremål som är underkastat beslag och av den som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller inställelse vid domstol finns bestämmelser i rättegångsbalken.

Paragrafen motsvarar tidigare 20 §.

För att husrannsakan skall få företas med stöd av första stycket krävs att den person eller det föremål som eftersöks av polisen skall *omhändertas*, dvs. berövas friheten. I samband med handräckning har polisen emellertid behov av att företa husrannsakan även i andra fall. I 26 § andra stycket har därför tagits upp en ny bestämmelse som ger polisen befogenhet att företa husrannsakan för att söka efter en person som avses med ett beslut om handräckning, även om personen inte skall omhändertas. Bestämmelsen kan tillämpas exempelvis då polisen söker efter en person som skall inställas till en läkarundersökning eller till en förhandling i länsrätt. De närmare skälen för bestämmelsen framgår av avsnitt 9.4.5.

Det nya andra stycket är en följd av de nya reglerna om handräckning. Paragrafen kan komma att ändras i övrigt med anledning av utredningens fortsatta arbete.

27 §

En polisman får också bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, om det finns anledning anta att någon där har avlidit eller är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. En sådan åtgärd får vidtas även när det är nödvändigt för efterspaning av någon som är försvunnen, om denne kan antas behöva hjälp.

Paragrafen motsvarar tidigare 21 §.

28 §

Har polismyndigheten beslutat att lämna handräckning får en polisman bereda sökanden tillträde till bostad, hus, rum eller annat ställe, om det behövs för att beslutet skall kunna verkställas.

Bestämmelsen, som är en följd av de nya reglerna om handräckning, har motiverats i avsnitt 9.4.5.

29 §

Kan av särskilda skäl risk anses föreligga att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats, får en polisman i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta

1. bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål,

2. avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller

mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.

Föreligger allvarlig risk för brott som avses i första stycket, får en polisman för att söka efter ett farligt föremål även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen.

En åtgärd som avses i denna paragraf får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

Paragrafen motsvarar tidigare 22 §.

30 §

I samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten får polismyndigheten, om det behövs för att återställa ordningen eller säkerheten, förbjuda tillträde till visst område eller utrymme. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar och åtgärden behövs för att upprätthålla ordningen eller säkerheten.

Är det fara i dröjsmål får en polisman, i avvaktan på polismyndighetens beslut, meddela ett sådant förbud som avses i första stycket.

I paragrafen har tagits upp en bestämmelse om polisens befogenhet att spärra av områden eller utrymmen i syfte att upprätthålla ordningen. Bestämmelsen, som har motiverats närmare i avsnitt 8.7.1, är tillämplig både då en allvarlig ordningsstörning faktiskt har inträffat och då det endast finns risk för en sådan störning.

Ett tillträdesförbud skall avse visst område eller utrymme, vilket innebär att det kan vara fråga både om utrymmen inomhus eller områden utomhus. Det naturliga torde vara att bestämmelsen tillämpas beträffande sådana utrymmen och områden dit allmänheten normalt har tillträde. Det innebär inte att det behöver vara fråga om allmän plats.

Syftet med bestämmelsen är att polisen skall ha tillräckliga möjligheter att skydda personer och egendom i samband med allvarliga ordningsstörningar. Även om en brottslig handling i princip utgör en störning av den allmänna ordningen, finns det som regel inte behov av att spärra av brottsplatsen i syfte att skydda andra från att komma till skada. Bestämmelsen är i stället främst tänkt att tillämpas i samband med ordningsstörande demonstrationer, vid konserter med mycket publik, vid stora idrottsevenemang eller liknande händelser. Begreppet ”allmän ordning” är således avsett att tolkas i mer inskränkt bemärkelse.

31 §

Med handräckning avses en åtgärd varigenom polisen

1. verkställer ett av annan myndighet fattat beslut eller

2. biträder en myndighet i syfte att myndigheten skall kunna fullgöra sina i lag eller annan författning ålagda uppgifter.

Verkställighet av domstols eller åklagares beslut enligt bestämmelser om rättegången i brottmål utgör dock inte handräckning.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet handräckning. Definitionen har motiverats i avsnitt 9.4.5. Utöver vad som framgår där kan det påpekas att andra stycket framför allt syftar på reglerna i 23 - 27 kap. rättegångsbalken.

32 §

En begäran om handräckning prövas av polismyndigheten.

Handräckning skall begäras skriftligen med uppgift om vilket beslut som skall verkställas eller vilken åtgärd myndigheten begär biträde med samt vilka omständigheter myndigheten åberopar som skäl.

Är det fara i dröjsmål får en muntlig begäran godtas. Den skall dock bekräftas skriftligen.

Skälen för att paragrafen har införts framgår av avsnitt 9.4.5.

33 §

Polismyndigheten skall lämna handräckning om

1. sökanden enligt särskild föreskrift i lag eller annan författning får ansöka om handräckning för att utföra den begärda åtgärden och

2. polisen enligt lag eller annan författning har befogenhet att företa den begärda åtgärden.

Polismyndigheten får dock avslå en begäran om handräckning om

1. handräckningen skulle innebära allvarligt hinder för polisens möjlighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller

2. det är uppenbart att sökanden inte har behov av handräckning.

Ett beslut som går sökanden emot skall innehålla skälen för beslutet.

Bestämmelsen har motiverats i avsnitt 9.4.5.

Avsikten med första stycket 1 är att en myndighet inte skall kunna ansöka om handräckning utan laga stöd. Det åligger inte polismyndigheten att kontrollera sökandens befogenhet. I stället bör den myndighet som begär hjälp i ansökan uppge lagstödet för sin begäran. Första stycket 2 är avsedd att ge polisen uttryckligt stöd för att vägra handräckning om den begärda åtgärden inte kan utföras utan att polisen överskrider sina befogenheter. Andra stycket ger polisen befogenhet att i vissa andra fall vägra lämna handräckning även om de formella förutsättningarna är uppfyllda.

Som utredningen har anfört i den allmänna motiveringen har syftet med att införa bestämmelserna i 31 - 33 §§ inte varit att skapa en ny typ av formellt förvaltningsärende hos polismyndigheterna. Bestämmelserna är endast avsedda att i viss utsträckning reglera den samverkan som enligt 6 § förvaltningslagen förutsätts förekomma mellan myndigheter med olika uppgifter och befogenheter. Det har därför inte införts någon formell möjlighet att överklaga ett beslut som innebär att en polismyndighet har vägrat att lämna handräckning. Trots det bör ett sådant beslut avfattas skriftligen och innehålla skälen för beslutet, eftersom den handräckningssökande myndigheten ändå kan ha intresse av att få veta varför polismyndigheten inte har bifallit myndighetens begäran.

34 §

Protokoll skall föras över ingripande som avses i 10 § 2 - 5 och 7.

Av protokollet skall framgå

1. vem som har fattat beslut om ingripandet,

2. grunden för beslutet och tiden när det har fattats,

3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,

4. vem ingripandet har riktat sig mot,

5. tiden för ingripandet samt

6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är i fråga om uppgifter som avses i 1 - 2, den som har fattat beslutet, och i fråga om uppgifter som avses i 3 - 6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

Protokoll skall alltid föras över användning av fängsel, skjutvapen, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel. Ett sådant protokoll skall innehålla uppgift om skälen för åtgärden.

Utredningen har i avsnitt 10 i den allmänna motiveringen redogjort för skälen till att paragrafen har införts. Utöver vad som framgår där finns det anledning att ta upp frågan om hur noggranna uppgifter som

bör lämnas i fråga om vilka som har deltagit i ingripandet (punkt 3) och mot vem ingripandet har riktat sig (punkt 4). I vissa situationer kan det nämligen vara svårt att fastställa vilka polismän som har deltagit i ett enskilt ingripande. Det gäller t.ex. vid särskilda kommenderingar. Om det är frågan om ett ingripande på order av en förman får det i sådana fall anses tillräckligt att kommenderingen anges. Har en polisman ingripit efter eget beslut skall polismannens namn emellertid framgå av protokollet, vilket i och för sig följer redan av punkt 1.

Även om polisen bör sträva efter att få fram identitetsuppgifter i samband med ett ingripande, kan det i vissa situationer vara svårt att ange vem ett ingripande har riktat sig mot. Om det inte är möjligt att identifiera en person som polisen har ingripit mot, bör protokollet i varje fall innehålla någon form av beskrivning av personen ifråga. Har polisen avlägsnat deltagarna i en stor ordningsstörande folksamling bör det åtminstone antecknas i protokollet ungefär hur många personer ingripandet avsåg och var de befann sig. Skulle deltagarna i folksamlingen avlägsnas till polisstationen finns det skäl att kräva mer detaljerade uppgifter om vars och ens identitet.

35 §

Vad som föreskrivs i *12* § första stycket 1 - *4, 6 och 7* gäller även sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning och föreskrifterna i *12* § första stycket 1 - *7* även tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Bestämmelsen i *12* § första stycket 2 - *4* gäller dessutom den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och bestämmelsen i samma paragraf första stycket *6* - *7* den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av *12* § första stycket *6* - *7* tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också i *25* § 1.

Bestämmelserna i *11, 13 och 16* §§ gäller också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans förordnande. I fråga om befogenhet för en tjänsteman vid kustbevakningen att tillämpa *16* § finns särskilda bestämmelser.

Paragrafen, som motsvarar tidigare 23 §, är ändrad i redaktionellt hänseende med anledning av övriga ändringar i polislagen. Såvitt gäller ordningsvakters befogenheter har även vissa sakliga ändringar gjorts. Utredningen har ansett att en ordningsvakt bör ha samma

befogenhet som en polisman att använda fängsel och har därför i tredje stycket infört en hänvisning till bestämmelsen om fängsel i 13 §. Bestämmelsen om tillfälliga omhändertaganden på grund av ordningsstörning eller brott har upphävts. Hänvisningen till 16 § innebär därför att en ordningsvakt endast kan avlägsna den som stör ordningen. Det nya andra stycket i 16 § får emellertid till följd att en ordningsvakt kan avlägsna även den som försöker tränga in på avspärrat område. Slutligen har det i tredje stycket tagits in en hänvisning till bestämmelsen om befallningsrätten i 11 §. Om en ordningsvakt har befogenhet att avlägsna en person har han således både befogenhet och skyldighet att först uppmana personen ifråga att lämna platsen. Bortsett från dessa ändringar har utredningen inte övervägt om paragrafen är lämpligt utformad.

36 §

Närmare föreskrifter för verkställighet av denna lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar tidigare 24 §.

12.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. 1 a §

När en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skall han lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.

En polisman får lämna rapporteftergift eller låta bli att lämna rapport vidare till åklagare och nöja sig med ett påpekande eller en erinran till den felande, om det är uppenbart att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt. Rapporteftergift får dock inte meddelas i fråga om brott för vilket någon har gripits enligt 24 kap. 1 a §.

Reglerna om polismans skyldighet att rapportera brott bör enligt utredningen vara placerade bland rättegångsbalkens regler om förundersökning. Bestämmelsen i tidigare 9 § första stycket polislagen har därför förts över till första stycket i förevarande paragraf. Eftersom också undantagen från principen om en polismans rapporteringskyldighet bör regleras i lag har reglerna om rapporteftergift förts över från 5 kap. 5 § andra stycket polisförordningen till andra stycket

i paragrafen. Andra stycket har dessutom kompletterats med en bestämmelse som utesluter att vissa straffprocessuella frihetsberövanden som har beslutats av polisen undandras åklagarens och rättens prövning genom att polisen lämnar rapporteftergift. De närmare skälen för bestämmelsen har utredningen redovisat i avsnitt 6.2.5 i den allmänna motiveringen.

23 kap. 24 §

Närmare föreskrifter *om rapporteftergift*, om undersökningsledares verksamhet, om underrättelse enligt 18 § första stycket fjärde meningen samt om protokoll och anteckningar vid förundersökning meddelas av regeringen.

Ändringen är en följd av att reglerna om rapporteftergift har förts över från polislagen till rättegångsbalken.

24 kap. 1 a §

Den som på sannolika skäl är misstänkt för misshandel, olaga hot, hemfridsbrott, olaga intrång, överträdelse av besöksförbud, ofredande, skadegörelse, upplopp, våldsamt upplopp, ohörsamhet mot ordningsmakten, störande av förrättning eller av allmän sammankomst, uppvigling eller våld eller hot mot tjänsteman, får häktas om det är oundgängligen nödvändigt för att avbryta den pågående brottsliga verksamheten.

Vad som sägs i första stycket gäller även den som på sannolika skäl är misstänkt för något annat brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, om förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda enligt vad som sägs i 1 § tredje och fjärde styckena.

Ingen får vara berövad friheten enligt denna bestämmelse under längre tid än 72 timmar.

Paragrafen innehåller en ny bestämmelse om häktning. Avsikten med bestämmelsen, som motiveras närmare i avsnitt 6.2, är framför allt att polisen skall ha tillräckliga befogenheter att företa frihetsberövanden i situationer då den tidigare regeln i polislagen om tillfälligt omhändertagande annars skulle ha tillämpats. Även om det många gånger torde vara tillräckligt att den som stör ordningen avlägsnas från platsen och eventuellt förs till en polisstation, finns det också fall då polisen behöver ta en person i förvar i arrest för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet. I förening med 24 kap. 7 § rättegångsbalken ger den nya regeln om häktning en polisman befogenhet att i sådana situationer gripa den som stör ordningen, om han på sannolika skäl är

misstänkt för något av de i paragrafen uppräknade brotten och det dessutom är nödvändigt att beröva honom friheten för att den pågående brottsliga gärningen skall kunna avbrytas. De brott som avses i paragrafen, och som således kan föranleda frihetsberövande oavsett vilken påföljd som kan antas följa i det enskilda fallet, är de som har typiskt ordningsstörande karaktär och som, enligt vad som framgår av polisens dokumentation över tillfälliga omhändertaganden, har föranlett ingripande enligt den förutvarande regeln om tillfälligt omhändertagande.

Av de omhändertagandeblad som utredningen har granskat framgår att många omhändertagna frigavs på polisstationen en kort stund efter det att de hade införts dit. I motsvarande situationer skulle polisen fortsättningsvis med stöd av 16 § första stycket polislagen kunna ingripa mot den som stör ordningen genom att avlägsna honom till polisstationen, förhöra honom och sedan låta honom gå. De nya reglerna skulle således i dessa fall inte komma att medföra någon praktisk förändring för polisens arbete. Det är snarast fråga om en ändrad terminologi. Samma bestämmelse skulle kunna tillämpas i de situationer då polisen annars skulle ha frigivit den omhändertagne direkt på platsen för omhändertagandet eller t.ex. vid hans bostad.

En vanlig form av ingripande enligt tidigare 13 § polislagen har såvitt framgår av omhändertagandebladen varit att polisen omhändertar en bråkig och berusad person på en restaurang. I dessa fall tycks den omhändertagne inte sällan ha tagits i förvar i arrest. Att döma av omhändertagandebladen hade de flesta av dessa omhändertagna gjort sig skyldiga till något brott, t.ex. olaga hot eller misshandel riktat mot andra gäster på restaurangen, eller hot eller våld mot tjänsteman, riktat mot en ordningsvakt på restaurangen. Brotten har av allt att döma bedömts vara så lindriga att polisen har avstått från att rapportera dem. I motsvarande situationer skulle polisen med stöd av den nya häktningsbestämmelsen kunna gripa den som stör ordningen genom att göra sig skyldig till något av de ovan nämnda brotten, om det är nödvändigt för att avbryta den pågående brottsliga verksamheten.

Ett annat typiskt fall då omhändertagna har tagits i förvar är sådana då den omhändertagne har uppträtt störande mot förbipasserande på gatan genom att rycka och slita i dem eller på annat sätt provocera dem. Om det i en sådan situation inte är tillräckligt att avlägsna personen ifråga skulle polisen enligt de nya reglerna kunna gripa honom för ofredande, även om brottet skulle vara så lindrigt att påföljden bara skulle komma att bli böter. Omhändertagandebladen visar att många av dem som på det här sättet uppträder störande är så berusade att LOB är tillämplig, vilket emellertid ofta inte framgår

förrän de förs in till polisstationen. Huvudregeln är att reglerna i 24 kap. rättegångsbalken har företräde framför reglerna i LOB (9 § LOB). Om emellertid vakthavande befäl anser att det är uppenbart att frihetsberövandet inte längre är nödvändigt för att avbryta den brottsliga verksamheten kan han med stöd av 24 kap. 8 § rättegångsbalken frige den gripne och därefter omhänderta honom enligt LOB.

Omhändertagandebladen visar att det finns ytterligare en kategori fall då omhändertagna har tagits i förvar i arrest, nämligen då en person har vägrat att på uppmaning lämna en annan persons bostad. Det har i dessa fall ofta varit fråga om en man som har trakasserat sin före detta hustru eller sambo, han har ofta varit berusad och det har som regel uppstått bråk. Förutom hemfridsbrott kan det ha förekommit både misshandel och olaga hot. I många fall synes brotten varken ha anmälts eller rapporterats. Om ett frihetsberövande skulle vara nödvändigt i en sådan situation skulle polisen enligt de nya reglerna kunna gripa den misstänkte mannen, vilket förutsätter att brotten rapporteras. De nya reglerna torde därför medföra att brott i dessa situationer kommer att rapporteras i ökad utsträckning.

Utmärkande för den nya bestämmelsen om häktning är att den ger stöd för frihetsberövande i syfte att avbryta pågående brottslig verksamhet. Paragrafen skiljer sig härigenom från den vanliga häktningsregeln i 24 kap. 1 § rättegångsbalken. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 6.2.3 i den allmänna motiveringen syftar häktning på grund av recidivfara snarast till att hindra en misstänkt återfallsförbrytare från att begå nya brott. Det kan ifrågasättas om frihetsberövande bör användas i vad som närmast är individualpreventivt och kriminalpolitiskt syfte innan den misstänkte är dömd för brottet. Att häktning på grund av recidivfara har karaktär av förtida straffavtjänande blir särskilt tydligt i de fall en misstänkt häktas för ett brott som kan antas leda till ett förhållandevis kort fängelsestraff. Trots de invändningar som kan riktas mot häktningsgrunden recidivfara kan man enligt utredningens uppfattning inte undvara möjligheten att frihetsberöva misstänkta för att åtminstone avbryta pågående brottslig verksamhet. I sådana fall stämmer emellertid den nya regeln om häktning bättre överens med syftet med frihetsberövandet. Ett kortvarigt tidsbegränsad straffprocessuellt frihetsberövande riskerar inte heller att i lika stor utsträckning få karaktär av förtida straffavtjänande (jfr fallet Letellier, kommenterat i avsnitt 3.3.2). Den nya regeln om häktning i 24 kap. 1 a § första stycket kan därför enligt andra stycket tillämpas också då någon är misstänkt för något annat brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, om förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda enligt vad som sägs i 1 § tredje och fjärde styckena.

Ett frihetsberövande enligt förevarande bestämmelse får enligt tredje stycket inte bestå under längre tid än 72 timmar. När 72-timmarsfristen har gått ut skall den frihetsberövade således ovillkorligen friges eftersom det inte längre finns skäl för beslutet. Om en person har anhållits med stöd av förevarande bestämmelse skall åklagaren enligt 24 kap. 10 § därför häva anhållningsbeslutet när fristen har gått ut. Åklagaren bör dock i samband med anhållningsbeslutet kunna föreskriva när den anhållne senast skall friges, varefter det bör åligga vakthavande befäl eller någon annan polisman i befälsställning att bevaka att den frihetsberövade friges när fristen har gått ut. Om den anhållne häktas är det domstolen eller åklagaren som enligt 24 kap. 20 § första stycket 2 skall häva häktningsbeslutet när 72-timmars fristen har gått ut. I det fallet bör domstolen i häktningsbeslutet kunna föreskriva att den häktade skall friges senast vid den angivna tidpunkt då fristen har gått ut, varefter polismyndigheten bör ansvara för att den häktade faktiskt friges. Så snart det inte längre finns någon beaktansvärd risk för att den misstänkte skall återuppta sin brottsliga verksamhet skall han också friges. Det bör åligga vakthavande befäl att underrätta åklagaren respektive rätten om sin bedömning av den frihetsberövades tillstånd.

Om någon har häktats enligt 24 kap. 1 a § kan det före 72-timmarsfristens utgång uppkomma skäl för att i stället beröva honom friheten enligt de vanliga reglerna i 24 kap. 1 §. Det kan t.ex. visa sig att det finns risk för att den misstänkte flyr eller försvårar sakens utredning om han försätts på fri fot. Under sådana förhållanden finns det inget som hindrar att åklagaren anhåller den misstänkte enligt 24 kap. 1 § och begär ny häktningsförhandling. Det bör ske så snart de nya häktningsskälen har uppkommit.

24 kap. 8 §

Har beslut att anhålla någon meddelats i hans frånvaro, skall han, så snart beslutet har verkställts, förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall förbli anhållen.

Har någon gripits enligt 7 §, skall han så snart som möjligt förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Anhålls inte den misstänkte skall beslutet om gripande omedelbart hävas.

10 13-0645

Har någon gripits enligt 7 § och har åklagaren ännu inte underrättats om frihetsberövandet får beslutet om gripande hävas även av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av den polisman som har fattat beslutet.

Om den som misstänks för brott avviker och det finns skäl att anhålla honom, får åklagaren efterlysa honom.

Skälen för att det nya tredje stycket har införts framgår av avsnitt 6.7.1 i den allmänna motiveringen.

24 kap. 9 §

Då någon *grips eller* anhålls eller då ett anhållningsbeslut enligt 8 § första stycket verkställs, skall den *frihetsberövade snarast möjligt* få besked om det brott som han är misstänkt för samt grunden för anhållandet. *En anhållens* närmaste anhöriga och andra personer som står den anhållne särskilt nära skall underrättas om anhållandet så snart det kan ske utan men för utredningen. En sådan underrättelse får dock inte utan synnerliga skäl lämnas mot den anhållnes önskan.

I paragrafen har tagits upp en uttrycklig bestämmelse om att gripna skall underrättas om skälen för frihetsberövandet. Bestämmelsen har tillkommit av konventionshänsyn och motiveras närmare i avsnitt 6.8.

24 kap. 18 §

Då rätten beslutar om häktning skall, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal skall väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Är den utsatta tiden otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Den misstänkte eller hans försvarare skall om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

Väcks inte åtal inom två veckor, skall rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Tid för åtals väckande behöver inte bestämmas då rätten beslutar om häktning enligt *1 a eller* 3 § eller om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten.

Eftersom avsikten med bestämmelsen om häktning i 24 kap. 1 a § inte är att den häktade skall vara frihetsberövad i avvaktan på att han lagförs för brottet, finns det inte heller någon anledning att i samband med häktningen bestämma tid för åtals väckande. I 24 kap. 18 § fjärde stycket har därför tagits in en bestämmelse om att tid för åtals väckande inte behöver bestämmas då någon häktas enligt 24 kap. 1 a §.

24 kap. 22 §

Den som har gripits får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.

Den som är anhållen eller häktad skall tas i förvar. Den som häktas *enligt 1, 2 eller 3* § skall utan dröjsmål föras till häkte.

Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktningen eller något annat brott som han är misstänkt för, förvaras på en annan plats än som anges i första stycket, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte skall föras till häkte. Rätten eller åklagaren får även besluta att den häktade, sedan han förts till häkte, skall föras till en plats utom häktet för förhör eller annan åtgärd.

Om förvaring av den som är häktad eller undergår eller har undergått rättspsykiatrisk undersökning finns särskilda bestämmelser.

Paragrafens första stycke innebär att polisen får ta en gripen i förvar i arrest, men att det inte längre är obligatoriskt. Bestämmelsen motiveras i avsnitt 6.6.2 i den allmänna motiveringen.

Ändringen i andra stycket innebär att den som har häktats enligt 24 kap. 1 a § inte behöver föras till häkte utan kan förvaras i polisarresten. Ändringen är föranledd av att det rör sig om ett så kortvarigt frihetsberövande.

12.3 Förslag till lag om ändring i lagen om omhändertagande av berusade personer m.m.

4 §

Om den omhändertagne inte bereds vård på sjukhus eller annan vårdinrättning och inte heller tas hand om på annat sätt eller annars kan friges, får han hållas kvar hos polisen. *Han får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.*

I paragrafen har införts en uttrycklig bestämmelse om att den som har omhändertagits också får tas i förvar i arrest. Skälen för bestämmelsen framgår av avsnitt 6.6.4.

9 §

Skall någon gripas enligt 24 kap. rättegångsbalken, får han inte omhändertas eller hållas kvar enligt denna lag.

Andra stycket i paragrafen har tagits bort som en följd av att bestämmelsen i tidigare 13 § polislagen om tillfälligt omhändertagande har upphävts.

12.4 Förslag till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

16 §

Har ett barn före femton års ålder begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och anträffas barnet på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, får barnet *tas fast* av envar. Om en enskild person har *tagit fast* barnet, skall barnet skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Polismyndigheten eller åklagaren skall omedelbart besluta om barnet skall hållas kvar för förhör.

Utredningen har i avsnitt 6.3.1 redogjort för att paragrafen av konventionshänsyn inte bör ge stöd för att ta ett barn i förvar i arrest, dvs. att beröva barnet friheten. Begreppet gripande är enligt utredningens uppfattning emellertid ett uttryck som bör reserveras för straffprocessuella frihetsberövanden, i synnerhet som rättegångsbalken medger att den som är gripen tas i förvar i arrest. Uttrycket ”gripa” har därför ersatts med uttrycket ”ta fast” som på ett bättre sätt

återspeglar syftet med ingripandet, nämligen att rent fysiskt ta fast barnet för att kunna hålla förhör. Ändringen innebär således att paragrafens lydelse har anpassats till den nya terminologin i fråga om frihetsberövanden och andra former av inskränkningar i rörelsefriheten.

12.5 Förslag till lag om ändring i lagen om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

3 §

Kustbevakningstjänsteman har samma befogenhet som tillkommer polisman enligt *16* § polislagen (1984:387) att avvisa *eller* avlägsna den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Sådan befogenhet har han också när det fordras för att avvärja brott mot de föreskrifter som avses i 1 § 5, 6 och 7.

Paragrafen är ändrad som en följd av att den tidigare bestämmelsen om tillfälliga omhändertaganden i 13 § andra stycket polislagen har upphävts.

Utdrag ur den internationella konventionen den 18 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter[1]

— — —

DEL II

Artikel 2

1. Varje konventionsstat förpliktar sig att respektera och att tillförsäkra envar, som befinner sig inom dess område och är underkastad dess jurisdiktion, de i denna konvention inskrivna rättigheterna utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

2. Varje konventionsstat förpliktar sig att i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser och med bestämmelserna i denna konvention vidtaga erforderliga åtgärder för att genom lagstiftning eller på annat sätt förverkliga de i denna konvention inskrivna rättigheter, som ej redan är tillförsäkrade.

3. Varje konventionsstat förpliktar sig:

a) att säkerställa att envar, vars i denna konvention inskrivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha effektiv möjlighet att tala härå och detta även i det fall att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning;

b) att säkerställa att den som väcker sådan talan skall få sina rättigheter prövade av behöriga judiciella, administrativa eller lagstiftande myndigheter eller av annan enligt statens rättsordning behörig myndighet, samt att utveckla möjligheterna för att en talan skall kunna prövas på rättslig väg;

c) att säkerställa att de behöriga myndigheterna verkställer avgöranden som avkunnats i sådana fall där talan befunnits ha fog.

Artikel 3

Konventionsstaterna förpliktar sig tillförsäkra män och kvinnor lika rätt att åtnjuta alla medborgerliga och politiska rättigheter som inskrivits i denna konvention.

[1] Konventionens översättning enligt texten i SÖ 1971:42.

Artikel 4

1. Under allmänt nödläge, som hotar nationens fortbestånd och som officiellt kungjorts må konventionsstaterna vidtaga åtgärder som innebär avvikelser från deras skyldigheter enligt konventionen i den utsträckning som är oundgängligen erforderlig med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder ej strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten och ej innebär åtskillnad enbart på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller social härkomst.

2. Inga inskränkningar i artiklarna 6, 7, 8 (mom. 1 och 2), 11, 15, 16 och 18 må göras med stöd av bestämmelsen i föregående moment.

3. Konventionsstat, som begagnar sig av rätten till avvikelser från konventionen, skall genom förmedling av Förenta Nationernas generalsekreterare omedelbart underrätta övriga konventionsstater om de bestämmelser från vilka avvikelse skett och om de skäl som föranlett detta. Ett ytterligare meddelande skall lämnas i samma ordning den dag, då staten upphävt sådana avvikelser.

Artikel 5

1. Intet i denna konvention må tolkas som medförande rätt för någon stat, grupp eller person att ägna sig åt verksamhet eller utföra handling, som syftar till att tillintetgöra någon av de fri- och rättigheter som inskrivits i konventionen, eller till att inskränka dem i större utsträckning än som däri medgivits.

2. Inga inskränkningar eller avvikelser skall medgivas i fråga om de grundläggande mänskliga rättigheter, som gäller i en stat på grund av lag eller annan författning, överenskommelse eller sedvänja, av den anledningen att denna konvention icke erkänner dessa rättigheter eller att den erkänner dem i mindre utsträckning.

DEL III

Artikel 6

1. Varje människa har en inneboende rätt till livet. Denna rätt skall skyddas genom lag. Ingen skall godtyckligt berövas sitt liv.

2. I stater, som ej har avskaffat dödsstraffet, må dödsdom avkunnas endast för de allvarligaste brotten i enlighet med den lag, som gällde vid tiden för brottets begående. Denna lag må ej strida mot bestämmelserna i denna konvention eller konventionen om förebyggande och bestraffning av folkmord. Detta straff skall endast kunna verkställas efter slutlig dom av behörig domstol.

3. När berövande av livet utgör folkmord, skall intet i denna artikel berättiga konventionsstat att på något sätt avvika från skyldigheter, som den åtagit sig enligt bestämmelserna i konventionen om förebyggande och bestraffning av folkmord.

4. Envar dödsdömd skall ha rätt att begära nåd eller förvandling av straffet. Amnesti, nåd eller förvandling av dödsstraffet skall kunna beviljas i alla fall.

5. Dödsdom skall ej avkunnas för brott begångna av personer under 18 års ålder och skall ej verkställas mot havande kvinnor.

6. Intet i denna artikel skall kunna åberopas för att fördröja eller förhindra konventionsstats avskaffande av dödsstraffet.

Artikel 7

Ingen må utsättas för tortyr eller för grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Särskilt må ingen utan sitt fria samtycke utsättas för medicinska eller vetenskapliga experiment.

Artikel 8

1. Ingen må hållas i slaveri; slaveri och slavhandel i varje form skall vara förbjudna.

2. Ingen må hållas i träldom.

3. a) Ingen må nödgas att utföra tvångsarbete eller annat honom påtvingat arbete.

b) I stater, där frihetsberövande i form av straffarbete må åläggas som bestraffning för brott, skall mom. 3 a) ej utgöra hinder mot verkställande av en dom på straffarbete, som avkunnats av behörig domstol;

c) Med tvångsarbete eller påtvunget arbete enligt detta moment förstås ej:

1) arbete eller tjänstgöring, som ej avses under b) ovan och som regelmässigt utkrävs av den som är berövad sin frihet till följd av ett av domstol i laga ordning meddelat beslut eller av den som är villkorligt frigiven;

2) tjänstgöring av militär art och, i stater där samvetsbetänkligheter mot sådan beaktas, annan samhällstjänst som enligt lag utkrävs av den, som hyser samvetsbetänkligheter;

3) tjänstgöring som utkrävs, då nödläge eller olycka hotar samhällets fortbestånd eller välfärd;

4) arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

Artikel 9

1. Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen må utsättas för godtycklig arrestering eller annat godtyckligt frihetsberövande. Ingen må berövas sin frihet utom på sådana grunder och i sådan ordning som föreskrivs i lag.

2. Den som arresterats skall vid arresteringen underrättas om skälen för åtgärden och skall ofördröjligen underrättas om varje anklagelse mot honom.

3. Den som är arresterad eller eljest berövad sin frihet på grund av anklagelse för brottslig gärning skall ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag beklätts med domsmakt, och skall vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning. Det skall ej vara allmän regel, att personer som avvaktar rättegång hålls i förvar, men för frigivning må krävas garantier för att vederbörande inställer sig till rättegången, vid varje annat tillfälle under det rättsliga förfarandet samt, i förekommande fall, för verkställighet av domen.

4. Den som berövats sin frihet genom arrestering eller eljest skall ha rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet prövas utan dröjsmål och att hans frigivning beslutas, om åtgärden ej är laglig.

5. Den som utsatts för olaglig arrestering eller annat olagligt frihetsberövande skall ha rätt till skadestånd.

Artikel 10

1. Envar som berövats sin frihet skall behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde.

2. a) Åtalade personer skall, utom under utomordentliga förhållanden, hållas åtskilda från dömda personer och skall ges särskild behandling, som är avpassad efter deras egenskap av icke dömda personer.

b) Åtalade unga personer skall hållas åtskilda från vuxna, och deras fall skall avgöras så skyndsamt som möjligt.

3. Det väsentliga syftet med behandlingen av fångar skall vara deras bättring och sociala rehabilitering. Ungdomsbrottslingar skall hållas åtskilda från vuxna och ges en efter deras ålder och rättsliga ställning avpassad behandling.

Artikel 11

Ingen må sättas i fängelse enbart på grund av oförmåga att fullgöra avtalad förpliktelse.

Artikel 12

1. Envar som lagligen befinner sig på en stats område äger rätt att där röra sig fritt och fritt välja bosättningsort.

2. Envar äger frihet att lämna vilket land som helst, däribland sitt eget.

3. Ovannämnda rättigheter må icke underkastas andra inskränkningar än sådana, som stadgas i lag och är nödvändiga för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen *('ordre public')*, den allmänna hälsovården eller sedligheten eller andra personers fri- och rättigheter samt är förenliga med övriga i denna konvention inskrivna rättigheter.

4. Ingen må godtyckligt förvägras rätten att inresa i sitt eget land.

Artikel 13

Utlänning, som lagligen befinner sig på en konventionsstats område, må avlägsnas från detta endast efter ett i laga ordning fattat beslut därom. Såvida ej tvingande skäl hänförliga till den nationella säkerheten talar däremot, skall han tillåtas framlägga de skäl, som talar mot avlägsnandet, och få sin sak omprövad av, och för sådant ändamål företrädas inför, vederbörande myndighet eller en eller flera av denna myndighet särskilt utsedda personer.

Artikel 14

1. Alla skall vara lika inför domstolarna. Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott eller hans rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol, som inrättats enligt lag. Pressen och allmänheten må utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen *('ordre public')* eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle eller då hänsynen till parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle skada rättvisans intresse; dock skall domar som avkunnats i brottmål eller tvistemål offentliggöras, utom i fall då minderårigas intressen kräver att så ej sker eller då rättegången gäller äktenskapsmål eller förmynderskap för barn.

2. Envar som anklagats för brottslig gärning skall ha rätt att betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.

3. Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott, utan åtskillnad ha rätt till följande minimigarantier:

a) att ofördröjligen och i detalj på ett språk, som han förstår, bli underrättad om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom;

b) att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar och att kunna rådgöra med rättegångsbiträde, som han själv utsett;

c) att bli rannsakad utan oskäligt dröjsmål;

d) att bli rannsakad i sin närvaro och att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv utsett; om han ej har rättegångsbiträde, att bli underrättad om sin rätt till sådant; samt att i varje mål där rättvisans intresse så kräver kostnadsfritt få rättegångsbiträde sig anvisat, om han saknar erforderliga medel att betala för sådant;

e) att förhöra eller låta förhöra de vittnen, som åberopas emot honom, och att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom;

f) att kostnadsfritt åtnjuta bistånd av tolk, om han icke förstår eller talar det språk som begagnas vid domstolen;

g) att ej tvingas vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig.

4. I mål mot unga personer skall rättegångsförfarandet ta hänsyn till deras ålder och önskvärdheten av att främja deras återanpassning.

5. Envar som befunnits skyldig till och dömts för ett brott skall ha rätt att få skuldfrågan och det ådömda straffet omprövade av högre instans i enlighet med lag.

6. Har en lagakraftvunnen dom varigenom någon dömts för brottslig gärning senare upphävts eller nåd beviljats på grund av en ny eller nyuppdagad omständighet, som visat att domen var felaktig, skall den som undergått straff till följd av domen gottgöras i enlighet med lag, med mindre det visas att det helt eller delvis berott på honom själv att den tidigare ej kända omständigheten icke blivit uppdagad i tid.

7. Ingen må rannsakas eller straffas på nytt för ett brott, för vilket han redan blivit slutligt fälld till ansvar eller frikänd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i varje land.

Artikel 15

1. Ingen må fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet, som vid den tid då den begicks ej utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än som var tillämpligt vid den tid då den brottsliga gärningen begicks. Om efter brottets begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff, skall den skyldige komma i åtnjutande härav.

2. Intet i denna artikel skall hindra rannsakning och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som vid

tidpunkten för dess begående var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper, som erkänns av världens nationer.

Artikel 16

Envar har rätt att överallt erkännas som person i rättsligt hänseende.

Artikel 17

1. Ingen må utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens, ej heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.

2. Envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Artikel 18

1. Envar skall äga rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att bekänna sig till eller antaga en religion eller tro efter eget val och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, iakttagande av religiösa sedvänjor, andaktsövningar och undervisning.

2. Ingen må utsättas för tvång, som kan inskränka hans frihet att bekänna sig till eller antaga en religion eller tro efter eget val.

3. Envars frihet att utöva sin religion eller tro må endast underkastas sådana inskränkningar, som är angivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna säkerheten, ordningen, hälsovården eller sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter.

4. Konventionsstaterna förpliktar sig att respektera föräldrars och, i förekommande fall, förmyndares frihet att tillförsäkra sina barn den religiösa och moraliska uppfostran, som står i överensstämmelse med deras egen övertygelse.

Artikel 19

1. Envar skall äga rätt till åsiktsfrihet utan ingripanden.

2. Envar skall äga rätt till yttrandefrihet; denna rätt innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, mottaga och sprida uppgifter och tankar av varje slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel.

3. Utövandet av de i mom. 2 i denna artikel avsedda rättigheterna medför särskilda skyldigheter och särskilt ansvar. De må därför underkastas vissa inskränkningar, men endast sådana som är angivna i lag och som är nödvändiga:

a) för att respektera andra personers rättigheter eller anseende;

b) för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen *('ordre public')* den allmänna hälsovården eller sedligheten.

Artikel 20

1. All propaganda till förmån för krig skall vara i lag förbjuden.

2. Allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld, skall vara i lag förbjudet.

Artikel 21

Rätten till fredliga sammankomster skall erkännas. Utövandet av denna rättighet må ej underkastas andra inskränkningar än sådana som föreskrivits i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen *('ordre public')*, för skyddande av den allmänna hälsovården eller sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 22

1. Envar skall äga rätt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

2. Utövandet av denna rättighet må ej underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen *('ordre public')*, för skyddande av den allmänna hälsovården eller sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel förhindrar ej att för medlemmar av de väpnade styrkorna och polisen lagliga inskränkningar må göras i deras utövande av denna rättighet.

3. Intet i denna artikel skall tillåta stat, som biträtt Internationella arbetsorganisationens konvention år 1948 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, att stifta lag som inskränker, eller tillämpa lagen på sätt som inskränker, det genom sagda konvention tillförsäkrade skyddet.

Artikel 23

1. Familjen är samhällets naturliga och grundläggande enhet och är berättigad till samhällets och statens skydd.

2. Rätten för giftasvuxna män och kvinnor att ingå äktenskap och bilda familj skall erkännas.

3. Äktenskap skall ej ingås utan de blivande makarnas fria och fulla samtycke.

4. Konventionsstaterna skall vidtaga lämpliga åtgärder för att säkerställa makars likställighet i fråga om rättigheter och ansvar vid äktenskapets ingående, under äktenskapet och vid dess upplösning. Vid fall av upplösning skall åtgärder vidtagas för att tillförsäkra barnen erforderligt skydd.

Artikel 24

1. Varje barn skall utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationell eller social härkomst, förmögenhet eller börd äga rätt till sådant skydd av sin familj, samhället och staten, som dess ställning som minderårig kräver.

2. Varje barn skall registreras omedelbart efter födelsen och skall ha ett namn.

3. Varje barn har rätt att förvärva ett medborgarskap.

Artikel 25

Varje medborgare skall äga rätt och möjlighet att utan någon av de åtskillnader, som angetts i artikel 2, och utan oskäliga inskränkningar:

a) deltaga i handhavandet av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud;

b) välja och bli vald, vid periodiska och hederliga val, förrättade på grundval av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning, varigenom garanteras att väljarnas vilja kommer fritt till uttryck;

c) få tillträde på lika villkor till allmän tjänst i sitt land.

Artikel 26

Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all åtskillnad och garantera envar ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 27

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall de som tillhör sådana minoriteter ej förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

Utdrag ur europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna[1]

— — —

Artikel 1

De höga fördragsslutande parterna skola garantera envar, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter, som angivas i avdelning I av denna konvention.

AVDELNING I

Artikel 2

1. Envars rätt till livet skall skyddas genom lag. Ingen skall avsiktligen bliva berövad livet utom till verkställande av domstols dom i fall då han dömts för brott, som enligt lagen är belagt med sådant straff.

2. Berövande av livet skall icke anses hava skett i strid mot denna artikel, när det är en följd av våld, som var absolut nödvändigt

a) för att försvara någon mot olaglig våldsgärning;

b) för att verkställa laglig arrestering eller för att hindra någon som lagligen är berövad sin frihet att undkomma;

c) vid lagligen vidtagen åtgärd till stävjande av upplopp eller uppror.

Artikel 3

Ingen må utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 4

1. Ingen må hållas i slaveri eller träldom.

2. Ingen må nödgas att utföra tvångsarbete eller eljest honom påtvingat arbete.

3. Med tvångsarbete eller påtvunget arbete enligt denna artikel förstås icke:

[1] Konventionens översättning enligt texten i prop. 1951:165.

a) arbete som regelmässigt utkräves av den som är underkastad frihetsförlust i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 av denna konvention eller som är villkorligt frigiven;

b) tjänstgöring av militär art eller, i länder varest samvetsbetänkligheter mot sådan beaktas, tjänstgöring som i hithörande fall utkräves i stället för militär värnpliktstjänstgöring;

c) tjänstgöring som utkräves, då nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd;

d) arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

Artikel 5

1. Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet.

Ingen må berövas sin frihet utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:

a) då någon är lagligen berövad sin frihet efter fällande dom av vederbörlig domstol;

b) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet antingen med anledning av att han underlåtit att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande eller i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet;

c) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet för att ställas inför vederbörlig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott, eller när det skäligen anses nödvändigt för att förhindra honom att begå brott eller att undkomma efter att ha gjort detta;

d) då en underårig i laga ordning är berövad sin frihet för att undergå skyddsuppfostran eller *för att* inställas inför vederbörlig rättslig myndighet;

e) då någon lagligen är berövad sin frihet till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom eller emedan han är sinnessjuk, alkoholist, hemfallen åt missbruk av droger eller lösdrivare;

f) då någon är lagligen arresterad eller eljest berövad sin frihet till förhindrande av att han obehörigen inkommer i landet eller som ett led i förfarande för hans utvisning eller utlämnande.

2. Envar, som arresteras, skall snarast möjligt och på ett språk, som han förstår, underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom.

3. Envar, som är arresterad eller berövad sin frihet i enlighet med vad under 1 c) sagts, skall ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag beklätts med domsmakt, och skall vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i

avvaktan på rättegång. För frigivning må krävas borgen för att vederbörande inställer sig till rättegången.

4. Envar, som berövas sin frihet genom arrestering eller eljest, skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig.

5. Envar, som utsatts för arrestering eller annat frihetsberövande i strid mot bestämmelserna i denna artikel, skall äga rätt till skadestånd.

Artikel 6

1. Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten må utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då hänsyn till minderåriga eller till parternas privatlivs helgd så kräva eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle lända till skada för rättvisans intresse.

2. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.

3. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall äga följande minimirättigheter:

a) att ofördröjligen på ett språk, som han förstår, och i detalj bliva underrättad om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom;

b) att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar;

c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv utsett, eller att, i fall då han saknar erforderliga medel för betalning av rättegångsbiträde, erhålla sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar;

d) att förhöra eller låta förhöra vittnen, som åberopas emot honom, samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom;

e) att utan kostnad åtnjuta bistånd till tolk, om han icke förstår eller talar det språk, som begagnas i domstolen.

Artikel 7

1. Ingen må fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid tidpunkten för dess begående icke utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än

som var tillämpligt vid tidpunkten för den brottsliga gärningens begående.

2. Förevarande artikel skall icke hindra rannsakning och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper, som erkännas av civiliserade stater.

Artikel 8

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller moral eller av andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 9

1. Envar skall äga rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, andaktsövningar och iakttagande av religiösa sedvänjor.

2. Envars frihet att utöva sin religion eller tro må endast underkastas sådana inskränkningar, som äro angivna i lag och som äro nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, upprätthållandet av allmän ordning, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 10

1. Envar skall äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel förhindrar icke en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

2. Enär utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, må det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter,

förhindrandet av att förtroliga underrättelser spridas, eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Artikel 11

1. Envar skall äga rätt till frihet att deltaga i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

2. Utövandet av dessa rättigheter må icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter. Denna artikel förhindrar icke, att för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen lagliga inskränkningar må göras i de nämnda rättigheternas utövande.

Artikel 12

Giftasvuxna män och kvinnor skola äga rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de inhemska lagar, som reglera utövandet av denna rättighet.

Artikel 13

Envar, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning.

Artikel 14

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som angivas i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 15

1. Under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens, må fördragsslutande part vidtaga åtgärder, som innebära avvikelse från dess skyldigheter enligt denna konvention i den utsträckning, som är oundgängligen erforderligt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder icke strida mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten.

2. Inga inskränkningar i artikel 2, utom ifråga om dödsfall till följd av lagliga krigshandlingar, eller i artiklarna 3, 4 (mom 1) och 7 må göras med stöd av förevarande bestämmelse.

3. Fördragsslutande part, som begagnar sig av rätten till avvikelser från denna konvention, skall hålla Europarådets generalsekreterare till fullo underrättad om de åtgärder som i sådant hänseende vidtagits och om skälen för dessa. Fördragsslutande part skall likaledes underrätta Europarådets generalsekreterare om när dylika åtgärder hava trätt ur kraft och konventionens bestämmelser åter blivit i allo tillämpliga.

Artikel 16

Intet i artiklarna 10, 11 och 14 må anses hindra de höga fördragsslutande parterna från att stadga inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet.

Artikel 17

Intet i denna konvention må tolkas såsom medförande rätt för någon stat, grupp eller person att ägna sig åt verksamhet eller utföra handling, som syftar till att tillintetgöra någon av de fri- och rättigheter, som angivits i konventionen, eller till att inskränka dem i större utsträckning än som däri medgivits.

Artikel 18

De inskränkningar, som i denna konvention medgivits beträffande de däri upptagna fri- och rättigheterna, må icke vidtagas annat än i de syften, med hänsyn till vilka de tillåtits.

Utdrag ur tilläggsprotokoll den 20 mars 1952 till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna[1]

Artikel 1

Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränkta likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.

— — —

[1] Tilläggsprotokollets översättning enligt texten i prop. 1953:32.

Utdrag ur protokoll nr 4 den 16 september 1963 till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, avseende erkännande av vissa andra rättigheter och friheter än dem som redan inskrivits i konventionen och dess första tilläggsprotokoll[1]

Artikel 1

Ingen må berövas sin frihet enbart på grund av oförmåga att fullgöra avtalad förpliktelse.

Artikel 2

1. Den som lagligen befinner sig på en stats område äger rätt att där fritt röra sig och att fritt välja bosättningsort.

2. Envar äger frihet att lämna vilket land som helst, inbegripet sitt eget.

3. Utövandet av dessa rättigheter får icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott, för hälsovården samt för skyddande av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter.

4. De rättigheter som angivas i mom 1. må inom bestämda områden tillika bli föremål för inskränkningar, angivna i lag, vilka äro berättigade av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

— — —

[1] Protokollets översättning enligt texten i prop. 1964:87.

Förteckning över i betänkandet omnämnda domar från Europadomstolen

I förteckningen upptas målets namn med angivande av den stat som var part, dagen för domen samt domens nummer i domstolens skriftserie.

Mål	Domsdatum	Serie A no.
Lawless mot Irland	1.7.1961	3
Wemhoff mot Förbundsrepubliken Tyskland	27.6.1968	7
Neumeister mot Österrike	27.6.1968	8
Stögmüller mot Österrike	10.11.1969	9
Matznetter mot Österrike	10.11.1969	10
Ringeisen mot Österrike	16.7.1971	13
Engel m.fl. mot Nederländerna	8.6.1976	22
Handyside mot Storbritannien	7.12.1976	24
Winterwerp mot Nederländerna	24.10.1979	33
Deweer mot Belgien	27.2.1980	35
Guzzardi mot Italien	6.11.1980	39
Sporrong och Lönnroth mot Sverige	23.9.1982	52
Silver m.fl. mot Storbritannien	25.3.1983	61
de Jong, Baljet och van den Brink mot Nederländerna	22.5.1984	77
James m.fl. mot Storbritannien	21.2.1986	98-B
AGOSI mot Storbritannien	24.10.1986	108
Gillow mot Storbritannien	24.11.1986	109
Bouamar mot Belgien	29.2.1988	129
Plattform ''Ärzte für das Leben'' mot Österrike	21.6.1988	139
Nielsen mot Danmark	28.11.1988	144
Brogan m.fl. mot Storbritannien	29.11.1988	145-B
Ciulla mot Italien	22.2.1989	148
van der Leer mot Nederländerna	21.2.1990	170-A
Fox, Campbell och Hartley mot Storbritannien	30.8.1990	182
Letellier mot Frankrike	26.6.1991	207

I betänkandet hänvisas även till Kommissionens rapport den 18 mars 1981 i fallet McVeigh, O'Neill och Evans mot Storbritannien (Decisions and Reports of the European Commission of Human Rights, 25, 1982).

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   - Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    - kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen - en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
    - Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. En ny marknadsföringslag. Ju.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.

KUNGL. BIBL.
1993-07-22
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]
En ny marknadsföringslag. [59]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
- Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
- Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
- kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen - en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]