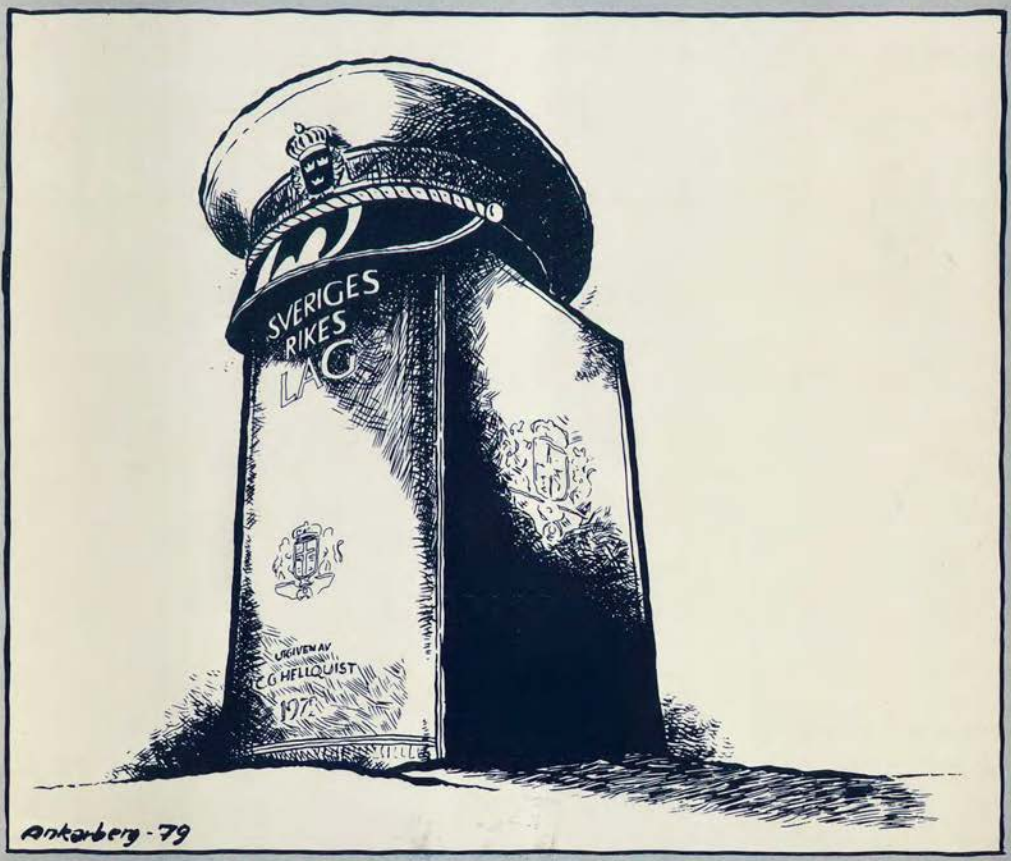
Polis lag



Betänkande av
1981 års polisberedning

SOU 1982:63

Statens offentliga utredningar
1982:63
Justitiedepartementet

32

Polislag

Betänkande av 1981 års polisberedningen

Omlag Bertil Ankarberg/Johan Ogden
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-07317-X
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1982

Till Statsrådet och chefen för
justitiedepartementet

Den 23 april 1981 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att behandla frågor om genomförandet av beslutade reformer angående polisens uppgifter, organisation och utbildning m.m.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade dåvarande departementschefen den 27 april 1981 som ledamöter landshövdingen Astrid Kristensson, ordförande, expeditionschefen Ulf Arrfelt samt ledamöterna av riksdagen Göte Jonsson, Arne Nygren, Hans Petersson i Röstånga, Åke Polstam och Ingrid Segerström. Genom beslut den 11 november 1982 har chefen för justitiedepartementet entledigat Astrid Kristensson, förordnat Nygren att vara ordförande samt som ny ledamot tillkallat ledamoten av riksdagen Ingemar Konradsson.

Kommittén har antagit namnet 1981 års polisberedning.

Att som sakkunnig biträda kommittén förordnades den 27 april 1981 dåvarande rättschefen Bo Broomé. Som sakkunniga förordnades vidare den 27 augusti 1982 polismästaren Harald Erling, förbundsordföranden Birger Hjert, byrådirektören Georg Ogenius och rikspolischefen Holger Romander samt den 27 september 1982 polisöverintendenten Gustaf Andersson och länspolischefen Birger Qvist. Från uppdraget som sakkunnig entledigades Broomé med verkan fr.o.m. den 1 november 1981.

Den 27 april 1981 förordnades som experter departementsråden Inga-Britt Ahlenius, Johan Munck och Gösta Welander och som sekreterare departementsrådet Börje Alpsten. Som expert förordnades vidare den 1 april 1982 departementsrådet Ulf Henricsson.

Beredningen har tidigare i departementsserien publicerat följande promemorior, nämligen (Ds Ju 1982:4) Beslutsstrukturen inom polisväsendet, (Ds Ju 1982:6) Polisorganisationen Stockholms län, (Ds Ju 1982:7) Polisorganisationen i i Göteborgs och Bohus län, (Ds Ju 1982:8) Polisorganisationen i Jämtlands län, (Ds Ju 1982:10) Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation och (Ds Ju 1982:13) Rikskriminalsektionen, rikskriminalen och interpolsektionen. Dessutom har beredningen publicerat särskilda promemorior angående polisorganisationen i övriga län. Promemoriorna har remissbehandlats genom beredningens försorg. I några fall pågår remissbehandlingen fortfarande.

Beredningen får härmed överlämna ett delbetänkande Polislag.

I betänkandet behandlas polislagstiftningen. Beredningens arbete med övriga delar av utredningsuppdraget fortsätter.

Stockholm den 1 december 1982

Arne Nygren
Ulf Arrfelt
Ingemar Konradsson
Åke Polstam
Göte Jonsson
Hans Petersson
Ingrid Segerström

/ Börje Alpsten

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING		7
LAGFÖRSLAG		23
1.	Förslag till polislag	23
2.	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	30
3.	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	31
4.	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)	33
1	INLEDNING	34
1.1	Bakgrund	34
1.2	Polisberedningens direktiv	35
1.3	Utredningsarbetet	36
2	GÄLLANDE ORDNING I HUVUDDRAG	37
3	INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER M.M.	39
4	BEHOVET AV EN POLISLAG	41
4.1	Tidigare överväganden	41
4.2	1975 års polisutredning	42
4.3	Remissyttrandena	43
4.4	Beredningen	44
5	POLISENS UPPGIFTER	47
5.1	Nuvarande ordning i huvuddrag	47
5.2	Polisutredningen	50
5.3	Remissyttrandena	51
5.4	1981 års principbeslut	52
5.5	Beredningen	54
6	POLISENS ORGANISATION	59
6.1	Gällande ordning i huvuddrag	59
6.2	1981 års principbeslut	64
6.3	Beredningen	68
7	POLISENS BEFOGENHETER	71
7.1	Kort översikt av gällande rätt	71
7.2	Nordisk rätt	74
7.3	Vissa pågående utredningar	76
7.4	Allmänna utgångspunkter för en ny reglering	77
7.4.1	Polisutredningen	77
7.4.2	Remissyttrandena	78
7.4.3	Beredningen	79
7.5	Behovs- och proportionalitetsprinciperna	80

7.5.1	Gällande rätt	80
7.5.2	Polisutredningen	81
7.5.3	Remissyttrandena	82
7.5.4	Beredningen	82
7.6	Befogenheten att bruka våld	83
7.6.1	Gällande rätt	83
7.6.2	Polisutredningen	86
7.6.3	Remissyttrandena	87
7.6.4	Beredningen	88
7.7	Kroppsvisitation	96
7.7.1	Gällande rätt	96
7.7.2	Polisutredningen	98
7.7.3	Beredningen	98
7.8	Husrannsakan och liknande åtgärder	101
7.8.1	Gällande rätt	101
7.8.2	Polisutredningen	103
7.8.3	Remissyttrandena	105
7.8.4	Beredningen	105
7.9	Befogenheten att göra frihetsberövanden	110
7.9.1	Gällande rätt	110
7.9.2	Polisutredningen	111
7.9.3	Remissyttrandena	113
7 9.4	Beredningen	114
7.10	Tvångsåtgärder i syfte att förebygga allvarlig brottslighet m.m.	119
7.10.1	Gällande rätt	119
7.10.2	Polisutredningen	119
7.10.3	Remissyttrandena	122
7.10.4	Beredningen	123
7.11	Vissa frågor rörande polisens spaningsmetoder	125
7.11.1	Inledning	125
7.11.2	Gällande ordning m.m.	125
7.11.3	S.k. okonventionella spaningsmetoder	129
7.11.4	Spanek- och Spanarkrapporterna	132
7.11.5	Regeringsbeslut 1981	134
7.11.6	Uttalande av riksdagen 1982	137
7.11.7	Beredningen	138

8	SPECIALMOTIVERING	144
8.1	Förslaget till polislag	144
8.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	162
8.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	163
8.4	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)	163
BILAGA	Beredningens direktiv	164

SAMMANFATTNING

Inledning

I sitt principbetänkande (SOU 1979:6) Polisen behandlade 1975 års polisutredning förutom organisatoriska frågor även spörsmålet om en rättslig reglering av polisverksamheten. Utredningen förordade att de viktigaste bestämmelserna om polisverksamheten skulle föras samman till en särskild polislag. Denna borde omfatta grundläggande regler om polisens uppgifter, polisorganisationen och styrningen i övrigt av polisverksamheten samt om polisens befogenheter. Utredningen angav också principer för hur polisens befogenheter och skyldigheter borde regleras i en sådan lag.

Sedan polisutredningens betänkande remissbehandlats, togs de i betänkandet diskuterade frågorna upp i prop. 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. Riksdagen behandlade propositionen under våren 1981 (JuU 1980/81:24, rskr 1980/81:210). I enlighet med vad som hade förordats av polisutredningen och i propositionen förutsattes i riksdagsbeslutet att det praktiska genomförandet av polisreformen och de i samanhanget aktuella författningsfrågorna skulle behandlas av en särskild polisberedning.

På grundval av riksdagsbeslutet meddelade regeringen den 23 april 1981 direktiv för polisberedningen. Av dessa framgår den huvudsakliga innebörden av det principbeslut om en reform av polisväsendet som riksdagen har fattat. Direktiven i deras helhet finns intagna som bilaga till detta betänkande.

Beredningen har bedömt det som lämpligt att behandla polislagstiftningen i ett särskilt betänkande. Frågorna rörande organisation och utbildning m.m. behandlas f.n. av beredningen i andra former. Beredningens ståndpunkt i de grundläggande organisationsfrågorna framgår dock redan av detta betänkande.

Polisens uppgifter och dess organisation utgör ämnen som enligt de i regeringsformen fastslagna principerna för normgivning inte nödvändigtvis behöver regleras genom lagstiftning. Den centrala och för medborgarna betydelsefulla plats som polisverksamheten intar i rättssamhället kan emellertid göra det motiverat att grundläggande bestämmelser om polisens uppgifter och organ liksom styrningen i övrigt av dess verksamhet kommer till uttryck i en författning som är beslutad av riksdagen.

De befogenheter som tillkommer polisen har såvitt gäller dess utredningsverksamhet genom rättegångsbalken (RB) fått en författningsreglering som i princip är fullständig och enhetlig. Motsvarande gäller inte om den övriga polisverksamheten. I övervaknings- och serviceverksam-

heten är polisen sålunda när det gäller ingreppsbefogenheterna hänvisad till stöd i en rad olika författningar eller i vissa fall till sedvanerättsliga principer som har ett mera indirekt författningsstöd.

Det kan därför ibland råda en viss osäkerhet om vilka ingrepp polisen får göra, när den fullgör uppgifter som inte hör till utredningsverksamhetens område. Önskvärdheten av en fastare reglering av rättsområdet har också framhållits tidigare i lagstiftningssammanhang.

Till detta kommer att den nya regeringsformen (RF) från formell synpunkt gör en lagreglering nödvändig i vissa hänseenden. Enligt regeringsformen tillförsäkras nämligen medborgarna gentemot det allmänna en rad grundläggande fri- och rättigheter. Varje medborgare är exempelvis enligt 2 kap. 6 § RF gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan, och enligt 8 § samma kapitel gäller motsvarande skydd mot frihetsberövande. De flesta av dessa grundläggande fri- och rättigheter kan visserligen begränsas, men detta kan - frånsett vissa undantagsfall - ske endast genom lag beslutad av riksdagen (2 kap. 12 §).

På polisens område förekommer en hel del ingripanden som med fog uppfattas som tjänsteplikter för de enskilda polismännen, trots att de utan att kunna stödjas på någon uttrycklig lagbestämmelse begränsar vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta svarar inte mot syftet med regeringsformens lagkrav.

Beredningen har sett det som en viktig uppgift att utforma sina förslag på ett sådant sätt att de brister från formell synpunkt som i enlighet härmed föreligger enligt nuvarande ordning blir undanröjda. Avsikten är därvid principiellt sett inte att polisens befogenheter skall utvidgas utan att rättsläget skall klarläggas.

Polisens uppgifter

Bestämmelser om polisens uppgifter finns f.n. i 2 § polisinstruktionen (1972:511, omtryckt 1981:735). I paragrafens första stycke anges uppgifterna med orden "polisen skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet" (den s.k. generalklausulen). I ett andra stycke av paragrafen erinras om att polisen dessutom skall fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Generalklausulen specificeras på så sätt, att det som särskilda åligganden för polisen föreskrivs att den skall

förebygga brott samt hindra att den allmänna ordningen störs genom brott eller på annat sätt,

uppdaga brott, som hör under allmänt åtal, samt vidta de åtgärder som behövs, när den allmänna ordningen och säkerheten har har kränkts på annat sätt än genom brott,

i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

Enligt 3 § polisinstruktionen ingår det i polisens uppgifter att samarbeta med åklagarmyndigheter samt andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och att snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Det generellt hållna uttrycket att upprätthålla allmän ordning och säkerhet har använts i olika polisförfattningar alltsedan 1700-talet för att ange och kortfattat beskriva polisens uppgifter. Motsvarande sätt att avgränsa polisens verksamhetsfält är brukligt också i andra länder. När polisen förstatligades fördes inte någon principdiskussion vare sig om polisens arbetsuppgifter, om polisverksamhetens innehåll eller om verksamhetens ändamål, eftersom förstatligandet inte ansågs ge anledning till några förändringar i dessa avseenden.

De förändringar som sedan dess har ägt rum inom samhället i stort har inte bara på olika sätt berört och påverkat polisens arbetsförhållanden utan också medfört att ändamålet med polisverksamheten numera inte alltid ter sig lika självklart som förr. De konflikter i fråga om yrkesrollen som bl.a. 1975 års polisutredning har pekat på när det gäller att förena de hjälpande och de repressiva uppgifterna är exempelvis ofta en realitet för den enskilde polismannen i dag.

Man kan mot den bakgrunden hysa förståelse för de remissinstanser som i yttranden över polisutredningens betänkande velat ha en långtgående detaljreglering i lag av polisens arbetsuppgifter. Tanken på en sådan reglering har emellertid avvisats i riksdagens principbeslut och den erbjuder inte heller enligt beredningens mening någon framkomlig väg. En beskrivning av polisens uppgifter måste bli synnerligen detaljrik, om beskrivningen skall kunna vara till värde för myndigheterna inom polisväsendet eller den enskilde polismannen i det vardagliga arbetet. Som har uttalats i princippropositionen skulle beskrivningen ändå inte kunna göras uttömmande, eftersom polisens arbetsuppgifter fortlöpande ändras i takt med att samhället utvecklas och förändras. En detaljreglering i lag skulle också försvåra en kontinuerlig anpassning av polisarbetet till ändrade förutsättningar och krav.

Om sålunda polisens uppgifter i den nya polislagen bör beskrivas huvudsakligen i samma termer som hittills, kan det finnas skäl att överväga en något annorlunda struktur på beskrivningen. Enligt beredningens mening vinner reg-

leringen i klarhet, om man skiljer mellan å ena sidan polisverksamhetens ändamål och å den andra de uppgifter som faller på polisen för att målet skall uppnås. Betydelsen härav skall naturligtvis inte överdrivas, men om de grundläggande bestämmelserna avfattas på ett sådant sätt skulle den helhetssyn på polisens funktioner som har eftersträvats i riksdagens principbeslut komma till bättre uttryck än f.n. Beredningen förordar med hänsyn härtill att den nya polislagen inleds med en bestämmelse under rubriken Polisverksamhetens ändamål. I linje med vad som har förordats av polisutredningen och bestämts genom riksdagens principbeslut bör där anges att polisens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, att trygga lagarnas efterlevnad samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

När det sedan gäller att i lagen beskriva arbetsuppgifterna finns det inte anledning att på något avgörande sätt gå ifrån vad som f.n. föreskrivs i 2 § polisinstruktionen. Vissa justeringar bör dock göras. Om man i enlighet med vad beredningen nyss har förordat behandlar polisverksamhetens ändamål i en särskild bestämmelse, kan det te sig naturligt att beskriva uppgifterna på ett sätt som bättre överensstämmer med den verksamhetsplanering som tillämpas inom polisväsendet.

I lagen bör på samma sätt som i nuvarande polisinstruktion tas in en bestämmelse om polisens skyldighet att samarbeta med andra myndigheter. Det är enligt beredningens mening också svårt att i lagen förbigå frågan om andra samhällsorgans skyldighet att samverka med polisen. En mera specificerad skyldighet för andra organ att exempelvis lämna uppgifter och annan information till polisen har uppenbarligen inte sin plats i en polislag; en sådan bestämmelse skulle också föranleda tolkningssvårigheter med hänsyn till sekretesslagstiftningen. Men en allmän regel om att andra samhällsorgan skall lämna polisen stöd i dess arbete skulle, menar beredningen, väl fylla sin plats i lagen som ett uttryck för att polisens verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är en angelägenhet som berör samhället i stort. Beredningen förordar att även en sådan föreskrift tas in i polislagen.

Polisens organisation

Som förut har anmärkts utgör polisens organisation inte något ämne som enligt gällande principer behöver regleras i lag. Genom 1981 års principbeslut har emellertid lagts fast att grundläggande regler om polisorganisationen skall tas in i den nya polislagen.

Beredningen finner det från denna utgångspunkt naturligt att den nya polislagen återspeglar de tre nivåerna inom polisväsendet, dessas organisatoriska förhållande till

varandra och de allmänna principerna för deras verksamhet. I de delarna innebär inte 1981 års principbeslut några avgörande förändringar. Beredningen har därför ansett sig kunna lägga fram ett förslag till hur bestämmelser i polislagen bör vara utformade i aktuellt hänseende, fastän den ännu inte har slutfört sina överväganden i de olika organisationsfrågorna. Flertalet av de praktiskt betydelsefulla nyheterna i organisationen kommer att avspegla sig i de regeringsförfattningar som också måste utarbetas. Förslag till sådana författningar avser beredningen att lägga fram i senare sammanhang.

Beträffande den lokala organisationen bör det enligt beredningens mening i den nya polislagen anges att länen är indelade i polisdistrikt, att det i varje polisdistrikt finns en polismyndighet och att denna har distriktet som sitt verksamhetsområde. Att det i enlighet med vad som förutsätts i principbeslutet i ett polisdistrikt kan finnas enheter med regional behörighet är ett förhållande av sådan principiell betydelse att det också bör anges särskilt. I lagen bör vidare slås fast att det för ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse, hur denna är sammansatt och hur ledamöterna väljs.

Ytterligare ett förhållande av grundläggande betydelse för polisorganisationen synes böra komma till uttryck i polislagen, nämligen att polispersonalen i princip är tjänstemän i den lokala organisationen. Detta gäller även om de står till annat polisorgans förfogande, såsom fallet är exempelvis beträffande rikskriminalen. Vissa undantag finns dock från denna princip: flertalet länspolischefer avses även i fortsättningen vara tjänstemän vid länsstyrelserna och viss personal är anställd hos rikspolisstyrelsen, bl.a. inom dess säkerhetsavdelning. I lagen bör lämpligen anges att polismännen är tjänstemän hos polismyndigheterna i den mån annat inte förskrivs av regeringen.

I fråga om den regionala polisorganisationen bör i lagen anges att länsstyrelsen är länets högsta polisorgan och att den i denna egenskap ansvarar för polisverksamheten i länet. Uttrycket "högsta polisorgan" har i förtydligande syfte avsiktligt valts i stället för "högsta polismyndighet" som f.n. anges i 30 § polisinstruktionen med hänsyn till att den lokala enheten enligt förslaget i fortsättningen enligt riksdagens principbeslut skall kallas "polismyndighet" i stället för "polisstyrelse". I lagen bör emellertid tas in en särskild bestämmelse om att vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar skall gälla även länsstyrelsen, när denna leder polisverksamhet. Därmed kan vissa något föråldrade bestämmelser härom i rättegångsbalken (7 kap. 9 § första stycket) och utlänningslagen (100 §) upphävas.

Den allmänna beskrivning av länsstyrelsens roll i den nya organisationen som har angetts nyss bör givetvis preci-

seras, varvid en naturlig utgångspunkt blir att de uttryck för länsstyrelsens ställning inom polisväsendet som kan sägas innebära en begränsning i de lokala myndigheternas självständighet anges särskilt.

Med denna utgångspunkt anser beredningen att följande ledningsfunktioner för länsstyrelsen bör anges i lagen:

- tillsynsfunktionen,
- befogenheten att avdela personal för regional polisverksamhet,
- befogenheten att meddela direktiv för den regionala polisverksamheten och, vid behov, för annan polisverksamhet inom länet,
- befogenheten att besluta om polisförstärkning inom länet samt att begära sådan förstärkning från annat län,
- befogenheten att ta över ledningen av polispersonalen i länet när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning annars är särskilt framträdande.

I polislagen bör beträffande rikspolisstyrelsen föreskrivas att styrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Att rikspolisstyrelsens uppgifter är av inspekterande, rådgivande och samordnande karaktär och att styrelsen alltså i princip inte har operativa befogenheter är av så grundläggande betydelse att det bör komma till uttryck i lagen. Lämpligen bör där anges att styrelsen får leda polisverksamhet och meddela föreskrifter om sådan verksamhet endast i de särskilda hänseenden som regeringen bestämmer, såsom exempelvis beträffande den särskilda polisverksamhet som syftar till att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet.

I överensstämmelse med vad som nyss har sagts beträffande länsstyrelsen bör även i fråga om rikspolisstyrelsen en bestämmelse tas in i lagen om att, när styrelsen leder polisverksamhet, vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet även skall gälla rikspolisstyrelsen. Föreskriften får viss betydelse för rikskriminalen och rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning.

Polisens befogenheter

Bestämmelser som närmare reglerar de tvångsmedel som står polisen till buds för den primära uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet finns i olika lagar och författningar. Vidare anses vissa allmänna principer gälla i fråga om all utövning av polisiär tvångsmakt. Dessa principer återspeglas också delvis i de bestämmelser som finns på området. Man brukar tala om de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten är som förut har berörts reglerade i 23-28 kap. RB. Kapitlen innehåller regler om s.k. personella och reella tvångsmedel. De personella tvångsmedel som kommer i fråga

för polisens del är gripande, medtagande resp. hämtning till förhör samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Förutsättningarna för dessa tvångsmedel är noggrant preciserade i rättegångsbalken. Detsamma gäller de reella tvångsmedlen, som kan bestå bl.a. i beslag, husrannsakan och avspärrning av brottsplats.

När det gäller befogenheterna inom den brottsförebyggande verksamheten samt övervaknings- och serviceverksamheten är polisen som förut har angetts hänvisad till stöd i en rad olika författningar eller i vissa fall till sedvanerättsliga principer som har ett mera indirekt författningsstöd.

Av grundläggande betydelse för polisens ingreppsrätt är dessutom de allmänna bestämmelserna i 2 § polisinstruktionen, den s.k. generalklausulen. Där anges som nämnts att polisen skall hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt samt vidta de åtgärder som behövs när den allmänna ordningen och säkerheten har kränkts på annat sätt än genom brott. Med hänsyn till regeringsformens övergångsbestämmelser torde paragrafen i viss utsträckning kunna åberopas till stöd för ingripanden som annars skulle kräva lagstöd enligt regeringsformen. I 2 § polisinstruktionen anges emellertid inte närmare vilka åtgärder som polisen får vidta. I den nuvarande polisutbildningen understryks också att bestämmelsen måste tolkas med försiktighet och endast undantagsvis får tas till intäkt för mera konkreta ingreppsbefogenheter, eftersom dessa bör framgå av uttryckliga författningsbestämmelser.

Liksom 1975 års polisutredning och det stora flertalet instanser som har yttrat sig över dess principbetänkande anser beredningen att en generalklausul i en ny polislag inte kan få åberopas som en självständig grund för ingripanden som begränsar medborgarnas fri- och rättigheter enligt regeringsformen. I andra hänseenden bör en allmän bestämmelse om polisens uppgifter även i fortsättningen kunna tjäna som allmän rättsgrund inte bara för polisens skyldigheter utan också för dess befogenheter: det gäller exempelvis polisens rätt att meddela tillsägelser och erinringar eller, som man ibland brukar säga, dess befallningsrätt. Men på det område där medborgarna skyddas av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter skulle det som polisutredningen har konstaterat inte stå i överensstämmelse med regeringsformen att överlåta åt polisen själv och ytterst den enskilde polismannen att bestämma gränserna för rättighetsskyddet. Det måste i princip vara en uppgift för statsmakterna att fastställa dessa genom lagstiftning.

Det anförda innebär att den inledande paragraf i den nya polislagen som beredningen i det föregående har förordat inte i sig avses grunda någon befogenhet som innebär att en grundläggande fri- eller rättighet inskränks.

En följd av den angivna utgångspunkten blir att stöd i lag måste tillskapas för sådana ingrepp i de medborgerliga rättigheterna som man anser bör utgöra tjänsteplikter för polisen även i fortsättningen men som i dag inte kan grundas på någon annan författningsbestämmelse än 2 § polisinstruktionen med den giltighet som författningsrummet f.n. har enligt övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Att å andra sidan en långt driven detaljreglering på detta område varken är önskvärd eller ens möjlig ligger i sakens natur. För att polisens möjligheter att fullgöra sitt arbete i överensstämmelse med svenska rättstraditioner skall garanteras även i situationer som inte är möjliga att förutse är det ofrånkomligt att bestämmelser i detta ämne till en del måste vara allmänt hållna och i rätt betydande utsträckning lämna utrymme för avvägningar hänförliga till föreliggande situationer.

En annan utgångspunkt för beredningen är att de bestämmelser om vissa befogenheter för polisen som f.n. finns i rättegångsbalken inte bör flyttas över till en ny polislag.

Utifrån dessa förutsättningar har beredningen lagt fram förslag till bestämmelser i polislagen om polisens befogenheter. Förslaget i den här delen kan sammanfattas på följande sätt.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna. Dessa principer anses i dag vara av grundläggande betydelse för olika former av polisingripanden. De bör enligt beredningens mening lagfästas. Beredningen föreslår en bestämmelse av det innehållet att en polisman för att verkställa en tjänsteuppgift skall - med iakttagande av de grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras medborgarna genom regeringsformen och av vad som är föreskrivet i lag eller annan författning - ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Vidare bör anges att om tvång måste tillgripas, detta skall ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Befogenheten att bruka våld. Denna befogenhet regleras i dag till en del av bestämmelser i 24 kap. brottsbalken (BrB), men det föreligger allmän enighet om att den regleringen inte är uttömmande. Frågan bör behandlas i den nya polislagen.

I den nya lagen bör enligt beredningens mening en beskrivning ges av ett antal vanliga typfall då en befogenhet att använda våld bör tillkomma polisen under förutsättning att andra medel är otillräckliga och att i det enskilda fallet rimliga proportioner föreligger mellan medel och mål. Denna reglering bör sedan kompletteras

genom en mera allmänt formulerad bestämmelse varigenom polisen tilläggs en befogenhet att i klara undantagssituationer, som ligger vid sidan av typfallen, tillgripa direkt tvång för att genomdriva en tjänsteuppgift.

I enlighet med det sagda förordar beredningen att i polislagen förs in en bestämmelse om att en polisman, när andra medel är otillräckliga får i den mån det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i följande sex grupper av fall, nämligen om

1. polismannen möts eller angrips med våld eller hot om våld,

2. någon som skall häktas, anhållas eller annars berövas friheten söker undkomma eller polismannen eljest möts av motstånd när han med laga rätt skall verkställa ett frihetsberövande,

3. fråga är om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

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

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

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

Kroppsvisitation. Den reglering av frågor om kroppsvisitation som f.n. finns på olika håll i lagstiftningen, bl.a. i rättegångsbalken och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. är inte fullständig utan behöver kompletteras i vissa hänseenden.

Beredningen föreslår att det i den nya polislagen införs en bestämmelse av det innehållet att en polisman, som med laga rätt griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon, i anslutning härtill får kroppsvisitera den omhändertagne i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand eller som behövs för att den omhändertagnes identitet skall kunna fastställas.

Till vissa särskilda frågor om kroppsvisitation återkommer beredningen strax.

Husrannsakan och liknande åtgärder. Befogenheten för polisen att företa husrannsakan i sin brottsspanande och brottsutredande verksamhet regleras i 28 kap. RB. Såvitt gäller dessa bestämmelser föreslår beredningen bara en ändring på en punkt. Det gäller befogenheten att genomföra s.k. personell husrannsakan, något som enligt 28 kap. 2 § RB får företas i syfte att söka efter den som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller till inställelse vid domstol. Tvekan har yppats om bestämmelsen kan anses utgöra stöd för personell husrannsakan i syfte att genomföra kroppsbesiktning. Detta är förutsättningen för att polisen t.ex. under förföljande av en person som är misstänkt för rattfylleri skall få forcera dörren till en lägenhet dit den misstänkte har tagit sin tillflykt. Beredningen föreslår i huvudsaklig överensstämmelse med vad polisutredningen har förordat en komplettering av lagrummet, så att kroppsbesiktning och även kroppsvisitation anges bland de åtgärder som grundar befogenhet till husrannsakan.

Det behövs enligt beredningens mening också en regel om befogenhet för polisen att bereda sig tillträde till lokaler av olika slag i vissa nödliknande situationer. Beredningen hyser här som i andra sammanhang den principiella uppfattningen att vad som är polisiära tjänsteplikter så långt möjligt bör beskrivas genom positiva regler, så att man inte blir hänvisad till att hämta stöd för de aktuella åtgärderna enbart i brottsbalkens bestämmelser om straffrihet på grund av nöd o.l.

Beredningen föreslår i detta hänseende att det i polislagen tas in en bestämmelse om att en polisman får bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat utrymme, om det finns anledning anta att någon som uppehåller sig där är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. En åtgärd som har angetts nu bör också få vidtas när det är nödvändigt för efterspaning av någon som är försvunnen, om denne kan antas behöva hjälp. Här avses sålunda inte det fallet att någon brottsmisstänkt har avvikit, utan uttrycket avser att täcka situationer då någon - oftast ett barn eller en äldre person - har kommit bort och till följd härav eftersöks genom polisens försorg.

En ofta väckt fråga är under vilka förutsättningar en polisman får bereda sig tillträde till en bostad eller någon annan lokal för att fullgöra en uppgift som inte berör den brottsutredande verksamheten utan som faller på polisen enligt speciallagstiftning av olika slag. De uppgifter som här i främsta rummet kommer i åtanke är sådana som avser omhändertagande av personer eller föremål.

Bestämmelser av praktisk betydelse i speciallagstift-

ningen om skyldighet för polisen att omhänderta personer finns bl.a. i lagstiftningen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, utlänningslagstiftningen samt lagstiftningen med vissa bestämmelser om vård av unga och om vård av missbrukare i vissa fall. Att polisen, när den är skyldig att verkställa ett omhändertagande enligt någon av dessa författningar, bör kunna bereda sig tillträde till exempelvis vederbörandes bostad synes höjt över varje tvivel, eftersom uppgifterna annars i praktiken skulle vara omöjliga att utföra.

Bestämmelser i speciallagstiftningen om omhändertagande av föremål genom polisens försorg är förhållandevis ovanliga och i de fall de förekommer avser de i allmänhet situationer som ligger nära beslag. Exempelvis kan enligt 32 § vapenlagen (1973:1176) ett skjutvapen omhändertas, om risk för missbruk föreligger. Skälen för att polisen i sådana fall skall kunna bereda sig tillträde till någons bostad eller annan lokal är uppenbarligen lika starka som när fråga är om att söka efter något föremål som är underkastat beslag, i vilket fall husrannsakan i princip får ske enligt rättegångsbalken.

Beredningen anser att det behövs en uttrycklig lagreglering av polisens befogenheter i de situationer som åsyftas här. Lämpligen bör denna utformas på ett sådant sätt att den i sak nära ansluter till vad som i rättegångsbalken föreskrivs om husrannsakan i de motsvarande situationer som där avses. Dessa regler torde ofta i praktiken hittills ha tillämpats analogt i förekommande fall.

Huvudprincipen i rättegångsbalken är att husrannsakan får företas hos den misstänkte eller eftersökte, dvs. i hans bostad eller i hus, rum eller slutet utrymme som tillhör eller disponeras av honom, medan husrannsakan hos någon annan förutsätter synnerliga skäl. En bestämmelse i den nya polislagen för de fall som här har diskuterats synes med dessa utgångspunkter lämpligen böra innehålla att en polisman, för att söka efter en person som enligt lag skall omhändertas, får bereda sig tillträde till hans bostad eller annat hus, rum eller utrymme som tillhör eller disponeras av honom. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökte uppehåller sig hos någon annan, bör polismannen få bereda sig tillträde även dit. På motsvarande sätt bör polismannen få bereda sig tillträde till en bostad eller någon annan lokal för att söka efter ett föremål som polisen enligt lag eller annan författning skall ta om hand.

Beträffande husrannsakan enligt rättegångsbalken gäller att en enskild polisman endast i speciella fall, såsom då fara är i dröjsmål, får företa åtgärden utan föregående beslut av undersökningsledaren, åklagaren eller domstolen. Att i den nu aktuella bestämmelsen ge utrymme för beslut av åklagare eller domstol synes inte ändamålsenligt, men det bör föreskrivas att åtgärden endast om

fara är i dröjsmål får företas av en polisman utan föregående beslut av polismyndigheten. Det förutsätts då att polismyndigheten i överensstämmelse med vad som gäller för likartade fall är beslutsför endast med rättsbildad befattningshavare. Lämpligen bör vidare i överensstämmelse med vad som föreskrivs i rättegångsbalken anges att en åtgärd av aktuellt slag endast om det finns särskilda skäl får företas mellan kl. 21.00 och kl. 06.00.

Befogenheten att göra frihetsberövanden. Beredningen anser det självfallet att rättegångsbalkens bestämmelser om gripande och medtagande till förhör inte bör flyttas över till en ny polislag. Inte heller finns det anledning att i polislagen ta in de bestämmelser om frihetsberövanden som finns i sådan speciallagstiftning som exempelvis utlänningslagstiftningen och lagstiftningen om sluten psykiatrisk vård i vissa fall.

Viktiga bestämmelser på området finns emellertid i lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO) och lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). Beredningen anser att LTO bör arbetas in i polislagen medan LOB bör finnas kvar som en särskild lag. Ungefär samtidigt som detta betänkande överlämnas lägger LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:03) fram resultatet av en översyn av den berörda lagstiftningen jämte vissa förslag till ändringar. Beredningen går därför inte in på sakinnehållet i LTO och LOB och vill särskilt anmärka att den inte har tagit ställning till LTO/LOB-utredningens förslag.

F.n. saknas i stort sett bestämmelser om omhändertagande för identifiering (polisiering). En befogenhet för polisen att i vissa fall verkställa sådana omhändertaganden har ansetts följa av sedvanerätt. Den nya regeringsformen godkänner emellertid inte sedvana som rättsligt stöd för åtgärder som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna, till vilka rörelsefriheten hör.

I huvudsaklig överensstämmelse med vad som har ansetts följa av sedvanerätten föreslår beredningen att en okänd person får tas med för identifiering, om två förutsättningar är uppfyllda. För det första skall det finnas anledning anta att han är efterspanad eller efterlyst och skall omhändertas vid anträffandet eller att han annars enligt lag skall berövas friheten. För det andra är en förutsättning att vederbörande vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller anledning förekommer att hans uppgift därom är oriktig.

Har någon medtagits för identifiering med stöd av dessa bestämmelser skall han omedelbart friges så snart identifieringen har verkställts, dock senast efter sex timmar eller, om identifieringen är av synnerlig vikt, tolv timmar. Vad som har sagts nu gäller naturligtvis inte om han skall gripas eller eljest omhändertas på annan grund.

Den omhändertagne får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med omhändertagandet, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet.

Tvångsåtgärder i syfte att förebygga allvarlig brottslighet m.m. I sitt principbetänkande har 1975 års polisutredning utförligt uppehållit sig vid de problem som polisen ställs inför i vissa typfall av här aktuellt slag.

Ett exempel erbjuder den inte ovanliga situationen att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på viss plats. Sådana meddelanden visar sig i allmänhet vara oriktiga men kan givetvis inte nonchaleras av polisen, som måste ingripa så snart någon grad av sannolikhet föreligger att meddelandet är allvarligt menat. Därvid kan det bli nödvändigt för polisen att vidta avspärrnings- och utrymningsåtgärder liksom att bereda sig tillträde till slutet utrymme för att söka efter den uppgivna bomben. Ibland blir åtgärderna mycket ingripande från allmänhetens synpunkt. Hundratals människor måste kanske avlägsnas, affärer stängas, trafiken omregleras, offentliga tillställningar inställas osv.

Beredningen anser liksom polisutredningen starka skäl tala för att man lagfäster de befogenheter som är nödvändiga för att polisen i sådana och liknande situationer skall kunna avvärja fara för liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom. I det praktiska polisarbetet har det otvivelaktigt upplevts som besvärande att regler om vilka tvångsåtgärder som får företas i sådant förebyggande syfte praktiskt taget helt saknas. Sådana regler behövs otvivelaktigt i en modern polislag, dels för att klarlägga rättsläget och dels för att tillgodose det förut berörda intresset av att vad som är tjänsteplikter för polismännen så långt möjligt skall stödjas på positiva bestämmelser.

En allmän förutsättning för att frågan om tvångsåtgärder av nu aktuellt slag skall aktualiseras bör vara att det till följd av särskilda skäl kan anses föreligga risk för att ett brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas på en viss plats. En polisman bör under angivna förutsättning i syfte att förebygga brottet eller bereda skydd mot detta till en början få bereda sig tillträde till hus, rum eller annat utrymme för att söka efter sprängmedel, vapen eller annat farligt föremål, och stänga till en byggnad eller ett rum, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.

I vissa fall måste uppenbarligen även visitation i syfte att söka efter bomb, vapen eller annat farligt föremål vara en tillåten åtgärd i situationer av den typ som avses nu. Beredningen anser emellertid att en åtgärd av

detta slag utgör ett så långtgående ingrepp i den enskildes integritet att risken för ett brott i så fall måste vara särskilt kvalificerad. Enligt beredningens mening måste allvarlig brottsrisk föreligga för att en polisman skall få kroppsvisitera de personer som uppehåller sig på den plats som omfattas av risken. Exempel erbjuder fall då polisen har fått kännedom om att attentat planeras mot en viss person, t.ex. en utländsk regeringsledamot på besök i landet.

Generellt för de här avsedda åtgärderna gäller att de i princip inte bör få beslutas av den enskilde polismannen utan föregående prövning av polismyndigheten, dvs. polischefen eller den till vilken hans befogenheter har delegerats. Endast om fara är i dröjsmål bör den enskilde polismannen på fältet kunna vidta åtgärder av detta slag utan föregående beslut av polismyndigheten.

Beredningen vill slutligen liksom polisutredningen framhålla att den här föreslagna bestämmelsen inte kommer att innebära att behovet i polisverksamheten av att för vissa oundgängliga ingrepp kunna hämta stöd i brottsbalkens allmänna nödrättsbestämmelse helt faller bort. Inte heller kommer bestämmelsen att kunna reglera beslutsfunktionerna i extraordinära situationer såsom då det vid risk för omfattande terroraktioner uppkommer fråga om att exempelvis avbryta industrianläggningars drift e.d. Här är normalt situationen den att ledningen övertas av länsstyrelsen som då - ytterst genom landshövdingen - förfogar över de befogenheter som behövs enligt polislagen, brandlagen (12 §) och andra aktuella författningar.

Polisens spaningsverksamhet. I anslutning till den debatt som på senare tid har förts rörande polisens s.k. okonventionella spaningsmetoder konstaterar beredningen att man vid bekämpandet av framför allt den ekonomiska kriminaliteten och den grova narkotikabrottsligheten till en del måste lita till andra spaningsmetoder än de traditionella. Exempel på dessa är provokation och infiltration. Någon särskild reglering av spaningsmetoderna utöver vad som följer av allmänna regler och principer föreslås inte. Beredningen lägger emellertid fast vissa hållpunkter för bedömningen av om en viss spaningsmetod skall anses tillåten eller ej.

För det första: polisen bör aldrig få begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott. Denna princip är inte så självklar som man kanske skulle kunna tro. I vissa främmande länder finns regler av den innebörden att mindre allvarliga lagstridiga handlingar från polisens sida kan vara tillåtna, om de står i rimlig proportion till intresset av att komma åt ett mycket grovt brott. Någon sådan regel bör dock enligt beredningens mening inte gälla för den svenska polisen: här bör en gräns dras. Det bör emellertid framhållas att ett utrymme för vissa eljest otillåtna

handlingar föreligger enligt den allmänna bestämmelsen om nödhandlingar i 24 kap. 4 § BrB. I vissa allvarliga fall kan denna bestämmelse otvivelaktigt ge polisen befogenhet att åsidosätta ordningsföreskrifter av olika slag, under förutsättning att fråga är om avvärjande av en fara för allmänna intressen. Vill man i övrigt ge polisen befogenhet att i särskilt fall överträda gränserna för det område som annars är straffbelagt, bör emellertid detta förutsätta en uttrycklig regel med sikte på ett speciellt typfall.

För det andra: polisen bör aldrig få provocera eller eljest förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. Detta är, om man så vill, en annan sida av samma sak som har nämnts nyss - brottsanstiftan liksom annan medverkan är ju i sig en straffbar gärning. Att man från polisens sida i speciella fall förmår den som redan har påbörjat en brottsaktivitet att röja sig eller på annat sätt provocerar fram bevisning kan beroende på omständigheterna vara försvarligt liksom att man vidtar åtgärder för att ett planerat brott skall fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta kan säkras. Men det bör aldrig få förekomma att polisen provocerar någon att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått.

En tredje utgångspunkt vid bedömningen av vilka spaningsmetoder som kan anses tillåtna bör enligt beredningens mening vara att polisen aldrig av spaningsskäl får underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller en för brott misstänkt person. När en polisman får kännedom om ett brott skall han - om inte annat följer av reglerna om rapporteftergift - anmäla detta till sin förman så snart det kan ske. Och finns det anledning anta att ett brott har förövats, skall förundersökning inledas, när annat ej har föreskrivits. Dessa regler bör aldrig få åsidosättas även om syftet är att komma åt mycket grov brottslighet, och åtgärderna bör dokumenteras enligt de bestämmelser som gäller härom. En annan sak är att gripande, förhör och sådana åtgärder ibland måste uppskjutas av sådana skäl (s.k. interimistisk passivitet). Ett exempel erbjuder vad som vid narkotikabrottsbekämpningen har brukat kallas "kontrollerade leveranser", där man avvaktar med ingripandet för att huvudmannen och övriga medlemmar av en brottslig organisation skall kunna avslöjas. Det kan ibland även finnas anledning att dröja med ingripande i fråga om visst brott i syfte att inte störa spaning mot samma person i anledning av misstanke om annat grövre brott. Men i dessa fall måste säkerställas att ingripandet kan ske vid senare tillfälle. En annan ordning skulle innebära ett åsidosättande av legalitetsprincipen.

Slutligen understryker beredningen att beslut om s.k. okonventionella spanings- eller förundersökningsmetoder av typen provokation och infiltration alltid bör fattas av åklagare eller polisman i polischefsbefattning liksom att stränga krav på dokumentation måste upprätthållas.

Men de principer som har redovisats nu ger inte tillräcklig ledning för att man skall kunna bedöma om en särskild spaningsmetod skall anses godtagbar eller inte. Här som vid andra former av polisingripanden måste alltid dessutom en allmän bedömning göras av om metoden är försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Därvid måste en avvägning göras mellan å ena sidan den skada och det intrång som metoden medför eller riskerar att medföra och å den andra brottets grovhet och de fördelar från bevissynpunkt som står att vinna. Att denna bedömning kräver noggrant övervägande och ställer stora krav på omdömet hos den som har att träffa avgörandet är som förut har framhållits uppenbart.

När det är fråga om metoder som till sin art är så känsliga som de som förut har diskuterats, låter sig enligt beredningens mening bedömningen knappast göras med mindre än att den relateras till ett brott av en viss typ. Så kan vara fallet om det gäller att få vissa, låt vara kanske vaga misstankar bekräftade eller att "nysta upp" något som på goda grunder misstänks vara en organisation för brottslig verksamhet liksom om spaningen är inriktad på brott som erfarenhetsmässigt begås i vissa särskilda miljöer. Det kan då gå att med beaktande av omständigheterna bedöma om situationen är sådan att okonventionella spaningsmetoder är försvarliga.

Inom ramen för utvecklingsarbetet på området har emellertid också diskuterats metoder som inte på det sätt som har förutsatts nu är inriktade på att avslöja särskilda brott. Det har t.ex. diskuterats i vad mån s.k. desinformation bör kunna ske i syfte att "skapa oro bland narkotikabrottslingar i allmänhet" eller "skapa eller förstärka redan existerande motsättningar mellan olika typer av narkotikabrottslingar". Bedrivs verksamheten i sådana former är den enligt beredningens mening inte i tillräcklig grad objektanknuten för att det skall gå att bedöma om det är fråga om en försvarlig metod eller ej. Beredningen ställer sig därför negativ till denna form av polisverksamhet. Beredningen framhåller också att stor försiktighet måste iakttas när det gäller spaningsmetoder som kan medföra risk att polisens trovärdighet äventyras och att rykten kommer i omlopp som sätter polismän i samband med kriminella intressen.

Som förut har berörts föreslår beredningen en allmän regel i den nya polislagen av innehåll att en polisman, med iakttagande av de grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras medborgarna genom regeringsformen samt av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, skall vidta de åtgärder för att verkställa en tjänsteuppgift som är försvarliga med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. I en sådan regel inryms även de principer som beredningen i det föregående har ställt sig bakom när det gäller spaningsmetoderna.

LAGFÖRSLAG

1. Förslag till
Polislag

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

Polisverksamhetens ändamål

1 §

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, att trygga lagarnas efterlevnad samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Polisens uppgifter

2 §

Till polisens uppgifter hör att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,

2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när de har inträffat,

3. bedriva spaning och utredning med anledning av brott som hör under allmänt åtal,

4. biträda allmänheten med skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan lämnas av polisen,

5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Samverkan med andra myndigheter och organ

3 §

Polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheter och andra organ vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Andra samhällsorgan skall ge polisen stöd i dess arbete.

Polisorganen

Den lokala polisorganisationen

4 §

Länen är indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som har till uppgift att svara för polisverksamheten inom distriktet. Regeringen eller myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.

Polismännen är tjänstemän hos polismyndigheterna, i den mån annat inte föreskrivs av regeringen. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman.

5 §

För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Polisstyrelsen består av polismyndighetens chef (polischefen) och det antal valda ledamöter, lägst sex och högst tio, som länsstyrelsen bestämmer.

Polisstyrelsens ledamöter utom polischefen skall väljas av kommunfullmäktige, om polisdistriktet omfattar endast en kommun, och annars av landstinget. Om det i polisdistriktet finns en kommun som inte ingår i landstingskommunen, skall valet förrättas av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning mellan dem som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. För de valda ledamöterna skall lika många suppleanter väljas.

De ledamöter som utses genom val bör väljas så att kommunal erfarenhet blir företrädd bland dem. Vid valet bör vidare beaktas att de olika delarna av polisdistriktet och om möjligt alla kommuner i distriktet blir representerade.

Regeringen kan bestämma att även företrädare för personalen vid polismyndigheten skall ingå i polisstyrelsen.

Den regionala polisorganisationen

6 §

Länsstyrelsen är länets högsta polisorgan. Den ansvarar i denna egenskap för polisverksamheten i länet och utövar tillsyn över denna verksamhet.

I den mån särskilda föreskrifter inte har meddelats av regeringen ankommer det på länsstyrelsen att bestämma i vilken utsträckning polispersonal skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt samt att meddela direktiv för sådan verksamhet. Vid behov får länsstyrelsen meddela direktiv även för annan polisverksamhet inom länet.

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

Rikspolisstyrelsen

7 §

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har i denna egenskap tillsyn över polisväsendet. Styrelsen verkar genom allmänna råd för den planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete som behövs.

Regeringen kan uppdra åt rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda polisverksamhet och meddela föreskrifter för sådan verksamhet. När rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar även gälla rikspolisstyrelsen.

Vissa befogenheter för polismännen[1]

Allmänna principer för polisingripanden

8 §

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Därvid skall iakttas de grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras medborgarna genom regeringsformen liksom 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. Våld mot person eller egendom får ej användas i vidare mån än som följer av 9 § eller annars är särskilt föreskrivet.

Användningen av våld

9 §

En polisman får, när andra medel är otillräckliga, i den mån det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt

---

1 Avsikten är att lagen i denna del skall kompletteras med bestämmelser om tillfälligt omhändertagande och avlägsnande, se avsnitt 7.9. Hithörande frågor utreds f.n. av LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:03).

bruka våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. polismannen möts eller angrips med våld eller hot om våld,

2. någon som skall häktas , anhållas eller annars berövas friheten söker undkomma eller polismannen eljest möts av motstånd när han med laga rätt skall verkställa ett frihetsberövande,

3. fråga är om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

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

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

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

Vad som föreskrivs i första stycket 1-4 gäller även sådan vaktpost eller annan krigsman eller civilförsvarspersonal under civilförsvarsberedskap som tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Bestämmelsen i första stycket 2 gäller dessutom den som annars med laga rätt skall verkställa ett frihetsberövande och bestämmelserna i första stycket 3 och 4 den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges.

I fall som avses i första stycket 3-5 får våld mot person brukas endast om polismannen eller annan som avses i andra stycket möts av motstånd.

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

Omhändertagande för identifiering

10 §

Anträffas en okänd person av polisman och finns det anledning anta

1. att han är efterspanad eller efterlyst och skall omhändertas vid anträffandet eller

2. att han annars enligt lag skall berövas friheten om hans identitet blir känd,

får han tas med för identifiering, såvida han vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller anledning förekommer att hans uppgift därom är oriktig.

Har någon med stöd av första stycket medtagits för identifiering, skall åtgärder för att hans identitet skall fastställas skyndsamt vidtas. Den omhändertagne skall omedelbart friges så snart identifieringen har verkställts, om han inte han skall gripas eller eljest omhändertas på annan grund. Han får dock inte hållas kvar för identifiering under längre tid än sex timmar eller, om det är av synnerlig vikt att identifieringen verkställs, tolv timmar. Den omhändertagne får ej underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med omhändertagandet, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet.

Skyddsvisitation m.m.

11 §

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

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

2. för att identiteten hos den mot vilken ingripandet sker skall kunna fastställas.

Vad som föreskrivs i första stycket 1 gäller även sådan vaktpost eller annan som avses i 9 § andra stycket, när han med laga rätt omhändertar eller avlägsnar någon.

Vissa särskilda befogenheter till husrannsakan och liknande åtgärder

12 §

För att söka efter en person som enligt lag skall omhändertas får en polisman bereda sig tillträde till hans bostad eller annat hus, rum eller utrymme som tillhör eller disponeras av den eftersökte. 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 någon

annan lokal för att söka efter ett föremål som polisen enligt lag eller annan författning skall omhänderta; vad som nyss har sagts om den eftersökte gäller därvid föremålets ägare eller innehavare.

En åtgärd som avses i första stycket får endast om fara är i dröjsmål företas utan föregående beslut av polismyndigheten och endast om det finns särskilda skäl företas mellan kl. 21.00 och 06.00.

13 §

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

Särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten

14 §

Kan till följd av särskilda skäl risk anses föreligga att brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats, får en polisman i syfte att förebygga brottet eller bereda skydd mot detta

1. bereda sig tillträde till hus, rum eller annat utrymme för att söka efter sprängmedel, vapen eller annat farligt föremål,

2. stänga till en byggnad eller ett rum, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.

Föreligger allvarlig risk för brott som avses i första stycket får en polisman för att söka efter ett farligt föremål även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen.

Åtgärder som avses i första och andra styckena får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan beslut av polismyndigheten.

---

1. Denna lag träder, med det undantag som framgår nedan under 2, i kraft den 1 juli 1984 då lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m.m. skall upphöra att

gälla. Vad som före ikraftträdandet har föreskrivits om polisstyrelse skall i fortsättningen gälla polismyndigheten.

2. De nya bestämmelserna om val av ledamöter och suppleanter i polisstyrelser tillämpas först vid val som avser tid efter utgången av år 1985.

2. Förslag till
Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 8 § och 28 kap. 2 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	7 KAP.
	9 §1
Med polismyndighet avses i denna balk jämväl länspolischefen.	
Vad i 6 § är stadgat om allmän åklagare äge motsvarande tillämpning beträffande polismyndighet, så ock beträffande polisman, som har att vidtaga åtgärd eller meddela beslut enligt denna balk, varvid dock fråga om jäv prövas av polismyndigheten.	
	28 KAP.
	2 §
För eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten må husrannsakan företagas hos honom, så ock hos annan, om synnerlig anledning förekommer, att den sökte uppehåller sig där.	För eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får husrannsakan företagas hos honom, så ock hos annan, om synnerlig anledning förekommer, att den sökte uppehåller sig där.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

---

1 Senaste lydelse 1968:193.

3. Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	24 KAP.
	2 §[1]
Om polisman, som skall verkställa tjänsteåtgärd, mötes eller angripes med våld eller hot om våld, må han för åtgärdens genomförande bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Detsamma gäller sådan vaktpost eller annan krigsman eller civilförsvarspersonal under civilförsvarsberedskap, som fullgör polisuppgift eller tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning samt tjänsteman vid tullverkets kustbevakning som enligt särskild lagstiftning medverkar vid polisiär övervakning.	
Rymmer fånge eller den som är häktad, anhållen eller eljest berövad friheten eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, må ock till rymningens hindrande eller ordningens upprätthållande brukas det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Om någon som skall häktas, anhållas eller eljest berövas friheten söker undkomma eller hindra den som äger verkställa åtgärden, må jämväl brukas våld enligt vad nu är sagt. Detsamma skall gälla därest, i fall som avses i detta stycke, motstånd övas av annan än förut nämnts.	Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma skall gälla, om någon annan än som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.
Om en polisman eller annan som avses i första stycket eller den, som	

1 Senaste lydelse 1982:396.

med stöd av lag eller annan författning har förordnats av myndighet att medverka till att upprätthålla allmän ordning eller säkerhet eller att utföra bevakning eller annan tillsyn, skall med laga rätt avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, får han, om han möts av motstånd, även i andra fall än som sägs i första och andra styckena för att genomföra åtgärden bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Detsamma gäller när någon som nu nämnts eller annan i myndighetsutövning med laga rätt skall verkställa kroppsvisitation, kroppsbesiktning, husrannsakan eller beslag eller annat omhändertagande av egendom.

Om rätt för polismän och viss annan personal att bruka våld finns i övrigt föreskrifter i polislagen (1983:000).

Har någon enligt denna paragraf rätt att bruka våld, äger envar som kommer honom till hjälp samma rätt.

I fall då någon enligt första stycket eller enligt polislagen har rätt att bruka våld har var och en som kommer honom till hjälp samma rätt.

3 §[2]

Vid myteri eller under strid, så ock eljest vid tillfälle, då brott mot krigslydnaden medför särskild fara, må krigsman mot underlydande som visar ohörsamhet bruka det våld som är nödigt för att upprätthålla krigslydnaden.

I fall som nu avses skall vad i 2 § fjärde stycket sägs äga motsvarande tillämpning.

I fall som nu avses skall vad i 2 § tredje stycket sägs äga motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

---

2 Senaste lydelse 1980:579.

4. Förslag till
Lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)

Härigenom föreskrivs att 100 § utlänningslagen (1980:376) skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1984.

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Det svenska polisväsendet förstatligades den 1 januari 1965 som resultatet av ett långvarigt och omfattande utredningsarbete. I samband med förstatligandet ändrades organisationen genomgripande. Huvudsyftet var att skapa ett effektivt och smidigt polisväsende.

Vid förstatligandet underströks att de olika organisationsfrågorna måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet samt att polisens uppgifter och organisation måste anpassas till förändringar i samhällsbilden. Enligt regeringens bemyndigande den 26 juni 1975 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet sakkunniga för en granskning med detta syfte. De sakkunniga fick till uppdrag att pröva om de riktlinjer för polisens verksamhet som lades fast i anslutning till förstatligandet svarar mot de krav som nu måste ställas. I uppdraget ingick vidare att undersöka om polisverksamheten är rätt avvägd och organiserad inom ramen för nuvarande resurser samt att se över bl.a. polisens rekrytering och utbildning.

De sakkunniga, som antog benämningen 1975 års polisutredning, avlämnade i februari 1979 sitt principbetänkande (SOU 1979:6) Polisen. Betänkandet omfattade principiella överväganden rörande de olika frågor som ingick i utredningsuppdraget.

I ett särskilt avsnitt (7.14) behandlade utredningen frågan om en rättslig reglering av polisverksamheten. Utredningen förordade att de viktigaste bestämmelserna om polisverksamheten skulle föras samman till en särskild polislag. Denna borde omfatta grundläggande regler om polisens uppgifter, polisorganisationen och styrningen i övrigt av polisverksamheten samt om polisens befogenheter.

I fråga om polisens befogenheter diskuterade utredningen vilka principer som borde gälla bl.a. för att använda tvång, att utföra kroppsvisitation och husrannsakan m.m. samt att göra frihetsberövande i olika sammanhang liksom frågan om förutsättningarna för att vidta tvångsåtgärder i syfte att förebygga allvarlig brottslighet. Utredningen angav principerna för hur dessa befogenheter och skyldigheter borde regleras i en kommande polislag.

När viktiga förändringar på polisväsendets område tidigare har genomförts, har som regel beslutsproceduren inletts med att regeringen har lagt fram ett principförslag för riksdagen på grundval av ett utredningsbetänkande och remissyttrandena däröver. Riksdagen har sedan beslutat om riktlinjerna för reformen. Det fortsatta organisationsarbetet har regelmässigt anförtrotts antingen åt en särskild beredning eller åt en myndighet. Denna ordning var

också förutsatt i polisutredningens betänkande. Enligt utredningen borde arbetet med att göra upp organisationsplaner för den lokala och regionala polisorganisationen och att i övrigt utforma detaljerna i den nya organisationen anförtros åt en till justitiedepartementet knuten polisberedning, sedan riksdagen fattat ett principbeslut i ämnet. Det borde också ankomma på beredningen att, med utgångspunkt i de principer som lagts fast, utforma förslag till en polislag liksom till de författningsändringar som reformen i övrigt förutsätter.

Sedan polisutredningens betänkande remissbehandlats[1], togs de i betänkandet diskuterade frågorna upp i prop. 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. Riksdagen behandlade propositionen under våren 1981 (JuU 1980/81:24, rskr 1980/81:210) och anslöt sig därvid i det stora flertalet frågor till de förslag som hade lagts fram i propositionen. I enlighet med vad som hade förordats av polisutredningen och i propositionen förutsattes i riksdagsbeslutet att det praktiska genomförandet av polisreformen och de i sammanhanget aktuella författningsfrågorna skulle behandlas av en särskild polisberedning.

1.2 Polisberedningens direktiv

På grundval av riksdagsbeslutet meddelade regeringen på föredragning av dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Winberg, den 23 april 1981 direktiv för polisberedningen. Av dessa framgår den huvudsakliga innebörden av det principbeslut om en reform av polisväsendet som riksdagen har fattat. Direktiven i deras helhet finns intagna som bilaga till detta betänkande. I direktiven anförs bl.a. följande.

> I riksdagens beslut har, som jag inledningsvis berörde, lagts fast att de grundläggande reglerna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter bör föras samman i en polislag. Det bör ankomma på polisberedningen att lägga fram förslag till utformning av en sådan lag. De överväganden som 1975 års polisutredning har redovisat i sitt betänkande och som har vunnit bred anslutning under remissbehandlingen bör tjäna som riktlinjer vid författningsarbetet. I enlighet med vad som har anförts av utredningen och i propositionen (jfr även JuU 1979/80:24) bör i den nya lagen polisverksamhetens roll som ett led i samhällets samlade insatser för social trygghet och samhällsgemenskap betonas. Beredningen bör även arbeta ut förslag till de övriga författningar som behövs för reformens genomförande.

---

1 En förteckning över remissinstanserna finns intagen i prop. 1980/81:13 s. 164.

1.3 Utredningsarbetet

Fastän beredningens överväganden beträffande den närmare utformningen av den nya organisationen inte har slutförts, har beredningen bedömt det som lämpligt att redan nu presentera sina överväganden beträffande polislagstiftningen i ett särskilt betänkande. Till frågorna rörande organisation och utbildning m.m., som behandlas av beredningen i särskilda promemorior, har beredningen ännu inte tagit slutlig ställning. Beredningens ståndpunkt i de grundläggande organisationsfrågorna framgår dock redan av detta betänkande.

Under utredningsarbetet har beredningens sekretariat samrått med företrädare för rikspolisstyrelsen, regionala och lokala polismyndigheter samt de inom polisväsendet verksamma personalorganisationerna och intresseföreningarna liksom med representanter för åklagar- och advokatkåren. Samråd har även ägt rum med LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:03) och med sekretariaten för kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) och tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06).

Till beredningen har överlämnats en skrivelse från Medborgarrättsrörelsen rörande tolkningen i visst hänseende av 24 kap. 2 § brottsbalken.

Som framgår av det föregående skall enligt direktiven polisutredningens överväganden tjäna som riktlinjer för beredningens arbete. Beredningen har därför funnit det motiverat att i vissa hänseenden förhållandevis utförligt redovisa de principer som polisutredningen har lagt fast.

Vissa frågor som berör utformningen av en ny polislag behandlas i polisutredningens betänkande (SOU 1979:75) Polisen i totalförsvaret. Detta betänkande har remissbehandlats och till en del legat till grund för det ställningstagande beträffande polisens kuppförsvarsuppgifter som har gjorts i 1982 års totalförsvarsproposition (prop. 1981/82:102 bil. 4). Beredningen har från justitiedepartementet inhämtat att, i linje med vad som har förordats av åtskilliga remissinstanser, avsikten är att lagstiftning på grund av betänkandet skall aktualiseras först sedan folkrättskommittén (Fö 1978:06) och motståndsutredningen (Fö 1980:05) har slutfört sitt arbete. Beredningen tar därför inte för sin del upp de nu berörda frågorna utan utgår från att de fortsatta övervägandena på området sker inom regeringskansliet.

2 GÄLLANDE ORDNING I HUVUDDRAG

De grundläggande bestämmelserna om polisväsendets organisation finns i polisinstruktionen (1972:511, omtryckt 1981:735). Författningen reglerar uppgifter och befälsförhållanden inom polisen. Vidare ges föreskrifter om polismännens allmänna åligganden m.m. Instruktionen innehåller även bestämmelser om de olika polisorganen och deras organisation. I fråga om den lokala polisorganisationen finns i instruktionen allmänna administrativa föreskrifter om förläggning av arbetstiden, tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning m.m. Författningen innehåller även särskilda bestämmelser om tillkallande av polisförstärkning.

Vid sidan av de allmänna bestämmelserna i polisinstruktionen finns i fråga om länsstyrelsens befattning med frågor som rör polisen föreskrifter i länsstyrelseinstruktionen (1971:460). Där meddelas sålunda bestämmelser om länspolischefen och hans expedition samt om handläggning av polisärenden hos länsstyrelsen.

Rikspolisstyrelsens organisation och arbetsuppgifter regleras i instruktionen (1965:674) för styrelsen.

Bland författningar på polisväsendets område bör även nämnas lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m.m., förordningen (1975:986) om handläggning av vissa polischefsuppgifter och kungörelsen (1973:875) om rikets indelning i polisdistrikt.

Enligt 2 § polisinstruktionen är huvuduppgiften för polisen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polisen skall vidare utöva viss verksamhet som på grund av särskilda stadganden ankommer på den. Denna verksamhet har i många avseenden karaktär av service åt andra myndigheter eller åt enskilda. Den avser bl.a. att handlägga s.k. polismyndighetsärenden, d.v.s. tillståndsgivning av olika slag, godkännande av personer för viss verksamhet, intyg m.m.

Huvuduppgiften för polisen har inte getts någon noggrann avgränsning utan har beskrivits i mer allmänna ordalag. Anledningen är att man inte velat försvåra en utveckling som innebär att polisens verksamhet för att upprätthålla ordning och säkerhet fortlöpande anpassas till förändringar i samhället. Det åligger enligt instruktionen polisen särskilt att söka förebygga brott, hindra att ordning och säkerhet störs samt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Polisen skall också uppdaga och utreda brott samt vidta de åtgärder som behövs när ordningen och säkerheten har blivit kränkt på annat sätt än genom brott.

I polisinstruktionen har vidare uttryckligen föreskrivits att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheter samt

andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten (3 §). Det åligger polisen särskilt att hålla nära kontakt med myndigheterna inom socialtjänsten och att underrätta sådana organ om förhållanden som bör föranleda åtgärd från deras sida.

I sin verksamhetsplanering brukar polisen dela in sina uppgifter i följande huvudgrupper

- brottsförebyggande verksamhet
- övervakningsverksamhet (allmän övervakning och trafikövervakning)
- utredningsverksamhet
- serviceverksamhet.

För att kunna fullgöra sina uppgifter i samhället måste polisen vara utrustad med vissa maktbefogenheter, dvs. befogenheter att på olika sätt ingripa mot enskilda. Det kan gälla t.ex. rätt att meddela tillsägelser eller anmaningar samt att stoppa fordon eller spärra av brottsplatser. I sista hand kan det vara fråga om att ingripa med fysiskt tvång.

Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten är närmare reglerade i 23-28 kap. rättegångsbalken (RB). Rättegångsbalkens bestämmelser anses uttömmande reglera polisens befogenheter i samband med brottsutredning. Här bortses från de särskilda regler som gäller för utredning om brott mot rikets säkerhet.

De befogenheter som tillkommer polisen under utredningsverksamheten har sålunda fått en författningsreglering som i princip är fullständig och enhetlig. Motsvarande gäller inte om den övriga polisverksamheten. I övervaknings- och serviceverksamheten är polisen sålunda när det gäller ingreppsbefogenheterna hänvisad till stöd i en rad olika författningar eller i vissa fall till sedvanerättsliga principer som har ett mera indirekt författningsstöd. Beredningen återkommer härtill i det följande.

3 INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER M.M.

Bland internationella konventioner som har betydelse för polisverksamheten bör först nämnas Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna jämte tilläggsprotokoll och Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, vilka båda har ratificerats av Sverige. Genom de två nämnda konventionerna, av vilka Europarådskonventionen hittills har haft störst praktisk betydelse, har Sverige förbundit sig att ge ett långtgående skydd både för egna medborgares och för utlänningars individuella rättigheter. Sverige har underkastat sig den jurisdiktion som utövas av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och vissa andra av rådets organ och vidare godkänt individuell klagorätt för enskilda medborgare som anser sig ha blivit kränkta med avseende på de rättigheter som konventionerna tillerkänner dem.

Att lämna en närmare redogörelse för dessa båda konventioner skulle här föra för långt[1]. Såvitt gäller Europarådskonventionen kan dock här erinras om att den innehåller bestämmelser bl.a. om förbud mot tortyr samt omänsklig och förnedrande behandling och bestraffning (art. 3), om rätten till personlig frihet och säkerhet (art. 5), rätten till domstolsprövning och till vissa garantier i domstolsförfarandet (art. 6), rätten att inte bli dömd till straff annat än med stöd i lag och förbud mot retroaktiva straffdomar (art. 7), rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens (art. 8), rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (art. 9), rätten till yttrandefrihet (art. 10), rätten till församlings- och föreningsfrihet (art. 11), rätten att föra talan mot kränkningar av fri- och rättigheter (art. 13) samt förbud mot diskriminering (art. 14).

Två internationella dokument med mera omedelbar anknytning till polisens arbete har nyligen antagits. Förenta nationernas generalförsamling har sålunda i december 1979 antagit en resolution rörande regler för polismäns uppträdande (Code of Conduct for Law Enforcement Officials). Vidare har Europarådets rådgivande parlamentariska församling i maj samma år antagit en "Deklaration om polisen". Deklarationen har dock - trots att man från svensk sida ställt sig positiv - inte antagits av Europarådets beslutande organ, ministerkommittén. Den har naturligtvis ändå sitt värde som internationellt dokument.

I Förenta nationernas resolution slås till en början fast att polismän vid alla tillfällen skall uppfylla de för-

---

1 Se betr. Europarådskonventionen prop. 1951:165 och SOU 1974:88 samt betr. FN-konventionen prop. 1971:125.

pliktelser som enligt lagen åvilar dem genom att tjäna samhället och skydda allmänheten mot olagliga handlingar, allt med beaktande av det stora ansvar som är förenat med deras yrke. I sin tjänsteutövning skall polismännen respektera och skydda mänsklig värdighet samt bevara och försvara allas mänskliga rättigheter. Polismännen får tillgripa våld endast när det är oundgängligen nödvändigt och bara i den utsträckning som behövs för tjänsteutövningen. Det åligger polismännen att tillförsäkra de personer som befinner sig i deras förvar ett fullgott skydd för deras hälsa. Polismännen skall respektera lagen och efter bästa förmåga kraftfullt bekämpa lagöverträdelser. I resolutionen finns vidare bl.a. bestämmelser som förbjuder korruption, tortyr och liknande handlingar liksom en erinran om vikten av att sekretessbelagd information hålls hemlig.

Av vad som har redovisats nu framgår att FN-resolutionen syftar till att slå fast polisens skyldigheter gentemot samhället. Regler av likartad innebörd finns också i Europarådets deklaration. I deklarationen konstateras sålunda att polisen är ett offentligt organ som har skapats av lagen och som skall ha ansvaret för lagens upprätthållande och tillämpning. Polismannen skall i enlighet härmed fullgöra de plikter som enligt lag åvilar honom till övriga medborgares och samhällets skydd mot våld, egendomsbrott och andra skadliga gärningar som beskrivs i lagen. Han skall uppträda självständigt, opartiskt och värdigt samt vid utövandet av sina uppdrag handla med all nödvändig fasthet utan att använda mera våld än nöden kräver.

Som har påpekats i prop. 1980/81:13 (s. 21) går emellertid deklarationen längre så till vida att även samhällets förpliktelser gentemot polisen tas upp. Enligt deklarationen gäller sålunda bl.a. att varje polisman har rätt till en grundlig allmän och yrkesinriktad utbildning före och under sin tjänstgöring samt till lämplig undervisning om sociala problem, demokratiska friheter och mänskliga rättigheter. De yrkesmässiga, psykologiska och materiella förhållanden under vilka polismannen fullgör sina uppdrag skall vara sådana att hans integritet, opartiskhet och värdighet skyddas.

Deklarationens bestämmelser om polisetik avslutas med en bestämmelse om att varje polisman som fullgör sina skyldigheter har rätt till ett aktivt stöd, moraliskt såväl som materiellt, från det samhälle som han tjänar.

I deklarationen finns även bestämmelser om polisens ställning i krig. Dessa har närmare redovisats i polisutredningens betänkande (SOU 1979:75) Polisen i totalförsvaret (s. 44) och skall inte kommenteras här.

4 BEHOVET AV EN POLISLAG

4.1 Tidigare överväganden

Som tidigare anmärkts har den i princip fullständiga reglering av de befogenheter som tillkommer polisen under utredningsverksamheten inte någon direkt motsvarighet såvitt gäller övrig polisverksamhet. I flera sammanhang har påpekats att en närmare precisering av polisens befogenheter är önskvärd framför allt vad gäller dess övervakande och brottsförhindrande verksamhet. Därvid har särskilt uppmärksamheten riktats på sådana befogenheter som går ut på att tillgripa direkt tvång mot medborgarna.

Här kan till en början hänvisas till att lagrådet i sitt yttrande över förslaget till rättegångsbalk (prop. 1942:5 s. 161) påpekade att förslaget berörde polisens verksamhet endast såvitt den avsåg efterforskning rörande begångna brott men att polisen också hade en annan viktig uppgift, nämligen att vara verksam till förekommande av brott. Det fick enligt lagrådet inte förbises att även för sådan förebyggande verksamhet polisen kunde ha behov av tvångsmedel som inte kunde tillgripas utan stöd av lag. Det var enligt lagrådet önskvärt att frågan om en lagstiftning i ämnet upptogs till behandling i samband med det fortsatta arbetet på processreformen.

År 1945 lades också fram ett förslag till viss omarbetning av de regler om s.k. laga befogenhet för bl.a. polismän att bruka våld som numera är upptagna i 24 kap. 2 § brottsbalken (BrB). Lagrådet framhöll i sitt yttrande över det förslaget (prop. 1945:67 s. 59) att bestämmelserna inte omfattade alla fall då tjänstemän för fullgörande av sin uppgift hade rätt att använda fysiska maktmedel. Det skulle enligt lagrådet ha varit önskvärt att dessa hade upptagits till reglering.

När motsvarande frågor senare behandlades av straffrättskommittén (SOU 1953:14 s. 401) framhöll denna att det hade varit önskvärt att hela den betydelsefulla frågan om tjänstemäns rätt att använda våld kunde regleras i lag. Om en sådan allmän reglering, som närmast tillhörde förvaltningsrätten, kunde åstadkommas, skulle till bestämmelserna i specialförfattningarna kunna knytas ett allmänt stadgande i brottsbalken. Kommittén nödgades emellertid avstå från att ge bestämmelserna en mera allmän innebörd än de redan hade. Kommittén övervägde därefter möjligheterna att ge stadgandet en större allmängiltighet i fråga om polismännens befogenheter att använda våld. En sådan mera allmän reglering skulle enligt kommittén vara önskvärd. Också denna fråga hörde emellertid, påpekades det, till förvaltningsrätten. Vidare krävde en sådan lagstiftning omfattande utredning. Den dittillsvarande ramen för bestämmelserna om laga befogenhet behölls därför i förslaget.

Med anledning av kommitténs uttalanden framhöll chefen för justitiedepartementet i propositionen med förslag till brottsbalk (prop. 1962:10 del B s. 330-331) att frågan om ämbets- och tjänstemäns befogenhet att utöva våld vid verkställande av tjänsteåtgärder spände över ett vidlyftigt och komplicerat rättsområde, som det dittills inte hade varit möjligt att reglera systematiskt och fullständigt. Det var en kännbar olägenhet att stora delar av detta betydelsefulla rättsområde alltjämt måste regleras av de vanliga nödvärnsreglerna eller på sedvanerättslig väg, men i det rådande läget torde enligt departementschefen enda möjligheten vara att i brottsbalken införa en bestämmelse med den relativt snäva ram som kommittén hade föreslagit (dvs. 24 kap. 2 § BrB).

Behovet av en lagreglering av polisens tvångsrätt vid fullgörande av den förebyggande verksamheten har vitsordats också av andra utredningar än straffrättskommittén, se exempelvis betänkandena (SOU 1942:54) ang. polismans rätt att bruka våld (s. 41) och (SOU 1947:45) Polisen och allmänheten (s. 110).

För systematiseringen och tolkningen av de nuvarande bestämmelserna om polisens befogenheter har jur. doktorn Erik Sjöholms arbeten haft mycket stor betydelse.1 I sin bok När och hur får polisen ingripa? (Stockholm 1978 2 u s. 58) konstaterar Sjöholm att det är oklart vilka befogenheter som tillkommer polisen vid fullgörandet av dess uppgifter för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande. En fullständig, systematisk författningsmässig kodifiering av polisens tvångsbefogenheter skulle vara värdefull inte bara för den enskilda polismannen utan också från allmän rättssäkerhetssynpunkt. Sjöholm anser emellertid att en sådan reglering av olika skäl knappast är möjlig att åstadkomma. Det främsta hindret är enligt Sjöholm polisuppgifternas olikartade och mångskiftande karaktär samt de förändringar som de av polisen skyddade intressena är underkastade till följd av samhällets fortgående utveckling.

4.2 1975 års polisutredning

Polisutredningen konstaterar bl.a. att det i olika sammanhang har förts fram önskemål om att befogenheterna för polisen skall regleras fastare. Frågan har, framhåller utredningen, fått särskild aktualitet genom reglerna i den nya regeringsformen (RF).

Den reform av polisväsendet som nu förestår föranleder åtskilliga ändringar i gällande bestämmelser. Polisutredningen finner det från flera synpunkter önskvärt att i

---

1 Beträffande äldre litteratur på området kan här även hänvisas till Gustaf Petrén, Om offentligrättslig användning av våld mot person, Lund 1949.

samband med en sådan ändrad reglering de viktigaste bestämmelserna om polisverksamheten förs samman till en särskild lag, en polislag. Redan den stora allmänna betydelse som denna verksamhet har för medborgarna talar sålunda för att de grundläggande bestämmelserna om polisorganen och om styrningen i övrigt av polisverksamheten bör komma till uttryck i en författning som beslutas av riksdagen. Härtill kommer att flera av de ingreppsbefogenheter för polisen som i nuvarande läge anses följa av polisinstruktionen skall ha form av lag enligt regeringsformens normgivningsprinciper, låt vara att instruktionen i dessa delar har behållit sin giltighet till följd av övergångsbestämmelserna till regeringsformen. En lagreglering är också nödvändig beträffande vissa andra frågor, såsom exempelvis när det gäller den redan nu föreliggande skyldigheten för landstings- och primärkommuner att utse ledamöter i polisstyrelserna[1].

Utredningen förordar därför att gällande polisinstruktion ersätts av dels en polislag, dels en av regeringen beslutad författning (polisförordning eller polisinstruktion). Till den senare bör föras sådana bestämmelser om polisverksamheten som inte behöver ha lags valör.

I detta liksom i andra sammanhang har utredningen begränsat sina överväganden till att gälla principfrågor. Utredningen har uppehållit sig vid dessa förhållandevis utförligt men har inte lagt fram något förslag till författningstext utan utgått från att det lagtekniska arbetet bör bedrivas av polisberedningen.

4.3 Remissyttrandena

Utredningens förslag om en särskild polislag har hälsats med stor tillfredsställelse. Behovet av en sådan lag har kraftigt understrukits bl.a. av riksåklagaren (RÅ) och rikspolisstyrelsen liksom av praktiskt taget samtliga länsstyrelser och polisstyrelser. Någon polisstyrelse anser dock svårigheterna att utforma en sådan lag så stora att den finner det mera realistiskt att komplettera redan befintligt lagstöd.

Även polisutredningens allmänna överväganden om vad polislagen bör innehålla och dess uttalanden om polisens uppgifter och befogenheter - som senare skall redovisas närmare - har med enstaka undantag vunnit anslutning bland remissinstanserna. Många framhåller att utredningens genomgång utgör en värdefull och uttömmande redovisning av de rättsliga problem som föreligger på området.

---

1 Denna fråga har numera lagreglerats genom en ändring i lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m.m. (SFS 1981:1109).

Enligt riksrevisionsverket synes den föreslagna regleringen innebära en utökad rätt för polisen att ingripa i olika situationer. Ett genomförande bör i så fall enligt verket föregås av en ingående utredning och en brett upplagd diskussion.

4.4 Beredningen

Genom riksdagens beslut med anledning av prop. 1980/81:13 har slagits fast att de grundläggande reglerna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter bör föras samman till en särskild lag. Beredningen anser det uppenbart att stora fördelar står att vinna genom en sådan ordning.

Polisens uppgifter och dess organisation utgör ämnen som enligt de i regeringsformen fastslagna principerna för normgivning inte nödvändigtvis behöver regleras genom lagstiftning. Att den före polisväsendets förstatligande grundläggande författningen på polisområdet - lagen (1925:170) om polisväsendet i riket - hade lags karaktär berodde huvudsakligen på att författningen innehöll åliggganden för kommunerna. Beredningen ansluter sig emellertid till uppfattningen att den centrala och för medborgarna betydelsefulla plats som polisverksamheten intar i rättssamhället gör det motiverat att grundläggande bestämmelser om polisens uppgifter och organ liksom styrningen i övrigt av dess verksamhet kommer till uttryck i en författning som är beslutad av riksdagen.

När det gäller polisens befogenheter framgår redan av den föregående redogörelsen att det ibland kan råda en viss osäkerhet om vilka ingrepp polisen får göra när den fullgör uppgifter som inte hör till utredningsverksamhetens område. Önskvärdheten av en fastare reglering av rättsområdet har, som framgått, framhållits tidigare i lagstiftningssammanhang. Starka sakskäl kan också åberopas för en närmare kodifiering. Rättssäkerheten kräver ju att ingrepp mot medborgarna sker likformigt och i fall som är klart förutsebara. Med den s.k. legalitetsprincip som av ålder har ansetts gälla inom straffrätten är bäst förenligt att inte bara påföljderna för ett begånget brott utan också de ingrepp som behöver göras i brottsförhindrande syfte i all möjlig utsträckning preciseras i lag.

Men det är inte bara från rättsskyddssynpunkt som den skrivna rätten är överlägsen. Denna kan också ibland vara ägnad att främja polisens effektivitet. Tvekan om vilka ingrepp som är tillåtna kan sålunda hämma polisen i dess verksamhet. Från polisens synpunkt är det också en fördel att i efterhand kunna hänvisa till klart lagstöd för ett företaget ingrepp och undgå misstankar - från allmänhet och rättsliga organ - för maktmissbruk eller annan oriktig myndighetsutövning.

Till det nu anförda kommer, som polisutredningen närmare

har utvecklat, att den nya regeringsformen från formell synpunkt gör en lagreglering nödvändig i vissa hänseenden. Enligt regeringsformen tillförsäkras nämligen medborgarna gentemot det allmänna en rad grundläggande fri- och rättigheter. Varje medborgare är exempelvis enligt 2 kap. 6 § RF gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan, och enligt 8 § samma kapitel gäller motsvarande skydd mot frihetsberövande. De flesta av dessa grundläggande fri- och rättigheter kan visserligen begränsas, men detta kan - frånsett vissa undantagsfall - ske endast genom lag beslutad av riksdagen (2 kap. 12 §).

På polisens område förekommer otvivelaktigt en del ingripanden som med fog uppfattas som tjänsteplikter för de enskilda polismännen, trots att de utan att kunna stödjas på någon uttrycklig lagbestämmelse begränsar vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det har tidigare varit vanligt att beskriva sådana ingripanden som sedvanerättsligt grundade[1].

De aktuella reglerna i regeringsformen vilar emellertid på principerna att sedvanerätt, "sakens natur" eller s.k. allmänna rättsgrundsatser inte får åberopas till stöd för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheter som har tillförsäkrats medborgarna (se bl.a. prop. 1975:8 s. 59 och prop. 1979/80:2 del A s. 52). Sedvanerätten har givetvis fortfarande betydelse som rättskälla för polisens handlande, men man kan inte längre åberopa den som stöd för ingripanden som innebär att de grundlagsfästa fri- och rättigheterna begränsas. Grundlagsmotiven ger dock vid handen att man för ett rättighetsingrepp kan godta ett indirekt lagstöd, dvs. ett stöd som tolkningsvis kan utläsas ur en lagbestämmelse (jfr Statsvetenskaplig tidskrift 1976 s. 43). Härigenom får man formellt stöd för åtminstone det stora flertalet polisingripanden som i dag anses tillåtna. Vidare bör med hänsyn till regeringsformens övergångsbestämmelser 2 § polisinstruktionen kunna åberopas till stöd för en del ingripanden som annars skulle kräva lagstöd.

Klart är emellertid att det rådande rättstillståndet på området inte svarar mot syftet med regeringsformens lagkrav i det hänseende som är aktuellt nu. Beredningen har sett det som en viktig uppgift att utforma sina förslag på ett sådant sätt att de brister från formell synpunkt som i enlighet härmed föreligger enligt nuvarande ordning blir undanröjda. Avsikten är därvid principiellt sett inte att polisens befogenheter skall utvidgas utan att rättsläget skall klarläggas.

---

1 Jfr härtill och till det följande SvJT 1981 s. 554-558 med referenser. Betr. annan uppfattning, se SvJT 1980 s. 666-669.

I det följande utvecklar beredningen närmare sina synpunkter på vad en polislag lämpligen bör innehålla beträffande polisens uppgifter (avsnitt 5), polisens organisation (avsnitt 6) och polisens befogenheter (avsnitt 7).

5 POLISENS UPPGIFTER

5.1 Nuvarande ordning i huvuddrag

Som nämndes förut (avsnitt 2) finns bestämmelser om polisens uppgifter i 2 § polisinstruktionen. I paragrafens första stycke anges uppgifterna med orden "polisen skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet" (den s.k. generalklausulen). I ett andra stycke av paragrafen erinras om att polisen dessutom skall fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Generalklausulen specificeras på så sätt, att det som särskilda åligganden för polisen föreskrivs att den skall

förebygga brott samt hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt,

uppdaga brott, som hör under allmänt åtal, samt vidta de åtgärder som behövs, när den allmänna ordningen och säkerheten har kränkts på annat sätt än genom brott,

i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

Enligt 3 § polisinstruktionen ingår det i polisens uppgifter att samarbeta med åklagarmyndigheter samt andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och att snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Med utgångspunkt i de grundläggande föreskrifterna i 2 § polisinstruktionen har man i den polisrättsliga litteraturen brukat tala om tre huvudformer för polisens verksamhet: den preventiva, den repressiva och den hjälpande verksamheten. Ett annat sätt att dela in de olika polisaktiviteterna tar sin utgångspunkt i själva funktionerna och används bl.a. i polisväsendets verksamhetsplanering. Där indelas arbetsuppgiferna i huvudgrupperna

- brottsförebyggande verksamhet
- övervakningsverksamhet (allmän övervakning och trafikövervakning)
- utredningsverksamhet
- serviceverksamhet.

I varje huvudgrupp är arbetsuppgifterna indelade i olika undergrupper.

Tyngdpunkten ligger sedan gammalt på övervakning och brottsutredning. Dessa båda uppgifter är utgångspunkten för indelningen i ordnings- och kriminalpolis. Efter polisens förstatligande har den förebyggande verksamheten fått en alltmer framträdande plats. Under begreppet serviceverksamhet ryms såväl hjälpande verksamhet som handläggningen av s.k. polismyndighetsärenden, dvs. uppgifter som inom ramen för allmän förvaltning har lagts på polisen enligt särskilda bestämmelser. Det skall redan här understrykas att gränsen mellan de olika åtgärdsgrupperna av naturliga skäl inte är skarp.

Den brottsförebyggande verksamheten omfattar skolundervisning samt information och kontaktverksamhet. Skolundervisningen bedrivs i grundskolan och består f.n. av trafikundervisning samt undervisning i lag och rätt. I de polisdistrikt där särskilda rotlar för brottsförebyggande verksamhet finns inrättade ankommer huvuddelen av denna verksamhet på dem. Här avses den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening, dvs. sådan verksamhet som riktar sig till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. I vid mening kan ju praktiskt taget all polisverksamhet sägas fylla ett brottsförebyggande syfte.

Till övervakningsverksamheten hänförs inte bara allmän övervakning och trafikövervakning utan även de arbetsuppgifter som brukar rubriceras som allmän och socialpolisiär spaning.

Den allmänna övervakningen är organiserad som stationstjänst, områdesövervakning, utryckningsverksamhet, speciell övervakning och objektbevakning.

Arbetet inom stationstjänsten består, förutom av arbetsledning, av receptionstjänst, förbindelsetjänst ocn arrestantbevakning.

Områdesövervakning utförs företrädesvis genom patrullering till fots och med bil. I en del polisdistrikt bedrivs även sjöpolisverksamhet och i de tre största distrikten finns polisrytteri.

För utryckningsverksamhet hålls polispersonal och materiel avdelade i den omfattning som fordras för att polisen snabbt skall kunna vara på plats för ett ingripande när det behövs.

Till speciell övervakning hänförs övervakning och tillsyn av efterlevnaden av naturvårds-, jakt- och fiskelagstiftning samt gränsövervakning och tillsyn av skydds- och kontrollområden.

Objektbevakning innebär bevakning vid offentliga tillställningar, demonstrationer och andra allmänna sammankomster, bevakningsskydd för ambassader, konsulat och främmande länders officiella representanter, bevakning i

samband med statsbesök, bevakning av värdetransporter m.m. Till objektbevakning hänförs också kommunikationsövervakning samt bevakning av och kontroll på flygplats.

Trafikövervakningen innefattar preventiv och repressiv verksamhet, men även upplysande och hjälpande verksamhet ingår som en väsentlig del i arbetet. Den dagliga trafikövervakningen bedrivs främst genom bil- eller motorcykelpatrullering men även med hjälp av specialutrustning såsom traffipax, radarhastighetsmätare, fordonsvågar och helikopter. Särskilda arbetsuppgifter inom verksamhetsområdet är beteendeövervakning, hastighetskontroll, fordonskontroll med s.k. flygande inspektion, trafikdirigering samt övervakning av tung trafik. Vid vissa tillfällen anordnas särskilda trafikkontroller, där i första hand fordonsförares nykterhet och behörighet kontrolleras.

Polisens arbetsuppgifter inom ramen för allmän och socialpolisiär spaning har till stor del en brottsförebyggande inriktning och består bl.a. i att man övar en viss tillsyn över platser där personer med kriminellt eller asocialt beteende brukar uppehålla sig och att man i förekommande fall söker efter personer som skall gripas eller omhändertas. I den socialpolisisära spaningen sker viss samtjänstgöring med företrädare för sociala myndigheter.

Utredningsverksamheten omfattar ett flertal olika arbetsuppgifter. Förutom upptagning av brottsanmälan utgörs de av brottsspaning, kriminalteknisk undersökning och brottsutredning. Brottsutredningen sker i nära kontakt med åklagare eller annan förundersökningsledare.

Till serviceverksamheten brukar hänföras inte bara den s.k. polismyndighetsverksamheten och polisens hjälp- och räddningsverksamhet utan även polisens allmänna service- och upplysningsverksamhet. Polismyndighetsverksamheten omfattar ett stort antal olika arbetsuppgifter inom området för allmän förvaltning. Bl.a. bistår polisen andra myndigheter med handräckning av olika slag och svarar för en del åtgärder enligt socialvårds- och sjukvårdslagstiftningen. Den hjälp- och räddningsverksamhet som polisen medverkar i omfattar bl.a. fjällräddning, sjöräddning samt ambulans- och räddningsflyg. Den allmänna service- och upplysningsverksamheten rymmer arbetsuppgifter av mycket skiftande karaktär och har en ganska stor omfattning. De kan bestå i t.ex. rådgivning av olika slag till enskilda personer eller första hjälpen vid sjukdoms- och olycksfall. Andra exempel är när polisen upplåter logi åt tillfälligt hemlösa eller tar hand om barn som inte hittar hem eller vet vart de skall ta vägen.

För en närmare redovisning av de olika polisaktiviteterna hänvisas till SOU 1979:6 s. 49-81.

5.2 Polisutredningen

Polisutredningen konstaterar till en början att det generellt hållna uttrycket "att upprätthålla allmän ordning och säkerhet" har använts i olika polisförfattningar alltsedan 1700-talet för att ange och kortfattat beskriva polisens uppgifter. Motsvarande sätt att avgränsa polisens verksamhetsfält är brukligt också i andra länder.

Utredningen pekar på samhällsförändringar som inte har kunnat undgå att påverka polisens arbetsuppgifter och som har haft till följd att synen på polisens roll i samhället har förskjutits. Dit hör omflyttningen av människor mellan olika regioner, ändrade produktionssätt och nya boendeformer. Brottsligheten har också delvis ändrat karaktär. Narkotikakriminaliteten liksom annan organiserad och ekonomisk brottslighet är ett allvarligt problem idag. Skyddet mot olika former av terroristverksamhet är också ett nytt inslag. Bekämpandet av dessa former av brottslighet medför svåra och i viss utsträckning nya uppgifter för polisen. Utredningen berör i sammanhanget den betydelsefulla avgränsningen mellan uppgiften att trygga landets inre säkerhet, som ankommer på polisväsendet, och försvarsmaktens uppgift att svara för skydd mot angrepp och kränkningar utifrån.

Utredningen utvecklar utförligt sin syn på polisens nuvarande roll i samhället. Enligt utredningen har polisverksamheten som sitt yttersta mål att garantera medborgarna trygghet genom att motverka olika former av brottslighet och sociala störningar samt att ge medborgarna stöd och skydd i beträngda lägen. Denna målsättning är polisen inte ensam om utan den delas i allt större utsträckning med många andra samhällsorgan, vilkas verksamhet kompletterar varandra i olika hänseenden.

Det är enligt utredningen ett uttryck för en föråldrad syn på polisrollen att se polisen som en särskild symbol för samhällsmakten. Utredningen vill i stället se polisen som en av länkarna i samhällets samlade insatser för att skapa förutsättningar för social trygghet och samhällsgemenskap för medborgarna. Polisen är för att kunna fullgöra sina uppgifter beroende av ett samspel med och ett stöd av andra samhällsorgan.

Polisverksamheten får emellertid sin särskilda prägel av att det ankommer på polisen att aktivt ingripa mot ordningsstörningar och att bekämpa brott. Polisen har befogenhet att i sista hand tillgripa våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Polisen har sålunda två skilda, i viss mån motsatsfyllda roller i samhället - den hjälpande och den repressiva. Denna dubbelroll innebär att förväntningar och krav av vitt skilda slag och från olika håll kan ställas på den enskilde polismannen och medföra en rollkonflikt.

Särskilda svårigheter kan enligt utredningen uppstå vid samverkan med andra samhällsorgan. Trots att de övergripande målsättningarna för verksamheten ofta sammanfaller och behovet av samarbete är stort har arbetsuppgifterna delvis olika inriktning. Utredningen pekar särskilt på de problem som kan förekomma i polisens samarbete med socialtjänsten, kriminalvården och olika kommunala organ.

Mot denna bakgrund ställer polisutredningen frågan om rollkonflikten och samverkansproblemen kan angripas genom en avgränsning och precisering av polisens roll i samhället och polisens ansvarsområde. Enligt utredningen är det dock knappast möjligt att ange det konkreta innehållet i fråga om polisens huvuduppgifter annat än i allmänna ordalag. Det är också tveksamt om det skulle vara lämpligt att skapa en detaljreglering, eftersom en sådan kan försvåra en fortlöpande anpassning av verksamheten till förändringar i samhället.

Såvitt gäller själva lagregleringen förordar utredningen

att polisens huvuduppgift alltjämt bör anges vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet,

att det i den nya polislagen uttryckligen bör slås fast att upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet sker som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa, trygghet och välfärd i övrigt för medborgarna,

att polisens hjälpande funktioner inte på samma sätt som nu bör vara kopplade till uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet utan beskrivas som en självständig uppgift,

samt att det i den nya polislagen tas in en föreskrift om polisens samarbete med andra myndigheter som i huvudsak motsvarar 3 § polisinstruktionen.

5.3 Remissyttrandena

Remissinstanserna har i allmänhet anslutit sig till utredningens uttalanden. Från flera håll efterlyser man dock en precisering av polisens roll i samhället. En närmare formulering av polisens roll och ansvarsområde skulle enligt remissinstanserna kunna minska den omtalade rollkonflikten, motverka obefogad kritik och underlätta samarbetet mellan polisen och andra samhällsorgan, främst socialtjänsten. Från andra håll understryks svårigheterna att utstaka gränser för polisens ansvarsområde.

Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län hör till dem som starkast kritiserar utredningen på denna punkt. Enligt länsstyrelsen bör man i första hand utreda rättsläget för polisverksamheten och med utgångspunkt från en polislag systematisera och anpassa lagstiftning och reglering för att åstadkomma en bättre samordning av de olika samhälls-

insatserna. I viss motsats härtill har socialstyrelsen framhållit att samverkansproblem inte har visat sig kunna lösas i praktiken genom att olika myndigheters ansvarsområden avgränsas från varandra. Även flera kommuner framhåller att det skulle vara olyckligt med en detaljreglering av polisens ansvarsområde.

De kritiker som menar att utredningen har försummat att precisera polisens roll i samhället har mera sällan lämnat egna bidrag till den efterlysta preciseringen. Den allmänna uppfattningen synes vara att preciseringen endast kan ske i allmänna ordalag. Svenska polisförbundet ansluter sig till utredningens uppfattning att polisverksamheten är ett av det moderna samhällets medel för att främja rättvisa, trygghet och välfärd för medborgarna.

Några få remissinstanser tar upp frågan om polisens arbetsuppgifter bör indelas eller betonas på ett annat sätt än f.n. Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att den brottsförebyggande verksamheten bör vara ett övergripande mål för alla polisuppgifter och därför inte bör jämställas med de övriga uppgifterna. Enligt polisstyrelsen i Stockholm finns det inte anledning att frångå den indelning som görs i 2 § polisinstruktionen i preventiv, repressiv och hjälpande verksamhet, men vissa förskjutningar kan bli nödvändiga mellan de olika verksamhetsformerna. Polisstyrelsen i Göteborg har för sin del svårt att se någon motsatsställning mellan den hjälpande och den repressiva funktionen. Enligt denna polisstyrelses mening är polisens olika verksamhetsområden i stor utstäckning sammanhängande. Detta är emellertid enligt polisstyrelsen inte i sig något negativt eller konfliktskapande. Svenska polisförbundet pekar på riskerna med en organisatorisk funktionsindelning och förespråkar ett synsätt enligt vilket de olika komponenterna i verksamheten betraktas som en totalresurs.

Flera remissinstanser har invändningar mot uppfattningen att det skulle vara föråldrat att se polisen som företrädare för samhällsmakten och betonar att polisens preventiva och repressiva roll inte får undanskymmas till förmån för polisens allmänt sociala funktion. Men det finns även remissinstanser som anser att den hjälpande funktionen alltför ofta har kommit i skymundan i den allmänna debatten. Behovet av samverkan mellan polisen och andra samhällsorgan betonas starkt från flera håll.

För en närmare redovisning av remissyttrandena i denna del hänvisas till prop. 1980/81:13 s. 169-176.

5.4 1981 års principbeslut

I prop. 1980/81:13 uttalar dåvarande chefen för justitiedepartementet till en början sin anslutning till utredningens beskrivning av hur förändringarna i samhället på olika sätt berör och påverkar polisens uppgifter och ar-

betsförhållanden. Även om dessa förändringar på ett djupgående sätt har påverkat polisens konkreta arbetsuppgifter och föranlett förändringar i fråga om organisation och inriktning, har de emellertid enligt departementschefen inte på något avgörande sätt förändrat den allmänna målsättningen för polisverksamheten.

Enligt vad som framhålls i propositionen måste det ses som en fördel att den yttre och författningsmässiga ramen kring polisverksamheten har kunnat behålla sin giltighet även efter den dynamiska förändring av samhällsbilden som har inträtt sedan polisverksamheten fick sin första egentliga författningsreglering. Att begreppet allmän ordning och säkerhet, som teoretiskt sett har visat sig vara så svårdefinierat, ändå inte i praktiken upplevs som tvetydigt eller svårt att tolka torde sammanhänga med den grundläggande förankring som detta begrepp har i allmänhetens rättsmedvetande. Det kan inte råda någon tvekan om att det även i fortsättningen bör vara polisens huvuduppgift - som i princip inte bör ankomma på något annat samhällsorgan - att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i landet. I enlighet med vad polisutredningen har anfört (jfr även JuU 1979/80:24 s.8) bör i den nya lagen polisverksamhetens roll, som ett led i det allmännas samlade insatser för social trygghet och samhällsgemenskap betonas. Det är enligt departementschefen viktigt att man i likhet med polisutredningen slår fast att denna huvuduppgift utgör ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa, trygghet och välfärd.

Även om tyngdpunkten i polisens verksamhet också i framtiden måste ligga på övervaknings- och utredningsverksamheten samt brottsförebyggande uppgifter, är det enligt vad som uttalas i propositionen nödvändigt att betona även polisens roll som serviceorgan för allmänheten. I dag beskrivs den hjälpande funktionen endast som ett led i polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Som polisutredningen har konstaterat stämmer detta inte överens med en modern syn på polisens arbete. Det utgör inte heller en riktig beskrivning av polisens arbete på fältet, där polisen mycket ofta bistår allmänheten utan att hjälpen har någon direkt anknytning till uppgiften at upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. De hjälpande funktionerna bör i en ny central författning på polisväsendets område beskrivas som en självständig polisuppgift.

Departementschefen understryker emellertid att det inte finns någon principiell skillnad mellan polisens hjälpande funktion och de övriga, centrala polisfunktionerna. Såväl i det enskilda fallet som i ett vidare perspektiv syftar all polisverksamhet ytterst till medborgarnas skydd och hjälp. Departementschefen yttrar sig i detta liksom i andra sammanhang till förmån för en helhetssyn på polisens verksamhet.

Att lagstiftningsvägen på ett uttömmande och slutgiltigt sätt reglera polisens uppgifter är enligt propositionen varken möjligt eller önskvärt. För att detta skulle vara till värde för den enskilde polismannen skulle man få göra en detaljbeskrivning, som sannolikt ändå inte skulle bli uttömmande och som dessutom snabbt skulle bli föråldrad. Vill man undvika detta, hamnar man å andra sidan i en så allmänt hållen beskrivning att den blir av föga värde i det praktiska arbetet. Det torde inte heller vara möjligt att utforma en rollbeskrivning för polisens del på ett sådant sätt att den blir till verklig ledning vid bedömningen av frågan om en viss samhällsuppgift bör läggas på polisväsendet eller inte. Det är också lämpligare att med generalklausulen som bakgrund från fall till fall och efter principiella och praktiska överväganden avgöra om en viss samhällsuppgift bör handhas av polisen eller av något annat samhällsorgan än att söka härleda polisens uppgifter och gränsdragningen i förhållande till andra samhällsorgan ur en allmänt hållen rollbeskrivning.

Enligt departementschefen finns det alltså inte skäl att på något avgörande sätt avvika från nuvarande ordning när det gäller metoden för att ange polisens uppgifter. Polisinstruktionens generalklausul, som har internationella motsvarigheter och inhemsk hävd, har visat sig fylla just syftet att ge en allmän ram för polisens uppgifter som tillåter en fortlöpande anpassning av polisverksamheten till förändrade förutsättningar och nya krav. Det närmare innehållet i polisens uppgifter måste även i framtiden fortlöpande regleras genom lagstiftning och andra föreskrifter i olika ämnen.

De uttalanden som sålunda har gjorts i propositionen har lämnats utan erinran i riksdagens principbeslut.

5.5 Beredningen

Genom riksdagens principbeslut har översiktligt lagts fast på vad sätt polisens uppgifter bör beskrivas i den nya polislagen. Beredningen kan därför för egen del begränsa sig till vissa uttalanden i särskilda frågor.

Till en början bör då framhållas att "polisens uppgifter" inte är ord med ett preciserat innehåll utan ett begrepp som används med olika innebörd i olika sammanhang. Ibland avses de konkreta arbetsuppgifterna, ibland olika huvudgrupper i vilka arbetsuppgifterna är indelade. Det förekommer också att orden används med huvudsaklig syftning på de olika formerna för polisens verksamhet - preventiv, repressiv och hjälpande verksamhet. Med polisens uppgifter avses ibland även hela polisverksamheten och dess inriktning eller själva ändamålet med polisverksamheten. Synonymt med begreppet i dessa vidare meningar har man i den aktuella debatten i ökande utsträckning brukat tala om polisens roller eller roll i samhället.

Fram till förstatligandet den 1 januari 1965 fanns det inte några andra bestämmelser på området än en definition av vad som skulle förstås med polisverksamhet (1 § 2 mom. lagen /1925:170/ om polisväsendet i riket). Enligt definitionen utgjorde bl.a. upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt verkställande av spaning och annan undersökning angående brott polisverksamhet. När polisen förstatligades fördes inte någon principdiskussion vare sig om polisens arbetsuppgifter, om polisverksamhetens innehåll eller om verksamhetens ändamål eftersom förstatligandet inte ansågs ge anledning till några förändringar i dessa avseenden. I stället för den tidigare definitionen av polisverksamhet angavs i polisinstruktionen skyldigheten att upprätthålla allmän ordning och säkerhet som polisens huvuduppgift.

De förändringar som har ägt rum inom samhället i stort har inte bara på olika sätt berört och påverkat polisens arbetsförhållanden utan också medfört att ändamålet med polisverksamheten numera inte alltid ter sig lika självklart som förr. De konflikter i fråga om yrkesrollen som polisutredningen har pekat på bl.a. när det gäller att förena de hjälpande och de repressiva uppgifterna är ofta en realitet för den enskilde polismannen i dag. Sådana spänningar i fråga om ändamålet med arbetet belyses också i den av svenska polisförbundet utgivna skriften Polis 80 (Göteborg 1980), där förbundet har sammanställt olika synpunkter på polismannens roll och arbetssituation i den närmaste framtiden.

Man kan mot den bakgrunden hysa förståelse för de remissinstanser som i yttranden över polisutredningens betänkande velat ha en långtgående detaljreglering i lag av av polisens arbetsuppgifter. Tanken på en sådan reglering har emellertid avvisats i riksdagens principbeslut och den erbjuder inte heller enligt beredningens mening någon framkomlig väg. När det gäller de konkreta arbetsuppgifterna torde de redan av en så kort beskrivning av polisarbetet som den nyss redovisade (5.1) framgå, hur olikartade och mångskiftande dessa uppgifter är. En beskrivning av dem måste bli synnerligen detaljrik, om beskrivningen skall kunna vara till värde för myndigheterna inom polisväsendet eller den enskilde polismannen i det vardagliga arbetet. Som har uttalats i princippropositionen skulle beskrivningen ändå inte kunna göras uttömmande, eftersom polisens arbetsuppgifter fortlöpande ändras i takt med att samhällslivet utvecklas och förändras. En detaljreglering i lag skulle också försvåra en kontinuerlig anpassning av polisarbetet till ändrade förutsättningar och krav.

Man måste enligt beredningens mening acceptera att lagstiftning inte är ett medel som är ägnat att uttömmande belysa och lösa de rollkonflikter som i olika hänseenden uppstår för polismannen i dagens samhälle. Beredningen bedömer det därför som mycket väsentligt att debatten i dessa frågor fortlöpande hålls levande inom kåren. En

metod att göra detta representeras av den nyss nämnda skriften Polis 80, en annan av de symposier och andra sammankomster rörande polisetik och liknande frågor som från tid till annan äger rum. Ytterligare ett forum för diskussion av dessa spörsmål erbjuder naturligtvis polisutbildningen, som beredningen kommer att behandla i senare sammanhang.

Om sålunda polisens uppgifter i den nya polislagen bör beskrivas huvudsakligen i samma termer som hittills, kan det finnas skäl att överväga en något annorlunda struktur på beskrivningen. Enligt beredningens mening vinner regleringen i klarhet, om man skiljer mellan å ena sidan polisverksamhetens ändamål och å den andra de uppgifter som faller på polisen för att målet skall uppnås. Betydelsen härav skall naturligtvis inte överdrivas, men om de grundläggande bestämmelserna avfattas på ett sådant sätt skulle den helhetssyn på polisens funktioner som har eftersträvats i riksdagens principbeslut komma till bättre uttryck än f.n. Beredningen förordar med hänsyn härtill att den nya polislagen inleds med en bestämmelse under rubriken Polisverksamhetens ändamål. I huvudsaklig överensstämmelse med vad som har förordats av polisutredningen och bestämts genom riksdagens principbeslut bör där anges att polisens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syftar till att allmän ordning och säkerhet skall upprätthållas, till att lagarnas efterlevnad skall tryggas samt till att allmänheten i övrigt skall tillförsäkras skydd och annan hjälp.

När det sedan gäller att i lagen beskriva arbetsuppgifterna finns det inte anledning att på något avgörande sätt gå ifrån vad som f.n. föreskrivs i 2 § polisinstruktionen. Vissa justeringar bör dock göras. Om man i enlighet med vad beredningen nyss har förordat behandlar polisverksamhetens ändamål i en särskild bestämmelse, kan det te sig naturligt att beskriva uppgifterna på ett sätt som bättre överensstämmer med den verksamhetsplanering som tillämpas inom polisväsendet. Till denna fråga - liksom till vissa övriga detaljspörsmål - återkommer beredningen i specialmotiveringen.

Som nämndes tidigare ingår det enligt 3 § polisinstruktionen i polisens uppgifter att samarbeta med åklagarmyndigheter och andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och att snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda åtgärd av dem.

Enligt polisutredningen är polisens samarbete med andra organ av så grundläggande betydelse att en föreskrift därom har en given plats i polislagen. Att samarbetet med åklagarmyndigheterna bör nämnas särskilt anser utredningen ligga i sakens natur. Enligt utredningen kan det visserligen sägas att polisen i överensstämmelse med den grund-

läggande principen om samarbete bör vara skyldig att hålla kontakt inte bara med myndigheterna inom socialtjänsten utan också med andra myndigheter i den mån polisen får kännedom om förhållande som bör föranleda åtgärd från myndighetens sida. Underrättelseskyldigheten gentemot de socialvårdande organen är enligt utredningens uppfattning dock av sådan grundläggande betydelse att den liksom nu bör framhållas särskilt.

I anslutning till att utredningen behandlar polisens uppgiftsskyldighet gentemot socialtjänstens myndigheter framhåller utredningen också att det är av vikt från allmän synpunkt inte bara att polisen samverkar med dessa myndigheter utan också att de organen etablerar samarbete med polisen. Hur angelägen denna sida av saken än är, kan den dock enligt utredningens mening inte lämpligen regleras i en polislag.

Beredningen vill för egen del anmärka att de allmänna bestämmelser som tidigare fanns om samarbete myndigheter emellan - bestämmelsen i 1809 års regeringsform (47 §) om att myndigheterna skulle "räcka varandra handen" och den generella samverkansbestämmelsen i 4 § allmänna verksstadgan - numera har slopats. Detta torde till en del ha skett mot bakgrund av att det enligt sedvanerättsliga principer har setts som en självklarhet som inte behöver särskilt omnämnas att myndigheterna skall samarbeta (jfr prop. 1973:90 s. 396). Samma synsätt får antas ha legat till grund för att vissa speciella samverkansbestämmelser har mönstrats ut ur en del äldre författningar. Mot denna bakgrund skulle det naturligtvis formellt sett i och för sig kunna hävdas att någon bestämmelse om samverkan mellan polisen och andra myndigheter inte behövs.

Beredningen delar emellertid polisutredningens uppfattning att samarbetet med andra myndigheter just på polisområdet är av så central betydelse att lagen bör innehålla en uttrycklig föreskrift om detta. I linje med vad utredningen har uttalat får det till en början anses att den särställning gentemot polisväsendet som bl.a. rättegångsbalken ger åklagarmyndigheterna motiverar att de myndigheterna nämns särskilt i polislagen. Beredningen vill i sammanhanget erinra om att riksdagen i sitt beslut med anledning av prop. 1980/81:13 särskilt underströk betydelsen av att åklagarväsendets synpunkter beaktas både i fråga om den mera långsiktiga planläggningen av resursanvändningen inom polisväsendet och när det gäller uppkommande frågor om mera tillfälliga omdisponeringar. Beredningen återkommer till dessa frågor i samband med förslag till regeringsförfattningar.

Vad gäller samarbetet med socialtjänstens myndigheter vill beredningen särskilt hänvisa till att det under förarbetena till socialtjänstreformen har fästs stor vikt vid den nuvarande föreskriften om samarbete i 3 § polisinstruktionen (se t.ex. SOU 1977:40 s. 653). Denna har också betydelse inte bara som en allmän rekommen-

dation utan även så till vida att sekretessen i förekommande fall bryts gentemot socialtjänstens myndigheter.

Om man alltså - med viss avvikelse från vad som numera är vanligt - i polislagen tar in en särskild bestämmelse om polisens skyldighet att samarbeta med andra myndigheter, anser beredningen det svårt att förbigå frågan om andra samhällsorgans skyldighet att samverka med polisen. Beredningen delar visserligen polisutredningens uppfattning att någon mera specificerad skyldighet för andra organ att exempelvis lämna uppgifter och annan information till polisen inte har sin plats i en polislag. En sådan bestämmelse skulle också föranleda tolkningssvårigheter med hänsyn till sekretesslagstiftningen. Men en allmän regel om att andra samhällsorgan skall lämna polisen stöd i dess arbete skulle enligt beredningens mening väl fylla sin plats i lagen som ett uttryck för att polisens verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är en angelägenhet som berör samhället i stort. Den skulle också stå i samklang med den princip om att polisen har rätt till stöd från det samhälle den tjänar som har kommit till uttryck i den i avsnitt 3 nämnda deklarationen från Europarådets parlamentariska församling. Beredningen förordar att även en föreskrift av nyss angivet slag tas in i polislagen.

6 POLISENS ORGANISATION

6.1 Gällande ordning i huvuddrag

Under regeringen finns polisorgan på lokal, regional och central nivå.

Grundläggande för den lokala polisorganisationen är indelningen av landet i 118 polisdistrikt. Polisdistriktet utgör verksamhetsområde för den lokala polisstyrelsen. I varje polisdistrikt finns en polischef som har tjänstebenämningen polismästare.

I åtskilliga författningar - vanligen äldre sådana - förekommer termen "polismyndighet". Ett exempel erbjuder rättegångsbalken. Enligt 1972 års lag om vad som avses med polismyndighet m.m. är "polismyndighet" liktydigt med polisstyrelsen, om något annat inte följer av lag eller annan författning.

Polisstyrelsen består enligt nyssnämnda lag av polischefen och det ytterligare antal särskilt utsedda ledamöter - minst sex och högst åtta - som länsstyrelsen bestämmer. De ledamöter som utses särskilt väljer inom sig ordförande och vice ordförande. Kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m. äger tillämpning i samtliga polisdistrikt.

Annan ledamot av polisstyrelse än polischefen väljs av landstinget. I Göteborgs och Malmö polisdistrikt väljs dock sådan ledamot av landstinget och kommunfullmäktige i Göteborgs resp. Malmö kommun. I Visby polisdistrikt väljs ledamöterna av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Mandatperioden är tre år.

De ledamöter som utses genom val bör enligt polisinstruktionen väljas så att kommunal erfarenhet blir företrädd och så att ledamöterna företräder olika delar av polisdistriktet. Om det begärs av tillräckligt många väljande, skall valet ske proportionellt enligt lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m.

Polisstyrelsen skall enligt polisinstruktionen noga följa förhållandena inom polisdistriktet samt verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten. Det åligger polisstyrelsen särskilt att vaka över att lagar och andra författningar rörande allmän ordning och säkerhet efterlevs, planlägga och leda polisens arbete och sörja för att åtgärder vidtas för att förebygga brott samt verka för god rekrytering av tjänstemän till polisväsendet.

Polisstyrelsen kan fatta beslut på två sätt, antingen i plenum eller genom tjänsteman. I plenumärenden är styrel-

sen beslutsför när ordföranden eller vice ordföranden, polischefen och minst tre andra ledamöter är närvarande. Ärende i vilket polisstyrelsen har att besluta men som inte skall avgöras i plenum avgörs av polischefen eller - efter delegation - annan tjänsteman inom polisdistriktet.

Ärende avgörs i plenum, när det angår viktigare frågor om organisation och arbetsordning, förslag till anslagsframställning och andra frågor av större ekonomisk betydelse, frågor om tillsättande av tjänst i lönegrad lägst F 7 eller högre eller viktigare frågor om information rörande polisverksamheten i allmänhet. Detsamma gäller frågor om skiljande från tjänst eller uppdrag, disciplinansvar, avstängning eller läkarundersökning samt slutligen andra frågor som polischefen hänskjuter till plenum.

Enligt polisinstruktionen får emellertid ärende som sagts nyss inte avgöras i plenum, om det innebär att polisledning utövas. I sådana fall skall ärendet avgöras av polischefen ensam. Polischefen får inte heller hänskjuta ärende till plenum i annat fall än om det rör administrationen för polisväsendet eller allmänna riktlinjer för polisens verksamhet. Dessa bestämmelser (49 § tredje stycket och 50 § polisinstruktionen) är en följd av principen i 39 § polisinstruktionen att det är polischefen ensam som utövar polisledningen inom polisdistriktet.

Med stöd av förordningen (1975:986) om handläggning av vissa polischefsuppgifter (den s.k. delegationsförordningen) kan beslutsfunktionen i polischefsärenden som inte angår ledningen av polisverksamheten eller polisväsendets administration även delegeras till andra tjänstemän inom polisen än polischefens ställföreträdare. Även i sådant fall meddelas beslutet i polisstyrelsens namn.

Denna möjlighet till delegation går tillbaka på en bestämmelse (2 §) i lagen om vad som avses med polismyndighet m.m. I denna lag finns dock intaget ett förbud för regeringen eller annan myndighet som meddelar närmare föreskrifter om polisstyrelser att tillägga annan än högre polisbefäl befogenhet att besluta i fråga om frihetsberövande på polisstyrelsens vägnar. I överensstämmelse härmed innebär föreskrifterna i delegationsförordningen att sådana beslut får anförtros endast åt personal som är polischefsutbildad.

Den regionala polisorganisationen följer länsindelningen. Länsstyrelsen är högsta polismyndighet i länet. Den har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av polisverksamheten inom sitt län.

Länsstyrelsens uppgifter i aktuellt hänseende lades i sina huvuddrag fast i samband med att polisväsendet förstatligades och anges i polisinstruktionen. Länsstyrel-

sen skall övervaka att allmän ordning och säkerhet upprätthålls i länet och att nödvändiga åtgärder vidtas när den allmänna ordningen och säkerheten hotas eller störs. För att kunna fullgöra denna uppgift har länsstyrelsen fått befogenhet att meddela föreskrifter om användningen av polismännen i länets polisdistrikt samt att i vissa situationer helt eller delvis överta ledningen av polisen liksom att besluta om polisförstärkning inom länet och tillkalla förstärkning från annat län.

Vid polisväsendets förstatligande förutsattes det att länsstyrelsen skulle leda polisverksamhet så snart denna ankom på flera distrikt inom länet (prop. 1964:100 s. 67-69 och 108-110). I överensstämmelse härmed utövar enligt polisinstruktionen länsstyrelsen chefsskapet i fråga om de polismän som ingår i länstrafikgrupp. Denna grupp står alltså till länsstyrelsens förfogande, vilket även kommer till uttryck i regleringsbrevet för polisväsendet. Motsvarande föreskrifter finns inte för de övriga enheter som utövar regional polisverksamhet (narkotikarotlarna och de s.k. ekorotlarna).

Länsstyrelsen skall ägna uppmärksamhet åt polisväsendets organisation, se till att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt samt verka för ett gott förhållande mellan polisen och allmänheten. En gång om året skall länsstyrelsen inspektera polisdistrikten i länen.

Länsstyrelsen har också ålagts bl.a. att ta den befattning med rekrytering och fortbildning av polismän som rikspolisstyrelsen föreskriver och att svara för polisväsendets administration enligt de föreskrifter som meddelas därom. Rikspolisstyrelsen svarar dock för en mycket stor del av administrationen av den lokala polisorganisationen.

Länsstyrelsen fastställer vidare arbetsordning för polisdistrikten, handlägger vissa ärenden om tjänstetillsättningar i distrikten och bestämmer i en del andra personaladministrativa ärenden.

Länsstyrelsen är besvärsmyndighet när talan förs mot polisstyrelses beslut. Ärenden om disciplinär bestraffning av tjänsteman inom den lokala polisorganisationen handläggs av länsstyrelsen. I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt ankommer dock uppgiften på polisstyrelsen.

I alla län utom Gotlands län finns en länspolischef som är tjänsteman i länsstyrelsen och chef för länspolischefens expedition, vilken är en arbetsenhet inom länsstyrelsen. Vid fem länsstyrelser finns också en biträdande länspolischef.

Länspolischefen svarar som föredragande eller beslutsfattare för alla ärenden som enligt polisinstruktionen ankommer på länsstyrelsen. Han ansvarar på samma sätt

för ärenden som enligt annan författning ankommer på honom eller som enligt fastställd diarieplan skall handläggas på länspolischefens expedition.

Länspolischefen beslutar i allmänhet ensam i ärende som skall handläggas på hans expedition och som inte skall avgöras av styrelsen för länsstyrelsen. Hans självständiga ställning har ytterligare kommit till uttryck bl.a. på de sättet att ärenden som rör polisens verksamhetsformer liksom vissa särskilt uppräknade ärenden får hänskjutas till styrelsen endast om de rör allmänna riktlinjer eller anvisningar för polisens verksamhet. De ärenden som särskilt har angetts är sådana som avses i 23, 24 och 32-34 §§ polisinstruktionen, dvs. beslut om polisförstärkning, föreskrifter om polisstyrkornas användning, övertagande i vissa fall av ledningen för distriktens polisstyrkor, rekrytering och fortbildning av polismän samt chefsskapet för länstrafikgruppen.

De ärenden som enligt vad som har sagts nyss inte får hänskjutas till länsstyrelsens styrelse skall dock i vissa fall avgöras av landshövdingen. Så är fallet när det är fråga om allvarlig ordningsstörande händelse eller annan händelse som kräver extraordinär polisverksamhet eller fordrar särskilda överväganden rörande användningen av polisstyrkorna eller när omständigheterna i annat fall påkallar det. Också annat ärende som handläggs på länspolischefens expedition skall avgöras av landshövdingen, när det är av särskild vikt.

För fall då länsstyrelsen genom länspolischefen övertar ledningen av en enskild förundersökning - något som i praktiken är mycket ovanligt - blir enligt särskild föreskrift i rättegångsbalken (7 kap. 9 § första stycket) bestämmelserna i balken om polismyndighet tillämpliga på länspolischefen. Länspolischefen blir sålunda jämställd med en lokal polismyndighet vad gäller befogenheten att vidta tvångsåtgärder och skyldigheten att lämna biträde åt åklagarmyndighet under förundersökning i brottmål. En motsvarande föreskrift finns i utlänningslagen (1980:376, 100 §).

Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt är i huvudsak undantagna från länspolischefernas verksamhetsområde. Polischeferna i dessa distrikt har i stället samma ställning som länspolischef i operativt hänseende.

Enligt instruktionen (1965:674) för rikspolisstyrelsen utövar styrelsen som central förvaltningsmyndighet högsta inseendet över polisväsendet. Denna uppgift skall styrelsen fullgöra genom att

1. genom inspektioner hålla sig underrättad om polisväsendets tillstånd och behov,

2. genom allmänna råd och anvisningar verka för planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom polisväsendet, samt

3. i den utsträckning som anges i instruktionen eller i särskilda bestämmelser meddela föreskrifter för lägre polismyndigheter och leda polisverksamheten.

Rikspolisstyrelsen sörjer också för polisväsendets ekonomiska administration genom att upprätta och till regeringen inge förslag till anslagsframställningar hos riksdagen. På styrelsen ankommer även personaladministrativt arbete i stor utsträckning. Styrelsen ansvarar vidare för anskaffning och förvaltning av polisväsendets materiel. Den bestämmer om polisens utrustning, fastställer vaktområden, vaktdistrikt och stationeringsorter samt verkar för utveckling av förbindelsetjänster.

I fråga om polisverksamheten ägnar styrelsen särskild uppmärksamhet åt förhållandet polis-allmänhet, trafikövervakningen, bevakningstjänsten, den socialpolisiära verksamheten, beredskapsplaneringen och den brottsförebyggande verksamheten.

Styrelsen är nationell byrå för Interpol.

Vid styrelsen förs centrala polisregister och centralt passregister.

Rikspolisstyrelsen svarar också för extern och intern informationsverksamhet.

Styrelsen bedriver polisutbildning vid polishögskolan samt leder och övervakar övrig utbildningsverksamhet och rekryteringsverksamhet.

På en del områden har styrelsen tillerkänts befogenhet att meddela föreskrifter om hur polisverksamheten skall bedrivas och att leda denna verksamhet. Det gäller trafikövervakning som berör två eller flera län och som kräver samordning och samverkan, sjöpolisverksamhet och verksamhet med luftfartyg, bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid andra motsvarande händelser samt riksomfattande spaning vid vissa allvarliga brottstyper. För sistnämnda ändamål står den s.k. rikskriminalen till rikspolisstyrelsens förfogande. Rikskriminalen består av tjänstemän hos polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt.

Rikspolisstyrelsen meddelar också föreskrifter och allmänna råd rörande utlänningskontrollen och samordnar polisens åtgärder mot illegal invandring.

Dessutom leder styrelsen genom sin säkerhetsavdelning den särskilda polisverksamhet som syftar till att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet. Rikspolisstyrelsen är därtill chefsmyndighet för statens kriminaltekniska laboratorium.

I samband med utvecklingen av rättsväsendets informationssystem (RI) har rikspolisstyrelsen ålagts betydande uppgifter. Det gäller i främsta rummet de i RI-projektet ingående systemen för brottmålsförfarandet i vid mening hos polis, åklagare och de allmänna domstolarna (BROTTSRI).

Rikspolisstyrelsen leds av en särskild styrelse. Den består av rikspolischefen, som är ordförande, överdirektören, som är vice ordförande, samt sex andra, av regeringen utsedda ledamöter. F.n. är dessa riksdagsledamöter från de fyra största politiska partierna. Arbetet inom styrelsen ges på detta sätt en parlamentarisk förankring. Dessutom ingår två personalrepresentanter i styrelsen i enlighet med kungörelsen om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m.

Chef för rikspolisstyrelsen är rikspolischefen. Överdirektören är hans ställföreträdare.

6.2 1981 års principbeslut

Genom riksdagens beslut år 1981 om polisens uppgifter, utbildning och organisation har principerna lagts fast för en ingripande organisationsförändring inom polisväsendet. Att sörja för genomförandet av denna omorganisation är beredningens huvuduppgift. Den huvudsakliga innebörden av 1981 års principbeslut framgår av beredningens direktiv, som är fogade till detta betänkande som bilaga.

Beredningen har ännu inte slutfört sina överväganden i organisationsdelen. Omorganisationen påverkar dock endast i mindre utsträckning innehållet i de bestämmelser om polisväsendet som bör ha valören av lag. Beredningen begränsar sig därför här till att redogöra för några huvudpunkter i principbeslutet av särskilt intresse för utformningen av en ny polislag.

I fråga om den lokala polisorganisationen innebär 1981 års riksdagsbeslut bl.a. att genomgripande förändringar skall göras när det gäller metoderna för resursfördelningen. Det förutsätts att regeringen liksom nu skall bestämma om indelningen i polisdistrikt och om antalet polismanstjänster för vart och ett av distrikten. I övrigt skall emellertid den fördelning av personalen som läggs fast centralt i huvudsak begränsas till att det för varje distrikt fastställs en basorganisation. En väsentlig uppgift för polisberedningen är i enlighet härmed att med de utgångspunkter som anges i propositionen och riksdagens beslut upprätta förslag till organisationsplaner för länen och polisdistrikten. Beredningen har upprättat sådana förslag i särskilda promemorior - en för varje län - som efter remissbehandling nu övervägs av beredningen för slutligt ställningstagande.

Av grundläggande betydelse för den nya organisationen blir den ökade beslutsbehörighet för den lokala polisstyrelsen som riksdagen har beslutat om (prop. 1980/81:13 s. 57-62). Polisstyrelsen i plenum förutsätts kunna besluta i alla viktigare frågor rörande verksamheten i distrikten utom när det gäller ett ärende om polisledning i särskilt fall. Avsikten har varit att skapa ett starkt förtroendemannainflytande i synnerhet när det gäller resursfördelningen mellan olika verksamhetsgrenar samt andra beslut som rör den allmänna utformningen av polisdistriktets policy.

Riksdagen har också på en del andra punkter lagt fast nya principer som får betydelse för författningsregleringen beträffande polisstyrelserna. Det gäller främst en delvis ändrad metod för val av ledamöter (prop. 1980/81:13 s. 65-66) och en utökning av antalet ledamöter (s. 66). Polisstyrelsernas förtroendeledamöter skall i fortsättningen väljas direkt av kommunfullmäktige i de polisdistrikt som omfattar en enda kommun. I flerkommunsdistrikten skall det alltjämt ankomma på landstingskommunerna att utse polisstyrelseledamöter, i de fall landstingsfria kommuner ingår i distriktet tillsammans med resp. kommunfullmäktige. Att landstingskommunerna härvid liksom hittills skall samråda med kommunerna har uttryckligen förutsatts. Landstingen bör eftersträva en sammansättning som i görlig mån tillgodoser skilda önskemål om representativitet, bl.a. att varje kommun som ingår i ett polisdistrikt - om möjligt - får representation i polisstyrelsen. För att underlätta att det sistnämnda önskemålet blir tillgodosett skall enligt riksdagens beslut maximiantalet förtroendevalda ledamöter i en polisstyrelse höjas från åtta till tio.

Som har framgått finns f.n. en polisstyrelse i varje polisdistrikt. Vid remissbehandlingen av betänkandet Polisen väckte polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt (majoriteten) tanken på att för Stockholms del komplettera det medborgarinflytande som utövas av polisstyrelsen med lokala nämnder som skulle kunna samverka med polisledningen i de olika vaktdistrikten. I prop. 1980/81:13 (s. 67) har uttalats att polisberedningen bör överväga om det finns ett behov av ett sådant system inom distriktet samt i så fall pröva de principiella och praktiska aspekterna. Detta uttalande har godtagits av riksdagen. Enligt sina direktiv bör beredningen i denna del samråda med kommunaldemokratiska kommittén.

Av betydelse för författningsregleringen är också att principbeslutet innebär att ett nytt polismyndighetsbegrepp skall införas (prop. 1980/81:13 s. 68). Enligt riksdagsbeslutet skall man som benämning för det lokala polisorganet övergå från "polisstyrelse" till "polismyndighet". Endast ett beslut som meddelats av polisstyrelsen i plenum kommer sålunda att anges såsom fattat av polisstyrelsen.

Även när det gäller den regionala polisverksamheten förutsätts i riksdagsbeslutet att en basorganisation skall fastställas centralt. Beslut angående de närmare riktlinjerna för de regionala enheternas verksamhet och dimensioneringen av enheterna har förutsatts ankomma på länsstyrelsernas styrelse med länspolischefen som ansvarig handläggare. Beredningen har i de förut nämnda länspromemoriorna gjort en genomgång av resurserna för denna verksamhet i samtliga län och redovisat förslag till organisationsplaner även i denna del.

Också i fråga om de i egentlig mening operativa ledningsfunktionerna för den regionala verksamheten medför riksdagsbeslutet betydelsefulla förändringar. Avsikten är att länsstyrelsen liksom nu skall kunna överta ledningen för de regionala enheternas arbete när särskilda förhållanden påkallar det. För det löpande arbetet bör enheterna emellertid enligt riksdagsbeslutet kunna vara organisatoriskt inordnade i de polisdistrikt där de är stationerade och stå under omedelbar ledning av polischefen i distriktet. Länsstyrelsen och länspolischefen utövar då en indirekt ledning (se prop. 1980/81:13 s. 93-95).

I propositionen påpekas att en sådan ordning för ledningen av de regionala enheterna är naturlig i de fall där regional verksamhet utövas av en enda enhet inom ett län. Den bör också utan svårighet kunna genomföras i fråga om sådana enheter som är avsedda för spaning mot och utredning av narkotikabrott och kvalificerad ekonomisk kriminalitet. På trafikområdet, där det f.n. i åtskilliga fall finns flera enheter med regionala uppgifter verksammma inom samma län, krävs emellertid vissa särskilda överväganden. I propositionen har förutsatts att dessa och vissa andra organisatoriska frågor som gäller polisens arbete på trafikområdet skall utredas i ett sammanhang genom polisberedningens försorg.

En utgångspunkt för beredningens arbete är vidare att åtminstone de länstrafikgrupper och lokala trafiksektioner inom ett län som har samma stationering sammanförs och ställs under enhetlig ledning. Det har förutsatts att beredningen därvid i första hand bör pröva en lösning som innebär att den dagliga operativa ledningen ankommer på polischefen i det distrikt där enheten är stationerad eller, i den mån det även i fortsättningen visar sig nödvändigt med flera enheter för ändamålet inom samma län, att ett samordningsansvar för dessa ledningsfunktioner läggs på en av de berörda lokala polischeferna.

Angående de närmare överväganden som beredningen har gjort i de här senast nämnda hänseendena får beredningen hänvisa till promemorian (Ds Ju 1982:4) Beslutsstrukturen inom polisväsendet.

Medborgarinflytandet på regional nivå skall enligt riksdagens beslut ankomma på länsstyrelsens styrelse. En utgångspunkt är därvid att, i likhet med vad som nyss har

angetts i fråga om de lokala polisstyrelserna, frågor som gäller polisledning i det enskilda fallet inte skall kunna hänskjutas till den regionala förtroendemannastyrelsen. Däremot har förutsatts ett starkt medborgarinflytande i frågor om bl.a. resursfördelning, rekrytering, utbildning samt allmän inriktning av verksamhet som berör flera distrikt. Bl.a. är avsikten att länsstyrelsens styrelsen skall bestämma i vilken utsträckning personal skall avdelas för regional verksamhet utöver den basorganisation för ändamålet som har lagts fast centralt.

Enligt riksdagens beslut skall länspolischefen i flertalet län fortfarande vara tjänsteman i länsstyrelsen. För Stockholms och Göteborgs och Bohus län förutsätts dock en särlösning enligt vilken länspolischefen förenar sin befattning med tjänsten som polischef i residensortens polisdistrikt och länet utgör ett enda regionalt verksamhetsområde. Detta ger enligt riksdagsbeslutet gynnsamma förutsättningar för en samordning av vissa gemensamma funktioner. Riksdagsbeslutet bygger på förutsättningen att länspolischefen i dessa län utövar direkt ledning över de enheter som är avdelade för regional verksamhet i den mån de är organisatoriskt inordnade i residensortsdistriktet.

I fråga om övriga län - bortsett från Gotlands och Jämtlands - innebär riksdagsbeslutet som nyss har angetts att länspolischefen fortfarande skall vara tjänsteman i länsstyrelsen. Hans ställning inom länsstyrelseorganisationen förstärks, och det har förutsatts att han i fortsättningen får sin verksamhet i mera utpräglad grad än f.n. inriktad på planering, samordning och tillsyn.

Vad som har sagts nu har inte tillämpning på Gotlands län, som omfattar endast ett polisdistrikt och som saknar länspolischef. I fråga om Gotlands län har några större förändringar inte ansetts vara påkallade. Beträffande Jämtlands län, det enda län som f.n. omfattar enbart två polisdistrikt, skall enligt riksdagens beslut beredningens överväganden rörande den regionala polisverksamheten ske förutsättningslöst. Beredningen har i den promemoria som uppgjorts för Jämtlands län förordat att man även för det länet väljer en ordning som innebär att tjänsterna som länspolischef och som polismästare i residensortsdistriktet förenas till en befattning.

I riksdagens beslut har understrukits rikspolisstyrelsens betydelse för uppbyggnaden av det moderna och effektiva polisväsende som vi har i dag liksom den betydelsefulla roll för landets polisväsende som styrelsen kommer att få även i fortsättningen. I riksdagsbeslutet har emellertid förutsatts att rikspolisstyrelsen blir föremål för en organisatorisk översyn av polisberedningen med sikte på ett minskat personalbehov enligt de riktlinjer som närmare har angetts i polisutredningens betänkande. Översynen har dock förutsatts ske med beaktande av att det även i fortsättningen behövs resurser för att samlat bedöma polisverksamheten och verka för samordning och effektivi-

tet liksom för att möta de särskilda krav som ställs på det centrala förvaltningsorganet exempelvis när det gäller bekämpandet av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. I denna del har beredningen redovisat sina överväganden i en särskild promemoria.

6.3 Beredningen

Som beredningen har anmärkt i avsnitt 2 utgör polisens organisation inte något ämne som enligt gällande principer behöver regleras i lag. Bestämmelser om statliga myndigheters organisation brukar ju meddelas av regeringen och kompletteras av arbetsordning (eller motsvarande) som fastställs av myndigheten själv eller överordnad myndighet. Det är enligt de principer för normgivningen som har lagts fast i regeringsformen endast på en punkt som en lagreglering är nödvändig beträffande polisens organisation, nämligen när det gäller uppgiften för landstings- och primärkommuner att välja ledamöter i polisstyrelserna. Detta innebär på en gång ett åliggande och en befogenhet för kommunerna och föreskrifter härom måste meddelas i lag (8 kap. 5 § RF).

Genom 1981 års principbeslut har emellertid lagts fast att grundläggande regler om polisorganisationen skall tas in i den nya polislagen. Som beredningen förut har konstaterat kan detta anses vara sakligt motiverat med hänsyn till den centrala och för medborgarna betydelsefulla plats som polisverksamheten intar i rättssamhället. Regeringsformens bestämmelser om normgivning erbjuder inte något hinder mot en sådan ordning; i 8 kap. 14 § RF anges uttryckligen att behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i ett visst ämne inte utgör hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.

Beredningen finner det med dessa förutsättningar naturligt att den nya polislagen återspeglar de tre nivåerna inom polisväsendet, dessas organisatoriska förhållande till varandra och de allmänna principerna för deras verksamhet. I de delarna innebär inte 1981 års principbeslut några avgörande förändringar. Beredningen anser sig därför kunna lägga fram ett förslag till hur bestämmelser i polislagen bör vara utformade i aktuellt hänseende fastän den ännu inte har slutfört sina överväganden i de olika organisationsfrågorna. Flertalet av de praktiskt betydelsefulla nyheterna i organisationen kommer att avspegla sig i de regeringsförfattningar som också måste utarbetas. Förslag till sådana författningar avser beredningen att lägga fram i senare sammanhang.

Med de angivna utgångspunkterna anser beredningen att de organisatoriska bestämmelserna i polislagen bör begränsas till att avse följande frågor.

Beträffande den lokala organisationen bör anges att länen är indelade i polisdistrikt, att det i varje polisdistrikt finns en polismyndighet och att denna har distriktet som sitt verksamhetsområde. Att det i enlighet med vad som förutsätts i principbeslutet i ett polisdistrikt kan finnas enheter med regional behörighet är ett förhållande av sådan principiell betydelse att det också bör anges särskilt. I lagen bör vidare slås fast att det för ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse, hur denna är sammansatt och hur ledamöterna väljs.

Beredningen har ålagts att samråda med kommunaldemokratiska kommittén i frågan om det i Stockholms polisdistrikt finns behov av att komplettera polisstyrelsen med lokala nämnder, som skulle kunna samverka med polisledningen i de olika vaktdistriken, samt att i så fall pröva de principiella och praktiska aspekterna av en sådan ordning. Klart är att ett system med lokala nämnder på polisväsendets område knappast är tänkbart innan ställning har tagits till om kommunallagen (1977:179) bör medge att det på det kommunala området skall kunna finnas lokala nämnder med förvaltande eller verkställande uppgifter. Enligt vad beredningen har inhämtat från kommunaldemokratiska kommittén skall kommittén, innan ställning tas i den aktuella frågan, utvärdera den försöksverksamhet som numera bedrivs med stöd av den provisoriska lagen (1979:408, omtryckt 1979:1167) om vissa lokala organ i kommunerna. Enligt beredningens mening bör därför även frågan om lokala nämnder på polisväsendets område ställas på framtiden.

Ytterligare ett förhållande av grundläggande betydelse för polisorganisationen synes böra komma till uttryck i polislagen, nämligen att polispersonalen i princip är tjänstemän i den lokala organisationen. Detta gäller även om de står till annat polisorgans förfogande, såsom fallet är exempelvis beträffande rikskriminalen. Vissa undantag finns dock från denna princip: flertalet länspolischefer avses även i fortsättningen vara tjänstemän vid länsstyrelserna och viss polispersonal är anställd hos rikspolisstyrelsen, bl.a inom dess säkerhetsavdelning. I lagen bör lämpligen anges att polismännen är tjänstemän hos polismyndigheterna i den mån annat inte föreskrivs av regeringen.

I fråga om den regionala polisorganisationen bör i lagen anges att länsstyrelsen är länets högsta polisorgan och att den i denna egenskap ansvarar för polisverksamheten i länet. Denna allmänna beskrivning av länsstyrelsens roll i den nya organisationen bör givetvis preciseras, varvid en naturlig utgångspunkt blir att de uttryck för länsstyrelsens ställning inom polisväsendet som kan sägas innebära en begränsning i de lokala myndigheternas självständighet anges särskilt.

Med denna utgångspunkt anser beredningen att följande ledningsfunktioner för länsstyrelsen bör anges i lagen:

- tillsynsfunktionen,
- befogenheten att avdela personal för regional polisverksamhet,
- befogenheten att meddela direktiv för den regionala polisverksamheten och, vid behov, för annan polisverksamhet inom länet,
- befogenheten att besluta om polisförstärkning inom länet samt att begära sådan förstärkning från annat län,
- befogenheten att ta över ledningen av polispersonalen i länet när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning annars är särskilt framträdande.

Enligt riksdagens principbeslut skall befattningen som länspolischef i Stockholms och Göteborgs och Bohus län förenas med chefskapet för polisdistriktet i residensorten, och beredningen har som nyss redovisats förutsatt en motsvarande ordning för Jämtlands län. Detta blir visserligen en nyhet i organisationen av principiell betydelse, men beredningen anser att den reglering som här blir erforderlig inte lämpligen bör tas in i polislagen utan i länsstyrelseinstruktionen. Beredningen vill understryka att, även om det alltså enligt vanliga principer formellt bör falla på regeringen att författningsmässigt peka ut de län där den nya regionala organisationen skall gälla, det självfallet inte är möjligt för regeringen att utan principbeslut från riksdagens sida frångå denna i de län där den införts eller utvidga den till att avse andra län.

I polislagen bör beträffande rikspolisstyrelsen föreskrivas att styrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Att rikspolisstyrelsens uppgifter är av inspekterande, rådgivande och samordnande karaktär och att styrelsen alltså i princip inte har operativa befogenheter är av så grundläggande betydelse att det bör komma till uttryck i lagen. Lämpligen bör där anges att styrelsen får leda polisverksamhet och meddela föreskrifter om sådan verksamhet endast i de särskilda hänseenden som regeringen bestämmer, såsom exempelvis beträffande den särskilda polisverksamhet som syftar till att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet.

Till vissa särskilda frågor återkommer beredningen i specialmotiveringen.

7 POLISENS BEFOGENHETER

7.1 Kort översikt av gällande rätt

Bestämmelser som närmare reglerar de tvångsmedel som står polisen till buds för den primära uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet finns i olika lagar och författningar. Vidare anses vissa allmänna principer gälla i fråga om all utövning av polisiär tvångsmakt. Dessa principer återspeglas också delvis i de bestämmelser som finns på området. Man brukar tala om de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får ske bara när det är nödvändigt för att avvärja den fara eller störning som föreligger i det aktuella fallet. Enligt proportionalitetsprincipen skall arten och varaktigheten av ingripandet stå i rimlig proportion till det mål som man avser att uppnå. Principerna har kommit till uttryck bl.a. i 16 § polisinstruktionen. Det föreskrivs där att en polisman inte får använda strängare medel än förhållandena kräver för att verkställa en tjänsteåtgärd utan i första hand bör söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar. För en närmare redovisning av vad behovs- och proportionalitetsprinciperna anses innebära hänvisas till SOU 1979:6 s. 294-295.

Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten är som förut har nämnts reglerade i 23-28 kap. RB. Kapitlen innehåller regler om s.k. personella och reella tvångsmedel. De personella tvångsmedel som kommer i fråga för polisens del är gripande, medtagande resp. hämtning till förhör samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Förutsättningarna för dessa tvångsmedel är noggrant preciserade i rättegångsbalken. Detsamma gäller de reella tvångsmedlen, som kan bestå bl.a. i beslag, husrannsakan och avspärrning av brottsplats.

När det gäller befogenheterna inom den brottsförebyggande verksamheten samt övervaknings- och serviceverksamheten är polisen som förut har angetts hänvisad till stöd i en rad olika författningar eller i vissa fall till sedvanerättsliga principer som har ett mera indirekt författningsstöd.

Av grundläggande betydelse för polisens ingreppsrätt är dessutom de allmänna bestämmelserna i 2 § polisinstruktionen. Där anges att polisen skall hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt samt vidta de åtgärder som behövs när den allmänna ordningen och säkerheten har kränkts på annat sätt än genom brott.

Dessa bestämmelser innefattar inte bara en beskrivning av polisens uppgifter utan innebär också att polisen är skyldig att se till att allmän ordning och säkerhet upp-

rätthålls. Bestämmelserna får därmed även anses inrymma ett bemyndigande för polisen att vidta vissa sådana åtgärder som behövs för att tillgodose det intresse som har nämnts nyss. Som beredningen förut har framhållit (avsnitt 4) torde de aktuella bestämmelserna i viss utsträckning övergångsvis kunna åberopas till stöd för ingripanden som annars skulle kräva lagstöd enligt regeringsformen. I 2 § polisinstruktionen anges emellertid inte närmare vilka åtgärder som polisen får vidta. I den nuvarande polisutbildningen understryks också att bestämmelsen måste tolkas med försiktighet och endast undantagsvis får tas till intäkt för mera konkreta ingreppsbefogenheter, eftersom dessa bör framgå av uttryckliga författningsbestämmelser.

Rättsligt sett har en begränsning av den ingreppsrätt som kan grundas på 2 § polisinstruktionen ansetts följa redan av den konstitutionella karaktären hos bestämmelsen. Den har beslutats av Kungl. Maj:t ensam med stöd av den normgivningsbefogenhet som enligt 1809 års regeringsform var förknippad med Konungens styrande makt. Enligt konstitutionell praxis ansågs Kungl. Maj:t inte äga föreskriva mera djupgående ingrepp i medborgarnas frihet. Sådana ingrepp krävde samfälld lagstiftning (jfr Sjöholm, a. a. s. 88).

En annan utgångspunkt vid tolkningen har ansetts vara att polisens på 2 § polisinstruktionen grundade ingreppsrätt upphör att gälla eller inskränks när en särskild bestämmelse berör ett skyddsintresse som formellt omfattas av 2 § polisinstruktionen. Detta har ansetts följa av allmänna principer för lagtolkning (jfr JO 1975/76 s. 81 och JuU 1975/76:37 s. 37-38).

Till de författningar som direkt reglerar polisens befogenheter med sikte på övervakningsverksamheten hör lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO). Till LTO, som tillkom på förslag av 1973 års brottskommission, har överförts de bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden som tidigare fanns i polisinstruktionen. De uppgifter som har lagts på polisen enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) kan sägas innebära både övervakande och hjälpande polisverksamhet. Beredningen återkommer till dessa författningar.

Som exempel på andra befogenheter som närmast är att hänföra till polisens övervakande verksamhet kan nämnas reglerna i 19 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) och 10 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Dessa bestämmelser ger polismyndighet befogenhet att i vissa särskilda fall upplösa en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst. Denna befogenhet kan överlåtas på polisbefäl eller i undantagsfall annan polisman som har beordrats att närvara vid tillställningen eller sammankomsten. Ett exempel från ett mera speciellt område erbjuder lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats. Stöd finns där för vissa kontroll- och

visitationsåtgärder i syfte att förekomma brott som utgör allvarlig fara för flygsäkerheten.

Vad angår trafikövervakningen finns i fordonskungörelsen (1972:595) särskilda bestämmelser om befogenhet för polisman att utföra flygande inspektion och meddela körförbud samt att vidta vissa andra åtgärder. Lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov ger möjlighet att företa sådana prov i vissa situationer, bl.a. vid trafikkontroll som har beordrats i förväg. Enligt körkortslagen (1977:477) kan polismyndighet vid svårare trafikbrott besluta att ta hand om körkort.

När det gäller polisens serviceverksamhet bör nämnas reglerna i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall och utlänningslagen (1980:376), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall. Dessa lagar ger polisstyrelse befogenhet bl.a. att besluta om omhändertagande i vissa särskilt angivna situationer. Omhändertagandet sker därvid inte på grund av brott utan som en förberedelse för ett utomstraffrättsligt ingripande från samhällets sida. I de fall då polisstyrelsen sålunda enligt särskild föreskrift har befogenhet att besluta att ta hand om någon, får enligt 1 § LTO den enskilde polismannen verkställa omhändertagandet i avvaktan på beslut av polisstyrelsen. Som villkor för sådan åtgärd gäller att dels förutsättningar bedöms föreligga för omhändertagande, dels dröjsmål med åtgärden skulle innebära fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende.

Såväl de lagar som har nämnts nu som många andra författningar, t.ex. brottsbalken, rättegångsbalken, civilförsvarslagen (1960:74) och smittskyddslagen (1968:231), innehåller också bestämmelser om att polisen skall lämna handräckning åt myndigheter bl.a. med att hämta personer för olika ändamål. Ofta torde det härvid vara underförstått att polisen får bereda sig tillträde till lokal där den sökte uppehåller sig. Flera förvaltningsrättsliga bestämmelser innehåller föreskrifter om att polisen har rätt till tillträde till olika lokaler för kontroll. Exempel på andra former av handräckning utgör polisens skyldighet att biträda vid exekutiv åtgärd enligt utsökningsförordningen (1981:981), att omhänderta djur enligt lagen (1944:219) om djurskydd och att i vissa fall biträda med åtgärder enligt lagen (1965:719) om säkerhet på fartyg för att hindra att fartyg avgår.

Det allmänna lagstödet för polisens befogenhet att i vissa fall använda våld finns i 24 kap. 2 § BrB.

I samband med att beredningen i det följande går igenom de olika frågor som enligt beredningens mening bör regleras i en polislag kommer en närmare redogörelse för gällande rätt att lämnas.

7.2 Nordisk rätt

Av de nordiska länderna är det f.n. bara ett, nämligen Finland, som har en mera systematisk reglering av polisens befogenheter. Regleringen återfinns i den finska polislagen från år 1966. I den finns ett kapitel (2 kap.), som behandlar polisens befogenheter. Lagen är tillämplig både på polisens handlande inom det straffprocessuella fältet och beträffande övrig polisverksamhet.

Som en allmän princip slås först fast att polisen inte får ingripa i medborgarnas rättigheter i större utsträckning än som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att fullgöra tjänsteuppdrag. I första hand skall polisen därvid använda råd, uppmaningar och befallningar (12 §).

I de följande paragraferna ges sedan närmare regler för olika situationer, varav här skall nämnas några av de viktigaste. Envar är t.ex. skyldig att tala om för polisen vem han är. Den som vägrar detta eller som lämnar sådan uppgift om sin identitet som kan antas vara falsk får gripas för förhör (13 §). Av 15 § framgår att, om förhör av någon är nödvändigt för att en uppgift som hör till polisens verksamhetsområde skall kunna fullgöras, den som skall höras är skyldig att inställa sig på kallelse. Hörsammar han inte kallelsen utan att uppge godtagbart skäl, kan han hämtas.

En särskild paragraf, 16 §, reglerar polisens befogenhet att stanna motorfordon och andra trafikmedel. När det krävs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förhållandena annars påkallar det, har polisen vidare rätt att spärra av visst område och lämna endast vissa personer och fordon tillträde (17 §).

Bestämmelserna i 18-20 §§ ger polisen rätt att ingripa mot personer som stör den allmänna ordningen på olika sätt. I 18 § regleras polisens befogenhet att skingra en folksamling, som orsakar oordning eller hinder i trafiken, och att för förhör gripa den som inte åtlyder polisens uppmaning att avlägsna sig från platsen. Enligt 19 § äger en polisman rätt att från platsen avlägsna eller gripa och tillfälligt hålla i förvar den som äventyrar allmän ordning eller säkerhet genom att föra oljud eller på annat sätt. Polisen har också rätt att gripa och tillfälligt hålla i förvar den, "av vars hotelser eller övriga uppträdande den slutsatsen kan dragas, att denne sannolikt kommer att göra sig skyldig till brott". Vidare har en polisman befogenhet att, vid behov med maktmedel, avlägsna den som uppträder berusad på allmän plats, vid allmän sammankomst eller annan offentlig tillställning. Om det behövs, får den berusade gripas och tas i förvar för tillnyktring. Mot den som är berusad t.ex. i en privatbostad kan polisen också ingripa

i vissa situationer (20 §). Även i andra fall har polisen befogenhet att under vissa förutsättningar avlägsna enskilda från bostäder och andra privata områden (21 §).

Av 19 § framgår slutligen också att polisen får ta omhand en person även för att skydda denne för en omedelbar fara för hans eget liv eller hälsa.

I Norge finns bestämmelser om polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten i straffeprosessloven. Sålunda finns t.ex. regler om husrannsakan m.m. i lagens 18 kapitel och om frihetsberövande av misstänkta personer (Paagripelse og Faengsling) i 19 kap.

Norge har också en polislag, politiloven från år 1936. Den behandlar i huvudsak endast organisationsfrågor. Undantaget utgörs av lagens inledande paragraf, som lyder:

> Staten sorger for det politi som trenges for å opprettholde den offentlige orden, forfolge lovbrudd og utfore de andre oppgaver, som etter lov eller sedvane påhviler politiet.

Paragrafen, som alltså primärt reglerar polisens uppgifter, anses också kunna utgöra rättsligt stöd för vissa ingrepp gentemot medborgarna som har stöd i vedertagen sedvana. Man talar om att polisen i paragrafen har givits en "generalfullmakt". Hur polisen skall handla inom ramen för denna generalfullmakt bestäms dock i betydande utsträckning av regler i olika specialförfattningar och i polisinstruktionen samt av etiska regler om "god politiskikk".

Här kan särskilt nämnas att det i straffeprosessloven genom en ändring år 1971 har införts en ny paragraf, § 250 a, som reglerar olika fall då en polisman är befogad att föra med sig en person till polisstationen. Detta gäller

- den som på allmän plats stör allmän ordning eller trafiken,
- den som inte lyder en uppmaning från polisen att avlägsna sig från offentlig plats, när omständigheterna ger skälig grund befara att den allmänna ordningen eller trafiken skall störas,
- den som vägrar att uppge namn, ålder och adress när polisen begär uppgift om det eller som ger upplysningar härom, vars riktighet skäligen kan betvivlas,
- den som anträffas på eller vid en plats där ett brott antas ha begåtts omedelbart före.

Ingen får enligt dessa bestämmelser berövas friheten längre än nödvändigt, och frihetsberövandet får aldrig vara längre än fyra timmar.

Befogenhet för polisen att ta hand om akut berusade personer följer av losgjengerloven (20 §).

Nyligen har en utredning, politirolleutvalget, rekommenderat att frågan om att införa en "materiell" polislag, dvs. en lag som reglerar polisens befogenheter och sätter klarare gränser för dess kompetens, närmare övervägs (NOU 1981:35 s. 84).

I Danmark regleras polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten av retsplejeloven. Här finns alltså bestämmelser om frihetsberövanden, husrannsakan, undersökning av person etc.

I retsplejeloven finns också ett kapitel, som allmänt handlar om polisen (11 kap.), främst om dess organisation. Kapitlets inledande paragraf (§ 108) lyder:

> Politiets opgave er at opretholde sikkerhed, fred og orden, at påse overholdelsen af love og vedtaegter samt at foretage det fornodne til forhindring af forbrydelser og til efterforskning og forfolgning af sådanne.
>
> Stk 2. Med justitsministerens samtykke kan der pålaegges politiet andre opgaver.

De befogenheter polisen har utanför straffprocessen, när den fullgör de uppgifter som följer av den citerade paragrafen eller av tradition, vilar i stor utsträckning på sedvanerättslig grund. Det antas allmänt att polisen kan använda omdelbart tvång, när den ingriper mot gärningar eller underlåtelser, som innebär en viss grad av fara för den allmänna ordningen och säkerheten, eller när särskilda skäl annars kräver det i samband med att polisen verkställer olika tjänsteåtgärder. Avgörande för om våld får användas anses - med utgångspunkt i straffelovens bestämmelse om nödvärn (§ 13) - vara om det vid en konkret bedömning av den föreliggande situationen kan anses nödvändigt och att alltså bruk av andra tvångsmedel inte kan antas leda till det önskade resultatet. En annan förutsättning är att det intresse som skall skyddas har en sådan vikt att det över huvud taget framstår som rimligt att använda våld för att skydda det.

Om skyldighet att uppge sitt namn för polisen finns en uttrycklig bestämmelse i retsplejeloven (§ 750).

7.3 Vissa pågående utredningar

Beredningen vill här nämna två utredningar som behandlar ämnesområden av viss betydelse för de frågor som behandlas i det följande.

LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:03) har som uppgift att göra en utvärdering av LTO och LOB. I den mån utvärderingen ger vid handen att det vid den praktiska tillämpningen har uppkommit problem som kan avhjälpas lagstiftningsvägen, bör utredningen enligt sina direktiv också ange de olika möjligheter som finns att ändra den aktuella lagstiftningen i angivet syfte.

Tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06) har som huvuduppgift att göra en översyn av tvångsmedelsregleringen vid förundersökningen i brottmål. Bland de frågor som kommittén särskilt skall uppmärksamma förtjänar här nämnas problem rörande s.k. överskottsinformation, dvs. det spörsmål som uppkommer om den myndighet som genomför ett tvångsmedel kommer i kontakt med uppgifter om att den misstänkte eller annan har gjort sig skyldig till eller planerar brott som inte har något samband med det förhållande som har föranlett ingripandet. En framtida reglering av denna problematik torde få betydelse även i fråga om de tvångsbefogenheter som beredningen behandlar. Kommittén har lagt fram delbetänkandet (Ds Ju 1981:22) Hemlig avlyssning m.m., som dock inte har lett till lagstiftning.

Beredningen gör i det följande inga egna överväganden rörande frågor som behandlas av de båda nämnda utredningarna.

7.4 Allmänna utgångspunkter för en ny reglering

7.4.1 Polisutredningen

Polisutredningen konstaterar att, om man i huvudsak transformerar den nuvarande generalklausulen i 2 § polisinstruktionen till lag, så bortfaller den viktiga inskränkning av dess räckvidd som nu anses följa av att instruktionen inte har lags valör. Det är därför nödvändigt att en annan hållpunkt för tolkningen anvisas.

Det är då enligt utredningen naturligt att utgå från de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer medborgarna enligt 2 kap. RF. Utredningen har den uppfattningen att en efter regeringsformens ikraftträdande tillkommen lagbestämmelse, som för ett allmänt angivet syfte medger en myndighet att vidta "de åtgärder som behövs" e.d., inte kan få uppfattas som ett självständigt stöd för ingrepp i medborgarnas grundlagsskyddade fri- och rättighetssfär. Motsatt ståndpunkt skulle nämligen i realiteten innebära att lagstiftaren överlämnade åt myndigheterna att dra gränsen kring rättighetsskyddet.

Det är också enligt utredningen tydligt att syftet med kravet på lagstöd för intrång i rättigheterna sätter en gräns för vilka rättighetsinskränkande befogenheter som kan få härledas ur ett lagbud. För det första följer av legalitetsprincipen att regler om rättighetsbegränsningar

skall vara så klara och tydliga att rena missbruk motverkas och risken för att praxis kommer på avvägar förebyggs. För det andra bör en föreslagen rättighetsbegränsning ligga i så pass öppen dag, att riksdagsledamöter, massmedia och allmänhet utan alltför stor svårighet kan uppmärksamma den under lagstiftningsproceduren. I annat fall saknas incitament till den diskussion inom och utom riksdagen som i grundlagen har setts som ett huvudmotiv för kravet på folkrepresentationens godkännande av rättighetsinskränkningar och därmed för kravet på just lagform.

Av de skäl som har anförts nu är det en utgångspunkt för utredningen att en ny generalklausul beträffande polisens uppgifter inte bör få åberopas som självständigt stöd för ett ingrepp från polisens sida i de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer medborgarna enligt regeringsformen. Befogenheten att göra ingrepp av sådant slag måste kunna härledas ur en särskild föreskrift. Utredningen har alltså utformat sina principförslag med den utgångspunkten.

En utgångspunkt för utredningen är också - enligt vad den anför i annat sammanhang - att de bestämmelser i rättegångsbalken som ger polisen särskilda befogenheter inte bör flyttas över till en ny polislag. Gripande, medtagande till förhör och liknande tvångsmedel under brottsutredning bör alltså enligt utredningen fortfarande regleras i rättegångsbalken.

7.4.2 Remissyttrandena

Det stora flertalet remissinstanser ansluter sig till utredningsförslaget eller lämnar det utan erinran i vad det innebär att en ny generalklausul beträffande polisens uppgifter inte bör få åberopas som självständigt stöd för begränsningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna.

En del remissinstanser är dock kritiska gentemot utredningens ståndpunkt. Centralorganisationen SACO/SR vitsordar att regleringen av polisens ingreppsrätt till stor del är ofullständig. Många polisiära ingripanden har fått grundas på oskrivna rättskällor, såsom praxis i form av vedertagen sedvana, JO:s uttalanden och främst generalklausulen i 2 § polisinstruktionen. Avsaknaden av reglering av de viktigaste ingreppsbefogenheterna för polisen är enligt organisationen otillfredsställande från allmän rättssäkerhetssynpunkt. Den enskilde medborgaren känner inte till vilka polisiära ingripanden han är skyldig att underkasta sig. Detta kan vara ägnat att motverka ett förtroendefullt förhållande mellan allmänhet och polis. Som utredningen anmärkt råder det också stor osäkerhet hos polisen om hur långt befogenheterna sträcker sig när de enbart grundas på 2 § polisinstruktionen. Sedan den nya regeringsformen trätt i kraft, har det blivit än mer tveksamt huruvida på generalklausulen sedvanerättsligt

grundade ingripanden kan anses vara riktiga.

Organisationen redovisar emellertid viss tveksamhet inför utredningens uppfattning att en generalklausul beträffande polisens uppgifter inte bör få åberopas i polislagen som ett självständigt stöd för ingrepp från polisens sida i de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer medborgarna enligt regeringsformen. Skulle utredningen vinna stöd i denna uppfattning kommer det att bli mycket svårt för lagstiftaren att förutse alla ingreppsbefogenheter som polisen behöver för att genomföra sina mångskiftande och föränderliga uppgifter för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande.

Även polisstyrelsen i Vilhelmina polisdistrikt ställer sig tveksam i detta hänseende. Risk föreligger enligt polisstyrelsen att en ny reglering inte kommer att täcka alla situationer då polismannen för att lösa en tjänsteåtgärd behöver ha rätt att ingripa med tvång. Polisen har vid utövandet av sina befogenheter enligt generalklausulen visat stor återhållsamhet. Någon anledning till antagande att så inte skulle ske fortsättningsvis föreligger inte. Givetvis vore det en fördel även för polisen om rätten till tvångsanvändning i varje situation fanns reglerad i lag. I ett så komplicerat och föränderligt samhälle som det vi lever i synes det dock vara i det närmaste omöjligt att åstadkomma en sådan reglering. Liknande uttalanden görs av bl.a. polisstyrelserna i Arvidsjaurs, Haparandas, Storumans, Tierps, Trollhättans och Umeå polisdistrikt.

Polisutredningens ståndpunkt att de bestämmelser i rättegångsbalken som ger polisen särskilda befogenheter även i fortsättningen bör höra hemma i balken har godtagits av alla remissinstanser som har gått in på frågan. Till dem som särskilt understryker den aktuella synpunktens vikt hör RÅ, överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt samt länsstyrelserna i Skaraborgs, Uppsala och Älvsborgs län.

7.4.3 Beredningen

Beredningen ansluter sig liksom det stora flertalet remissinstanser till polisutredningens ståndpunkt att en generalklausul i en ny polislag inte kan få åberopas som en självständig grund för ingripanden som begränsar medborgarnas fri- och rättigheter enligt regeringsformen. I andra hänseenden bör en allmän bestämmelse om polisens uppgifter även i fortsättningen kunna tjäna som allmän rättsgrund inte bara för polisens skyldigheter utan också för dess befogenheter: det gäller exempelvis polisens rätt att meddela tillsägelser och erinringar eller, som man ibland brukar säga, dess befallningsrätt. Men på det område där medborgarna skyddas av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter skulle det som polisutredningen har konstaterat inte stå i överensstämmelse

med regeringsformen att överlåta åt polisen själv och ytterst den enskilde polismannen att bestämma gränserna för rättighetsskyddet. Det måste vara en uppgift för statsmakterna att fastställa dessa genom lagstiftning.

Det anförda innebär att de inledande paragrafer i den nya polislagen som beredningen i det föregående har förordat inte i sig avses grunda någon befogenhet som innebär att en grundläggande fri- eller rättighet inskränks. Detta bör lämpligen markeras särskilt i den nya lagen (se avsnitt 7.5.4).

En följd av den angivna utgångspunkten blir att stöd i lag måste tillskapas för sådana ingrepp i de medborgerliga rättigheterna som man anser bör utgöra tjänsteplikter för polisen även i fortsättningen men som i dag inte kan grundas på någon annan författningsbestämmelse än 2 § polisinstruktionen med den giltighet som författningsrummet f.n. har enligt övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Att å andra sidan en långt driven detaljreglering på detta område varken är önskvärd eller ens möjlig ligger i sakens natur. För att polisens möjligheter att fullgöra sitt arbete i överenstämmelse med svenska rättstraditioner skall garanteras även i situationer som inte är möjliga att förutse är det ofrånkomligt att bestämmelser i detta ämne till en del måste vara allmänt hållna och i rätt betydande utsträckning lämna utrymme för avvägningar hänförliga till föreliggande situationer. Med denna utgångspunkt synes de farhågor som från några håll har uttalats vid remissbehandlingen i anslutning till polisutredningens allmänna utgångspunkter vara överdrivna.

Beredningen ansluter sig till uppfattningen att de bestämmelser om vissa befogenheter för polisen som f.n. finns i rättegångsbalken inte bör flyttas över till en ny polislag.

I det följande kommer beredningen att närmare gå in på de olika lagstiftningsproblem som gör sig gällande vid utformningen av en ny polislag till den del denna berör polisens befogenheter. Beredningen följer därvid den disposition som har använts i polisutredningens betänkande (avsnitt 7.14) och behandlar sålunda i skilda avsnitt behovs- och proportionalitetsprincipen samt befogenheten att bruka våld, att utföra kroppsvisitation och husrannsakan m.m. och att göra frihetsberövanden liksom vissa tvångsåtgärder med syfte att förebygga allvarlig brottslighet. Avslutningsvis tar beredningen upp vissa frågor rörande polisens spaningsmetoder.

7.5 Behovs- och proportionalitetsprinciperna

7.5.1 Gällande rätt

Som redan nämnts innebär behovsprincipen att polisin-

gripande får ske endast då det är nödvändigt för den föreliggande farans eller störningens avvärjande eller undanröjande. Proportionalitetsprincipen tar sikte på det intrång som ett polisingripande kan medföra på ett motstående intresse och innebär att den skada och de olägenheter i övrigt som följer av ingreppet inte får stå i missförhållande till dess syfte.

För en närmare redogörelse för de båda principernas innebörd hänvisas till framställningen i SOU 1979:6 (s. 294-295), till vilken beredningen ansluter sig1.

Behovsprincipen återspeglas i åtskilliga författningsföreskrifter som berör polisens verksamhet. Som exempel kan nämnas 4 § LTO, 2 § LOB och 1 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. I 16 § första stycket polisinstruktionen har principen generellt slagits fast för polisverksamheten. Där föreskrivs nämligen att en polisman för att verkställa en tjänsteåtgärd inte får använda strängare medel än förhållandena kräver och att han i första hand bör söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.

Denna föreskrift i polisinstruktionen är åtminstone till en del ett uttryck också för proportionalitetsprincipen. Ett ännu klarare uttryck för samma princip finns i 24 kap. 2 § BrB. I första stycket första meningen av denna paragraf föreskrivs att en polisman, som skall verkställa en tjänsteåtgärd och som möts eller angrips av våld får bruka det våld för åtgärdens genomförande som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Andra exempel på författningsföreskrifter som återspeglar proportionalitetsprincipen kan hämtas från de kungörelser som reglerar polisens befogenhet att i tjänsten använda skjutvapen och spikmatta (SFS 1967:419 och 1969:84).

7.5.2 Polisutredningen

Utredningen framhåller inledningsvis att de båda aktuella principerna även i fortsättningen bör vara grundläggande för all polisverksamhet och att de i enlighet härmed bör slås fast i den nya polislagen.

Utredningen erinrar om att 16 § polisinstruktionen, som går tillbaka på äldre förebilder, beskriver principerna negativt: polisen förbjuds att använda strängare medel än förhållandena kräver. Med hänsyn till det ansvar för allmänhetens skydd som har lagts på polisen ter det sig naturligt att i en modern polislag utforma en bestämmelse i ämnet positivt, t.ex. så att polisen, för att verkställa en tjänsteåtgärd, får använda de medel som är försvarliga med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omstän-

---

1 Se även Sjöholm a.a. s. 89-98.

digheter. Från psykologisk synpunkt skulle en sådan utformning enligt utredningen ha sitt värde som ett uttryck för lagstiftarens förtroende för polisen, något som inte är oväsentligt med hänsyn till dagens många gånger svåra arbetssituation för polisen. Samtidigt skulle bestämmelsen markera att allmänheten kan räkna med det stöd från samhällets sida som det innebär att polisen handlar aktivt när det påkallas av omständigheterna. Dessutom skulle proportionalitetsprincipen komma till tydligare uttryck än vad som nu är förhållandet.

7.5.3 Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att behovs- och proportionalitetsprinciperna bör komma till uttryck i den nya lagen.

Även utredningens förslag att principerna i den nya lagen skall uttryckas positivt har lämnats utan erinran av praktiskt taget alla remissinstanser. I tillstyrkande riktning uttalar sig bl.a. länsstyrelsen i Uppsala län, polisstyrelserna i Stockholms, Tierps och Uppsala polisdistrikt samt Svenska polisförbundet. Polisstyrelsen i Borlänge distrikt upplyser att man bland tjänstemännen i distriktet är för en positiv skrivning, medan man bland de förtroendevalda befarar att en ändring från en negativ till en positiv skrivning kan uppfattas på sådant sätt att polisen ges friare händer och att en sådan reaktion kan bli en belastning för polisen.

7.5.4 Beredningen

Beredningen instämmer i uppfattningen att behovs- och proportionalitetsprinciperna bör lagfästas i den nya polislagen. Huruvida principerna beskrivs positivt eller negativt synes sakligt sett inte ha någon avgörande betydelse; beredningen kan emellertid ansluta sig till de skäl som av polisutredningen har åberopats till stöd för ett positivt uttryckssätt och förordar en sådan lösning beträffande en grundläggande bestämmelse i ämnet i den nya lagen.

Polisutredningens förslag går ut på att en bestämmelse av detta slag skall innehålla att polisen för att verkställa en tjänsteåtgärd skall få använda de medel som är försvarliga med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Till förekommande av missförstånd bör enligt beredningens mening en föreskrift av denna innebörd kompletteras på ett sätt som anger det i och för sig självklara förhållandet att polisen vid fullgörandet av sina tjänsteuppgifter måste iaktta vad som föreskrivs i lagar och andra författningar. Vidare ser beredningen det som en fördel om det i den nya bestämmelsen även markeras den betydelse som i enlighet med vad som förut har konstaterats regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter har i sammanhanget.

Med dessa utgångspunkter kan bestämmelsen lämpligen utformas på det sättet att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall, med iakttagande av de grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras medborgarna genom regeringsformen samt av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Så avfattad kommer bestämmelsen, i förening med den inledande paragrafen i polislagen, att få innebörden av en allmän fullmakt åt polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att fullgöra sina uppgifter i den mån fråga inte är om någon begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet eller om en åtgärd som är särskilt reglerad i polislagen eller annan lagstiftning.

Formuleras bestämmelsen på det sätt som har förordats nu, innebär detta också att man lagfäster proportionalitetsprincipen. Som förut har anmärkts kommer behovsprincipen f.n. till uttryck genom 16 § polisinstruktionen, där det bl.a. föreskrivs att en polisman inte får använda strängare medel än förhållandena kräver och att våld får tillgripas bara när tjänsteuppgiften inte kan lösas på något annat sätt. Tillgrips våld skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas, och våldet får inte brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt. Beredningen har svårt att se annat än att behovsprincipen, uttryckt på ett sådant sätt, inryms i proportionalitetsprincipen. En åtgärd kan aldrig vara försvarlig, om syftet med den kan nås med lindrigare medel, och inte heller kan användandet av våld vara försvarligt, om det används i större omfattning än som är oundgängligen nödvändigt.

Noga räknat skulle alltså behovsprincipen inte behöva något annat stöd i lag än genom den grundläggande bestämmelse som har föreslagits nyss. Som beredningen ser det kan det emellertid ändå finnas anledning att uttryckligen erinra om de grundsatser som f.n. finns uttryckta i 16 § polisinstruktionen. Dessa gör sig gällande inte bara när fråga är om att använda våld - ett spörsmål som beredningen behandlar särskilt i nästa avsnitt - utan även beträffande andra typer av tvångsåtgärder, exempelvis frihetsberövanden. Beredningen förordar med beaktande härav att den nyss föreslagna bestämmelsen kompletteras av en föreskrift där det uttryckligen sägs att, om tvång måste användas, detta får ske endast i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

7.6 Befogenheten att bruka våld

7.6.1 Gällande rätt

I 2 kap. 5 § RF föreskrivs att varje medborgare är skyddad mot kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påver-

kan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden. Dessa rättigheter är absoluta, dvs. de får inte begränsas. Enligt 6 § första meningen är varje medborgare vidare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall. Skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp får begränsas genom lag under de förutsättningar som i allmänhet gäller för inskränkningar i de grundlagsskyddade rättigheterna.

Med uttrycket "kroppsligt ingrepp" avses enligt förarbetena till den aktuella bestämmelsen främst våld mot människokroppen. Dessutom inbegrips läkarunderökning, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt kroppsbesiktning (prop. 1975/76:209 s. 147). Det har gjorts gällande att begreppet "kroppsligt ingrepp" bör tolkas mera inskränkt än vad förarbetena ger vid handen och från språklig synpunkt inte ger täckning för annat våld mot människokroppen än sådant som har formen av kirurgiska ingripanden och liknande. Beredningen anser sig emellertid ha att utgå från den innebörd som har tillagts begreppet enligt de av riksdagen godtagna förarbetena (jfr SvJT 1981 s. 131 och 462 med hänvisningar).

Med den innebörd av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som alltså enligt beredningens mening är den riktiga står det till en början klart att skyddet omfattar sådana handlingar vilka är straffbara som misshandel enligt brottsbalken, dvs. att tillfoga annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller att försätta honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Förarbetena till regeringsformen ger närmast vid handen att även varje annan våldsanvändning som riktas mot person är ett integritetsintrång enligt regeringsformen. Grundlagberedningen har också uttryckligen framhållit att reglerna om polismans användande av våld måste få form av lag (prop. 1973:90 s. 242).

Som personellt våld kan man beteckna varje omedelbar inverkan på person genom kroppsligt våld eller genom hjälpmedel. Den som rycker i, knuffar eller håller fast någon annan utövar alltså våld. I sammanhanget förtjänar erinras om att grundlagen ger skydd bara mot sådant kroppsligt ingrepp som är påtvunget. Som sådant torde inte kunna anses att t.ex. en polisman lyfter upp och för vård för bort en person som på grund av sjukdom eller påverkan är ur stånd att ta hand om sig själv och som förhåller sig passiv.

Det allmänna lagstödet för polisens befogenhet att använda våld finns i 24 kap. 2 § BrB. Om en polisman som skall verkställa en tjänsteåtgärd möts eller angrips med våld eller hot om våld, får han enligt första stycket för att genomföra åtgärden bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Samma befogenhet tillkommer enligt detta stycke även viss personal tillhörande försvarsmakten, civilförsvaret och tullverkets kustbevakning. Andra stycket behandlar våldsbefogenheten

i samband med laga frihetsberövande, rymning och vissa liknande situationer. Det gäller även för annan personal än polispersonal, t.ex. inom kriminalvården. Enligt det nya tredje stycket, som trädde i kraft den 1 januari 1981 (prop. 1979/80:122, JuU 44, rskr 391), har en polisman uttryckligen tillagts rätt att bruka försvarligt våld även när han möts av motstånd vid genomförandet av vissa andra uppräknade tjänsteåtgärder. Denna rätt tillkommer sålunda en polisman som möts av motstånd när han med laga rätt skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller när han skall verkställa kroppsvisitation, kroppsbesiktning, husrannsakan eller beslag eller annat sådant omhändertagande av egendom. Befogenheten enligt tredje stycket gäller även för vissa andra personalkategorier, t.ex. ordningsvakter. I paragrafens fjärde stycke slutligen föreskrivs att när någon enligt paragrafen har rätt att använda våld, envar som kommer honom till hjälp har samma rätt.

De allmänna bestämmelserna om nödvärn i 24 kap. 1 § BrB och om nöd i 4 § samma kapitel är givetvis tillämpliga också på polismän. I nödvärn handlar t.ex. den som försöker avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom[1]. Rätt att handla i nödvärn finns också i vissa andra situationer, som när det gäller att betvinga en person som hindrar att egendom återtas på bar gärning eller att hindra annan att olovligen tränga in i ett rum eller hus. Den som använder våld i nödvärn går fri från ansvar, om inte handlingen med hänsyn till angreppets beskaffenhet och det angripnas betydelse är uppenbart oförsvarlig. Fri från ansvar skall också den vara som för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd. En förutsättning är vidare att gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig.

De befogenheter att använda våld som anses tillkomma polisen är inte uttömmande reglerade i 24 kap. BrB. Vid brottsbalkens tillkomst hänvisades uttryckligen (prop. 1962:10 del B s. 331) till att stora delar av detta rättsområde liksom tidigare måste regleras på sedvanerättslig väg. Som förut har framhållits godtar emellertid regeringsformen inte - i princip ej ens övergångsvis - sedvana som stöd för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

---

1 I praxis (Svea hovrätts, avd. 12, dom den 8 maj 1980 DB 77) har antagits att en polisman, som förföljer en person som skall omhändertas och därvid blir angripen av denne, har rätt att använda våld i nödvärn oavsett om polismannen skulle ha kunnat undkomma angreppet genom att avbryta förföljandet.

I polisinstruktionen finns som förut har redovisats en bestämmelse om våldsanvändning i 16 § andra stycket. Enligt denna får våld tillgripas endast när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt. Om våld tillgrips, skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får inte brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt.

Den nu återgivna bestämmelsen i polisinstruktionen torde enligt den förhärskande meningen knappast kunna åberopas som direkt rättsgrund för att våld över huvud taget skall få anlitas för att lösa en viss uppgift. Bestämmelsen ger i första hand uttryck för behovsprincipen vid våldsanvändning. Indirekt ger den dock stöd för bruk av våld genom att den uppenbarligen utgår från att polisen i allmänhet är befogad att som sista utväg tillgripa våld för att genomföra sina tjänsteuppgifter.

I nuvarande läge torde emellertid generalklausulen i 2 § polisinstruktionen få anses utgöra själva rättsgrunden för den befogenhet att i sista hand använda våld som otvivelaktigt anses tillkomma polisen vid sidan av vad som följer av reglerna i 24 kap. BrB.

Vad som hittills har sagts har främst gällt våld mot person. Bestämmelserna i 24 kap. BrB tar emellertid sikte även på våld mot egendom, något som inte sällan är ofrånkomligt i polisens arbete. När man skall ta ställning till vad som är tillåtet enligt behovs- och proportionalitetsprinciperna, måste man beakta att våld mot person alltid är allvarligare än våld mot egendom. Det bör också anmärkas att skyddet för våld mot egendom inte har grundlagsfästs på samma sätt som när det gäller våld mot person.

I vissa fall är det ofrånkomligt att polisen använder särskilda hjälpmedel i situationer då personellt våld måste tillgripas som en yttersta utväg. Till de mest ingripande av sådana hjälpmedel hör skjutvapen och tårgas. För att säkerställa att dessa hjälpmedel används med utomordentlig restriktivitet har särskilda föreskrifter meddelats, i fråga om skjutvapen av regeringen i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten och beträffande tårgas i föreskrifter av rikspolisstyrelsen (FAP 104:3). Föreskrifter finns också om andra sådana hjälpmedel, t.ex. om användande av hund i polistjänsten (FAP 214:1). Som exempel på föreskrifter som tar sikte närmast på våld mot egendom kan nämnas kungörelsen (1967:419) med bestämmelser om användning av spikmatta i polistjänsten.

7.6.2 Polisutredningen

Som har framgått tidigare utgår polisutredningen från att polisen efter tillkomsten av en ny polislag inte utan stöd av en särskild föreskrift får begränsa de grundlägg-

ande fri- och rättigheterna. Befogenheten att bruka våld i andra fall än som avses i 24 kap. BrB kan då enligt utredningen inte som f.n. härledas ur en generalklausul.

Utredningen framhåller att det är uppenbart att polisen också i fortsättningen måste ha ett visst utrymme att bruka fysiskt tvång mot person även vid sidan av vad som följer av brottsbalkens regler. En lagreglering i detta hänseende är alltså nödvändig. Denna kan enligt utredningen ske på olika sätt, antingen genom en kompletter-ing av 24 kap. 2 § BrB eller genom att en bestämmelse tas in i den nya polislagen.

Utredningen påpekar att en självklar förutsättning för att våld skall få användas av en polisman måste vara att det ingår som ett nödvändigt led i en tjänsteuppgift som det åligger honom att fullgöra. I annat fall bör givet-vis våld alltid vara otillåtet. Utredningen erinrar om att det av proportionalitetsprincipen följer att tjänste-uppgift av vad slag som helst inte kan få berättiga till våldsanvändning ens i sista hand. Polisen bör t.ex. en-ligt utredningen inte få använda våld för att genomföra en delgivning. I princip måste det vara fråga om en åt-gärd som i och för sig får genomföras tvångsvis.

Utredningen berör också de föreskrifter om särskilda hjälpmedel såsom skjutvapen och tårgas m.m. som finns f.n. Att föreskrifter av detta slag är nödvändiga även i fortsättningen ligger enligt utredningen i öppen dag. När det gäller föreskrifternas form erinrar utredningen om att grundlagberedningen synes ha utgått från att i varje fall föreskrifter om användande av vapen i polistjänsten skulle meddelas genom lag med hänsyn till principen att begränsningar i medborgarnas skydd mot påtvingat kropps-ligt ingrepp förutsätter lagform (se prop. 1973:90 s. 242). Om befogenheten att i vissa fall bruka våld som en sistahandsutväg lagfästs, är enligt polisutredningen en sådan ordning dock inte nödvändig. Föreskrifter av hit-hörande slag bör i så fall kunna meddelas i form av verk-ställighetsföreskrifter. En konsekvens blir då att rege-ringen - eller den myndighet som efter delegation med-delar föreskrifterna - aldrig får tillåta användning av särskilt hjälpmedel i vidare mån än vad som medges i de grundläggande bestämmelserna i lagen. Här liksom i andra sammanhang måste enligt utredningen vidare finnas ett utrymme för att centralt meddela anvisningar till ledning för den enskilde polismannen.

7.6.3 Remissyttrandena

Vid remissbehandlingen har utredningens uttalanden i allt väsentligt lämnats utan erinran. Polisstyrelsen i Bor-länge polisdistrikt har understrukit att man vid reg-leringen av polisens våldsanvändning bör se till att täc-ka de fall då polisen måste ingripa för att med våld hindra att någon utsätter sig för fara eller riskerar sä-

kerheten för sig själv eller annan utan att begå brott. Överklagaren i Stockholm har framhållit att man bör försöka reglera användningen av våld inte endast mot person utan även mot sak. Polisstyrelsen i Falu polisdistrikt kan inte ansluta sig till utredningens ståndpunkt att en delgivning aldrig skulle få genomföras med våld. Polisstyrelsen kan för sin del tänka sig att en tillämpning av behovs- och proportionalitetsprinciperna skulle kunna medge en viss våldsanvändning även i en sådan situation.

När det gäller frågan om var den rättsliga regleringen av polisens våldsanvändning bör placeras - i den särskilda polislagen eller i brottsbalken (24 kap. 2 §) - råder olika uppfattningar bland remissinstanserna. Några, såsom t.ex. länsstyrelsen i Uppsala län, menar att det är lämpligt att låta vad som hittills har reglerats i brottsbalken fortfarande ha sin plats där. Andra instanser, exempelvis polisstyrelsen i Simrishamns polisdistrikt, anser att de svårigheter som i dag råder för såväl den enskilde som offentliga institutioner att få en sammanfattande bild av lagstiftningen inom polisverksamhetens område talar för att samtliga bestämmelser tas upp i en särskild polislag. Länsstyrelsen i Stockholms län är av den uppfattningen att positiva regler för polismännens befogenhet att bruka våld för att genomföra tjänsteåtgärder bör ha sin plats i polislagen medan brottsbalken bör föreskriva ansvarsfrihet för våldsanvändning av aktuellt slag.

7.6.4 Beredningen

I anslutning till regeringsformens och brottsbalkens begreppsbildning har det varit vanligt att tala om en "befogenhet" eller en "rätt" för polisen att använda våld i vissa fall. Från juridisk synpunkt är terminologin korrekt, och beredningen avser inte att avvika från denna. De valda uttryckssätten kan emellertid leda tanken fel. Våldsbefogenheten är ingen förmån - den är ett uttryck för en skyldighet som samhället har ålagt polisen och som den enskilde polismannen, oberoende av egen uppfattning, måste fullgöra lika väl som andra tjänsteplikter i vissa situationer.

Allmän enighet råder om att bestämmelserna i 24 kap. BrB inte uttömmande reglerar de befogenheter att använda våld som anses tillkomma polisen. Någon avsikt att fullständigt reglera denna fråga fanns som förut har angetts inte vid brottsbalkens tillkomst, och inte heller när de kompletteringar som nyligen gjordes i 24 kap. 2 § kom till förelåg en sådan ambition (jfr prop. 1979/80:122 s. 77).

I det rättsläge som råder efter tillkomsten av den nya regeringsformen, vilken underkänner sedvana som rättsgrund för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, torde som polisutredningen har konstaterat generalklausulen om polisens uppgifter i 2 § polisinstruktionen få anses utgöra det rättsliga stödet för den befogenhet att i sista hand använda våld som sålunda an-

ses tillkomma polisen vid sidan av vad som följer av reglerna i 24 kap. BrB och vad som tolkningsvis kan härledas ur andra bestämmelser. Denna befogenhet är givetvis, liksom alla polisens befogenheter att tillgripa tvångsmedel, underkastad begränsningar genom kravet att behovs- och proportionalitetsprinciperna måste iakttas.

Beredningen har tidigare (avsnitt 7.4.3) anslutit sig till polisutredningens uppfattning att en ny generalklausul beträffande polisens uppgifter inte bör få åberopas som självständigt stöd för ingrepp från polisens sida i de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta gäller naturligtvis i särskilt hög grad den betydelsefulla frågan om polisens befogenhet att som sistahandsutväg bruka våld mot person. I den utsträckning som denna befogenhet behövs för att polisen skall kunna fullgöra sina uppgifter bör den därför i sin helhet ges uttryckligt stöd i samband med tillkomsten av en ny polislag. Vad beträffar våld mot egendom är en lagreglering inte lika ofrånkomlig, men från praktisk synpunkt är det uppenbart att en enhetlig reglering har avgörande fördelar. Beredningen förordar en sådan lösning.

När det gäller de allmänna utgångspunkterna för en reglering av polisens våldsbefogenheter kan beredningen ansluta sig till vad polisutredningen har anfört. En grundläggande förutsättning för att våld skall få användas av en polisman måste sålunda som polisutredningen har framhållit vara att det ingår som ett nödvändigt led i en tjänsteuppgift som det åligger honom att fullgöra. Vidare medför behovsprincipen att våld får användas bara när andra medel är otillräckliga och proportionalitetsprincipen att inte vilken tjänsteuppgift som helst kan få motivera våldsanvändning.

Regleringen av polisens befogenhet att använda våld kan tänkas utformad på olika sätt. En möjlighet är att i lag söka ge en fullständig och detaljerad beskrivning av de situationer då våld får användas. Fördelen med ett sådant regelsystem skulle vara att det inte ger utrymme för tvekan om när fysiskt tvång får brukas; våld skulle vara tillåtet i de uppräknade situationerna men inte annars. Ju mer preciserad man försöker göra en sådan reglering, desto större blir å andra sidan risken att den i praktiken visar sig ofullständig och att polisen i vissa oförutsedda situationer kommer att stå utan lagstöd för ingripanden som av allmänheten såväl som av polisen själv uppfattas som oavvisliga tjänsteplikter. Denna risk blir större allt eftersom förändringar sker i det samhälle, i vilket polisen har att utföra sitt arbete. Med en sådan utgångspunkt skulle regleringen också bli komplicerad och sannolikt ställa den enskilde polismannen på fältet inför stora svårigheter när det gäller att överblicka regelsystemet och hålla detta i minnet. Slutligen bör anmärkas att man hur detaljerad regleringen än skulle bli inte kommer ifrån att det i praktiken ändå blir den enskilde polismannens omdöme och erfarenhet som i stor utsträckning blir avgörande.

Befogenheten att använda våld skulle å andra sidan kunna regleras förhållandevis enkelt genom en generell fullmakt åt polisen att som en sistahandsutväg bruka det våld som är försvarligt när en tjänsteuppgift inte kan lösas på annat sätt. Innebörden skulle då vara att våld får brukas endast vid klart behov och att proportionalitet måste råda mellan mål och medel. Med en allmänt hållen regel av detta slag skulle garantier finnas för att polisen inte saknar ingreppsbefogenhet i praktiskt uppkommande situationer. Någon anledning att befara att en sådan regel skulle leda till att våld brukades i onödig eller annars olämplig utsträckning finns enligt beredningens mening knappast. Å andra sidan skulle regeln i så fall inte i sig själv ge mycken ledning, utan den skulle få sitt reella innehåll genom uttalanden i motiv och läroböcker m.m. liksom genom praxis och sedvana. Det kan enligt beredningens mening på goda grunder hävdas att man då inte skulle tillgodose det intresse som ligger till grund för regeringsformens krav på att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna skall ha form av skriven lag.

Beredningen har stannat för en lösning som kan sägas innebära en kompromiss mellan de båda skisserade metoderna. Enligt beredningens mening bör man i lag ge en beskrivning av ett antal vanliga typfall då en befogenhet att använda våld bör tillkomma polisen under förutsättning att andra medel är otillräckliga och att i det enskilda fallet rimliga proportioner föreligger mellan medel och mål. Denna reglering bör sedan kompletteras genom en mera allmänt formulerad bestämmelse varigenom polisen tilläggs en befogenhet att i klara undantagssituationer, som ligger vid sidan av typfallen, tillgripa direkt tvång för att genomdriva en tjänsteuppgift.

Den av beredningen förordade metoden kan ses som ett sätt att bygga vidare på de nuvarande bestämmelserna i 24 kap. 2 § BrB. Det är också tydligt att de befogenheter att bruka våld som f.n. tilläggs polisen genom detta lagrum bör utgöra stommen i en ny reglering av polisens våldsanvändning. Reglerna i första stycket (polismannen möts eller angrips med våld eller hot om våld när en tjänsteåtgärd skall genomföras) och andra stycket (s.k. laga befogenhet) har hävd inom polisverksamheten och är alltjämt av central betydelse.

Behovet av regleringen i paragrafens tredje stycke (polismannen möts av motstånd när han med laga rätt skall avvisa eller avlägsna någon eller verkställa kroppsvisitation, kroppsbesiktning, husrannsakan eller beslag eller annat omhändertagande av egendom) får enligt beredningen anses ha klart dokumenterats i det nyligen behandlade lagstiftningsärende då stycket tillades (se prop. 1979/80:122 s. 74-77, 152-153 och 157 och JuU 1979/80:44 s. 22-24). Beredningen vill särskilt peka på att lagrådet i detta ärende framhöll att rätten att genomföra tjänste-

åtgärder av aktuellt slag torde vara så fullständigt reglerad i lag att man inte behöver tveka att lagstifta om användande av våld vid dessa åtgärder på den grunden att lagstiftningens tillämpningsområde skulle vara oklart. Från justitieutskottets sida redovisades visserligen viss tvekan som hänförde sig till den risk för tolknings- och tillämpningssvårigheter som kunde uppkomma när det fanns flera bestämmelser som delvis reglerade samma ämne; utskottet tänkte därvid uppenbarligen på 2 § polisinstruktionen. Denna anledning till tveksamhet kommer emellertid att falla bort, om - som beredningen har förordat - en generalklausul angående polisens uppgifter inte längre kan åberopas som rättsgrund för ingripanden från polisens sida med fysiskt tvång.

En annan huvudbeståndsdel i regleringen av polisens rätt att använda sig av fysiskt tvång måste uppenbarligen vara att tillförsäkra polisen befogenhet att ingripa mot straffbelagda handlingar, i första hand pågående sådana. Även i situationer av detta slag skall naturligtvis våld brukas endast som en sistahandsutväg. Befogenheten bör emellertid här inte göras beroende av om polismannen möts av våld eller hot om våld. En polisman måste exempelvis ha befogenhet att, om så behövs handgripligen, avstyra ett gatuslagsmål, och detta även om polismannen själv inte möts av våld eller hot därom.

I det hänseende som nu är aktuellt följer vissa befogenheter av nödvärnsbestämmelserna i 24 kap. 1 § BrB. Den bestämmelsen medger som förut nämnts att polismän - liksom andra medborgare - utan risk för straffpåföljd vidtar åtgärder för att avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom, betvinga den som hindrar att egendom återtas på bar gärning samt i vissa fall hindra någon från olaga intrång eller avlägsna den som gjort sig skyldig härtill. En förutsättning är att de åtgärder som vidtas inte är uppenbart oförsvarliga. En fråga som ibland ställs är om nödvärnsbestämmelserna är tillämpliga även när polismannen fullgör ett tjänsteuppdrag och om han sålunda är bevarad vid sin rätt till nödvärn om han t.ex. blir angripen med våld vid förföljande av en person som skall gripas. I rättspraxis har frågan besvarats jakande.

Nödvärnsbestämmelserna bör emellertid av flera skäl kompletteras genom en särskild bestämmelse i polislagen med sikte på intresset av att straffbara handlingar avstyrs. Polisen har en generell skyldighet att söka avvärja brott även i andra fall än sådana som avses med nödvärnsbestämmelserna. Det är dessutom en uppenbar fördel om polisens tjänsteplikter så långt möjligt får stöd i positiva bestämmelser och inte behöver härledas ur straffrihetsreglerna. Beredningen förordar med hänsyn härtill att det i polislagen tas in en bestämmelse som ger polisen befogenhet att, i den mån det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att avvärja en straffbelagd handling. Regeln bör ta sikte inte bara på

påbörjade utan också på omedelbart överhängande brottsliga handlingar. Polisen bör exempelvis kunna hindra en berusad person som står i begrepp att köra bil från att göra sig skyldig till trafiknykterhetsbrott.

Det är emellertid angeläget att framhålla att befogenheten att avvärja brottsliga handlingar med fysiskt tvång när andra medel är otillräckliga inte blir obegränsad genom en sådan regel. Det fysiska tvånget måste som nämnts vara försvarligt med hänsyn till omständigheterna (proportionalitetsprincipen). Främst blir det här fråga om enstaka gärningar som består i positivt handlande, företrädesvis allvarliga brott. Även brott som består i straffbar underlåtelse kan dock någon gång motivera fysiskt tvång. Ett ingalunda opraktiskt exempel erbjuder det fallet att någon obehörigen kvarstannar i "kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe", som det heter i straffbestämmelsen om olaga intrång (4 kap. 6 § andra stycket BrB)[1]. Brottet kan ju då sägas bestå i en underlåtelse att på tillsägelse lämna lokalen, men att polismannen här i sista hand skall kunna ingripa med tvång är uppenbart. Det bör emellertid understrykas att bestämmelsen inte är avsedd att kunna användas som självständig rättsgrund för att med direkt tvång avbryta exempelvis näringsverksamhet som bedrivs utan tillstånd i de fall detta är straffbart och inte heller för att verkställa förvaltningsbeslut med sådant tvång, även om efterlevnaden skulle vara straffsanktionerad. Det bör också anmärkas att bestämmelsen som sådan inte är avsedd att kunna åberopas till stöd för en begränsning av någon annan grundläggande fri- eller rättighet än skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, exempelvis skyddet mot husrannsakan.

Om sålunda ett polisingripande med våld långt ifrån alltid bör vara tillåtet mot straffbelagda handlingar, finns å andra sidan viktiga intressen tillhörande polisens ansvarsområde som inte är skyddade genom kriminalisering men där gällande rätt ändå i viss utsträckning medger att de tillgodoses - som en sistahandsutväg - genom bruk av fysiskt våld från polisens sida. En grupp av sådana fall är nödsituationer. De allmänna reglerna om nöd i 24 kap. 4 § BrB torde f.n. få åberopas som stöd för vissa polisingripanden, t.ex. att hindra någon från att komma till skada vid explosion eller annan katastrof eller betvinga en person som står i begrepp att begå självmord.

Eftersom det här är fråga om tjänsteplikter för polisen, förordar beredningen från de utgångspunkter som förut har angetts att en bestämmelse som sakligt sett väsentligen motsvarar den om nöd får ingå i regleringen av polisens befogenhet att använda våld. Bestämmelsen synes - efter

---

1 Beträffande de speciella överväganden som kan aktualiseras om ingripande skulle påkallas i samband med olovlig arbetskonflikt, se beslut av JK 1981-04-27 (Dnr 1505-80-22 och 2551-80-21).

mönster av 11 § brandlagen (1974:80) - i princip kunna avfattas så att den tar sikte på situationer när fråga är om att avvärja fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön. Såvitt gäller fara för egendom bör lämpligen på samma sätt som i 24 kap. 4 § BrB uttryckligen anges att det skall vara fråga om värdefull sådan. Även skada i miljön synes i detta sammanhang böra kvalificeras: det bör anges att fråga skall vara om en omfattande skada.

Här kan erinras om att en polisstyrelse enligt 25 § brandlagen har befogenhet att vidta de åtgärder som behövs för att genomföra de beslut som den som utövar befälet vid räddningstjänst har fattat vid fara för något av de nämnda intressena. Uppenbart är att fysiskt våld mycket sällan, särskilt vid fara som inte riktar sig mot person, erfordras i situationer av detta slag.

En grupp av fall där en polisman inte sällan måste vara berättigad att använda personellt våld, även om han inte möts eller angrips med våld eller hot om våld, är när han biträder någon annan myndighet vid fullgörande av handräcknings- och verkställighetsuppgifter enligt olika specialförfattningar. När det gäller handräckningsuppgifter som innebär omhändertagande eller annat frihetsberövande, följer detta direkt av 24 kap. 2 § BrB. Men även i vissa andra fall är det uppenbarligen förutsatt att våld som en sistahandsutväg skall få brukas av polisen när den enligt uttrycklig bestämmelse i en specialförfattning biträder en förvaltningsmyndighet med vissa tvångsåtgärder. När det exempelvis i 3 kap. 3 § utsökningsförordningen föreskrivs att kronofogdemyndigheten får begära biträde av en polismyndighet för verkställighet av en exekutiv åtgärd, har det sålunda förutsatts att polisen får bruka fysiskt tvång vid förrättningen i den utsträckning det är medgivet enligt 2 kap. 17 § utsökningsbalken (jfr prop. 1980/81:8 s. 252). Även i andra fall kan en befogenhet att använda fysiskt tvång härledas ur den bestämmelse som ålägger polisen att lämna biträde åt en annan myndighet. Så är uppenbarligen förhållandet när fråga är om att verkställa avspärrning eller liknande eller att bereda företrädare för en annan myndighet tillträde till byggnader, områden eller utrymmen av olika slag, jfr exempelvis 72 § väglagen (1971:948) och 26 § livsmedelslagen (1971:511).

I den nya polislagen bör tas in en uttrycklig bestämmelse med sikte på handräckningsåtgärder av detta slag. Bestämmelsen bör givetvis ta sikte även på de situationer då en författning har ålagt polisen att själv - och alltså inte som biträde åt annan myndighet - bereda sig tillträde till byggnad, område eller utrymme, t.ex. i kontrollsyfte. Som exempel kan nämnas polismyndighetens tillsyn enligt 4 § lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor och förordningarna (1981:402 och 403) i samma ämne. En bestämmelse av aktuellt slag bör ges den avfattningen att en polisman - i den mån det med hänsyn till

omständigheterna är försvarligt - får bruka våld, när han med stöd av lag eller annan författning har att bereda sig tillträde till, avspärra eller tillstänga byggnad, område eller utrymme, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller liknande åtgärd eller biträda vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom. I överensstämmelse med vad som anges i 2 kap. 17 § tredje stycket andra meningen utsökningsbalken bör uttryckligen anges att våld mot person i de fall som avses nu får brukas bara om polismannen möter motstånd.

De bestämmelser som har förordats nu täcker enligt beredningens uppfattning det stora flertalet praktiska fall då rätt och skyldighet bör föreligga för en polisman att bruka våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Det bör än en gång understrykas att reglerna måste läsas med behovs- och proportionalitetsprinciperna i minnet. Bestämmelserna bör avfattas så att detta uttryckligen markeras.

Som redan har förutskickats anser beredningen emellertid att en reglering av de förhållandevis väl avgränsade typfall som har redovisats nu bör kompletteras genom en mera allmänt hållen bestämmelse med sikte på undantagssituationer. Vad som här åsyftas är fall som inte har nämnts i det föregående men där en befogenhet att använda våld får anses följa av 2 § polisinstruktionen med den giltighet som författningsrummet har enligt regeringsformens övergångsbestämmelser. Det kan i detta sammanhang vara fråga om vitt skilda situationer. En grupp fall avser intresset att upprätthålla fungerande kommunikationer, dvs. trygga framkomligheten på vägar, i hamnar eller på flygplatser eller andra liknande platser. I en annan typ av fall gäller det skyddet av människors personliga säkerhet, t.ex. vid ett statsbesök eller en allmän sammankomst.

Även om det i de allra flesta fall är möjligt att härleda erforderliga befogenheter ur de nyss förordade reglerna liksom ur de regler som beredningen i övrigt föreslår, skulle det knappast vara tillrådligt att avstå från att härutöver ge polisen en befogenhet att i uppenbara fall använda fysiskt tvång för att upprätthålla allmän ordning eller allmän säkerhet när andra åtgärder inte är tillräckliga. Lagstiftaren kan inte förutse alla situationer och polismännen måste ofta fatta sina beslut omedelbart och utan tillgång till lagen eller dess förarbeten. Att en sådan bestämmelse med nödvändighet måste bli rätt allmänt hållen synes inte innebära någon avgörande olägenhet, om den avfattas så att det klart framgår att den bara får utnyttjas i rena undantagsfall. Beredningen förordar med hänvisning härtill en särskild bestämmelse om att, vid sidan av de uppräknade typfallen, ett försvarligt mått av våld får brukas om det är fråga om en åtgärd som är nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

När det gäller den lagtekniska placeringen av de nya bestämmelserna står två möjligheter öppna: antingen kan 24 kap. 2 § BrB kompletteras eller också kan reglerna tas in i polislagen. I denna del anser beredningen - i likhet med bl.a. straffrättskommittén (SOU 1953:14 s. 403) - att reglerna om polisens våldsanvändningsrätt systematiskt sett närmast får anses höra till förvaltningsrätten och inte till bestämmelserna om straffrätt. Härtill kommer att den nya polislagen skulle te sig ofullständig, om den inte inbegrep de grundläggande reglerna om polisens rätt att bruka våld. Beredningen har därför stannat för att föreslå att de nu diskuterade reglerna i huvudsak placeras i polislagen. Till denna bör då också föras de bestämmelser i 24 kap. 2 § BrB som tar direkt sikte på polismän eller personal med vissa polisiära befogenheter, t.ex. ordningsvakter (första och tredje styckena samt andra stycket andra meningen). Däremot tar reglerna om laga befogenhet för fall då någon som är berövad friheten söker rymma, göra motvärn m.m. (andra stycket första meningen) sikte även på annan personal än som har angetts nu, såsom exempelvis kriminalvårdstjänstemän samt personal vid sjukhus för sluten psykiatrisk vård och vissa hem som avses i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. I denna del bör regleringen lämpligen stå kvar i brottsbalken, fastän den givetvis är tillämplig även på polismän.

I enlighet med det sagda förordar beredningen att i polislagen förs in en bestämmelse om att en polisman, när andra medel är otillräckliga får i den mån det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i följande sex grupper av fall:

1. polismannen möts eller angrips med våld eller hot om våld,

2. någon som skall häktas, anhållas eller annars berövas friheten söker undkomma eller polismannen eljest möts av motstånd när han med laga rätt skall verkställa ett frihetsberövande,

3. fråga är om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

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

5. polismannen har att med stöd av lag eller annan författning annars bereda sig tillträde till, avspärra eller tillstänga byggnad, område eller utrymme, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller liknande åtgärd

eller biträda vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom,

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

De nuvarande bestämmelserna i 24 kap. 2 § andra stycket första och tredje meningarna BrB föreslås stå kvar i paragrafen och där bilda ett nytt första stycke. I samma lagrum bör, i likhet med vad som nu anges i dess fjärde stycke, föreskrivas att var och en som hjälper den, som har rätt att bruka våld, också har samma rätt.

Beredningen vill i detta avsnitt slutligen ansluta sig till polisutredningens uttalanden om de föreskrifter om särskilda hjälpmedel såsom skjutvapen och tårgas m.m. som finns f.n. Det är också enligt beredningens mening uppenbart att föreskrifter av detta slag behövs även i fortsättningen. Dessa föreskrifter bör, när befogenheten att i vissa fall bruka våld lagfästs, kunna meddelas i form av verkställighetsföreskrifter. En följd härav blir som polisutredningen påpekar att regeringen - eller den myndighet som efter delegation meddelar föreskrifterna - aldrig får tillåta användning av ett särskilt hjälpmedel i vidare mån än vad som medges i de grundläggande bestämmelserna i lag. Att det vid sidan av verkställighetsföreskrifterna även kan behövas centralt meddelade allmänna råd till ledning för den enskilde polismannen står klart.

Det bör i detta sammanhang ytterligare erinras att reglerna i nuvarande 24 kap. 2 § andra stycket endast i extrema fall har ansetts kunna ge stöd för tvångsmedicinering och liknande åtgärder, något som naturligtvis i så fall förutsätter medverkan av medicinalpersonal (se prop. 1980/81:1 s. 28-30). Beredningen ansluter sig till denna uppfattning och vill understryka att det här rör sig om arbetsmetoder som från både etisk och praktisk synpukt är utomordentligt vanskliga. I den mån de över huvud taget skall förekomma i polisverksamheten, måste detta förutsätta att exceptionella förhållanden föreligger. Att meddela särskilda författningsföreskrifter i ämnet skulle enligt beredningens mening vara mindre välbetänkt.

7.7 Kroppsvisitation

7.7.1 Gällande rätt

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp samt mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Skyddet kan begränsas genom lag (2 kap. 12 §).

Beträffande kroppsvisitation vid utredning av brott finns

regler i 28 kap. RB. I detta sammanhang finns inte anledning att gå in på den regleringen.

Vad angår sådan visitation som behövs från ordnings- och säkerhetssynpunkt när någon har berövats friheten av polisen (s.k. skyddsvisitation) finns bestämmelser i lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen). Enligt 2 § häkteslagen skall häktad, om det inte är uppenbart obehövligt, senast vid ankomsten till förvaringslokalen visiteras för eftersökande av föremål som han inte får inneha. Denna bestämmelse gäller - liksom häkteslagen i övrigt - inte bara häktade och anhållna. Den avser i princip alla fall då någon tas in i häkte eller tas i förvar i polisarrest (18 §).

Med stöd av häkteslagens bestämmelser visiteras den som har omhändertagits av polisen och som skall förvaras i polisarrest, t.ex. enligt LOB. För att ordningen och säkerheten på förvaringsplatsen skall säkerställas och för att den omhändertagne inte skall skada sig själv eller annan måste i allmänhet slips, livrem, hängslen, tändstickor, cigarretter och liknande föremål tas ifrån honom. Den omhändertagne får emellertid inte underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som påkallas av ändamålet med frihetsberövandet samt ordning och säkerhet.

Häkteslagens bestämmelse föreskriver som nämnts att visitationen skall utföras "senast" vid ankomsten till förvaringslokalen. I de fall då någon har omhändertagits av polisen äger fullständig skyddsvisitation i regel rum omedelbart sedan den omhändertagne har förts in på polisstationen. Redan i samband med själva omhändertagandet utför emellertid polismannen rutinmässigt en förberedande visitation av säkerhetsskäl. En sådan visitation - s.k. provisorisk skyddsvisitation - syftar till att undersöka om den omhändertagne bär på sig skjutvapen, verktyg eller annat föremål med vilket han kan skada sig själv, polismannen eller annan. Visitationen sker genom att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor eller kläder. Även i andra fall, exempelvis vid transporter av häktade, kan sådana visitationer behöva göras, jfr 2 § tredje stycket häkteslagen.

Inte minst från personalskyddssynpunkt är det emellertid ofta nödvändigt för polisen att i anslutning till ett frihetsberövande kunna företa provisorisk skyddsvisitation även när den som omhändertas inte skall föras till arrest eller häkte. Häkteslagens bestämmelser är då inte tillämpliga. Det gäller här bl.a. personer som det enligt olika specialförfattningar åligger polisen att hämta eller återhämta. Befogenheten att skyddsvisitera i sådana fall har ansetts följa av rätten att göra det frihetsberövande som verkställighets- eller handräckningsåtgärden innebär, i förening med det allmänna bemyndigande som innefattas i generalklausulen i 2 § polisinstruktionen.

Det har vidare ansetts följa av 2 § polisinstruktionen att en polisman kan företa provisorisk visitation för att fastställa en omhändertagens identitet, t.ex. genom att granska en legitimationshandling som han bär på sig. Även en sådan visitation är inte sällan nödvändig när t.ex. en psykiskt sjuk skall omhändertas för att föras till sjukhus. Ett annat exempel erbjuder det fallet att den som omhändertagits enligt LOB skall föras till sjukhus för vård eller till sin bostad. Polismannen är nämligen i detta fall skyldig att avge rapport till sin förman bl.a. för att underrättelse om omhändertagandet skall kunna sändas till körkortsmyndigheten.

7.7.2 Polisutredningen

Polisutredningen erinrar om att dess förslag att en generalklausul i en ny polislag inte skall kunna åberopas som stöd för ett ingrepp som begränsar grundläggande fri- och rättigheter enligt RF förutsätter att befogenheten till provisorisk visitation i nu angivna fall lagfästs. En bestämmelse i ämnet synes enligt utredningen i nära anslutning till 2 § häkteslagen kunna få det innehållet att en polisman, som med laga rätt griper eller annars omhändertar någon, i anslutning till frihetsberövandet får utföra sådan ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl för eftersökande av vapen eller annat farligt föremål eller som behövs för att den omhändertagnes identitet skall kunna fastställas.

Förslaget har i sak lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Svenska polisförbundet har framhållit att det från personalskyddssynpunkt är av största betydelse att provisorisk skyddsvisitation får företas även i fall när en omhändertagen person inte skall föras till arrest eller häkte, t.ex. vid omhändertagande av en psykiskt sjuk person som skall återföras till ett sjukhus. Enligt förbundet bör bestämmelserna i 2 § häkteslagen få ett sådant innehåll att polismännen även vid dessa tillfällen får befogenhet att utföra en ytlig kroppsvisitation av säkerhetsskäl eller för att fastställa den omhändertagnes identitet.

7.7.3 Beredningen

Beredningen ansluter sig liksom remissinstanserna till polisutredningens ståndpunkt. Att det behövs en bestämmelse som ger uttryckligt stöd för en polismans befogenhet att företa provisorisk skyddsvisitation i samtliga fall då någon med stöd av lag har berövats friheten av polisen synes fullt klart. Beredningen anser vidare att samma skäl, främst hänsynen till arbetarskyddssynpunkter, talar för att en sådan befogenhet bör gälla även för fall då polisingripandet begränsas till att avlägsna någon från en viss plats, även om naturligtvis skyddsvisitation långt ifrån alltid behöver göras i dessa situationer.

Beredningen vill också erinra om att de polisiära befogenheterna att omhänderta eller avlägsna någon ibland utövas också av andra personalkategorier, t.ex. ordningsvakter. Beredningen anser att även dessa grupper bör ha möjlighet att vid behov företa en provisorisk skyddsvisitation i samband med ett omhändertagande eller avlägsnande.

Enligt beredningens mening skulle det vara mindre lämpligt att i enlighet med polisförbundets förslag ta in en allmän bestämmelse av aktuellt slag i häkteslagen. Man skulle då gå utöver tillämpningsområdet för denna lag, som f.n. är begränsat till fall då någon tas in i häkte (i vissa fall kriminalvårdsanstalt) eller polisarrest.

Beredningen förordar i stället att en föreskrift i ämnet tas in i den nya polislagen. I överensstämmelse med vad polisutredningen har anfört torde bestämmelsen få praktisk betydelse bl.a. vid ingripanden enligt 35 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, där polisen åläggs att lämna handräckning bl.a. för att inställa eller återföra en psykiskt sjuk person till sjukhus. Andra exempel erbjuder fall då polisen lämnar biträde enligt lagen med vissa bestämmelser om vård av unga, liksom enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Att någon skall hämtas till huvudförhandling i brottmål med stöd av 46 kap. 15 § RB är ett annat praktiskt exempel, liksom att någon tas om hand enligt LOB. Men bestämmelsen bör i och för sig bli tillämplig även när den omhändertagne skall förvaras i häkte eller polisarrest. Den kommer då att för dessa fall innebära ett förtydligande av häkteslagens reglering.

Den kroppsvisitation som det här är fråga om skall som förut har framgått som regel begränsas till en summarisk undersökning av den omhändertagnes kläder i syfte att kontrollera att han inte bär på sig vapen eller några andra farliga föremål med vilka han kan skada sig själv eller sin omgivning. Om några sådana farliga föremål anträffas skall de naturligtvis tas om hand. En erinran om detta bör göras i bestämmelsen. Om den omhändertagne tas in i exempelvis polisarrest eller häkte eller på sjukhus, skall även föremålen avlämnas där. De kommer då att med stöd av den författning som är aktuell att förvaras för hans räkning tills frihetsberövandet har upphört, se exempelvis 4 a § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Upphör frihetsberövandet utan att någon sådan intagning äger rum, skall föremålen återlämnas i samband med frigivningen. Vad som har sagts nu gäller givetvis under förutsättning att de inte skall tas i beslag, vilket ju ofta kan förutsättas vara fallet (jfr departementspromemorian Ds Ju 1982:5 Förverkande av knivar m.m. till förebyggande av våldsbrott). Någon uttrycklig bestämmelse i polislagen om förfarandet med föremål av aktuellt slag som tagits om hand synes inte erforderlig.

I den mån den provisoriska visitationen tar sikte på att få den omhändertagnes identitet fastställd, kan den få en delvis annan karaktär, och en sådan visitation bör få utföras endast av polismän. Det kan då bli fråga om att granska exempelvis körkort eller annan legitimation som den omhändertagne för med sig. Det är dock att märka att en låst portfölj eller resväska eller ett på annat sätt slutet förvaringsmedel (exempelvis ett med tejp eller snöre väl tillslutet paket) inte får öppnas annat än när förutsättningar finns för husrannsakan. Frågan om ingrepp som har till sitt primära syfte att få identiteten hos en viss person fastställd behandlas i avsnitt 7.9.

Självklart är att även en sådan ytlig kroppsvisitation som det här är fråga om alltid skall göras med tillbörlig hänsyn till den omhändertagnes kön och på ett sådant sätt att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet. En erinran om detta har gjorts i rikspolisstyrelsens tillämpningsföreskrifter till häkteslagen (RPSFS 1979:4, FAP 102-1). Någon bestämmelse i lagen härom behövs inte.

Medan kroppsvisitation alltså innebär en undersökning av någons kläder eller vad han annars har på sig avses med begreppet kroppsbesiktning en undersökning av själva kroppen. Regler om i vilka fall kroppsbesiktning får utföras av polisen och om beslutsordningen därvidlag finns i 28 kap. RB samt i 2 a § häkteslagen. Beredningen har inte funnit skäl att föreslå någon ytterligare reglering om kroppsbesiktning. Nyligen har genom ändringar i lagstiftningen om straff för varusmuggling tulltjänstemän tillagts en befogenhet att under vissa förutsättningar företa s.k. ytliga kroppsbesiktningar i samband med tullkontroll. Något behov av utökade befogenheter i detta hänseende för polisverksamhetens del finns emellertid inte.

I enlighet med det anförda föreslår beredningen att det i den nya polislagen införs en bestämmelse av det innehållet att en polisman, som med laga rätt griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon, i anslutning härtill får kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand eller för att identiteten hos den mot vilken ingripandet sker skall kunna fastställas. Av bestämmelsen bör vidare framgå att befogenheten att företa provisorisk skyddsvisitation även tillkommer sådan vaktpost eller annan som avses i förslaget till bestämmelse om rätt att i vissa fall bruka våld.

Till vissa särskilda frågor om kroppsvisitation återkommer beredningen i avsnitt 7.10.

7.8 Husrannsakan och liknande åtgärder

7.8.1 Gällande rätt

Som har nämnts i avsnitt 7.7.1 ger bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF medborgarna skydd även mot husrannsakan och liknande intrång, i den mån annat inte stadgas i lag. Enligt förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 246) förstås med husrannsakan i grundlagens mening varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, oavsett syftet med undersökningen. Genom att bestämmelsen även omfattar "liknande intrång" bereder den emellertid skydd även mot intrång som inte sker i undersökningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 147).

Befogenheten för polisen att företa husrannsakan i sin brottsspanande och brottsutredande verksamhet regleras i 28 kap. RB. Där skiljs mellan husrannsakan som syftar till eftersökande av föremål och sådan som avser person. Som förutsättning i förstnämnda fall gäller att man kan misstänka att det har förövats ett brott som kan medföra fängelse. Vad som får eftersökas är föremål som kan tas i beslag eller är av betydelse vid utredning om brott. Åtgärden får vidtas i hus, rum eller slutet förvaringsställe. Hos någon annan än den som är misstänkt kan husrannsakan företas, om brottet förövats hos honom, om den misstänkte gripits där eller om det föreligger mycket starka skäl att anta att åtgärden skall leda till det åsyftade resultatet. Samtycke av misstänkt till husrannsakan medför i och för sig inte att åtgärden får vidtas; det enda undantaget från denna regel är om den misstänkte själv begär att undersökningen skall göras (1 §).

Husrannsakan för eftersökande av någon som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller inställelse vid rätten får ske hos honom men också hos någon annan, om det finns mycket starka skäl som talar för att den eftersökte finns där (2 §).

Även i andra fall får emellertid husrannsakan ske för ett sådant ändamål som har angetts nyss (3 §). De ställen det då skall vara fråga om är lägenheter som är tillgängliga för allmänheten eller brukar utgöra tillhåll för - som det heter i paragrafen - lösdrivare eller förbrytare eller där sådana saker som eftersöks brukar uppköpas eller mottas. Denna bestämmelse bildar bl.a. det rättsliga stödet för den särskilda form av husrannsakan som brukar kallas razzia och som utmärks av att den riktar sig mot ett obestämt antal personer som uppehåller sig i en viss lokal, t.ex. en spelklubb eller "knarkarkvart".

För eftersökande av ett föremål eller en person får undersökning företas även på annat ställe än hus, rum eller slutet förvaringsställe (10 §).

Om det behövs får rum eller förvaringsställe öppnas med våld. Husrannsakan får inte utan särskilt skäl företas mellan kl. 21 och 06 (6 §).

Husrannsakan och sådan undersökning som avses i 10 § beslutas i allmänhet av förundersökningsledare eller åklagare. Om det gäller att leta efter någon som skall gripas etc. eller om det är fara i dröjsmål, kan polisman företa husrannsakan utan något sådant beslut. En polisman kan vidare själv besluta om sådan undersökning som avses i 10 §. Även allmän domstol kan förordna om husrannsakan. I princip skall domstol besluta, när åtgärden antas bli omfattande eller medföra mycket stor olägenhet för den, hos vilken undersökningen skall företas.

Rättegångsbalkens bestämmelser om husrannsakan är tillämpliga också i utlämningsärenden, enligt hänvisningar i 16 § lagen (1957:668) om utlämning för brott och 12 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.

Vissa speciella bestämmelser om husrannsakan finns också i 18 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, 2 § lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat och 14 § valutalagen (1939:350).

I praktiken är det inte ovanligt att polisen måste göra intrång i slutet utrymme även i andra fall än sådana som avses med de nu redovisade bestämmelserna om husrannsakan. Ofta kan polisen därvid åberopa nödrätt enligt 24 kap. 4 § BrB. Polisen anses sålunda kunna tränga in i bostadshus för att ingripa mot en fara som hotar ett antal människors liv eller hälsa, såsom vid naturkatastrofer, eldsvådor och explosioner. Också när en omedelbar fara hotar en enda människas liv, hälsa eller säkerhet kan polisen i vissa fall i förebyggande syfte bereda sig tillträde till privat lokal. Rätt att tränga in i bostad anses i enlighet härmed tillkomma polisen även när syftet är att hindra ett befarat självmord.

När det gäller polisens specialreglerade uppgifter är det otvivelaktigt ibland förutsatt att polisen får tränga in i bostad eller annan enskild lokal för att genomföra uppgiften. Sålunda torde bestämmelser om omhändertagande av personer ofta underförstå att polisen, om det är nödvändigt, med våld får bereda sig tillträde till lokal där den sökte vistas. Detsamma torde åtminstone till en del gälla för fall då det av en lagbestämmelse följer att viss egendom skall omhändertas av polisen.

Åtskilliga förvaltningsrättsliga bestämmelser innebär att myndighet - ibland polismyndighet - har rätt till tillträde till olika lokaler exempelvis för att genomföra en exekutiv åtgärd eller för kontroll av en viss verksamhet. Om det i en bestämmelse anges att en myndighet för sådant ändamål får anlita handräckning eller biträde av polisen,

torde det regelmässigt ha avsetts att polisen även får tvångsvis bereda myndigheten tillträde till slutet utrymme för att genomföra åtgärden eller bereda annan myndighet möjlighet att genomföra den. Ett exempel erbjuder 25 § brandstadgan (1962:91) där det föreskrivs att den som har att utöva tillsyn enligt brandlagstiftningen kan begära handräckning av polisstyrelsen, om tillträde utan godtagbart skäl vägras när tillsyn skall ske av byggnad och lägenhet samt upplag eller någon annan anläggning. Denna bestämmelse måste förstås så att en polisman, efter polisstyrelsens beslut, får tvångsvis bereda den tillsynsberättigade tillträde till lokalen eller anläggningen i fråga. Motsvarande tolkning måste, för att ta ett annat exempel, göras av 15 § lagen om djurskydd, där det föreskrivs att ledamöter av hälsovårdsnämnd, länsveterinär m.fl. har rätt att besiktiga bl.a. förvaringsrum och att polismyndighet skall meddela erforderlig handräckning för ändamålet.

7.8.2 Polisutredningen

Polisutredningen konstaterar till en början att det i den polisrättsliga litteraturen ibland har gjorts gällande att polisens befogenhet att företa razzia borde bli föremål för en särskild reglering. Enligt vad utredningen har inhämtat torde det emellertid inte i praktiken förekomma att polisen företar razzia i andra fall än när bestämmelserna i rättegångsbalken (jfr särskilt 28 kap. 3 §) medger husrannsakan, och det anses inte heller på polishåll föreligga något praktiskt behov av kompletterande regler.

Såvitt gäller polisens befogenhet till husrannsakan i brottsutredande syfte har utredningen emellertid aktualiserat en annan fråga där rättsläget anses vara oklart. Det gäller polisens befogenhet att genomföra s.k. personell husrannsakan, något som enligt 28 kap. 2 § RB får företas i syfte att söka efter den som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller till inställelse vid domstol. Tvekan har yppats om bestämmelsen kan anses utgöra stöd för personell husrannsakan i syfte att genomföra kroppsbesiktning. Utredningen påpekar att vad saken i praktiken gäller är frågan om polisen under förföljande av en person som är misstänkt för rattfylleri får t.ex. forcera dörren till en lägenhet dit den misstänkte har tagit sin tillflykt. Sådana ingripanden förekommer i det praktiska polisarbetet, varvid praxis och 2 § polisinstruktionen har åberopats som stöd. Frågan om tillåtligheten av ett sådant ingrepp är emellertid diskutabel redan enligt gällande rätt (jfr SOU 1967:59 s. 303 där förfarandet har ansetts otillåtet). Än mer tveksam blir frågan med utredningens utgångspunkt att en generalklausul i en ny polislag inte bör grunda någon befogenhet för polisen att utan särskilt stöd begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med utarbetandet av en ny polislag bör därför enligt utredningen

undersökas möjligheterna att komplettera 28 kap. 2 § RB i syfte att undanröja tvekan om det befogade i ingrepp av det slag som nu har berörts. Detta synes kunna ske t.ex. genom att kroppsbesiktning uttryckligen nämns bland de åtgärder som grundar rätt till husrannsakan enligt lagrummet.

När det gäller ingripanden i nödsituationer konstaterar utredningen att det även i fortsättningen uppenbarligen är nödvändigt att i en inte obetydlig utsträckning falla tillbaka på de allmänna reglerna om nödrätt i brottsbalken. Det är emellertid rent allmänt sett inte helt tillfredsställande att för en polisiär befogenhet behöva hämta stöd i bestämmelser som reglerar avsvarsfrihet på grund av nöd. Härtill kommer att det ibland har diskuterats i vad mån nödrättsbestämmelserna är tillämpliga i vissa situationer som är särskilt vanligt förekommande i det praktiska polisarbetet.

Vad utredningen här syftar på är i första hand sådana lägenhetsundersökningar som företas i fall där den som bor eller uppehåller sig i lägenheten misstänks ha avlidit eller annars vara oförmögen att få kontakt med omvärlden. Sådana situationer förekommer dagligen i polisarbetet. Därvid kan rättegångsbalkens bestämmelser om husrannsakan vid misstanke om brott vara tillämpliga, men detta är ingalunda alltid förhållandet. Ett närliggande fall är när polisen efterspanar en person som har anmälts vara försvunnen utan att misstanke om brott föreligger. Polisen kan då vara tvungen att undersöka andra lokaler än den försvunnes egen bostad, t.ex. vindskontor, källare, anhörigas eller vänners bostäder, bilar m.m. Frekvensen av sådana undersökningar är periodvis ganska stor. Oftast är det fråga om fall där barn har rapporterats vara försvunna.

Fastän bestämmelserna om nödrätt torde medföra ansvarsfrihet i de fall som här avses skulle det enligt utredningens mening vara en fördel att i en polislag ta in en bestämmelse som uttryckligen tar sikte på sådana vanliga situationer. En bestämmelse i ämnet bör ge en polisman befogenhet att bereda sig tillträde till hus, rum eller annat slutet utrymme, om någon där kan antas ha avlidit eller vara medvetslös eller annars vara oförmögen att tillkalla hjälp. Lämpligen bör en sådan åtgärd som har sagts nu få vidtas även när det är oundgängligen nödvändigt för efterspaning av försvunnen. Här liksom eljest i polisverksamheten bör den allmänna principen gälla om att ett ingripande får företas endast på det sätt som med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter är försvarligt.

Vad sedan beträffar polisens specialreglerade uppgifter torde det enligt utredningen regelmässigt inte behöva föreligga anledning till tvekan i frågan huruvida polisen får tvångsvis bereda sig tillträde till viss lokal vid fullgörandet av sina specialreglerade uppgifter. Frågan

måste bedömas på grundval av en tolkning av den bestämmelse som är aktuell. Enligt vad utredningen påpekar ger också förarbetena till regeringsformen vid handen att man avsett att ett lagstöd som tolkningsvis kan härledas ur en viss bestämmelse är acceptabelt. Grundlagberedningen påpekade sålunda (se prop. 1973:90 s. 243) att regler om användande av exekutivt tvång i viss omfattning hade utvecklats i praxis utan formellt lagstöd som tolkning av exekutionsrättsliga lagbestämmelser[1]. Kravet på lagform för rättighetsbegränsning innebär enligt beredningen inte att sådan praxis behöver kodifieras genom lag. Någon erinran mot detta uttalande gjordes inte vare sig i propositionen eller vid riksdagsbehandlingen. Man torde därför, för att ta ett exempel, kunna utgå från att polisen vid hämtning av barn enligt 21 kap. 3 § föräldrabalken har befogenhet att även med tvång tränga in i en bostad, fastän nämnda lagrum i föräldrabalken tiger på denna punkt (jfr grundlagberedningen i SOU 1972:15 s. 347).

7.8.3 Remissyttrandena

Vid remissbehandlingen har utredningens uttalanden godtagits av flertalet instanser som har berört de här aktuella frågorna. Polisstyrelsen i Jakobsbergs polisdistrikt har dock gett uttryck för uppfattningen att uttryckligt lagstöd bör införas för åtminstone de viktigare typfallen av sådana ingrepp som innebär att polisen bereder sig tillträde till bostäder och andra lokaler. Som exempel nämner polisstyrelsen vissa razzior där bestämmelserena i rättegångsbalken om husrannsakan inte är tillämpliga och vissa handräckningsärenden. Liknande uttalanden har gjorts av polisstyrelserna i Falu och Göteborgs polisdistrikt samt länsstyrelsen i Värmlands län.

7.8.4 Beredningen

När det gäller sådan husrannsakan som sker i brottsutredande syfte har polisutredningen endast föreslagit en ändring i 28 kap. 2 § RB av den innebörden att även kroppsbesiktning anges bland de åtgärder som grundar befogenhet till husrannsakan enligt lagrummet. Beredningen ansluter sig i denna del till polisutredningens ståndpunkt och förordar att ändringen utformas så att den tar sikte även på kroppsvisitation.

Även när det gäller den typ av ingrepp som företas i nödliknande situationer anser beredningen att polisutredningens ståndpunkt är befogad. Beredningen föreslår alltså att det i polislagen tas in en bestämmelse om att en polisman får bereda sig tillträde till ett hus, rum eller

---

1 Numera finns uttryckliga bestämmelser om detta, se 2 kap. 17 § utsökningsbalken.

annat utrymme, om det finns anledning anta att någon som uppehåller sig där är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. En åtgärd som har angetts nu bör också få vidtas när det är nödvändigt för efterspaning av någon som är försvunnen, om denne kan antas behöva hjälp. Här avses sålunda inte det fallet att någon brottsmisstänkt har avvikit, utan uttrycket avser att täcka situationer då någon - oftast ett barn eller en äldre person - har kommit bort och till följd härav eftersöks genom polisens försorg.

I praktiken förekommer det inte sällan att polisen vid forskning efter försvunna personer måste tillfälligt omhänderta fotografier eller annat identifikationsmaterial för att en efterlysning skall kunna utfärdas. För sådana åtgärder torde regelmässigt samtycke från den försvunnes sida kunna presumeras. Något särskilt lagstöd för detta ändamål synes knappast behövas.

Som framgår av vad polisutredningen har anfört kan det inte anses att polisens befogenheter utvidgas genom en bestämmelse av det här slaget. Bestämmelsen tillgodoser emellertid intresset av att vad som är polisiära tjänsteplikter så långt möjligt beskrivs genom positiva regler, så att man inte blir hänvisad till att hämta stöd för de aktuella åtgärderna enbart i brottsbalkens bestämmelser om straffrihet på grund av nöd o.l. Även i fortsättningen blir det dock som polisutredningen har påpekat nödvändigt att i vissa situationer falla tillbaka på den allmänna nödrättsbestämmelsen, eftersom en ny regel i polislagen självfallet inte kan utformas så att den täcker alla i praktiken tänkbara fall. Det synes exempelvis inte finnas anledning att i lagtexten uttryckligen nämna den speciella situationen att någon kan befaras försöka begå självmord; beredningen vill emellertid i sammanhanget anmärka att det enligt dess mening är uppenbart att polisen även i fortsättningen bör ha både skyldighet och befogenhet att ingripa för att förhindra sådant.

Av störst praktisk vikt av de frågor som polisutredningen har behandlat i detta avsnitt är otvivelaktigt spörsmålet i vad mån en polisman får bereda sig tillträde till en bostad eller någon annan lokal för att fullgöra en specialreglerad uppgift. De uppgifter som här i främsta rummet kommer i åtanke är sådana som avser omhändertagande av personer eller föremål.

Bestämmelser av praktisk betydelse i speciallagstiftningen om skyldighet för polisen att omhänderta personer finns som beredningen förut har berört i lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, utlänningslagen, lagen med vissa bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (motsvarighet till bestämmelserna om omhändertagande i sistnämnda båda författningar fanns i den förut gällande barnavårds- och nykterhetsvårdslagstiftningen). Att polisen, när den är skyldig att verkställa ett omhändertagande enligt

någon av dessa författningar, bör kunna bereda sig tillträde till exempelvis vederbörandes bostad synes höjt över varje tvivel, eftersom uppgifterna annars i praktiken skulle vara omöjliga att utföra. Och detsamma måste gälla övriga lagreglerade fall av omhändertaganden, såsom exempelvis enligt 28 kap. 11 § BrB eller 21 kap. 3 § föräldrabalken.

Bestämmelser i speciallagstiftningen om omhändertagande av föremål genom polisens försorg är förhållandevis ovanliga och i de fall de förekommer avser de i allmänhet situationer som ligger nära beslag. Exempelvis kan enligt 32 § vapenlagen (1973:1176) ett skjutvapen omhändertas, om risk för missbruk föreligger. Skälen för att polisen i sådana fall skall kunna bereda sig tillträde till någons bostad eller annan lokal är uppenbarligen lika starka som när fråga är om att söka efter något föremål som är underkastat beslag, i vilket fall husrannsakan ju i princip får ske enligt rättegångsbalken. Vad som här åsyftas är endast fall då det åligger polisen att tvångsvis verkställa själva omhändertagandet och alltså inte situationer då den aktuella bestämmelsen är formulerad så att den enskilde åläggs att överlämna viss egendom till polisen eller någon annan myndighet.

Beredningen instämmer med de remissinstanser som har förordat en uttrycklig lagreglering av polisens befogenheter i de situationer som åsyftas här. Lämpligen bör denna utformas på ett sådant sätt att den i sak nära ansluter till vad som i rättegångsbalken föreskrivs om husrannsakan i de motsvarande situationer som avses där. Dessa regler torde ofta i praktiken hittills ha tillämpats analogt i förekommande fall.

Som förut har redovisats är huvudprincipen i rättegångsbalken att husrannsakan får företas hos den misstänkte eller eftersökte, dvs. i hans bostad eller i hus, rum eller slutet utrymme som tillhör eller disponeras av honom, medan husrannsakan hos någon annan förutsätter synnerliga skäl. En bestämmelse i den nya polislagen för de fall som här har diskuterats synes med dessa utgångspunkter lämpligen böra innehålla att en polisman, för att söka efter en person som enligt lag skall omhändertas, får bereda sig tillträde till hans bostad eller annat hus, rum eller utrymme som tillhör eller disponeras av honom. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökte uppehåller sig hos någon annan, bör polismannen få bereda sig tillträde även dit. På motsvarande sätt bör polismannen få bereda sig tillträde till en bostad eller någon annan lokal för att söka efter ett föremål som polisen enligt lag eller annan författning skall ta om hand.

Beträffande husrannsakan enligt rättegånsbalken gäller att en enskild polisman endast i speciella fall, såsom då fara är i dröjsmål, får företa åtgärden utan föregående beslut av undersökningsledaren, åklagaren eller domstolen

(28 kap. 4 och 5 §§ RB). Att i den nu aktuella bestämmelsen ge utrymme för beslut av åklagare eller domstol synes inte ändamålsenligt, men det bör föreskrivas att åtgärden endast om fara är i dröjsmål får företas av en polisman utan föregående beslut av polismyndigheten. Det förutsätts då att polismyndigheten i överensstämmelse med vad som gäller för likartade fall är beslutsför endast med rättsbildad befattningshavare. Lämpligen bör vidare i överensstämmelse med vad som föreskrivs i 28 kap. 6 § RB uttryckligen anges att en åtgärd av aktuellt slag endast om det finns särskilda skäl får företas mellan kl. 21.00 och kl. 06.00.

Genom en bestämmelse av det innehåll som har angetts nu erhåller man som framgått en reglering som i praktiken motsvarar vad som gäller om husrannsakan enligt 28 kap. 1 och 2 §§ RB. Som förut har nämnts finns emellertid ytterligare en bestämmelse i kapitlet - 3 § - som medger husrannsakan dels i en "lägenhet som är tillgänglig för allmänheten"- varmed enligt förarbetena förstås exempelvis butiker, restauranger, kaféer samt teater- och biograflokaler - dels i en lägenhet som "plägar utgöra tillhåll för lösdrivare eller förbrytare eller där sådant gods, som eftersökes, plägar uppköpas eller mottagas som pant". Det är framför allt denna bestämmelse som utgör stöd för vad som brukar kallas razzia.

Även när det gäller de fall som skall regleras i polislagen bör polisen kunna bereda sig tillträde till en lokal som är tillgänglig för allmänheten. En bestämmelse bör alltså meddelas även om detta. Däremot kan det senare ledet av bestämmelsen i 28 kap. 3 § RB inte rimligen få någon motsvarighet för de situationer som är aktuella här.

Beredningen förordar att en bestämmelse med det innehåll som har angetts nu tas in i polislagen. Förutsättningen för att den 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. Den bör alltså inte anses ge stöd för att polisen bereder sig tillträde till bostäder eller andra lokaler för att mera allmänt leta efter efterlysta personer.

Det finns anledning att här understryka betydelsen av proportionalitetsprincipen, som enligt vad beredningen förut har framhållit bör gälla för all polisverksamhet. Den skada och de olägenheter i övrigt som följer av ett ingrepp får inte stå i missförhållande till dess syfte. Det är sålunda uppenbart att särskilt starka skäl måste föreligga för att polisen skall få bereda sig tillträde till exempelvis en lokal som är avsedd för allmänna sammankomster. Och vad särskilt gäller omhändertagande av egendom står det klart att helt speciella situationer måste föreligga för att polisen skall anses befogad att bereda sig tillträde till någons bostad för att omhänderta exempelvis ett pass (jfr 18 § passlagen, 1978:302),

detta inte minst med hänsyn till att det i flertalet fall kan förutsättas att åtgärden inte leder till avsett resultat. I ännu högre grad gäller detta beträffande omhändertagande av körkort (23 § körkortslagen, 1977:477), som visserligen formellt faller under den nya bestämmelsen men där ju det normala förfarandet innebär att körkortshavaren efter anmaning skall överlämna körkortet (50 § körkortsförordningen, 1977:722).

Polisutredningen har avslutningsvis tagit upp fall då en bestämmelse i en specialförfattning ålägger polisen att lämna biträde eller handräckning åt någon annan myndighet för att den skall få tillträde till en lokal eller motsvarande för exempelvis inspektion eller annan kontroll.

De bestämmelser som det här gäller är såvitt beredningen har kunnat finna och som polisutredningen också har uttalat genomgående så formulerade att det får anses framgå med tillräcklig tydlighet i vilka fall polisen tvångsvis får bereda den andra myndigheten tillträde till en lokal eller motsvarande. Exempel erbjuder de förut redovisade bestämmelserna i brandstadgan och lagen om djurskydd. Någon allmän bestämmelse i polislagen med sikte på dessa situationer behövs alltså inte. Angeläget är naturligtvis att bestämmelser av det här slaget även i framtida lagstiftning får en sådan utformning att det med full tydlighet framgår vilka skyldigheter och befogenheter polisen avses erhålla.

Avslutningsvis vill beredningen peka på en fråga som har generell räckvidd men som får anses ha särskild betydelse när fråga är om husrannsakan och liknande åtgärder. Användning av ett tvångsmedel - t.ex. den nyss förordade befogenheten att i vissa fall bereda sig tillträde till någons bostad - kan ibland tänkas medföra att polisen kommer i kontakt med uppgifter som i och för sig har polisiärt intresse men som saknar samband med det förhållande som har föranlett ingripandet. En polisman bereder sig exempelvis med tvång tillträde till en utlännings bostad för att genomföra ett förvarstagande enligt utlänningslagstiftningen och finner där föremål som visar att den hos vilken åtgärden företas (eller någon annan) planerar en brottslig handling. Frågan hur man skall förfara i sådana fall är inte närmare reglerad i lag, och viss osäkerhet råder därför om i vad mån uppgifterna får läggas till grund för spaning och andra åtgärder. Det ankommer på tvångsmedelskommittén att i enlighet med sina direktiv utreda denna fråga. Beredningen har inhämtat att kommittén avser att föreslå en generell lagstiftning i ämnet som även tar hänsyn till ingripanden av det slag som avses bli reglerade genom polislagen.

7.9 Befogenheten att göra frihetsberövanden

7.9.1 Gällande rätt

Till de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen hör också rörelsefriheten. Rörelsefriheten beskrivs i 2 kap. 6 § RF på det sättet att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

Av förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 241-242) framgår att trafikföreskrifter och liknande bestämmelser inte anses innebära någon inskränkning av rörelsefriheten i regeringsformens mening. Detsamma gäller en avspärrning av en brottsplats o.d. Enbart en uppmaning till någon att lämna en viss plats torde inte kunna anses som ett intrång i rörelsefriheten. Tvångsmässiga omhändertaganden är däremot att hänföra till frihetsberövanden och faller därmed under grundlagens skyddsbestämmelser. Som frihetsberövanden kan emellertid inte betraktas ett fysiskt betvingande som har helt kort varaktighet. Att den som har övermannats förflyttas en kortare sträcka, t.ex. ut ur en lokal där han har stört ordningen, torde inte förändra bedömningen. I sistnämnda fall föreligger emellertid ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Om polisen för den som är medvetslös eller annars underlåter att göra motstånd till hans hem eller till sjukhus e.d., föreligger inte heller något frihetsberövande i grundlagens mening.

Polisen har enligt föreskrifter i flera olika författningar befogenhet att verkställa frihetsberövanden. Till de praktiskt mest betydelsefulla hör rättegångsbalkens bestämmelser om gripande och medtagande till förhör samt bestämmelserna i LTO och LOB. Dessutom har polisen skyldighet att verkställa frihetsberövanden enligt flera olika specialförfattningar, såsom lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, utlänningslagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, civilförsvarslagen och smittskyddslagen. Även vissa frihetsberövanden enligt brottsbalken ankommer på polisen (se 38 kap. 12 §).

En form av polisarbete som inte sällan har diskuterats från rättslig synpunkt är s.k. polisiering. Med polisiering brukar man mena att polisen tar med en person till polisstationen eller annan plats för att klargöra hans identitet.

Till en början bör konstateras att det fastän uttryckliga författningsföreskrifter saknas torde vara en vedertagen uppfattning att en polisman, om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift skall kunna fullgöras, får tillfråga en person som anträffas i polisverksamheten om hans namn och hemvist (jfr Sjöholm a.a. s. 225) En sådan förfrågan gör inte i och för sig intrång i någon grundlagsskyddad fri- eller rättighet.

Betydligt mera tveksam är i vissa fall frågan i vad mån en polisman, när det behövs för att hans tjänsteuppgift skall kunna fullgöras, får ta med sig någon till polisstationen för att få dennes identitet fastställd, t.ex. med stöd av registeruppgifter, upplysningar från personer som känner vederbörande eller helt enkelt genom granskning av medförda legitimationshandlingar, brev, visitkort e.d.

Såvitt angår ingripanden i direkt straffprocessuellt syfte följer av 24 kap. 2, 5 och 7 §§ RB att den som på sannolika skäl misstänks för brott kan, oberoende av brottets beskaffenhet, gripas av polisman, om han är okänd och undandrar sig att uppge namn och hemvist eller om anledning förekommer att hans uppgift därom är osann.

Av intresse är här även 8 § utlänningslagen, där det föreskrivs att en utlänning som vistas i riket är skyldig att inställa sig hos polismyndighet och lämna uppgift om sin vistelse i riket liksom att uppvisa pass för polismyndighet eller polisman. Det förtjänar i sammanhanget att anmärkas att det i den numera upphävda barnavårdslagen (1960:97) fanns uttryckliga föreskrifter om befogenhet för polisen att företa identitetskontroll i vissa fall (33 §).

7.9.2 Polisutredningen

Utredningen anser det självfallet att rättegångsbalkens bestämmelser om gripande och medtagande till förhör inte bör flyttas över till en ny polislag. Inte heller finns det enligt utredningen anledning att i polislagen ta in de bestämmelser i specialförfattningar som f.n. grundar befogenhet för polisen att göra frihetsberövanden.

Både sakliga och systematiska skäl talar dock enligt utredningen för att en ny polislag bör omfatta även det rättsområde som nu regleras genom LTO. Utredningen förordar därför att LTO i det sammanhanget upphävs som en särskild lag. Det sakliga innehållet i LTO bör ses över i samband med att den nya polislagen utarbetas i den mån detta inte redan hunnit ske på grundval av det arbete som LTO/LOB-utredningen bedrivit. Polisutredningen finner det särskilt angeläget att man söker lösa de svårigheter, som nu synes föreligga vid tillämpningen av LTO, genom att förutsättningarna för omhändertaganden av det slag som regleras i 3 § preciseras så långt som möjligt i den nya polislagen.

I detta hänseende erinrar utredningen om att LTO inte reglerar några andra former av polisingripanden än regelrätta omhändertaganden. Mindre ingripande åtgärder mot ordningsstörare har sålunda lämnats utanför lagstiftningen. Ett exempel erbjuder den inte ovanliga form av polisingripande som består i att den som stör ordningen helt enkelt förs bort från den plats där han

befinner sig, s.k. avlägsnande. I det praktiska polisarbetet har därför ibland diskuterats frågan om rättsgrunden för ingripanden av detta slag, varvid det har satts i fråga om åtgärden bör ses som ett påbörjat ingripande enligt LTO eller som ett utflöde av polisens allmänna befogenheter enligt polisinstruktionen. Utredningen finner det önskvärt att denna tvekan undanröjs. De bestämmelser som skall ersätta LTO bör sålunda ge uttryckligt stöd även för mindre ingripande åtgärder när den allmänna ordningen störs, under förutsättning att sådana åtgärder bedöms som nödvändiga och tillräckliga. Därmed når man också den fördelen att polismannen görs ytterligare uppmärksam på att ett omhändertagande inte får vidtas annat än som en sista utväg. Vad angår LOB bör enligt utredningen beaktas att frågan om den lämpligaste formen för regleringen av samhällets åtgärder beträffande den som anträffas berusad på allmän plats ingående diskuterades vid riksdagsbehandlingen (JuU 1975/76:37 s. 18-21, rskr 1975/76:351). Justitieutskottet, vars betänkande följdes av riksdagen, uttalade att målsättningen bakom den nya lagen borde vara att skapa en helt ny ordning för dessa samhällsåtgärder. Mot den bakgrunden var det enligt utskottet motiverat att redan från början ställa upp särskilda regler för omhändertagande av berusade personer, regler som lätt skulle kunna anpassas till framtida mera adekvata vårdformer. Detta talade för att de reglerna borde upptas i en särskild lag. Utredningen anser sig inte ha anledning att gå in på spörsmålet om detta ställningstagande bör frångås. I den delen bör avvaktas resultatet av LTO/LOB-utredningens arbete.

Utredningen är av den uppfattningen att befogenheten för en polisman att, om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift skall kunna fullgöras, tillfråga en person som anträffas i polisverksamheten om hans namn och hemvist inte heller i fortsättningen behöver vara lagfäst.

Polisiering förekommer enligt vad utredningen framhåller inte som något självständigt institut i den svenska polisverksamheten. Utredningen erinrar om att föreskrifter om polisiering inte sällan återfinns i utländsk polislagstiftning. Så t.ex. föreskriver 13 § i den finska polislagen utan någon begränsning att envar är skyldig att på anfordran meddela polisen de uppgifter som är nödvändiga för utredning av hans identitet samt att polisman har rätt att för förhör gripa person som är okänd och vägrar att lämna upplysningar eller lämnar sådan uppgift om sin identitet som kan antas vara falsk. I exempelvis engelsk rätt är polisens befogenhet i dessa hänseenden avsevärt mera begränsad.

De fall då avsaknaden av regler om åtgärder för identitetskontroll har upplevts som besvärande i det praktiska polisarbetet har enligt utredningen framför allt samband med polisens verksamhet vid spaning efter personer som har gjort sig skyldiga till mycket grova brott eller som är efterlysta p.g.a. rymning från anstalt eller liknande.

Har t.ex. polisen i anslutning till ett nyligen förövat grovt brott fått fram ett signalement på gärningsmannen, måste polisen ofta kontrollera personer som anträffas på järnvägsstationer eller flygplatser eller i motorfordon. Därvid kan tvekan råda om hur polisen bör handla, om någon vägrar att uppge sitt namn eller eljest lämna uppgift om sin vistelse på platsen eller anledning finns att anta att hans uppgifter är osanna. Det har gjorts gällande att, om t.ex. personens klädsel och utseende i ett sådant fall stämmer överens med signalementet, polisen bör vara berättigad att ta med honom till polisstationen för att få identiteten fastställd även i fall där förutsättningar för gripande eller annan åtgärd enligt rättegångsbalken inte föreligger. Motsvarande har hävdats för fall där polisen anträffar en person som med skäl kan misstänkas vara identisk med någon som är efterlyst, t.ex. på grund av rymning från kriminalvårdsanstalt eller anstalt för sluten psykiatrisk vård, och vederbörande vägrar att uppge sitt namn eller lämnar en uppgift som med skäl kan misstänkas vara falsk.

Det torde enligt utredningen före den nya regeringsformens ikraftträdande ha varit en allmän uppfattning att polisen i fall som dessa haft en sedvanerättsligt grundad befogenhet att göra ett kortvarigt frihetsberövande för identitetskontroll. Som förut har konstaterats godkänner emellertid grundlagen inte sedvana som stöd för åtgärd från det allmännas sida som begränsar medborgerliga fri- och rättigheter. I den mån polisen i nuvarande läge skall anses vara befogad att företa sådana ingripanden - vilka förekommer och väl också är oundgängliga i praktiken - torde polisen vara hänvisad till att hämta stöd för åtgärden från 2 § polisinstruktionen.

Utredningen anser det angeläget att den oklarhet undanröjs som idag råder beträffande polisens befogenhet att medta en person för identitetskontroll. En bestämmelse härom bör därför föras in i den nya polislagen. Därvid anser utredningen är det uteslutet att gå så långt som den finska polislagen, som ger polisen en i princip obegränsad rätt att omhänderta den som vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller lämnar en uppgift därom som kan antas vara falsk. Befogenheten bör enligt utredningen begränsas till att avse fall där identifieringen utgör ett så framträdande samhällsintresse att det inte råder någon tvekan om att åtgärden är sakligt motiverad. Bestämmelsen bör också ange den tid under vilken ett omhändertagande för identifiering längst skall få bestå.

7.9.3 Remissyttrandena

De uttalanden som polisutredningen i denna del har gjort rörande avgränsningen av tillämpningsområdet för en ny polislag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. Detta gäller också förslaget att den nya lagen skall omfatta det rättsområde som nu

täcks av LTO. Uppsala kommun pekar på att LTO knappast har blivit till den nytta för socialmyndigheterna som avsågs, nämligen att polismyndigheter vid omhändertagandet i vissa fall skulle göra s.k. social utredning för vidare befordran till socialförvaltningen. Så har skett i få fall och det finns därför enligt Uppsala kommun ingen anledning att ha denna särskilda lag kvar, utan den kommande polislagen torde kunna omfatta det rättsområde som nu regleras genom LTO.

Flera remissinstanser - bl.a. Svenska polisförbundet samt polisstyrelserna i Katrineholms och Kristianstads polisdistrikt - anser det angeläget att frågan om avlägsnande regleras i den nya lagen på det sätt som utredningen har föreslagit.

Även polisutredningens förslag i fråga om omhändertagande för identifiering har fått ett positivt mottagande. Åtskilliga remissinstanser - bl.a. länsstyrelsen i Värmlands län samt polisstyrelserna i Danderyds, Göteborgs, Huddinge, Jakobsbergs, Katrineholms, Kristianstads och Nyköpings polisdistrikt - har särskilt understrukit vikten av att detta förslag genomförs. Även polisstyrelsen i Falu polisdistrikt finner det mycket tillfredsställande att bestämmelser om polisiering införs. Polisstyrelsen kan dock inte förstå varför det skulle vara uteslutet att gå så långt som den finska polislagen medger i denna fråga. Inte heller delar polisstyrelsen utredningens mening att en bestämd tid under vilket ett omhändertagande för identifiering längst skall få bestå bör slås fast utan anser att omhändertagandet skall få bestå så länge det är nödvändigt för att identifieringen skall äga rum. Stora svårigheter torde enligt polisstyrelsen föreligga att t.ex. nattetid verkställa identifieringen på en bestämd tid.

7.9.4 Beredningen

Beredningen har inhämtat att LTO/LOB-utredningen har gjort en översyn av de regler som f.n. finns intagna i LTO och avser att föreslå ingripande ändringar i dessa med sikte på att de efter denna omarbetning skall tas in i den nya polislagen. Även i LOB avser LTO/LOB-utredningen att föreslå betydelsefulla förändringar, men tanken är här att lagen skall behållas som särskild lag.

Beredningen anser sig i detta läge inte böra gå in på det sakliga innehållet i LTO utan förutsätter att dess och LTO/LOB-utredningens förslag blir föremål för en gemensam remissbehandling med sikte på en samordning före ett genomförande. Beredningen begränsar sig därför till att uttrycka sin anslutning till uppfattningen att bestämmelser som svarar mot dem som nu finns i LTO arbetas in i polislagen efter eventuella justeringar med anledning av LTO/LOB-utredningens kommande förslag. Huruvida LOB i så fall bör finnas kvar som en särskild lag är beroende

bl.a. av - förutom de skäl som polisutredningen pekat på - om man till omhändertaganden på grund av berusning även i fortsättningen skall knyta vissa rättsverkningar, t.ex. registreringar enligt körkortslagstiftningen. Inte heller till sistnämnda fråga - som också den avses bli behandlad i LTO/LOB-utredningens betänkande - anser sig beredningen ha anledning att ta ställning.

I det läge vari den aktuella frågan sålunda befinner sig upptar beredningen i sitt lagförslag inga bestämmelser, som svarar mot de nuvarande reglerna i LTO och LOB. Beredningen vill alltså särskilt anmärka att den inte har tagit ställning till de förslag som ungefär samtidigt med detta betänkande läggs fram från LTO/LOB-utredningens sida.

Beredningen avstår av samma skäl från att lägga fram något förslag till hur frågan om avlägsnande bör lösas. Även den frågan torde nämligen bli beroende av ett ställningstagande till den principlösning som LTO/LOB-utredningen f.n. överväger.

Såvitt gäller omhändertagande för identifiering (polisiering) framgår av det förut anförda att uttryckliga bestämmelser i lag härom i stort sett saknas. Samtidigt står det som polisutredningen har framhållit klart att en befogenhet för polisen att i vissa fall verkställa sådana omhändertaganden före regeringsformens ikraftträdande har ansetts följa av sedvanerätt.

Den uppfattningen har framförts att polisen fortfarande kan hämta stöd för sådana uppgifter i sedvanerätten (jfr Sjöholm i SvJT 1980 s. 668). Som beredningen förut har framhållit godkänner emellertid regeringsformen inte sedvana som rättsligt stöd för åtgärder som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna, till vilka rörelsefriheten hör.

Detta behöver emellertid inte betyda att omhändertaganden av aktuellt slag skall anses otillåtna enligt gällande rätt. Det kan nämligen i enlighet med vad polisutredningen har framhållit hävdas att ingripandena kan stödjas på 2 § polisinstruktionen med den giltighet som författningsrummet har enligt övergångsbestämmelserna till regeringsformen. En före regeringsformen rådande sedvana utgör naturligtvis ett starkt argument till förmån för en sådan tolkning. Det vill också synas som om den allmänna uppfattningen är att ingripanden av aktuellt slag fortfarande är korrekta i vissa fall (jfr t.ex. JO 1979/80 s. 97). Klart är emellertid att en uttrycklig bestämmelse om sådana omhändertaganden bör föras in i den nya polislagen, så att rättsläget på området klarläggs. I sak anser beredningen - liksom polisutredningen och remissinstanserna - att dessa ingripanden i vissa fall är oundgängliga i praktiken.

Rörande de allmänna förutsättningarna för polisiering kan beredningen helt ansluta sig till vad polisutredningen har anfört. Detta innebär att beredningen, till skillnad från en remissinstans, inte anser sig kunna förorda en bestämmelse som i likhet med 13 § i den finska polislagen ger möjlighet för en polisman att omhänderta var och en som vägrar att på polismannens anmodan lämna upplysningar om sin identitet. En så långtgående bestämmelse skulle, enligt beredningens mening, sakna stöd i svenska rättstraditioner på området.

Som närmare har utvecklats av polisutredningen (jfr även SvJT 1980 s. 668) kan polisiering aktualiseras vid polisens spaningsverksamhet i fall då bestämmelserna om de straffprocessuella frihetsberövandena inte är tillämpliga. Andra typfall gäller polisens efterspanande av personer som har avvikit från kriminalvårds-, sjukvårds- eller andra vårdanstalter liksom genomförandet av liknande handräcknings- och verkställighetsuppgifter som det åligger polisen att utföra åt olika myndigheter, såsom då personer skall hämtas till anstalter eller inställas för läkarundersökning. Regelmässigt är här situationen i praktiken den att den sökte är efterlyst i publikationen Polisunderrättelser. Där får nämligen enligt 3 § första stycket efterlysningskungörelsen (1969:293) efterlysning ske av den som skall omhändertas vid anträffandet.

En allmän förutsättning för polisiering i sådana typfall bör enligt beredningens mening till en början vara att någon vägrar att på anmodan av en polisman lämna uppgift om sin identitet eller att anledning förekommer att hans uppgift därom är osann. Detta bör emellertid som förut har anförts inte vara tillräckligt. En förutsättning bör också vara att det finns anledning att anta att personen är identisk med någon som är efterlyst och skall omhändertas vid anträffandet. Sådan anledning kan naturligtvis vara överensstämmelse med signalement, men detta synes inte generellt kunna krävas. Omständigheterna i det särskilda fallet kan mycket väl vara sådana att polismannen på fältet, utan att ha kännedom om någon aktuell efterlysning, får anledning anta att en person som vägrar att uppge sitt namn har avvikit från exempelvis ett sjukhus för sluten psykiatrisk vård. Bestämmelsen bör då medge att denne förs till polisstationen där identitetskontroll och genomgång av aktuella efterlysningar kan ske.

Om bestämmelsen i enlighet med vad som nyss har förordats utformas så att den tar sikte på fall där någon är efterlyst och skall omhändertas vid anträffandet - en formulering som även används i exempelvis 7 § 4 passlagen - kommer den till en början att få tillämpning på fall där en för brott misstänkt person har avvikit och anhåll-

ningsskäl förekommer1. Andra fall är när fråga är om handräckning enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (35 §), lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (54 §), lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (10 §), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (18 §) eller lagen om vård av missbrukare i vissa fall (26 §). Detsamma gäller när någon i annat fall är efterlyst för att tas i förvar, t.ex. enligt utlännings- eller utlämningslagstiftningen eller brottsbalken (jfr 38 kap. 12 § BrB).

Man måste emellertid också räkna med att fall kan uppkomma då någon kan antas vara efterspanad av skäl av det slag som nyss har angetts utan att formell efterlysning har hunnit ske. Även i sådana situationer måste polisiering rimligen kunna äga rum. Slutligen kan omständigheterna någon gång vara sådana att frågan om polisen har skyldighet att gripa någon enligt rättegångsbalken som misstänkt för brott inte kan avgöras utan kontroll av identiteten. Exempelvis har JO ansett att medtagande för identifiering måste kunna äga rum enligt gällande rätt, om osäkerhet råder huruvida den som på bar gärning anträffas efter att ha begått ett brott är straffmyndig eller inte (JO 1979/80 s. 94-97).

Med dessa utgångspunkter förordar beredningen att bestämmelsen utformas på det sättet att en polisman får ta med en okänd person för identifiering, om han vägrar att på polismannens anmodan lämna uppgift om sin identitet eller anledning förekommer att hans uppgift därom är osann samt anledning finns till antagande att han är efterspanad eller efterlyst och skall omhändertas vid anträffandet eller annars enligt lag skulle berövas friheten, om hans identitet var känd.

Från något håll har kritik framförts mot polisutredningens förslag att det i lagen bör anges den tid under vilken ett omhändertagande för identifiering längst skall få bestå. Enligt beredningens uppfattning skulle det i och för sig vara tänkbart att avstå från att uttryckligen reglera denna fråga utan att därför komma i konflikt med grundlagens regler om rörelsefrihet. Som skäl för att en tidsbegränsning skulle vara nödvändig i fall av denna typ har i tidigare sammanhang brukat åberopas att en medborgare som har blivit berövad friheten av någon annan myndighet än domstol enligt 2 kap. 9 § andra stycket RF har rätt att få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål, om inte omhändertagandet uttryckligen begränsas till

---

1 Jfr 24 kap. 6 § RB. Enligt rikspolisstyrelsens föreskrifter förutsätts för efterlysning av känd person enligt detta lagrum att anhållnings- eller häktningsbeslut har meddelats (FAP 444-2).

en så kort tid att domstolsprövning i praktiken inte kan äga rum (jfr SOU 1975:75 s. 441). Det har från denna utgångspunkt hävdats att varje regel i lag om frihetsberövande som inte är tidsbegränsat på angivet sätt måste kombineras med uttryckliga bestämmelser om överprövning av domstol, något som givetvis skulle te sig främmande i det sammanhang som är aktuellt nu. Denna fråga får emellertid anses ha kommit i ett annat läge efter 1979 års grundlagsändringar, eftersom det numera redan i regeringsformen finns bestämmelser som ger möjlighet till domstolsprövning även för fall då några regler härom inte har tagits in i vanlig lag (jfr prop. 1978/79:195 s. 59). Fr.o.m. den 1 januari 1980 gäller nämligen utryckligen att, om prövning av frihetsberövandet inte har uppdragits åt en särskild myndighet, denna skall ankomma på allmän domstol (2 kap. 9 § tredje stycket RF).

Trots att det alltså numera redan genom gällande grundlagsbestämmelser är sörjt för att en domstolsprövning kan komma till stånd av andra än helt kortvariga omhändertaganden för identifiering, anser beredningen att det är svårt att undvara en bestämd tidsfrist. En sådan finns ju vid andra tillfälliga omhändertaganden, och denna ordning får anses bäst förenlig både med grunderna för den aktuella bestämmelsen i regeringsformen och det allmänna rättssäkerhetsintresset. Inte heller ett omhändertagande av det slag det här gäller bör lämpligen få vara tidsobestämt.

Beredningen anser att den aktuella omhändertagandetiden i princip bör begränsas till att högst omfatta sex timmar. Denna tid bör regelmässigt vara tillräcklig för att de åtgärder skall hinna vidtas som över huvud taget är möjliga när det gäller att genomföra en identifiering mot någons vilja. Att det i vissa fall kan bli så att identifieringen misslyckas eller inte hinns med under den aktuella fristen är något som man enligt beredningens mening måste acceptera vid en avvägning av de motstående intressen som här gör sig gällande. I de allra flesta fall kommer naturligtvis omhändertagandetiden att bli mycket kortare än sex timmar; sannolikt blir det i praktiken fråga om en eller högst två timmar i normala fall.

Man kan emellertid inte bortse från att praktiska fall också kan uppkomma där någon identifiering inte har visat sig möjlig att genomföra under sextimmarsfristen men identifieringen från allmän synpunkt är utomordentligt angelägen. Det kan t.ex. gälla ett mordfall, där någon som till synes överensstämmer med ett signalement anträffas i närheten av gärningsplatsen men vägrar att röja sitt namn. Har omhändertagandet skett nattetid kan t.ex. fingeravtrycksundersökning inte hinnas med under sextimmarsfristen. Det ligger nära till hands att med sikte på sådana eller likartade fall införa en regel som i analogi med vad som gäller enligt 23 kap. 9 § första stycket RB innebär att, om det är av synnerlig vikt att identifie-

ringen verkställs, den omhändertagne får hållas kvar under sex timmar utöver normaltiden. Beredningen föreslår en sådan lösning.

I lagen bör vidare uttryckligen anges att identifiering skall ske skyndsamt. Givetvis skall den omhändertagne inte friges, om det finns skäl till gripande eller omhändertagande på annan grund. Detta bör markeras i lagtexten. I denna bör också anges att den omhändertagne inte får underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med omhändertagandet, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet (jfr 1 § häkteslagen och 9 § LTO).

Beredningen har inte funnit skäl att i detta sammanhang ta upp frågan om en utvidgning i fråga om polisens rätt att ta fingeravtryck till andra fall än då brott kan misstänkas.

7.10 Tvångsåtgärder i syfte att förebygga allvarlig brottslighet m.m.

7.10.1 Gällande rätt

I uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ligger en skyldighet för polisen att förebygga brott och att lämna allmänheten skydd och hjälp. Det är i enlighet härmed polisen som har huvudansvaret för att skydda allmänheten och vidta förebyggande åtgärder om fara föreligger att ett brott kommer att förövas som hotar liv eller hälsa eller kan leda till omfattande förstörelse av egendom, såsom exempelvis vid hot om sabotage eller allmänfarlig ödeläggelse. I speciella fall kan tvångsåtgärder behöva vidtas för sådant ändamål.

Frågan vilka befogenheter som tillkommer polisen vid dess verksamhet i detta förebyggande och skyddande syfte är emellertid i väsentliga delar oreglerad. Uttryckliga föreskrifter finns endast på två särskilda områden, nämligen när det gäller polisens verksamhet till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart eller brott i samband med domstolsförhandlingar. Bestämmelser härom finns i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats och lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar.

7.10.2 Polisutredningen

Utredningen uppehåller sig utförligt vid de frågor som det här gäller. Ett exempel på de svårigheter som polisen ställs inför på detta område erbjuder, enligt vad utredningen framhåller, den inte ovanliga situationen att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på viss plats. Sådana meddelanden visar sig i allmänhet vara oriktiga men kan givetvis inte nonchaleras av polisen,

som måste ingripa så snart någon grad av sannolikhet föreligger att meddelandet är allvarligt menat. Därvid kan det bli nödvändigt för polisen att vidta avspärrnings- och utrymningsåtgärder liksom att bereda sig tillträde till slutet utrymme för att söka efter den uppgivna bomben. Ibland blir åtgärderna muycket ingripande från allmänhetens synpunkt. Hundratals människor måste kanske avlägsnas, affärer stängas, trafiken omregleras, offentliga tillställning inställas osv.

Vad angår det rättsliga stödet för tvångsåtgärderna i ett sådant fall, synes man enligt utredningen i det praktiska polisarbetet i avsaknad av uttryckliga föreskrifter oftast ha ansett bombhotet utgöra grund för att inleda förundersökning. Stöd för ingripanden av det slag som nyss har nämnts har då bedömts kunna hämtas ur rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel vid utredning om brott. Såvitt gäller avspärrnings- och utrymningsåtgärder har man i enlighet härmed stött sig på 27 kap. 15 § RB. För säkerställande av utredning om brott får enligt detta lagrum byggnad eller rum tillstängas, tillträde till visst område förbjudas, förbud meddelas mot flyttande av visst föremål eller annan sådan åtgärd vidtagas. I fråga om husrannsakan har åberopats huvudregeln i 28 kap. 1 § RB, där det föreskrivs att husrannsakan får företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller eljest till utrönande av omständighet som kan ha betydelse för utredning om brottet.

Den invändningen har emellertid gjorts - enligt utredningens mening med fog - att rättegångsbalkens regelsystem inte är anpassat till de situationer som det här gäller. När polisen vid exempelvis ett bombhot tvingas vidta avspärrnings- och utrymningsåtgärder är syftet inte - åtminstone inte primärt sett - att säkerställa utredning om brottet. Åtgärderna vidtas för att skydda allmänheten mot fara, och detta oavsett om de får betydelse för utredningen eller inte.

Mera naturlig är då en annan uppfattning som också har brukat föras fram från polishåll, nämligen att tvångsåtgärderna kan grundas på 2 § polisinstruktionen i förening med den allmänna nödrättsbestämmelsen i 24 kap. 4 § BrB. Enligt sistnämnda bestämmelse skall den som för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd vara fri från straffansvar, om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig. För att gärningen skall vara försvarlig krävs i allmänhet att den skall vara påkallad av ett intresse av betydligt större vikt än det som uppoffras samt att den behövs för att tillgodose förstnämnda intresse. Att en restriktiv tillämpning är avsedd, särskilt när endast ekonomiska värden är hotade, följer av kravet att handlingen skall ha företagits i nöd.

Det är enligt utredningen uppenbart att stränga förutsättningar måste gälla för tillämpningen av en bestämmelse som innebär att handlingar som normalt föranleder straffansvar kan företas av var och en. För polisen, som av samhället har ålagts ett ansvar för allmänhetens skydd, utgör emellertid de tvångsåtgärder som i vissa speciella fall måste vidtas i brottsförebyggande syfte en tjänsteplikt. De kan sålunda sägas typiskt sett ingå i själva polisverksamheten. Utredningen anser att det från dessa synpunkter inte är tillfredsställande att som stöd för en polisiär befogenhet behöva hänvisa till bestämmelser som medger frihet från straff på grund av nöd.

Utredningen erinrar i detta sammanhang om den reglering av räddningstjänstens befogenheter som numera finns i 11 § brandlagen (1974:80). Det föreskrivs där att den som utövar befälet vid räddningstjänst får, om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan avvärjas på annat sätt, företa sådant ingrepp i annans rätt som måste anses försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt. Denna bestämmelse har ansetts motiverad med hänsyn till önskemålet att medge räddningstjänsten befogenhet att ingripa i annans rätt i något vidare mån än vad som följer av den allmänna nödrättsbestämmelsen (prop. 1973:185 s. 164). Detta har skett dels genom att det i brandlagens bestämmelse föreskrivs positivt att sådant ingrepp är tillåtet och således inte bara att det är straffritt, dels genom att det inte uttryckligen krävs att ingreppet skall göras "i nöd".

Utredningen anser starka skäl tala för att man även för polisens del lagfäster de befogenheter som är nödvändiga för att avvärja fara för liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom. I det praktiska polisarbetet har det otvivelaktigt upplevts som besvärande att regler om vilka tvångsåtgärder som får företas i sådant förebyggande syfte praktiskt taget helt saknas.

Den situation som uppstår i samband med ett bombhot är, enligt vad utredningen framhåller, endast ett exempel på situationer där det av särskilda skäl bedöms föreligga risk att brott som innebär fara för liv, hälsa eller egendom kommer att förövas på viss plats eller mot viss person. Som andra exempel nämner utredningen åtgärder till skydd för främmande statschefer, utländska sändebud och allmänna sammankomster liksom ingripanden vid hot om sabotage och liknande. Därvid kan aktualiseras tvångsåtgärder som avspärrningar, husrannsakan, inpasseringskontroll och avlägsnanden liksom skyddsvisitation för eftersökande av vapen eller annat farligt föremål.

Av de här berörda tvångsåtgärderna är alla inte till sin karaktär sådana att de faller under regeringsformens lagkrav. Utrymningsåtgärder och avlägsnanden som innebär bara förflyttning en kortare sträcka torde inte kunna

anses utgöra frihetsberövande eller annat intrång i rörelsefriheten i regeringsformens mening. Detsamma gäller en avspärrning som inte avser större område eller är av mera varaktig natur (jfr prop. 1973:90 s. 241). Husrannsakan liksom kroppsvisitation tillhör å andra sidan de ingrepp som i princip förutsätter stöd i lag. Utredningen anser det emellertid vara en fördel att de nu aktuella befogenheterna såvitt möjligt regleras i ett sammanhang.

En utgångspunkt måste vara att ingripanden från polisens sida i förebyggande eller skyddande syfte skall följa samma principer som dem som gäller för polisverksamheten i allmänhet. De grundläggande förutsättningarna om minsta möjliga ingrepp och om proportionalitet bör alltså gälla även i detta sammanhang. Ett ingripande måste till sin beskaffenhet, styrka, omfattning och varaktighet stå i rimligt förhållande till den fara som hotar eller föreligger. Detta gäller tvångsingripanden mot person såväl som mot egendom. För att avvärja en allvarlig fara mot människors liv eller hälsa måste mera långtgående ingrepp än annars anses vara tillåtna. Vid bedömningen om ett ingrepp kan anses rimligt bör även eventuella ekonomiska konsekvenser för enskild beaktas. Även från denna synpunkt kan mera långtgående ingrepp anses vara motiverade, om intresset gäller att skydda människors liv eller hälsa.

Det är enligt utredningen uppenbart att en reglering av polisens befogenheter i dessa hänseenden inte kommer att kunna göras så utförlig att behovet för polisen att kunna hänvisa till den allmänna nödrättsbestämmelsen helt faller bort. Inte heller bör lämpligen i en polislag ges allmänna bestämmelser om ingrepp i annans rätt vid katastrofsituationer av det slag som finns i 11 § brandlagen. Regleringen bör begränsas till att avse ingrepp som typiskt sett faller inom ramen för polisens tjänsteplikt. Det ligger med denna utgångspunkt nära till hands att begränsa regleringen till fall där det till följd av särskilda skäl kan anses föreligga risk att brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på viss plats. Ytterligare en förutsättning som bör ställas upp är att polisingripandet skall ha till syfte att förebygga brottet eller bereda skydd mot detta. Åtgärder som vidtas av utredningsskäl bör inte regleras av polislagen utan i rättegångsbalken. Ingripanden som under nyss angivna förutsättningar bör vara tillåtna direkt enligt polislagen är t.ex. visitation i syfte att söka efter bomb, vapen eller annat farligt föremål samt sådana avspärrnings- och utrymningsåtgärder som anges i 27 kap. 15 § RB.

7.10.3 Remissyttrandena

Vid remissbehandlingen har utredningens förslag hälsats med stor tillfredsställelse. Praktiskt taget alla remiss-

instanser som går in på de aktuella frågorna ansluter sig uttryckligen till de principer som utredningen har föreslagit. Till de instanser som särskilt framhåller angelägenheten av att en reglering kommer till stånd i enlighet med utredningens förslag hör länsstyrelsen i Uppsala län samt polisstyrelserna i Enköpings, Tierps och Örnsköldsviks polisdistrikt.

7.10.4 Beredningen

Även beredningen ansluter sig till polisutredningens ståndpunkt såväl när det gäller behovet av som beträffande principerna för utformningen av en allmän bestämmelse om vissa tvångsåtgärder i förebyggande syfte. Beredningen vill understryka att det här lika lite som i det föregående är fråga om att utvidga polisens befogenheter. En bestämmelse av aktuellt slag behövs emellertid otvivelaktigt i en modern polislag, dels för att klarlägga rättsläget och dels för att i enlighet med vad polisutredningen har framhållit tillgodose intresset av att vad som är tjänsteplikter för polismännen så långt möjligt skall stödjas på positiva bestämmelser.

Beredningen anser liksom polisutredningen att en allmän förutsättning för ingripanden av här aktuellt slag bör vara att det till följd av särskilda skäl kan anses föreligga risk för att brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas på viss plats. Krav på kvalificerad risk synes inte kunna uppställas. Detta inses lätt om man tänker på situationen vid bombhot, där ju erfarenhetsmässigt situationen snarast är den att hotet kan presumeras vara falskt. Ett annat exempel erbjuder det fallet att fara hotar en utländsk statschef på besök i Sverige. Situationen är alltså här typiskt sett en annan än i de fall då enligt vad utredningen förut har förordat polisen skall vara befogad att tillgripa våld mot person eller egendom för att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller egendom. I sistnämnda fall förutsätts gärningen vara pågående eller överhängande medan det i de fall som diskuteras nu är fråga om att förebygga en risk.

Klart är emellertid att åtgärder av den ingripande natur som här diskuteras inte bör få vidtas i mera allmänt förebyggande syfte utan alltid måste förutsätta att man verkligen kan peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk. De synpunkter i fråga om proportionalitetsprincipens betydelse i sammanhanget som polisutredningen närmare har utvecklat är vidare enligt beredningens uppfattning av den största betydelse.

I enlighet med vad som från något håll har framförts vid remissbehandlingen kunde det diskuteras att låta de allmänna förutsättningarna omfatta även bränder och andra

katastrofer av det slag som avses i 11 § brandlagen. Här rör man sig emellertid på ett område där polisen visserligen ofta har viktiga uppgifter men som regelmässigt ändå inte faller under dess huvudansvar. Till detta kommer att 25 § brandlagen redan f.n. ger polisen befogenhet att vidta de ingrepp i annans rätt under katastrofförhållanden som avses i 11 §, sedan den som utövar befälet vid räddningstjänsten har beslutat härom. Beredningen instämmer med hänsyn härtill i polisutredningens slutsats att regleringen i polislagen bör begränsas till att avse ingrepp som mera omedelbart sett faller inom ramen för polisens tjänsteplikt. Den formulering av de allmänna förutsättningarna som nyss har förordats framstår med denna utgångspunkt som adekvat. Beredningen erinrar emellertid om att den i det föregående har föreslagit att en polisman skall ha befogenhet att - i den mån det är försvarligt - använda våld för att avvärja fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön.

När det gäller frågan vilka åtgärder som en polisman skall få vidta när risk för allvarligt brott av aktuellt slag föreligger bör uppenbarligen till en början en sådan vara att bereda sig tillträde till hus, rum eller annat utrymme för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål. Det gäller här en åtgärd som i grundlagens mening utgör husrannsakan. Andra åtgärder som bör kunna förekomma är i enlighet med vad polisutredningen har anfört sådana som avses i 27 kap. 15 § RB, dvs. att stänga till en byggnad eller ett rum, att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme, att meddela förbud mot att visst föremål flyttas o.d. Till dessa exempel bör enligt beredningens mening med hänsyn till frågans praktiska vikt läggas ännu ett, nämligen att meddela förbud mot avgång eller annan trafik med visst kommunikationsmedel. I fall då exempelvis risk för ett bombattentat på ett kommunikationsmedel föreligger bör nämligen det yttersta ansvaret för bedömningen av om avgång eller annan trafik skall tillåtas rimligen vila på polisen, låt vara att sådana situationer i praktiken naturligtvis normalt löses i samförstånd.

Det bör i detta sammanhang anmärkas att överträdelser av förbud som polisen enligt beredningens förslag skall kunna meddela blir straffbara enligt 17 kap. 13 § BrB.

Enligt utredningens förslag skulle även visitation i syfte att söka efter sprängmedel, vapen eller annat farligt föremål vara en tillåten åtgärd i situationer av den typ som avses nu. Beredningen ansluter sig till denna ståndpunkt men anser samtidigt att en åtgärd av detta slag utgör ett så långtgående ingrepp i den enskildes integritet att risken för ett brott i så fall måste vara på något sätt särskilt kvalificerad. Enligt beredningens mening måste allvarlig brottsrisk föreligga för att en polisman skall få kroppsvisitera de personer som uppehåller sig på den plats som omfattas av risken. Exempel erbjuder fall

då polisen har fått kännedom om att attentat planeras mot en viss person, t.ex. en utländsk regeringsledamot på besök i landet.

Generellt för de här avsedda åtgärderna gäller att de i princip inte bör få beslutas av den enskilde polismannen utan föregående prövning av polismyndigheten, dvs. polischefen eller den till vilken hans befogenheter har delegerats. Endast om fara är i dröjsmål bör den enskilde polismannen på fältet kunna vidta åtgärder av detta slag utan föregående beslut av polismyndigheten.

Beredningen vill slutligen liksom polisutredningen framhålla att den här föreslagna bestämmelsen inte kommer att innebära att behovet i polisverksamheten av att för vissa oundgängliga ingrepp kunna hämta stöd i brottsbalkens allmänna nödrättsbestämmelse helt faller bort. Inte heller kommer bestämmelsen att kunna reglera beslutsfunktionerna i extraordinära situationer såsom då det vid risk för omfattande terroraktioner uppkommer fråga om att exempelvis avbryta industrianläggningars drift e.d. Här är normalt situationen den att ledningen övertas av länsstyrelsen som då - ytterst genom landshövdingen - förfogar över de befogenheter som behövs enligt polislagen, brandlagen (12 §) och andra aktuella författningar.

7.11 Vissa frågor rörande polisens spaningsmetoder

7.11.1 Inledning

Polisens spaningsmetoder har endast översiktligt berörts i 1975 års polisutrednings betänkande. Frågan har inte tagits upp vare sig i samband med riksdagens principbeslut om polisen år 1981 eller i beredningens direktiv.

Hithörande frågor har emellertid på senare tid fått en betydande aktualitet framför allt som ett resultat av det utvecklingsarbete som sedan år 1978 har bedrivits inom rikspolisstyrelsen när det gäller metoder m.m. vid spaning mot ekonomisk brottslighet och grov narkotikabrottslighet. Det är här till en del fråga om vad som brukar betecknas som okonventionella spaningsmetoder. En ny polislag bör ta sikte även på denna gren av polisverkverksamheten. Beredningen finner det därför naturligt att här utveckla sin syn på frågorna i den mån dessa bör återspeglas i polislagen. Först skall emellertid några allmänna begrepp beröras och en redogörelse lämnas för frågornas tidigare behandling. Den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet lämnas utanför den fortsatta framställningen.

7.11.2 Gällande ordning m.m.

När det gäller kriminalpolisens verksamhet har man anledning att skilja mellan å ena sidan sådan verksamhet

som inte hör till förundersökningen i ett brottmål och å den andra verksamhet som utgör förundersökning. Den förra verksamheten är i huvudsak oreglerad, medan förundersökning är reglerad i 23 kap. RB.

Det skede som ligger före förundersökningen kännetecknas av att någon konkret uppgift om att ett bestämt brott har begåtts inte föreligger. Polisens verksamhet går ut på att skaffa fram underlag för en sådan misstanke. Allmänna antaganden om kriminalitet kan finnas redan på detta stadium, dock utan att vara tillräckligt starka för att förundersökning skall kunna inledas. Det kan också vara så att man har kännedom om att ett brott håller på att planeras. Men enligt 23 kap. 1 § RB krävs för förundersökning att "det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats".

Man kan emellertid, om man så vill, ibland tala om ett stadium som ligger före den egentliga spaningen. Det är då fråga om sådan verksamhet som inte i främsta rummet är inriktad på frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Verksamheten går i stället ut på att insamla, bearbeta och analysera informationer som kan ha betydelse i ett framtida spanings- eller utredningsarbete. I promemorian (Ds Ju 1979:15) Översyn av utredningsförfarandet i brottmål benämns verksamheten "förspaning", medan den enligt den terminologi som rikspolisstyrelsen har brukat använda i olika sammanhang benämns "underrättelseförfarande".

Själva förundersökningen inleds som nämnts så snart det finns anledning anta att ett brott har begåtts. En förundersökning får ofta bedrivas i två steg. I det första gäller det att fastställa om ett brott har begåtts och om det finns skäl till misstanke mot någon viss person (jfr 23 kap. 1 och 2 §§ RB). Detta steg har ofta kallats förundersökningens spaningsstadium. I det andra steget gäller det att samla in bevismaterial så att det kan klarläggas, om det finns tillräckliga skäl för åtal mot den misstänkte (23 kap. 2 § RB).

Redan innan en förundersökning har hunnit inledas, får polisen emellertid hålla förhör och vidta andra åtgärder i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet (23 kap. 3 § fjärde stycket RB). Det kan då liksom under en förundersöknings inledande skede bli fråga om provisoriska frihetsberövanden, beslag, anmälningsupptagning, spårsäkring, förhör m.m. En mer eller mindre fullständig utredning kan således bli resultatet. De begränsningar i tiden som gäller för polisens rätt att medta och kvarhålla någon för förhör medför ibland att det blir nödvändigt att göra ganska omfattande förhör redan på detta tidiga stadium. Även rättssäkerhetsintressen kan motivera att utredning görs i så nära anslutning till brottet som möjligt medan bevisningen är relativt färsk och opåverkad. Det är ett känt förhållande att det ofta är svårt att i efterhand få fram

t.ex. vittnen och teknisk bevisning och att vittnens minnesbilder av händelseförloppet snabbt försämras.

En förundersökning inleds av polismyndigheten eller åklagaren. Om den har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagaren så snart någon kan skäligen misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall ta över ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl. Sistnämnda bedömning görs av åklagaren. Detta innebär att åklagaren efter eget omdöme har rätt att ta över ledningen av alla förundersökningar som leds av polisen oavsett på vilket stadium de befinner sig.

Frågan om vilka brott som typiskt sett skall anses vara av enkel beskaffenhet har besvarats genom särskilda anvisningar som har utarbetats av rikspolisstyrelsen och RÅ gemensamt. Exempel på brott som normalt anses vara av enkel beskaffenhet är ofredande, stöld, snatteri, våldsamt motstånd, åverkan och brott mot trafikbrottslagen (se bil.1 till RÄFS 1979:1). Huvudregeln är försedd med betydande undantag. Även om det är fråga om brott av enkel beskaffenhet skall således åklagaren ibland inträda som förundersökningsledare. Detta gäller bl.a. i flertalet fall då fråga uppstår om användande av tvångsmedel och det ankommer på undersökningsledare att enligt 24-28 kap. RB besluta därom.

När förundersökningen fortskridit så långt att någon viss person skäligen kan misstänkas för brottet, ändrar undersökningen i flera hänseenden karaktär. Bevisfrågorna träder i förgrunden på ett annat sätt än tidigare. Det gäller att nu få fram sådan bevisning att domstolen kan få ett tillräckligt underlag för ett avgörande av frågan om den misstänkte är skyldig till brottet. Även bevisning som talar till den misstänktes fördel skall dras fram (23 kap. 4 § RB). Bevisläget kompliceras ofta som följd av att händelseförloppet framstår i en annan dager än tidigare. Vidare aktualiseras integritetsfrågorna genom att användandet av olika slags tvångsmedel måste övervägas kontinuerligt.

Av vad som har sagts nu framgår att det finns tre skeden som är av intresse: skedet före förundersökningen samt denna undersöknings första och dess andra stadium. En person kan bli föremål för polisens uppmärksamhet under alla dessa olika typer av verksamhet. Han kan bli kontrollerad i samband med allmänt informationsinsamlande eller spaning med följd att vissa misstankar mot honom uppkommer, än starkare misstankar kan riktas mot honom under förundersökningens första stadium, och han kan vara skäligen misstänkt för brottet under förundersökningens andra stadium för att sedan bli på sannolika skäl misstänkt för brottet och därmed få gripas, anhållas och häktas samt kanske slutligen få så övertygande skäl mot sig att fog finns för åtal. Självfallet är det inte alltid som proceduren utvecklas på detta sätt.

Den del av polisundersökningen som föregår den egentliga förundersökningen är som förut har framhållits i allt väsentligt oreglerad. Vissa allmänna principer gäller dock enligt bl.a. regeringsformen. Som exempel kan här nämnas den förut berörda regeln i 2 kap. 6 § RF, som bl.a. skyddar medborgarna mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Detta skydd får emellertid begränsas genom lag (2 kap. 12 §).

Här bör också särskilt nämnas den s.k. legalitetsprincipen, som är grundläggande för all polisverksamhet. I 2 § polisinstruktionen stadgas att polisen skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att det därvid åligger polisen särskilt bl.a. att uppdaga brott som hör under allmänt åtal. Av lagtexten framgår att det är fråga om en handlingsplikt för polisen. Enligt legalitetsprincipen är myndigheten pliktig att handla, då de i författningarna angivna förutsättningarna är uppfyllda. Denna grundsats gäller i princip inom straffrätten och även i fråga om polisens ingripande mot begångna brott (se Sjöholm a.a. s. 101). Bestämmelsen i 12 § första stycket polisinstruktionen om att en polisman som får kännedom om allmänt åtalsbrott, skall rapportera detta till vederbörande förman så snart det kan ske, är ett uttryck för denna princip. Rapportskyldigheten är dock inte ovillkorlig: polismannen får enligt 12 § andra stycket instruktionen meddela rapporteftergift i vissa bagatellfall.

Det kan i detta sammanhang också finnas anledning att erinra om en annan allmän princip, som har kommit till uttryck i polisinstruktionen, nämligen regeln i 7 § om att en polisman skall uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Bestämmelsen har bl.a. ansetts innebära att polismannen i spaningssammanhang lika lite som vid handläggning av andra ärenden får tillgripa metoder som kan anses tvivelaktiga eller direkt oförenliga med det som uppdraget gäller (se bl.a. JO 1977/78 s. 101 och 1979/80 s. 359). Bl.a. måste naturligtvis brottets art och svårhetsgrad beaktas.

Klart är ju slutligen att föreskrift i lag eller annan författning är bindande för polisen både när den bedriver spaningsverksamhet och när fråga är om annat polisarbete. Beredningen återkommer till detta i det följande.

Polisens befogenheter under förundersökning har i princip blivit uttömmande reglerade i 23-28 kap. RB och därtill anslutande författningar. Särskilt under vad som i det föregående har betecknats som förundersökningens första skede kan emellertid ibland samma frågor komma upp som under den spaning som bedrivs innan förundersökningen har börjat.

Beredningen har i det föregående redogjort för flertalet av polisens tvångsbefogenheter under förundersökning. Här bör emellertid särskilt nämnas den allmänna bestämmelsen i 23 kap. 12 § RB som förbjuder att det under förhör, i syfte att framkalla erkännande eller uttalande i viss riktning, används medvetet oriktiga uppgifter, löften eller förespeglingar om särskilda förmåner, hot, tvång, uttröttning eller andra otillbörliga åtgärder. Detta innebär enligt förarbetena bl.a. att förhörsledaren inte i nu angivna syfte får lämna osanna uppgifter om sakförhållanden som har framkommit vid förhör med någon annan person eller om bevisning för den förhörde. Förhörsledaren får inte heller använda s.k. snärjande frågor. Vid förhör får således inte användas frågemetoder, som åsidosätter tillbörlig hänsyn till den misstänktes intressen. Vidare skall frågor, som genom sin avfattning är ägnade att vilseleda om frågans rätta innebörd, anses otillbörliga. Däremot får förhörsledaren för den förhörde framhålla besvärande omständigheter som förekommit mot honom eller motsägelser i hans egna uppgifter e.d.

Den nu berörda bestämmelsen tar inte uttryckligen sikte på oriktiga eller vilseledande uppgifter som lämnas i annat syfte än som nyss har angivits. Ibland kan detta kanske ske för att dölja polisens operationsmetoder eller allmänna spaningsläge. Någon gång kan det kanske också behövas för att skydda person eller egendom. Det kan kanske även behövas för att inte sprida kännedom om tekniska eller personella bevakningssystem och bevakningsrutiner.

Bestämmelserna i 23 kap. 12 § RB gäller formellt enbart förhör sedan förundersökning inletts. Normerna torde emellertid i huvudsak även böra vara vägledande vid inhämtande av muntliga uppgifter under det föregående polisundersökningsstadiet.

7.11.3 S. k. okonventionella spaningsmetoder

I det följande skall en kortfattad redovisning lämnas för vissa spaningsmetoder som under senare tid har varit föremål för särskild uppmärksamhet. I stor utsträckning är uppgifterna hämtade från de båda av rikspolisstyrelsen utgivna rapporterna (C - 429 - 2295/78) Några synpunkter på spaningsmetoder och (C - 420 - 6886/79) Narkotikaspaning och underrättelseförfarande, som senare skall behandlas närmare.

Provokation. Med uttrycket provokation menar man i detta sammanhang att polisen i sitt brottsbekämpande arbete använder sig av metoden att locka eller utmana någon till en handling eller ett uttalande, som kan vara besvärande eller på annat sätt negativt för denne eller annan i dennes närhet (släkting, kompanjon etc.). Den person mot vilken åtgärden riktas är oftast en för brott misstänkt

person, men det kan också vara fråga om någon annan som antas ha kunskaper om något av betydelse för polisens arbete, exempelvis ett vittne till en aktuell gärning.

Metoden används för att man skall få bevisning om planerad eller begången brottslighet. Ibland kan provokationen även syfta till att ett planerat brott skall fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta kan säkras. Ett klassiskt exempel på åtgärder av sistnämnda slag, som emellertid ingalunda har förlorat sin aktualitet, erbjuder det fallet att någon som av en okänd person är utsatt för penningutpressning under hot om våldsåtgärder eller andra lagstridiga repressalier vänder sig till polisen med begäran om hjälp. Polisen kan då tänkas medverka till att ett kuvert som innehåller pengar eller ser ut att göra det placeras på en viss plats som överenskommits med utpressaren. När kuvertet hämtas, iakttas detta av polisen, som antingen då omedelbart ingriper eller också följer efter den som hämtat kuvertet till den person som kan misstänkas ha varit ledare för den lagstridiga aktionen.

Frågan om tillåtligheten av provokativa metoder har behandlats i ett flertal rättsfall och uttalanden av JO, se bl.a. JO 1930 s. 119, 1931 s. 11, 1932 s. 8, 1953 s. 131, 1954 s. 8, 1973 s. 91, 1977/78 s. 101 och där anmärkta rättsfall samt NJA 1951 s. 11, 111 och 1960 s. 522. Genomgående är att provokativa åtgärder har ansetts få tillgripas endast i grova brottmål eller när synnerliga skäl i övrigt har gjort detta motiverat. Åtgärder av detta slag måste handhas med största restriktivitet och urskillning och först efter beslut av rättsbildat polisbefäl. Hänsyn måste tas till såväl brottets svårhet och misstankens styrka som åtgärdens art och det intrång för enskild som kan vara förenat därmed. Provokativa åtgärder måste vidare vara försvarliga med hänsyn till - förutom eventuella skadeverkningar av åtgärden - det resultat i bevishänseende som kan vinnas genom denna. Åtgärder som har inneburit att någon har provocerats att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått har aldrig accepterats.

Infiltration. Med begreppet infiltration har i detta sammanhang brukat avses att en polisman - eller eventuellt en bulvan för polisen - tar tjänst hos någon eller på annat sätt söker ta sig in i dennes verksamhet i syfte att erhålla upplysningar för uppdagande av brott.

Några författningsbestämmelser som tar sikte på verksamhet av det här slaget finns inte utöver de allmänna regler och principer som har redovisats ovan under 7.11.2. Det kan emellertid ytterligare nämnas att JO i ett ärende (1975/76 s. 132) har påpekat att en infiltration i politiska eller andra sammanslutningar som inte är olagliga alltid framstår som en kränkning av den föreningsfrihet som är tillförsäkrad svenska medborgare.

Agentverksamhet, fria spanare. I diskussionen kring tänkbara okonventionella spaningsmetoder har man med agentverksamhet menat en polisverksamhet som bedrivs med polismän vilka utåt sett saknar all anknytning till polisen. De saknar t.ex. tjänsterum hos polisen och arbetar under en täckmantel av ett eller annat slag. Fria spanare är ett begrepp som har getts en liknande innebörd. Det förekommer exempelvis utomlands att polismän under falsk identitet för lång tid placeras på den illegala narkotikamarknaden för att de skall skaffa allmänna informationer om narkotikasituationen i ett visst område och vidarebefordra dessa till polisen.

Desinformation. Detta begrepp innebär att man från polisens sida bland exempelvis personer som misstänks för narkotikabrottslighet för ut antingen helt falsk information eller också information som bygger på riktiga fakta men där väsentliga omständigheter eller värderingar medvetet har getts ett felaktigt innehåll. Åtgärder av detta slag skulle - har det sagts - kunna syfta till att skapa oro eller motsättningar mellan narkotikabrottslingarna eller provocera fram ett oförsiktigt handlande från en bestämd misstänkt persons sida.

Hemlig avlyssning och TV-övervakning. Frågan om regler beträffande dessa spaningsmetoder - som har en helt annan karaktär än de förut nämnda - behandlas f.n. av tvångsmedelskommittén. Ett delbetänkande från kommittén (Ds Ju 1981:22) Hemlig avlyssning m.m. med förslag till provisoriska lösningar på området har inte lett till lagstiftning, men kommittén avser att återkomma till ämnet i sitt slutbetänkande. Beredningen tar inte upp hithörande frågor.

En annan verksamhet som beredningen inte heller närmare kommenterar i det följande är den som i det föregående har benämnts underrättelseförfarande. Som framgått är det här fråga om en verksamhet som tidsmässigt ligger före vad som kan betecknas som spaning i egentlig mening. Verksamheten sådan som den f.n. planeras vid rikspolisstyrelsen[1] är inte av vad man brukar kalla operativ karaktär utan går ut på att insamla, bearbeta och utvärdera informationer som i sin tur kan ligga till grund för spanings- och utredningsinsatser. I fråga om denna verksamhet - som beredningen har behandlat närmare i promemorian Ds Ju 1982:13 - vill beredningen här endast helt allmänt uttala att den inte minst av resursskäl torde få förbehållas för insatser mot den allvarligaste brottsligheten, främst då narkotikakriminaliteten samt den organiserade och den ekonomiska brottsligheten, samt att det givetvis är av vikt att den bedrivs i sådana former att inte viktiga integritetsintressen träds för när.

---

1 Jfr de inom rikspolisstyrelsen utarbetade rapporterna Spanorg I och II.

7.11.4 Spanek- och Spanarkrapporterna

Som förut har berörts bedrivs i rikspolisstyrelsens regi sedan våren 1978 ett utvecklingsarbete vad gäller metoderna för polisens bekämpning av den grövre brottsligheten. Syftet har främst angetts vara att "söka vitalisera och effektivisera de polisiära metoderna i vid bemärkelse avseende den brottsuppdagande verksamheten".

Som ett led i detta arbete tillkallades inom rikspolisstyrelsen i april 1978 en arbetsgrupp (Spanek) med uppgift att utarbeta förslag till metoder vid spaning mot grov ekonomisk brottslighet. Gruppen avlämnade i maj 1979 den förut nämnda rapporten Några synpunkter på spaningsmetoder (i det följande kallad Spanek-rapporten). Därefter tillkallades inom rikspolisstyrelsen i oktober 1979 en annan arbetsgrupp (Spanark) som fick motsvarande uppgift i fråga om narkotikabrottslighet. Rapporten Narkotikaspaning och underrättelseförfarande (härefter benämnd Spanark-rapporten) avlämnades i juni 1980 av denna arbetsgrupp. Slutligen bör nämnas att ytterligare en inom styrelsen tillkallad projektgrupp under år 1981 har avlämnat rapporterna Spanorg I (spaningsfunktionen) och Spanorg II (spaningsorganisationen).

I rapporterna uttalas att de metoder för spaning som fordras när fråga är om ekonomisk brottslighet och grov narkotikabrottslighet förmodligen måste bli av annan art och inriktning än de spaningsmetoder som används mot brottslighet i allmänhet. Det bedöms som väsentligt att polisen på dessa områden prövar nya vägar. Mot denna bakgrund har en genomgång från bl.a. juridiska, praktiska och etiska synpunkter gjorts av tänkbara spaningsmetoder av intresse i detta sammanhang. Vissa huvudpunkter ur rapporterna i denna del skall återges i det följande. Rapporterna innehåller också åtskilliga andra synpunkter och uppslag, som beredningen inte i detta sammanhang har anledning att gå närmare in på.

I rapporterna konstateras att polisen under vissa förutsättningar har rätt att använda provokativa spaningsmetoder. Särskilt utförligt diskuteras denna fråga såvitt gäller bekämpandet av den grova narkotikabrottsligheten. I denna del anser Spanark-gruppen att den svenska narkotikapolisen bör anses ha rätt att köpa narkotika. Polisen skulle därigenom kunna köpa in sig på marknaden för att kunna ingripa mot de större narkotikabrottslingarna.

När det gäller utbjudande av narkotika understryker Spanark-gruppen metodens rättsliga och etiska vanskligheter. Om en polisman sätts in som föregiven kurir i en transportkedja för att han skall överlämna ett narkotikaparti till en beställare torde enligt gruppen juridiskt och etiskt försvar finnas för metoden. Övriga fall av metoden är känsligare och arbetsgruppen tar därför inte ställning till dessas användning; endast i ytterst sällsynta fall anser gruppen att det finns juridiskt och

etiskt fog för metoden. Arbetsgruppen har dock överlämnat problemet till en intern och extern debatt.

Beträffande infiltration understryks i rapporterna att polisen bör avstå från att använda spaningsmetoder av detta slag i fall då tvekan råder om deras tillåtlighet och klar risk föreligger för integritetskränkning. Av Spanark-gruppens rapport framgår emellertid att gruppen räknar med ett rätt betydande utrymme för infiltrativa åtgärder vid spaning mot grov narkotikabrottslighet. Infiltrativ spaningsverksamhet skapar enligt gruppen helt andra förutsättningar än konventionella spaningsmetoder att nå och avslöja framför allt de personer som befinner sig i toppen av narkotikaligorna eller verkar som finansiärer eller andra typer av bakmän samt att komma innanför den skyddsmur som toppfigurerna omger sig med och som inte kan penetreras med de konventionella metoderna. Då det gäller att använda enskilda, icke kriminellt belastade personer som infiltratörer bör förutsättningen dock vara den att infiltratören begränsar sitt agerande till att vara "ett öga och öra" för polisen. Endast i undantagsfall bör en sådan infiltratör tillåtas att "övertala" den kriminelle till viss handling. När det däremot gäller kriminella personer som erbjuder sina tjänster för infiltrativ spaningsverksamhet bör inga hinder finnas för aktiv infiltration, uttalar gruppen.

Eftersom polisagentverksamhet mera är att se som en organisatorisk och arbetsledningsmässig fråga, finns det enligt Spanek-gruppen inget egentligt hinder för en sådan polisiär verksamhetsform. Den allmänna principen för den svenska polisens övervaknings- och utredningsarbete är visserligen att det skall ske öppet i största möjliga utsträckning. Beträffande spaningsverksamheten ligger det dock i sakens natur att sådan verksamhet sker dolt. Detta innebär enligt gruppen att polisen i princip skulle kunna bruka en sådan självständig polisstyrka som polisagenter i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. I nära anslutning härtill anser Spanark-gruppen att det är en prioriteringsfråga om svensk polis skall använda fria spanare.De ekonomiska och praktiska aspekterna bör enligt gruppen närmare penetreras av rikspolisstyrelsen i samråd med andra polisorgan.

Spanark-gruppen förordar vidare att narkotikapolisen använder sig av desinformation i de syften som har angetts förut, dock med varsamhet så att polisens allmänna trovärdighet inte undermineras.

Här bör också nämnas att Spanark-gruppen diskuterar vissa andra inslag i spaningsverksamheten av intresse i sammanhanget, däribland användandet av informatörer. I den delen konstaterar gruppen att svensk polis redan i dag använder s.k. tjallare för att få upplysningar av värde för brotts uppklarande. Dock torde det i dag vara så att man oftast passivt väntar på att informatörer skall kontakta polisen. Det är enligt arbetsgruppen viktigt att

narkotikapolisen i framtiden aktivt värvar informatörer och söker bygga upp kedjor av personer, som har goda insikter i den illegala narkotikahanteringen och kan tänka sig att föra dessa informationer vidare till polisen. Arbetsgruppen anser det inte oskäligt att en informatör erhåller ekonomisk gottgörelse för sina informationer. Ersättningen skall dock alltid utgå i efterhand när värdet och verkan av informationen kan bedömas. Informatören bör också få ersättning för de utlägg som han har haft för att skaffa informationen.

Ytterligare en fråga som Spanark-gruppen behandlar bör med hänsyn till dess principiella betydelse, redovisas särskilt, nämligen vad som i rapporten kallas "kontrollerade leveranser". Härmed menar gruppen att polis och tullmyndighet i samråd beslutar att låta en narkotikakurir utan ingripande passera gränskontrollen (s.k. genomsläpp) med ett parti narkotika och fortsätta färden i Sverige under dold polisövervakning. Avsikten är att kuriren skall föra polisen till mottagaren, som ju ofta är huvudmannen. I flertalet främmande länder är detta enligt vad som upplyses en accepterad metod, men på en del håll utomlands är förfaranden av detta slag uttryckligen förbjudna.

Spanark-gruppen anser att det för svensk del inte finns några hinder mot den aktuella metoden. Polisen (tullen) får visserligen inte underlåta helt och hållet att ingripa mot en person som man misstänker inneha narkotika men har rätt till tillfällig passivitet om det av spaningsskäl skulle vara motiverat att avvakta med ingripandet mot en kurir, exempelvis för att kunna gripa även huvudmannen. Legalitetsprincipen kräver dock i så fall att den fortsatta färden och överlämnandet sker under ständig uppsikt av polisen eller tullen.

Slutligen bör nämnas att Spanark-gruppen pekar på att det i vissa länder finns legala möjligheter att gottgöra kriminella personer för att de samarbetar med polisen. Det kan vara fråga om att en person som begått en brottslig handling antingen helt slipper straff för denna eller straffas endast för ett ringare brott, om han lämnar informationer till polisen av avgörande betydelse för uppklarande av brott. Ibland krävs det att personen uppträder som vittne i rättegång. Spanark-gruppen anser det nödvändigt att samhället får vidgade möjligheter att "gottgöra" en brottsling, som lämnar polisen informationer som är avgörande för ingripande mot vissa narkotikabrottslingar. Gruppen föreslog att frågan om "kronvittnen" och dessas rättsliga behandling skulle bli föremål för offentlig utredning.

7.11.5 Regeringsbeslut 1981

Med anledning av Spanark-rapporten hemställde rikspolisstyrelsen i en skrivelse den 5 december 1980 om vissa

åtgärder med syfte att effektivisera polisens bekämpning av narkotikabrottsligheten. Skrivelsen redovisades i vissa delar i samband med utfärdandet av de tilläggsdirektiv till tvångsmedelskommittén den 26 februari 1981 (Dir. 1981:10) som låg till grund för kommitténs förut nämnda betänkande Hemlig avlyssning m.m.

I rikspolisstyrelsens skrivelse uttalas allmänt att polisen redan i dag kan använda sig av de metoder som Spanark-gruppen har redovisat. Så sker också, enligt vad styrelsen uppger, i mer komplicerade ärenden där de traditionella metoderna har visat sig inte vara tillräckliga för att nå resultet i det brottsbekämpande arbetet. Bl.a. uttalade styrelsen att köp av narkotika är en fullt tillåten spaningsmetod.

I fråga om den av Spanark-gruppen aktualiserade frågan om den s.k. kronvittnesmetoden sade sig rikspolisstyrelsen i sin skrivelse ha förståelse för att det i vissa speciella fall kan vara erforderligt att kunna tillmötesgå vissa önskemål från en kriminell persons sida för att denne skall samarbeta med polisen. Inte minst gäller detta personer som har erfarenhet av sådana system utomlands. Dessa "gottgörelsefall" torde inte bli av någon betydande omfattning. Styrelsen var emellertid av den uppfattningen att bestämmelserna i 20 kap. 7 § första stycket 3 RB redan i dag ger riksåklagaren möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse i "kronvittnesfall". Någon särskild utredning av frågan var alltså enligt rikspolisstyrelsen inte påkallad.

Regeringen beslöt den 26 februari 1981 att rikspolisstyrelsens skrivelse i de nu redovisade delarna inte skulle föranleda någon annan åtgärd än att ett exemplar av en inom justitiedepartementet upprättad promemoria skulle översändas till styrelsen för kännedom.

I den nämnda promemorian lämnas under rubriken "Provokativa åtgärder" en kortfattad redogörelse för de allmänna principer för spaningsmetoder som ovan har redovisats i avsnitt 7.11.2. Därefter anförs bl.a.

> Frågan i vad mån provokativa åtgärder under spaning eller förundersökning är tillåtna har berörts i en del rättsfall och uttalanden av riksdagens ombudsmän (se bl.a. rättsfallen NJA 1951 s. 111 och 1953:591 samt JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 91 och 1977/78 s. 126). Av vad som har uttalats i dessa sammanhang torde den slutsatsen kunna dras att vissa åtgärder av aktuellt slag under begränsade förutsättningar kan anses vara tillåtna.
>
> Klart synes dock, som även Spanark-gruppen har uttalat, vara att provokativa åtgärder får tillgripas bara i grova brottmål eller när synnerliga skäl annars gör det motiverat. Hänsyn måste dessutom tas till såväl misstankens styrka som åtgärdens art och

det intrång eller den skada för en enskild som den kan innebära liksom till de resultat i bevishänseende som står att vinna. Det bör särskilt anmärkas att det i rättspraxis inte har ansetts tillåtet att provocera någon att begå ett brott som han sannolikt annars inte skulle ha begått.

Att användandet av undersökningsmetoder av nu aktuellt slag kräver ett mycket noggrant övervägande och ställer stora krav på omdömet hos den som har att träffa avgörande i saken är självklart och har framhållits i många sammanhang. Det synes inte kunna komma i fråga att en sådan åtgärd företas utan att tillstånd från åklagare eller polischefsutbildad polisman föreligger (jfr JO 1973 s. 91).

Frågan om det skall anses tillåtet för en polisman att köpa narkotika i syfte att få fram bevisning rörande planerad, pågående eller begången narkotikabrottslighet synes vara att bedöma enligt de allmänna grunder som nyss har angetts. Klart är att det föreligger ett mycket starkt samhällsintresse att beivra den grova narkotikabrottsligheten. Med hänsyn härtill torde man våga säga att köp av narkotika här som i flera andra stater under vissa omständigheter är att anse som en tillåten spaningsmetod. Genomgående måste nog krävas att spaningen eller förundersökningen gäller narkotikabrott som kan antas vara grovt och att stora fördelar från bevissynpunkt står att vinna genom metoden liksom att det står helt klart att försäljaren skulle ha sålt narkotikan till någon annan, om han inte hade sålt den till polisen. Att man, som också Spanark-gruppen har framhållit, måste ställa stränga krav på dokumentation av beslut och åtgärder samt redovisning av medel är självklart.

Däremot synes det vara att gå för långt att säga att det skulle anses vara en försvarlig spaningsmetod att utbjuda narkotika till försäljning från polisens sida. Medan situationen om polisen köper narkotika i normalfallet är den att säljaren redan före transaktionen har gjort sig skyldig till narkotikabrott genom innehav, skulle det om en polisman säljer narkotika som regel uppkomma ett sådant brott omedelbart genom polisens åtgärd. Bl.a. med hänsyn härtill kan förfarandet rimligen inte anses tillåtet annat än i sådana exceptionella fall som närmast kan jämställas med de situationer som bestämmelsen i 24 kap 4 § BrB tar sikte på.

I promemorian uttalas avslutningsvis att något behov av lagstiftning på området inte f.n. kan anses föreligga.

Såvitt gäller frågan om "kronvittnesmetoden" sägs det i promemorian att uttalandet i rikspolisstyrelsens skrivelse om tillämpningen av 20 kap. 7 § första stycket 3 RB inte har stöd vare sig i förarbetena till lagrummet eller i hittills tillämpad praxis, något som f.ö. inte heller gjorts gällande från styrelsens sida. Även om bestämmelsen till sin art utgör en generalklausul, måste enligt promemorian utrymmet för att tillämpa den i fall som är likartade dem som avses i styrelsens skrivelse anses vara mycket litet. I promemorian erinras i detta hänseende om att bestämmelsen inte är tillämplig, om det inte av särskilda skäl är uppenbart att påföljd inte behövs för att den misstänkte skall avhållas från vidare brottslighet. Enligt promemorian synes kronvittnesmetoden över huvud taget sakna stöd i svensk rättstradition.

Innehållet i promemorian har såvitt angår frågan om provokativa åtgärder översiktligt redovisats i 1982 års budgetproposition (prop. 1981/82:100 bil. 5 s. 22-30).

7.11.6 Uttalande av riksdagen 1982

Riksdagens justitieutskott har med anledning av de berörda uttalandena i 1982 års budgetproposition och en motion i ämnet behandlat frågan om polisens spaningsmetoder. I sitt betänkande (JuU 1981/82:38) uttalar utskottet bl.a. att den allvarliga narkotikabrottsligheten och annan grövre brottslighet numera i vissa fall torde bedrivas i sådana former att dessa brottstyper intar en viss särställning från brottsbekämpningssynpunkt. Mot den bakgrunden anser utskottet att det arbete på att utveckla spaningsmetoderna mot kriminalitet av aktuellt slag som har bedrivits har ett värde.

Utskottet framhåller också att det samtidigt torde stå klart att det här i vissa hänseeenden har varit fråga om polisiära arbetsmetoder som från allmänna synpunkter inbjuder till diskussion. Det gäller enligt utskottet ett område, där några absolut fasta rättsregler inte finns och enligt sakens natur svårligen kan ställas upp. Å andra sidan måste framhållas att den omständigheten att ett särskilt slags spaningsmetoder inte är uttryckligen förbjudna enligt svensk lagstiftning aldrig i sig kan utgöra tillräckliga skäl för att utan vidare utgå från att de också bör bli tillämpade här i landet. Vad saken enligt utskottet gäller är ytterst en fråga om inriktningen av polisens arbete där intresset av effektivitet samt rättssäkerhets- och integritetskraven bryter sig mot varandra. Det gäller alltså här avvägningsspörsmål av delvis grannlaga natur som är en angelägenhet inte enbart för polisen själv utan i första hand för statsmakterna och de medborgarstyrelser som är verksamma på olika nivåer.

Den slutsats utskottet kommer till efter det anförda är att frågan om polisens spaningsmetoder och om vilka

regler som kan behövas på området är ett ämne som bör bli föremål för närmare överväganden. Utskottet anser, att frågan bör ägnas uppmärksamhet i polisberedningens arbete.

Riksdagen har anslutit sig till vad justitieutskottet har uttalat.

7.11.7 Beredningen

Med utgångspunkt i de uttalanden som justitieutskottet har gjort vill beredningen inledningsvis framhålla att användandet av olika spaningsmetoder alltid måste avvägas mot dels de allmänna rättssäkerhets- och integritetskrav som gör sig gällande i vårt samhälle, dels den aktuella brottslighetens art och svårhetsgrad. Det finns anledning att understryka att de särskilda spaningsmetoder som har behandlats i Spanek- och Spanarkrapporterna endast har avsetts ta sikte på sådan grov brottslighet som kännetecknas av att den sällan kommer till de brottsbeivrande myndigheternas kännedom genom anmälningar och över huvud taget ofta bedrivs i det fördolda. Här måste ofta en mera offensiv arbetsmetod från polisens sida förutsättas.

Det är givetvis ett utomordentligt framträdande samhällsintresse att den grövre brottsligheten bekämpas effektivt. Med hänsyn till de former i vilka allvarlig narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet numera ofta bedrivs intar dessa brottstyper - vid sidan av verksamhet riktad mot rikets säkerhet - otvivelaktigt en viss särställning från de nyss angivna synpunkterna. Detta gäller också en del särskilda former av annan grov organiserad brottslighet. Beredningen hyser mot denna bakgrund stor förståelse för att arbete på att utveckla spaningsmetoderna mot kriminalitet av aktuellt slag har bedrivits under senare tid. Motsvarande arbete har bedrivits även utomlands, bl.a. i våra nordiska grannländer.

Den dolda spaningen har ägnats ett mycket obetydligt utrymme i gällande lagstiftning och dess förarbeten. I den allmänna debatten har förekommit att metoden som sådan har ifrågasatts. Från allmänna integritetssynpunkter kan man naturligtvis hysa förståelse för detta.

JO har en gång (1971 s. 55) yttrat.

> Skulle dold polisövervakning förekomma mera allmänt på offentliga platser, skulle detta säkerligen av många medborgare - även bland det stora flertal som är laglydiga - upplevas som ett obehag och kunna hos dem skapa en olustig känsla av att ständigt vara övervakade, när de vistas på gator och torg. Kan polisen genom öppen övervakning effektivt fullgöra sin uppgift att förebygga brott och i övrigt upprätthålla allmän ordning och säkerhet, är därför denna form av övervakning att föredra. Huruvida det

> är möjligt för polisen att fullgöra sin uppgift effektivt genom öppen övervakning är emellertid - - - delvis en fråga om personalresurser. Är personalresurserna otillräckliga, kan polisen tvingas tillgripa dold övervakning. Det är med hänsyn till det sagda givetvis angeläget att polisen har tillräckligt med personal.

Det kan synas lätt att instämma i dessa uttalanden. Men man måste samtidigt komma ihåg att dessa knappast kan ges giltighet för annan gren av polisverksamheten än själva övervakningen. I spaningens natur måste ligga att den till betydande del sker dolt - annars saknar verksamheten mening. Lika klart är att spaningen är en nödvändig metod för att vissa former av grov brottslighet skall kunna bekämpas med tillräcklig effektivitet. Detta har varit känt så länge modern polisverksamhet har bedrivits och fick en särskild markering när spaningsrotlarna inrättades år 1971.

Men man kan kanske hävda att det är en sak om polisen i samband med spaning uppträder dolt och en annan om den använder metoder som kan sägas i en eller annan mening vara direkt vilseledande. Som beredningen förut har redovisat innehåller 23 kap. 12 § RB förbud mot att under förhör vid förundersökning använda bl.a. medvetet oriktiga uppgifter eller andra otillbörliga åtgärder. Att denna bestämmelse formellt är tillämplig endast på förhör under förundersökning har förut konstaterats. Den frågan förtjänar emellertid att ställas om inte lagrummet kan anses ge uttryck för en princip som bör tillämpas analogt på stadiet innan förundersökningen har börjat och även på andra åtgärder än förhör.

Att metoder som är otillbörliga aldrig bör få användas - vare sig av polisen eller av andra myndigheter - är ju till en början klart. Men så långt ger parallellen ingen ledning. Ställer man åter frågan om oriktiga uppgifter eller ett vilseledande beteende i sig alltid skall anses representera en otillbörlig metod, torde någon tvekan inte kunna råda om att svaret måste bli nekande. Om - för att anknyta till ett förut angivet exempel - polisen skulle placera ett kuvert som ser ut att innehålla pengar på en plats som överenskommits med en utpressare i syfte att avslöja denne, måste ju åtgärden sägas vara i hög grad vilseledande från den brottsliges utgångspunkter. Men att sådana metoder skulle vara otillbörliga torde ingen på allvar vilja hävda. Beredningen kommer för sin del till slutsatsen att någon analog giltighet av lagrummet i här avsett hänseende inte gärna kan föreligga.

Beredningen vill emellertid peka på några andra naturliga hållpunkter för bedömningen av om en viss spaningsmetod skall anses tillåten eller ej som enligt beredningens mening förtjänar att betonas mer än som skett i den hittillsvarande diskussionen på området.

För det första: polisen bör aldrig få begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott. Denna princip - som framhållits även i Spanekrapporten - är inte så självklar som man kanske skulle kunna tro. I vissa främmande länder finns regler av den innebörden att mindre allvarliga lagstridiga handlingar från polisens sida kan vara tillåtna, om de står i rimlig proportion till intresset av att komma åt ett mycket grovt brott. Någon sådan regel bör dock enligt beredningens mening inte gälla för den svenska polisen: här bör en gräns dras.

Det bör emellertid framhållas att ett utrymme för vissa eljest otillåtna handlingar föreligger enligt den allmänna bestämmelsen om nödhandlingar i 24 kap. 4 § BrB. I vissa allvarliga fall kan denna bestämmelse otvivelaktigt ge polisen befogenhet att åsidosätta ordningsföreskrifter av olika slag, under förutsättning att fråga är om avvärjande av en fara för liv, hälsa, värdefull egendom eller andra viktiga allmänna intressen. Vill man i övrigt ge polisen befogenhet att i särskilt fall överträda gränserna för det område som annars är straffbelagt, bör emellertid detta förutsätta en uttrycklig regel med sikte på ett speciellt typfall. Sådana regler har beredningen förut föreslagit för en del situationer som ligger vid sidan av de nu diskuterade. Här kan också - för att ta ett annat exempel - hänvisas till 68, 123 och 156 §§ vägtrafikkungörelsen (1972:603), som ger bl.a. förare av polisfordon befogenhet att i vissa fall avvika från eljest gällande regler om fordonshastighet och parkering.

För det andra: polisen bör aldrig få provocera eller eljest förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. Detta är, om man så vill, en annan sida av samma sak som har nämnts nyss - brottsanstiftan liksom annan medverkan är ju i sig en straffbar gärning. Att man från polisens sida i speciella fall förmår den som redan har påbörjat en brottsaktivitet att röja sig eller på annat sätt provocerar fram bevisning kan beroende på omständigheterna vara försvarligt liksom att man vidtar åtgärder för att ett planerat brott skall fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta kan säkras. Men det bör aldrig få förekomma att polisen provocerar någon att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått.

För att se efter vilken praktisk betydelse dessa principer får kan det vara av intresse att applicera dem på exempelvis de i justitiedepartementets promemoria diskuterade frågorna i vad mån det skall anses vara tillåtna arbetsmetoder att en polisman köper eller säljer narkotika i syfte att avslöja grov narkotikabrottslighet.

Vad gäller köp av narkotika kan det konstateras att själva köpet normalt inte utgör vare sig brott eller

brottsanstiftan[1]. Endast om en köpare har gjort mer än vad som fordras för att försäljningen över huvud taget skall komma till stånd kan rättsligt sett medverkan till brott föreligga. Ett sådant fall kan vara om någon aktivt söker upp en försäljare och förmår denne att anskaffa ett parti för försäljning som han inte redan innehar. Att köpa narkotika under sådana former bör givetvis också vara en otillåten metod för polisen. Naturligtvis gäller här ytterligare - som framhållits i justitiedepartementets promemoria - att en så extraordinär åtgärd som att köpa narkotika inte kan vara försvarlig i annat fall än om spaningen eller förundersökningen gäller narkotikabrott som kan antas vara grovt och att stora fördelar från bevissynpunkt står att vinna genom metoden liksom att det står helt klart att försäljaren skulle ha sålt narkotikan till någon annan, om han inte hade sålt den till polisen. Detta behöver inte i och för sig hindra att metoden används gentemot försäljare i förhållandevis underordnad ställning inom en organisation. Men målsättningen måste vara att avslöja grov brottslig verksamhet.

Tanken på att det skulle kunna vara en försvarlig spaningsmetod att utbjuda narkotika till försäljning från polisens sida har avvisats i justitiedepartementets promemoria. Som skäl har åberopats att, medan situationen om en polisman köper narkotika i normalfallet är den att säljaren redan före transaktionen har gjort sig skyldig till narkotikabrott genom innehav, det om en polisman säljer narkotika som regel skulle uppkomma ett sådant brott omedelbart genom polisens åtgärd. Den anförda synpunkten är givetvis beaktansvärd, men beredningen vill gå ett steg längre och slå fast att den aktuella arbetsmetoden är otänkbar redan på den grunden att saluhållande och överlåtelse av narkotika har straffbelagts. Som också har skett i promemorian måste här ett förbehåll göras för sådana nödsituationer som avses i 24 kap. 4 § BrB.

En tredje utgångspunkt vid bedömningen av vilka spaningsmetoder som kan anses tillåtna bör enligt beredningens mening vara att polisen aldrig av spaningsskäl får underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller en för brott misstänkt person. När en polisman får kännedom om ett brott skall han - om inte annat följer av reglerna

---

1 Här föreligger vad som straffrättsligt brukar betecknas som concursus necessarius. En köpare blir i stället lagförd för innehav av narkotika, men straffansvar för sådant brott är givetvis uteslutet för polisen på samma sätt som om polisen innehar beslagtagen narkotika. Jfr Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten s. 286 f, Thornstedt, Om företagaransvar 3 u. s. 88 f, BRÅ PM (1982:2) Narkotikabrott s. 107 och prop. 1968:7 s. 120.

om rapporteftergift - anmäla detta till sin förman så snart det kan ske. Och finns det anledning anta att ett brott har förövats, skall förundersökning inledas, när annat ej har föreskrivits. Dessa regler bör aldrig få åsidosättas även om syftet är att komma åt mycket grov brottslighet, och åtgärderna bör dokumenteras enligt de bestämmelser som gäller härom. En annan sak är att gripande, förhör och sådana åtgärder ibland måste uppskjutas av sådana skäl (s.k. interimistisk passivitet). Ett exempel erbjuder vad som förut har betecknats som "kontrollerade leveranser", där man avvaktar med ingripandet för att huvudmannen och övriga medlemmar av en brottslig organisation skall kunna avslöjas. Det kan ibland även finnas anledning att dröja med ingripande i fråga om visst brott i syfte att inte störa spaning mot samma person i anledning av misstanke om annat grövre brott. Men i dessa fall måste så långt möjligt säkerställas att ingripandet kan ske vid senare tillfälle. En annan ordning skulle innebära ett åsidosättande av legalitetsprincipen.

Slutligen vill beredningen understryka vad som har framhållits i det tidigare utredningsarbetet om att beslut om sådana spanings- eller förundersökningsmetoder som avses här alltid bör fattas av åklagare eller polisman i polischefsbefattning liksom att stränga krav på dokumentation måste upprätthållas.

Men de principer som har redovisats nu ger inte tillräcklig ledning för att man skall kunna bedöma om en särskild spaningsmetod skall anses godtagbar eller inte. Här som vid andra former av polisingripanden måste alltid dessutom en allmän bedömning göras av om metoden är försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Därvid måste en avvägning göras mellan å ena sidan den skada och det intrång som metoden medför eller riskerar att medföra och å den andra brottets grovhet och de fördelar från bevissynpunkt som står att vinna. Att denna bedömning kräver noggrant övervägande och ställer stora krav på omdömet hos den som har att träffa avgörandet är som förut har framhållits uppenbart.

När det är fråga om metoder som till sin art är så känsliga som de som förut har diskuterats, låter sig enligt beredningens mening bedömningen knappast göras med mindre än att den relateras till ett brott av en viss typ. Så kan vara fallet om det gäller att få vissa, låt vara kanske vaga misstankar bekräftade eller att "nysta upp" något som på goda grunder misstänks vara en organisation för brottslig verksamhet liksom om spaningen är inriktad på brott som erfarenhetsmässigt begås i vissa särskilda miljöer. Det kan då gå att med beaktande av omständigheterna bedöma om situationen är sådan att okonventionella spaningsmetoder är försvarliga.

I Spanek- och Spanark-rapporterna har emellertid också diskuterats metoder som inte på det sätt som har förut-

satts nu är inriktade på att avslöja särskilda brott. Det har t.ex. diskuterats i vad mån s.k. desinformation bör kunna ske i syfte att "skapa oro bland narkotikabrottslingar i allmänhet" eller "skapa eller förstärka redan existerande motsättningar mellan olika typer av narkotikabrottslingar". Självfallet har härmed avsetts att desinformationen skulle bidra till brottsbekämpningen på området. Vad som skulle stå att vinna med denna metod är väl dels en allmänt brottsförebyggande effekt, dels en ökad benägenhet hos i brottsligheten inblandade personer att självmant lämna information till polisen.

Men bedrivs verksamheten i sådana former är den enligt beredningens mening inte i tillräcklig grad objektanknuten för att det skall gå att bedöma om det är fråga om en försvarlig metod eller ej. Vissa former av desinformation inriktade på specifika fall måste nog accepteras, men en systematiskt bedriven verksamhet på området i allmänna syften av den art som har nämnts nyss utgör enligt beredningens mening i varje fall under nuvarande förhållanden inte någon godtagbar arbetsmetod för den svenska polisen. Att s.k. fria spanare används på det sättet att civilklädda polismän spanar mot brottslighet på restauranger, vissa särskilda allmänna platser eller andra miljöer där brottslighet av ett speciellt slag misstänks eller erfarenhetsmässigt brukar förövas är väl både godtagbart och i nuvarande läge nödvändigt. Men att - som diskuteras i Spanark-rapporten - polismän under falsk identitet under lång tid skulle placeras på exempelvis narkotikamarknaden, inte med uppgift att uppdaga brott utan för att fortlöpande skaffa allmänna informationer om förhållandena och vidarebefordra dessa till den öppna polisen kan enligt beredningens mening knappast accepteras. Motsvarande aspekter kan anläggas på de andra spaningsmetoder som har diskuterats i det föregående. Beredningen vill här allmänt framhålla att stor försiktighet givetvis måste iakttas när det gäller spaningsmetoder som kan medföra risk att polisens trovärdighet äventyras och att rykten kommer i omlopp som sätter polismän i samband med kriminella intressen.

Det är enligt beredningens mening utifrån dessa allmänna aspekter som man har att bedöma frågan om tillåtligheten av de okonventionella spaningsmetoderna. Beredningen har förut föreslagit en regel i den nya polislagen av innehåll att en polisman, med iakttagande av de grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras medborgarna genom regeringsformen samt av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, skall vidta de åtgärder för att verkställa en tjänsteuppgift som är försvarliga med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. I en sådan regel inryms även de principer som beredningen i det föregående har ställt sig bakom när det gäller spaningsmetoderna, och någon ytterligare reglering i lag är som beredningen ser det varken nödvändig eller lämplig. Vissa förskrifter - bl.a. om beslutsnivåer - måste emellertid meddelas i annan form än lag. Till den frågan återkommer beredningen i senare sammanhang.

8 SPECIALMOTIVERING

8.1 Förslaget till polislag

1 §

Paragrafen har behandlats i den allmänna motiveringen under 5.5.

I paragrafen - liksom i övrigt i polislagen - används uttrycket polisen som ett kollektivt begrepp för att beteckna såväl själva polisväsendet och dess olika myndigheter som de hos polisen anställda tjänstemännen.

En skillnad i förhållande till den nuvarande regleringen i 2 § polisinstruktionen är att den grundläggande bestämmelsen om polisens upprätthållande av den allmänna ordningen och säkerheten har tagits in under rubriken polisverksamhetens ändamål. Vidare har i linje med riksdagens principbeslut uttryckligen angetts att polisarbetet utgör ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet för medborgarna.

Huvuduppgiften enligt 2 § polisinstruktionen - att upprätthålla allmän ordning och säkerhet - anses f.n. innefatta alla former av den egentliga polisverksamheten, således även kriminalpolisens arbete. Då det kan te sig något främmande för vanligt språkbruk att inbegripa t.ex. utredningar rörande kvalificerad ekonomisk brottslighet under begreppet "allmän ordning och säkerhet" har beredningen uttryckligen angett även tryggande av lagarnas efterlevnad som ett av polisverksamhetens ändamål. Uttrycket "lagarna" får ej uppfattas alltför bokstavligt: det är ju inte alla lagöverträdelser som det ankommer på polisen att ingripa mot eller utreda. Huvudsakligen är det här fråga om brott som faller under allmänt åtal, något som också anges i 2 §.

Ytterligare en avvikelse från nuvarande reglering som även den grundar sig på riksdagens principbeslut är att den hjälpande polisverksamheten beskrivs inte som ett led i uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet utan som ett självständigt syfte för polisverksamheten.

2 §

Paragrafen, som har behandlats under 5.5 i den allmänna motiveringen, motsvarar i huvudsak 2 § polisinstruktionen.

I ingressen har markerats att den därpå följande uppräkningen av uppgifter inte är fullständig. Det finns uppgifter som av ålder tillkommer polisväsendet men som inte uttryckligen kan inordnas i de särskilt angivna kategorierna.

I de fem punkterna har den nuvarande uppdelningen i preventiv och repressiv verksamhet övergetts till förmån för en funktionell beskrivning som är avsedd att i stora drag överensstämma med polisväsendets verksamhetsplanering. Beredningen vill emellertid understryka vad polisutredningen har anfört (bl.a. SOU 1979:6 s. 139) om de olägenheter som i det praktiska arbetet kan vållas av en alltför snäv bundenhet till verksamhetsindelningen. Gränsen mellan de olika grupperna av aktiviteter är ingalunda skarp. Här som eljest måste eftersträvas en helhetssyn på polisväsendets uppgifter.

Punkten 1. I ett vidare perspektiv låter det sig sägas att samtliga polisuppgifter eller i varje fall större delen därav har ett brottsförebyggande syfte. Här åsyftas emellertid den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening, dvs. sådan verksamhet som är riktad till personer vilka inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Det gäller sålunda bl.a. den skolundervisning och den ungdomsverksamhet i övrigt som polisen bedriver liksom den brottsförebyggande informationen och kontaktverksamheten, som bl.a. syftar till att ge information till allmänheten om brottsrisker och om åtgärder som kan vidtas för att öka det egna skyddet mot brott.

En skillnad i förhållande till den nuvarande bestämmelsen i 2 § polisinstruktionen är att det uttryckligen har angetts att polisen har till uppgift att förebygga även andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten än brott. Att en sådan skyldighet åvilar polisen, kanske i synnerhet på trafikområdet, är ju klart, och det bör då också uttryckligen sägas ut i författningen. Som exempel på förebyggande åtgärder som mera omedelbart tar sikte på den allmänna säkerheten kan nämnas den säkerhetsskyddsverksamhet som ankommer på rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning.

Det bör framhållas att de brottsförebyggande åtgärderna i vid mening i första hand ankommer på myndigheter utanför området för polisen och rättsväsendet, såsom skolväsendet samt social- och arbetsmarknadsmyndigheter. Brottsförebyggande rådet har en samordningsuppgift på området.

Punkten 2. Här åsyftas polisens övervakningsverksamhet (allmän övervakning och trafikövervakning). Beredningen anser inte att det finns skäl att, som ifrågasatts av riksrevisionsverket vid remissbehandlingen av polisutredningens betänkande, nämna trafikövervakningen särskilt. Den utgör ett led i övervakningen av den allmänna ordningen och säkerheten.

Punkten 3. Punkten avser polisens utredningsverksamhet. Den torde inte kräva närmare kommentarer.

Punkten 4. Här avses polisens hjälpande verksamhet, som utgör en del av vad som brukar kallas dess serviceverksamhet. För att man skall nå en precisering i förhållande

till vad som ankommer på andra myndigheter - t.ex. socialtjänsten och sjukvården - har angetts att polisens skyldighet att biträda allmänheten med skydd, upplysningar och annan hjälp gäller fall när sådant bistånd lämpligen kan lämnas av polisen. I första hand avses då situationer när det inte ankommer på något annat samhällsorgan att lämna hjälpen. I akuta situationer måste givetvis polisen ibland ingripa även när biståndet i princip ankommer på ett annat organ. Det kan exempelvis gälla att föra en medvetslös eller svårt skadad person till sjukhus, fastän ambulanstransport i och för sig hade kunnat påkallas.

Någon fast gräns för polisens hjälpande verksamhet kan och bör enligt beredningens mening inte lämpligen fastställas. Detta är inte heller avsikten med den aktuella bestämmelsen.

Punkten 5. Även här avses i första hand polisens serviceverksamhet. Punkten överensstämmer med nuvarande föreskrift i 2 § polisinstruktionen.

3 §

Första stycket överensstämmer med 3 § polisinstruktionen och är avsett att tillämpas på samma sätt som detta. Beredningen är medveten om att särskilt föreskriften om skyldighet att lämna underrättelser till myndigheterna inom socialtjänsten kan ge upphov till tolkningssvårigheter, innan en fast praxis vad gäller tilllämpningen av den nya socialtjänstlagstiftningen har hunnit utbilda sig. Med hänsyn till den lagstiftningens karaktär av ramlag torde i viss utsträckning tillämpningen komma att bli beroende av de riktlinjer som man lokalt kan komma överens om mellan polisen och socialnämnden.

Bland de olika praktiska frågor som bestämmelsen aktualiserar förtjänar här särskilt att beröras spörsmålet i vad mån polisen skall underrätta socialnämnden om omhändertaganden enligt LOB. Någon motsvarighet till den tidigare obligatoriska föreskriften härom i 10 § lagen om nykterhetsvård - vilken även gällde andra fall då någon använt alkoholdrycker till uppenbar skada för sig eller annan - har inte tagits in i den nya socialtjänstlagen. Härvid har hänvisats till den nuvarande generella föreskriften i 3 § polisinstruktionen och till att det med hänsyn till den ideologi som ligger till grund för socialtjänstreformen blir mindre konsekvent att ha kvar en anmälningsskyldighet som anknyter endast till ett symtom på hjälpbehov (se bl.a. SOU 1977:40 s. 653). Beredningen känner till att det, när detta skrivs, pågår överläggningar mellan rikspolisstyrelsen och socialstyrelsen om hur 3 § polisinstruktionen bör tillämpas i berört hänseende och att spörsmålet också kommer att belysas av LTO/LOB-utredningen. Eftersom det här gäller snarare en tillämpning av socialtjänstlagen än en polisfråga avstår beredningen i detta läge från att anlägga några egna synpunkter på det aktuella spörsmålet.

Den generella uppgiftsskyldigheten gentemot socialtjänstens myndigheter medför i och för sig att uppgifter skall lämnas dit utan hinder av eventuell sekretess, jfr 14 kap. 1 § första stycket andra meningen och 3 § första stycket sekretesslagen (1980:100). I fall då det kan antas att syftet med beslutade åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgift lämnas (jfr 5 kap. 1 § sekretesslagen) måste dock förutsättas att uppgiften lämnas först när sådan risk inte längre föreligger.

Det förtjänar i detta sammanhang nämnas att det i lagen om vård av missbrukare i vissa fall (30 §) har skrivits in en allmän skyldighet för statliga och kommunala myndigheter som i sin verksamhet kommer i kontakt med missbrukare att göra anmälan till länsstyrelsen, om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt lagen. Fram till den 1 januari 1984 skall enligt en övergångsbestämmelse till lagen motsvarande uppgifter dock i stället lämnas till socialnämnden. Med hänsyn till den generella underrättelseplikt gentemot socialnämnden som har ålagts polisen blir det först fr.o.m. år 1984 som den berörda föreskriften får någon mera uttalad praktisk betydelse.

I andra stycket sägs att andra samhällsorgan skall lämna polisen stöd i dess arbete. Beredningen är väl medveten om att man inte åstadkommer detta enbart genom att ta in en bestämmelse härom i en författning, men stycket skall ses som en rekommendation angående den framtida inriktningen i aktuellt hänseende. Som sådan torde det inte sakna värde.

4 §

I första stycket anges inledningsvis att länen är indelade i polisdistrikt och att det i varje distrikt finns en polismyndighet med uppgift att svara för polisverksamheten inom distriktet. Avsikten är att liksom nu bestämmelser om distriktsindelningen skall tas in i en av regeringen beslutad författning. Detta kan ske med stöd av regeringens allmänna befogenhet att meddela verkställighetsföreskrifter och behöver inte anges särskilt. Självfallet måste en mera omfattande ändring av distriktsindelningen bli föremål för principbeslut av riksdagen.

Vidare har förutsatts att regeringen skall meddela föreskrifter om i vilka fall polisstyrelsen skall besluta i frågor som ankommer på polismyndigheten och i vilka fall beslutet skall fattas av polischefen eller någon annan tjänsteman. Någon motsvarighet har inte föreslagits till den nuvarande föreskriften i 1 § andra stycket polismyndighetslagen om att befogenhet att besluta om frihetsberövande får tilläggas endast högre polisbefäl. Detta kan tillses av regeringen utan särskild bestämmelse därom i polislagen.

I stycket anges vidare att regeringen eller myndighet som

regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt. Här åsyftas i första hand enheter med regionala uppgifter, såsom de nuvarande narkotikarotlarna och ekonomiska rotlarna liksom de trafikenheter med regionala uppgifter som förutsatts i beredningens promemoria (Ds Ju 1982:4) Beslutsstrukturen inom polisväsendet och de länspromemorior som beredningen har publicerat. Befogenheten att bestämma vilka enheter som har regionala uppgifter bör enligt beredningens mening i allmänhet inte delegeras från regeringen. F.n. förekommer på sjöpolisverksamhetens område en viss regional verksamhet på grundval av bestämmelser som rikspolisstyrelsen har meddelat med stöd av sin instruktion, men beredningen har i promemorian (Ds Ju 1982:10) Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation (s. 93-96) förutsatt att det i fortsättningen skall ankomma på regeringen att meddela beslut i aktuellt hänseende. Däremot torde rikspolisstyrelsen även i fortsättningen komma att få befogenheter med avseende på flygverksamheten inom polisväsendet. Beredningen vill vidare hänvisa till att den i promemorian (Ds Ju 1982:6) Polisorganisationen i Stockholms län har förutsatt en viss samordning av utryckningsverksamheten i Storstockholmsområdet. Även en sådan verksamhet kan stödjas på den aktuella bestämmelsen.

Självfallet ger bestämmelsen dessutom stöd åt en i administrativ ordning meddelad föreskrift motsvarande 10 § andra stycket polisinstruktionen, där det föreskrivs att en polisman får utsträcka sin verksamhet utanför distriktet för att gripa den som har begått brott. Bestämmelsen tar däremot inte sikte på s.k. polisförstärkning, som nämns i 6 § tredje stycket. Kännetecknande för polisförstärkning är nämligen att den personal som avdelas till förstärkning underställs polisledningen i det mottagande distriktet.

I andra stycket anges som huvudprincip att polismännen är tjänstemän hos polismyndigheterna. Regeringen avses dock kunna föreskriva avvikelser från principen såsom exempelvis beträffande länspolischefen samt säkerhetspolisen och viss annan personal hos rikspolisstyrelsen. I stycket tilläggs slutligen regeringen rätt att bestämma vad som avses med polisman. En sådan definition finns f.n. i 4 § polisinstruktionen, formellt med giltighet endast inom ramen för instruktionens tillämpningsområde. I en ny instruktion bör lämpligen en definition ges med generell giltighet. Begreppet polisman har nämligen betydelse även vid tillämpningen av flera andra författningar, t.ex. rättegångsbalken.

5 §

Första och andra styckena motsvarar 1 § andra och tredje styckena lagen om vad som avses med polismyndighet m.m. i deras lydelse fr.o.m. den 1 januari 1983, dock med två avvikelser som båda grundar sig på 1981 års principbeslut.

För det första skall i de ca 30 enkommundistrikten kommunfullmäktige i stället för landstinget välja polisstyrelsens ledamöter. För det andra har maximiantalet för polisstyrelsens ledamöter höjts från åtta till tio.

Tredje stycket motsvarar i huvudsak 76 § andra stycket första meningen polisinstruktionen. I förhållande till sistnämnda författningsrum har i förtydligande syfte uttryckligen angetts att om möjligt alla kommuner i distriktet skall vara representerade i polisstyrelsen. Så torde i själva verket regelmässigt kunna bli fallet sedan maximiantalet ledamöter höjts på nyss angivet sätt. Man måste dock räkna med att det undantagsvis kan förekomma att någon mindre kommun blir utan egen ledamot, exempelvis för att någon annan lösning i praktiken inte visar sig möjlig, om kravet på politisk proportionalitet skall tillgodoses. Som 1975 års polisutredning har uttalat (SOU 1979:6 s. 186) bör kommunens intresse av att bli företrädd i så fall tillgodoses genom en suppleantplats.

Fjärde stycket syftar till att ge uttryckligt stöd för en tillämpning inom polisväsendet av kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m.

6 §

I första stycket slås fast att länsstyrelsen är det högsta polisorganet i länet. Uttrycket "högsta polisorgan" har i förtydligande syfte avsiktligt valts i stället för "högsta polismyndighet" som f.n. anges i 30 § polisinstruktionen med hänsyn till att den lokala enheten enligt förslaget i fortsättningen skall kallas "polismyndighet". I stycket anges vidare att länsstyrelsen ansvarar för och utövar tillsyn över polisverksamheten i länet. Angående länsstyrelsens tillsynsfunktioner hänvisas till prop. 1980/81:13 s. 93-100 samt beredningens promemoria (Ds Ju 1982:4) Beslutsstrukturen inom polisväsendet (särsk. s. 104).

Enligt 1981 års principbeslut skall även för den regionala polisorganisationen en basorganisation fastställas centralt. Det har förutsatts ankomma på länsstyrelsens styrelse med länspolischefen som ansvarig handläggare att besluta om de närmare riktlinjerna för de regionala enheternas arbete och dimensioneringen av dessa enheter. I överensstämmelse härmed anges i andra stycket att, i den mån särskilda föreskrifter inte har meddelats av regeringen, det ankommer på länsstyrelsen att bestämma i vilken utsträckning polispersonal skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt samt att meddela direktiv för sådan verksamhet. I första hand tar stycket alltså sikte på fall där särskilda enheter har avdelats för regional verksamhet. Men stycket ger också stöd för annan särskild

verksamhet över distriktsgränserna, exempelvis den förut nämnda samordning av utryckningsverksamheten i Storstockholmsområdet. Andra exempel erbjuder tillfällig regional verksamhet exempelvis i form av en samlad satsning på narkotikabekämpningen inom länet eller på övervakningen av fisket i ett vattendrag som berör flera polisdistrikt.

Länsstyrelsen måste givetvis ha möjlighet att meddela direktiv även för annan polisverksamhet än sådan som har regional inriktning. Här ankommer det visserligen i första hand på den lokala polisstyrelsen att förverkliga statsmakternas intentioner och att därutöver göra de prioriteringar som behövs med hänsyn till lokala förhållanden. Men situationer kan tänkas uppkomma då verksamheten i ett eller annat avseende bedrivs på ett felaktigt sätt eller på ett sätt som inte överensstämmer med de riktlinjer som statsmakterna har lagt fast. Någon gång kan också regionalpolitiska hänsynstaganden av överordnad karaktär tänkas motivera att länsstyrelsen ändrar en lokal polisstyrelses beslut på det område som avses nu. Med hänsyn härtill har angetts att länsstyrelsen vid behov får meddela direktiv även för annan polisverksamhet inom länet än sådan som har regional karaktär. Med uttrycket "vid behov" har beredningen velat markera att det - till skillnad från vad som gäller om den regionala polisverksamheten - inte avses ankomma på länsstyrelsen att fortlöpande meddela direktiv om sådan polisverksamhet som primärt faller inom den lokala styrelsens kompetensområde. Vid sidan av vad som sålunda avses gälla i fråga om direktiv kan naturligtvis länsstyrelsen i skilda sammanhang meddela rekommendationer.

Som 1975 års polisutredning har uttalat (SOU 1979:6 s. 235) är det angeläget att länsstyrelsen endast genom beslut av sin förtroendemannastyrelse meddelar allmänna föreskrifter om sådan verksamhetsplanering som det i första hand ankommer på polisstyrelse att besluta om. Beredningen avser att vid utarbetandet av verkställighetsföreskrifter föreslå en särskild regel härom.

Uttrycket"meddela direktiv" har avsiktligt valts för att inte bara generella föreskrifter utan också instruktioner som tar sikte på särskilda fall skall täckas in. Visserligen är det främst allmänna riktlinjer som det bör ankomma på länsstyrelsen att meddela, men i en del fall måste den naturligtvis också ha möjlighet att meddela mera konkreta organisatoriska direktiv. Ett praktiskt exempel på fall som inte sällan kommer upp i det löpande arbetet erbjuder den situationen att det gäller att avgöra om en omfattande utredning angående skattebrottslighet skall handläggas av den ekonomiska roteln eller i det distrikt där ärendet geografiskt sett hör hemma. Ett sådant avgörande är så sammankopplat med frågor rörande exempelvis polisförstärkning att det ter sig naturligt att det vid behov kan meddelas av länsstyrelsen. Ofta är det f.ö. där som frågan först kommer upp, t.ex. inom

ramen för det fasta samarbete med andra myndigheter som regionalt förekommer på området eller genom direkt hänvändelse till länspolischefen från länsåklagarens sida.

Tredje stycket behandlar länsstyrelsens befattning med sådan polisverksamhet som brukar hänföras till det operativa arbetet. I denna del innebär förslaget till en början att länsstyrelsen liksom nu kan besluta om polisförstärkning och begära sådan från ett annat län. Uttrycket polisförstärkning inbegriper både tillfälliga arrangemang och sådan planerad förstärkning som f.n. hänförs under beteckningen "stödjande verksamhet"[1]. Befogenheten att meddela beslut om polisförstärkning är viktig inte bara från praktisk arbetssynpunkt utan också för att den ger länsstyrelsen och länspolischefen en naturlig plattform för en ledande ställning i samband med att olika samordnade aktioner planeras inom länet t.ex. på narkotikaområdet.

Det bör särskilt anmärkas att någon motsvarighet inte har föreslagits till den nuvarande föreskriften i polisinstruktionen (24 § andra stycket) om att rikspolisstyrelsen skall avgöra frågor om polisförstärkning, när förstärkning fordras med större polisstyrkor eller för längre tid. Detta innebär bl.a. att möjlighet kommer att finnas för berörda länsstyrelser att komma överens om fortlöpande samarbete mellan två polisdistrikt som gränsar till varandra men som skiljs åt av länsgräns. Samarbete kan t.ex. bestå i att gemensamma tjänstgöringslistor upprättas för övervakning (jfr SOU 1979:6 s. 231). Klart är dock att rikspolisstyrelsens avgörande även i fortsättningen kommer att fordras bl.a. för den händelse de berörda länsstyrelserna inte skulle kunna enas i en fråga angående polisförstärkning. Som beredningen har uttalat i promemorian (Ds Ju 1982:10) Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation (s. 91) bör rikspolisstyrelsens befogenhet att besluta om polisförstärkning begränsas till dessa fall. Bestämmelsen härom kan med stöd av 7 § meddelas i administrativ ordning. Denna ordning hindrar givetvis inte att rikspolisstyrelsen även i fortsättningen har ett visst samordningsansvar i fråga om interregionala förstärkningsrörelser.

I stycket anges också att länsstyrelsen liksom nu kan helt eller delvis ta över ledningen av polispersonalen i länet när särskilda förhållanden påkallar det eller kravet på enhetlig ledning annars är särskilt framträdande. Denna befogenhet torde lika lite som f.n. böra utnyttjas annat än undantagsvis. För det fall länsstyrelsen genom länspolischefen med stöd av denna befogenhet tar över

---

1 Med stödjande verksamhet avses den skyldighet som har ålagts vissa större polisdistrikt att, när det behövs, ställa kvalificerad personal till förfogande för tekniska undersökningar eller för utredning av svårare brott hos mindre distrikt i regionen.

ledningen av en förundersökning gäller f.n. enligt 7 kap. 9 § första stycket RB att länspolischefen likställs med polismyndighet. Motsvarande gäller enligt 100 § utlänningslagen för ärenden som avses i den lagen. De berörda föreskrifterna synes inte adekvat utformade: det bör vara länsstyrelsen som sådan och inte länspolischefen som enskild tjänsteman inom denna som skall likställas med polismyndighet. Den ordning som har angetts nu bör f.ö. gälla även om länspolischefen i annat fall skulle överta ledningen av en verksamhet som författningsenligt skall bedrivas av en polismyndighet eller om landshövdingen skulle utöva ledningsfunktionen. Lämpligen bör därför föreskrivas att vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar skall gälla även länsstyrelsen, när denna leder polisverksamhet. Därmed kan de nyssnämnda bestämmelserna i rättegångsbalken och utlänningslagen upphävas.

Slutligen bör anmärkas att den organisationsform som enligt riksdagens beslut skall tillämpas i Stockholms och Göteborgs och Bohus län innebär att vissa uppgifter som ankommer på länsstyrelsen på dennas vägnar kan handläggas av chefen för polismyndigheten i Stockholms resp. Göteborgs polisdistrikt. Detsamma gäller f.ö. polischefen i Malmö polisdistrikt såvitt gäller verksamheten inom detta distrikt, som även i fortsättningen avses vara undantaget från länspolischefens verksamhetsområde, liksom polischefen i Visby polisdistrikt, eftersom det i Gotlands län saknas länspolischef. Beredningen vill vidare erinra om att den har till uppdrag att förutsättningslöst undersöka den regionala organisationen i Jämtlands län. I promemorian (Ds Ju 1982:8) Polisorganisationen i Jämtlands län har beredningen föreslagit att befattningen som länspolischef förenas med chefskapet över Östersunds polisdistrikt.

Konstruktionen med en tjänsteman utanför länsstyrelseorganisationen som har behörighet att i viss omfattning besluta på länsstyrelsens vägnar har motsvarighet även utanför polisområdet. Här kan bl.a. hänvisas till de regler som enligt 34 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) gäller för vägdirektör. Beredningen har ansett att en särskild föreskrift i detta ämne kan undvaras i polislagen.

En särskild fråga blir om beslut som efter omorganisationen meddelas av länspolischefen i exempelvis Stockholms län lämpligen bör betecknas som meddelade av länsstyrelse eller av länspolischefen. Formellt sett blir förhållandet att besluten meddelas av länsstyrelsen med länspolischefen som ansvarig handläggare, vilket skulle tala för att båda begreppen anges i skriftliga beslut av olika slag.

7 §

I <u>första stycket</u> anges till en början att rikspolissty-

relsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet samt att styrelsen genom allmänna råd verkar för den planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete som behövs. Allmänna råd avses styrelsen kunna meddela över hela polisområdet, även om naturligtvis försiktighet måste iakttas när fråga är om polisverksamhet som de lokala och regionala medborgarstyrelserna i första hand har att besluta om (jfr SOU 1979:6 s. 232-235).

För rikspolisstyrelsens ställning är grundläggande att styrelsen ej leder polisverksamhet och inte heller får meddela föreskrifter för polisverksamheten i andra hänseenden är regeringen förordnar. Rörande de fall då rikspolisstyrelsen f.n. har tillagts befogenhet att leda polisverksamhet och meddela föreskrifter hänvisas till den allmänna motiveringen. Denna princip föreslås komma till uttryck på det sättet att det i andra stycket anges att regeringen kan uppdra åt styrelsen att i särskilda hänseenden leda polisverksamhet och meddela föreskrifter för sådan verksamhet.

I överensstämmelse med vad som nyss har föreslagits beträffande länsstyrelsen torde även i fråga om rikspolisstyrelsen i klarhetens intresse en bestämmelse erfordras om att, när styrelsen leder polisverksamhet, vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet även skall gälla rikspolisstyrelsen. En sådan föreskrift har enligt förslaget tagits in i andra stycket andra meningen.

Föreskriften får sin största betydelse för den verksamhet som styrelsen bedriver genom sin säkerhetsavdelning. Att styrelsen inom ramen för denna verksamhet bör kunna vidta vissa interimistiska tvångsåtgärder och lämna biträde åt vederbörande åklagarmyndighet torde vara ostridigt. Detsamma gäller även i viss utsträckning i fråga om den verksamhet som bedrivs av rikskriminalen. Sistnämnda fråga har beredningen ingående behandlat i promemorian Ds Ju 1982:13.

Såvitt gäller annan polisverksamhet som rikspolisstyrelsen leder - exempelvis bevaknings- och säkerhetsarbetet vid statsbesök - får den nu diskuterade föreskriften ingen praktisk betydelse annat än möjligen någon gång för omedelbara åtgärder som inte tål uppskov.

8 §

Första meningen ger uttryck för proportionalitetsprincipen, som liksom hittills avses gälla för all utövning av polisiära tvångsbefogenheter, däribland sådana åtgärder som avses i de följande 9-14 §§. På skäl som har angetts i den allmänna motiveringen har bestämmelsen formulerats positivt: polisen tilläggs befogenheten och skyldigheten att ingripa på det sätt som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att vidta en tjänsteåtgärd.

Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen får ingripanden som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen företas endast i den mån stöd härför kan hämtas i lag eller - övergångsvis - annan författning. Vidare måste givetvis polisen följa de övriga föreskrifter om ingripanden av olika slag som har meddelats i lagar och andra författningar, exempelvis rättegångsbalken. Paragrafen har avfattats så att nu angivna förhållanden särskilt markeras.

Tredje meningen ger uttryck för behovsprincipen, som även den är grundläggande för all utövning av polisiär tvångsmakt. En uttrycklig erinran om denna princip har ansetts vara av värde, även om det som förut har konstaterats kan sägas att den omfattas av porportionalitetsprincipen. Beträffande våld mot person eller egendom ges särskilda regler i 9 §. Att våld inte får användas i vidare mån än som följer av den paragrafen eller annars har särskilt föreskrivits (exempelvis i 24 kap. 2 § BrB) har uttryckligen angetts. Som ett exempel på sådant tvång som regleras direkt av 8 § tredje meningen kan nämnas en varning från en polismans sida att våld (enligt 9 §) kan komma till användning, om den varnade inte frivilligt medverkar till att polismannen kan fullgöra den tjänsteåtgärd som åligger honom.

I övrigt får beredningen hänvisa till avsnitt 7.5. och 7.11. Som där har påpekats skall paragrafen - i förening med den allmänna reglering av polisens uppgifter som ges i 1 § - ses som ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att fullgöra dess uppgifter så länge det inte är fråga om att begränsa en grundlagsskyddad rättighet eller att vidta någon åtgärd som är specialreglerad.

9 §

Första stycket

I ingressen till paragrafen erinras på nytt om de grundläggande behovs- och proportionalitetsprinciperna. Dessa följer i och för sig redan av 8 §, men med hänsyn till deras centrala betydelse just vid våldsanvändning har en uttrycklig erinran ansetts motiverad i förevarande paragraf. Principerna innebär att våld får användas endast när det behövs, dvs. när andra medel är otillräckliga för att utföra den tjänsteuppgift det är fråga om och våldsanvändning kan väntas leda till det avsedda resultatet. Vidare får våld över huvud taget inte tillgripas om den aktuella tjänsteuppgiften inte har en sådan betydelse att det framstår som rimligt att den genomförs med fysiskt tvång. I det fall åter då så är förhållandet måste under hela händelseförloppet beaktas att aldrig mera våld används än som är rimligt i förhållande till vad som kan uppnås därigenom. Proportionalitetsprincipen har i lagtexten uttryckts så att våld får brukas "i den mån det

med hänsyn till omständigheterna är försvarligt".

Paragrafen tar sikte både på våld mot person och på våld mot egendom men får naturligtvis sin största betydelse i fråga om våld mot person. Vad särskilt gäller innebörden av uttrycket våld mot egendom bör framhållas att detta inte är avsett att omfatta varje fysisk befattning med föremål eller lösa saker. I princip fordras att fråga är om en åtgärd som är ägnad att åstadkomma åverkan eller annars sker med våldsamma medel. Att exempelvis flytta en felparkerad cykel som utgör hinder i trafik är en polisman befogad till redan enligt 8 §.

I fråga om arten av det våld som är tillåtet följer av behovs- och proportionalitetsgrundsatserna att onödig kraftutveckling skall undvikas. Där det är tillräckligt att föra eller fösa undan den som vägrar polisen tillträde vid en husrannsakan, är det t.ex. otillåtet att använda s.k. smärtsamt grepp eller utdela slag. Slag mot ömtåliga delar av kroppen får som regel anses otillåtna, liksom naturligtvis sparkar, struptag, grepp i håret och liknande. Om en polisman kan avvärja ett angrepp eller bryta ett motstånd genom bruk av egna kroppskrafter får i princip hjälpmedel, t.ex. batong, inte användas. Beredningen förutsätter att verkställighetsföreskrifter och allmänna råd även i fortsättningen meddelas centralt till ledning för den enskilde polismannen, i särskilt viktiga fall, såsom när det gäller användningen av skjutvapen, av regeringen och annars av rikspolisstyrelsen (jfr exempelvis den nuvarande instruktionsboken "Polisiär grepp- och batongteknik"). Avslutningsvis förtjänar framhållas att vad här har sagts om våldsanvändning inte har samma giltighet i fråga om nödvärnssituationer, då enligt 24 kap. 1 § BrB det våld får användas som inte framstår som uppenbart oförsvarligt. I princip gäller emellertid här att större krav får ställas på en polisman än på en enskild medborgare när det gäller att avgöra vad som skall anses uppenbart oförsvarligt. Den praktiska skillnaden torde därför inte bli särdeles stor.

Punkten 1. Punkten, som motsvarar 24 kap. 2 § första stycket första meningen BrB i gällande lydelse, innebär att våld i den mån det är försvarligt får användas för att en tjänsteåtgärd skall kunna genomföras, om polismannen möts eller angrips med våld eller hot om våld. Något krav på att tjänsteåtgärden skall vara av viss beskaffenhet har inte ställts upp, och det är därför i och för sig tänkbart att våldsanvändning i undantagsfall kan vara tillåten även när det gäller exempelvis fullgörandet av ett delgivningsuppdrag (jfr Falu polisstyrelses yttrande, avsnitt 7.6.3).

I diskussionen kring hithörande frågor har ibland gjorts gällande att orden "angrips med våld" skulle kunna utgå ur lagtexten. Skälet skulle vara att polismannen, om han angrips med våld, har rätt till nödvärn och alltså redan på denna grund har befogenhet att bruka våld (se avsnitt

7.6.1 och 7.6.4). Rättsläget torde emellertid här inte vara fullt klarlagt med avseende på alla tänkbara situationer som kan komma upp. Beredningen har därför valt att behålla den avfattning som bestämmelsen f.n. har enligt 24 kap. 2 § BrB.

Punkten 2. Punkten, som motsvarar 24 kap. 2 § andra stycket andra meningen BrB i gällande lydelse, reglerar våldsanvändningen vid laga frihetsberövande. För att våld skall få användas förutsätts i regel att den som skall tas om hand försöker undkomma eller att polismannen annars möts av motstånd, när han skall verkställa åtgärden. Med att någon gör motstånd avses inte bara motstånd med våld - i sådana fall följer polismannens befogenhet redan av punkten 1 - utan även s.k. passivt motstånd, bestående exempelvis i att den som skall omhändertas spjärnar emot eller genom sin kroppstyngd omöjliggör för polismannen att verkställa omhändertagandet.

Befogenheten att använda våld gäller inte enbart när motståndet bjuds av den som skall omhändertas utan också om det är en tredje person som hindrar omhändertagandet (jfr 24 kap. 2 § andra stycket sista meningen BrB i gällande lydelse).

Punkten 3. Punkten, som saknar direkt motsvarighet i gällande rätt, behandlar befogenheten att bruka våld för att genomföra en tjänsteåtgärd som går ut på att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. Det förutsätts att fråga är om en pågående eller överhängande gärning eller fara. Att våld mot person i ett sådant fall får brukas endast om polismannen möts av motstånd framgår av tredje stycket.

Som har framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.6.4) får proportionalitetsgrundsatsen stor betydelse vid avgörandet om det är befogat att ingripa med direkt tvång för att avvärja en straffbelagd handling. Där har angetts vissa allmänna synpunkter till vilka här kan hänvisas. Som exempel på fall av praktisk betydelse där det kan tänkas inte sällan vara motiverat att tillgripa ett visst mått av våld utifrån principen om proportionalitet mellan mål och medel kan nämnas flertalet av brotten i 16 kap. BrB mot allmän ordning. Det bör anmärkas att punkten inte utesluter att en polisman enligt brottsbalkens regel om nödvärn (24 kap. 1 §) kan ha en längre gående befogenhet att använda våld i en situation där även den bestämmelsen är tillämplig.

Tillämpningen av proportionalitetsgrundsatsen vid ingripanden då fråga är om att avvärja fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön - dvs. situationer av nödkaraktär - torde som har uttalats i avsnitt 7.6.4 innebära att fysiskt våld endast sällan blir aktuellt vid fara som inte riktar sig mot person.

Punkten 4. Punkten, som behandlar befogenheten att bruka våld vid vissa tvångsåtgärder, motsvarar med några kompletteringar som anges i det följande 24 kap. 2 § tredje stycket BrB i gällande lydelse. Som framgår av tredje stycket i förevarande paragraf får våld mot person brukas endast om polismannen möts av motstånd.

När det i punkten i anslutning till kroppsbesiktning talas om "annan liknande åtgärd" avses exempelvis åtgärder enligt 28 kap.14 § RB, dvs. tagande av fotografi och fingeravtryck samt blodundersökning enligt lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap. En åtgärd av det slag som nämnts sist kan polismannen i förekommande fall inte sägas "verkställa"; han har att "biträda" vid undersökningen (se prop. 1982/83:8 särsk. s. 16). Punkten har gjorts tillämplig även på fall av den typen.

Såvitt gäller husrannsakan reglerar denna punkt endast sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken; det torde bara vara sådan husrannsakan som omfattas av 24 kap. 2 § BrB i dess gällande lydelse (jfr prop. 1981/82:60 s. 9).Hit hör även husrannsakan enligt vissa andra lagar, där rättegångsbalkens regler om husrannsakan skall tillämpas, t.ex. lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.Följande punkt innehåller bestämmelser om husrannsakan (enligt regeringsformens terminologi; jfr avsnitt 7.8.1) och liknande intrång utanför brottmålsprocessen. Uppdelningen av dessa regler i skilda punkter har betydelse med hänsyn till att det i andra stycket hänvisas till punkt 4 men inte till punkt 5.

Punkten 5, som saknar direkt motsvarighet i gällande rätt, tar sikte på vissa andra tvångsåtgärder än dem som har nämnts i punkt 4. Till en början regleras det fallet att polisen i en författning har ålagts att, t.ex. i kontrollsyfte, bereda sig tillträde till en byggnad eller ett område eller utrymme. Här avses alltså fall som ligger vid sidan av rättegångsbalkens regler om husrannsakan, se t.ex. 12-14 §§ föreliggande förslag och lagen om handel med skrot och begagnade varor. Regleringen avser också situationer då polisen skall avspärra eller tillstänga byggnad, område eller utrymme, jfr exempelvis 14 § nedan samt 27 kap. 15 § RB.

Men punkten avser också fall då polismannen i författning har ålagts att biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller liknande åtgärd. Här hänvisas till vad som har anförts i den allmänna motiveringen. Som exempel på "liknande åtgärd" kan nämnas att träd måste fällas för att bereda fri sikt intill ett vägområde enligt 53 § väglagen (1971:948).

Slutligen avser punkten fall då polisen biträder vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom,

se utsökningsförordningen (1981:981). Befogenheten att bruka våld är i detta fall begränsad av föreskrifterna i 2 kap. 17 § andra och tredje styckena utsökningsbalken.

Punkten är liksom de två närmast föregående begränsad till sin räckvidd av tredje stycket, varav framgår att en förutsättning för polisens rätt att använda våld mot person är att polisen när tjänsteåtgärden skall genomföras möts av motstånd.

Det i punkten 6 använda uttrycket "allmän ordning eller säkerhet" täcker i princip all polisverksamhet utom den rent hjälpande verksamheten och sådan verksamhet som utgör handräckning eller annan specialreglerad verksamhet.

Regleringen i denna punkt är avsedd för klara undantagsfall. Detta har markerats genom att det i lagtexten har angetts att ett visst mått av våld får brukas endast om det är fråga om en åtgärd som är nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det dessutom är uppenbart att åtgärden inte kan genomföras utan våld. Det bör anmärkas att punkten lika litet som övriga punkter ger underlag för ingrepp i någon annan grundlagsskyddad rättighet än skyddet mot påtvingat kroppsligt angrepp. Exempelvis grundar den inte i sig någon befogenhet att göra husrannsakan.

Andra stycket

I stycket anges att de befogenheter att använda våld som enligt första stycket tillkommer polismän till en del gäller även för annan personal. Det är här genomgående fråga om personal som i större eller mindre utsträckning fullgör uppgifter av polisiär natur vilka i princip även faller under polisens verksamhetsområde, något som motiverar att bestämmelser i ämnet meddelas i polislagen. Att även viss personal som fullgör andra uppgifter har befogenhet att använda våld i särskilda situationer - t.ex. kriminalvårdspersonal vid rymning eller rymningsförsök och krigsmän vid myteri eller strid - följer av 24 kap. 2 och 3 §§ BrB.

I stycket anges till en början att bestämmelserna i första stycket 1-4 gäller även sådan vaktpost eller annan krigsman eller civilförsvarspersonal under civilförsvarsberedskap som tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Denna föreskrift återgår på 24 kap. 2 § BrB i gällande lydelse. Av detta lagrum följer att de funktionärer som det här gäller har samma befogenhet som en polisman att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om funktionären i det särskilda fallet möts av våld eller hot om våld liksom när fråga är om laga frihetsberövande. Genom den nya bestämmelsen blir dessutom befogenheten att använda våld i de situationer som avses i 9 § första stycket 3 och 4 lagfäst, något som med hänsyn till den aktuella personalens arbetsuppgifter synes rimligt. Det finns däremot från denna utgångspunkt

ingen anledning att låta hänvisningen omfatta även de befogenheter som avses i första stycket 5 och 6.

Det i 24 kap. 2 § första stycket andra meningen förekommande uttrycket "fullgör polisuppgift" har i förslaget fått utgå, eftersom det kan vara ägnat att föranleda missförstånd. Ursprungligen tog detta uttryck sikte på de uppgifter som kunde åläggas militär personal enligt 1915 års förordning "ang. användande av militär personal till upprätthållande av allmän ordning samt för eldsläckning och andra dylika ändamål" (jfr SOU 1953:14 s. 402-406). Denna förordning har emellertid numera ersatts av kungörelsen (1969:85) om militär räddningstjänst, som inte avser polisuppgifter i egentlig mening utan hjälpåtgärder. Uppgifter som gäller ordningshållning ankommer emellertid fortfarande på viss militär personal, exempelvis enligt 36 § militära rättegångslagen (1948:472) och 1916 års alltjämt gällande kungörelse ang. vad militär personal i vissa fall har att iakttaga vid upprätthållande av allmän ordning m.m. En personalkategori som fullgör direkta polisuppgifter är militärpolisen, men denna - som har fått viss grundläggande polisutbildning och i vilken även krigsplacerade polismän ingår - är att anse som polispersonal och har i princip fullständiga polisiära befogenheter inom ramen för sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom försvarsmakten, se förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen. Beträffande militärpolisen gäller sålunda i tillämpliga delar samtliga bestämmelser i 8-14 §§ och inte endast befogenheten att använda våld i vissa fall.

Såvitt gäller civilförsvarets personal skall enligt nuvarande planering polisuppgifter vid civilförsvarsberedskap fullgöras av ordnings- och bevakningsenheterna inom civilförsvaret. Enligt principbeslut av riksdagen (prop. 1979/80:100 bil. 7 s. 290-316, FU 1979/80:13, rskr 1979/80:316) skall emellertid denna organisation upphöra, vilket bl. a. innebär att polisen tillförs s.k. beredskapspoliser och övertar de polisuppgifter som nu ankommer på civilförsvaret. I samband med att den nya organisationen träder i tillämpning kan hänvisningen i stycket till civilförsvarspersonal utgå.

Bestämmelserna i andra stycket andra meningen motsvarar 24 kap. 2 § tredje stycket BrB utom till den del stycket tar sikte på polismän. Bestämmelserna reglerar befogenheterna för en rad olika personalkategorier såsom ordningsvakter, skyddsvakter, jakt- och fisketillsynsmän, befattningshavare vid domänverket, vid tullverkets kust- eller gränsbevakning och lantbruksnämnds rennäringsenhet samt stiftsjägmästare och dennes biträden liksom vissa tjänstemän vid flygplatser, allt i den mån det behövs för särskilt angivna åtgärder av polisiär natur som personalen äger vidta enligt olika författningsrum. Här kan hänvisas till prop. 1979/80:122 (s. 75-76), där en när-

mare redogörelse ges för vilka tjänsteåtgärder det här kan vara fråga om liksom för tillämpliga lagrum. Andra meningen i andra stycket har avfattats så att den tar sikte även på sådana frihetsberövanden som varje medborgare äger verkställa enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB, t.ex. att gripa den som har begått brott, varå kan följa fängelsestraff, och som påträffas "å bar gärning eller flyende fot". Att även denna fråga regleras i polislagen synes befogat med hänsyn till att den enskilde i här avsedda fall kan sägas med laga rätt påta sig en polisuppgift.

Tredje stycket

Innebörden av uttrycket "möts av motstånd" har kommenterats ovan under första stycket punkt 2. Även passivt motstånd omfattas av bestämmelsen.

Fjärde stycket

Stycket innehåller endast en erinran om de ytterligare bestämmelser om användande av våld som finns i 24 kap. BrB.

10 §

Bestämmelsen, som reglerar omhändertagande för identifiering eller s.k. polisiering, behandlas i avsnitt 7.9. Som där närmare har utvecklats är en förutsättning för sådant omhändertagande att okänd person som anträffas av en polisman vägrar att på anmodan av denne lämna uppgift om sin identitet eller anledning förekommer att hans uppgift därom är osann och att det finns anledning att anta antingen att han är efterspanad eller efterlyst och skall omhändertas vid anträffandet eller att han annars enligt lag skall berövas friheten. Med identitet avses namn och hemvist samt - i fall där detta är av betydelse - ålder och nationalitet.

De identifieringsåtgärder som står polisen till buds under den korta tid som ett omhändertagande får bestå är i allmänhet förhör med den omhändertagne, registerslagning bland efterlysningar m.m., upplysningar från uppgivna referenspersoner liksom naturligtvis granskning av medförda legitimationshandlingar, brev, visitkort m.m. (jfr 11 §). I vissa fall kan fotografering eller tagande av fingeravtryck bli aktuellt, se 28 kap. 14 § RB och kungörelsen (1947:950) om tagande av fingeravtryck m.m. Tid för kontroll av fotografier eller fingeravtryck mot centrala register föreligger emellertid uppenbarligen inte alltid. Den i andra stycket angivna tidsfristen sex timmar är en maximitid för normala fall; endast när identifieringen är av synnerlig vikt får den överskridas, varvid frihetsberövandet får vara högst tolv timmar.

Självfallet får en person som utan att ha kunnat identi-

fieras släpps vid tidsfristens utgång inte därefter omedelbart omhändertas på nytt för fortsatta identifieringsförsök. Att uttryckligen ange detta (jfr 23 kap. 9 § andra stycket RB) får anses överflödigt.

Vad särskilt gäller tillämpningen av den nu aktuella bestämmelsen inom ramen för den s.k. inre utlänningskontrollen finns det anledning understryka den allmänna principen om att denna kontroll alltid skall göras på ett sådant sätt att den innebär minsta möjliga intrång i utlänningens frihet och integritet samt så att de olägenheter som följer av kontrollen inte står i missförhållande till dess ändamål. Givetvis får inte polisiering förekomma enbart på den grunden att någon med hänsyn till hudfärg, språk, namn eller beteende kan antas vara utlänning. Inte heller är det tillräckligt att en utlänning ej på begäran kan visa upp sitt pass, men i förening med andra omständigheter kan i ett sådant fall förutsättningarna ibland vara uppfyllda (jfr 8 § utlänningslagen). Här kan hänvisas till rikspolisstyrelsens föreskrifter i ämnet (CM5/81).

I paragrafen har angetts att den omhändertagne inte får underkastas någon annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med omhändertagandet, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet. Den omhändertagne bör som en följd härav inte få förvaras i polisarrest annat än i rena undantagsfall.

11 §

Paragrafen innehåller vissa regler om polisens befogenhet att göra kroppsvisitation utanför det område som regleras i rättegångsbalken, se avsnitt 7.7. Befogenheten gäller dels möjligheten att av säkerhetsskäl söka efter vapen eller andra farliga föremål som skall tas om hand (s.k. skyddsvisitation), dels möjligheten att kroppsvisitera den som skall omhändertas eller avlägsnas för att klarlägga dennes identitet. Befogenheten att göra skyddsvisitation tillkommer också vissa andra kategorier (se 9 § andra stycket och specialmotiveringen till detta stycke), allt under förutsättning att vederbörande med laga rätt omhändertar eller avlägsnar annan.

12 §

Denna paragraf och den följande behandlar vissa befogenheter för polisen att bereda sig tillträde till annans hus, rum eller utrymme vid sidan av vad som enligt rättegångsbalken gäller om husrannsakan, se avsnitt 7.8.

13 §

Enligt första meningen i denna paragraf får en polisman bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat utrymme, om det finns anledning anta att någon som uppehåller sig där är medvetslös eller annars oförmögen att

tillkalla hjälp. Detsamma gäller givetvis om det finns skäl att anta att någon som har avlidit finns där.

Paragrafens andra mening föreskriver att polisen även får bereda sig tillträde till hus, rum eller annat utrymme när det är nödvändigt för efterspaning av någon som är försvunnen, om denne kan antas behöva hjälp.

14 §

Bestämmelserna, som reglerar polisens befogenheter att vidta olika tvångsåtgärder i syfte att förebygga allvarlig brottslighet m.m., behandlas i avsnitt 7.10.

Av 9 § första stycket 3 framgår att polisen i de situationer som avses i 14 § även i viss utsträckning har rätt att bruka våld.

Övergångsbestämmelserna

Punkten 1. Avsikten är att polisreformen skall träda i kraft den 1 juli 1984. De bestämmelser som nu finns i lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m.m. blir överflödiga i och med ikraftträdandet av polislagen. 1972 års lag bör alltså då upphöra att gälla.

Efter tillkomsten av 1972 års lag har myndigheterna i de lokala polisdistrikten benämnts polisstyrelser. Denna term förekommer i ett stort antal författningar. Efter polislagens ikraftträdande blir beteckningen i stället polismyndighet (jfr prop. 1980/81:13 s. 68-69). Den övergångsbestämmelse som föreslås i andra meningen av denna punkt innebär att äldre bestämmelser om polisstyrelse i fortsättningen skall gälla polismyndighet. I anslutning till andra ändringar i författningar där "polisstyrelse" förekommer i den mening som avses här bör lämpligen termen ersättas av "polismyndighet".

Punkten 2. Mandatperioden för ledamöter och suppleanter i polisstyrelserna avses liksom tidigare sammanfalla med den som gäller för ledamöter av kommunfullmäktige m.fl. I punkten anges därför att de nya bestämmelserna om val i fråga om polisstyrelser skall tillämpas först vid val som avser tid efter utgången av år 1985.

8.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

7 kap. 9 §

Beredningen hänvisar till vad som har anförts vid 6 § tredje stycket polislagen (avsnitt 8.1).

28 kap. 2 §

Beträffande den ändring som föreslås i denna paragraf

hänvisas till vad som har anförts i avsnitt 7.8.2 och 7.8.4.

8.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

24 kap. 2 §

Nuvarande första och tredje styckena motsvaras av 9 § första stycket 1 och 4 samt andra stycket polislagen och bör därför utgå ur brottsbalksbestämmelsen.

I ett nytt andra stycke har tagits in en erinran om polislagens bestämmelser angående våldsanvändning. Nuvarande fjärde - enligt förslaget tredje - stycket har ändrats redaktionellt.

24 kap. 3 §

Ändringen i andra stycket är en följd av att nuvarande 2 § fjärde stycket kommer att betecknas som tredje stycket.

8.4 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)

Beredningen hänvisar till vad som har anförts vid 6 § tredje stycket polislagen (avsnitt 8.1).

BILAGA Beredningens direktiv

Genomförandet av beslutade reformer beträffande polisens uppgifter, utbildning och organisation m. m.

Dir. 1981:27

Beslut vid regeringssammanträde 1981-04-23.

Departementschefen, statsrådet Winberg, anför.

Riksdagen har nyligen fattat ett principbeslut om allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet. Riksdagens beslut grundas på prop. 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m. m. (JuU 1980/81:24, rskr 1980/81:210). Till grund för propositionen har i sin tur legat 1975 års polisutrednings betänkande (SOU 1979:6) Polisen.

I enlighet med propositionen har i riksdagsbeslutet förutsatts att det praktiska genomförandet av reformen skall anförtros åt en till justitiedepartementet knuten polisberedning med parlamentarisk förankring. På polisberedningen skall, förutom en rad organisatoriska frågor, även ankomma att utforma förslag till en särskild polislag, i vilken de grundläggande reglerna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter förs samman.

En beredning med uppdrag att fullgöra de arbetsuppgifter som nyss har nämnts bör nu tillkallas. Beredningen bör ha ställningen av kommitté.

Beredningens arbete bör bedrivas med riksdagens beslut som utgångspunkt. Propositionen och justitieutskottets betänkande kommer alltså att kunna tjäna som direktiv för arbetet. Med hänsyn till uppdragets omfattning finner jag det dock motiverat att här översiktligt redogöra för några huvudfrågor.

I fråga om den *lokala polisorganisationen* innebär riksdagsbeslutet bl. a. att genomgripande förändringar skall göras när det gäller metoderna för resursfördelningen. Det förutsätts att regeringen liksom nu skall bestämma om antalet polismanstjänster för vart och ett av de 118 polisdistrikten i landet. I övrigt skall emellertid den fördelning av personalen som läggs fast centralt i huvudsak begränsas till att det för varje distrikt fastställs en basorganisation. Basorganisationen har förutsatts ange vilka enheter som skall finnas i distriktet liksom vissa befälstjänster och administrativa tjänster. I övrigt skall indelningen av personalen ankomma på den lokala polisstyrelsen, förutsatt att det inte är fråga om regional polisverksamhet.

En väsentlig uppgift för polisberedningen blir att med de utgångspunkter som anges i propositionen och riksdagens beslut upprätta förslag till organisationsplaner för polisdistrikten. Organisationsplanerna bör ange basorganisationen och de tjänster inom denna som skall fastställas genom centrala beslut liksom de personalresurser som de lokala polisorganen skall kunna självständigt förfoga över. En uppgift för beredningen, till vilken jag strax återkommer, blir också att ange hur permanenta enheter för regional polisverksamhet skall inpassas i polisdistrikten.

I sitt organisationsarbete bör beredningen även ägna uppmärksamhet åt frågan om man i övrigt genom organisatoriska och andra åtgärder kan åstadkomma att polisdistriktens samlade resurser utnyttjas mera effektivt än vad som nu är möjligt. Exempel på frågor som i denna del bör undersökas närmare har lämnats i propositionen, bl. a. i avsnittet om utredningsverksamheten (s. 29–34). En viktig fråga är om man med utgångspunkt i den helhetssyn på polisväsendet som har lagts fast genom riksdagsbeslutet kan nå effektivitetsvinster genom en ökad samverkan mellan ordnings- och kriminalavdelningarna.

I anslutning till sitt arbete med den lokala polisorganisationen bör beredningen också föreslå en metod för att ge polisdistrikten ökad självständighet beträffande utrustning och andra liknande administrativa frågor. De ekonomiska ramarna måste givetvis här fastställas genom centrala beslut.

Av grundläggande betydelse vid utformningen av den nya organisationen blir den ökade beslutsbehörighet för den lokala polisstyrelsen som riksdagen har beslutat om (prop. 1980/81:13 s. 57–62). Polisstyrelsen i plenum förutsätts kunna besluta i alla viktigare frågor rörande verksamheten i distrikten utom när det gäller ett ärende om polisledning i särskilt fall. Denna princip blir en utgångspunkt för beredningen vid utformningen av författningsförslag på området. Jag vill erinra om att riksdagen också på en del andra punkter har lagt fast nya principer som får betydelse för författningsregleringen beträffande polisstyrelserna. Det gäller främst en delvis ändrad metod för val av ledamöter (prop. 1980/81:13 s. 65–66), en utökning av antalet ledamöter (s. 66) och ett nytt polismyndighetsbegrepp (s. 68).

F. n. finns en polisstyrelse i varje polisdistrikt. Vid remissbehandlingen av betänkandet Polisen har polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt (majoriteten) väckt tanken på att för Stockholms del komplettera det medborgarinflytande som utövas av polisstyrelsen med lokala nämnder som skulle kunna samverka med polisledningen i de olika vaktdistrikten. I enlighet med vad som har förutsatts i prop. 1980/81:13 (s. 67) bör beredningen överväga om det finns ett behov av ett sådant system inom distriktet samt i så fall pröva de principiella och praktiska aspekterna. I denna del bör beredningen samråda med kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07).

Även när det gäller den *regionala polisorganisationen* förutsätts i riksdagsbeslutet att en basorganisation skall fastställas centralt. Beslut angående de närmare riktlinjerna för de regionala enheternas verksamhet och dimensioneringen av enheterna har förutsatts ankomma på länsstyrelsernas styrelse med länspolischefen som ansvarig handläggare. Beredningen bör lägga fram förslag till utformning av basorganisationen för regional verksamhet. Redan härav följer att beredningen måste göra en genomgång av resurserna för denna verksamhet i samtliga län och redovisa förslag till organisationsplaner i denna del.

Också i fråga om de i egentlig mening operativa ledningsfunktionerna för den regionala verksamheten medför riksdagsbeslutet betydelsefulla förändringar. Avsikten är att länsstyrelsen liksom nu skall kunna överta ledningen för de regionala enheternas arbete när särskilda förhållanden påkallar det. För det löpande arbetet bör enheterna emellertid enligt riksdagsbeslutet kunna vara organisatoriskt inordnade i de polisdistrikt där de är stationerade och stå under omedelbar ledning av polischefen i distriktet. Länsstyrelsen och länspolischefen utövar då en indirekt ledning (se prop. 1980/81:13 s. 93–95).

I propositionen påpekas att en sådan ordning för ledningen av de regionala enheterna är naturlig i de fall där regional verksamhet utövas av en enda enhet inom ett län. Den bör också utan svårighet kunna genomföras i fråga om sådana enheter som är avsedda för spaning mot och utredning av narkotikabrott och kvalificerad ekonomisk kriminalitet. På trafikområdet, där det f. n. i åtskilliga fall finns flera enheter med regionala uppgifter verksamma inom samma län, krävs emellertid vissa särskilda överväganden.

I propositionen har förutsatts att de organisatoriska frågor som gäller polisens arbete på trafikområdet skall utredas i ett sammanhang genom polisberedningens försorg. Förutom ledningsfrågorna bör trafikenheternas uppgifter och organisation undersökas, däribland frågan om och i så fall i vilken utsträckning enheterna bör överta vissa av de utredningsuppgifter beträffande trafikbrottslighet som f. n. ankommer på kriminalavdelningarna (prop. s. 94–95 och 109–110). Det har förutsatts att sammanhållna regionala enheter även i fortsättningen måste finnas för sådan trafikövervakning som kräver specialutrustning.

En utgångspunkt för beredningens arbete bör vidare vara att åtminstone de länstrafikgrupper och lokala trafiksektioner inom ett län som har samma stationering sammanförs och ställs under enhetlig ledning. Härigenom kan nämligen betydande rationaliseringsvinster uppnås. Av vad jag förut har anfört följer att beredningen därvid i första hand bör pröva en lösning som innebär att den dagliga operativa ledningen ankommer på polischefen i det distrikt där enheten är stationerad eller, i den mån det även i fortsättningen

visar sig nödvändigt med flera enheter för ändamålet inom samma län, att ett samordningsansvar för dessa ledningsfunktioner läggs på en av de berörda lokala polischeferna. Slås de nuvarande regionala och lokala enheterna samman i den utsträckning som har förutsatts nyss bör beredningen vidare pröva i vad mån någon särskild reglering behövs för att lägga fast i vilken utsträckning de nya enheterna skall ägna sig åt sådant trafikarbete som kan sägas vara av lokal natur.

Medborgarinflytandet på regional nivå skall enligt riksdagens beslut ankomma på länsstyrelsens styrelse. En utgångspunkt är därvid att i likhet med vad som nyss har angetts i fråga om de lokala polisstyrelserna frågor som gäller polisledning i det enskilda fallet inte skall kunna hänskjutas till den regionala förtroendemannastyrelsen. Däremot har förutsatts ett starkt medborgarinflytande i frågor om bl. a. resursfördelning, rekrytering, utbildning samt allmän inriktning av verksamhet som berör flera distrikt. Den regionala styrelsen har som jag förut har angett även förutsatts få rätt att efter samråd med den lokala polisorganisationen bestämma i vilken utsträckning som resurser skall avdelas för regional verksamhet. I sitt författningsarbete har beredningen anledning att särskilt uppmärksamma ansvarsfördelningen dels mellan de lokala och regionala organen, dels mellan de senare inbördes, dvs. länsstyrelsens styrelse, landshövdingen och länspolischefen.

Enligt riksdagens beslut skall länspolischefen i flertalet län fortfarande vara tjänsteman i länsstyrelsen. För Stockholms och Göteborgs och Bohus län förutsätts dock en särlösning enligt vilken länspolischefen förenar sin befattning med tjänsten som polischef i residensortens polisdistrikt och länet utgör ett enda regionalt verksamhetsområde. Detta ger gynnsamma förutsättningar för en samordning av vissa gemensamma funktioner. Särskilt bör beredningen se till att möjligheterna att samordna utryckningsverksamheten inom den sammanhängande bebyggelsen tas till vara utan att därför självständigheten för de berörda kransdistrikten äventyras. Riksdagsbeslutet bygger på förutsättningen att länspolischefen i dessa län utövar direkt ledning över de enheter som är avdelade för regional verksamhet i den mån de är organisatoriskt inordnade i residensortsdistriktet. Organisationen för regional verksamhet i Stockholms och Göteborgs och Bohus län bör sålunda ses över med den utgångspunkten. För Stockholms län kan exempelvis frågan uppkomma om resurserna för den regionala trafikverksamheten kan inordnas i en enhet inom länet. Motsvarande fråga kan uppkomma i fråga om narkotikabekämpningen, där också förhållandet till rikskriminalen förtjänar uppmärksamhet.

Den nya organisationen i Stockholms och Göteborgs och Bohus län kommer att innebära att länspolischefens expedition avvecklas där. Beredningen bör utforma ett förslag till hur de polisadministrativa frågor och de

polismyndighetsärenden som f. n. faller på expeditionen skall handläggas i fortsättningen. I den mån ärendena skall handläggas inom länsstyrelsen bör även anges vilken enhet som skall ha beredningsansvaret. Polisberedningen bör här kunna utgå från den genomgång som har redovisats i betänkandet Polisen (s. 218–219 och 380–394). En utgångspunkt är att någon ny enhet vid länsstyrelserna inte skall inrättas. Beredningen bör belysa frågan om någon särskild anordning bör vidtas för att tillgodose det behov som kan finnas hos länsstyrelserna av polisiär expertis. Viktigt är att de frågor som har angetts nu får en lösning som innebär att jävs- och intressekonfliktsituationer inte behöver uppkomma.

I propositionen har förutsatts att det i Stockholms polisdistrikt kommer att behövas en tjänst som biträdande polischef för det löpande arbetet i distriktet. Förhållandet mellan polischefens och souschefens befogenheter kräver särskild uppmärksamhet.

I fråga om övriga län – bortsett från Gotlands och Jämtlands vilka jag strax skall beröra närmare – innebär riksdagsbeslutet som nyss har angetts att länspolischefen fortfarande skall vara tjänsteman i länsstyrelsen. Hans ställning inom länsstyrelseorganisationen förstärks, och det har förutsatts att han i fortsättningen får sin verksamhet i mera utpräglad grad än f. n. inriktad på planering, samordning och tillsyn. En uppgift som sannolikt kommer att fortsätta att växa i betydelse är samverkan över länsgränserna. Andra funktioner som länspolischefen i fortsättningen har avsetts ägna ökad uppmärksamhet är beredskapsplaneringen och säkerhetstjänsten. Polisberedningen bör belysa länspolischefens ställning och arbetsuppgifter i den nya organisationen, varvid en utgångspunkt bör vara att den förutsatta decentraliseringen av funktioner till det lokala planet medför att de resurser som avdelas till länspolischefens expedition kan begränsas. Frågan om den s. k. stödjande verksamheten bör finnas kvar i nuvarande utformning bör undersökas. När det gäller den egentliga polisverksamheten bör beredningen också särskilt belysa frågan om särlösningar i ett eller annat hänseende bör vidtas i fråga om Malmöhus län.

Vad som har sagts nu har inte tillämpning på Gotlands län, som omfattar endast ett polisdistrikt och som saknar länspolischef. I fråga om Gotlands län torde några större förändringar inte f. n. vara påkallade. Justitieutskottet har i sitt av riksdagen godkända betänkande också sagt sig hysa en betydande tveksamhet inför frågan om en organisation av den regionala polisverksamheten enligt de linjer jag nyss skisserade för det stora flertalet län kan tillämpas på Jämtlands län, det enda län som f. n. omfattar enbart två polisdistrikt. Enligt riksdagens beslut bör beredningens överväganden rörande den regionala polisverksamheten i Jämtlands län ske förutsättningslöst. En möjlig lösning som beredningen därvid bör undersöka är om en principorganisation av samma slag som den som har valts för Stockholms-

och Göteborgsregionen kan genomföras även i Jämtlands län. Organisationsfrågorna torde i så fall bli mera lättlösta än för storstadslänen, men samtidigt medför givetvis skillnaden i strukturen hos Jämtlands län och storstadslänen att en del speciella överväganden kan behöva göras. Den nuvarande organisationen i Gotlands län torde i vissa hänseenden kunna tjäna till ledning, om man väljer en principorganisation av detta slag.

I propositionen förutsätts att *rikspolisstyrelsen* blir föremål för en organisatorisk översyn av polisberedningen med sikte på ett minskat personalbehov enligt de riktlinjer som närmare har angetts i polisutredningens betänkande. Denna uppgift är angelägen och bör av beredningen behandlas med förtur, låt vara att den slutliga redovisningen inte torde kunna ske förrän i samband med slutförandet av uppdraget i övriga delar. Översynen bör även omfatta rikskriminalen. Självfallet bör, som har uttalats i prop. 1980/81:13, översynen ske med beaktande av att det även i fortsättningen behövs resurser för att samlat bedöma polisverksamheten och verka för samordning och effektivitet liksom för att möta de särskilda krav som ställs på det centrala förvaltningsorganet exempelvis när det gäller bekämpandet av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

Personalminskningen är bl. a. avhängig av att arbetsuppgifter enligt vad som har förutsatts i riksdagens beslut kan decentraliseras från rikspolisstyrelsen till regional och lokal nivå. I detta hänseende blir en särskilt viktig uppgift för beredningen att redovisa möjligheterna att på längre eller kortare sikt decentralisera arbetsuppgifter i anslutning till utveckling av nya eller väsentligt ändrade ADB-system. Beredningen bör därvid uppmärksamma frågan i vad mån polisdistriktens inflytande över ADB-användningen kan öka. Vidare bör belysas frågan hur systemstruktur samt organisation för utveckling och drift bör utformas.

Polisberedningen bör emellertid vara oförhindrad att pröva om även andra arbetsuppgifter än de som har angetts särskilt i prop. 1980/81:13 kan flyttas ned eller om viss verksamhet kan minska i omfattning. Bland de övriga frågor som beredningen bör studera under sitt arbete vill jag särskilt nämna organisationen av projektarbeten inom rikspolisstyrelsen samt frågan om hur föreskrifter, allmänna råd och informationsmaterial för polisdistrikten bör utformas.

Vid remissbehandlingen av betänkandet Polisen har rikspolisstyrelsen framhållit att det skulle innebära en förstärkning av styrelsen att inrätta en särskild lagenhet vid denna. I enlighet med vad som har angetts i prop. 1980/81:13 (s. 114) bör emellertid beredningen i första hand se efter om inte övervägande skäl talar för att den juridiskt utbildade personalen även i fortsättningen bör vara inordnad i de enheter hos styrelsen som har behov av särskild juridisk kompetens.

När det gäller den *administrativa verksamheten* har beredningen att ta

ställning till hur funktioner för analys och planering av polisverksamheten bör vara organiserade på lokal, regional och central nivå (prop. 1980/81:13 s. 108–109). Även i övrigt bör beredningen se efter hur de lokala och regionala polisstyrelserna skall kunna få ett fullgott underlag för beslut i frågor som ankommer på dem. Som ett led i detta arbete bör beredningen studera hur beslutsprocessen skall utformas inom de lokala och regionala instanserna i polisväsendet när det gäller verksamhetens inriktning, resursplanering, ekonomi och administration. De befogenheter som i detta hänseende skall tillkomma rikspolisstyrelsen bör preciseras.

Beredningen bör även studera frågan hur anslagsframställningar från de lokala och regionala organisationerna skall utformas och behandlas på olika nivåer i polisväsendet. Jag vill i anslutning härtill erinra om att det i riksdagens beslut har förutsatts att statsmakternas prioritering och inriktning av polisverksamheten vid behov skall kunna ske i fastare former än hittills. Beredningen bör belysa även den frågan.

Såvitt gäller prioriteringen inom polisverksamheten på lokal och regional nivå bör beredningen också särskilt överväga frågan om ändamålsenliga rutiner för samråd med åklagarväsendet (jfr JuU 1980/81:24 s. 16).

Beredningen bör lägga fram förslag till hur lönekassorna skall organiseras och i övrigt fungera i den nya organisationen.

Som har förutsatts i prop. 1980/81:13 (s. 116) bör polisberedningen få till uppgift att belysa organisationen av *rekryteringsarbetet* på regional och lokal nivå.

Genom riksdagens beslut har lagts fast principerna för en ändrad *utbildning* inom polisväsendet (prop. 1980/81:13 s. 124–129). Den nya utbildningsgången skall enligt beslutet ha följande utformning:

– En inledande grundkurs vid polishögskolan, grundkurs I. Ökad tonvikt läggs därvid på studier i sociologi, kriminalvård, psykiatri, ungdomsledning och samhällskunskap. För att utrymme skall skapas härför förutsätts en viss omdisponering av nuvarande moment i grundkursen.

– En period av alterneringstjänstgöring. Tiden för denna tjänstgöring minskas från nuvarande två till ett och ett halvt år. Under denna tid skall polisaspiranten normalt fullgöra praktik även vid annat samhällsorgan än polisen, t. ex. socialvården, skolan, frivården eller sjukvården.

– En påbyggnadskurs vid polishögskolan omedelbart efter alterneringstidens slut, grundkurs II. I denna kurs skall ingå bl. a. kontakter med andra samhällsorgan, arbetsledning samt studier av metoder för att mäta effekterna av polisens arbete. Avsikten är att denna kurs skall få en mera traditionellt högskolemässig prägel.

Den nya ordningen innebär att den nuvarande assistentkursen och inspektörskurs I utgår ur utbildningsgången. Behovet av vidareutbildning skall i stället tillgodoses genom funktionsinriktade specialkurser samt

reguljär vidareutbildning för de polismän som har erhållit tjänster inom basorganisationen.

I 1975 års polisutrednings förslag beträffande polisutbildningen angavs också att denna redan under grundutbildningen borde samordnas med den allmänna högskolan. Detta föreslogs ske dels genom att delar av undervisningen förläggs till universitet, dels genom att polisutbildningen får tillgodoräknas på vissa linjer vid den allmänna högskolan. Enligt utredningen borde också förutsättningarna för att samordna antagningsförfarandet vid polishögskolan och den allmänna högskolan undersökas.

På förslag av utredningen har regeringen genom beslut den 28 juni 1979 uppdragit åt rikspolisstyrelsen samt universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) att undersöka förutsättningarna för en samordning av angivet slag mellan polis- och högskoleutbildningen.

I enlighet med vad som förutsattes i polisutredningens betänkande (SOU 1979:6 s. 311) synes arbetet på att utarbeta kursplaner m. m. i överensstämmelse med riksdagsbeslutet i utbildningsfrågorna kunna bedrivas av rikspolisstyrelsen i huvudsak fristående från polisberedningens arbete. Principiella frågor måste dock behandlas av beredningen. Till dessa frågor hör resultatet av den utredning som styrelsen f. n. bedriver i samråd med UHÄ (jfr JuU 1980/81:13 s. 17–19). Hit hör också frågan om möjligheten att decentralisera delar av den utbildning som nu bedrivs centralt, i synnerhet när det gäller de funktionsinriktade specialkurserna. Hur alterneringstiden skall fördelas mellan ordnings- och kriminalavdelningen är en annan sådan viktig fråga. Slutligen måste det ankomma på beredningen att föreslå hur den praktiktjänstgöring hos myndigheter och organ utanför polisväsendet som har förutsatts i riksdagsbeslutet skall utformas. Här kan viss försöksverksamhet komma att bli nödvändig. I fråga om utbildningen gäller generellt att de samlade kostnaderna inte får överstiga nuvarande ramar för polisutbildningen.

Vad jag har anfört nu om hur det fortsatta utredningsarbetet på utbildningsområdet bör bedrivas har giltighet också i fråga om den översyn av polischefsutbildningen som har förutsatts i propositionen och riksdagsbeslutet. I enlighet med vad justitieutskottet har uttalat bör beredningen närmare överväga möjligheterna att ytterligare förbättra förutsättningarna för polismän att gå över till polischefskarriären. Någon ändring i fråga om det nuvarande kravet på juris kandidatexamen resp. juristexamen är emellertid inte aktuell.

När det så gäller reformens *kostnadssida* vill jag först rent allmänt framhålla att riksdagens beslut ger utrymme för olika ambitionsnivåer vid genomförandet av den beslutade reformen. Det statsfinansiella läget medger inte att alla de olika önskemål som här kan göra sig gällande blir tillgodosedda. Generellt bör för beredningens arbete gälla att de organisa-

toriska och övriga förändringar som aktualiseras skall begränsas till vad som med nödvändighet fordras för genomförandet av den reform som riksdagen har beslutat om. Beredningen bör utgå från den resurstilldelning för polisväsendet som kommer att gälla för budgetåret 1982/83. Jag vill i det sammanhanget erinra om de direktiv (Dir. 1980:20) som på föredragning av chefen för budgetdepartementet den 13 mars 1980 har meddelats samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Man måste här också hålla i minnet att det f. n. pågår ett systematiskt arbete på att se över olika statliga myndigheters verksamhet i syfte att nå fram till de besparingar som behövs i nuvarande statsfinansiella läge. På vissa områden av samhällsverksamheten är stora besparingar möjliga, medan man på andra områden måste gå fram med större försiktighet. För samtliga statliga myndigheter har emellertid fastställts ett huvudalternativ för beräkning av resurstilldelningen som innebär att resp. anslag, efter pris- och löneomräkning, skall minskas med 2 % per år som ett schablonmässigt uttryck för rationaliseringsmöjligheterna inom den statliga förvaltningen. Jag vill också påpeka att jag i annat sammanhang kommer att låta belysa konsekvenserna av en väsentligt lägre resurstilldelning än den som huvudalternativet innebär. Jag vill understryka att jag härmed dock inte tagit ställning till i vilken utsträckning ytterligare besparingar över huvud taget bör genomföras på polisområdet.

I riksdagens beslut har, som jag inledningsvis berörde, lagts fast att de grundläggande reglerna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter bör föras samman i en *polislag*. Det bör ankomma på polisberedningen att lägga fram förslag till utformning av en sådan lag. De överväganden som 1975 års polisutredning har redovisat i sitt betänkande och som har vunnit bred anslutning under remissbehandlingen bör tjäna som riktlinjer vid författningsarbetet. I enlighet med vad som har anförts av utredningen och i propositionen (jfr även JuU 1979/80:24) bör i den nya lagen polisverksamhetens roll som ett led i samhällets samlade insatser för social trygghet och samhällsgemenskap betonas. Beredningen bör även arbeta ut förslag till de övriga författningar som behövs för reformens genomförande.

Det är omfattande uppgifter som enligt vad jag nu har redovisat bör anförtros åt den nya polisberedningen. Riktlinjerna för arbetet och lösningarna i sak såvitt angår principiella frågor har emellertid lagts fast av riksdagen. Härtill kommer att ett omfattande förberedelsearbete för genomförandet av den reform som nu förestår sedan en tid tillbaka har pågått inom rikspolisstyrelsen. Det material som därvid har arbetats fram bör ingå i underlaget för beredningen, som också bör ha möjlighet att uppdra åt styrelsen att genomföra särskilda utredningar på vissa punkter. Jag räknar därför med att det skall vara möjligt för beredningen att redovisa sina förslag i sådan tid att ett genomförande skall bli möjligt med verkan fr. o. m.

budgetåret 1984/85.

Med hänsyn till de aktuella frågornas mångfald bör beredningen lämpligen organiseras på det sättet att arbetet leds av en styrgrupp med parlamentarisk förankring medan olika undergrupper för de skilda huvudfrågorna under expertmedverkan tar fram beslutsunderlag.

Beredningen bör vid arbetets påbörjande och under arbetets gång lämna information till de berörda huvudorganisationerna liksom i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor. Organisationerna bör också beredas tillfälle att framföra synpunkter. Dessutom bör beredningen se till att de berörda arbetstagarna på lämpligt sätt informeras om arbetet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att behandla frågor om genomförandet av beslutade reformer angående polisens uppgifter, organisation och utbildning m. m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]
Ett effektivare vite. [21]
Rättegångsutredningen. 1. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. [25] 2. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. [26]
Stöld i butik. [39]
Ägarlägenheter. [40]
Pantbrev. [57]
Våldtäkt och andra sexuella övergrepp. [61]
Polislag. [63]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens personalkategorier. [48]
Militär själavård. [59]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]
Enklare föräldraförsäkring. [36]
Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. [42]
Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. [43]
Nytt bilstöd till handikappade. [44]
Handlingsprogram i handikappfrågor. [46]
Reviderad tandvårdstaxa. [50]

Ekonomidepartementet

Utredningen angående översyn av den statliga fondförvaltningen. 1. Statlig fondförvaltning m. m. [12] 2. Avveckling av statliga fonder. [62]
Tillväxt eller stagnation. [14]
Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. [28] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. [47]
Kreditpolitiska utredningen. 1. En effektivare kreditpolitik. [52] 2. Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter. [53]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]
Energiskattekommittén. 1. Skatt på energi. [16] 2. Skatt på energi. Bilagor. [17]
Skattetilläggsutredningen. 1. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2. [54] 2. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Bilaga. [55]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]
Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. [19]
KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. [29]
Ortnamns värde och vård. [45]

Jordbruksdepartementet

Sockernäringen. [6]
Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. [22]
Hästavel och hästanvändning. [51]

Handelsdepartementet

Fakta för konsumenter. [38]

Arbetsmarknadsdepartementet

Förvärvsarbete och föräldraskap. [18]
Utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön. 1. Information om arbetsmiljörisker. [30] 2. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. [31] 3. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljö-information-påverkan, behov och utbud. [32] 4. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. [33]
Invandringspolitiken. [49]
MBL i utveckling. [60]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinedläggningar. [10]
Fritidsboende. [23]
Byggprisutredningen. 1. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. [34] 2. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. [35]
Bostadsbidragen. [58]

Industridepartementet

Direktinvesteringskommittén. 1. Internationella företag i svensk industri. [15] 2. Svensk industri i utlandet. [27]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]
Kommunerna och näringslivet. [20]
Vidgad länsdemokrati. [24]
Kommunal planering i förändring. [37]
Överklagande av kommunala beslut. [41]
Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. [56]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL.
1983-01-23

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S.
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernäringen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
10. Sanering efter industrinedläggningar. Bo.
11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
13. Kommunalföretaget. Kn.
14. Tillväxt eller stagnation. E.
15. Internationella företag i svensk industri. I.
16. Skatt på energi. B.
17. Skatt på energi. Bilagor. B.
18. Förvärvsarbete och föräldraskap. A.
19. Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. U.
20. Kommunerna och näringslivet. Kn.
21. Ett effektivare vite. Ju.
22. Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. Jo.
23. Fritidsboende. Bo.
24. Vidgad länsdemokrati. Kn.
25. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. Ju.
26. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. Ju.
27. Svensk industri i utlandet. I
28. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. E.
29. KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. U.
30. Information om arbetsmiljörisker. A.
31. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. A.
32. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljöinformation-påverkan, behov och utbud. A.
33. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. A.
34. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. Bo.
35. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. Bo.
36. Enklare föräldraförsäkring. S.
37. Kommunal planering i förändring. Kn.
38. Fakta för konsumenter. H.
39. Stöld i butik. Ju.
40. Ägarlägenheter. Ju.
41. Överklagande av kommunala beslut. Kn.
42. Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. S.
43. Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. S.
44. Nytt bilstöd till handikappade. S.
45. Ortnamns värde och vård. U.
46. Handlingsprogram i handikappfrågor. S.
47. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. E.
48. Försvarsmaktens personalkategorier. Fö.
49. Invandringspolitiken. A.
50. Reviderad tandvårdstaxa. S.
51. Hästavel och hästanvändning. Jo.
52. En effektivare kreditpolitik. E.
53. Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter. E.
54. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2. B.
55. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Bilaga. B.
56. Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. Kn.
57. Pantbrev. Ju.
58. Bostadsbidragen. Bo.
59. Militär själavård. Fö.
60. MBL i utveckling. A.
61. Våldtäkt och andra sexuella övergrepp. Ju.
62. Avveckling av statliga fonder. E.
63. Polislag. Ju.

Liber
Allmänna Förlaget

KUN
1983-01-23

ISBN 91-38-07317-X
ISSN 0375-250X