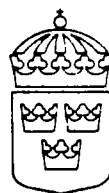


Regeringens proposition

1990/91:129

om ändringar i rättegångsbalken m.m.



Prop.
1990/91:129

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 14 mars 1991.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas två framställningar från rikspolisstyrelsen om generella identitets- och fordonskontroller och om polisens möjligheter att ingripa vid allvarliga ordningsstörningar. Mot bakgrund av framställningarna föreslås vissa ändringar i rättegångsbalken och i polislagen.

Polisens möjligheter att ta med personer till förhör vid utredning om mycket allvarliga brott utvidgas. Enligt förslaget skall den som befinner sig inom ett område där ett brott nyligen har förövats kunna tas med till förhör, om han inte frivilligt medföljer till förhöret. En sådan åtgärd får vidtas endast i samband med utredning av ett brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller försök till sådant brott.

Vidare föreslås en utvidgad möjlighet till husrannsakan för att söka efter den som skall gripas, anhållas eller häktas som misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller försök till sådant brott. Åtgärden får vidtas i transportmedel på en viss plats där det finns särskild anledning att anta att den som kan misstänkas för brottet kan komma att passera. Husrannsakan enligt bestämmelsen får inte syfta till annat än att söka efter den misstänkte.

Slutligen föreslås en bestämmelse som ger polisen rätt att undersöka transportmedel för att söka efter den som har avvikit efter att ha intagits i en kriminalvårdsanstalt eller den som har avvikit från en sjukvårdsinrättning. I det första fallet får åtgärden vidtas endast om den avvikne har dömts till fängelse i minst fyra år och det kan antas att han utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. I det senare fallet skall åtgärden kunna vidtas vid sökandet efter den som genomgår psykiatrisk tvångsvård

eller den som av domstol överlämnats till rättspsykiatrisk vård, under förutsättning att det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl att anta att han utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Endast transportmedel på en viss plats där det finns särskild anledning att anta att den avvikne kan komma att passera får undersökas.

I fråga om polisens möjligheter att ingripa vid allvarliga ordningsstörningar föreslås inga ändringar i polislagen eller i brottsbalken. Den bedömningen görs att nuvarande bestämmelser måste anses ge tillräckligt utrymme för polisen att fullgöra uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1991.

1 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 23 kap. 8 § skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas en ny paragraf, 28 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

8 §

På tillsägelse av polisman *vare* den som *är tillstådes d* plats, där brott förövas, skyldig att medfölja till förhör, som *hålles* omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, *må han av* polismannen *med-* tagas till förhöret.

På tillsägelse av *en* polisman *är* den som *befinner sig på den* plats, där *ett* brott förövas, skyldig att medfölja till *ett* förhör som *hålls* omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, *får* polismannen *ta med honom* till förhöret.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där ett brott nyligen förövats, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Detta gäller också vid försök till ett sådant brott.

28 kap.

2 a §

För att söka efter någon som skall gripas, anhållas eller häktas som misstänkt för brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök till sådant brott, får husrannsakan företas i transportmedel på viss plats, om det finns särskild anledning att anta att den sökta kan komma att passera platsen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 20 § polislagen (1984:387) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

20 §

För att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas får en polisman bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller 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.

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 vidtas 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.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.
2. Under tiden den 1 juli - den 31 december 1991 gäller vad som sägs i 20 § andra stycket om den som genomgår psykiatrisk tvångsvård eller den som överlämnats till rättspsykiatrisk vård i stället den som av domstol med stöd av 31 kap. 3 § brottsbalken överlämnats till sluten psykiatrisk vård eller till vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 1991

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden S. Andersson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Lööw, Persson, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Freivalds

Proposition om ändringar i rättegångsbalken m.m.

1 Inledning

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till regeringen i april 1989 föreslagit att polisen ges befogenhet att genomföra generella identitets- och fordonskontroller. Skrivelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Skrivelsen har remissbehandlats. Yttranden har kommit in från *justitiekanslern (JK)*, *riksåklagaren (RÅ)*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *hovrätten för Övre Norrland*, *polismyndigheterna i Stockholm, Malmö, Norrköping, Östersund och Haparanda*, *socialstyrelsen*, *trafiksäkerhetsverket*, *general-tullstyrelsen*, *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län och Västernorrlands län*, *riksdagens ombudsmän (JO)*, *Sveriges advokatsamfund*, *Statstjänstemannasektionen hos Tjänstemännens Centralorganisation (TCO-S)* och *Föreningen Sveriges polischefer*.

RÅ har bifogat yttranden från *överåklagaren vid åklagarmyndigheten i Malmö* och *överåklagarna vid regionåklagarmyndigheterna i Gävle, Göteborg och Kalmar*.

TCO-S har som sitt eget yttrande överlämnat yttrande från *Svenska polisförbundet*.

En sammanställning av remissyttrandena har upprättats i justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 89-1181).

Rikspolisstyrelsen har vidare i en skrivelse till regeringen i juli 1990 tagit upp frågan om polisens möjligheter att ingripa mot deltagare i en folksamling som allvarligt stör den allmänna ordningen och därvid också lämnat förslag till lagändringar. Skrivelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Skrivelsen har remissbehandlats. Yttranden har kommit in från *JK*, *RÅ*, *Göta hovrätt*, *Örebro och Lunds tingsrätter*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Blekinge, Malmöhus och Västerbottens län*, *polismyndigheterna i Solna, Stockholm, Helsingborg och Göteborg*, *JO*, *juridiska fakultetsstyrel-*

sens vid Lunds universitet forskningsnämnd, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Fotbolls- förbundet, Svenska polisförbundet, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges polischefer och Medborgarrätts- rörelsen Friheten i Sverige.

RÅ har överlämnat yttranden från överåklagarna vid åklagar- myndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö och från överåklagarna vid regionåklagarmyndigheterna i Stockholm, Linköping, Karlstad och Gävle. Länsstyrelsen i Blekinge län har bifogat yttranden från polismyn- digheterna i Karlshamn och Ronneby och från cheferna för kriminalav- delningen och ordningsavdelningen vid polismyndigheten i Karlskrona. Sveriges Riksidrottsförbund har bifogat yttrande från Svenska Ishockey- förbundet.

En sammanställning av remissyttrandena har upprättats i justitiedeparte- mentet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 90-1679).

Jag avser att nu behandla de frågor som har tagits upp i rikspolis- styrelsens skrivelser. I mina överväganden i ärendet har jag samrått med chefen för civildepartementet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 28 februari 1991 att inhämta lagrådets yttrande över lagförslagen. De till lagrådet remitterade lagförslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Lagrådet har den 11 mars 1991 lämnat de remitterade förslagen utan erinran. I förhållande till lagrådsremissen har en ändring av redaktionell karaktär gjorts i lagtexten.

Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

2 Bakgrund

Rikspolisstyrelsens skrivelse från april 1989

När en särskild händelse har inträffat, t.ex. när ett allvarligt brott har begåtts eller när en farlig person har rymt från en kriminalvårdsanstalt, ankommer det på polisen att bedriva en effektiv spaning och att bl.a. identifiera personer som kan ha anknytning till händelsen. Rikspolisstyrelsen har i sin skrivelse framhållit att polisen har behov av att i dessa situationer kunna upprätta s.k. spärrar på gator och vägar eller andra platser för att kunna fullgöra sina uppgifter. En sådan åtgärd innebär vanligen att polisen rutin- mässigt stoppar fordon och vid behov kontrollerar förarnas identitet. I viss utsträckning undersöks också bagageutrymmen och andra slutna utrymmen i fordonen.

Syftet med åtgärder av det här slaget är i första hand att söka efter en person som skall gripas på grund av misstanke om brott eller som skall omhändertas av andra skäl. Men åtgärden kan också syfta till att söka efter

föremål som är underkastade beslag eller annars till att utröna omständigheter som har betydelse för utredning om brott.

Polisingripanden av det här slaget kan inte ske med mindre än att det finns uttryckligt stöd för dem i gällande lagstiftning. Styrelsen har därför framhållit att det inte är bra att polisen, på grund av att gällande regler inte ger en klar rättslig grund för sådana kontroller, måste hänvisa till vägtrafikförfattningarna för att finna stöd för sina åtgärder.

Eftersom den nuvarande ordningen anses olämplig från ett flertal synpunkter föreslår rikspolisstyrelsen att en bestämmelse förs in i polislagen (1984:387, ändrad senast den 1 juli 1989) som ger polisen rätt att företa generella identitets- och fordonskontroller i anslutning till att ett allvarligt brott har begåtts eller då en person, som kan antas utgöra en allvarlig fara för annan eller för rikets säkerhet, har avvikit från en kriminalvårdsanstalt eller någon annan inrättning där den avvikne hålls frihetsberövad.

Rikspolisstyrelsens skrivelse från juli 1990

Styrelsen har satt i fråga om de rättsliga befogenheter som nu står till polisens förfogande är tillräckliga för att polisen på ett för allmänheten tillfredsställande sätt skall kunna ingripa när den allmänna ordningen och säkerheten är hotad av en folksamling. Till belysning av problemet har styrelsen nämnt bl.a. de oroligheter som förekom i Stockholms innerstad i anslutning till VM-kvalmatchen i fotboll mellan Sverige och England i september 1989.

JO har gjort en preliminär granskning av de metoder som polisen använde i samband med de oroligheter som förekom i detta sammanhang. Från JO-ämbetets sida har det satts i fråga bl.a. om förhållandena var sådana att bestämmelserna i 13 § polislagen om omhändertagande för ordningens upprätthållande var tillämpliga samtidigt som det enligt ämbetet förefaller som om de omhändertaganden som gjordes då inte har grundats på någon prövning av om det i varje särskilt fall förelåg förutsättningar för ingripande.

Rikspolisstyrelsen befarar att värre oroligheter än de i Stockholm i september 1989 kan förekomma när Sverige år 1992 står som värd för europamästerskapen i fotboll. Med hänsyn till den "huliganism" som följer i den internationella fotbollens spår finns det enligt styrelsens uppfattning anledning att hysa oro för vad som kan komma att hända, om polisen då inte har möjligheter att trygga den allmänna ordningen och säkerheten.

För att förbättra polisens möjligheter att ingripa mot folksamlingars ordningsstörande beteenden och undanröja de oklarheter som nu råder bland polispersonal om polisens befogenheter att ingripa föreslår rikspolisstyrelsen en höjning av maximistrafik för brottet ohörsamhet mot ordningsmakten i 16 kap. 3 § brottsbalken (BrB). En sådan åtgärd skulle enligt rikspolisstyrelsen ge polisen bättre möjligheter att gripa deltagare i en folksamling som stör allmän ordning.

Enligt styrelsen är emellertid en sådan lagändring inte tillräcklig. Ansvar för ohörsamhet mot ordningsmakten förutsätter att en deltagare i en folksamling underlåtit att efterkomma en befallning som meddelats för ordningens upprätthållande. I vissa situationer kan det emellertid vara svårt att meddela sådana befallningar. Styrelsen föreslår därför också att det i polislagen införs en uttrycklig bestämmelse som ger polisen rätt att i vissa situationer omhänderta alla deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen.

3 Kontroller vid allvarliga brott och rymningar

3.1 Allmänna utgångspunkter

Rikspolisstyrelsens förslag om generella identitets- och fordonskontroller tar sikte på två olika typer av situationer. Den ena gäller åtgärder i anslutning till att det har begåtts ett allvarligt brott och den andra gäller spaning efter personer som avvikit från en kriminalvårdsanstalt eller någon annan inrättning.

Regler om förundersökning angående brott finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). För att dessa regler skall vara tillämpliga krävs att det finns misstanke om ett konkret brott. Det finns emellertid inga krav på att gärningsmannen skall vara känd eller ens att någon skall vara misstänkt för brottet. Vid utredning om ett konkret brott är RBs regler om tvångsmedel tillämpliga.

Av systematiska skäl anser jag att en lösning av de problem som gäller åtgärder i anslutning till att ett allvarligt brott har begåtts bör sökas inom ramen för reglerna i RB.

Det är från samhällets synpunkt angeläget att polisen har erforderliga möjligheter att bedriva ett effektivt spanings- och utredningsarbete när ett allvarligt brott har ägt rum. Den uppfattningen har också uttryckligen strukits under av ett övervägande antal av remissinstanserna. Att det kan vara av avgörande betydelse för polisens möjligheter att klara upp ett allvarligt brott att ett effektivt utredningsarbete påbörjas omedelbart har också framhållits bl.a. i juristkommissionens rapport (SOU 1987:14) om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme.

I samband med ett allvarligt brott har polisen naturligtvis möjlighet att genomföra kontroller runt det område där brottet begåtts i syfte att leta efter misstänkta eller att fråga personer som passerar om eventuella iakttagelser som kan vara av betydelse för utredningen av brottet. Någon möjlighet att i samband därmed tillgripa tvångsmedel mot en person som vägrar att identifiera sig eller annars samarbeta finns dock inte, om personen inte kan misstänkas för brottet. När det gäller kontroller av fordon finns det inte heller någon lagstiftning som tar sikte på situationer av det aktuella slaget. Att, som nu sker, låta kontroller ske med stöd av vägtrafikförfattningarna är från både principiella och andra synpunkter inte acceptabelt.

Jag har därför, som jag strax skall återkomma till, funnit att det bör genomföras ändringar i RBs regler om skyldighet att följa med till förhör och om husrannsakan.

I polisens uppgifter ingår inte bara att utreda begångna brott. Polisen har också en skyldighet att förebygga brott och att lämna allmänheten skydd och hjälp. Det är således polisen som har huvudansvaret för att skydda samhällsmedborgarna. Däri ligger att polisen har att vidta erforderliga åtgärder, om fara föreligger för att ett brott kommer att förövas som hotar liv eller hälsa eller som utgör en fara för rikets säkerhet. Polisens befogenheter i detta hänseende blev mera fullständigt reglerade först i och med att polislagen trädde i kraft år 1984.

Den allmänna spaning som polismyndigheterna bedriver utan att spaningen gäller ett konkret brott regleras inte i RB. I stället tillämpas då polislagen och polisförordningen (1984:730). Dessa författningar upptar också regler om användningen av tvångsmedel, men endast för andra syften än brottsutredande.

Rikspolisstyrelsen har pekat på det otillfredsställande i att polisen vid eftersökande av farliga personer som avvikit från olika institutioner tvingas att hämta stöd i vägtrafikförfattningarna för att göra olika kontroller som ett led i spaningsarbetet. Mot bakgrund av polisens skyldighet att svara för allmänhetens och rikets säkerhet delar jag uppfattningen att det även för dessa situationer är angeläget att införa särskilda lagregler som bör tas in i polislagen.

Jag delar emellertid inte rikspolisstyrelsens uppfattning att polisen vid eftersökande av rymlingar alltid bör ha en möjlighet att företa generella identitetskontroller. Förhållandena skiljer sig i dessa fall från dem som gäller vid utredningen av ett begånget brott. Som några remissinstanser framhåller måste det förutsättas att personer som har avvikit från t.ex. en kriminalvårdsanstalt är väl kända till utseendet. Fotografier och andra uppgifter av betydelse för att fastställa den avviknes identitet kan därför snabbt spridas med tekniska hjälpmedel till de polismyndigheter som engageras i spaningsarbetet.

3.2 Medtagande till förhör

Mitt förslag: En bestämmelse förs in i 23 kap. RB som ger polisen rätt att till förhör ta med den som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där ett allvarligt brott nyligen förövats och som inte frivilligt följer med till förhöret. Den utökade möjligheten till medtagande till förhör kommer i fråga bara i samband med utredning av ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller försök till sådant brott.

Rikspolisstyrelsen föreslår att en regel förs in i polislagen som ger polisen möjlighet att utföra generella identitetskontroller vid spaningar efter den som kan misstänkas för ett allvarligt brott.

Remissinstanserna: Några remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. En majoritet av remissinstanserna anser att det finns behov av klara regler för att polisen skall kunna bedriva ett effektivt spaningsarbete. Bl.a. *JK* och *hovrätten för Övre Norrland* anser att den nuvarande ordningen där generella kontroller företas med hänvisning till vägtrafikförfattningarna när syftet med kontrollerna är ett annat än det som dessa författningar skall tillgodose är otillfredsställande. Några remissinstanser pekar på den intressekonflikt som kan finnas mellan att generella identitetskontroller genomförs och det integritetsintrång sådana kontroller utgör. Bl.a. *JK* anser att de intressen som kontrollerna skall tillgodose normalt får anses överväga det besvär och den integritetskränkning som den enskilde kan utsättas för i sammanhanget. *Generaltullstyrelsen* hyser betänkligheter inför förslaget med hänsyn till intresset av skydd för den personliga integriteten och ställer sig tveksam till om kontrollåtgärderna i praktiken kommer att kunna medföra sådana framgångar i polisarbetet att de uppväger de negativa följderna av intrånget för allmänheten. *Sveriges advokatsamfund* anser att det i förslaget angivna behovet av integritetsintrång inte uppväger de motstående integritetshänsynen. *RÅ* och *polismyndigheten i Stockholm* pekar på att rikspolisstyrelsen i sitt förslag inte angett vilka åtgärder som polisen skall kunna vidta, om någon vägrar att lämna uppgifter om sin identitet. Flera remissinstanser framhåller vikten av att det klart och tydligt anges vid vilka brott som generella identitetskontroller får förekomma. *Polismyndigheten i Stockholm*, *generaltullstyrelsen* och *JO* framhåller att de föreslagna kontrollerna måste begränsas i tiden. Flera remissinstanser delar rikspolisstyrelsens uppfattning att den föreslagna bestämmelsen i allt väsentligt rör åtgärder av polisiär natur och därför bör placeras i polislagen. *RÅ* anser emellertid att en sådan bestämmelse som rikspolisstyrelsen föreslagit skall föras in i RB eftersom den tar sikte på åtgärder i samband med utredning om brott och som har karaktär av tvångsmedel. *Polismyndigheten i Stockholm* anser att tillämpningsområdet för 23 kap. 8 § RB bör utvidgas så att de behov som rikspolisstyrelsen pekat på tillgodoses.

Skälen för mitt förslag: I 23 kap. 6 § RB finns en allmän regel om rätt för förundersökningsledaren att föranstalta om förhör med var och en som kan antas kunna lämna uppgifter av betydelse för utredningen. Att delta i förhör som hålls inom ramen för en förundersökning är alltså en allmän medborgerlig skyldighet. I vissa fall kan förhör hållas redan på brottsplatsen. Enligt 8 § är vidare den som befinner på en plats där brott förövas skyldig att följa med till förhör. Den regleringen har sin bakgrund i att det är angeläget för det fortsatta utredningsarbetet att personer som befinner sig på brottsplatsen snarast lämnar uppgifter om sina iakttagelser. Av naturliga skäl är dessa ofta ovilliga att underkasta sig förhör. Den som utan giltig orsak vägrar att följa med till förhöret får därför medtagas av polismannen till förhöret.

Jag vill i sammanhanget framhålla att bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB tar sikte på alla personer som befinner sig på brottsplatsen och inte endast den som kan misstänkas för brottet. Detta får betydelse bl.a. i en situation som rikspolisstyrelsen tagit upp i sin senare skrivelse. Jag avser då polisens möjligheter att ingripa mot personer som allvarligt stör den allmänna ordningen och säkerheten. Det förekommer att mindre grupper av personer stör ordningen, t.ex. genom att föröva skadegörelse, begå stölder eller ofreda förbipasserande. Det kan då vara svårt för en polisman att avgöra vem eller vilka i gruppen som gjort sig skyldiga till brott. I en sådan situation har polismannen möjlighet att ta med alla i gruppen till förhör, om de inte frivilligt följer med till förhöret. Polisen har på så sätt möjlighet att genom förhör med samtliga i gruppen utröna vem eller vilka som kan misstänkas för brott.

Som framgår av paragrafens lydelse är polisens befogenheter att ta med dem som befinner sig på brottsplatsen till förhör begränsade såväl i tiden som i rummet. För medtagande till förhör krävs nämligen att polismannen kommer till platsen i nära anslutning till att brottet begås. JO har i ett fall uttalat att den omständigheten att mer än tio minuter förflutit efter det att brottet ägt rum medförde att bestämmelsen inte var tillämplig (JOs ämbetsberättelse 1967 s. 153). JO har även uttalat sig om bestämmelsens tillämplighet i rummet (JO 1969 s. 89). Av det uttalandet framgår att vad som skall avses med plats där brott förövas enbart tar sikte på området alldeles intill brottsplatsen.

Begränsningarna i tiden och i rummet gör att bestämmelsen om medtagande till förhör inte är tillämplig vid kontroller av det slag som avses i rikspolisstyrelsens första skrivelse.

Jag har tidigare framhållit betydelsen av att en förundersökning bedrivs på ett effektivt sätt. Att förhållandena kring ett brott klarläggs i nära anslutning till att det begåtts kan vara av avgörande betydelse för utredningen. En omständighet som i sammanhanget är av stor betydelse är att polisen så snart som möjligt får tillgång till uppgifter från de personer som har uppehållit sig på brottsplatsen. Men även iakttagelser som andra personer gjort, t.ex. längs en flyktväg eller av hur människor strax innan ett brott förflyttat sig inom ett visst område, kan vara av stor vikt för det fortsatta utredningsarbetet. Värdefull information kan således lämnas också av personer som uppehåller sig inte helt nära platsen för brottet.

Redan med gällande regler har polisen, som jag tidigare nämnt, möjlighet att fråga om vilka iakttagelser sådana personer gjort. Om den tillfrågade då vägrar att lämna efterfrågade upplysningar, saknar polisen i dag befogenhet att ingripa. En sådan ordning är naturligtvis otillfredsställande från brottsutredningssynpunkt. Mycket talar mot den bakgrunden för att polisen bör ges utökade möjligheter till medtagande till förhör.

Flera remissinstanser har pekat på att vad rikspolisstyrelsen föreslagit innebär ett intrång i den personliga friheten och integriteten hos de personer som blir utsatta för polisens kontroll. Några av remissinstanserna har ansett att integritetshänsynen gör sig så starkt gällande att förslaget inte bör genomföras. Andra remissinstanser, bl.a. JK, anser att de intressen som riks-

polisstyrelsens förslag skall tillgodose överväger det besvär och den integritetskränkning som den enskilde kan utsättas för i sammanhanget.

För egen del vill jag erinra om att bl.a. reglerna om medtagande till förhör utgör en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten (jfr SOU 1978:34 s. 195). En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen).

Vid mycket allvarliga brott, till vilka jag i detta sammanhang räknar sådana brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år och försök till sådana brott, framstår emellertid samhällets intresse av att brottet klaras upp och att gärningsmannen grips som så angeläget att hänsynen till den personliga friheten i viss utsträckning måste få stå tillbaka. Exempel på sådana brott är mord, dråp, människorov, grovt rån och grov mordbrand. För dessa fall bör polisens befogenheter i det aktuella hänseendet utvidgas. Jag vill här framhålla att medtagande till förhör endast kan komma i fråga i de fall där förhörspersonen utan att åberopa giltig orsak vägrar att följa med till förhöret.

Bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB om skyldighet att omedelbart underkasta sig förhör bör därför såvitt gäller mycket allvarliga brott kompletteras så att även personer som befinner sig inom ett vidare område än vad som omfattas av den regeln åläggs samma skyldighet.

Det område inom vilket den utvidgade möjligheten till medtagande till förhör bör vara tillämplig på låter sig dock inte beskrivas i generella termer. Avgränsningen måste ske bl.a. med hänsyn till de praktiska möjligheterna att genomföra utredningsåtgärder som framstår som meningsfulla från förundersökningssynpunkt. En avgörande omständighet i det avseendet är brottsplatsens belägenhet. Har brottet begåtts i en stad, bör de personer som uppehåller sig i de kvarter som ligger i närheten av brottsplatsen i regel kunna åläggas skyldighet att omedelbart underkasta sig förhör. I vissa fall kanske området kan sträckas ut till en hel stadsdel. Har brottet förövats i en glesbygd, kan det finnas anledning att låta bestämmelsen avse betydligt större områden.

Allt eftersom tiden förflyter från det att brottet begåtts minskar i regel sannolikheten för att just de som uppehåller sig i området kring brottsplatsen kan lämna uppgifter som är av särskild betydelse för det fortsatta utredningsarbetet. Den föreslagna skyldigheten att följa med till förhör bör därför gälla endast under förutsättning att ett mycket allvarligt brott *nyligen* har begåtts inom det aktuella området. Redan några timmar efter brottet torde bestämmelsen därför inte bli aktuell att tillämpa. Omständigheterna i det enskilda fallet måste emellertid få bli avgörande. Med nödvändighet följer att storleken på det område som kan vara av intresse för polisen att kontrollera får en avgörande betydelse för under hur lång tid det kan bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen.

Den av mig nu föreslagna utvidgningen av möjligheterna för polisen att ta med personer till förhör är förenlig med såväl regeringsformens skydd för grundläggande fri- och rättigheter som europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 5:1 b).

3.3 Husrannsakan i transportmedel vid allvarliga brott

Mitt förslag: En bestämmelse förs in i 28 kap. RB som ger möjlighet till husrannsakan i transportmedel på en plats där det finns särskild anledning att anta att den som kan misstänkas för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller försök till sådant brott, kan komma att passera. Sådan husrannsakan får syfta endast till att söka efter den misstänkte.

Rikspolisstyrelsen föreslår att en regel förs in i polislagen som ger polisen rätt att företa generella fordonskontroller vid spaningar efter den som kan misstänkas för ett allvarligt brott.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna anser att det finns ett behov av klara regler. Remissinstanserna för fram synpunkter liknande dem som har tagits upp i samband med att frågan om medtagande till förhör har behandlats (avsnitt 3.2). Bl.a. *polismyndigheten i Stockholm* uttalar sig särskilt i frågan om generella fordonskontroller. Polismyndigheten pekar på att kontrollmöjligheten bör avse inte enbart fordon utan transportmedel över huvud.

Skälen för mitt förslag: Som jag tidigare sagt är det angeläget att polisen har tillräckliga möjligheter att bedriva ett effektivt polisarbete när ett brott har ägt rum. Givetvis har detta desto större betydelse ju allvarligare brottslighet det gäller. Ett viktigt led i polisarbetet kan vara att spärra av och kontrollera eventuella flyktvägar. Den utvidgade möjligheten att hålla förhör på platsen och ta med personer för förhör, som jag nyss har föreslagit, kan vara av viss betydelse i det sammanhanget. En sådan bestämmelse ger emellertid inte någon möjlighet att kontrollera bagageutrymmen eller slutna utrymmen i fordon som någon kan hålla sig gömd i. För att en sådan kontroll skall kunna göras krävs att de bestämmelser som tillåter husrannsakan är tillämpliga.

Reglerna om s.k. personell husrannsakan finns i 28 kap. 2 § RB. Enligt dessa får för eftersökande av bl.a. den som skall gripas, anhållas eller häktas husrannsakan företas hos honom. En sådan åtgärd får även vidtas hos annan, om synnerlig anledning förekommer att den eftersökte uppehåller sig hos honom. För att en sådan tvångsåtgärd skall få vidtas hos annan än den eftersökte krävs att det föreligger en faktisk omständighet som påtagligt visar att det med fog kan förväntas att den sökta finns hos den där husrannsakan företas (jfr JO 1985/86 s. 123).

Av det sagda framgår att förutsättningar oftast saknas för att med stöd av 28 kap. 2 § RB företa husrannsakan i fordon för att söka efter en person som kan misstänkas för ett visst brott.

Att som nu sker undersöka slutna utrymmen i fordon med stöd av vägtrafikförfattningarna är, som jag tidigare har sagt, av flera skäl inte acceptabelt.

I likhet med vad jag har föreslagit beträffande möjligheterna till medtagande till förhör bör därför enligt min mening också tillämpningsområdet utökas för husrannsakan i syfte att söka efter den som skall gripas, anhållas eller häktas för ett allvarligt brott (se avsnitt 3.2).

Rikspolisstyrelsen har enbart begärt en möjlighet för polisen att kunna kontrollera fordon. Begreppet fordon definieras i 2 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) som en anordning inrättad för färd på marken och som inte löper på skenor. En misstänkt person kan emellertid tänkas förflytta sig med hjälp av andra transportmedel än sådana som omfattas av fordonsbegreppet i vägtrafikkungörelsen. Som exempel kan nämnas båt, flygplan, tåg och tunnelbana. Detta har också påpekats av några remissinstanser. Jag anser därför att husrannsakan i det här avsedda syftet skall få ske i alla transportmedel där det är tänkbart att en misstänkt kan hålla sig dold. Likaså skall husrannsakan kunna ske i lådor eller andra förvaringsutrymmen som kan dölja en människa och som fraktas i transportmedlet.

En sådan utökad möjlighet till husrannsakan som jag nu föreslår innebär ett visst intrång i den personliga friheten vilket också har framhållits av flera remissinstanser. I regeringsformen faller den under skyddet mot husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 och 12 §§). Samma överväganden som jag gjort beträffande den utökade möjligheten till medtagande till förhör gör sig gällande även i det här fallet. Vid mycket allvarliga brott måste således integritetsaspekterna kunna få stå tillbaka av hänsyn till samhällets starka intresse av att sådana brott klaras upp. Jag anser därför att polisen i dessa fall skall ges utökade möjligheter att kontrollera transportmedel.

Möjligheterna till husrannsakan i syfte att söka efter en misstänkt bör bara få ske på en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kan komma att passera. Åtgärden får således inte vidtas utan föregående prövning av sannolikheten för att platsen kan komma att passeras av den misstänkte.

Den utökade möjligheten till husrannsakan som jag föreslår bör däremot, i motsats till vad jag föreslagit beträffande förhör, gälla under hela tiden som förundersökning bedrivs. Den bör inte heller inskränkas till det område där brottet begåtts. I ett inledningsskede av undersökningen torde husrannsakan i transportmedel bli aktuell främst utmed tänkbara flyktvägar från själva brottsplatsen. I ett senare skede kan det bli aktuellt att vidta sådana åtgärder vid t.ex. gränsövergångar, om det under undersökningen kommit fram uppgifter om att den som kan misstänkas för brottet kan komma att lämna landet.

Husrannsakan får enligt 28 kap. 6 § tredje stycket RB företas mellan kl. 21.00 och 06.00 endast om det föreligger särskilda skäl för åtgärden. Den

regeln bärs upp av tanken att en så ingripande åtgärd som en husrannsakan innebär inte skall ske nattetid, då den som blir utsatt för åtgärden har ett befogat intresse av att inte störas. Det saknas anledning att för de här aktuella situationerna göra något uttryckligt undantag från den begränsningen. I dessa fall är förhållandena visserligen ofta sådana att den som färdas i ett transportmedel inte på samma sätt som den som vistas i sin bostad kan förväntas bli störd av en husrannsakan. Problemet blir dock ett annat, om det är aktuellt att nattetid företa husrannsakan i t.ex. en sovvagnskupé eller en fartygshytt. För avgörande om särskilda skäl föreligger för husrannsakan i transportmedel får vägas in vid vilken tidpunkt på dygnet som det kan antas att den misstänkte kan komma att passera platsen. Jag vill här understryka att proportionalitetsprincipen, som beträffande husrannsakan är uttryckt i 28 kap. 3 a § RB (jfr 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen), gäller även när en sådan åtgärd vidtas i transportmedel.

Husrannsakan i transportmedel skall, liksom beträffande vad som i huvudsak gäller om husrannsakan i andra sammanhang, inte få företas utan föregående beslut av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Endast i de fall då ett sådant beslut inte kan avvaktas får en enskild polisman besluta om åtgärden.

Den av mig förordade ökade möjligheten till husrannsakan är förenlig med den förut nämnda europarådskonventionen (jfr artikel 8).

3.4 Husrannsakan i transportmedel för eftersökande av rymlingar, m.m.

Mitt förslag: 20 § polislagen kompletteras med en bestämmelse som ger en polisman befogenhet att i vissa fall undersöka transportmedel för att söka efter den som avvikit efter att ha intagits i en kriminalvårdsanstalt eller avvikit från en sjukvårdsinrättning. I förstnämnda fall får en sådan åtgärd vidtas endast om den avvikne dömts till fängelse i minst fyra år och det kan antas att han utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Transportmedel får undersökas också för att söka efter den som genomgår psykiatrisk tvångsvård eller som av domstol överlämnats till rättspsykiatrisk vård och som avvikit från en sjukvårdsinrättning, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl att anta att han utgör en sådan fara för annan eller för rikets säkerhet. Endast transportmedel på en viss plats där det finns särskild anledning att anta att den avvikne kan komma att passera får undersökas.

Rikspolisstyrelsen föreslår att polisen i en bestämmelse i polislagen ges befogenhet att företa generella identitets- och fordonskontroller för att söka efter den som har avvikit från häkte, kriminalvårdsanstalt eller vårdinrättning, om han utgör en fara för någon annan persons liv eller hälsa eller för rikets säkerhet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna anser att det finns ett behov av klara regler när det gäller polisens befogenheter att vidta åtgärder vid eftersökande av personer som avvikit från olika institutioner. Remissinstanserna för fram synpunkter liknande dem som redovisats ovan under avsnitt 3.2 och 3.3. *Polismyndigheten i Stockholm, socialstyrelsen* och *JO* sätter emellertid i fråga om någon särskild regel om identitetskontroll är erforderlig i dessa fall. Dessa remissinstanser framhåller att sådana eftersökta personer som avses här är väl kända till utseendet.

Skälen för mitt förslag: Av motsvarande skäl som jag nyss anfört som grund för mitt förslag till ändrade regler om husrannsakan i RB (se avsnitt 3.3) bör det i polislagen föras in en regel som ger polisen rätt att i eftersökandet av en avviken person undersöka transportmedel. I likhet med vad jag nyss har föreslagit bör också en sådan befogenhet avse transportmedel över huvud där en person kan hållas gömd. Att som rikspolisstyrelsen föreslagit inskränka rätten till en sådan åtgärd till enbart fordon skulle innebära en inte önskvärd inskränkning i polisens möjligheter att bedriva ett effektivt spaningsarbete. Polisens rätt till husrannsakan bör omfatta också lådor eller andra förvaringsutrymmen som fraktas i transportmedlet och som kan dölja en människa.

Den föreslagna bestämmelsen bör emellertid – beträffande den som avvikit efter att ha tagits in i en kriminalvårdsanstalt – vara tillämplig endast på den som är dömd för mycket allvarliga brott. I linje med vad jag förordat när det gäller en motsvarande bestämmelse i RB anser jag att en förutsättning för att undersöka ett transportmedel bör vara att den avvikne dömts till fängelse i minst fyra år. Härutöver anser jag att det bör krävas att han utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. En faktor som kan vara viktig för att bedöma om en sådan fara föreligger kan vara de brott som den avvikne lagförts för och de övriga omständigheter som kommit fram under den rättsliga processen. Även andra omständigheter måste emellertid beaktas vid den bedömningen. En sådan omständighet kan vara att den avvikne uttalat att han skall hämnas på en annan person eller att det är känt att han har tillgång till vapen. En annan omständighet kan vara att den avvikne har tillgång till sådan information att det skulle kunna utgöra en fara för rikets säkerhet, om informationen kom till någon annan stats kändedom.

Även den som avviker från en sjukvårdsinrättning där han är intagen med tvång för psykiatrisk vård kan utgöra en sådan fara som jag nu har beskrivit. Jag vill här erinra om att riksdagen för närvarande behandlar propositionen 1990/91:58, som innebär bl.a. att det införs regler om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, som ersätter den nuvarande regleringen i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. Den fara som en person som genomgår psykiatrisk vård med tvång kan utgöra är ofta svårare att bedöma på grund av hans sjukdomstillstånd, åtminstone om han inte är föremål för tvångsvård som en brottspåföljd. Därför måste faran många gånger huvudsakligen bedömas med utgångspunkt från omständigheterna vid avvikandet. Den avviknes sjukdomstillstånd vid tidpunkten för avvikandet

bör vid den bedömningen tillmätas stor betydelse. Andra omständigheter som måste beaktas är om t.ex. vapen kommit till användning vid rymningen eller om det är känt att han har tillgång till vapen. Givetvis kan tidigare agerande av den avvikne ibland vara av vikt för bedömningen.

Vad jag tidigare sagt (avsnitt 3.3) om tiden och platsen för husrannsakan i transportmedel bör gälla även vid eftersökande av den som avvikit.

Beslut om husrannsakan bör inte få fattas av en enskild polisman utan föregående prövning av polismyndigheten. Det ankommer alltså på polischefen eller den till vilken hans befogenheter har delegerats att ta ställning till om åtgärden är befogad. Om polismyndighetens beslut inte kan avvaktas, bör emellertid en enskild polisman kunna besluta om åtgärden.

Beträffande mitt förslags förhållande till regeringsformen hänvisar jag till det jag sagt i föregående avsnitt. I fråga om europarådskonventionen finns inte heller någon motstridighet (artikel 5:1 a och e).

4 Ingripanden vid allvarliga ordningsstörningar

Min bedömning: Ändringar i polislagen eller i brottsbalken föreslås inte i detta sammanhang. Nuvarande regler lämnar tillräckligt utrymme för att polisen skall kunna fullfölja sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Rikspolisstyrelsens förslag: Styrelsen föreslår att straffmaximum för brottet ohörsamhet mot ordningsmakten i 16 kap. 3 § BrB höjs så att utrymme ges för personella tvångsmedel mot deltagare i en folksamling som stör allmän ordning. Styrelsen föreslår vidare att 13 § polislagen kompletteras med en bestämmelse som ger polisen rätt att, utan föregående befallning för ordningens upprätthållande, tillfälligt omhänderta deltagare i en folksamling som påbörjat störande av den allmänna ordningen.

Remissinstanserna:

Förslaget till ändring i brottsbalken

Remissutfallet är splittrat. Av de remissinstanser som tillstyrker förslaget framhåller några att brottet måste anses ha ett så högt straffvärde att en höjning av straffskalan är motiverad. *Polismyndigheten i Stockholm* anser att en skärpning av straffskalan bör övervägas för att därigenom försöka få presumtiva deltagare i allvarliga ordningsstörningar att avstå från brottsliga handlingar. *Föreningen Sveriges polischefer* tillstyrker en straffskärpning som ett uttryck för en strängare syn på brottet. Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget framhåller *JK, RÅ, JO och Föreningen Sveriges åklagare* att böter torde bli den vanligaste påföljden för ohörsamhet mot ordningsmakten även med rikspolisstyrelsens förslag. Med hänsyn till bestämmelsen i 24 kap. 1 § sista stycket RB skulle därför möjligheten till personella tvångsmedel alljämt vara utesluten. *RÅ, Göta hovrätt, Örebro tingsrätt, Lunds tingsrätt och Sveriges advokatsamfund* ställer sig avvisande

till att låta önskade straffprocessuella konsekvenser vara avgörande för vilken straffsatsen bör vara för ett visst brott. *JO* anser att förslaget innebär ett betydande avsteg från den annars gällande systematiken i brottsbalken.

Förslaget till ändring i polislagen

Också här är remissutfallet splittrat. Flera av de remissinstanser som tillstyrker förslaget anser att redan nu gällande bestämmelser i flertalet fall ger polisen tillräckliga möjligheter att ingripa mot deltagare i ordningsstörande folksamlingar. Dessa remissinstanser tillstyrker emellertid förslaget mot bakgrund av att det kan förekomma situationer där polisen måste kunna ingripa utan att någon befallning för ordningens upprätthållande har kunnat meddelas. *Örebro tingsrätt* avstyrker förslaget men anser att en bestämmelse som ger polisen rätt till omedelbara omhändertaganden i situationer där förutsättningar för att lösa upp en folksamling och för att ta med deltagarna föreligger bör införas i polislagen. Enligt tingsrätten är en sådan ordning motiverad av önskemålet att förhindra att deltagarna snabbt återsamlas och att en ordningsstörande folksamling bildas på nytt. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget men godtar att polisen ges föreslagna befogenheter under förutsättning att en skingringsbefallning meddelas innan polisen ingriper. Liknande synpunkter framförs av *Lunds tingsrätt*. Åtskilliga remissinstanser avstyrker förslaget. *Göta hovrätt* anser att rikspolisstyrelsens farhågor om att det i vissa fall kan vara svårt att nå ut med en befallning för ordningens upprätthållande till alla i en folksamling är överdrivna. Hovrätten framhåller att befallningen kan upprepas under polisens arbete. *Svenska Ishockeyförbundet* anser att en bestämmelse som den föreslagna innebär uppenbara risker för godtyckliga ingripanden. Några remissinstanser, däribland *JO*, anser att förslaget inte överensstämmer med Sveriges åtaganden enligt konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Skälen för min bedömning: En av polisens viktigaste och mest grundläggande uppgifter är att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Det är, som många av remissinstanserna framhållit, självfallet av stor betydelse för medborgarnas trygghet att polisen inte bara har de personella och materiella resurser som behövs för den uppgiften utan också att lagstifningen lämnar utrymme för sådana ingripanden som framstår som sakligt motiverade.

Samtidigt finns det anledning att stryka under att intresset av att upprätthålla ordning och säkerhet alltid måste vägas mot intresset att värna om enskilda människors frihet och integritet. Särskilda krav måste ställas när det gäller ingripanden som innebär en inskränkning i någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen. För sådana krävs dessutom alltid ett uttryckligt lagstöd. Till dessa rättigheter hör skyddet mot frihetsberövanden (2 kap. 8 § regeringsformen). Lagstöd för ingripanden som begränsar denna rättighet finns bl.a. i RB och i polislagen.

Av dessa regler tar rikspolisstyrelsens framställning särskilt sikte på förutsättningarna för att deltagare i en folksamling som allvarligt stör den

allmänna ordningen eller säkerheten skall kunna gripas som misstänkta för brott enligt bestämmelserna i 24 kap. RB eller tillfälligt omhändertas med stöd av 13 § polislagen.

Med hänsyn till frågans betydelse kommer jag i det följande att tämligen utförligt diskutera vilka möjligheter som polisen har att ingripa mot folksamlingar som allvarligt stör eller hotar den allmänna ordningen för att därigenom ge ett underlag för en bedömning av om det finns behov av någon lagändring.

Allmänna principer för polisingripanden

För sådana polisingripanden som gripande och tillfälligt omhändertagande gäller bl.a. de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna. Dessa principer är lagfästa bl.a. i 8 § polislagen. Behovsprincipen innebär att polisingripanden endast skall ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Proportionalitetsprincipen innebär att ingripanden alltid skall genomföras på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. De skador och olägenheter som ingripandet kan medföra får således inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna innebär väsentliga begränsningar i polisens befogenheter. Även om formella förutsättningar föreligger för en viss typ av ingripande, kan detta således vara uteslutet till följd av dessa principer. Jag är angelägen om att framhålla detta med hänsyn till att jag i det följande huvudsakligen kommer att uppehålla mig vid de olika formella förutsättningarna för gripande och tillfälligt omhändertagande.

En tillämpning av behovs- och proportionalitetsprinciperna förutsätter att man gör klart för sig vilket ändamål som olika ingripanden har. Det bör emellertid framhållas att ett visst ingripande givetvis kan ha olika ändamål. Gripande är ett straffprocessuellt tvångsmedel. Det ingår således som ett led i utredningen av ett brott. Det utesluter emellertid inte att åtgärden kan ha andra syften. För att någon får gripas förutsätts i princip att något av de s.k. häktningsskäl föreligger. Ett av dessa är att det föreligger risk för att den misstänkte skall fortsätta sin brottsliga verksamhet. Ju allvarligare brott som det finns risk för och ju mer påtaglig risken är desto starkare är skälen för att gripa den misstänkte. Hur starka dessa är hänger således inte nödvändigtvis samman med hur grovt det brott är som ligger till grund för gripandet.

Även ett tillfälligt omhändertagande kan ha olika ändamål. En förutsättning för att någon skall få omhändertas med stöd av 13 § polislagen är att det antingen är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas eller att det behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas. Dessutom krävs, i enlighet med behovsprincipen, att resultatet inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder.

I ett konkret fall kan ett omhändertagande enligt polislagen tillgripas i syfte både att avvärja brott och att upprätthålla ordningen. Det utesluter inte att polisen måste göra klart för sig vilken som är grunden för ingripandet i det enskilda fallet. En prövning i enlighet med proportionalitetsprincipen

måste göras i förhållande till den grunden. Överväger en polis att omhänderta någon i syfte att avvärja brott utan att finna att åtgärden är försvarlig med hänsyn till det syftet, torde den bristen inte kunna läkas av att åtgärden också kan bidra till att upprätthålla ordningen, om det inte heller på den grunden finns tillräckliga skäl för ett omhändertagande.

När det gäller att avvärja brott krävs alltid att det antingen är fråga om att avbryta ett pågående brott eller att det föreligger en omedelbar fara för brott. Vid sidan härav är naturligtvis skälen för ett omhändertagande, i likhet med vid gripande, starkare ju grövre brott som det föreligger risk för och ju mer påtaglig risken är. Som jag återkommer till intar brotten upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten en särställning i det här aktuella sammanhanget genom att de uttryckligen tar sikte på folksamlingars ordningsstörande beteenden. Även när det gäller att avvärja fortsatt sådan brottslighet måste naturligtvis behovs- och proportionalitetsprinciperna iakttas. Lagstiftaren har emellertid i de fallen, genom straffbestämmelserna, markerat den särskilda vikt som han fäster vid att motverka dessa former av ordningsstörande beteenden. Särskilt om det finns en påtaglig risk för att situationen skall utvecklas till ett våldsamt upplopp är det naturligtvis angeläget att polisen vidtar de åtgärder som behövs för att avvärja brottsligheten.

Mot bakgrund av dessa mera allmänna resonemang skall jag nu gå närmare in på de två typer av ingripanden som rikspolisstyrelsen tagit upp i sin framställning, nämligen gripande enligt RB och omhändertagande enligt 13 § polislagen.

Gripande

När det gäller gripande har rikspolisstyrelsen pekat på att straffbestämmelsen om ohörsamhet mot ordningsmakten i 16 kap. 3 § BrB har ett straffmaximum på sex månader. Detta innebär att gripande enligt huvudregeln är uteslutet eftersom det enligt denna förutsätts att det för brottet skall vara föreskrivet fängelse i ett år eller däröver. Styrelsen har därför föreslagit att maximum höjs så att gripande blir möjligt.

Vid remissbehandlingen har olika invändningar riktats mot detta förslag. Den, ur den aspekt som här är aktuell, mest bärande invändningen är att en sådan höjning av straffmaximum inte i sig ger polisen de möjligheter att besluta om gripande som styrelsen synes förutsätta i sin skrivelse. Även om straffmaximum enligt styrelsens förslag är tillräckligt högt för att ett gripande skulle kunna komma i fråga, är ett sådant nämligen uteslutet om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter. Det kan i sammanhanget nämnas att böter var påföljden i samtliga de 375 fall i vilka personer lagfördes för ohörsamhet mot ordningsmakten under åren 1987-1989. Böter är alltså normalstraffet för brottet och kan inte tas bort från straffskalan.

Ett system enligt vilket polisen, när den primärt ingriper för att upprätthålla den allmänna ordningen, skulle tvingas att försöka ta ställning till vilka av olika deltagare i en folksamling som *inte* skulle kunna antas komma få endast en bötespåföljd torde inte kunna tillgodse de berättigade

krav som måste ställas på klara och hanterbara regler i situationer av det aktuella slaget. På grund härav finner jag inte skäl att i detta sammanhang närmare överväga frågan om en ändring av straffskalan för ohörsamhet mot ordningsmakten kan vara motiverad av andra skäl.

Jag vill emellertid framhålla att det vid ordningsstörningar av de slag som rikspolisstyrelsens framställning tar sikte på ofta finns grund för att gripa deltagare i en folksamling som misstänkta för annan typ av brottslighet. Det kan exempelvis gälla misshandel, olaga hot, grova skadegörelser eller tillgreppsbrott eller medverkan till sådana brott. I sammanhanget kan det förtjäna att framhållas att även personer som inte själva direkt har deltagit i de straffbara handlingarna genom exempelvis uppmaningar eller uppmuntrande tillrop kan ha gjort sig skyldiga till en sådan straffbar medverkan att det kan föreligga förutsättningar för att gripa dem.

Vid ingripanden mot vissa enskilda deltagare i en folksamling finns det, som styrelsen har varit inne på, naturligtvis också risk för att händelseförloppet utvecklas så att bestämmelsen om upplopp (16 kap. 1 § BrB) blir tillämplig. Straffmaximum för detta brott är tillräckligt högt för att gripande skall kunna användas i fråga om den som är misstänkt. Griper polisen exempelvis någon eller några i folksamlingen som misstänkta för brott, kan det finnas förutsättningar för att gripa även övriga deltagare, om det framgår att folksamlingen avser att förhindra gripandena med förenat våld och deltagarna inte skingrar sig på polisens befallning. De som lyder skingringsbefallningen kan dock självfallet inte gripas. Det bör vidare framhållas att straffskalan för andra deltagare än anstiftare och anförare även innefattar böter. I motsats till vid ohörsamhet mot ordningsmakten kan dock ett rent bötesstraff inte antas bli normalpåföljden vid ansvar för upplopp.

Även om folksamlingen skingrar sig i en sådan situation som jag nu har berört, torde polisen normalt kunna gripa anstiftare och anförare.

Vad som nu sagts om det fallet att en folksamling försöker att hindra ett gripande gäller även om en folksamling på motsvarande sätt visar uppsåt att hindra andra åtgärder som polisen vidtar för att upprätthålla den allmänna ordningen och polisen meddelar en skingringsbefallning.

Det bör framhållas att en skingringsbefallning inte behöver ges i ord utan kan meddelas på något annat sätt, exempelvis genom tecken eller åtbörder. För att en deltagare i folksamlingen skall kunna dömas till ansvar krävs dock att han förstått att en skingringsbefallning lämnats och att det inte, trots försök, varit faktiskt omöjligt för honom att efterkomma befallningen. Det ligger dock i sakens natur att det kan vara svårt för polisen att omedelbart på plats bedöma om enskilda deltagare i folksamlingen med fog kan göra sådana invändningar mot ansvar gällande. Även om detta senare visar sig vara fallet, kan självfallet misstanken om brott ha varit tillräckligt stark för att ett beslut om gripande skall te sig befogat.

Det torde i detta sammanhang också förtjäna att påpekas att ansvar för upplopp inte förutsätter att deltagaren i folksamlingen sympatiserat med det uppsåt som folksamlingen demonstrerat. I princip är det tillräckligt att han förstått vad detta är och inte åtytt skingringsbefallningen.

Rikspolisstyrelsens förslag till tillägg till 13 § polislagen är av en delvis annan karaktär än förslaget om höjt straffmaximum för ohörsamhet mot ordningsmakten. Enligt styrelsens uppfattning skall bestämmelsen redan enligt sin nuvarande lydelse tolkas så att ingripanden av det slag som tillägget tar sikte på är tillåtna. Tillägget är avsett att vara ett förtydligande. Bakgrunden till förslaget synes närmast vara den tilltagande tveksamhet som enligt vad styrelsen redovisar skulle förmärkas bland polispersonal om hur upplöpsliknande situationer i fortsättningen skall hanteras.

Det är självfallet angeläget att bestämmelser som reglerar möjligheter till frihetsberövanden har en såvitt möjligt klar och otvetydig avfattning. När det gäller bestämmelsen i 13 § polislagen kan den, helt oberoende av den problematik som rikspolisstyrelsen nu har tagit upp, förtjäna att övervägas närmare. Jag har också redan tidigare (prop. 1990/91:86 s. 19) aviserat att det är min avsikt att i ett senare sammanhang aktualisera den frågan.

Mot den bakgrunden anser jag att mina överväganden nu i princip bör inskränkas till en bedömning av i vad mån några omedelbara ändringar av bestämmelsen är påkallade för att polisen skall ha tillräckliga möjligheter att ingripa vid svårare ordningsstörningar av det slag som rikspolisstyrelsens skrivelse tar sikte på. Jag anser inte att det i detta sammanhang finns skäl att behandla de särskilda begränsningar som enligt lagen (1956:618) om allmänna sammankomster gäller för ingripanden mot bl.a. demonstrationer.

Den fråga som enligt rikspolisstyrelsens skrivelse synes ha föranlett störst osäkerhet bland polispersonalen är i vilken utsträckning bestämmelsen i polislagen förutsätter en prövning av förutsättningarna för ett omhändertagande för varje enskild deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen.

I den frågan bör det inledningsvis slås fast att nuvarande lagstiftning bygger på principen att förutsättningarna för ett omhändertagande i princip måste prövas för varje enskilt fall och att någon annan ordning enligt min mening inte kan accepteras. Förslaget i rikspolisstyrelsens skrivelse torde inte heller få förstås så att styrelsen skulle ha någon annan uppfattning i det hänseendet. Styrelsen förutsätter således uttryckligen att omhändertagande endast skall kunna komma i fråga beträffande personer som tar del i en folksamlings ordningsstörande aktiviteter. Andra som befinner sig på platsen skall inte kunna omhändertas. Också en sådan ordning kräver uppenbarligen en prövning av varje enskilt fall.

Vad styrelsens förslag tar sikte på är i stället de grundläggande förutsättningarna för ett ingripande. Hur dessa är utformade kan givetvis vara av avgörande betydelse för de praktiska möjligheterna att i exempelvis upplöpsliknande situationer göra den prövning av de enskilda fallen som lagen kräver. Som en illustration till detta kan det ovan förda resonemanget om möjligheterna till gripande vid upplopp anföras. Genom att redan ett deltagande i en folksamling under vissa förutsättningar kan medföra ansvar för upplopp förenklas givetvis prövningen av vilka som i en sådan situation kan

gripas i förhållande till om ytterligare och mer svårtillämpbara kriterier skulle gälla vid sidan härav.

I anslutning här till bör nämnas att det ovan förda resonemanget om gripande vid upplopp givetvis kan aktualiseras också om en folksamling söker hindra att någon eller några av deltagarna omhändertas med stöd av polislagen. Ett sådant omhändertagande kan bl.a. komma i fråga om någon gör sig skyldig till brott som inte i sig är tillräckligt allvarliga för ett gripande, t.ex. ofredande, skadegörelse eller förargelseväckande beteende.

Innan jag går in närmare på de formella förutsättningarna för omhändertagande i olika situationer vill jag framhålla att kravet på 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.

Den formella uppläggningsen av 13 § polislagen innebär att ett ingripande enligt huvudregeln förutsätter att någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. I ett sådant fall får polisen ingripa, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. Härutöver får emellertid polisen också ingripa, om det behövs för att en straffbelagd gärning skall kunna avvärras. I sådant fall förutsätts inte att den som ingripandet sker mot stört den allmänna ordningen eller utgjort en fara för den.

Huvudregeln om ingripande på grund av en pågående eller överhängande ordningsstörning innehåller alltså inte något uttryckligt krav på att den som ingripandet görs mot gjort sig skyldig till något brott eller att det finns fara för att han skall begå något brott. Särskilt när det gäller omhändertagande torde det emellertid i praktiken kunna antas att ett sådant inte blir aktuellt utan att det finns anledning till misstanke om någon form av brott och fara för fortsatt brottslighet. Det kan exempelvis vara frågan om förargelseväckande beteende, ofredande, ringa misshandel, hemfridsbrott eller olaga intrång. Ett ingripande kan i sådana fall likaväl ske med stöd av den kompletterande regeln enligt vilken syftet är att avvärra en straffbelagd handling. Till skillnad mot om huvudregeln läggs till grund för ingripandet krävs i sådant fall inte någon direkt prövning i det enskilda fallet av om uppträdandet också varit störande för den allmänna ordningen eller utgjort en fara för denna. Någon prövning behöver inte heller ske av om ingripandet är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas.

Den kompletterande regeln om ingripanden för att avvärra brott sträcker sig således i vissa avseenden längre än huvudregeln. Detta kan vara av stor betydelse inte minst när det gäller ingripanden mot deltagare i en folksamling. Vad jag närmast tänker på i detta sammanhang är brottet ohör-

samhet mot ordningsmakten. Ansvar för detta brott förutsätter att en deltagare i en folksamling som stör allmän ordning underlåtit att efterkomma en befallning som meddelats för ordningens upprätthållande eller trängt in på ett område som blivit avlyst eller avspärrat för ett sådant ändamål.

Ansvar förutsätter således inte att den enskilde deltagaren kan sägas ha stört den allmänna ordningen. Det är tillräckligt att folksamlingen gjort detta. Om ett ingripande i ett sådant fall sker med stöd av den kompletterande regeln i 13 § polislagen, underlättas alltså prövningen väsentligt i förhållande till om prövningen görs enligt huvudregeln. Härtill kommer att prövningen enligt den kompletterande regeln inte kräver att det enskilda ingripandet skall vara nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. Det är tillräckligt att det behövs för att avvärja en fortsatt ohörsamhet. Däremot är det naturligtvis inte möjligt att på den nu berörda grunden ingripa mot sådana deltagare i en folksamling som åtytt den befallning som getts.

Mot den bakgrund som jag här tecknat anser jag att nuvarande bestämmelser lämnar tillräckligt stort utrymme för polisen att ingripa vid ordningsstörningar av det slag som styrelsen tar sikte på i sin skrivelse. Jag anser inte att lagstiftningen är oklar på ett sådant sätt att någon ändring av den anledningen är påkallad i detta sammanhang.

Rikspolisstyrelsen har emellertid i sin skrivelse berört också ett annat problem som måhända kan sägas vara av mer praktisk polisiär karaktär. Jag syftar här på de svårigheter som enligt styrelsen föreligger att i situationer av aktuellt slag meddela en skingringsbefallning på ett sådant sätt att den kan uppfattas av alla deltagare i en folksamling. Detta skulle kunna innebära att möjligheterna att ingripa i syfte att förhindra en fortsatt ohörsamhet mot ordningsmakten i praktiken skulle bortfalla eller i vart fall minska väsentligt.

I den delen vill jag till att börja med framhålla att ansvar för ohörsamhet mot ordningsmakten i motsats till ansvar för upplopp inte förutsätter att någon skingringsbefallning lämnats. Vad som krävs är endast att deltagarna i en folksamling inte efterkommer en befallning som meddelats för ordningens upprätthållande. Vilken typ av befallningar som är lämpliga i detta syfte är naturligtvis beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. För egen del kan jag väl tänka mig att en skingringsbefallning i vissa av de situationer som rikspolisstyrelsen berör kan vara mindre lämplig. En folksamling kan i så fall exempelvis anvisas att tvärtom stanna kvar på viss plats eller tillsammans lämna platsen en viss anvisad väg. Också underlåtenhet att följa sådana befallningar kan medföra ansvar för ohörsamhet mot ordningsmakten.

Som jag tidigare berört när det gäller skingringsbefallning behöver inte befallningarna ges i ord utan kan också ges genom tecken eller åtbörder eller på något annat sätt. Det bör också framhållas att det för ingripande enligt den kompletterande regeln i polislagen inte kan krävas att det beträffande var och en står helt klart att han uppfattat befallningen. Det torde vara tillräckligt att det finns skälig anledning att anta att så är fallet.

Det bör också framhållas att en befallning inte behöver riktas till hela folksamlingen. Om exempelvis en del av folksamlingen skärs av och anmodas att stanna på platsen kan det finnas grund för att ingripa mot dem i den gruppen som inte lyder befallningen, även om det inte finns förutsättningar att ingripa mot folksamlingen i övrigt.

Jag är väl medveten om att hanteringen av upploppsliknande situationer av det slag som styrelsen avser enligt det mönster som jag här berört kan ställa betydande krav på att polisen har en lämplig utrustning och en god planering. Att lämna utrymme för att frihetsberöva deltagare i en folksamling utan krav på vare sig att han underlåtit att följa en befallning eller att han för egen del bidragit till att störa ordningen anser jag emellertid vara uteslutet.

En speciell situation som styrelsen berört är när en folksamling splittras upp och sprider sig över ett större område i mindre grupper. Även i sådana fall kan det naturligtvis finnas anledning att ingripa mot de mindre grupperna enligt det mönster som beskrivits ovan. Detta kan givetvis vara en mycket komplicerad polisiär uppgift, men det beror knappast på några brister i lagstiftningen. Jag vill emellertid i sammanhanget erinra om vad jag ovan i avsnitt 3.2 anförde om insittet medtagande till förhör.

Jag vill också helt kort beröra ytterligare en fråga som kan vara av betydelse för när ett omhändertagande med stöd av 13 § polislagen kan komma i fråga. Enligt paragrafen skall ingripande i första hand ske genom att personen avvisas eller avlägsnas. Ett omhändertagande får endast ske om en sådan åtgärd är otillräcklig. I praktiken innebär detta att ett omhändertagande normalt bör föregås av ett försök att uppnå syftet genom att avvisa eller avlägsna personen. I vissa fall kan emellertid situationen vara sådan att det redan från början framstår som utsiktslöst att situationen skall kunna hanteras genom mindre ingripande åtgärder än omhändertagande. Lagstiftningen lägger då inte något hinder i vägen för polisen att genomföra ett omhändertagande utan att man först har prövat med avvisning eller avlägsnande. Inte minst i sådana situationer som rikspolisstyrelsen tagit upp i sin skrivelse kan omständigheterna vara sådana att ett omhändertagande kan vara motiverat även utan tidigare försök att avvisa eller avlägsna deltagare i folksamlingen.

Sammanfattningsvis har jag alltså kommit till den slutsatsen att gällande bestämmelser måste anses lämna ett sådant utrymme för polisens möjligheter att lösa sin uppgift att upprätthålla allmän ordning att några ändringar inte är påkallade i detta sammanhang.

Avslutningsvis vill jag nämna att det under beredningen i departementet av rikspolisstyrelsens skrivelse bl.a. förekommit samråd med företrädare för polisen och JO-ämbetet. Dessa har därvid i sak inte haft något att erinra mot de överväganden som jag redovisat här och som ligger bakom min bedömning.

I enlighet med vad jag nu anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i polislagen (1984:387).

Förslagen har granskats av lagrådet.

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. 8 §

På tillsägelse av en polisman är den som befinner sig på den plats, där ett brott förövas, skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där ett brott nyligen förövats, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Detta gäller också vid försök till ett sådant brott.

Första stycket har justerats i språkligt hänseende. I den allmänna motive-
ringen (avsnitt 3.2) har bestämmelsens tillämplighet i situationer då mindre
grupper av personer stör den allmänna ordningen genom att begå brott, t.ex.
skadegörelse eller ofredande, kommenterats.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär en utvidgning av den skyldighet
som var och en har att medfölja till förhör som hålls i anslutning till att ett
brott har begåtts och polisens befogenhet att ta med den som utan giltig
orsak vägrar att delta i förhöret.

Utvidgningen i förhållande till vad som nu gäller enligt första stycket är
att medtagande till förhör kan ske inom ett större geografiskt område och
under längre tid.

Skyldigheten att följa med till förhör i dessa fall gäller endast vid
utredning av brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i
fyra år eller försök till sådant brott. Som exempel på sådana brott kan
nämnas mord, dråp, människorov, grovt rån och grov mordbrand.

Området inom vilket en åtgärd enligt bestämmelsen får vidtas preciseras
inte närmare i lagtexten. En förutsättning är dock att området kan sägas vara
beläget i anslutning till den plats där ett brott nyligen begåtts. Detta innebär
att bestämmelsen inte kan tillämpas på platser där det saknas särskild anled-
ning att anta att människor som befinner sig där kan lämna upplysningar
som är av betydelse för utredningen av brottet. En avgörande omständighet
i det avseendet är var brottet har begåtts. Bestämmelsen torde bli tillämplig
på ett geografiskt mindre område, om brottet har begåtts inom en stads-
kärna. I en sådan situation kan bestämmelsen främst bli aktuell att tillämpa
längs tänkbara flyktvägar från brottsplatsen. Emellertid kan även personer
som uppehåller sig i exempelvis lokaler i närheten av brottsplatsen i vissa
fall ha värdefull information att lämna. Medtagande till förhör kan då

komma i fråga, om en sådan person utan giltig orsak vägrar att följa med till förhöret. Har brottet begåtts i en glesbygd kan det område inom vilket bestämmelsen blir tillämplig av naturliga skäl bli större.

Bestämmelsens tillämplighet i tiden efter brottet har inte uttryckligen reglerats. I sakens natur ligger att anledningen att anta att personer som uppehåller sig i området kan lämna upplysningar som är av särskild betydelse för utredningen av brottet avtar med tiden. Redan någon eller några timmar efter brottet torde därför bestämmelsen normalt inte vara tillämplig. Är det fråga om ett geografiskt större område, kan bestämmelsens tillämplighet i tid med nödvändighet bli längre. Som exempel kan nämnas den situationen att ett mycket allvarligt brott har begåtts i oländig terräng.

28 kap. 2 a §

För att söka efter någon som skall gripas, anhållas eller häktas som misstänkt för brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök till sådant brott, får husrannsakan företas i transportmedel på viss plats, om det finns särskild anledning att anta att den sökta kan komma att passera platsen.

Paragrafen innebär en utvidgning av möjligheten att företa husrannsakan för att söka efter den som skall gripas, anhållas eller häktas, s.k. personell husrannsakan. En åtgärd enligt bestämmelsen kan komma i fråga bara i samband med utredning av ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller försök till sådant brott. Exempel på sådana brott har nämnts i specialmotiveringen till 23 kap. 8 § RB.

Husrannsakan får företas i transportmedel. Med transportmedel avses här inte enbart sådana fordon som avses i vägtrafikkungörelsen utan också spårbundna transportmedel som exempelvis tåg och tunnelbana. Andra transportmedel som avses är båtar och flygplan. I samband med att husrannsakan företas i transportmedlet får även lådor och andra förvaringsutrymmen som kan dölja en människa och som fraktas i transportmedlet undersökas.

Enligt bestämmelsen får husrannsakan företas på viss plats, där det finns särskild anledning att anta att den som begått brottet kan komma att passera. Åtgärden får således inte vidtas utan föregående prövning av sannolikheten för att den misstänkte kan komma att passera just den platsen. I en förundersöknings inledningsskede kan det vara befogat att företa en sådan åtgärd i anslutning till tänkbara flyktvägar från själva brottsplatsen.

Bestämmelsen är inte begränsad i tiden. Den kan således tillämpas även i ett senare skede av förundersökningen. Exempelvis kan under utredningen ha kommit fram uppgifter om att den som kan misstänkas för brottet ämnar bege sig från landet. Är det oklart vid vilken gränsövergång som utresan är avsedd att ske kan i princip kontroller upprättas vid landets samtliga gränsövergångar. Finns det anledning att tro att utresan kommer att ske på någon viss plats eller i någon viss del av landet, får kontroller upprättas endast där.

Vid husrannsakan i transportmedel får vägas in vid vilken tidpunkt på dygnet som det kan antas att den misstänkte kan komma att passera platsen.

Vad som är att beakta i det sammanhanget har närmare redogjorts för i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3).

Husrannsakan enligt paragrafen får bara företas efter det att undersökningsledaren, åklagaren eller rätten meddelat förordnande om åtgärden (se 28 kap. 4 § första stycket RB). Om fara i dröjsmål föreligger, får en enskild polisman besluta om åtgärden (jfr 5 § i samma kapitel och balk).

6.2 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

20 §

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.

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 vidtas 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.

I 20 § första stycket anges vilka befogenheter en polisman har att bereda sig tillträde till slutna utrymmen för att söka efter personer eller föremål som skall omhändertas, när polisen enligt särskilda bestämmelser har ålagts att svara för ett sådant omhändertagande. När en person skall omhändertas får en polisman bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat rum, hus eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Både vid sökandet efter en person och när det gäller att söka efter ett föremål får husrannsakan också företas i lokal som är tillgänglig för allmänheten.

I andra stycket förs in en bestämmelse som nära ansluter sig till regleringen i 28 kap. 2 a § RB. Bestämmelsen ger polisen befogenhet att i vissa fall undersöka transportmedel för att söka efter den som avvikit efter att ha intagits i en kriminalvårdsanstalt eller avvikit från en sjukvårdsinrättning. Vad som skall förstås med transportmedel har behandlats i specialmotiveringen till 28 kap. 2 a § RB. Även beträffande undersökning i transportmedel enligt polislagen gäller att lådor och andra förvaringsutrymmen som kan dölja en människa och som fraktas i transportmedlet får undersökas.

En förutsättning för att husrannsakan enligt bestämmelsen skall få ske är att den eftersökte avvikit. För att en person skall kunna anses avviken från en kriminalvårdsanstalt är det en förutsättning att han är berövad friheten och att han inte efter egen vilja kan bestämma när han önskar lämna anstalten. Avvikit har således såväl den som rymt från anstalten som den som inte återkommit dit efter en permission.

Bestämmelsen är, beträffande den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt, tillämplig endast i de fall där den intagne dömts till fängelse i minst fyra år. Regeln är även tillämplig på den som genomgår psykiatrisk tvångsvård, oavsett om han har begått brott eller inte, liksom på den som av domstol överlämnats till rättspsykiatrisk vård.

För att husrannsakan skall få företas för att söka efter den som avvikit efter att ha intagits i en kriminalvårdsanstalt krävs att han kan antas utgöra en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Det får således avgöras i varje enskilt fall om den avviken i det särskilda fallet kan antas utgöra en sådan fara. Den kan föreligga om den avviken exempelvis dömts för allvarligt brott mot person eller om den avviken klart uttalat att han kommer att hämnas på annan person eller om den avviken har tillgång till sådan information att det skulle kunna utgöra en fara för rikets säkerhet om informationen kom till någon annan stats kännedom.

Husrannsakan för att söka efter den som avvikit från en sjukvårdsinrättning där han genomgår psykiatrisk tvångsvård eller dit han av domstol överlämnats för rättspsykiatrisk vård får företas endast i de fall då omständigheterna är sådana att det finns särskilda skäl att anta att han utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Det är således även här fråga om en konkret bedömning i det enskilda fallet. Om den avviken vid tidpunkten för avvikandet befunnit sig i ett allvarligt sjukdomstillstånd, t.ex. i ett svårt psykotiskt tillstånd, kan faran för annan eller för rikets säkerhet vara sådan att bestämmelsen blir tillämplig. En annan sådan situation kan vara om vapen kommit till användning vid avvikandet eller om det är känt att den avviken har tillgång till vapen.

Frågorna om under vilken tid och på vilken plats som husrannsakan i transportmedel enligt polislagen kan komma att bli aktuell har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3).

Vad som här sagts om i vilka situationer husrannsakan i transportmedel får företas för att söka efter den som avvikit efter att ha intagits i en kriminalvårdsanstalt eller avvikit från en sjukvårdsinrättning gäller även den som avvikit från en sådan institution i utlandet.

Husrannsakan i transportmedel får bara företas efter det att en polismyndighet meddelat förordnande om åtgärden. Vid fara i dröjsmål får emellertid en polisman besluta om en sådan åtgärd.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i polislagen (1984:387).

Prop. 1990/91:129

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

Sammanfattning

Rikspolisstyrelsen föreslår i denna skrivelse att det i polislagen (1984:387) införs regler som ger polisen befogenhet att – som ett led i spaningsarbetet med anledning av en inträffad allvarlig händelse – genomföra generella identitets- och fordonskontroller för att söka efter personer och föremål som har anknytning till händelsen.

1 Bakgrund

F d rikspolischefen Nils Erik Åhmansson har i sin utredning om polisens verksamhet vid särskilda händelser (JU dnr 87-2685) bl.a. pekat på de svårigheter som föreligger för polisen att vid särskilt allvarliga brott och händelser genomföra effektiva identitetskontroller i anslutning till händelsen och en effektiv utrese- och inresekontroll vid rikets gränser.

I utredningen har Åhmansson även understrukt vikten av att polisen vid ett rikslarm som har högsta prioritet har en klar målsättning och en genomtänkt handlingslinje för sina insatser. I den delen är det enligt Åhmansson vid t.ex. särskilt allvarliga våldsbrott eller vid spaning efter synnerligen farliga personer som är efterlysta på grund av rymning från anstalt angeläget att polisens uppmärksamhet skärps till det yttersta. I dessa situationer måste enligt Åhmansson effektiva och enhetliga åtgärder kunna vidtas genom bl.a. gränskontroller och vägspärrar.

2 Gällande ordning

I praktiken förekommer det inte sällan att personer som är efterspanade eller efterlysta förflyttar sig i bil eller försöker att undkomma genom att hålla sig gömda i bagageutrymmen eller andra slutna utrymmen i bilar eller andra transportmedel. På samma sätt undanskaffas även föremål som har åtkommit genom brott eller som kan ha bevisvärde i en brottmålsprocess.

När en särskild händelse har inträffat, t. ex. ett mord eller att en spion avvikit från en kriminalvårdsanstalt, ankommer det på polisen att bedriva en effektiv spaning och att bl.a. identifiera personer som kan ha anknytning till händelsen. För att kunna fullgöra dessa uppgifter har polisen behov av att upprätta s.k. spärrar på gator och vägar eller andra platser. En sådan åtgärd innebär vanligen att polisen rutinmässigt stoppar fordon och kontrollerar förarnas identitet. I viss utsträckning undersöks också bagageutrymmen och andra slutna utrymmen i fordonen.

Syftet med åtgärder av det här slaget är i första hand att söka efter en person som skall gripas på grund av misstanke om brott eller som skall omhändertas av andra skäl. Men åtgärden kan också syfta till att söka efter fö-

remål som är underkastade beslag eller eljest till att utröna omständigheter som har betydelse för utredning om brott.

Spärrar och kontroller upprättas vanligen på in- och utfartsvägar till den ort eller det område där den särskilda händelsen inträffat eller på andra platser där den efterspanade kan förväntas passera.

Polisingripanden av det här slaget kan inte ske med mindre än att det finns uttryckligt stöd för dem i gällande lagstiftning. Det är därför inte bra att nu gällande regler inte ger en klar rättslig grund för de åtgärder som trots allt stundom måste vidtas. Inte sällan måste polisen hänvisa till vägtrafikförfattningarna för att finna stöd för dem.

Skälet till att det förhåller sig på det viset är bl.a. att rättegångsbalkens regler – det gäller här närmast bestämmelserna om gripande, husrannsakan och beslag – inte är direkt tillämpliga i dessa situationer. Gripande, husrannsakan och beslag enligt RB utgör i allt väsentligt led i en påbörjad förundersökning och tar sikte på ingripanden mot en misstänkt gärningsman och inte på generella ingripanden för att undersöka om det finns skäl för misstanke mot någon. Kontroller av det slag som nu diskuteras utgör på sin höjd förberedelser för ett gripande – en kontroll av samtliga fordon och passagerare för att se om det där finns en person som kan vara misstänkt eller som skall omhändertas av annat skäl.

Reglerna i polislagen om s.k. polisiering (14 §) torde inte heller vara direkt tillämpliga på situationer av det slag som avses här. Enligt bestämmelsen får en polisman, om han anträffar en okänd person och det finns särskild anledning att anta att han är efterspanad eller efterlyst eller om han vägrar att lämna uppgifter om sin identitet eller det finns anledning att anta att hans uppgift om denna är oriktig, omhänderta vederbörande för identifiering. Bestämmelsen skall enligt förarbetena (prop. 1983/84:111 sid. 103) tillämpas restriktivt och torde därför inte utan vidare sägas ge stöd för generella identitetskontroller för att leta efter personer som kan misstänkas för ett inträffat brott eller som skall omhändertas.

En annan bestämmelse som kan komma i fråga är 20 § polislagen om polisiär husrannsakan. Där framgår att en polisman, för att söka efter den som med laga stöd skall omhändertas, får bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller 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 eftersökta eljest uppehåller sig hos annan, får polisman bereda sig tillträde även dit. Endast om det finns särskilda skäl får en sådan husrannsakan vidtas mellan kl. 21.00 och 06.00.

I förarbetena (prop. 1983/84:111, sid. 127) har uttalats att förutsättningen för att bestämmelsen skall kunna tillämpas bör vara att det är en bestämd person – låt vara inte nödvändigtvis känd till namnet – eller ett bestämt föremål som polisen söker efter. Bestämmelsen bör, enligt vad som anges, inte anses ge stöd för att polisen bereder sig tillträde till bostäder och andra lokaler för att mera allmänt leta efter efterlysta personer. Motsvarande torde få anses gälla i fråga om exempelvis bagageutrymmen i fordon.

I ett beslut av justitieombudsman (JO) bedömdes en husrannsakan som med stöd av 20 § polislagen hade genomförts för att söka efter en person som hade avvikit från en kriminalvårdsanstalt. Husrannsakan hade därvid gjorts i en bostad som inte tillhörde eller disponerades av den eftersökte. JO påtalade att det hade krävts synnerliga skäl att antaga att den eftersökte uppehöll sig i den aktuella lägenheten. JO anförde vidare att formuleringen i lagtexten närmast torde få tolkas som att det skall föreligga en faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att den eftersökte finns hos den där husrannsakan företages (se JO 1985/86, sid. 149-151).

Förarbetena och JO:s uttalande ger vid handen att polisen inte kan sägas ha stöd i 20 § polislagen för att genomföra generella kontroller av fordon och passagerare som passerar på ett ställe där en rymmare eller en tänkbar gärningsman kan färdas.

Tidigare antyddes att polisen, i den mån vägspärrar upprättas för ändamål som nu diskuteras, måste falla tillbaka på vägtrafikförfattningarna. För att kontrollera efterlevnaden av dessa författningar görs trafikrazzior. De kan avse körkortskontroller eller trafiknykterhetskontroller eller vara s.k. flygande inspektioner. När det undantagsvis förekommer att polisen upprättar vägspärrar som ett led i spaningar efter brottslingar eller rymlingar brukar det ske i form av sådana trafikkontroller. Passerande föräres identitet kan därvid klarläggas genom körkortskontroll. I fråga om passagerarna kan det möjligen bli fråga om polisiering enligt 14 § polislagen. Kontroll av bagageutrymmen kan bara ske vid flygande inspektioner och brukar formellt företas för att se om föraren medför föreskriven utrustning, exempelvis varningstriangel. Till det anförda skall läggas att flygande inspektioner bara får företas av polismän som har särskilt förordnande och att trafikkontroller av det slag som nyss berördes inte ger stöd för att kontrollera andra än dem som kör eller möjligen färdas i fordon.

3 Reformbehov

Erfarenheterna från senare år visar att det finns behov av regler som ger polisen möjlighet att sätta in effektiva spaningsåtgärder, när det inträffar allvarliga händelser som ställer särskilda krav på polisiära insatser. Att i allvarliga situationer genomföra spaningsinsatser i form av konstruerade trafikkontroller kan framstå som mindre välbetänkt. Bl.a. kan nämnas att det inom ramen för en sådan ordning kan vara svårt att få till stånd samordnade och effektiva åtgärder om spaningsområdet omfattar mer än ett polisdistrikt, kanske hela landet. Dessutom är kontroller som genomförs i form av trafikrazzior inte någon bra spaningsmetod – särskilt inte om man vill etablera en effektiv kontroll, omfattande även kollektivtrafik och fotgängare, vid exempelvis gränsövergångar.

Här skall bara erinras om några fall från senare tid där en befogenhet att genomföra generella kontroller hade kunnat underlätta och effektivisera polisens insatser. När spionen Stig Bergling avvek från straffverkställigheten,

uppstod ett behov att temporärt kontrollera samtliga fordon som passerade ut ur landet. Rikspolisstyrelsen anmodade därför samtliga polismyndigheter vid gränserna att genomföra en fullständig utresekontroll. De flesta polismyndigheter hörsammade anmaningen, men kontrollen gav ändå inte det resultat som man hade hoppats på. Om befogenheten hade funnits för polisen att genomföra den typ av identitetskontroll som avses här och beslut om detta hade fattats på ett tidigt stadium av flykten, skulle med all sannolikhet Bergling och hans hustru ha kunnat gripas. – När den s.k. maskeradligan avvek från kriminalvårdsanstalten i Norrköping uppstod ett behov av att regionalt kontrollera personer som lämnade området med olika typer av kommunikationsmedel. Om polisen haft en befogenhet att i detta syfte kontrollera fordon och personer skulle möjligheterna att anträffa de flyende förmodligen ha ökat avsevärt. – I princip likartade förhållanden förelåg i spaningarna efter tre finländska interner som i somras rymde från ett fängelse i Finland och i fallet med spaningarna efter det par som misstänktes för mordet i Åmsele på deras flyktväg genom Sverige till Danmark. I detta ärende skulle den nu aktuella befogenheten förmodligen ha medfört att man kunnat avslöja paret senast vid gränsövergången. – Även i Palmeärendets inledningsskede skulle en avspärrning av ett visst område och identitetskontroll av personer som lämnade området väsentligt ha förbättrat möjligheterna att ertappa mördaren och att få informationer från personer som rört sig i området och därmed haft möjlighet att göra iakttagelser av betydelse för utredningen.

Om man vill förbättra beredskapen på det här området bör regler införas som ger polisen möjlighet att genomföra generella identitets- och fordonskontroller i fråga om personer och fordon som uppehåller sig i närheten av platsen för den aktuella händelsen eller som färdas där en gärningsman eller rymmare kan tänkas färdas. En bestämmelse av detta slag botar också de brister som Åhmansson har pekat på i sin utredning. Polisens möjligheter att åstadkomma effektiva och samordnade spaningsinsatser i situationer av angiven typ skulle förbättras avsevärt.

Det påpekandet bör måhända göras att det polisiära effektivitetsintresset naturligtvis inte är något självändamål utan i sin tur ytterst är dikterat av behovet av att skydda medborgarna och samhället mot den typ av farliga brottslingar som det här är fråga om. Klart är väl också att det polisiära intresset här kan komma i konflikt med motstående integritetshänsyn, dvs. medborgarnas krav på att inte utan synnerlig anledning bli utsatta för polisingripanden. Styrelsen anser – med utgångspunkt från de intressen som den har att tillvarata – att sådana integritetshänsyn bör kunna få vika när det är fråga om särskilt allvarliga brott eller hänsynslösa brottslingar.

4 Lagförslag med kommentarer

Det kan finnas olika meningar om var man bör placera bestämmelser av det slag som har berörts ovan – om de skall tas in i rättegångsbalken eller i polislagen eller om de möjligen bör tas in i båda dessa författningar. Det förhål-

landet att bestämmelsen till en del avses reglera vissa polisiära insatser med anledning av ett brott och därför kan ingå som ett led i en förundersökning talar med viss styrka för att bestämmelsen bör tas in i rättegångsbalken. Befogenheten att fatta beslut om att kontroller skall upprättas skulle i så fall kunna ligga hos förundersökningsledaren, som kan vara polisman eller åklagare, i sistnämnda fall dock med rätt för polisman att fatta beslut när det är fara i dröjsmål.

Samtidigt måste emellertid hänsyn tas till att det är fråga om rena spaningsinsatser – en form av polisiering – som riktar sig mot en stor krets av personer där det i typfallet från början inte finns någon konkret misstanke mot någon av dem. Det rör sig alltså om åtgärder som nästan uteslutande är av polisiär natur – även i fall där förundersökning har inletts. Därtill kommer att åtgärderna praktiskt taget alltid måste vidtas omedelbart när brottet har begåtts och att ett beslut av åklagare därför ofta inte kan inväntas. Dessa förhållanden talar för att bestämmelsen bör placeras i polislagen. Det gör för övrigt också den omständigheten att bestämmelsen skall kunna användas även vid spaning efter rymlingar. I sådana situationer kan det inte bli aktuellt att tillämpa rättegångsbalken.

I remissyttrande över rapporten (SOU 1988:18) av parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har styrelsen bl.a. pekat på att rättegångsbalkens regler om förundersökning i brottmål bör ses över och anpassas till den moderna tidens krav. I avvaktan på en sådan översyn bör enligt styrelsens uppfattning den nu föreslagna bestämmelsen tas in i polislagen som en ny 20 a §.

Lagtexten kan ges följande lydelse.

20 a §

Om det är av synnerlig vikt för utredning av ett allvarligt brott, får en polismyndighet förordna att identitetskontroll skall ske av alla som förflyttar sig från den plats eller det område där brottet har ägt rum. Kontroll får även ske på annan plats där gärningsmannen kan antas komma att passera. Vid kontroll som avses här får undersökning ske av slutna utrymmen i fordon.

Första stycket gäller även vid spaning efter den som har avvikit från häkte, kriminalvårdsanstalt eller vårdinrättning, om han utgör en fara för någon annan persons liv eller hälsa eller för rikets säkerhet.

Tanken är inte att den typ av spaningsåtgärder som här avses skall användas i det dagliga polisarbetet. Generella identitetskontroller skall i princip förekomma bara vid mycket allvarliga brott och enbart när åtgärden framstår som meningsfull från utredningssynpunkt dvs. när man med denna metod kan räkna med att finna en eller flera misstänkta gärningsmän samt vid efterspaning av särskilt farliga rymlingar.

Befogenhet att besluta om generell identitetskontroll bör i princip ligga hos polischefen eller hans ställföreträdare. En komplettering i detta hänseende av 2 kap. 16 § polisförordningen (1984:730) behöver alltså göras. I sammanhanget bör nämnas att det i alla polisdistrikt vid varje tidpunkt på dygnet finns en polischef i tjänst eller i beredskap.

Denna tillgänglighet är mycket viktig eftersom det kan förutses att beslutet, när det blir aktuellt, måste fattas med stor skyndsamhet. I den delen bör det också nämnas att larmrutinerna vid särskilda händelser avses bli kompletterade med iakttagande av den möjlighet till snabba och effektiva insatser som den föreslagna bestämmelsen erbjuder. Det ligger i sakens natur att länspolischef eller länspolismästare bör ha befogenhet att besluta, om åtgärder av detta slag behöver vidtas i ett helt län, och att rikspolisstyrelsen bör ha motsvarande beslutanderätt, om spaningsintresset är av riksomfattande karaktär. I den delen torde få övervägas om bemyndigandena i 4 § 4 och 8 p. förordningen (1988:762) med instruktion för rikspolisstyrelsen är tillräckliga eller om ett förtydligande krävs.

Kontrollen skall avse identiteten hos de personer som omedelbart efter brottet förflyttar sig från brottsplatsen eller området däromkring. Tanken är givetvis att gärningsmannen förmodligen kommer att passera spärren och nödgas legitimera sig och att en åtgärd av detta slag skall försvåra hans flykt. Uppgifter om gärningsmannens signalement kan ju redan i detta tidiga skede ha nått polisen. En polisman kan kanske redan vid legitimationskontrollen fatta sådana misstankar att skäl för omhändertagande föreligger. Det är emellertid viktigt att kontrollen kan göras generell i den meningen att den skall avse all trafik som passerar spärren, således även kollektivtrafik och fotgängare.

I sakens natur ligger att polisen här också måste ha befogenhet att på samma generella sätt göra de kontroller som behövs i bagageutrymmen och andra slutna förvaringsställen i fordon, exempelvis lådor och koffertar där en människa kan gömma sig. Formellt sett kommer det här att bli fråga om husrannsakingar. I realiteten kommer emellertid åtgärden att inskränka sig till att lyfta på bagageluckan för att se om någon person gömmer sig i bagageutrymmet eller till att besiktiga ev. lastutrymmen.

En vägspärr av det slag som avses här bör vidare kunna upprättas även på annan plats i landet där gärningsmannen kan antas komma att passera. En förutsättning för detta bör emellertid vara att polisen har sådana uppgifter om gärningsmannen att en kontroll framstår som meningsfull.

Slutligen bör samma spaningsmetod kunna användas, när det gäller att omhänderta en person som har rymt från kriminalvårdsanstalt eller sjukhus. Förutsättningen bör då vara att rymmaren är farlig för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Även den som har rymt från häkte bör kunna efterspanas på detta sätt. Situationen skiljer sig i dessa fall från sådan brottsspaning som har behandlats i det föregående. När det gäller rymmare har polisen tillgång till exakt information om och fotografier av den eftersökte, vilket bör underlätta kontrollen.

5 Förslag

Rikspolisstyrelsen föreslår att polislagen ändras i enlighet med det anförda.

Denna skrivelse har beslutats av rikspolischefen Björn Eriksson med verksjuristen Ulf Berg som föredragande. I beredningen av ärendet har vi-

dare deltagit polisöverdirektören Ulf Waldau, biträdande rikspolischeferna Ulf Karlsson, Klas Bergenstrand och Bengt Frih samt polisintendenten Olof Gustavsson och kriminalkommissarien Tore Georgsson.

Prop. 1990/91:129
Bilaga 1

RIKSPOLISSTYRELSEN

Björn Eriksson

Björn Eriksson

Ulf Berg

Ulf Berg

1 Inledning

Vid några tillfällen under senare tid har stockholmspolisen haft att lösa vissa svårbemästrade ordningsproblem. Det gäller bl.a. oroligheter av det slag som förekom i Stockholms innerstad i anslutning till VM-kvalmatchen mellan Sverige och England i september 1989 och då närmast de engelska fotbollssupportrarnas uppträdande. Generellt sett får polisen, som bl.a. tillämpade omhändertagandereglerna i polislagen (1984:387), sägas ha löst dessa problem på ett sätt som innebar att den allmänna ordningen och säkerheten kunde upprätthållas och som dessutom vann allmänt erkännande.

JO (chefs-JO Claes Eklundh) har emellertid gjort en preliminär granskning av de metoder som polisen använde och har inlett förundersökning mot ett antal polisbefäl. Brottsmisstankarna avser olaga frihetsberövande alternativt myndighetsmissbruk. JO:s beslut och den promemoria som låg till grund för beslutet bifogas (bilaga 1 och 2). Därav framgår bl.a. att man från JO-ämbetets sida ifrågasätter om förhållandena var sådana att bestämmelserna i 13 § polislagen om omhändertagande för ordningens upprätthållande var tillämpliga samtidigt som det enligt ämbetet förefaller som om omhändertagandebesluten inte har grundats på någon prövning av om det i varje särskilt fall förelåg förutsättningar för ingripande.

Vidare kan anmärkas att JO på sitt bord har en avslutad förundersökning – överlämnad till ämbetet år 1988 – rörande likartade brottsmisstankar mot polisbefäl. I det ärendet har något beslut ännu inte fattats i åtalsfrågan.

Polismyndigheten i Stockholm har vänt sig till rikspolisstyrelsen och påpekat att det bland polispersonalen förmärks en tilltagande tveksamhet om hur upploppsliknande situationer i fortsättningen skall hanteras. Myndigheten har föreslagit att styrelsen analyserar den uppkomna situationen.

Oavsett denna begäran från stockholmsmyndigheten finns det emellertid anledning till eftertanke. Sverige arrangerar år 1992 europamästerskapet i fotboll. Matcher kommer att spelas på olika håll i landet och oroligheter värre än dem i Stockholm i september 1989 kan antas bli aktuella. Med hänsyn till den huliganism som följer i den internationella fotbollens spår finns det enligt styrelsens uppfattning anledning att hysa stor oro för vad som kan komma att hända, om polisen då inte har möjligheter att trygga den allmänna ordningen och säkerheten.

Styrelsen ser det som sin skyldighet att på detta sätt belysa det akutella problemet och lämna förslag till hur det kan lösas. Om statsmakterna delar styrelsens uppfattning och lagändringar skall genomföras, bör det ske i god tid före sommaren 1992. Mot den bakgrunden torde JO:s beslut i åtalsfrågan och en ev domstolsprövning inte kunna avvaktas.

2 Gällande ordning

Denna skrivelse tar inte sikte på vad som kan kallas normala polisingripanden utan på fall där större antal deltagare i folksamlingar uppträder våldsamt och därigenom stör eller hotar den allmänna ordningen och säkerheten. Ett exempel erbjuder just det fallet då engelska fotbollssupportrar – kända för våldsbenägenhet – drar fram i stora horder i Stockholms innerstad och lamslår all ordnad verksamhet samt uppträder våldsamt och hotfullt och bedriver skadegörelse, kanske provocerade av svenska supportrar som gärna vill få igång mera allmänna slagsmål.

2.1 Polisens skyldigheter

Enligt 2 § polislagen hör det till polisens uppgifter – och därmed skyldigheter – att bl.a. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa, när sådana har inträffat.

I begreppet *allmän* ordning och säkerhet ligger att polisens verksamhet i detta hänseende skall bedrivas med sikte på att ge allmänheten, dvs. samhällsmedlemmarna i gemen, en trygg och säker tillvaro. Polisens skyldigheter enligt bestämmelsen är inte begränsade till att motverka överträdelser av straffsanktionerade bestämmelser, även om det naturligtvis i första hand är sådana störningar som man tänker på. Särskilt när det gäller ingripanden mot annat än brott måste en avvägning ske med beaktande av motstående intressen. För att ett ingripande i den allmänna ordningens och säkerhetens intresse i sådana fall skall kunna aktualiseras torde krävas att det är fråga om en risk som enligt en naturlig bedömning lätt kan få en allvarlig utveckling, om något ingripande inte sker. (Se till det anförda Berggren-Munck; Kommentarer till polislagen, sid. 30 och 34).

2.2 8 § Polislagen

Enligt 8 § första stycket polislagen skall en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Ingripandet skall vidare ske under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Av andra stycket framgår att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen inte får grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

De principer som har lagts fast i 8 § polislagen brukar benämnas behovs- och proportionalitetsprinciperna. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får ske bara om det är nödvändigt för att en fara eller störning skall kunna undanröjas eller avvärjas. Proportionalitetsprincipen brukar sägas innebära att det inte får råda ett missförhållande mellan de olägenheter som

ingripandet kan medföra för ett motstående intresse och syftet med ingripandet.

I det här sammanhanget knyter sig emellertid intresset i första hand till andra stycket. Därav framgår att en polisman måste ha uttryckligt lagstöd för att kunna göra ett ingripande som för den berörde innebär en inskränkning i någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen (RF). Till dessa fri- och rättigheter hör bl.a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet (2 kap. 1 § RF) samt rörelsefrihet och skydd mot frihetsberövanden (2 kap. 8 § RF). Lagstöd för ingripanden som begränsar dessa rättigheter finns i bl.a. 11-18 §§ polislagen och rättegångsbalkens regler om gripande.

2.3 13 § Polislagen

13 § polislagen innehåller bestämmelser om vad polisen får och skall göra, när den allmänna ordningen är hotad.

Paragrafen har följande lydelse.

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.

Här skall inte göras någon djupgående analys av de motivuttalanden som gjorts i anslutning till bestämmelsen och dess föregångare i lagen om tillfälligt omhändertagande. Det räcker med att konstatera att bestämmelsen i princip kräver att en polisman vid en ordningsstörande händelse i första hand avvisar eller avlägsnar fridstöraren från området eller utrymmet i fråga. Först om någon av dessa åtgärder framstår som otillräcklig, får personen omhändertas. Ett sådant omhändertagande får bara avse just den person som stör den allmänna ordningen. Några andra – exempelvis åskådare eller förbipasserande – får inte omhändertas.

Det påpekandet bör kanske också göras att lagtexten kan synas förutsätta att polismannen – i fall där det förekommer två eller flera fridstörare – har att för var och en av dessa pröva de nyss angivna åtgärderna – avvisande, avlägsnande och till sist omhändertagande (se även bilaga 2 sid. 13 f).

2.4 Brott mot den allmänna ordningen

Så långt alltså polislagen. Här bör emellertid också belysas brottsbalkens bestämmelser om brott mot den allmänna ordningen, närmast brotten upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 1-3 §§ BrB).

De angivna bestämmelserna tar sikte på fall när folksamlingar stör den allmänna ordningen. Den närmare innebörden av begreppet folksamling är

inte berörd i brottsbalkskommentarerna. Hur många personer det skall vara fråga om för att de tillsammans i lagens mening skall bilda en folksamling är därför inte helt klart.

Ansvar enligt upplöppsbestämmelserna i 1 och 2 §§ förutsätter att folksamlingen – innan en skingringsbefallning ges – visar att den avser att med förenat våld sätta sig upp mot en myndighet – eller på annat sätt framtvinga eller hindra en åtgärd. Därmed avses att folksamlingens *kollektiva syfte* skall vara att tvinga en myndighet att göra eller underlåta något. Detta brottsrekvisit leder till slutsatsen att upplöppsbestämmelserna inte är tillämpliga på en samling av 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.

Däremot kan det i en sådan situation bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen om ohörsamhet mot ordningsmakten i 16 kap. 3 § BrB. Enligt den kan deltagare i en folksamling straffas, om folksamlingen stör den allmänna ordningen och deltagarna underlåter att lyda en befallning som meddelas för ordningens upprätthållande. Bestämmelsen innebär alltså att deltagare i en folksamling, som stör den allmänna ordningen, gör sig skyldiga till brott, om de inte lyder en av polisen meddelad skingringsbefallning.

Straffet för ohörsamhet mot ordningsmakten är böter eller fängelse i högst sex månader. Brottet är med andra ord inte av den svårhetsgraden att det enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) kan föranleda användande av personella tvångsmedel mot dem som deltar i folksamlingens förehavanden. Enligt den angivna bestämmelsen krävs nämligen för att häktning skall kunna ske att det aktuella brottet kan medföra fängelse i ett år eller mer. För mindre allvarliga brott kan häktning eller anhållande inte bli aktuellt. Därav följer att en polisman inte omedelbart får gripa den som är misstänkt för ett sådant brott. (Se till det anförda 24 kap. 1, 6 och 7 §§ RB; här bortses från undantagsbestämmelsen i 24 kap. 2 § RB.)

2.5 Allmänna sammankomster

Den nu aktuella frågeställningen är inte direkt inriktad på sådana sammankomster som avses i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster men kan stundom få betydelse även i sådana sammanhang.

Det bör därför påpekas att rätten att hålla och delta i allmänna sammankomster – bl.a. möten för överläggning, opinionsyttring eller upplysning – utgör en i regeringsformen inskriven rättighet (2 kap. 1 § RF). De begränsningar som har gjorts i denna mötesfrihet framgår av lagen om allmänna sammankomster (LAS). Där anges bl.a. att en allmän sammankomst inte utan tillstånd av polisen får hållas på gata, torg, park eller annan allmän plats och att tillstånd till en sådan sammankomst får vägras bara om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning (3 § första och andra styckena).

Anordnaren av sammankomsten har att svara för att god ordning råder. Polismyndigheten har emellertid möjligheter att i viss utsträckning meddela föreskrifter som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet (7 §).

Polismyndigheten har också befogenhet att inställa eller upplösa en sammankomst som föranleder "svårare oordning" eller avsevärd fara för dem som är tillstades, om andra åtgärder för att återställa ordningen och säkerheten visat sig otillräckliga. Ett sådant beslut bör fattas av polisman i befälsställning (10 §).

Det har inte givits några särskilda bestämmelser som reglerar hur polisen i så fall skall upplösa en sammankomst som föranleder svårare oordning. Här torde emellertid polislagens regler gälla, nämast 8 och 13 §§.

3 Den polisiära verkligheten

Den polisiära verkligheten är, som tidigare har antytts, inte alltid så enkel och lätthanterlig som 13 § polislagen och 16 kap. 3 § BrB kan synas utgå från. Som exempel kan nämnas två av de händelser som för närvarande är föremål för JO:s prövning.

Nancy-Reagan-händelsen i juni 1987.

Hustrun till USA:s president skulle besöka Sverige. En tid därefter skulle statsminister Ingvar Carlsson besöka USA och sammanträffa med president Ronald Reagan. Överläggningar förekom mellan utrikesdepartementet och stockholmspolisen, där det från UD:s sida framfördes önskemål om att Nancy Reagan under inga förhållanden fick utsättas för störningar under sitt besök här. Fyra dagar före hennes ankomst attackerades den amerikanska ambassaden, varvid en vaktlokal demolerades och någon dag före hennes ankomst blev en McDonalds restaurang i Stockholm totalt sönderslagen. Gärningsmännen bar svarta huvor. – Under besöket bodde Nancy Reagan på Grand Hotel som hade spärrats av med skyddsstaket. Den aktuella kvällen samlades 200–300 personer på Sergels Torg och började dra sig mot Grand Hotel. I Kungsträdgården drog somliga på sig svarta huvor och började springa mot hotellet, där man försökte forcera staketet och kastade ägg, plastpåsar med färg m.m. mot entrén. De polismän som bevakade hotellet lyckades med nöd och näppe att upprätthålla avspärrningen. Folksamlingen började då röra sig i riktning mot den amerikanska ambassaden. Polisen omgrupperade sin personal och stoppade demonstranternas framfart på Strandvägen. De återsamlades därefter i Berzelii Park. Enligt civila spanare på platsen skulle därefter en ny attack göras mot Grand Hotel. Polisen ringade in folksamlingen och grep 106 personer misstänkta för våldsamt upplopp.

VM-kvalmatchen

Som en upptakt till oroligheterna rapporterades några dagar före matchen om en engelsk färja med 300–400 fotbollssupportrar som hade blivit totalt sönderslagen till sjöss, varvid en person hade kastats över bord. Befälhavaren hade avbrutit resan och återvänt till England. På matchdagen vid 16.30-tiden uppstod det kalabalik i Stockholms centrum. Ett hundratal engelska fotbollssupportrar drog från centralstationen längs Klara-bergsgatan i riktning mot Sergels Torg. Trafiken lamslogs. Radioantennerna på bilar bröts av. Skyltfönster krossades och varor tillgreps. Man försökte välta bilar i vilka det satt människor. Utanför Åhléns varuhus välte man omkull glasskiosken och sparkade ner innehavaren. (Uppgifterna varierar; det kan ha varit fråga om en telefonkiosk och en telefonerande person.) Därefter attackerade man en polisbil i vilken det satt polismän – slog ut

rutor och började gunga bilen i syfte att välta den. – Från polisledningens sida hade man inte väntat sig oroligheter så tidigt på dagen. Den extra inkallade polisstyrkan fanns emellertid på plats på Kungsholmen och kunde – när larm gick om vad som höll på att hända – rycka ut och omhänderta deltagarna i folksamlingen.

Prop. 1990/91:129
Bilaga 2

Det skall tilläggas att dessa redogörelser bygger på uppgifter som har lämnats av polispersonal som har delgivits brottsmisstanke i de förundersökningar som initierats av JO.

4 Lagstiftningsbehov?

Det är alldeles givet att polisen skall hålla sig inom de ramar som lagstiftaren anvisar, när den fullgör den skyldighet att trygga den allmänna ordningen och säkerheten som anges i 2 § polislagen. Problemet är emellertid att de medel som nu står till förfogande inte synes räcka till för att polisen på ett för allmänheten tillfredsställande sätt skall kunna ingripa när den allmänna ordningen och säkerheten störs av ett större antal personer – exempelvis när ett hundratal fotbollshuliganer eller en otillåten demonstration drar fram genom en stad och lamslår all ordnad verksamhet samt utövar våld och skadegörelse. Det är uppenbart att polisens skyldighet enligt polislagen att ingripa för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet omfattar även upplöpsliknande situationer av detta slag.

Det medför alltid svårigheter när polisen har att ingripa mot en folksamling som stör den allmänna ordningen och säkerheten. Svårigheterna blir naturligtvis större ju större folksamling som det är fråga om och ju mer ordningsstörande deltagarna beter sig. Därtill kommer att de olika deltagarna i folksamlingen kan vara mer eller mindre aktiva i det rena ordningsstörande beteendet. Som regel finns det emellertid en kärna av aktiva provokatörer som leder den här typen av folksamlingar och som söker få till stånd en konfrontation mellan folksamlingen och polisen.

Det är som var och en förstår, en omöjlig uppgift för polismännen att i en större folksamling lokalisera just provokatörerna eller andra som begår allvarligare brott. Och det är dessutom förenat med risker – både för polispersonalen och för deltagarna i folksamlingen – om polisen i en sådan situation bryter in i folksamlingen och försöker gripa enbart dem som gör sig skyldiga till allvarliga brott. Folksamlingen i sig utgör provokatörernas skydd.

Om polisen skall kunna få stopp på en sådan här folksamlings förehavanden – vilket alltså krävs enligt 2 § polislagen – måste man antingen upplösa den eller på något sätt ta hand om de deltagare som inte frivilligt avbryter verksamheten.

Polisens insatser mot den här typen av folksamlingar brukar avpassas efter hur våldsamma oroligheter som det är fråga om och värdet av de intressen som står på spel. Om det inte har varit möjligt att lösa upp situationen på annat sätt, har deltagarna i folksamlingen omhändertagits enligt 13 § polislagen. Från polisens sida torde man därvid ha ansett sig kunna utgå från att var och en som deltar i en ordningsstörande folksamling också själv bidrar till de ordningsstörande aktiviteterna och att således deltagandet som

sådant i sig konstituerar en befogenhet för polisen att göra ett omhändertagande enligt 13 § polislagen. Slutsatsen kan sägas bygga på en analogi med bestämmelserna om upplopp och våldsamt upplopp (16 kap. 1 och 2 §§ BrB) och det straffansvar som drabbar varje deltagare i de där aktuella folksamlingars förehavanden. Denna tolkning av 13 § polislagen – som alltså nu ifrågasätts – har enligt styrelsens uppfattning fog för sig. För att undanröja eventuell tveksamhet bör emellertid lagtexten förtydligas på den här punkten.

Man har naturligtvis också anledning att fråga sig om det kan finnas andra polisiära metoder att lösa dessa problem inom ramen för nu gällande regler. Säkert kan en del vinnas genom att utveckla polisens taktik och genom att öka antalet polismän som kan sättas in för att upprätthålla ordningen. Det är dock orealistiskt att tro att man därigenom kan lösa problemet.

Enligt styrelsens uppfattning måste man också ställa sig frågande inför straffbestämmelsen om ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 3 § BrB). Bestämmelsen förutsätter att polisen skall ge en befallning för ordningens upprätthållande men är samtidigt så utformad att polisen inte har befogenhet att ingripa med straffprocessuella tvångsmedel om befallningen inte ålyds. Denna anomali bör enligt styrelsens uppfattning rättas till.

Styrelsen vill därutöver fästa uppmärksamheten på att en av anledningarna till att polispersonalen får svårigheter vid ingripanden mot folksamlingar för ordningens upprätthållande är just avsaknaden av klara regler på området. Å ena sidan krävs enligt 2 § polislagen att polisen upprätthåller ordningen och säkerheten även i dessa situationer. Å den andra sidan ter sig den närmast tillämpliga straffbestämmelsen om ohörsamhet mot ordningsmakten inkonsekvent samtidigt som regeln i polislagen om ingripanden för ordningens upprätthållande kan synas ta sikte enbart på ingripanden mot enstaka fridstörare.

Den huliganism och det våld som följer i spåren på internationella idrottstävlingar – och framför allt internationella fotbollsmatcher – är en relativt ny företeelse. I Sverige har vi hittills varit förskonade från detta, om man bortser från vad som hände i Stockholm i september 1989. Men det kan vara på sin plats att erinra om händelserna på Heyselstadion i Bryssel år 1985, då 29 personer misshandlades till döds, och till händelserna i Sheffield 1989, då ett hundratal personer klämdes till döds när huliganer trängde sig in på en fotbollsarena.

Styrelsen anser för sin del att den nuvarande situationen är ytterst oroande. När Sverige år 1992 arrangerar EM i fotboll, kan oroligheter värre än dem vid VM-kvalmatchen mot England förväntas uppkomma. Det kan nämnas att när EM i fotboll ägde rum i Västtyskland år 1988 fanns 30 000–40 000 tillresta engelsmän på plats och ungefär lika många holländare. Naturligtvis var det bara en bråkdel av dessa som ägnade sig åt våldshet. De var emellertid tillräckligt många för att det skulle förekomma regelrätta gatustrider mellan polis och fotbollssupportrar. Man räknar inom polisen med att 50 000–100 000 utländska fotbollssupportrar kommer att besöka Sverige i anslutning till EM. I sammanhanget kan också nämnas att

man i Italien under pågående fotbolls-VM dels har infört viss tillfällig lagstiftning dels har tagit i anspråk ungefär 45 000 man (polisier och militär personal) för att upprätthålla ordningen och säkerheten.

Förhållandena kan alltså år 1992, om inte förr, bli mycket allvarliga, om polisen inte har de personalresurser och de befogenheter som krävs för att klara de åligganden som följer av 2 § polislagen.

5 Förslag

Enligt styrelsens uppfattning krävs det alltså författningsändringar, om man skall kunna få en adekvat lösning på det aktuella problemet. Dessa ändringar bör göras i brottsbalken och polislagen och på ett sätt som innebär att de nya reglerna kompletterar varandra.

5.1 Ändring i brottsbalken

En del av problemet kan lösas, om man ändrar straffskalan för brottet ohörsamhet mot ordningsmakten så att den omfattar böter eller fängelse i – förslagsvis – högst två år.

Om straffskalan justeras på detta sätt får polisen bättre möjligheter att ingripa med tvångsmedel i de situationer som avses i denna skrivelse. I den praktiska tillämpningen skulle polisen, när en folksamling – bestående av exempelvis fotbollshuliganer – genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen och säkerheten kunna ge en skingringsbefallning. De deltagare i folksamlingen som inte önskar delta i det fortsatta händelseförloppet får därmed möjlighet att dra sig ur. De deltagare, däremot, som inte lyder skingringsbefallningen utan fortsätter att störa ordningen och säkerheten, kan gripas och föras till polisstationen för förhör med anledning av misstanke om ohörsamhet mot ordningsmakten och ev. andra brott som de kan ha gjort sig skyldiga till. Det blir med denna lösning polisen som beslutar och verkställer det omedelbara frihetsberövandet. En polisman kan också hålla det första förhöret. Men i den delen kan även åklagaren träda in enligt 24 kap. 8 § andra stycket RB.

När det första förhöret har hållits är det åklagaren som skall ta ställning till om den gripne skall frigges eller anhållas.

Givetvis skall polispersonalen gripa även deltagare som lyder skingringsbefallningen men som är misstänkta för allvarigare brott – exempelvis misshandel, grov skadegörelse eller förmögenhetsbrott. En följd av den tänkta ordningen kan emellertid bli att personer som i skydd av folksamlingen har begått allvarigare brott lyder skingringsbefallningen och beger sig från platsen. Det kan därmed bli svårt att utreda dessa brott som då alltså kan komma att bli ouppklarade. Styrelsen är medveten om detta problem. Om det nu framlagda förslaget genomförs, avser styrelsen att följa utvecklingen och vid behov återkomma i frågan.

Man kan naturligtvis ställa sig tveksam till att på detta sätt skärpa straffskalan för ett brott – inte, som det kan förefalla, som ett uttryck för en

strängare syn på brottet som sådant utan för att ge formella möjligheter till tvångsmedelsanvändning. Mot detta kan invändas att bestämmelsen i sin nuvarande utformning ter sig ologisk med hänsyn tagen även till rättegångsbalkens regler om personella tvångsmedel. Därtill kommer att det enligt styrelsens uppfattning är på sin plats att statsmakterna generellt sett markerar en skärpt hållning gentemot deltagande i folksamlingar som samlas i syfte att störa gatufriden. Detta bör i synnerhet gälla ifråga om huliganer som erfarenhetsmässigt enbart är ute för att ställa till bråk och andra oroligheter. En sådan markering från statsmakternas sida kan få en viss preventiv effekt.

Det förtydligandet bör göras att den möjlighet till tvångsmedelsanvändning som styrelsen efterlyser bara är avsedd att användas i fall av allvarliga störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Vid mera stillsamma störningar – exempelvis aktioner av s.k. trädskramare och liknande grupper – torde det varken för ordningens skull eller för ev. brottsutredning finnas behov av den typen av ingripande. Detta följer – om inte annat – av den tidigare nämnda proportionalitetsprincipen (jfr också NJA 1989 s. 308).

Det återstår därefter att klargöra vad som ligger i uttrycket "stör allmän ordning". Det ligger nära till hands att anta att därmed i första hand avses att folksamlingen genom faktiska åtgärder stör ordningen. I brottsbalkskomentaren (Beckman m.fl.: Kommentar till brottsbalken II, 5 uppl. 1982 s. 225) anges skrän och hotfulla åtbörder som exempel på sådant störande uppträdande som avses i bestämmelsen. Styrelsen ansluter sig till den uppfattning som där har kommit till uttryck och noterar i anslutning därtill att bestämmelsen är tillämplig när en folksamling uppträder på ett sätt som för omgivningen – allmänheten – upplevs som hotfullt och att ett hot mot den allmänna ordningen i sig innefattar en störning av denna ordning. Detta är viktigt från polisiära utgångspunkter, eftersom det i hotfulla situationer av preventiva skäl kan vara nödvändigt att ingripa med exempelvis en skingringsbefallning innan några allvarliga våldsbrott har hunnit bli begångna. (Se till det anförda även justitierådet Munck i det nyss nämnda rättsfallet NJA 1989 s. 308).

5.2 Ändring i polislagen

Det har vid överläggningar med operativt ansvarig polispersonal framkommit att den föreslagna ändringen i 16 kap 3 § BrB inte är tillfyllest. Skälet är att ansvar för brottet ohörsamhet mot ordningsmakten förutsätter att polisen meddelar en "befallning för ordningens upprätthållande", dvs. i praktiken vanligtvis en skingringsbefallning. Denna befallning måste därvid ges på sådant sätt att den kan uppfattas av alla deltagare i folksamlingen.

När det är fråga om större folksamlingar – 200–300 personer – som enbart är ute för att skapa oordning och som drar fram längs en gata kan det emellertid vara omöjligt att ge en befallning som kan uppfattas av alla. Folksamlingen rör sig fram under stort oväsen och den täcker ett stort område, kanske ett eller ett par kvarter. Kraftiga högtalare och megafoner kan

inte nå alla. Resultatet kan bli att enskilda deltagare med framgång kan hävda att de inte har uppfattat skingringsbefallningen.

Om det krävs att polisen skall kunna lösa upp även folksamlingar av det här slaget, måste det kunna ske utan föregående skingringsbefallning. Styrelsen syftar alltså här på folksamlingar som är ute för att skapa ordning och som är så omfattande och högljudda att det inte är möjligt att nå fram till deltagarna med en skingringsbefallning. Det är styrelsens uppfattning att de personer som aktivt deltar i en sådan folksamlings förehavanden måste inse att deras uppförande är oacceptabelt från allmän synpunkt – även utan befallning från polisen. Det kan därför inte innefatta någon fara för rättssäkerheten, om polisen ges befogenhet att utan särskilt varsel ingripa i dessa situationer. Den befogenheten bör finnas i polislagen och ingripandet måste rimligen ske i form av ett tillfälligt omhändertagande av de personer som deltar i folksamlingen.

Styrelsen har tidigare (avsnitt 4) hävdat att 13 § polislagen torde få tolkas så att polisen har en befogenhet att omhänderta var och en som deltar i en ordningsstörande folksamling men att ett förtydligande är på sin plats. Enklarest kan detta ske genom att bestämmelsen kompletteras med en regel som anger att vad som där sägs också gäller i fråga om deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen.

Vid utformningen av förtydligandet kan det emellertid finnas skäl att även ta särskilda hänsyn till att bestämmelsen kan användas inte bara mot fotbollshuliganer utan också som en inskränkning av mötesfriheten. Det kan därför vara befogat att ge bestämmelsen en tämligen restriktiv utformning. Styrelsen föreslår i så fall för sin del följande:

Utan hinder av vad som sägs i 13 § får deltagare i en folksamling, som stör den allmänna ordningen, tillfälligt omhändertas, om det är oundgängligen nödvändigt för att upplopp eller liknande allvarliga störningar av den allmänna ordningen skall kunna avvärras.

En bestämmelse av detta slag torde inte stå i strid med den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Styrelsen hänvisar i den delen till en jämförelse med bestämmelsen i 16 kap. 3 BrB, som under angivna förutsättningar ålägger straffansvar för deltagare i en folksamling.

Bestämmelsen skiljer sig alltså från 16 kap. 3 § BrB i det hänseendet att någon skingringsbefallning inte behöver meddelas. Det finns i och med detta inte risk för att de två bestämmelserna skall kunna överlappa varandra. Har en skingringsbefallning meddelats och inte åttlytts, skall polisen kunna ingripa med stöd av rättegångsbalkens regler om gripande för misstanke om brott mot 16 kap. 3 § BrB. Om det däremot inte har varit möjligt att meddela en skingringsbefallning som har kunnat uppfattas av alla deltagare, skall polisen kunna ingripa med stöd av den här föreslagna bestämmelsen.

Som framgår av texten är avsikten att bestämmelsen bara skall användas i allvarliga fall och i preventivt syfte. Vidare måste folksamlingens störande av den allmänna ordningen ha påbörjats. Det skall således inte vara möjligt att ingripa med stöd av denna bestämmelse enbart av det skälet att man kan

befara att folksamlingen kan komma att störa den allmänna ordningen. I en sådan situation torde det vara möjligt att meddela en skingringsbefallning och – vid ohörsamhet – tillämpa den ordning som angavs i föregående avsnitt.

Det måste också för polisen stå klart att ingripandet är oundgängligen nödvändigt för att avvärja upplopp eller liknande allvarliga störningar av den allmänna ordningen. Däri ligger ett krav på att folksamlingens uppträdande skall vara sådant att det är uppenbart att det kan utvecklas på ett mycket allvarligt sätt, om polisen inte ingriper och omhändertar deltagarna. Förslaget är avsett att träffa sådana upploppsliknande oroligheter som kännetecknar bl.a. fotbollshuliganernas framfart. Bestämmelsen skall också kunna användas för att avvärja sådan grövre brottslighet som erfarenhetsmässigt begås i skydd av den anonymitet som en sådan folksamling i sig skänker – egendomsbrott och allvarligt våld mot person och egendom.

Det ligger i sakens natur att det kommer att vara en polisman i befälsställning som fattar beslut om att tillämpa den här bestämmelsen. När förhållandena är sådana att bestämmelsen över huvudtaget kan användas, torde det redan finnas ett relativt stort antal polismän på plats. Beslut om att ingripa torde få fattas av den som på platsen för befälet eller av vakthavande befäl.

För att en person skall kunna omhändertas med stöd av den föreslagna bestämmelsen fordras att han eller hon är deltagare i den ordningsstörande folksamlingen. Därmed förstås att vederbörande tar del i folksamlingens ordningsstörande aktiviteter, t.ex. genom att följa med i folksamlingens förflyttningar, antasta eller angripa utomstående eller utöva skadegörelse. Personer som finns på platsen utan att vara deltagare i folksamlingen, exempelvis åskådare eller förbipasserande, kan givetvis inte omhändertas.

Tanken är vidare att samma regler skall gälla för dessa omhändertaganden som nu gäller enligt 13 § polislagen. Det innebär att de omhändertagna skall förhöras så snart det är möjligt och att de skall friges snarast möjligt efter förhöret. Omhändertagandetiden får inte överstiga sex timmar.

Den föreslagna bestämmelsen kan tas in som ett nytt stycke i 13 § polislagen eller som en ny 13 a §. Väljs det första alternativet måste givetvis den ovan angivna texten justeras därefter. Oavsett vilken lösning som väljs krävs redaktionella följdändringar i 16 och 18 §§ polislagen.

Beslut i detta ärende har fattats av rikspolischefen Björn Eriksson.

I beredningen av ärendet har även deltagit avdelningscheferna Klas Bergenstrand och Sune Sandström samt chefsjuristen Ulf Berg, föredragande.

Björn Eriksson

Björn Eriksson

Ulf Berg

Ulf Berg

Inledande av förundersökning

I anledning av uppgifter i massmedia beslöt jag den 20 september 1989 att granska vissa polisingripanden som gjorts av polismyndigheten i Stockholm den 6 september 1989. Visst material har infordrats och granskats. En promemoria över granskningen har upprättats och bifogas detta beslut.

./. Jag finner anledning anta att brott enligt 4 kap.2 § brottsbalken alternativt 20 kap. 1 § brottsbalken (i dess lydelse före den 1 oktober 1989) har begåtts. Jag beslutar därför att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrar åt överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Umeå Lars G Andersson att leda och låta verkställa utredningen.

Claes Eklundh
Claes Eklundh

Promemoria angående vissa polisingripanden i Stockholms polisdistrikt den 6 september 1989

Bakgrund

Inför VM-kvalmatchen mellan Sverige och England på Råsunda den 6 september 1989 organiserades en särskild poliskommendering vid polismyndigheten i Stockholm. Chef för kommenderingen var polisintendenten Curt Nilsson. Polisintendenten Olof Gustavsson hade beredskap som polischef i distriktet.

För kommenderingen användes två särskilt avdelade radiokanaler. Protokoll över radiotrafiken fördes från omkring kl. 16.50 den 6 september till omkring kl. 01.00 den 7 september.

I anledning av uppgifter i massmedia beslöt JO den 20 september 1989 att på eget initiativ granska polisens handläggning såvitt avsåg vissa ingripanden den 6 september som sattes i samband med fotbollsmatchen.

En person, som jämte ett antal andra omhändertogs den aktuella kvällen, har i en skrivelse begärt att JO utreder om polisen vid omhändertagandena gjorde sig skyldig till olaga frihetsberövande (dnr 2313-1989).

Tillgängligt material

Från polismyndigheten i Stockholm har följande material fordrats in och granskats:

1. protokoll m.m. från ledningscentralen
2. videoinspelningar
3. akterna i drygt 100 utlänningsärenden
4. omhändertagandeblad från två mer omfattande ingripanden (Smålandsgatan resp. Riksbron)
5. vissa promemorior som upprättats inom polisen
6. anmälningar om vissa brott under den aktuella dagen

Tjänstemän hos JO har vidare inhämtat uppgifter från några slumpvis valda personer av dem som omhändertogs på Smålandsgatan resp. Riksbron vid det aktuella tillfället.

Ingripandet på Gamla Brogatan

Enligt tillgängliga uppgifter samlades under eftermiddagen den 6 september ett stort antal engelsmän i närheten av Centralstationen. De var högljudda och det blev med tiden ganska stökigt. Polis fanns på plats och följde hän-

delseförloppet men gjorde inga ingripanden. Engelsmännen förflyttade sig sedan till Klarabergsgatan och Drottninggatan.

Utanför Ähléns på Klarabergsgatan uppstod visst bråk. Det förekommer anmälningar om att besättningen i en polisbuss angreps (2 anmälningar om våld mot tjänsteman och en anmälan om stöld av handfängsel) och att fordonet skadades (anmälan om skadegörelse). Några försökte välta en telefonkiosk varvid en man som befann sig i den skadades (anmälan om misshandel). En butik på andra sidan gatan utsattes för visst våld (anmälan om försök till stöld och skadegörelse). Ingen person greps eller medtogs till förhör i anledning av de påstådda brotten.

På Drottninggatan avvek en del av engelsmännen i riktning mot Hötorget medan andra gick Gamla Brogatan ner mot Klara Norra Kyrkogata. Polisen spärrade vägen för de senare. Drygt hundra personer stängdes in genom att polisen satte in spärrar också bakom dem. Befäl på platsen var poliskommissarien Carl-Erik Anderek.

Totalt omhändertogs 102 personer på Gamla Brogatan/Klara Norra Kyrkogata. Av dessa transporterades 88 med buss till kriminalavdelningens vaktrotel. De fördes till allmänna häktet där två stängda avdelningar öppnades i all hast.

Några omhändertagandeblad har såvitt känt inte upprättats beträffande de omhändertagna som fördes till vaktroteln. Uppgifter motsvarande dem som förekommer på omhändertagandeblad har redovisats på blanketten (RPS 441.3) Personuppgift, person ej misstänkt för brott. På blanketterna har angetts att omhändertagande ägde rum kl. 17.43 och att beslut härom fattats av Carl-Erik Anderek. Som grund för omhändertagande har angetts utlänningslagen. I åtskilliga fall saknas emellertid notering om grunden.

Av de omhändertagna fördes resterande 14 till polisområde 1 (Norrmalm). På omhändertagandebladen har som plats för omhändertagande angetts Klara Norra Kyrkogata och tidpunkten för omhändertagandet till kl. 18.00. Grunden för omhändertagande har angetts vara 11 § polislagen (1984:387) och beslutande Olof Gustavsson.

Av radiotrafiken kan uppfattas att Carl-Erik Anderek per radio erhållit beskedet att det var beslut av "centrala ledningen" att så många som möjligt skulle omhändertas och att det skedde med stöd av polislagen.

Protokollen från radiotrafiken bidrar inte till att klarlägga vem som beslutat om omhändertagande och på vilken grund. I ett av protokollen har kl. 17.24 noterats "beslut omhändertagande PL 11 (11 § polislagen) jourhavande polischef Olof Gustavsson". I det andra protokollet saknas uppgift om vem som fattat beslut i frågan.

Olof Gustavsson har i ett särskilt PM uppgett att frågan om omhändertagande inte underställts honom och att han således inte fattat några beslut om omhändertagande.

Samtliga 102 personer som omhändertogs i hörnet av Gamla Brogatan och Klara Norra Kyrkogata var utländska medborgare. Alla utom en var medborgare i Storbritannien. De var i åldrarna 17-30 år.

Olof Gustavsson beslöt i egenskap av beredskapstjänstgörande polischef att de utlänningar som hade omhändertagits skulle höras, för att få underlag för beslut enligt utlänningslagen. Enligt ett särskilt meddelande, som sändes ut till berörda polismän strax efter kl. 18.00, skulle – förutom fullständiga personuppgifter – uppgifter inhämtas om passnummer, ankomst till Sverige, återresebiljett, medelsinnehav och beräknad återresa. Ärendena skulle därefter föredras för Olof Gustavsson.

Vid förhören framkom att det övervägande antalet engelsmän hade såväl medel för sitt uppehälle som returbiljett.

Efter föredragning beslöt Olof Gustavsson kl. 22.10 beträffande de 14 utlänningar som förts till polisområde 1 dels att samtliga skulle avvisas med stöd av 4 kap. 2 § tredje punkten utlänningslagen (1989:529), dels att de med stöd av 50 § gamla utlänningslagen (1980:376) skulle tas i förvar.

Beträffande 87 av de utlänningar som förts till vaktroteln beslöt Olof Gustavsson kl. 23.00, efter föredragning, dels att de skulle avvisas med stöd av 4 kap. 2 § tredje punkten utlänningslagen, dels att de skulle tas i förvar.

Bland dem som omhändertogs fanns också en västtysk banktjänsteman på turistresa i Sverige. I personuppgiften har angetts att han omhändertogs med stöd av 13 § polislagen. En notering om att omhändertagandet skett med stöd av utlänningslagen har strukits över. Efter föredragning beslöt Olof Gustavsson kl. 22.45 att mannen skulle frigges.

Dokumentationen av besluten i utlänningsärendena är i flera avseenden bristfällig, framför allt på det sättet att erforderliga uppgifter på blanketterna inte har fyllts i.

Bsluten om avvisning resp. förvarstagande är utformade på följande sätt. En blankett har på förhand fyllts i med viss maskinskriven text. Denna delvis ifyllda blankett har sedan mångfaldigats, troligen genom fotokopiering, och använts för de enskilda besluten. I avsnittet för beslut har förkryssats att beslutet avser avvisning med stöd av 4 kap. 2 § punkt 3 med tillägget "eftersom det kan misstänkas att han kommer att fortsätta bedriva brottslig verksamhet i landet". I avsnittet för polismyndighetens underskrift m.m. har noterats bl.a. Olof Gustavssons namn, titel samt vidare myndighetens adress och telefonnummer. På raden för underskrift har tillagts "enligt uppdrag". I avsnittet för delgivning har fyllts i texten "Sthlm/KCV" och datum samt i avsnittet för delgivarens underskrift texten "krinsp KCV". På baksidan av blanketten förekommer också viss på förhand ifylld text.

Bsluten om förvar har på motsvarande sätt fyllts i på förhand och mångfaldigats i halvfärdigt skick. På denna blankett har angetts att sannolika skäl föreligger för utvisning enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen och att fråga har uppkommit om verkställighet. Som skäl för förvarsbeslutet har förkryssats att det kan med hänsyn till X:s personliga förhållanden eller andra omständigheter skäligen befaras att han dels kommer att hålla sig undan, dels

kommer att bedriva brottslig verksamhet här. I utrymmet för angivande av omständigheter som lagts till grund för bedömningen har texten "befaras att han kommer att fortsätta bedriva brottslig verksamhet i landet" fyllts i.

De på detta sätt delvis ifyllda blanketterna har sedan i varje enskilt ärende kompletterats med bl.a. personuppgifter, som fyllts i för hand, och använts för besluten om avvísning resp. förvar. Besluten har inte undertecknats av beslutsfattaren. Av de kopior som finns i akten framgår att vissa beslut undertecknats av en polisman "enligt uppdrag" medan andra inte synes ha undertecknats alls. I några få fall har de förarbetade blanketterna kompletterats med ytterligare ett skäl för förvar, nämligen att identiteten var oklar. Identiteten synes ha betraktats som oklar enbart därför att utlänningen inte bar pass eller annan legitimationshandling på sig vid omhändertagandet.

Olof Gustavsson har beträffande förvarsbesluten framhållit att han efter samråd med centrala ledningen för kommenderingen bedömde det som klart olämpligt att frige de omhändertagna innan lugnet var helt återställt. Enligt Olof Gustavsson var risken uppenbar att de efter frigivandet skulle komma att begå brott och störa den allmänna ordningen och säkerheten.

Omkring kl. 24.00 beslöt Gustavsson att avvísningsbesluten skulle verkställas i första hand genom att utlänningarna fick ett åläggande med stöd av 7 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) att senast en viss dag lämna landet.

De 101 personer som togs i förvar med stöd av utlänningslagen frigavs successivt, den första redan samma dag kl. 23.30. Den 7 september kl. 06.00 hade ytterligare 58 personer frigetts. Kl. 12.00 samma dag hade 10 personer frigetts och kl. 24.00 ytterligare 23. Resterande nio personer frigavs den 8 september. Deras avvísningsbeslut verkställdes med flyg, av vilka det sista avgick kl. 13.25. Besluten om frigivning har enligt tillgänglig dokumentation fattats av Olof Gustavsson (i åtskilliga fall saknas dock uppgift härom). Det går inte att utläsa huruvida besluten om frigivning föregåtts av föredragning eller om det överlämnats åt handläggande polismän att avgöra när frigivning skulle ske.

Bara ett fåtal av avvísningsbesluten verkställdes genom polisens försorg. Av akterna framgår att i åtminstone 65 fall ålades vederbörande utlänning i stället att lämna landet inom några dagar.

Ingripandet på Smålandsgatan

Kl. 22.25 omhändertogs 14 personer med stöd av 13 § polislagen på Smålandsgatan i Stockholm. Av de omhändertagna hade en inte fyllt 15 år, sju var i åldern 15-18 år och sex var 18 år eller äldre. Såvitt framgår av handlingarna var ingen av dem utländsk medborgare.

På upprättade omhändertagandeblad anges att beslut om omhändertagande fattades av Curt Nilsson. Som anledning till omhändertagande har i flertalet fall angetts att den omhändertagne befann sig i en ordningsstörande

grupp. Någon närmare uppgift om på vilket sätt var och en av de omhändertagna skulle ha stört ordningen redovisas inte.

Av radiotrafiken framgår att på Smålandsgatan skulle bland de personer som ringats in finnas sådana som varit närvarande när brott hade begåtts. Dessa skulle omhändertas. Omhändertagandet skedde med stöd av 13 § polislagen men någon uppgift om vem som fattade beslutet om omhändertagande framgår inte. Protokollen innehåller ingen uppgift om grunden för omhändertagande och vem som meddelade beslut.

De omhändertagna fördes med buss till polisområde 3 (Södermalm). Inspektören Krister Pettersson tjänstgjorde som biträdande vakthavande befäl där. Tio av de omhändertagna sattes in i arrest på beslut av Krister Pettersson. Som skäl härför har på omhändertagandebladet angetts att många fördes in samtidigt till avdelningen och att det var nödvändigt att sätta dem i arrest för att säkerställa ordningen och trygga personalens säkerhet. I ett särskilt PM har Krister Pettersson upplyst att han av det polisbefäl som skötte transporten först fick uppgiften att samtliga som förts in hade gripits för brott, nämligen skadegörelse och våld mot tjänsteman. Krister Pettersson agerade därför utifrån att det var fråga om personer som var misstänkta för brott.

De omhändertagna hördes successivt. Samtliga frigavs efter förhör enligt beslut av Krister Pettersson. Frigivningarna skedde från kl. 23.15 till kl. 00.10 då alla de omhändertagna frigetts.

En tjänsteman hos JO har inhämtat uppgifter från fem av de omhändertagna. Deras utsagor kan kort sammanfattas på följande sätt. De hörda befann sig samtliga på platsen mer eller mindre av en slump. Tre av dem kom just ut från McDonalds, en hade nyss parkerat sin bil i närheten och en hade följt med andra ungdomar från T-Centralen. Det hade uppstått något bråk på Smålandsgatan med ungdomar inblandade. En bil hade kört in i en husvägg och polis kommit till platsen. Ungdomarna som var inblandade i bråket sprang iväg. En del nyfikna samlades på gatan. Polisen omhändertog samtliga som befann sig på gatan. Flera av dem försökte förgäves förklara att de inte hade varit inblandade i bråket. De behandlades bryskt av polisen. De fick stå uppställda mot en husvägg i ca en halvtimme. De skyddsvisiterades och fördes så småningom till en SL-buss som körde dem till polisstationen på Södermalm.

I ett brev till JO (dnr 2313-1989) har en av de omhändertagna, Göran Carlsson, begärt att JO skall utreda om polisen gjort sig skyldig till olaga frihetsberövande. Göran Carlssons uppgifter stämmer i allt väsentligt överens med vad som inhämtats under hand från andra omhändertagna. Göran Carlsson har ifrågasatt bl.a. om polisen urskillningslöst får omhänderta personer som inte på något sätt uppträtt störande eller provocerande. Han har vidare på åtskilliga punkter ifrågasatt om polisen handlat korrekt efter omhändertagandet.

Ett större antal ungdomar (enligt uppgift ca 100) rörde sig på Drottninggatan från Sergels Torg i riktning mot Gamla Stan. Polisen följde dem och kontrollerade läget. Så småningom beslöt polisen att stänga in ungdomarna genom att spärra av tvärgatorna till Drottninggatan. Vidare sändes polis för att möta ungdomarna nere vid riksdagshuset. Ett antal av ungdomarna hann gå in i Gamla Stan innan polisen ingrep och spärrade vägen.

Sammanlagt 19 personer omhändertogs med stöd av 13 § polislagen på Riksbron kl. 23.20 (på två omhändertagandeblad har platsen angetts vara Centralbron). Av de omhändertagna hade två inte fyllt 15 år, 14 var i åldern 15-18 år och två var 18 år eller äldre. Såvitt framgår av handlingarna var ingen av dem utländsk medborgare.

Enligt omhändertagandebladen fattades beslut om omhändertagande av poliskommissarien Christian Dahlskaard. I flertalet fall har som anledning till omhändertagande angetts att det skett enligt beslut av centrala ledningen med anledning av oroligheter i city. Någon närmare uppgift om på vilket sätt var och en av de omhändertagna skulle ha stört ordningen redovisas inte.

Radiotrafiken och protokollen bidrar inte till någon klarhet angående vem som har beslutat om omhändertagandet och grunden för det.

De omhändertagna fördes med buss till polisområde 6 (Vällingby). Ingen av de omhändertagna sattes in i arrest. De hördes successivt. Samtliga frigavs efter förhör. Beslut om frigivning fattades i samtliga fall utom två av t. f. polisinspektören Per Quick och i resterande fall av polisinspektören Ström. Frigivningarna skedde från kl. 00.10 till 01.20 då samtliga de omhändertagna frigetts.

En tjänsteman hos JO har inhämtat uppgifter från fem av de omhändertagna. Deras utsagor kan kort sammanfattas på följande sätt. De hörda befann sig alla på platsen mer eller mindre av en slump. En av dem var på väg till bussen, en skulle träffa kamrater på en restaurang i Gamla Stan, två ville dra sig undan från polisen som fanns på Drottninggatan, och en följde bara med andra ungdomar. Det förekom inget bråk bland ungdomarna men de var högljudda. När de hörda kom över Riksbron spärrades vägen av polis. När de försökte vända om fanns polis bakom dem och hindrade dem från att gå därifrån. Flera av dem försökte förgäves få lämna platsen. Antalet poliser var betydligt större än antalet ungdomar. Polisen behandlade ungdomarna bryskt. De avvisiterades och fördes in i en buss som transporterade dem till polisstationen i Vällingby. På polisstationen fotograferades samtliga.

Övrigt

I avsnittet angående ingripandet på Gamla Brogatan har omnämnts några brottsanmälningar som sattes i samband med de omhändertagna utlännarna. Samtliga anmälningar, liksom ytterligare en anmälan om att ett gäng engelska ungdomar tidigare under dagen tillgripit öl på ett konditori, har polismyndigheten skrivit av i brist på spaningsresultat.

I utlänningsärendena gjordes en rutinmässig kontroll av om de omhändertagna förekom i polisens register. Resultatet var negativt beträffande samtliga. Såvitt känt har polismyndigheten i Stockholm inte från England inhämtat några upplysningar angående de omhändertagnas antecedentia.

Författningsbestämmelser m.m.

Utlänningslagen

I 1 kap. utlänningslagen finns vissa grundläggande bestämmelser. I 1 kap. 1 § stadgas att lagen skall tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Regler om avvisning finns i 4 kap. I 4 kap. 1 § finns regler om avvisning som tar sikte på förhållanden vid ankomsten. I 4 kap. 2 § behandlas i fem punkter andra grunder för avvisning. I 4 kap. 2 § tredje punkten sägs att en utlänning får avvisas om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Bestämmelserna om avvisning i 4 kap. 2 § utlänningslagen har i allt väsentligt förts över från 29 § i gamla utlänningslagen. I förarbetena till 29 § sägs bl.a. att den omständigheten att en utlänning inte tidigare ådömts straff inte utesluter att det ändå kan finnas anledning att anta att han kommer att begå brott efter inresan. I den mån det av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden klart framgår att han har sådant syfte med inresan bör han kunna förhindras att sätta sådana planer i verket redan vid ankomsten till landet.¹

Polismyndigheten prövar enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen om avvisning skall ske med stöd av 4 kap. 2 § 3 utlänningslagen. Om polismyndigheten anser att det är tveksamt om avvisning bör ske skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk.

Enligt 50 § gamla utlänningslagen, som alltjämt reglerar förvarstagande i utlänningsärenden, får en utlänning tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvisning eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar. Om det bedöms tillräckligt kan utlänningen i stället ställas under uppsikt.

Finns det inte längre skäl att hålla utlänningen i förvar skall enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen åtgärden omedelbart upphävas.

¹Joachim Nelhans uttalar i Utlänningsrätt att det är fråga om en preventiv åtgärd som endast skall tillämpas om det klart och entydigt kan styrkas att utlänningens avsikt med inresan är att förbereda en brottslig handling i Sverige eller något annat nordiskt land.

Bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden finns bl.a. i 11 och 13 §§ polislagen.

I 11 § stadgas att om polismyndighet enligt särskild föreskrift har befogenhet att besluta att någon skall omhändertas får en polisman omhänderta denne i avvaktan på polismyndighetens beslut, om polismannen finner att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara.

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får, enligt 13 § polislagen, en polisman avlägsna eller avvisa honom från ett visst område eller utrymme, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd gärning skall kunna avvärjas. Är en sådan åtgärd otillräcklig får personen tillfälligt omhändertas.

Som framgår direkt av lagtexten har således åtgärderna att avvisa eller avlägsna någon från platsen företräde framför beslut om omhändertagande.

Vidare krävs, såvitt gäller ordningsstörande, att den berörda personen genom sitt uppträdande faktiskt stör den allmänna ordningen. Enbart att en person vägrar att lyda en polismanns tillsägelse att lämna platsen anses inte innebära ett störande av allmän ordning (se Berggren m.fl. Polislagen s. 93 f).

Avvisande, avlägsnande och i sista hand omhändertagande kan också ske om någon genom sitt uppträdande utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen. En grundförutsättning anses vara att faran är konkret. Ett omhändertagande får inte ske för att abstrakta, ännu inte konkretiserade faror skall avvärjas. Faran skall vidare ha uppkommit genom ett särskilt uppträdande från den som skall omhändertas. En persons blotta närvaro på en plats anses inte vara tillräckligt, inte ens om han är känd för att bråka och uppträda ordningsstörande (a.a. s. 96 f).

JO har i ett tidigare ärende framhållit att som en grundläggande förutsättning för omhändertagande enligt 13 § gäller att ingripandet riktar sig mot en enskild person och att något kollektivt omhändertagande inte kan accepteras. Polismannen skall göra en bedömning beträffande varje person för sig om förutsättningar finns för ingripande (dnr 227-1987, a.a. s. 96).

Enligt 15 § polislagen skall den som har omhändertagits så snart som möjligt underrättas om anledningen till omhändertagandet. Vidare finns regler om att den polisman som verkställt omhändertagandet så skyndsamt som möjligt skall anmäla åtgärden till sin förman och att förmannen omedelbart skall pröva om åtgärden skall bestå. Omhändertagande enligt 11 § skall anmälas för polismyndigheten, som snarast möjligt skall fatta beslut.

Den som omhändertagits enligt 11 eller 13 § skall, enligt 16 §, förhöras så snart som möjligt. Har omhändertagandet skett med stöd av 13 § skall den omhändertagne friges snarast möjligt efter förhöret, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet.

Vissa allmänna principer för polisingripanden läggs fast i 8 § polislagen nämligen legalitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Legalitetsprincipen innebär att polisingripanden skall ske i enlighet med lag eller annan författning. Ingripanden som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen, t.ex. frihetsberövanden, kräver direkt lagstöd. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får ske endast då det är nödvändigt för att den aktuella farans eller störningens avvärjande eller undanröjande. Proportionalitetsprincipen innebär att en avvägning måste ske mellan de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse och syftet med ingripandet och att dessa inte får stå i missförhållande till varandra.

Slutsatser m.m.

Såvitt gäller polisingripandena på Smålandsgatan och Riksbron ger materialet anledning att ifrågasätta om situationen varit sådan att bestämmelserna om omhändertagande i 13 § polislagen varit tillämpliga och om således laga grund för frihetsberövande förelegat. Besluten om omhändertagande förefaller inte heller ha grundats på någon prövning av om det i varje enskilt fall förelåg förutsättningar för ingripande. Det finns även i övrigt anledning att anta att polislagens regler och annan lagstiftning inte tillämpats på ett riktigt sätt vid de aktuella tillfällena.

Omhändertagandena av utländska medborgare vid Gamla Brogatan skedde med stöd av 11 § polislagen, i avvaktan på eventuella beslut enligt utlänningslagen. Någon närmare bedömning av om det i varje enskilt fall funnits grund för omhändertagande synes inte ha gjorts. Det förefaller vidare tveksamt huruvida de mycket fragmentariska förhören med utlänningsarna samt vad som i övrigt var känt beträffande var och en av dem gav underlag för beslut om avvisning på den angivna grunden och om således laga grund för frihetsberövande enligt utlänningslagen förelegat. Besluten om avvisning och förvar synes fastmer ha fattats som ett led i ordningshållningen i Stockholm den aktuella dagen.

Enligt min mening ger det föreliggande materialet anledning att anta att brott har förövats av någon som står under JO:s tillsyn. Jag föreslår därför att förundersökning inleds.

Gunnel Lindberg
Gunnel Lindberg
Byråchef

1 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 23 kap. 8 § skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas en ny paragraf, 28 kap. 2 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

23 kap.

8 §

På tillsägelse av polisman *vare* den som *är tillstädes å* plats, där brott förövas, skyldig att medfölja till förhör, som *hålles* omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, *må han* av polismannen *medtagas* till förhöret.

På tillsägelse av *en* polisman *är* den som *befinner sig på* den plats, där *ett* brott förövas, skyldig att medfölja till *ett* förhör som *hålls* omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, *får* polismannen *ta med honom* till förhöret.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som befinner sig inom ett område där ett brott nyligen förövats, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Detta gäller också vid försök till ett sådant brott.

28 kap.

2 a §

För att söka efter någon som skall gripas, anhållas eller häktas som misstänkt för brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök till sådant brott, får husrannsakan företas i transportmedel på viss plats, om det finns särskild anledning att anta att den sökta kan komma att passera platsen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 20 § polislagen (1984:387) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

20 §

För att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas får en polisman bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller 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.

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 vidtas 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.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.
2. Under tiden den 1 juli - 31 december 1991 gäller vad som sägs i 20 § andra stycket om den som genomgår psykiatrisk tvångsvård eller den som överlämnats till rättspsykiatrisk vård i stället den som av domstol med stöd av 31 kap. 3 § brottsbalken överlämnats till sluten psykiatrisk vård eller till vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-03-11.

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt O. Hamdahl, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Ulf Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Georg Andersson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i rättegångsbalken, m.m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Kazimir Åberg.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 1991	6
1 Inledning	6
2 Bakgrund	7
3 Kontroller vid allvarliga brott och rymningar	9
3.1 Allmänna utgångspunkter	9
3.2 Medtagande till förhör	10
3.3 Husrannsakan i transportmedel vid allvarliga brott	14
3.4 Husrannsakan i transportmedel för eftersökande av rymningar, m.m.	16
4 Ingripanden vid allvarliga ordningsstörningar	18
5 Upprättade lagförslag	27
6 Specialmotivering	27
6.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	27
6.2 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	29
7 Hemställan	30
8 Beslut	31
 Bilaga 1 Rikspolisstyrelsens skrivelse från april 1989.....	32
Bilaga 2 Rikspolisstyrelsens skrivelse från juli 1990.....	39
Bilaga 3 Lagrådsremissens lagförslag	60
Bilaga 4 Lagrådets yttrande	63