

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter

Beslutet i korthet: Polisen grep tre kvinnor för en förseelse mot Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Södertälje kommun. Grunden för gripandena var att kvinnorna saknade hemvist i Sverige och att det fanns en risk för att de genom att bege sig från landet skulle undandra sig lagföring eller straff.

JO kommer i beslutet fram till att det var oförenligt med proportionalitetsprincipen att gripa kvinnorna för en förseelse som endast kan medföra penningböter.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län för att tre personer hade gripits av polisen för tiggeri med hänvisning till allmänna lokala ordningsföreskrifter för Södertälje kommun. Anmälaren menade att gripandena var felaktiga eftersom en lokal ordningsföreskrift som förbjuder tiggeri strider mot svensk lag.

Utredning

Handlingar från polismyndigheten granskades. JO hämtade även in den dom där åtal mot de tre personer som avses i anmälan prövats (Södertälje tingsrätts dom den 21 februari 2014 i mål nr B 266-14). Av handlingarna framgick sammanfattningsvis följande.

Den 21 januari 2014 grep en polispatrull tre kvinnor, som saknade hemvist i Sverige, på Storgatan i Södertälje. Kvinnorna hade samlat in pengar på offentlig plats utan tillstånd från polismyndigheten, vilket enligt polisen stred mot 12 § i Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Södertälje kommun. Beslut att inleda en förundersökning om förseelse mot den lokala ordningsföreskriften fattades av en polisman. Gripandena bestod under drygt tre timmar och hävdades därefter av åklagare.

Den 4 februari 2014 väcktes åtal mot de tre kvinnorna. I domen den 21 februari redogjorde tingsrätten inledningsvis för de möjligheter en kommun har att i lokala ordningsföreskrifter reglera penninginsamling på offentlig plats. Tingsrättens

bedömning av rättsläget får uppfattas så att tingsrätten ansåg att det i och för sig är möjligt för en kommun att i sådana föreskrifter ställa upp ett straffsanktionerat krav på tillstånd för penninginsamling på offentlig plats, men endast för sådan penninginsamling som är att betrakta som aktiv. De gärningar som kvinnorna hade åtalats för var enligt tingsrätten inte att betrakta som aktiv penninginsamling. Ordningsföreskriften om krav på tillstånd var därmed inte tillämplig på deras agerande, och åtalen ogillades. Domen har vunnit laga kraft.

Mot bakgrund av det som framkommit begärde JO att både polismyndigheten och Åklagarmyndigheten skulle yttra sig. Myndigheterna ombads att särskilt yttra sig över frågan om det var förenligt med proportionalitetsprincipen att gripa de tre kvinnorna för en förseelse som endast kan medföra penningböter.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren BB) redovisade upplysningar och synpunkter som hämtats in från Södertälje polismästardistrikt och de berörda befattningshavarna. Av dessa framgick bl.a. följande.

Berörd befattningshavare och ansvarig för gripandet av de tre kvinnorna var polisinspektör CC, som har tillfrågats om omständigheterna vid gripandet samt om grunden för detsamma. Av hennes utsaga framgår bl.a. att hon tillsammans med sin kollega, polisassistent DD, utgjorde en civilklädd patrull den aktuella dagen. När de konfronterade de tre kvinnorna började dessa packa ihop sina saker samt gjorde försök att avvika från platsen. Eftersom CC och DD initialt utgjorde den enda patrullen på platsen beslutade de sig för att gripa kvinnorna, i enlighet med 24 kap. 2 § RB, då det inte kunde klarläggas att kvinnorna hade sin fasta hemvist i Sverige eller överhuvudtaget hade någonstans att bo och då de bedömde att det fanns en risk att kvinnorna skulle undandra sig lagföring. De bedömde vidare att det var nödvändigt att förhöra kvinnorna inne på polisstationen med hjälp av tolk.

Vid tidpunkten för gripandet var kvinnornas identiteter inte fastställda. Inne på polisstationen fastställdes sedermera att kvinnorna var rumänska medborgare, då de uppvisade rumänska ID-kort. En äkthetskontroll av ID-korten genomfördes genom att jämföra dem med varandra samt genom belysning med s.k. UV-lampa. Kvinnornas personuppgifter kunde emellertid inte kontrolleras i något, för ändamålet aktuellt, register eftersom det elektroniska datasystemet för tillfället låg nere.

Under tiden inne på polisstationen medverkade de gripna kvinnorna i utredningen samt uppgav att de var villiga att betala böter.

Polisassistent DD hade den aktuella dagen, en tid före det att de tre kvinnorna påträffades, varit i kontakt Södertörns åklagarkammare. Syftet med åklagarkontakten var att diskutera gällande lagstiftning samt att få råd avseende hur de lokala ordningsföreskrifterna i Södertälje ska tolkas och vilka möjligheter till lagföring som finns utifrån dessa föreskrifter. Diskussionen gällde även möjligheten att använda tvångsmedlet gripande. Vid samtalet, som var en allmän diskussion och inte rörde de sedermera gripna kvinnorna eller något annat konkret ärende, fick DD uppfattningen att det finns förutsättningar för ett gripande om omständigheterna är sådana som de var i det nu aktuella ärendet.

Med anledning av att kvinnornas identiteter behövde fastställas och förhör med hjälp av tolk behövde genomföras på polisstationen, samt mot bakgrund av den diskussion om rättsläget som tidigare hade hållits med åklagare, gjorde patrullen bedömningen att det inte var i strid med proportionalitetsprincipen att gripa kvinnorna.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Polismyndigheten konstaterar först och främst att gripandet av de tre kvinnorna EE, FF och GG inte står i strid med ordalydelsen av 24 kap. 2 § andra punkten RB och att det således var formellt möjligt att gripa dem på den grunden att de saknade hemvist i riket och det fanns en risk för att de genom att lämna landet skulle undandra sig lagföring. Frågan i det följande är istället om proportionalitetsprincipen borde ha uteslutit ett gripande.

Polismyndigheten delar lagstiftarens uppfattning att det i en rättsstat måste föreligga tungt vägande skäl för att beröva en person friheten och att det är angeläget att begränsa användningen av frihetsberövande tvångsmedel till sådana situationer då de måste tillgripas av hänsyn till starka samhälleliga intressen (jfr prop. 1986/87:112 s. 25). Vid varje bedömning av om ett tvångsmedel ska tillgripas måste därför en avvägning göras mellan behovet av åtgärden och den skada som kan tillfogas den misstänkte. Skälet för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Det ligger i sakens natur att polisen måste vara alltmer restriktiv med frihetsberövanden ju lindrigare det aktuella brottet är (jfr prop. 1986/87:112 s. 32). Vid proportionalitetsbedömningen ska således göras en avvägning mellan olika hänsyn. Den tilltänkta åtgärden får då inte vara mer ingripande, omfattande eller varaktig än att den står i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden (jfr prop. 1988/89:124 s. 26). För resultatet av proportionalitetsbedömningen är det av betydelse vilka straffprocessuella tvångsmedel som står till buds. En mindre ingripande tvångsåtgärd ska väljas framför en mer ingripande om den tillgodoser det eftersträvade syftet (jfr NJA 2011 s. 518).

Reglerna om gripande anknyter till reglerna om anhållande, som i sin tur anknyter till reglerna om häktning. Därför måste ett beslut enligt första stycket om att gripa någon i princip grundas på en bedömning av om det föreligger skäl för häktning. JO har emellertid tidigare påpekat att ett gripande i vissa fall kan vara förenligt med proportionalitetsprincipen, trots att man sedan gör den bedömningen att en tillämpning av denna princip utesluter anhållande och häktning. När misstanken avser sådana förseelser som endast kan leda till penningböter bör dock, enligt JO, huvudregeln vara att gripande inte ska förekomma (JO 1997/98 s. 147). Polismyndigheten instämmer i JO:s uppfattning att detta bör vara huvudregeln. Det bör dock, enligt polismyndighetens mening, inte uteslutas att det i vissa situationer kan finnas skäl att göra avsteg från denna huvudregel.

JO har i det ovan nämnda ärendet även uttalat att proportionalitetsprincipen får anses lämna ett något större utrymme för ett frihetsberövande med stöd av 24 kap. 2 § RB när det är fråga om någon som försöker undandra sig lagföring genom att vägra uppge namn och adress än när det, såsom är fallet i nu aktuellt ärende, är fråga om en i utlandet bosatt person som kan antas bli oåtkomlig för lagföring genom att lämna landet. Inte heller detta uttalande bör, enligt polismyndighetens mening, medföra att det alltid är uteslutet med ett gripande vid det sistnämnda förhållandet.

Det kan konstateras att de tre kvinnorna, vid tidpunkten för gripandet, saknade hemvist i Sverige. Inne på polisstationen fastställdes att alla tre var rumänska medborgare, då de kunde uppvisa rumänska ID-kort. Någon närmare kontroll av kvinnornas personuppgifter kunde emellertid inte göras på grund av tekniska problem. Någon fast adress i Rumänien, avseende de tre kvinnorna, har inte heller fastställts. Omständigheterna i detta fall skiljer sig på det viset från dem i [...] JO 1997/98 s. 147.

Av förarbetena framgår att proportionalitetsprincipen är tänkt som en allmänt hållen regel som lämnar visst utrymme för myndigheternas fria bedömning (SOU 1985:27 s. 142). Proportionalitetsbedömningen i ett specifikt ärende måste göras av den polisman som har för avsikt att frihetsberöva en person och då utgå från hur han eller hon uppfattar omständigheterna i det enskilda fallet. För att bedöma en åtgärds proportionalitet måste man undersöka åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet. Åtgärden får inte orsaka större skada för ett motstående intresse än den skada som drabbar samhället eller en enskild på grund av ett brott (SOU 1984:54

s. 78). I det enskilda fallet torde det nästintill alltid vara på det viset att skadan är större för den gripne än för samhället, när det är fråga om gripande på grund av förseelse mot en lokal ordningsföreskrift. I ett längre och större perspektiv blir emellertid samma bedömning mer hypotetisk och betydligt svårare.

En av polisens viktigaste uppgifter är att upprätthålla ordningen i samhället. Detta måste dock ske samtidigt som de grundläggande fri- och rättigheterna i varje enskilt ärende iakttas fullt ut, vilket kan vara en svår balansgång. Å ena sidan bör det i ett demokratiskt samhälle kunna tas för givet att ingen ska behöva utsättas för en så långtgående inskränkning av den personliga friheten som ett gripande då fråga är om ett s.k. bagatellbrott. Å andra sidan kan det finnas en risk att en alltför restriktiv hållning till tvångsmedlet gripande leder till ett samhälle där invånarna får uppfattningen att det finns en högre tolerans mot ordningsstörande brott och förseelser än vad som i verkligheten är fallet och att överträdelser mot lagar eller föreskrifter inte kan beivras på ett effektivt sätt om den misstänkte inte kan identifieras på platsen för överträdelsen. Att dra en skarp gräns mellan rätten till frihet och upprätthållande av allmän ordning kan leda till att inget av dessa intressen blir tillgodosedda på ett tillfredsställande sätt.

Det kan i detta sammanhang även nämnas att *proportionalitetsprincipen* har ett nära samband med *behovsprincipen*, som innebär att en tvångsåtgärd inte bör företas om det inte är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden.

Proportionalitets- och behovsprincipen går till viss del i varandra och det finns en risk att de blandas samman. I vissa fall kan ett polisingripande behöva underlåtas trots att behovsprincipen skulle medge åtgärden, vilket kan leda till svåra bedömningar. De ingripande poliserna i nu aktuellt ärende har, med hänsyn till omständigheterna, bedömt att syftet med åtgärden inte kunnat tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd än ett frihetsberövande eftersom det fanns ett behov av säker identifiering och möjlighet till ett rättssäkert förhör med hjälp av tolk. Polismyndigheten finner mot denna bakgrund att gripandet av de tre kvinnorna i varje fall skett i enlighet med behovsprincipen.

Oaktat jämförelsen i skada ska ett tvångsmedel alltid utövas på ett så hänsynsfullt sätt som möjligt och inte utsätta den enskilde för större påfrestning än vad som är sakligt påkallat. Detta innebär till exempel att tvångsmedlet inte får användas under längre tidsperiod än vad som krävs för att uppfylla ändamålet (SOU 1984:54 s. 80). I förevarande ärende har frihetsberövandet endast bestått under så lång tid som krävts för identifiering samt för att kunna hålla ett förhör med hjälp av tolk. Omedelbart därefter har gripandet hävts. Den tid – cirka tre timmar – under vilken frihetsberövandet bestod kan i detta sammanhang inte anses som någon längre tid. Det har i ärendet inte heller framkommit annat än att gripandet, och medtagandet av de tre kvinnorna till polisstationen, skett på ett hänsynsfullt sätt.

Som framgår ovan hade de polismän som verkställde gripandet av de tre kvinnorna, vid ett tidigare tillfälle, inhämtat råd från åklagare beträffande tvångsmedelsanvändning vid brott mot lokala ordningsföreskrifter. Det bör i detta sammanhang klargöras att polismyndighetens uppfattning givetvis är att varje polisman har ett eget ansvar för sitt agerande och således måste göra sin egen självständiga bedömning, även om en åklagare uttrycker en åsikt i frågan utan att det är fråga om ett beslut eller direktiv. Det faktum att de ingripande poliserna i detta fall hade diskuterat rättsläget med åklagare bör emellertid tas i beaktande vid en utomstående bedömning av polisernas agerande och förhållande till olika rättsliga principer, såsom proportionalitetsprincipen.

Mot ovanstående bakgrund och med beaktande av att det inte finns några prejudicerande domar gällande tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid tvångsmedlet gripande, samt då lagstiftningen lämnar ett stort utrymme för den ingripande polismannens bedömning i det enskilda fallet, är det inte helt okomplicerat att avgöra huruvida gripandet av de tre kvinnorna EE, FF och GG var förenligt med proportionalitetsprincipen.

Med tanke på att kvinnorna hade identitetshandlingar med sig och var misstänkta för en förseelse som endast kan medföra penningböter torde det, med hänsyn till den restriktiva hållning som ska råda gällande frihetsberövanden vid mindre allvarlig brottslighet samt till vad JO har uttalat i tidigare ärenden, vara svårt att anse att gripandet skedde i enlighet med proportionalitetsprincipen. Å andra sidan kan anföras att det fanns formella grunder för ett gripande av de tre kvinnorna, som försökte avvika från platsen, och att frihetsberövandet skedde hänsynsfullt och endast bestod under en kort tid samt syftade till att åstadkomma ett rättssäkert förfarande och att det därvid inte varit mer ingripande, omfattande eller varaktigt än att det stått i rimlig proportion till vad som kunnat vinnas med åtgärden.

Oavsett hur JO bedömer frågan om tillämpningen av proportionalitetsprincipen i detta ärende kommer polismyndigheten, precis som tidigare, även fortsättningsvis arbeta för att grundläggande fri- och rättigheter ska respekteras och för att ett restriktivt förhållningssätt till tvångsmedel vid fråga om mindre allvarliga brott och förseelser ska vara det allmänt rådande inom myndigheten.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren HH) redovisade följande bedömning.

För att det överhuvudtaget ska vara möjligt att gripa någon för misstanke om ett brott som medför böter krävs [...] att den misstänkte antingen är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist alternativt att uppgiften om detta kan antas vara osann eller att den misstänkte saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han eller hon genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Dessa situationer är till viss del olika. När det gäller en misstänkt som vägrar att uppge vem han är eller där det finns skäl att anta att han ljugar om detta är syftet med möjligheten att använda tvångsmedel att framtvinga identitetsuppgifter. Det kan i dessa fall eventuellt finnas skäl att göra andra överväganden i fråga om vad som är proportionerligt än om det rör sig om en känd misstänkt som saknar hemvist i riket. I det aktuella fallet synes det inte ha varit några frågetecken kring de misstänkta identitet och det har inte utgjort grunden för gripandena. Frågan om och i så fall när det kan vara proportionerligt att gripa någon för misstanke om ett brott som endast föranleder penningböter om den misstänkte vägrar att uppge sin identitet eller det kan antas att han lämnar oriktiga uppgifter om detta kommer inte att behandlas ytterligare [...].

Ordalydelsen i 24 kap. 2 § rättegångsbalken ger således en möjlighet att gripa en misstänkt oberoende av brottets beskaffenhet dvs. oavsett vilket straff gärningen kan medföra. Enligt departementschefen gäller dock angående möjligheten till häktning enligt paragrafen "att tillämpningen av bestämmelserna naturligtvis bör ske återhållsamt och med allt större restriktivitet, ju lindrigare brott det är fråga om" (prop. 1986/87:112 s. 32).

JO har i tidigare beslut ansett att det i de fallen inte var förenligt med proportionalitetsprincipen att gripa en misstänkt för brott som var så lindriga att de föranleder penningböter på den grunden att den misstänkte saknar hemvist i riket (JO 1997/98 s. 147 och JO 2008/09 s. [113, *JO:s anm.*]). Gunnel Lindberg har tolkat detta på följande sätt "JO har hävdats att gripande inte bör beslutas om misstanken avser ett brott som är så ringa att det endast kan leda till penningböter" (Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 214).

Möjligen har det rått viss oklarhet om rättsläget på den här punkten. För egen del kan jag inte se att ett gripande av en identifierad person som saknar hemvist i Sverige är proportionerligt vid misstanke om brott som medför ett penningbotstraff.

Rättslig reglering m.m.

Lokala föreskrifter

I 3 kap. ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser om bl.a. användningen av offentliga platser och om ordning och säkerhet på sådana platser. Enligt 8 § får en

kommun, efter bemyndigande av regeringen, meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats (lokala föreskrifter).

Enligt Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Södertälje kommun krävs polismyndighetens tillstånd för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte är ett led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller en offentlig tillställning (12 §). När insamlingen ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en lokal föreskrift döms till penningböter (3 kap. 22 § ordningslagen).

Bestämmelser om gripande m.m.

Regler om häktning och vissa andra straffprocessuella frihetsberövanden finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB).

En grundläggande förutsättning för att en misstänkt ska kunna häktas är att han eller hon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver (1 § första stycket). Om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får personen inte häktas (1 § fjärde stycket).

Enligt 2 § får emellertid den som på sannolika skäl är misstänkt för brott häktas oberoende av brottets beskaffenhet

1. om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, eller
2. om han saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Beslutet om anhållande meddelas av åklagaren. (6 §)

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom eller henne (7 § första stycket). Ett sådant gripande är en provisorisk åtgärd i förhållande till anhållande och häktning och får tillgripas endast om saken är så brådskande att ett anhållningsbeslut inte kan avvaktas. Den gripne ska så snart som möjligt förhöras av en polisman eller åklagare, och frihetsberövandet ska skyndsamt anmälas till åklagaren, om han eller hon inte redan har underrättats om åtgärden (8 § andra stycket). Efter förhöret ska åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas eller friges.

För gripande gäller den s.k. proportionalitetsprincipen, som innebär att ett tvångsmedel får användas endast om skälet för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (1 § tredje stycket). Principen kräver att det i varje enskilt fall prövas om den aktuella tvångsåtgärden i fråga om art, styrka, omfattning och varaktighet står i

rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Om detta inte är fallet får man avstå från tvångsåtgärden. (Se bl.a. prop. 1988/89:124 s. 26 f. samt JO 1997/98 s. 147, dnr 4928-1995, JO 2008/09 s. 113, dnr 1907-2006, och JO 2013/14 s. 101, dnr 915-2012.) Även i de fall där det genom bestämmelserna i 24 kap. 2 § RB finns möjlighet till frihetsberövande oberoende av brottets beskaffenhet bör man således i enlighet med proportionalitetsprincipen vara alltmer restriktiv med frihetsberövanden ju lindrigare det misstänkta brottet är (se prop. 1986/87:112 s. 31 f.).

JO har i två tidigare beslut uttalat sig om bl.a. frågan om det varit förenligt med proportionalitetsprincipen att med stöd av 24 kap. 2 § RB gripa personer som saknade hemvist i Sverige för brott som endast skulle leda till bötesstraff (JO 1997/98 s. 147 och JO 2008/09 s. 113). Det förstnämnda beslutet rörde en man som misstänktes för en hastighetsöverträdelse, en förseelse som endast kan medföra penningböter. JO uttalade att gripande som huvudregel inte ska förekomma när misstanken avser sådana förseelser. Ett något större utrymme kunde enligt JO finnas att frihetsberöva en person som vägrar uppge namn och adress än när det rör sig om en person som är bosatt i utlandet och som kan antas bli oåtkomlig för lagföring genom att fortsätta en planerad resa och lämna landet. JO fann sammanfattningsvis att proportionalitetsprincipen i det aktuella fallet uteslöt ett gripande av den misstänkte endast på den grunden att det fanns risk för att han genom att lämna landet skulle undandra sig lagföring.

Bedömning

Anmälaren menar att den lokala ordningsföreskrift som polisen lade till grund för gripandena av de tre kvinnorna strider mot lag och att det därför var felaktigt att gripa dem. Södertälje tingsrätts bedömning av åtalet mot de tre kvinnorna innebär att den handling som misstankarna mot dem avsåg inte är straffbar. Det fanns med den utgångspunkten därmed inte heller grund för att gripa dem. Utredningen i detta ärende har emellertid inte inriktats på polisens och åklagarens bedömning att kvinnornas agerande omfattades av den lokala ordningsföreskriften. Mina ställningstaganden nedan tar enbart sikte på frågan om det var förenligt med proportionalitetsprincipen att gripa kvinnorna för misstanke om en förseelse som endast kan medföra penningböter.

Polismyndigheten har angett att grunden för att gripa kvinnorna var 24 kap. 2 § 2 RB, dvs. att kvinnorna saknade hemvist i Sverige och att det fanns risk för att de genom att bege sig från riket skulle undandra sig lagföring eller straff. Den grunden för gripandena har också antecknats i brottsanmälan, och polisinspektören CC, som deltog i ingripandet, har hänfört sig till den i sina upplysningar. Jag utgår därför från att gripandena skedde endast med stöd av 24 kap. 2 § 2 RB.

JO:s uttalanden i JO 1997/98 s. 147 bör förstås på det sättet att det med hänsyn till proportionalitetsprincipen i princip är uteslutet att gripa en person med stöd av 24 kap. 2 § 2 RB för en förseelse som endast kan medföra penningböter. Frågan är om det finns skäl att se annorlunda på saken i detta fall.

Såväl de ingripande polismännen som polismyndigheten har fäst visst avseende vid frågan om identifiering av kvinnorna. Jag kan för min del inte se att den aspekten kan tillmätas någon betydelse vid bedömningen av om gripandena var förenliga med proportionalitetsprincipen. I 24 kap. 2 § 1 RB anges de formella förutsättningarna för att gripa en person som är misstänkt för brott i syfte att tvinga fram uppgifter om hans eller hennes identitet. Den bestämmelsen kan möjligen ge ett något större utrymme för att gripa en person för en förseelse som endast kan medföra penningböter. Ett gripande med stöd av 24 kap. 2 § 1 RB hade dock krävt att försök hade gjorts att identifiera kvinnorna på plats och att de då vägrat att uppge namn eller hemvist eller lämnat uppgifter om detta som kunde antas vara osanna. Något sådant har inte gjorts gällande av polismyndigheten, och under alla förhållanden greps kvinnorna inte på den grunden.

Svårigheterna att förhöra kvinnorna kan inte heller tillmätas någon betydelse vid proportionalitetsbedömningen. Om polisen bedömde att kvinnorna behövde förhöras på polisstationen kunde man ha övervägt att ta med dem till förhör enligt 23 kap. 8 § RB. Även utrymmet för medtagande till förhör är emellertid, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, mycket begränsat i en utredning om en penningbotsförseelse (jfr JO:s beslut den 2 februari 1995, dnr 2926-1994).

De omständigheter som polismyndigheten särskilt har pekat på har alltså inte någon relevans för bedömningen av proportionalitetsfrågan. Jag anser, i linje med JO:s slutsatser i JO 1997/98 s. 147, att det stred mot proportionalitetsprincipen att gripa kvinnorna enligt 24 kap. 2 § 2 RB för misstanke om en förseelse som endast kan medföra penningböter.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.