

## **Kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning**

---

### **Bakgrund**

Med anledning av innehållet i ett TT-telegram beslutade chefsJO Eklundh att i ett initiativvärende ta upp Polismyndighetens i Östergötlands län (Polisområde Linköping) ingripande mot deltagare i en musikfest till utredning. Av infordrade handlingar från polismyndigheten, av inhämtade muntliga upplysningar från kammaråklagaren AA vid Åklagarkammaren i Linköping samt av en videobandupptagning av insatsen framkom i huvudsak följande.

Polismyndigheten hade beslutat om en polisinsats vid en s.k. technofest den 5–6 mars 1999 i en lokal vid Skyttecentrum i Linköping. Åklagare hade beslutat om husrannsakan i lokalen. Vid insatsen deltog ett femtiotal polismän. En grupp polismän, som hade genomgått en utbildning i ”drogtecken och symptom”, avdelades för att bedöma om det i lokalen fanns misstänkta drogpåverkade personer. Festdeltagarna fick sitta ned på golvet med utsträckta händer med handflatorna uppvända. 31 personer togs med till polisstationen för kroppsbesiktning efter beslut av polismän. Arrangören och den person som av polisen betraktades som medarrangör togs, efter beslut av åklagare, med till förhör och underkastades kroppsbesiktning och kroppsvisitation. Således underkastades sammanlagt 33 personer kroppsbesiktning i form av urinprov och i några enstaka fall blodprov. På golvet i lokalen påträffades en påse med sju vita tabletter som beslagtogs. Den visade sig innehålla narkotiska preparat. Vidare beslagtogs man i lokalen bl.a. sex tabletter och en del av en tablett. En av dessa tabletter samt tablettdelen visade sig innehålla narkotiska preparat. På grund av misstankar om brott mot alkohollagen och ordningslagen togs även öl, pengar, kassaskrin, biljetter m.m. i beslag. Besluten om beslag fattades av åklagare. Under natten beslutade polismyndigheten att tillställningen skulle upplösas. Såvitt framgår av handlingarna hölls förhör med 17 misstänkta den 6 mars 1999. Av dessa hade 15 tagits med efter beslut av polismän. En misstänkt hördes den 9 mars 1999. Sju av de 33 personer som medtogs var under 18 år. Fem av dessa förhördes. Ingen vårdnadshavare underrättades emellertid om eller kallades till dessa förhör. Efter genomförd analys

av provtagningarna visade det sig att endast sju av de 33 personerna hade uppvisat positivt resultat.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Östergötlands län med följande frågor.

**1 a.** Vilken utbildning avseende tecken på narkotikapåverkan har de polismän som bestämde urvalet av personer som skulle föras till polisstationen för provtagning?

**1 b.** Vilken sådan utbildning har den polisman som hade ansvaret för förmansprövningen avseende de frihetsberövade?

**1 c.** Vad omfattar ifrågavarande utbildning? (I svaret bör redovisas inte bara litteratur i ämnet, såsom t.ex. RPS Rapport 1995:7 – Drogetecken och symptom, utan även t.ex. seminarier och praktiska övningar.)

**2 a.** Hur är metoden för undersökning och urval av misstänkt narkotikapåverkade personer utformad och hur tillämpades den i de aktuella fallen? (Metoden bör beskrivas så noggrant som möjligt.)

**2 b.** På vilken rättslig grund utfördes de ifrågavarande undersökningarna (av ögon etc.) som bestämde urvalet av personer som skulle föras till polisstationen?

**2 c.** Vilka faktiska omständigheter var det som i varje enskilt fall utgjorde grund för misstanke om ringa narkotikabrott?

**2 d.** Vem eller vilka fattade besluten om kroppsbesiktning och när fattades dessa?

**2 e.** Vilken var den rättsliga grunden för att föra misstänkta till polisstationen?

**2 f.** Finns det ett konsekvent samband mellan de olika indikationer som konstaterades och urvalet av ämnen som i blanketten ”PROTOKOLL NARKOTIKABROTT (eget bruk)” markerats för analys? Vilka indikationer har varit avgörande för att det med avseende på vissa men inte andra misstänkta begärts analys av förekomst av t.ex. LSD?

**3 a.** Vem var förundersökningsledare vid den tidpunkt då kroppsbesiktningar genomfördes?

**3 b.** I den mån förundersökningsledare inte var utsedd enligt fråga 3 a. – förelåg det vid något skede av polisinsatsen fara i dröjsmål?

**3 c.** Varför har inte rätt beslutsdatum för inledande av förundersökning angetts i anmälningsblanketterna?

**4.** Hur har 5 och 7 §§ i LUL beaktats i de fall den misstänkte vid tidpunkten för ingripandet inte hade fyllt 18 år?

Polismyndigheten i Östergötlands län (länspolismästare BB) inkom med ett remissvar.

*ChefsJO Eklundh* anförde i ett beslut den 3 april 2001 följande.

## Rättslig reglering

### Förundersökning m.m.

De grundläggande bestämmelserna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Förundersökning skall enligt 1 § första stycket inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Beslut att inleda en förundersökning skall enligt 3 § första stycket fattas av en polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av en polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. Innan förundersökning hunnit inledas får en polisman enligt paragrafens tredje stycke hålla förhör och vidta de andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen, s.k. primärutredning.

Av Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (RÅFS 1997:12; FAP 403-5) framgår att ringa narkotikabrott anses vara ett brott av enkel beskaffenhet men att detta inte är fallet i fråga om narkotikabrott av normalgraden (avsnitt 2.3).

Om förundersökning inte tidigare inletts anses en sådan bli inledd genom ett beslut om användning av ett straffprocessuellt tvångsmedel (se bl.a. JO 1993/94 s. 97 och SOU 1995:47 s. 155).

Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (6 §). På tillsägelse av en polisman är den som befinner sig på den plats där ett brott förövas skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret (8 § första stycket). Av 8 § tredje stycket följer att bestämmelsen i paragrafens första stycke får tillämpas även innan förundersökning har hunnit inledas.

### Kroppsvsitation och kroppsbesiktning

Bestämmelser till skydd för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter finns i 2 kap. regeringsformen. Enligt 6 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad bl.a. mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Genom bestämmelserna i 8 § skyddas medborgarna gentemot det allmänna mot bl.a. frihetsberövanden. Begränsning av det skydd som uppställs genom dessa bestämmelser får enligt 12 § göras endast genom lag. Sådana lagregler finns bl.a. i rättegångsbalkens kapitel om straffprocessuella tvångsmedel.

Bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 28 kap. RB. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får enligt 11 § kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras, om det finns synnerlig

anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas föremål som kan tas i beslag eller att det annars är av betydelse för utredningen om brottet. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, får enligt 12 § första stycket kroppsbesiktigas för de ändamål som anges i 11 §. Med kroppsbesiktning avses enligt paragrafens andra stycke undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. Den som skall kroppsbesiktigas får enligt 12 § tredje stycket hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar.

För att en person skall anses vara skäligen misstänkt för ett brott krävs att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser (se t.ex. JO 1992/93 s. 204 och 1993/94 s. 101).

Förordnande om kroppsvisitation och kroppsbesiktning meddelas enligt huvudregeln av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (13 § första stycket första meningen jämförd med 4 § första stycket). Endast om det föreligger fara i dröjsmål får en sådan åtgärd beslutas av en polisman (13 § första stycket andra meningen).

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får enligt 13 § tredje stycket inte verkställas eller bevitnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks och kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas får emellertid verkställas och bevitnas av en man.

Några lagregler om medtagande till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning finns inte.

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare  
Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall enligt 5 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran omedelbart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det.

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa, skall socialnämnden genast underrättas (6 §).

Vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa skall företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen (7 §).

En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år skall alltid ledas av åklagaren, om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader (3 §).

#### Narkotikastrafflagen (1968:64)

Enligt 1 § narkotikastrafflagen döms den som olovligen bl.a. överlåter, innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika, om gärningen sker uppsåtligt, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år. Är brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms enligt 2 § till böter eller fängelse i högst sex månader.

#### Lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken

Lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken avser, enligt vad som sägs i 1 §, undersökning av en persons ögon och ögonrörelser i syfte att ta reda på om personen är påverkad av något annat medel än alkohol.

En ögonundersökning får enligt 2 § första stycket göras på förare av ett motordrivet fordon samt på förare av ett maskindrivet spårfordon på järnväg, tunnelbana eller spårväg, om det kan misstänkas att föraren har gjort sig skyldig till brott som avses i 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, 30 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) eller till något annat brott på vilket fängelse kan följa och som har begåtts i samband med framförandet av fordonet. Enligt paragrafens andra stycke får undersökning enligt första stycket genomföras endast om den kan ha betydelse för utredningen om brottet.

En ögonundersökning enligt lagen får endast omfatta yttre iakttagelser av ögonens utseende och funktion. Som hjälpmedel vid undersökningen får pupillometer, penna eller annat liknande föremål samt mindre ljuskälla användas (3 §). En ögonundersökning skall genomföras av en polisman (4 §).

Vägrar den som skall genomgå en ögonundersökning att medverka till detta, får enligt 5 § blodprov tas även om det inte finns förutsättningar för det enligt 28 kap. 12 § RB.

I 6 § föreskrivs att 28 kap. 13 § RB inte skall gälla vid undersökningar enligt lagen. Som framgår av vad som har sagts i det föregående innebär detta bl.a. att ögonundersökning avseende en kvinna får göras av en man (se prop. 1998/99:43 s. 36 och 88).

#### Polislagen (1984:387)

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall enligt 8 § första stycket polislagen 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 enligt paragrafens andra stycke inte grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

De nu återgivna bestämmelserna lägger fast de s.k. behovs-, ändamåls- och proportionalitetsprinciperna som gäller för alla polisingripanden.

## **Bedömning**

### **Inledning**

Mitt beslut att inleda en utredning av omständigheterna kring polisinsatsen den 6 mars 1999 vid musikfesten i Skyttecentrum var föranlett av uppgiften att analysresultaten beträffande huvuddelen av de personer som vid tillfället togs med för kroppsbesiktning visade sig vara negativa. Som framgår av det föregående gav den inledande utredningen upphov till ytterligare frågor avseende insatsen. Av särskilt intresse var här frågorna om formerna för besluten om kroppsbesiktning och om tillämpningen av föreskrifter i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

### **Allmänt om urvalet av festdeltagare för kroppsbesiktning**

Av den inledande utredningen framgick att 33 personer fördes till polisstationen och där underkastades kroppsbesiktning samt att endast sju analyser gav positivt resultat. Det var i samtliga fall fråga om ecstasy och i ett också om cannabis. Av övriga prov var tre ”troligen negativa” och 23 bevisligen negativa. Två av de 33 personer som togs med till polisstationen var misstänkta såväl för eget bruk av narkotika som för att i sin egenskap av arrangörer av tillställningen ha gjort sig skyldiga till bl.a. narkotikabrott, brott mot ordningslagen och brott mot alkohollagen. Dessa två personer fördes till polisstationen med stöd av åklagarbeslut. De övriga 31 personerna togs med till polisstationen efter beslut av polismän i festlokalen. De personer som uppvisade positiva analysresultat ingick alla i denna grupp. Polismännens bedömningar på platsen överensstämde således med analysresultaten endast i ca 23 % av fallen.

Det är uppenbart att en så dålig överensstämmelse mellan polisens bedömningar och analysresultaten kan väcka tvivel om polisens kompetens. Som en jämförelse kan nämnas att det i ett ärende hos JO avseende den s.k. Rave-kommissionen vid Polismyndigheten i Stockholms län (dnr 4769-1999) upplystes att det vid en granskning avseende de omkring 700 personer som till följd av kommissionens ingripanden under år 1999 hade lämnat urin- eller blodprov visade sig att ca 80 % av proverna varit positiva. I samma ärende uppgavs sammanfattningsvis att mellan 80 och 90 % av de prov som hade tagits i kommissionens verksamhet var positiva (---).

Det är av rättssäkerhetsskäl självfallet angeläget att den bedömning som läggs till grund för en så ingripande åtgärd som att med tvång föra en person till en polisstation och där underkasta honom urin- eller blodprovstagnung vilar på ett så säkert underlag som möjligt. Polismyndigheten har i sitt yttrande uppgett att medeltalet för falska positiva prov under hela den särskilda narkotikasatsningen uppgick till 15 %. Jag uppfattar denna uppgift på så sätt att 85 procent av de

personer som av polismännen på platsen bedömdes som narkotikapåverkade i efterhand uppvisade positiva analysresultat. Utredningen i ärendet har inte kunnat klarlägga varför siffran vid det här aktuella tillfället på ett så markant sätt avvek från det uppgivna medeltalet för hela satsningen.

Polismyndigheten har som en förklaring anfört att man – i syfte att begränsa frihetsberövandetiderna – inte gjorde några sållningsanalyser på polisstationen samt att verifikationsanalyser av kostnadsskäl som regel avser endast ett begränsat antal olika narkotiska preparat. Myndigheten har vidare framhållit att det finns vissa euforiska narkotiska preparat som Rättskemiska laboratoriet för närvarande över huvud taget inte kan analysera, t.ex. philocybin.

Enligt min uppfattning kan de nu nämnda omständigheterna knappast ensamma förklara den stora diskrepansen mellan resultatet vid det här aktuella tillfället och medeltalet för utfallet under narkotikasatsningen totalt sett. Vad polismyndigheten har uppgett om begränsningen av verifikationsanalyserna ger mig vidare anledning att framhålla att det inte framstår som särskilt rationellt att ta med ett stort antal personer till polisstationen för provtagning, om man är medveten om att analysförfarandet sedan kommer att begränsas på sådant sätt att analyserna kan komma att ge negativt resultat också i ett antal fall där den misstänkte faktiskt har varit påverkad av narkotika.

I polismyndighetens yttrande anges vilka tecken hos en person som enligt myndighetens uppfattning grundar en skäligen misstanke om eget bruk av narkotika: koncentrationssvårigheter, plock med händerna, blodsprängda ögon, pupillreaktioner på olika ljusfall och nystagmus. Enligt vad som sägs i yttrandet var det iakttagelser av sådana tecken som låg till grund för besluten att ta med vissa personer för kroppsbesiktning. De i yttrandet angivna tecknen får anses utgöra allmänt vedertagna kriterier på drogpåverkan, och polismyndighetens uppgifter i detta hänseende föranleder inte något uttalande från min sida. Myndigheten har i sitt yttrande emellertid också pekat på sådana omständigheter som att en fest äger rum på en viss plats, att kända narkotikamissbrukare deltar i festen, att personerna är klädda på visst sätt och att narkotika anträffas på platsen. Jag vill med anledning härav, till undvikande av missförstånd, framhålla att sådana omständigheter visserligen kan ge starkt stöd för ett antagande att det finns narkotikapåverkade personer på platsen, men att bedömningen i det särskilda fallet av om en festdeltagare är att anse som skäligen misstänkt för eget bruk av narkotika måste grundas på iakttagelser av tecken på narkotikapåverkan hos personen i fråga.

Det ligger mot bakgrund av den stora andelen negativa prov nära till hands att anta att åtminstone några av de beslut att ta med personer för provtagning som fattades vid den i ärendet aktuella tillställningen hade sin grund i att de beslutande polismännen – till följd exempelvis av bristande kunskaper och erfarenhet – misstolkade sina iakttagelser. Jag vill i detta sammanhang nämna att, enligt vad som upplystes i det nyss nämnda JO-ärendet, bedömningarna i Ravekommissionens arbete av vilka personer som skäligen kan misstänkas vara påverkade av narkotika som regel görs av två polismän i samråd.

Oavsett vilka skälen kan vara framstår det, som jag inledningsvis har anfört, inte som godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt att det i fråga om en så stor andel som 77 procent av de personer som togs med till polisstationen inte kunde visas att de var skyldiga till det brott som de var misstänkta för.

### Särskilt om ögonundersökning

Ögonundersökning av det slag som regleras i lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken är att anse som kroppsbesiktning (se prop. 1998/99:43 s. 36 och 88). Under en brottsutredning som faller utanför tillämpningsområdet för denna lag får således en sådan undersökning, i enlighet med vad som föreskrivs i 28 kap. 12 § RB, endast avse någon som är skäligen misstänkt för ett brott som kan följas av fängelse.

Som har nämnts i det föregående avses enligt 3 § i den nyss nämnda lagen med ögonundersökning yttre iakttagelser av ögonens utseende och funktion. Utmärkande för en sådan undersökning är att vissa hjälpmedel får användas, nämligen en pupillometer, penna eller annat liknande föremål samt en mindre ljuskälla. Att tvång kan komma att aktualiseras i sammanhanget framgår av regeln i 5 § att den som vägrar att medverka till att genomgå ögonundersökning får underkastas blodprovstagning, även om förutsättningar för kroppsbesiktning med stöd av 28 kap. 12 § RB inte föreligger.

Det kan mot den nu angivna bakgrunden inte råda något tvivel om att åtgärden att i polisens brottsbekämpande verksamhet i undersökningssyfte belysa någons ögon med exempelvis en ficklampa utgör ett sådant intrång i den enskildes grundlagsskyddade kroppsliga integritet som avses i rättegångsbalkens regler om kroppsbesiktning. För att en sådan undersökning skall få göras krävs således att det föreligger en skälig misstanke om bruk av narkotika mot den som skall bli föremål för undersökningen.

Polismyndigheten har uppgett att någon belysning av festdeltagares ögon med ficklampa inte förekom vid tillfället. Vad som däremot förekom var att polismännen uppmanade personer att se mot en befintlig ljuskälla i rummet, t.ex. ett lysrör i taket eller en lampa vid sidan av personen i fråga. Vid dessa tillfällen hade, enligt vad myndigheten har upplyst, misstankegraden skälig misstanke inte uppnåtts, och det saknades därför rättsliga förutsättningar för kroppsbesiktning av de personer som valdes ut för granskning. Enligt vad polismyndigheten har uppgett grundades tillsägelseerna i stället på den befogenhet i detta hänseende som enligt myndighetens uppfattning följer av 8 § polislagen.

Det av polismyndigheten beskrivna förfarandet ger anledning till följande kommentarer från min sida.

I samband med att regler om s.k. yttlig kroppsbesiktning infördes i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling uttalades att även en okulär yttre granskning av den undersöktes kropp är att betrakta som en kroppsbesiktning (prop. 1981/82:2 s. 11). Frågan om innebörden av kroppsbesiktningsbegreppet har därefter behandlats i propositionen 1993/94:24 (se särskilt s. 33 f. och 44 f.) och av



Polisrättsutredningen. Som exempel på förfaranden som är att betrakta som kroppsbesiktning i rättegångsbalkens mening nämner utredningen att en polisman tar av en person hans handskar för att kunna se på händerna, knäpper upp en persons skjortknapp för att se om han har märken på halsen eller viker upp en ärm för att se om han är tatuerad (SOU 1995:47 s. 260). Den omständigheten att den enskilde i stället själv tar av sig ett klädesplagg på uppmaning av en polisman förändrar enligt utredningen inte förfarandets karaktär av tvångsmedel (a.a. s. 259).

Enligt Polisrättsutredningen utgör förfaranden av det nu angivna slaget den nedre gränsen för kroppsbesiktningens begrepp. Man kan emellertid inte utan vidare från tillämpningsområdet för detta begrepp utesluta ett förfarande som innebär att en polisman under utövande av någon form av tvång förmår en misstänkt person att exempelvis ställa sig på en viss plats eller inta en viss kroppsställning för att polismannen i utredningssyfte skall kunna närmare granska någon del av den misstänktes kropp som visserligen inte är täckt av kläder men som är skyddad för polismannen eller som är svår att iaktta t.ex. på grund av belysningsförhållandena.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående anses det vara fråga om kroppsbesiktning, när en polisman i brottsutredande syfte gör yttre iakttagelser av någons ögon avseende dessas utseende och funktion med hjälp av t.ex. en ficklampa, en pupillometer eller en penna. Det är enligt min mening svårt att se någon principiell skillnad mellan t.ex. åtgärden att lysa en person i ögonen med en ficklampa och ett förfarande som innebär att någon i stället tvingas rikta blicken mot en närbelägen stationär ljuskälla av motsvarande styrka. Den som utsätts för ett sådant förfarande torde i båda fallen med fog anse sig ha blivit utsatt för en integritetskränkande ögonundersökning.

Ett i polisens brottsutredande verksamhet utövat tvång som syftar till att möjliggöra eller underlätta ett förfarande, som vid en objektiv bedömning framstår som en regelrätt undersökning av någons ögon, får enligt min mening anses utgöra ett led i genomförandet av en kroppsbesiktning i rättegångsbalkens mening, oavsett om det vid undersökningen används ett sådant hjälpmedel som anges i 3 § lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken eller ej. Som Polisrättsutredningen har framhållit förtas inte ett förfarandes karaktär av tvångsmedel av den omständigheten att polismannens agerande tar sig formen av en befallning.

Som nyss har nämnts får en person utsättas för kroppsbesiktning endast om han är skäligen misstänkt för ett brott som kan följas av fängelse. Det finns däremot inte något rättsligt hinder mot att en polisman t.ex. samtalar med någon som inte är skäligen misstänkt för ett sådant brott och därvid, utan att utöva någon form av tvång eller i övrigt avvika från vad som är vanligt vid ett samtal människor emellan, gör iakttagelser som ger upphov till en skälig misstanke och som därmed kan komma att läggas till grund för ett beslut om användning av ett straffprocessuellt tvångsmedel. Polisrättsutredningen har i denna fråga uttalat att en polisman på samma sätt som varje annan person har rätt att betrakta någon så länge granskningen inte blir så påträngande att den kan bestraffas som ofredande (SOU 1995:47 s. 259).

Polismyndigheten är som nämnts av den uppfattningen att en polisman med stöd av 8 § polislagen kan ge befallningar i syfte att få en misstänkt person att t.ex. rikta blicken på ett sådant sätt att en granskning av hans ögon underlättas, trots att misstanken inte är så stark att den är att anse som skälig i rättegångsbalkens mening och rättsliga förutsättningar för kroppsbesiktning därför saknas.

Enligt vad som sägs i förarbetena till 8 § polislagen har lagstiftarens avsikt varit att tillsägelser som inte medför något ingrepp i den enskildes grundlagsfästa fri- och rättigheter skall kunna grundas på bestämmelserna i paragrafens första stycke (prop. 1983/84:111 s. 74 f. och 78). Innebörden av denna s.k. befallningsrätt, som före polislagens tillkomst ansågs ha stöd i 2 § polisinstruktionen (1972:511), är oklar (se SOU 1993:60 s. 177 f.). Befallningsrätten sträcker sig emellertid inte utanför de gränser som gäller för polislagens tillämpningsområde. Som framgår av polislagens förarbeten är en av lagens huvudfunktioner att precisera polisens befogenheter i dess övervakande och brottsförhindrande verksamhet (se SOU 1982:63 s. 41, 44 och 71 f.). Befallningsrätten nämns uttryckligen bland dessa befogenheter (a.a. s. 79 f.). Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten anses däremot ha fått en i princip fullständig och uttömmande reglering i 23–28 kap. RB och ligger därför utanför polislagens tillämpningsområde (a.a. s. 38, 41, 78 och 80).

Det kan således konstateras att någon ”befallningsrätt” i polisens brottsutredande verksamhet inte kan grundas på bestämmelserna i 8 § polislagen. En befallning i denna verksamhet måste i stället ha sin grund i någon av de befogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer polisen, t.ex. att ta med en person till förhör, att verkställa ett beslut om husrannsakan eller att genomföra en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Det kan ibland förekomma att en polisman samtidigt fullgör såväl övervakande som brottsutredande uppgifter. En misstanke om narkotikabrott eller något annat brott kan t.ex. uppkomma i samband med att polisen i ordningshållande syfte är närvarande vid en offentlig tillställning med stöd av regeln i 2 kap. 21 § ordningslagen (1993:1617). Det kan i en sådan situation vara svårt att avgöra exakt var gränserna går för polisens på 8 § polislagen grundade ingripandebefogenheter. I det här aktuella fallet står det emellertid klart att polisaktionen i sin helhet var att hänföra till det i rättegångsbalken reglerade området. Av utredningen framgår sålunda att polisens närvaro i lokalen grundade sig på ett av åklagare fattat beslut om husrannsakan föranlett av misstankar mot arrangörerna av tillställningen avseende bl.a. innehav och försäljning av narkotika. Vidare inriktades insatsen, enligt vad som sägs i polismyndighetens yttrande, på att dels ”isolera” de personer som kunde misstänkas för försäljning och innehav av narkotika, dels klarlägga vilka festdeltagare som skäligen kunde misstänkas för eget bruk av narkotikaklassade preparat.

Som tidigare har nämnts var avsikten med de här diskuterade befallningarna att underlätta en granskning av festdeltagarnas ögon i syfte att utreda om de skäligen kunde misstänkas för brott. Stöd för ett sådant förfarande ges inte i vare sig reglerna om kroppsbesiktning eller någon annan bestämmelse i rättegångsbalken.

Det saknar härvid betydelse att polismannen till äventyrs inte är beredd att "sätta makt bakom orden" vid en vägran att efterkomma befallningen. Som Polisrättsutredningen har framhållit ger en polisman som ingriper i myndighetsutövning rent faktiskt uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han använder tvång eller inte. Så torde det enligt utredningen också uppfattas av den person som ingripandet riktar sig mot och som därför befinner sig i ett sådant underläge att det strängt taget aldrig kan bli tal om någon egentlig frivillighet (SOU 1995:47 s. 145; se även s. 149 f.).

Det kan sammanfattningsvis konstateras att en polisman, som inte kan hämta stöd i en uttrycklig regel i rättegångsbalken för ett ingripande mot någon i polisens brottsutredande verksamhet, inte har några andra rättsliga möjligheter att agera mot denne än vilken annan person som helst. Som nyss har nämnts har en polisman t.ex. på samma sätt som varje annan person rätt att betrakta en person så länge granskningen inte blir så påträngande att den kan bestraffas som ofredande.

Polismyndigheten har i sitt yttrande förordat en ändring i lagstiftningen av innebörd att polisen skall få utföra ögonundersökningar på personer som deltar i fester av den typ som det här är fråga om under i princip samma förutsättningar som gäller för undersökningar enligt lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. Det skulle således vara tillräckligt att det föreligger en misstanke på en lägre nivå än vad som i allmänhet gäller för användningen av personella straffprocessuella tvångsmedel.

Jag vill med anledning härav framhålla att den särskilda lagstiftningen om ögonundersökningar vid misstanke om drograttfylleri bärs upp av samma motiv som reglerna om alkoholutandningsprov, nämligen samhällets intresse av att komma till rätta med de allvarliga risker för trafiksäkerheten som vållas av drogpåverkade fordonsförare. Jag kan däremot inte finna att det just i fråga om ringa narkotikabrott bestående i eget bruk av narkotika skulle finnas anledning att frånga den avvägning mellan brottsutredningsintresset, å den ena sidan, och skyddet för den enskildes integritet, å den andra, som utgör en grundläggande princip bakom rättegångsbalkens tvångsmedelsreglering. Det bör i sammanhanget observeras att ögonundersökningar har ansetts typiskt sett vara mer integritetskränkande än tagande av alkoholutandningsprov (se prop. 1998/99:43 s. 34), varför sådana undersökningar i motsats till vad som gäller för alkoholutandningsprov inte får företas rutinmässigt. Det finns vidare skäl att ifrågasätta det praktiska värdet av den av polismyndigheten föreslagna ordningen. Av de uppgifter som lämnats i det tidigare nämnda ärendet om Ravekommissionens verksamhet framgår att ögonundersökning med hjälp av ficklampa där förekommer endast i undantagsfall och då endast för att bekräfta en skälig misstanke som redan har uppkommit på annan grund. Jag är således inte beredd att stödja polismyndighetens förslag.

Det finns däremot anledning att ta upp en annan aspekt på kroppsbesiktningsreglerna till diskussion. Enligt 28 kap. 13 § tredje stycket RB får kroppsbesiktning av en kvinna inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, läkare

eller legitimerad sjuksköterska. Det enda undantaget från denna huvudregel avser kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas.

Som framgår av redogörelsen i det föregående tillåter lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken att sådana undersökningar görs av en polisman, oavsett polismannens och den misstänktes kön, medan en man däremot inte får göra en motsvarande ögonundersökning av en kvinna, om undersökningen i stället görs med stöd av reglerna i rättegångsbalken (se prop. 1998/99:43 s. 36 och 88). Det är enligt min mening svårt att finna några sakliga skäl för denna skillnad. Som ytterligare en situation, där det kan ifrågasättas om det är motiverat att tillmäta den misstänktes kön någon betydelse vid verkställigheten av en kroppsbesiktning, kan nämnas tagande av salivprov för DNA-bestämning. Jag vill vidare erinra om att kroppsbesiktningensbegreppet också innefattar åtgärder som inte innebär annat än ett ytligt betraktande av en mindre del av någons kropp. Polisrättsutredningen nämner som ett exempel på ett förfarande av detta slag att en polisman, för att kunna granska någons händer, tar av honom hans handskar eller uppmanar honom att själv göra detta. Det kan ifrågasättas om integritetskränkningen här är av sådan art att det framstår som påkallat att förbjuda en manlig polisman att vidta en sådan åtgärd mot en kvinna.

Det finns således enligt min mening skäl att överväga frågan om behovet av ytterligare undantag från huvudregeln att kroppsbesiktning av en kvinna inte får verkställas eller bevittnas annat än av en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska.

#### Förfarandet att ta med de misstänkta till polisstationen

Av utredningen framgår att de två arrangörerna fördes till polisstationen med stöd av åklagarbeslut. Polismyndigheten har i fråga om de övriga 31 misstänkta personerna upplyst att dessa fördes till polisstationen med stöd av regeln i 23 kap. 8 § RB om medtagande till förhör. Myndigheten pekar emellertid i sitt yttrande också på vad Polisrättsutredningen har uttalat (SOU 1995:47 s. 340) om att syftet med ett medtagande i fall av det här aktuella slaget inte i första hand är att hålla förhör med den misstänkte utan att verkställa ett beslut om kroppsbesiktning. Jag delar Polisrättsutredningens av polismyndigheten återgivna uppfattning att en sådan tillämpning av bestämmelsen om medtagande till förhör står i strid med ändamålsprincipen. Såvitt framgår av handlingarna hölls inte förhör med fler än 15 – dvs. knappt hälften – av de 31 personer, som togs med efter beslut av polismän, i anslutning till att de fördes in till polisstationen. Detta förhållande bekräftar att det egentliga syftet med medtagandet inte var att hålla förhör med de misstänkta.

Jag kan av nu angivna skäl inte finna att bestämmelsen om medtagande till förhör gav stöd för förfarandet att ta med de misstänkta till polisstationen.

Det finns för närvarande inte någon uttrycklig bestämmelse i rättegångsbalken om skyldighet för den som skall underkastas kroppsbesiktning – exempelvis blodprovstagning med anledning av misstanke om ringa narkotikabrott eller trafiknykterhetsbrott – att följa med till den plats där åtgärden skall vidtas, motsvarande reglerna om medföljande och medtagande till förhör. Det har

emellertid ansetts underförstått gälla att reglerna om kroppsbesiktning i sig kan läggas till grund för en sådan inskränkning i rörelsefriheten som det här är fråga om, om den är nödvändig för att kroppsbesiktningen, t.ex. läkarundersökning eller provtagning, skall kunna genomföras (se JuU 1983/84:27 s. 40 f. och SOU 1995:47 s. 340).

Polisrättsutredningen har under hänvisning till legalitetsprincipen lagt fram ett förslag till lagreglering av frågan. Som jag uttalade i mitt remissyttrande delar jag utredningens uppfattning om behovet av en sådan reglering. Polisrättsutredningens slutbetänkande är alltjämt föremål för beredning i Regeringskansliet, Justitiedepartementet. Jag har nyligen i syfte att fästa justitieutskottets och Justitiedepartementets uppmärksamhet på frågan dit överlämnat kopior av det tidigare nämnda beslutet avseende Ravekommissionen vid Polismyndigheten i Stockholms län.

### Besluten om kroppsbesiktning

Beslut om kroppsbesiktning skall enligt rättegångsbalken fattas av åklagaren, en polisär förundersökningsledare eller rätten. Om misstanken avser ringa narkotikabrott får ett sådant beslut fattas av en polisär förundersökningsledare. En enskild polisman är däremot inte behörig att fatta beslut om kroppsbesiktning annat än om det är fara i dröjsmål.

Av utredningen framgår följande om organisationen för fattandet av kroppsbesiktningsbesluten. En polisinspektör, som deltog i insatsen, svarade för att en grupp polismän som hade genomgått utbildning i ”drogtecken och symptom” avdelades för bedömning av de personer som kunde misstänkas vara drogpåverkade. Dessa polismän beslutade sedan, på grundval av en bedömning att det förelåg skälig misstanke om ringa narkotikabrott, vilka personer som skulle föras till polisstationen för kroppsbesiktning. Besluten om kroppsbesiktning fattades därefter på polisstationen i varje särskilt fall av ett polisbefäl med förundersökningsledarbehörighet inom ramen för en ”förmansprövning” av medtagandebesluten. Såvitt kan utläsas ur polismyndighetens yttrande bedömdes det inte föreligga någon fara i dröjsmål såvitt gällde besluten om kroppsbesiktning. Man kan härav dra den slutsatsen att polismännen på platsen ansågs sakna behörighet att fatta sådana beslut.

Det rättsliga resonemang som har legat till grund för polismyndighetens sätt att organisera beslutsfunktionen vid tillfället är inte alldeles lätt att följa.

Som jag har uttalat i det föregående anses det av reglerna om rätt att besluta om kroppsbesiktning underförstått följa en rätt att också ta med den misstänkte för genomförandet av kroppsbesiktningen. En grundläggande förutsättning för att en person skall få tas med för kroppsbesiktning är således att ett beslut om kroppsbesiktning har fattats före medtagandet. Åtgärden att ta med den misstänkte t.ex. till närmaste polisstation blir då ett led i verkställigheten av det fattade beslutet (se JO 1993/94 s. 101 samt SOU 1995:47 s. 175 f. och s. 342). Om man i likhet med polismyndigheten intar den ståndpunkten att några beslut om kroppsbesiktning ännu inte hade fattats när personerna fördes till polisstationen,

saknades således rättsligt stöd för att föra dem från platsen i syfte att få till stånd den tilltänkta åtgärden.

Med anledning av vad polismyndigheten har uppgett om att besluten om kroppsbesiktning fattades på polisstationen av en behörig förundersökningsledare inom ramen för en "förmansprövning" vill jag framhålla att begreppet förmansprövning som beteckning på ett handlande av en förundersökningsledare är okänt i rättegångsbalken. Som framgår av det nyss nämnda JO-beslutet anser jag däremot att det är lämpligt att, sedan en misstänkt person har förts in till polisstationen, en behörig förundersökningsledare tar ställning till om ett ännu icke verkställt beslut om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, som har fattats av en polisman med stöd av reglerna om fara i dröjsmål, skall verkställas eller upphävas.

Vad polismyndigheten har upplyst om strävandena att minimera frihetsberövandetiderna sammanställt med dels det förhållandet att samtliga de personer som hade tagits med till polisstationen underkastades kroppsbesiktning, dels den låga frekvensen positiva analysresultat ger närmast vid handen att förundersökningsledaren vid "förmansprövningen" inte självständigt tog ställning i kroppsbesiktningsfrågorna utan i stället utan egen prövning godtog de bedömningar som låg till grund för medtagandebesluten i festlokalen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att den tillämpade beslutsordningen fick till följd att besluten om kroppsbesiktning i realiteten kom att fattas av de polismän som gjorde de enskilda ingripandena i festlokalen.

Det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot polismyndigheten för det sätt på vilket beslutsfattandet organiserades. Det var här fråga om en i förväg planerad polisaktion, där en av förutsättningarna för planeringen var att det kunde bli aktuellt att fatta beslut om kroppsbesiktning avseende ett icke obetydligt antal personer. Det framstår mot den bakgrunden som förvånande att myndigheten inte hade säkerställt att det på platsen för ingripandet fanns ett tillräckligt antal polismän med förundersökningsledarbehörighet som kunde fatta de tvångsmedelsbeslut som framstod som påkallade. Jag delar den uppfattning som kommer till uttryck i polismyndighetens yttrande att förundersökningsledarna vid aktioner av det här aktuella slaget bör finnas ute på fältet. I likhet med polismyndigheten anser jag att en sådan organisation hade medfört att behörighetsfrågorna hade fått en helt annan lösning än vad som faktiskt blev fallet.

#### Besluten om inledande av förundersökning

Den här aktuella polisinsatsen påbörjades strax före kl. 03.00 den 6 mars 1999 och resulterade i att 33 personer fördes till polisstationen. Enligt förhörsprotokollen hördes 16 personer som misstänkta för brott samma dag, och ytterligare en person hördes sannolikt också den 6 mars. Endast i fråga om de två arrangörerna och ytterligare en person har emellertid den 6 mars 1999 angetts som dag för inledande av förundersökning. Beträffande övriga misstänkta har i stället angetts den 8 mars.

Polismyndigheten har i sitt yttrande uppgett att besluten att inleda förundersökning i fråga om de 31 personer, som togs med efter beslut av polismän, fattades inom

ramen för "förmansprövningen" på polisstationen. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen innebär emellertid ett beslut om användning av ett straffprocessuellt tvångsmedel att förundersökning skall anses vara inledd, om så inte redan har skett. Som har sagts i det föregående kom besluten om kroppsbesiktning i realiteten att fattas redan i festlokalen av polismän som deltog i insatsen. Även om man utgår från polismyndighetens syn på saken, inleddes emellertid förundersökning i samtliga dessa fall den 6 mars 1999. Uppgifterna i handlingarna om tidpunkterna för inledande av förundersökning är således inte riktiga. Polismyndigheten har förklarat detta genom att hänvisa till vissa problem som är förknippade med den s.k. RAR-rutinen. Jag har tidigare haft anledning att uttala mig om hithörande frågor och nöjer mig därför med att notera att polismyndigheten har förklarat att användningen av rutinen ses över och att särskilda utbildningsinsatser skall genomföras för att fel av det aktuella slaget inte skall upprepas.

#### Lagen med vissa bestämmelser om unga lagöverträdare

Ett viktigt syfte med reglerna i 5–7 §§ LUL om underrättelse och kallelse till den unges vårdnadshavare och socialtjänsten är att få till stånd en samverkan mellan vårdnadshavaren, å den ena sidan, och de sociala och brottsutredande myndigheterna, å den andra, i syfte att tillrättaföra den unge (jfr JO 2000/01 s. 169). Dessa regler ger uttryck för samhällets kriminalpolitiska hållning såvitt gäller brott av unga, och de är vidare av grundläggande betydelse för de underårigas rättssäkerhet (jfr JO 1999/2000 s. 78). Det finns av dessa skäl anledning att rikta kritik mot polismyndigheten med anledning av dess underlåtenhet att, i de fall där de misstänkta var under 18 år, underrätta och kalla dessas vårdnadshavare på det sätt som föreskrivs i 5 § LUL. Jag noterar att polismyndigheten har förklarat att den avser att genomföra utbildning om innebörden av denna bestämmelse med berörd personal.

#### Sammanfattande synpunkter

I ärendet har framkommit ett antal allvarliga brister vad gäller planeringen och genomförandet av insatsen på Skyttecentrum den 6 mars 1999. Det kan, såväl av rättssäkerhetsskäl som av hänsyn till intresset av effektivitet i samhällets brottsbekämpande verksamhet, inte godtas att en insats av det aktuella slaget genomförs på sådant sätt att det i efterhand inte kan visas att mer än ca 23 procent av de personer, som med tvång har förts till en polisstation och där underkastats kroppsbesiktning, har gjort sig skyldiga till det brott som de misstänkts för. Det finns vidare anledning att rikta kritik mot den tillämpade beslutsordningen, vilken innebar att besluten om kroppsbesiktning i realiteten kom att i strid med lag fattas av enskilda polismän i stället för av en befattningshavare med förundersökningsledarbehörighet. Det kan inte heller accepteras att den rutin som hade etablerats för handläggningen på polisstationen uteslöt tillämpning av bestämmelserna i 5 § LUL i fråga om de misstänkta som var under 18 år.

Vad som framkommit i ärendet har gett mig anledning att göra vissa uttalanden om innebörden av kroppsbesiktningens begrepp, och jag har vidare funnit skäl att diskutera frågan om behovet av lagändringar på detta område. Som jag har nämnt i

det föregående är Polisrättsutredningens slutbetänkande alltjämt föremål för överväganden i Justitiedepartementet. Jag överlämnar därför för kännedom en kopia av detta beslut till departementet. Det finns anledning att fästa också justitieutskottets och Rikspolisstyrelsens uppmärksamhet på de frågor som har behandlats i beslutet.