

Chefsjustitieombudsmannen  
Claes Eklundh**Fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som "lockarbete" i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av de skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat**

---

**Bakgrund**

Den 27 augusti 1998 publicerades i Svenska Dagbladet en artikel om en "udda polismetod" som hade använts av Polismyndigheten i Stockholms län. Enligt artikeln hade myndigheten inköpt en motorcykel av märket Harley-Davidson, som var värd 177 000 kr, och ställt den på Hornsgatan i Stockholm som "lockbete", varefter motorcykeln hade tillgripits och gärningsmannen gripits efter en kort färd.

Med anledning av uppgifterna i artikeln beslutade chefsJO Eklundh att ta upp förhållandena till utredning i ett särskilt ärende.

**Utredning**

Polismyndighetens handlingar i ärenden – – – infordrades. Muntliga upplysningar inhämtades från polisöverintendent AA.

Polismyndigheten anmodades härefter att inkomma med utredning och yttrande enligt följande.

Vilka överväganden gjordes inför köpet av motorcykeln? Var det förenligt med gällande bestämmelser att använda statens medel för att köpa in motorcykeln och använda den på det sätt som gjordes (jfr JO 1992/93 s. 192)?

Vilken bedömning gjordes av risken att förlora motorcykeln?

Vilka allmänna överväganden gjordes inför användningen av motorcykeln?

Vilka överväganden föregick beslutet att ställa ut motorcykeln på Vikingagatan den 30 juni och på Hornsgatan den 9 juli 1998 och vad var syftet med åtgärderna?

Myndigheten skulle vidare yttra sig och redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram. Av yttrandet skulle bl.a. framgå om det var förenligt med 2 § 1 polislagen (1984:387) att använda motorcykeln på det sätt som gjorts.

Polismyndigheten i Stockholms län (länspolismästare BB) inkom med ett yttrande.

Härefter begärdes yttrande från Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren med utgångspunkt i de frågor som ställts till Polismyndigheten i Stockholms län.

Rikspolisstyrelsen (överdirektören CC) och Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren DD) inkom med yttranden.

### **Utredningens resultat**

#### **Genomgång av handlingar**

Av en polisanmälan upprättad den 10 juli 1998 i ärende – – – och en promemoria upprättad samma dag av inspektören EE framgick bl.a. följande.

Inom ramen för en insats med anledning av stölder av motorcyklar av fabrikat Harley-Davidson (HD) parkerade polisen den 9 juli 1998 den i ärendet aktuella motorcykeln på Hornsgatan. Kl. 20.15 iaktogs FF när han färdades i en bil på Hornsgatan. Eftersom denne tidigare hade varit misstänkt för ”stöld av Harley Davidson”, bestämde man sig för att hålla honom under uppsikt. FF återkom kl. 21.40. Han gick ur bilen och fram till motorcykeln, där han stannade i ca 20 sekunder, varefter han körde från platsen i sin bil. Strax efter midnatt kom FF tillbaka. Han lyfte på motorcykelns låskätting och vred på styret, varefter han lämnade platsen. Vid 01.15-tiden återkom FF tillsammans med en annan person. Sedan också den andre personen hade undersökt motorcykeln, dröjde sig denne och FF kvar till dess två andra personer som befann sig i närheten hade försvunnit. De gick kl. 01.41 fram till motorcykeln och klippte av låskättingen med en bultsax, varefter de åkte därifrån i FF:s bil. Kl. 01.47 gick FF fram till motorcykeln och tog bort kättingen. Kl. 01.55 var FF och hans kamrat tillbaka och bröt motorcykelns tändningslås, varefter de åter lämnade motorcykeln. En minut senare återkom FF, varefter han startade motorcykeln och åkte från platsen. EE följde efter FF på motorcykel. När FF hade stannat på en grusplan ställde EE sin motorcykel så att de två cyklarna stod ”framhjul mot framhjul”. FF försökte då komma undan genom att köra från platsen. EE, som ansåg att det var stor risk att FF skulle komma undan tog ett språng över till den stulna motorcykeln men lyckades inte hålla sig kvar på denna. Samtidigt som EE tappade greppet om FF förlorade denne kontrollen över motorcykeln, som kolliderade med och skadade en parkerad bil. FF försvann springande från platsen och lyckades undkomma. Han anhölls i sin frånvaro den 10 juli 1998 och greps den 11 augusti samma år.

Enligt ett beslagsprotokoll upprättat den 10 juli 1998 kl. 04.25 togs en bil och fem bärbara datorer i beslag på den adress där försöket att gripa FF hade gjorts.

#### **Polismyndighetens i Stockholms län yttrande (BB)**

I fråga om bakgrunden till och övervägandena inför köpet av motorcykeln anförde polismyndigheten i huvudsak följande. Antalet stölder av HD-motorcyklar hade ökat markant. Av de cyklar som stals under perioden 1995–1997 hade 80 stycken – eller 90 % – inte återfunnits vid tiden för de aktioner som är aktuella i ärendet. Den låga andelen återfunna HD-motorcyklar talade för att det var fråga om en organiserad brottslighet, och detta antagande stöddes av det förhållandet att ett antal av motorcyklarna hade återfunnits hos medlemmar av kriminella mc-gäng.

Den aktion som är aktuell i ärendet medförde bl.a. att tre personbilar, fem bärbara datorer, åtta radioapparater och en cd- växlare togs i beslag. Vidare minskade efter aktionen antalet stölder av HD- motorcyklar med 74 %. Huvudskälet till inköpet av HD-motorcykeln var att denna skulle användas i spaningsverksamhet. Sådan användning som kom att äga rum på Hornsgatan var inte någonting som motiverade inköpet utan betraktades snarare som ”en välkommen bieffekt”. Inköpet av motorcykeln finansierades med medel som år 1998 hade ställts till polismyndighetens förfogande för bekämpandet av mc-brottslighet.

I polismyndighetens yttrande anfördes i övrigt följande.

#### **Vilken bedömning gjordes inför risken att förlora motorcykeln?**

I inledningsskedet av aktionen den 9 juli då de misstänkta första gången observerades på Hornsgatan bevakades motorcykeln av fem polismän, varav fyra förfogade över varsin personbil medan den femte innehade en spaningsmotorcykel. Vid tidpunkten för stölden deltog ytterligare 10 polismän i aktionen.

Vad beträffar risken att förlora motorcykeln fanns en omfattande beredskap av handlingsalternativ som var kopplade till olika möjliga händelseförlopp. Visserligen var syftet, om motorcykeln skulle komma att stjälas, med aktionen att söka följa efter motorcykeln till något garage för att där eventuellt kunna beslagta de redan stulna HD-motorcyklarna eller delar av dessa. Men om motorcykeln stulits på ett sådant sätt att det uppstått risk för att den skulle gå förlorad var direktiven till de närvarande polismännen att omedelbart ingripa på platsen för att förebygga detta.

Naturligtvis fanns en teoretisk risk att motorcykeln skulle gå förlorad vid aktionen men sannolikheten för detta bedömdes som mycket liten. I polisverksamhet uppstår dagligen situationer där statens tillgångar riskerar att delvis förlora sitt värde. Om enbart detta skulle få styra polisens val av metoder skulle effektiviteten i verksamheten minska markant. I förevarande fall är det de inblandade polismännens uppfattning att någon konkret risk för att motorcykeln skulle gå förlorad inte uppstod. Att man tvingades använda våld vid gripandet förändrar inte den bedömningen. Om motorcykeln gått förlorad hade statens tillgångar ändå inte minskat nämnvärt eftersom motorcykeln var stöldförsäkrad.

#### **Vilka allmänna överväganden gjordes inför användningen av motorcykeln?**

##### **Behovsprincipen**

De allmänna överväganden som gjordes utgick ifrån behovs- och proportionalitetsprincipen i 8 § polislagen (1984:387). När det gäller behovsprincipen kan konstateras att det innan aktionens genomförande hade bedrivits ett omfattande traditionellt spaningsarbete för att utreda HD-stölderna. Projektet hade t.ex. kartlagt var de mest brottsaktiva motorcykeltjuvarna bodde och bevakat dessa intensivt under en längre period i hopp om att detta skulle leda till något garage där stulna motorcyklar förvarades. Metoden ledde inte till något resultat. En annan traditionell spaningsmetod som provades var att hårdbevaka de största infartslederna till de stadsdelar där stölderna var särskilt frekventa i syfte att upptäcka och följa efter när en känd motorcykeltjuv körde in i stadsdelen. T.ex. bevakades Södermalm och Vasastan i detta syfte, men också det utan framgång. De berörda polismännen hade således inga uppslag till hur de skulle lösa sin arbetsuppgift. Det var först när alla andra metoder och möjligheter var uttömda som det bestämdes att aktionen skulle genomföras som en sista utväg.

##### **Proportionalitetsprincipen**

När det gäller aktionens förenlighet med proportionalitetsprincipen ställdes den kränkning som aktionen skulle kunna innebära mot syftet med denna. Syftet var som ovan nämnts att uppdaga och förhindra fortsatt grov, organiserad MC-relaterad brottslighet. Vid tidpunkten för aktionerna hade projektet i sin ärendebalans 80 st.

pågående förundersökningar avseende stulna, ej återfunna HD-motorcyklar. Inte i någon av dessa undersökningar fanns någon skäligen misstänkt person. Mot bakgrund av detta och att det var grov organiserad mc-relaterad brottslighet som var föremål för aktionen bedömdes denna metod inte stå i missförhållande till syftet.

#### Provokation

Allmänna överväganden gjordes också över huruvida aktionen kunde vara att anse som en provokation. I diskussionerna om detta togs hänsyn till att motorcykeln inte var någon exklusiv variant. Den hade inte någon lyxutrustning som väckte uppmärksamhet. Vidare var förutsättningen att motorcykeln skulle parkeras på en av Stockholms mest trafikerade och upplysta gator, Hornsgatan, vilket inte på något sätt skulle kunna anses underlätta en stöld. Med i bedömningen togs också att motorcykeln skulle låsas med ett kraftigt, av försäkringsbolagen godkänt lås. Det fanns således inget, varken med hänsyn till uppställningsplatsen, motorcykelns värde eller frekvensen av potentiella gärningsmän på platserna, som pekade på att den av polisen parkerade motorcykeln löpte en större risk att stjälas än andra fordon som parkerats i Stockholms innerstad.

Med utgångspunkt från detta gjordes bedömningen att polisen inte genom att parkera motorcykeln på de nämnda platserna kunde anses locka eller utmana någon att stjäla motorcykeln.

En annan fråga som hypotetiskt ställdes var om åtgärden, i fall den skulle komma att anses som provokation, var tillåten. I detta avseende gjordes bedömningen att åtgärden skulle bli att betrakta som en bevisprovokation eftersom åtgärden syftade till att skaffa bevis om redan begången brottslighet, d.v.s. bevis avseende någon eller några av de 80 uppklarade HD- stölderna.

#### **Vilka överväganden föregick beslutet att ställa ut motorcykeln på Vikingagatan den 30 juni och på Hornsgatan den 9 juli och vad var syftet med åtgärderna?**

Inför beslutet att parkera motorcykeln diskuterades vilka platser som det skulle kunna ske på. Det intresse som kom att styras var att platserna måste vara lämpliga ur spaningssynpunkt. Därför valdes två platser som var öppna för insyn och i och med detta också "lättspanade". Platserna valdes också för att de var lämpliga att påbörja ett efterföljande ifrån såtillvida att antalet flyktvägar därifrån var begränsade. De möjliga flyktvägarna var därför lätta att förutse och en effektiv övervakning kunde därför ske om motorcykeln blev stulen.

Ett annat övervägande som styrde valet av platser var att dessa inte skulle besitta egenskaper som i sig själv kunde locka eller utmana någon att stjäla motorcykeln. Detta intresse sammanföll naturligtvis med intresset av att platserna skulle vara lätt att överblicka.

Vad gäller valet av tidpunkterna så har dessa enbart motiverats av att projektet vid tillfällena haft möjlighet att samla tillräckligt med personal. Detta medförde att platserna och motorcykelns färd på ett tillfredsställande sätt kunde övervakas och att det förestående gripandet kunde säkerställas.

#### Syftet

Som nämnts i föregående svar fanns inom projektet starka misstankar om att det onormalt stora antalet stölder av HD-motorcyklar var en del av den grova, organiserade mc-relaterade brottsligheten som fått fäste i Stockholmsområdet. Av de direktiv och beslut som styr medelsanvändningen för polismyndigheten hade klart framgått att denna form av brottslighet utgör ett allvarligt hot mot de grundvalar som vårt samhälle vilar på. Bekämpandet av dessa brott skulle därför ha högsta prioritet. Mot bakgrund av detta bedömdes det som nödvändigt att relativt snabbt komma till rätta med stölderna.

Som nämnts ovan fanns vid tidpunkten för aktionerna 80 st. öppna förundersökningar avseende stulna, icke återfunna HD-motorcyklar. Dessa betingade var för sig ett värde mellan 100 och 200 tusen kronor. Flera av de stulna HD-motorcyklar som återfunnits var oidentifierade. Det fanns därför starka misstankar om att motorcyklarna en kort tid efter att de blivit stulna oidentifierades och plockades

ner i något garage för att sedan transporteras vidare. Det bedömdes vara av yttersta vikt att identifiera detta eventuella garage och de personer som var delaktiga i den hanteringen för att sedan kunna gripa de personer som organiserade brottsligheten.

Det primära syftet med aktionen var dock att undersöka om några kända kriminellt brottsaktiva personer skulle visa intresse för den parkerade HD-motorcykeln. Om så visade sig vara fallet skulle dessa hårdbevakas under kvällen för att söka efter ledtrådar till de personer som organiserade brottsligheten.

Skulle motorcykeln komma att stjälas var tanken att motorcykeln skulle efterföljas till den lokal där det kunde tänkas att den skulle oidentifieras och plockas ned. Syftet var att i det eventuella garaget skaffa bevis om något eller några av de 80 uppklarade brott som det ankom på projektet att utreda.

### **Polismyndighetens bedömning**

Riksdag och regering har genom olika beslut meddelat att polismyndigheterna bl.a. skall prioritera bekämpandet av grov och organiserad brottslighet som utförs av s.k. outlaw-grupperingar eftersom dessa utgör ett angrepp på grundvalarna för samhället. För att kunna göra detta på ett effektivt sätt fick polismyndigheten 5 Mkr. extra i anslag. Den enda uttryckliga begränsningen av användningsområdet för detta engångsbelopp var att det inte fick användas som löneomedel. Motsatsvis följer enligt myndighetens mening att pengarna var fria att användas till de saker som bäst främjade de uppsatta målen. Enligt de materiellt insatta polismännen var det som vid den tidpunkten bäst främjade bekämpandet av mc-relaterad brottslighet inköp av en HD-motorcykel. Polismyndigheten har vid en i efterhand gjord bedömning inte kunnat finna att de ansvariga polismännen i detta avseende handlat i strid med någon föreskrift eller ens i övrigt förfarit olämpligt med hänsyn till vad anslaget på 5 Mkr. var avsett att användas till.

#### **Risken att förlora motorcykeln**

Vad gäller den bedömning som de ansvariga polismännen gjorde av risken att förlora motorcykeln så har myndigheten på grundval av det inhämtade underlaget inte kunnat finna anledning till negativ kritik. Polisverksamhet är riskabel p.g.a. dess innehåll. Det fanns i förevarande fall en teoretisk möjlighet att motorcykeln skulle kunna gå förlorad men såvitt myndigheten kunnat finna ut var denna risk ytterst liten. En annan sak är att som framgår av förundersökningsprotokollet våld användes vid gripandet.

Det är också att notera att även om det osannolika inträffat att motorcykeln gått förlorad så var denna stöldförsäkrad. Den största skada som staten kunnat drabbats av var således självriskdelen i försäkringen. Myndighetens bedömning är därför att risken för, och storleken av, den skada som skulle kunna uppkomma uppvägdes av syftet med aktionerna, d.v.s. att klara upp 80 st. motorcykelstöld.

Det är också myndighetens uppfattning att planeringen av aktionerna och personalresursen var sådana att de ansvariga polismännen måste anses ha vidtagit de lämpliga åtgärder som enligt 3 § förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering krävs av en myndighet för att begränsa skador eller förluster.

#### **Angående de överväganden som gjordes inför användningen av motorcykeln**

Det är till att börja med polismyndighetens uppfattning att de vidtagna åtgärderna inte är sådana som medborgarna gentemot det allmänna är skyddade mot genom 2 kap. Regeringsformen ((RF). Åtgärden kan därför inte anses stå i strid med grundlagen. Det finns inte heller något annat uttryckligt förbud i författning mot den här typen av åtgärder.

Detta innebär emellertid inte nödvändigtvis att åtgärderna är tillåtna enligt gällande rätt. För detta krävs att åtgärderna är förenliga med de allmänna principerna för polisingripanden, behovs- och proportionalitetsprinciperna, som kommit till uttryck för i 8 § polislagen (1984:387). Det är mot bakgrund av dessa principer som lagligheten av vad som benämns okonventionella metoder skall bedömas. Om den vidtagna åtgärden skulle vara att anse som en okonventionell spaningsmetod ligger det närmast tillhands att betrakta den som en provokation.

Av de uppgifter som inhämtats framgår att det primära syftet med att parkera motorcykeln på platserna var att utröna om några kända kriminellt belastade personer skulle visa intresse för denna. Dessa personer skulle sedan bevakas för att söka efter information om den grova, organiserade brottsligheten som antogs vara anledningen till att 80 st. HD-motorcyklar inte kunnat återfinnas. Det framgår emellertid också av de inhämtade uppgifterna att de ansvariga polismännen inför åtgärderna haft vad som inom straffrätten kallas för eventuellt uppsåt i förhållande till att motorcykeln skulle kunna bli stulen. De insåg, även om det inte var det direkta uppsåtet, att motorcykeln kunde bli stulen men valde ändå att genomföra aktionen för att kunna återfinna de tidigare stulna HD-motorcyklarna.

#### Provokation

Innan ett övervägande görs om det var fråga om en bevis- eller brottsprovokation måste en bedömning göras om åtgärderna överhuvudtaget kan anses falla in under begreppet provokation. Enligt förarbetena till polislagen (SOU 1982:63 s 129) skall med provokation förstås när polisen i sitt brottsbekämpande arbete "... lockar eller utmanar någon till en handling som kan vara besvärande eller på annat sätt negativ för denne...". Enligt myndigheten kräver polisberedningens definition därmed att åtgärden i sig själv skall ha sådana egenskaper att den innebär en viss psykisk påverkan på en persons vilja att företa en viss handling. En liknande uppfattning synes Hans-Gunnar Axberger hävda i sin bok *Brottsprovokation* (Se s 59 f).

I förevarande fall parkerade polisen den låsta motorcykeln på ett sådant sätt och med en sådan utrustning att den inte på något sätt blev mer lockande att stjäla än andra motorcyklar som parkerats i Stockholms innerstad. Åtgärden i sig själv kan därför inte ha utgjort ett psykiskt angrepp på någons vilja eller på annat sätt ha uppmuntrat till stöld. Åtgärden är därför enligt myndighetens sätt att se det inte tillräckligt provokativ för att inrymmas i polisberedningens definition. Visserligen hade som tidigare nämnts de ansvariga polismännen en form av eventuellt uppsåt till att låta motorcykeln stjälas men för att bestämma om en viss åtgärd skall anses utgöra en provokation måste, för att återigen använda straffrättsliga termer, såväl de objektiva som de subjektiva rekvisiten vara uppfyllda. I förevarande fall kan de subjektiva rekvisiten sägas vara uppfyllda men inte de objektiva eftersom åtgärderna i sig själva, i ordens egentliga betydelse, inte kan anses ha lockat eller utmanat någon att företa viss handling.

#### Bevis- eller brottsprovokation

Om de vidtagna åtgärderna ändå, på grundval av rättskällor som myndigheten inte känner till, skulle bedömas som provokation vill myndigheten på hypotetisk grund yttra sig om huruvida åtgärden är att hänföra till bevis- eller brottsprovokation. Till att börja med kan konstateras att inte heller gränsdragningen mellan bevis- och brottsprovokation är tydlig. Vad som inte är en brottsprovokation är enligt rättspraxis en tillåten eller otillåten bevisprovokation. Vissa mer eller mindre diffusa riktlinjer för vad som kan betraktas som en tillåten bevisprovokation finns enligt myndigheten. Åtgärden på Hornsgatan måste för att kunna klassificeras som tillåten eller inte därför ställas mot dessa riktlinjer.

Det anses att det aldrig är tillåtet att provocera någon att begå brott som denne inte annars skulle ha begått (Se NJA 1951 s 111 och NJA 1985 s 552).

Innebörden av detta är enligt Axberger (Se a.a. s 28) att det är "tillåtet att framkalla den individualiserade handlingen men inte att väcka en brottslig vilja". Som tidigare nämnts startades projektet därför att misstankar fanns om organiserade stölder av HD-motorcyklar. Inom en relativt kort period hade 80 st. stulits. Gripandena ledde till att antalet stölder minskade markant. Det är därför troligt att de gripna deltagit i den organiserade stöldverksamheten, något som också styrktes av det stöldgods som återfanns. Vidare tydde de gripnas tillvägagångssätt och målmedvetenhet på att de utförde ett tydligt definierat uppdrag. Ingenting pekade på att tjuvarna själva skulle behålla motorcykeln. Med utgångspunkt från dessa omständigheter är det myndighetens uppfattning att de ansvariga polismännen genom åtgärden inte väckte någon brottslig vilja hos gärningsmännen utan endast framkallade den individualiserade

handling som manifesterade viljan att stjäla en HD-motorcykel. Detta torde enligt gällande rätt vara tillåtet.

För att provokation skall vara tillåten krävs en stark misstanke om brott (Se bl.a. JK 1982 A 28). I förevarande fall förelåg 80 st. ouppklarade stölder. Vidare får provokation tillgripas endast vid grov brottslighet (Se bl.a. JO 1977/78 s. 105). Det torde med beaktande av rättspraxis inte råda någon tvekan om att de grova stölderna av motorcyklar som föranledde åtgärden kan läggas till grund för en provokation.

En ytterligare förutsättning för att åtgärden skall anses vara en tillåten provokation är att syftet inte kan uppnås med mindre ingripande metoder (Se Prop. 1983/84:111 s 77). Som framgår under fråga 2a hade innan åtgärdena genomfördes ett antal traditionella spaningsmetoder prövats utan resultat. Utöver vad som anförts ovan om detta bör noteras att det är ytterst svårt att erhålla information om brottslighet som är relaterad till outlaw-grupperingar. Myndigheten har därför förståelse för att andra mer traditionella spaningsmetoder ansågs utsiktslösa.

Vad gäller kravet att syftet med åtgärden skall uppväga det intresse som den eventuellt kränker gör myndigheten samma bedömning som de inblandade polismännen. Myndighetens uppfattning är således att det psykiska angrepp som åtgärden eventuellt innebar för de gripna vägdes upp av intresset att komma till rätta med de grova stölder som med stor sannolikhet kunde betecknas som grov organiserad mc-relaterad brottslighet. Sammanfattningsvis kan sägas att det är myndighetens mening att den företagna åtgärden, om den nu skulle komma att bedömas som provokation, är att betrakta som en tillåten provokation med hänsyn till vad framförts ovan. Denna uppfattning stöds också av vad Axberger (Se a.a. s 30 f) skriver i sin bok om provokationer som riktar sig mot en obestämd grupp vilket var fallet i förevarande situation. Axberger anför att "Åtgärden är inte riktad mot någon viss person och den kränker därför inte någons integritet. Det saknas beaktansvärd risk för att annan än den hypotetiske adressaten som lockas till brott genom åtgärden. Den är vidare helt neutral... "Provokationen" är i detta fall en hypotes. Bekräftas denna kan åtgärden knappast kritiseras, bekräftas den inte är ingen skada skedd." Axberger tycker därför att "en rad omständigheter talar för denna typ av efterforskning måste tillåtas".

#### Åtgärdens förenlighet med 2 §, punkt 1, polislagen

I ett vidare perspektiv kan sägas att samtliga polisuppgifter eller i varje fall större delen därav har ett brottsförebyggande syfte. När det gäller avsikten med den konkreta bestämmelsen i 2 §, punkt 1, polislagen anförde polisberedningen (SOU 1982:63 s 145) dock att "Här åsyftas emellertid den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening d.v.s. sådan verksamhet som är riktad mot personer vilka inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Det gäller sålunda bl.a. den skolundervisning och den ungdomsverksamhet... som bl.a. syftar till att ge information till allmänheten om brottsrisker...".

Med utgångspunkt från dessa uttalanden från polisberedningen gör polismyndigheten bedömningen att de vid åtgärden närvarande polismännen inte handlat i strid med 2 § polislagen när de underlät att ingripa för att förhindra att motorcykeln stals. Det angivna lagrummet kan inte anses ta sikte på enskilda händelser där polisen har kontroll på situationen och dessutom planerar att omedelbart ingripa efter att brottet fullbordats.

Förhållandena vid aktionen var visserligen sådana att polismännen hade förebyggt stölden om de givit sig till känna på Hornsgatan. Men själva tanken med åtgärden var just att förebygga framtida grova, organiserade stölder genom att gripa gärningsmännen. Det är myndighetens uppfattning att polisen bäst förebygger brott genom att gripa de personer som inte på annat sätt kan förmås upphöra med sin brottsliga verksamhet.

Myndighetens uppfattning att det inte förelåg någon skyldighet enligt 2 § att förhindra stölden stöds i viss mån också av polisberedningens (SOU 1982:63 s 140) uttalande att det kan vara försvarligt "...att man vidtar åtgärder för att ett planerat brott skall fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta säkras". Detta uttalande bygger enligt myndighetens mening på ett rättsläge som innebär att polisen i en sådan situation inte är skyldig att förhindra en förestående brottslig

handling som man i viss utsträckning själv framkallat i ett vidare brottsförebyggande syfte.

I ett JK-ärende (JK-beslut 1988 s 92), som också kan tas till stöd för myndighetens uppfattning, klagade en medborgare på att polisen medvetet, genom en kontrollerad leverans, låtit honom ta emot narkotika vilket han senare dömdes för. I beslutet anförde JK ingen kritik mot att polisen inte förhindrade att ett narkotikabrott fullbordades. I stället anförde JK att ”Sammanfattningsvis anser jag att det var väl befogat att låta försändelsen lämnas ut till G men att som förutsättning härför bör ha gällt att ett ingripande mot G skulle ske omedelbart efter det att han kommit i besittning av narkotikan...”.

### **Polismyndighetens avslutande allmänna synpunkter**

Som framgår av de bedömningar som förts fram ovan anser polismyndigheten inte att de inblandade polismännen handlat i strid med författning. För de okonventionella spaningsmetoderna finns emellertid ingen vägledande reglering. Rättsläget får därför anses som oklart i vissa avseenden. Utrymme för olika tolkningar finns.

2 kap RF ställer krav på stöd i lag för att husrannsakan, kroppsvisitation m.m. skall få vidtas. Motsvarande krav finns enligt gällande rätt inte när det gäller okonventionella metoder, t.ex. provokation, trots att dessa i vissa avseenden får anses kränka den personliga integriteten i större utsträckning än vad t.ex. en kroppsvisitation gör. En av grundvalarna för en rättsstat är att medborgarna skall känna rättssäkerhet vilket bl.a. ställer krav på förutsebarhet. En medborgare bör nämligen kunna förutse konsekvenserna av sitt handlande i förhållande till staten. Samma sak gäller polismän som myndighetsutövar. Detta krav på förutsebarhet tillgodoses inte av de beslut som meddelats av olika instanser. Det finns t.ex. inget beslut eller någon rättskälla som det med fog kan hänvisas till för att avgöra hur utmanande en åtgärd måste vara för att anses som en provokation.

De okonventionella spaningsmetoderna kan inte regleras i detalj. Däremot bör de riktlinjer som utkristalliserats i doktrinen komma till uttryck i lagtext.

Myndigheten föreslår därför att Riksdagens Ombudsman lämnar över det kommande beslutet till justitiedepartementet med medföljande förslag att de okonventionella spaningsmetoderna med hänsyn till nämnda rättssäkerhetsaspekter regleras i lag.

Det skall i sammanhanget slutligen noteras att polismyndigheten i sina resonemang inte tagit hänsyn till hur Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna påverkar tillåtligheten av dolda och okonventionella spaningsmetoder. Dessa överväganden bör ske inom ramen för ett lagstiftningsarbete.

### **Rikspolisstyrelsens yttrande (CC)**

I yttrandet anfördes följande vad gäller frågan om polismyndighetens förfarande utgjorde en provokation och om det i så fall var att anse som försvarligt.

Rikspolisstyrelsen noterar att de inblandade poliserna inför åtgärden – – – tagit under övervägande att motorcykeln skulle komma att tillgripas och att den brottsliga gärningen, tillgreppet, vid sådant förhållande inte omedelbart skulle avbrytas.

Med uttrycket provokation brukar man i detta sammanhang mena 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. Den person mot vilken åtgärden riktas är oftast en för brott misstänkt person (prop. 1983/84:111 s. 45). Som provokation betraktas däremot inte en åtgärd som utgör endast ett neutralt svar på en gärningsmans egna initiativ.

Man brukar skilja på brottsprovokation och bevisprovokation. Med det förstnämnda avses ett agerande som syftar till att framkalla brott, medan en bevisprovokation syftar till att få fram bevisning som kan knyta en misstänkt person till ett begånget brott. Även om åtgärden i fråga leder till att gärningsmannen förmås begå nya brott, bör det vara fråga om bevisprovokation, om syftet begränsar sig till att komma åt bevisning om ett begånget brott (Axberger, Brottsprovokation, s. 10 f.).



Frågan om uppställningen av HD-motorcykeln över huvud taget är att anse som provokation bör enligt Rikspolisstyrelsens mening bedömas i ljuset av att det fanns en risk för att motorcykeln skulle komma att tillgripas, att ett försök härtill inte skulle avbrytas och att det fanns en omfattande beredskap för att ta upp ett efterföljande av tjuven. Det måste för de inblandade poliserna framstått som sannolikt att – för det fall den aktuella målgruppen, nämligen kända brottsaktiva personer, skulle visa intresse för motorcykeln – den skulle bli föremål för ett tillgrepp eller i vart fall ett försök därtill. Samtidigt bör, som polismyndigheten gjort, framhållas att motorcykeln inte på något sätt var mer lockande att stjäla än andra motorcyklar parkerade i Stockholm. Styrelsen gör med stöd av det anförda för sin del den bedömningen att omständigheterna sammantagna talar för att de åtgärder och det händelseförlopp som nu är föremål för granskning innefattar en provokation från polismyndighetens sida. Denna bedömning förändras inte av det förhållandet att det primära ändamålet med åtgärden förvisso var att endast spana på de personer som ägnade uppmärksamhet åt motorcykeln.

Med utgångspunkt i det nyss sagda skall härefter övervägas om provokationen var en tillåten sådan. Några särskilda författningsbestämmelser om Polisens användning av provokation finns inte. Emellertid skall de allmänna principer för polisingripanden som kommer till uttryck i 8 § polislagen (1984:387) alltid beaktas. Paragrafen stadgar att en polisman vid verkställandet av en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

I förarbetena till polislagen (SOU 1982:63 s. 129 ff. och prop. 1983/84:111 s. 44 ff.) behandlas frågan om s.k. okonventionella spaningsmetoder, till vilka provokation inte sällan brukar hänföras. 1981 års polisberedning har pekat på ett antal hållpunkter för bedömningen av om en viss spaningsmetod skall anses tillåten eller inte. Bland annat anges att Polisen aldrig bör få provocera eller på annat sätt förmå någon att inleda en brottslig aktivitet.

Vidare bör Polisen aldrig av spaningsskäl få underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person (a. bet. s. 140 f.). Departementschefen ställde sig bakom de angivna hållpunkterna (a. prop. s. 48).

I den juridiska doktrinen sammanfattar Axberger (a.a. s. 36) förhållandena på följande sätt. Svensk rätt tillåter provokation som syftar till att få fram bevisning om redan fullbordad eller pågående brottslighet varom stark misstanke föreligger. Provokationen får avse framkallande av brottslig gärning, men avsikten får inte vara att talan skall föras angående denna gärning utan endast att den skall utgöra bevis om redan föreliggande brottslighet. Provokation får tillgripas endast då saken gäller grov brottslighet. Metoden skall användas restriktivt med iakttagande av behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Vad gäller den aktuella användningen av HD-motorcykeln kan det till en början slås fast att ett stort antal HD-motorcyklar hade stulits och att det inte fanns någon misstänkt gärningsman. Det fanns alltså starka misstankar om gärningar som redan var för sig var att bedöma som grova stöldbrott. Den ouppklarade brottsligheten konstituerade sammantaget mot bakgrund härav grov och organiserad brottslighet i den mening som avses i föregående stycke. Härtill kommer att polismyndigheten utan framgång hade använt sig av ett antal traditionella spaningsmetoder innan nu aktuella åtgärder vidtogs.

Det fanns med hänsyn härtill goda skäl att göra gällande att det åsyftade resultatet, dvs. att avslöja gärningsmännen, inte hade kunnat uppnås på annat sätt än genom provokation. Förhållandena var enligt styrelsens uppfattning sådana att en sådan åtgärd därför kunde vara berättigad.

Som tidigare sagts är det inte tillåtet att provocera någon att begå ett brott som denne annars inte skulle ha begått. Även om polismyndigheten tog i beräkning att HD-motorcykeln skulle komma att tillgripas, var den primära avsikten med åtgärden inte att så skulle ske, utan fastmera att finna bevisning för redan begångna brott. Det kan visserligen inte förnekas att åtgärden att ställa upp motorcykeln på sätt som gjordes framkallade ett brott som annars inte skulle ha kommit till stånd, men så kan man ju

säga om många händelser. Det måste dock, som polismyndigheten framhållit, tas i beaktande att åtgärden inte var riktad mot någon viss utpekad person. Åtgärden var vidare helt neutral. Det fanns inget särskilt lockande i själva situationen; motorcykeln som inte var av något exklusivt slag för att vara en HD-motorcykel var uppställd på en väl synlig plats i Stockholms innerstad och försedd med ett godkänt lås. Med hänvisning till det sagda finner Rikspolisstyrelsen att den av polismyndigheten valda metoden var försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Enligt förarbetena till polislagen bör beslut om provokation fattas av åklagare eller polisman i polischefsbeftning. JO har för sin del uttalat att regleringen i 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken i princip utesluter att ett beslut om bevisprovokation fattas av en polisman i polischefsbeftning (se t.ex. JO 1997/98 s. 131).

Som Rikspolisstyrelsen ser saken bör beslut om provokation i regel fattas av åklagare efter ingående samråd med Polisen. Ett beslut om provokation måste regelmässigt föregås av grannliga överväganden. Härtill kommer att en provokationsåtgärd inte sällan torde komma att påverka den följande brottmålsprocessen. Detta sagt bl.a. mot bakgrund av att det kan göras gällande att sådana brott som provoceras fram i ett led inom ramen för en tillåten provokation inte bör föranleda lagföring (se Axberger a.a. s. 31 och 36). Det anförda utgör enligt styrelsen starka skäl för att åklagaren bör ha ett avgörande inflytande i frågan om provokativa åtgärder skall vidtas eller inte och hur de i så fall skall genomföras.

Såvitt Rikspolisstyrelsen kunnat finna ut av handlingarna har det sätt på vilken HD-motorcykeln kom att användas inte varit föremål för bedömning av åklagare. Anledningen härtill torde i och för sig stå att finna i den omständigheten att det var polismyndighetens uppfattning att åtgärden att ställa upp HD-motorcykeln på sätt som gjordes inte var att bedöma som någon provokation. Alldeles oavsett vilken inställning polismyndigheten hade i denna fråga borde polismyndigheten, enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning, samrått med åklagare. Denna ståndpunkt får ytterligare stöd av att det synes ha föresvävat de inblandade poliserna att motorcykeln skulle komma att tillgripas. Det finns således anledning att kritisera förfarandet i denna del.

I fråga om förfarandets förenlighet med 2 § 1 polislagen anfördes följande.

Enligt 2 § 1 polislagen (1984:387) hör till Polisens uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Härmed åsyftas enligt lagens förarbeten den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening (prop. 1983/84:111 s. 56). I ljuset av bestämmelsens innehåll kan polismyndigheten möjligen kritiseras för att den inte förhindrade att HD-motorcykeln tillgreps.

När det gäller frågan om polismyndighetens åtgärder när händelseförloppet i samband med uppställningen på Hornsgatan kom till den punkten att en viss person genom sitt handlande manifesterade en vilja att tillgripa HD-motorcykeln, vill Rikspolisstyrelsen anför följande. Som polismyndigheten pekat på i sitt yttrande hade det varit möjligt att förhindra tillgreppet, om poliserna hade gett sig till känna på platsen. Emellertid fanns det i den aktuella situationen goda skäl för att uppskjuta ett ingripande. Detta sagt mot bakgrund av det tidigare redovisade övergripande syftet med uppställningen av motorcykeln. Som 1981 års polisberedning gjort gällande (SOU 1982:63 s. 142) kan det ibland finnas skäl att dröja med ett ingripande i fråga om visst brott i syfte att inte störa spaning mot samma person i anledning av misstanke om annat grövre brott. En förutsättning härför är emellertid att det så långt som möjligt säkerställs att ingripandet kan ske vid ett senare tillfälle. Enligt styrelsens bedömning hade polismyndigheten vidtagit rimliga åtgärder för att så långt som möjligt säkerställa ett senare ingripande genom att inte mindre än 15 poliser hade till uppgift att direkt delta i den polisiära aktiviteten vid tidpunkten för tillgreppet. Härutöver fanns ytterligare resurser att tillgå inom ramen för den ordinarie utryckningsverksamheten.

Med beaktande av det sagda anser Rikspolisstyrelsen att det inte var oförenligt med 2 § 1 polislagen att inte omedelbart ingripa och förebygga tillgreppet av HD-motorcykeln.

I yttrandet anfördes avslutningsvis följande.

Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning väcker fall av nu behandlat slag frågan var gränserna går för Polisens spaningsmetoder. Provokation är, som nämnts i det föregående, en i författning oreglerad sådan metod. Som styrelsen ser saken har det i detta fall varit fråga om kreativt polisarbete syftande till att knyta gärningsmän till allvarlig och svårutredd brottslighet. Oavsett hur saken skall bedömas finns det, som polismyndigheten pekat på, anledning att inom ramen för lagstiftningsarbetet närmare överväga var nämnda gränser skall gå.

#### Riksåklagarens yttrande (DD)

I yttrandet anfördes bl.a. följande.

##### Rättsläget

Frågan om tillåtlighet av provokativa åtgärder från de brottsbekämpande myndigheternas sida regleras inte i lag. Den har dock berörts i ärenden hos JO och i några rättsfall. Dessutom finns uttalanden i vissa lagförarbeten och doktrin. Sammanfattningsvis är den rådande uppfattningen att det under särskilda förutsättningar kan vara tillåtet att använda provokation om syftet är att få fram bevisning om pågående eller redan fullbordad brottslighet. Däremot anses det aldrig tillåtet att provocera någon att begå ett brott som denna annars aldrig hade begått. Med brott avses i detta sammanhang enligt doktrinen inte alltid en ”individualiserad gärning som utgör brott” utan ”brottslig gärning av viss typ”. Det kan t.ex. vara tillåtet att provocera fram en enstaka försäljning av narkotika för att avslöja en omfattande narkotikahandel. Provokation får användas endast i fråga om allvarlig brottslighet eller när synnerlig anledning annars motiverar åtgärden. Provokation skall användas mycket restriktivt och med urskillning. Vid sidan av brottets svårhetsgrad måste hänsyn tas till misstankens styrka, åtgärdens art och det intrång som åtgärden kan antas medföra mot den som åtgärden riktas mot.

Sammanfattningsvis kan följande villkor ställas upp.

- Stark misstanke om brott skall föreligga
- Provokation får endast tillgripas vid allvarlig brottslighet
- Behovs- och proportionalitetsprincipen skall beaktas
- Beslut att använda provokation skall fattas på chefsnivå
- Provokationsåtgärden måste dokumenteras noggrant

(Se bl.a. JO 1997/98 s. 118 och där angiven litteratur och praxis)

Tilläggas kan att enligt svensk rätt den som provocerats att begå en viss gärning inte går fri från straffansvar för denna (NJA 1960 s. 522 och 1972 s. 625).

##### Synpunkter i detta ärende

Den första frågan att ta ställning till är om det alls rör sig om en åtgärd som kan karaktäriseras som en provokation från polisens sida. Åtgärden riktade sig inte mot någon bestämd person. Motorcykeln försågs inte med någon särskilt stöldbegärlig utrustning och var dessutom utrustad med lås. Samtidigt framgår att det primära syftet var att få fram spaningsuppslag och att det dessutom fanns en beredskap för att ta upp ett förföljande om motorcykeln skulle komma att tillgripas. Syftet var således att motorcykeln på det ena eller andra sättet skulle fungera som ett lockbete. Jag delar mot den bakgrunden Rikspolisstyrelsens uppfattning att omständigheterna sammantaget talar för att åtgärden får beskrivas som en provokation. Enligt min mening kan det provokativa inslaget dock inte betecknas som särskilt framträdande.

Den andra frågan att besvara är om åtgärden var tillåten eller otillåten. Som jag nyss sagt anser jag inte att det provokativa momentet har varit särskilt markerat. Redan det talar för att åtgärden måste anses tillåten. En provokation är inte tillåten om syftet är att förmå någon att begå en gärning som denne annars inte skulle ha begått. Det står i och för sig klart att motorcykeln inte skulle ha stulits om den inte ställts

upp på det sätt som skett. Men som Rikspolisstyrelsen berört gäller motsvarande i många fall; tillfället gör tjuven. Det bör också noteras att syftet i detta fall var att avslöja en pågående grov brottslighet. När det gäller gränsdragningen mellan otillåten brottsprovokation och tillåten bevisprovokation måste avgörande vikt fästas vid att åtgärden inte riktade sig mot någon bestämd person utan att den tvärtom var neutral och att motorcykeln inte ställts upp på ett sådant sätt att den skulle vara särskilt attraktiv eller lättåtkomlig. Mot den bakgrunden kan jag inte finna att åtgärden kan anses ha haft karaktär av otillåten brottsprovokation utan att den måste betecknas som en bevisprovokation av sådan art som i och för sig är tillåten.

Av intresse i detta fall är vidare det inledningsvis berörda kravet på att det skall finnas en stark misstanke om brott för att en provokation skall anses som en tillåten bevisprovokation och frågan vart en sådan misstanke i så fall skall vara riktad. Måste den starka misstanken avse en bestämd – identifierad eller oidentifierad – person eller kan den rikta sig mot en mer obestämd grupp? Enligt min uppfattning kan en provokativ åtgärd allmänt sett riktas mot en obestämd grupp utan att för den skull betraktas som otillåten, detta i synnerhet om den provokativa åtgärden – såsom i detta fall – är neutral och inte på något särskilt sätt kan anses locka till att begå brott.

Med hänsyn till vad som upplysts i ärendet kan jag inte finna annat än att de tidigare angivna villkoren i fråga om graden av misstanke och brottslighetens art varit uppfyllda. Även med hänsyn till behovs- och proportionalitetsprincipen har enligt min mening förutsättningar för att använda sig av bevisprovokation varit för handen.

Ett beslut om bevisprovokation bör fattas av åklagare efter samråd med polisen. Skälet till att beslutsrätten bör ligga hos åklagare är som Rikspolisstyrelsen anför bl.a. att en provokationsåtgärd i allmänhet påverkar den följande brottmålsprocessen. Beslutet bör vidare fattas på chefsnivå och dokumenteras. I detta fall har enligt vad som framkommit inte någon åklagare varit inblandad. På vilken nivå inom polisen som beslutet fattats är oklart. Det framgår inte heller såvitt jag kunnat finna vilken dokumentation som finns. I dessa hänseenden uppfyller åtgärden inte de krav som jag berört inledningsvis.

I fråga om åtgärdens förenlighet med 2 § 1 polislagen gör jag ingen annan bedömning än den som framgår av Rikspolisstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 31 mars 2000 anförde chefsJO Eklundh följande.

### **Den rättsliga regleringen och uttalanden om rättsläget**

De grundläggande föreskrifterna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av något annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (1 §). Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom samt målet så beredas, att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen (2 §).

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 skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl (3 § första stycket).

Allmänna regler om hur en förundersökning skall bedrivas finns i 4 §. Vid förundersökningen skall enligt detta lagrum inte bara de omständigheter, som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån, tillvaratas. Vidare föreskrivs att undersökningen bör

bedrivs så, att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Bestämmelser om förhör under förundersökning finns i 6–13 §§ och regler om inhämtande av yttrande från en sakkunnig i 14 §. Om användande av tvångsmedel under förundersökningen gäller vad som föreskrivs i 24–28 kap. RB (16 §). I övrigt saknas föreskrifter om vilka spanings- och utredningsmetoder som får användas under en förundersökning. I polisens brottsbekämpande verksamhet skall emellertid beaktas de allmänna principer som finns fastlagda i 8 § polislagen (1984:387) som har följande lydelse.

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

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

Denna paragraf ger uttryck för legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Till polisens huvuduppgifter hör att förebygga brott (2 § 1 polislagen). Polisen har således skyldighet att ingripa mot brott och får inte, t.ex. av spaningsskäl, underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person. Som framgår av vad som sägs i det följande anses det däremot kunna godtas att man i vissa situationer av undantagskaraktär skjuter upp ett gripande, ett förhör eller någon annan sådan åtgärd.

Frågan om användning av provokation och andra s.k. okonventionella spaningsmetoder i den brottsbekämpande verksamheten behandlades av 1981 års polisberedning (SOU 1982:63) samt i den proposition med förslag till polislagen som grundades på Polisberedningens förslag (prop. 1983/84:111).

Frågan har vidare behandlats bl.a. av Hans-Gunnar Axberger (Brottsprovokation, 1989) och av Peter Fitger (Rättegångsbalken, del 2).

Med *provokation* avses i det här aktuella sammanhanget ett handlande som innebär att polisen under en förundersökning lockar eller utmanar en person till en handling eller ett uttalande som kan vara besvärande eller på annat sätt ha en negativ innebörd för honom eller någon i hans närhet. Som provokation betraktas däremot inte en åtgärd som utgör endast ett neutralt svar på en gärningsmans egna initiativ (SOU 1982:63 s. 129 f. och Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 23:22).

Som har anförts i yttrandena i ärendet brukar man göra skillnad mellan brottsprovokation och bevisprovokation. Med *brottsprovokation* avses ett agerande från polisens sida som syftar till att framkalla brott, medan en *bevisprovokation* däremot syftar till att få fram bevisning för att styrka ett begånget brott om vilket det föreligger misstanke (Axberger, a.a., s. 10 f.). Brottsprovokation är aldrig tillåten, medan det däremot anses att bevisprovokation kan få användas under vissa förutsättningar.

I proposition 1983/84:111 uttalades bl.a. att polisen aldrig bör få begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott och att den inte heller bör få provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. Det uttalades vidare att polisen aldrig av spaningsskäl får underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person, men att det är en annan sak att gripande, förhör och andra åtgärder ibland måste uppskjutas av sådana skäl. I propositionen framhölls vikten av att vidtagna åtgärder dokumenteras enligt gällande bestämmelser, och det uttalades också att beslut om sådana spanings- eller förundersökningsmetoder som avsågs i sammanhanget alltid bör fattas av åklagaren eller en polisman i polischefsbeftattning (s. 46 f.). Eftersom de nämnda principerna fick anses inrymmas i en allmän regel som gav uttryck för legalitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna, behövdes det enligt departementschefens uppfattning inte några särskilda regler i lag om s.k. okonventionella spaningsmetoder (s. 48 f.).

Jag har för egen del uttalat att ett beslut om provokation alltid skall fattas av åklagaren. Enligt min uppfattning följer detta av regeln i 23 kap. 3 § första stycket andra meningen RB att åklagaren, också när det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet, skall överta ledningen av förundersökningen om det är påkallat av särskilda skäl (JO 1997/98 s. 118).

Vad gäller frågan om vilka krav som skall ställas på brottets svårhetsgrad och misstankens styrka för att provokation skall få tillgripas kan hänvisas till JO 1953 s. 163 och 1973 s. 91 f. samt till NJA 1953 s. 582. Som huvudregel anses gälla att det skall vara fråga om en stark misstanke om ett grovt brott. Av behovsprincipen anses vidare följa att det skall saknas alternativa, mindre ingripande tillvägagångssätt eller att de som finns redan har prövats utan framgång (Axberger, a.a., s. 34). Behovsprincipen innefattar vidare ett krav på att provokationen skall kunna antas leda till väsentliga och i utredningen användbara resultat (NJA 1953 s. 582; särskilt s. 589 f. och s. 593). Allmänt gäller att provokationsåtgärder måste användas med största restriktivitet och handhas med stor urskillning.

Vad gäller dokumentationen av vad som har förekommit vid en förundersökning finns bestämmelser i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Vid förundersökning skall protokoll föras över vad som har förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollet skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § förundersökningskungörelsen). JO har vid flera tillfällen betonat vikten av att förundersökningsprotokollet utformas i enlighet med dessa bestämmelser, bl.a. i JO 1964 s. 120 där följande anförs.

Det må därvid nämnas att ett noggrant förundersökningsprotokoll är av vikt icke endast för att registrera utredningsresultat och för att förbereda ett kommande brottmål utan även för kontroll att allt rätteligen tillgått under förundersökningen. Detta är av vikt för den enskildes rättssäkerhet men också för förundersökningspersonalen för det fall klagomål framställs mot denna.

Det är uppenbart att detta uttalande har giltighet också vad gäller användandet av s.k. okonventionella spaningsmetoder. Så t.ex. uttalade 1981 års polisberedning att

stränga krav på dokumentation måste upprätthållas i dessa sammanhang (SOU 1982:63 s. 142). I promemorian RPS RAPPORT 1994:3 angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m. uttalas att uppgifter om provokation endast undantagsvis torde sakna betydelse (s. 28).

## Bedömning

### Inledning

Detta ärende är föranlett av polisens åtgärd att den 9 juli 1998 ställa ut en Polismyndigheten i Stockholms län tillhörig motorcykel av fabrikat Harley-Davidson (HD) på Hornsgatan i Stockholm och därefter låta denna tillgripas av FF Skälen för inköpet av motorcykeln har redovisats i polismyndighetens yttrande i ärendet, och jag finner inte anledning att göra något uttalande i denna fråga. Jag kommer däremot att peka på de problem i rättsligt hänseende som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat. I huvudsak kommer jag emellertid att uppehålla mig vid frågan om rättsenligheten av åtgärden att ställa ut motorcykeln på Hornsgatan och därefter låta den tillgripas på det sätt som skedde. Jag kommer vidare att något beröra dokumentationsfrågan.

### Förfarandets rättsenlighet

Polismyndigheten har i sitt yttrande hävdad att åtgärden att ställa ut HD- motorcykeln på Hornsgatan inte utgjorde en provokation. Den har som skäl för denna ståndpunkt åberopat att det med hänsyn till uppställningsplatsen, motorcykelns värde, frekvensen av potentiella gärningsmän på platsen och det förhållandet att motorcykeln var låst med ett godkänt lås inte fanns någonting som pekade på att motorcykeln löpte en större risk att stjälas än andra fordon som parkerats i Stockholms innerstad.

Av polismyndighetens yttrande framgår emellertid också att åtgärden att ställa ut motorcykeln var ett led i utredningen av ett stort antal stölder av HD-motorcyklar och att polisen inte var främmande för att motorcykeln skulle kunna komma att tillgripas. Att man inte ansåg ett tillgrepp av motorcykeln vara osannolikt framgår redan av det förhållandet att fem polismän var avdelade för att bevaka motorcykeln under den tid som den stod på Hornsgatan och att ytterligare tio polismän deltog i aktionen. Man kan vidare, såväl av vad som sägs i yttrandet som av vad som framkommit om polisens passivitet vid tillgreppet och om polisens handlande i övrigt, dra den slutsatsen att ett tillgrepp av motorcykeln bedömdes som en ur brottsspaningssynpunkt önskvärd händelse. Det kan av dessa skäl inte råda något tvivel om att åtgärden att placera ut HD-motorcykeln på det sätt som skedde är att betrakta som en provokation. Jag delar således Rikspolisstyrelsens och Riksåklagarens uppfattning i detta hänseende.

För att en provokation skall få genomföras krävs först och främst att det är fråga om en bevisprovokation. Syftet med åtgärden skall således vara att få fram bevisning om ett vid provokationstillfället redan begånget brott. Som exempel på en bevisprovokation kan nämnas att polisen uppträder som köpare av ett befintligt narkotikaparti för att få bevisning mot överlåtaren om innehav av partiet. Som

tidigare har nämnts krävs det vidare att det är fråga om en stark misstanke om ett grovt brott samt att provokationen skall kunna antas leda till väsentliga och i utredningen användbara resultat. Med anledning av vad polismyndigheten har uttalat i sitt yttrande om att förfarandet med motorcykeln hade ett brottsförebyggande syfte, vill jag framhålla att det ligger i sakens natur att en bevisprovokation skall utgöra ett led i en brottsutredande verksamhet och att förfarandets eventuella effekter av allmänt brottsförebyggande slag inte kan tillmätas någon betydelse vid bedömningen av åtgärdens tillåtlighet.

Ett enstaka motorcykeltillgrepp kan inte anses vara ett brott av sådan art att det kan göra en provokationsåtgärd försvarlig. Polismyndigheten har emellertid uppgett att det vid tillfället fanns 80 öppna förundersökningar om stöld av HD-motorcyklar samt att det fanns anledning att tro att stölderna ingick i en organiserad brottslighet. Myndigheten har i detta hänseende särskilt pekat på det förhållandet att flera av de stulna HD-motorcyklarna var omidentifierade när de återfanns. Även om man naturligtvis inte kan utesluta att stölderna hade ett sådant samband med varandra som anges i yttrandet, kan det ifrågasättas om misstanken att det förhöll sig på detta sätt var så välunderbyggd att den hade den styrka som krävs för ett beslut om provokation.

Som nyss har nämnts fordras vidare, för att en provokation skall anses vara tillåten, att den kan antas leda till väsentliga och i utredningen användbara resultat. Antagandet att den person som eventuellt kunde komma att tillgripa den av polisen utställda HD-motorcykeln skulle leda polisen till en plats, där man kunde få bevisning om de tidigare HD-stölderna, får emellertid anses bygga mer på en förhoppning än på sakligt välgrundade överväganden. För att man skulle uppnå det åsyftade resultatet krävdes – förutom att stölderna verkligen hade ett samband med varandra – dels att också den aktuella motorcykeln tillgreps av någon som hade anknytning till den organisation som stod bakom de tidigare brotten, dels att det på den plats till vilken man kunde följa motorcykeln fanns kvar bevisning om vilka personer som var ansvariga för den brottsliga verksamheten. Det finns i sistnämnda hänseende anledning att erinra om att polisens hypotes var att de stulna motorcyklarna omidentifierades och transporterades vidare redan kort tid efter det att de hade blivit stulna. Vad som sägs i polismyndighetens yttrande om att syftet med att följa efter motorcykeln, om den kom att stjälas, skulle vara att ”skaffa bevis om något eller några” av de ouppklarade brotten tyder närmast på att man i själva verket inte hyste några större förhoppningar om möjligheterna att klara upp de tidigare stölderna genom förfarandet med motorcykeln.

Man kan mot den här angivna bakgrunden konstatera att det enda polisen med någon grad av säkerhet kunde räkna med att vinna bevisning om genom att HD-motorcykeln tillgreps var tillgreppet av just den motorcykeln. Polisens förfarande med motorcykeln framstår i övrigt närmast som en spaningsåtgärd som kunde ge något slags utdelning – dock osäkert vilken – om man hade tur. Förfarandet har således stått i uppenbar strid med behovs- och proportionalitetsprinciperna. Det är därför inte ägnat att förvåna att det inte i något hänseende bidrog till att klara upp de tidigare stölderna av HD-motorcyklar.



Av det sagda följer att det inte fanns någon godtagbar grund för polisens åtgärd att, genom att uppskjuta ingripandet mot FF, låta denne tillgripa motorcykeln på det sätt som skedde. Polismännen på platsen var i stället skyldiga att, i enlighet med vad som föreskrivs i 2 § 1 polislagen, ingripa i syfte att förebygga brott senast i samband med att låskättingen klipptes av.

Det kan – om man ser till det resultat av handlandet som kunde förväntas vid en sakligt välunderbyggd bedömning – sammanfattningsvis konstateras att polisens åtgärd att ställa ut HD-motorcykeln på Hornsgatan, i förening med underlåtenheten att ingripa innan FF hade hunnit avvika med motorcykeln, inte i någon nämnvärd mån skiljer sig från vad som brukar förstås med en brottsprovokation. Att polisen genom sitt förfarande råkade uppdaga annan brottslighet än den som hade föranlett förfarandet saknar härvid betydelse.

Av utredningen framgår att beslutet om provokationen fattades inom polismyndigheten. Som jag har framhållit i ett tidigare beslut (JO 1997/98 s. 118) skall ett sådant beslut alltid fattas av åklagare.

#### Risken för skador

Som har nämnts i det föregående får polisen aldrig av spaningsskäl underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person. Det har däremot ansetts vara tillåtet att polisen av sådana skäl skjuter upp åtgärder av detta slag. Uppenbart är emellertid att polisen därvid måste ha sådan kontroll över situationen att den inte förlorar möjligheten att vid lämplig tidpunkt vidta de åtgärder som krävs. Jag kan i detta hänseende hänvisa till uttalandet i promemorian RPS RAPPORT (1994:3) angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m., att en sådan leverans förutsätter att full kontroll över narkotikan kan upprätthållas hela vägen fram till mottagaren (s. 34 f.).

En betydelsefull aspekt på polisens handlande i det här aktuella fallet gäller risken för att motorcykeln skulle gå förlorad och risken för andra skador i samband med detta. Polismyndigheten har uppgett att risken för att motorcykeln skulle gå förlorad var ytterst liten, och den har vidare hänvisat till att motorcykeln var stöldförsäkrad och att den största skada som staten kunde drabbas av därför var självriskdelen i försäkringen.

Sett mot bakgrund av det faktiska händelseförloppet framstår polismyndighetens uttalande som förvånande. EE, som på motorcykel följde efter FF sedan denne hade tillgripit HD-motorcykeln, uppger i sin promemoria att han gjorde den bedömningen att det var stor risk för att FF skulle komma undan med motorcykeln, och att detta förhindrades endast genom att EE kastade sig över till HD-motorcykeln och tog tag i FF. Resultatet av detta handlande blev emellertid att FF förlorade kontrollen över motorcykeln, vilket i sin tur fick till följd att denna kolliderade med en parkerad bil som skadades. Vidare kunde EE inte hindra FF från att undkomma från platsen. Denne greps först en månad senare.

Det kan således riktas kritik mot det tillämpade förfarandet också på den grunden att polisen, efter det att man hade låtit FF tillgripa HD-motorcykeln, uppenbarligen

inte hade den kontroll över situationen som är en grundläggande förutsättning för att det skall kunna anses vara tillåtet för polisen att skjuta upp ett ingripande med anledning av ett observerat brott. Det inträffade berättigar enligt min mening till slutsatsen att händelserna i själva verket hade kunnat utvecklas på ett betydligt allvarligare sätt än vad som faktiskt blev fallet. Om FF hade lyckats undkomma med motorcykeln från den plats där EE ingrep mot honom eller om han under färden dit hade observerat att polisen följde efter honom, hade resultatet exempelvis kunnat bli ett förföljande i hög fart i Stockholms innerstad med risk för såväl personskador som materiella skador.

Polismyndigheten har som nyss nämnts hänvisat till att motorcykeln var stöldförsäkrad. Den omständigheten att man – i motsats till vad som normalt gäller i fråga om statens motordrivna fordon (jfr 3 § trafikskadelagen [1975:1410]) – låter försäkra ett polisen tillhörigt fordon kan emellertid komma att medföra särskilda problem i rättsligt hänseende. Av utredningen framgår inte om försäkringsgivaren i samband med att försäkringen tecknades upplystes om att avsikten var att motorcykeln bl.a. skulle användas som lockbete i polisiär brottspaningsverksamhet på sådant sätt att den kunde bli stulen samt att det inte kunde uteslutas att försöken att återta fordonet kunde medföra skador både på detta och på utomstående personer och dessas egendom. Allmänt kan emellertid sägas att det inte framstår som särskilt sannolikt att en försäkringsgivare med tillgång till sådan information skulle vara villig att på sedvanliga villkor ingå avtal om vare sig stöldförsäkring eller trafikförsäkring avseende fordonet.

Jag finner inte skäl att närmare gå in på de tvistefrågor av rättslig art som kan uppkomma i situationer där ett fordon används på ett annat sätt än vad försäkringsgivaren rimligen har haft anledning att förmoda. Det finns emellertid anledning att här erinra om de bestämmelser av betydelse för frågan som finns i lagen (1927:77) om försäkringsavtal och i konsumentförsäkringslagen (1980:38). Jag tänker här bl.a. på föreskrifterna om försäkringstagarens plikt att lämna upplysningar vid avtalets slutande respektive reglerna om nedsättning av försäkringsersättningen. Av särskilt intresse i det här aktuella sammanhanget är bestämmelserna om försäkringsfall som framkallas uppsåtligen eller genom vårdslöshet (18 § försäkringsavtalslagen och 32 § konsumentförsäkringslagen).

Det finns enligt min uppfattning anledning för Rikspolisstyrelsen att närmare överväga de frågor som jag nu har berört.

#### Dokumentationen

Som har sagts i det föregående måste varje provokationsåtgärd noggrant dokumenteras. Som Riksåklagaren har påpekat framgår det i förevarande fall inte av dokumentationen vem som fattat beslutet om åtgärden. I övrigt har förfarandet emellertid redovisats på ett tillfredsställande sätt i förundersökningsprotokollet.

#### Avslutning

Vad som i övrigt förevarit föranleder inte något uttalande från min sida. Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.