

**Kritik mot Polismyndigheten för att ca 500 manliga resenärer på en passagerarfärja hölls kvar utan att det fanns något stöd i lag för det**

**Beslutet i korthet:** Den 30 mars 2016 beordrades flera polispatruller till Värtahamnen i Stockholm med anledning av en misstänkt grov våldtäkt ombord på en passagerarfärja. När färjan hade anlänt till hamnen fattade en polisinspektör beslut om att samtliga manliga passagerare skulle genomgå en kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken. Därefter fick alla kvinnor lämna färjan medan ca 500 manliga passagerare hölls kvar. De fick därefter en och en placera sig framför en glasruta med tonat glas i det s.k. tullfiltret för att målsäganden, som befann sig på andra sidan glasrutan, skulle försöka identifiera de misstänkta gärningsmännen. Målsäganden pekade inte ut någon av de män som passerade glasrutan. Tre misstänkta män greps i stället ombord på färjan.

En av de män som befann sig på färjan anmälde polisen till JO och ifrågasatte kvarhållandet av honom. Han angav bl.a. att han blev kvarhållen i ca en och en halv timme och att han på grund av det missade sitt flyg.

Enligt JO är det uppenbart att samtliga manliga passagerare inte kunde misstänkas för våldtäkten. Det fanns därför inte förutsättningar att besluta om kroppsbesiktning av dem. JO uttalar vidare att åtgärden att låta målsäganden iakttä manna genom en glasruta inte kan anses utgöra en kroppsbesiktning i rättegångsbalkens mening.

I beslutet överväger JO om det funnits rättsliga förutsättningar att hålla kvar männen med stöd av någon annan bestämmelse i rättegångsbalken eller på någon annan grund och konstaterar att det inte funnits något sådant stöd.

JO uttalar att det inte är acceptabelt att polisen har vidtagit en åtgärd som saknat stöd i lag och fått till följd att ett stort antal personer fått sin rörelsefrihet inskränkt. Polismyndigheten kritiserar för att de manliga passagerarna hölls kvar vid avstigningen på det sätt som skedde. Polismyndigheten kritiserar också för att det beslut som fattades inte dokumenterades.

Enligt JO visar granskningen att det kan finnas behov av bestämmelser som ger polisen möjlighet att i en brottsutredning hålla kvar personer på en viss plats i andra situationer än som följer av den lagstiftning som finns i dag. Mot denna bakgrund lämnas beslutet till Justitiedepartementet.

## Bakgrund

Den 30 mars 2016 beordrades flera polispatruller till Värtahamnen i Stockholm med anledning av en misstänkt grov våldtäkt ombord på en passagerarfärja mellan kl. 1 och 5 natten till den 30 mars 2016. Färjan ankom till Värtahamnen kl. 18 samma dag. Enligt den händelserapport som upprättades i samband med anmälan kunde målsäganden inte lämna något närmare signalement på gärningsmännen, men uppgav att hon skulle kunna peka ut dem. I samband med att passagerarna skulle stiga av färjan fattade polisen beslut om att de manliga passagerarna – ca 500 – en och en skulle placera sig framför en glasruta med tonat glas i det s.k. tullfiltret. Syftet med detta var att målsäganden, som befann sig på andra sidan glasrutan, skulle försöka identifiera de misstänkta gärningsmännen. Målsäganden pekade inte ut någon av de män som passerade glasrutan. Tre misstänkta män greps i stället ombord på färjan.

## Anmälan

AA, som var en av de män som ankom med färjan till Stockholm, förde i en anmälan till JO fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Stockholm, för att han i samband med att han skulle lämna färjan blev kvarhållen av polisen under cirka en och en halv timme. Han uppgav i huvudsak följande.

Han och övriga manliga resenärer blev kvarhållna i gången mellan färjan och terminalen. De fick ingen information om varför. Efter ca 30 minuter fick de besked om att de skulle släppa förbi alla kvinnor, vilket tog 30–40 minuter. Därefter tvingades alla män att passera ett fönster och iakttogs där en kort stund innan de tilläts gå ut i terminalen. Han har senare fått höra att det skulle ha begåtts en våldtäkt på färjan och att avsikten med kvarhållandet var att ett vittne skulle försöka identifiera de misstänkta gärningsmännen. Han anser att polisen borde ha låtit de män som inte alls stämde överens med signalementet på gärningsmännen lämna färjan. På grund av att han hölls kvar missade han sitt flyg till Malmö. Han fick ta ett senare flyg, vilket kostade honom ca 1 200 kronor.

## Utredning

Polismyndigheten (BB) yttrade sig över den rättsliga grunden för beslutet att hålla kvar de manliga passagerarna och proportionaliteten av åtgärden samt dokumentationen av beslutet. Inför yttrandet hade upplysningar hämtats in från polisinspektören CC.

Polismyndigheten redovisade följande upplysningar från CC. Ett beslut om kvarhållande fattades med anledning av att samtliga manliga passagerare ombord på färjan skulle genomgå en kroppsbesiktning enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. För att minimera eventuella störningar för passagerarna ansåg man att det mest lämpliga tillvägagångssättet att genomföra kroppsbesiktningen på var att först låta kvinnorna lämna färjan och därefter låta samtliga män ombord passera genom tullfiltret. Åtgärden var att betrakta som

en rent ytlig kroppsbesiktning. Hon bedömde att detta tillvägagångssätt var det minst inskränkande för passagerarnas grundlagsskyddade rättigheter med beaktande av de rådande omständigheterna samt säkerställandet av förundersökningen.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Brottsutredningen som föranledde kvarhållandet av passagerarna ombord på färjan avser misstanke om grov våldtäkt. Brottet ska ha begåtts ombord på färjan när denna befann sig ute på öppet hav. Ombord på färjan befann sig vid tillfället ca 1 000 passagerare, varav omkring hälften män, där det stora flertalet var i tjugårsåldern eftersom färjan var ute på en s.k. studentkryssning. När Polismyndigheten tog emot anropet om det misstänkta brottet beordrades två patruller till Värtahamnen för att ta upp anmälan. Ytterligare en patrull anslöt därefter för att bistå utredningen. Väl på plats hade polispatrullerna att sätta sig in i händelseförloppet och vidta nödvändiga utredningsåtgärder, bl.a. inhämta information från målsäganden och delar av besättningen, säkerställa den misstänkta brottsplatsen (aktuell hytt på färjan) samt, om möjligt, identifiera eventuella gärningsmän.

Polisinspektör CC har i sina yttranden anfört att hon, i egenskap av yttre befäl, fattade beslut om att samtliga manliga passagerare skulle kvarhållas i väntan på att kroppsbesiktigas. Kroppsbesiktningarna verkställdes därefter genom att de manliga passagerarna vid avstigning passerade genom tullfiltret. Polismyndigheten anser emellertid inte att det förelåg grund för beslut om kroppsbesiktning då inte samtliga manliga passagerare ombord var att betrakta som skäligen misstänkta, se 28 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken (RB). I doktrinen har bl.a. uttalats att det krävs påtagliga, objektiva, faktiska och konkreta omständigheter som pekar mot en person, för att misstankegraden ska nå upp till skäligen misstänkt [T. Bring & C. Diesen, Förundersökning, s.168]. Polismyndigheten anser inte heller att åtgärden som vidtogs är att bedöma som kroppsbesiktning. Polismyndigheten konstaterar att JO tidigare har framhållit att en polisman utan stöd av några rättsliga regler på samma sätt som varje annan person har rätt att betrakta en person så länge granskningen inte blir så påträngande att den kan bestraffas som ofredande (JO 2001/02 s. 86). Att studera personer när dessa passerar ett tullfilter i samband med att de stiger av färjan anser Polismyndigheten inte är att bedöma som en kroppsbesiktning enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Polismyndigheten konstaterar även att det inte finns dokumenterat i utredningsmaterialet att någon åtgärd i form av kroppsbesiktning har vidtagits.

Polismyndigheten är av uppfattningen att polismän som ingriper, självmant eller efter andras begäran, får kvarhålla personer på plats en kort stund för att bilda sig en uppfattning om vad som har inträffat. Detta framför allt med anledning av att en misstänkt gärningsman annars skulle tillåtas lämna platsen innan polismännen hunnit sätta sig in i händelseförloppet. Risken skulle därigenom vara stor att brottet inte klarades upp. Ett stöd för detta framgår av JO:s beslut i ärende 2069-1995 [och i T. Bring & C. Diesen, Förundersökning, s. 270]. I ärendet hade polis larmats till en lägenhet med anledning av bråk. På väg in i lägenheten möttes polismännen av två män som var på väg ut ur lägenheten. Polismännen som hade befälet för ingripandet beordrade att de två männen skulle kvarhållas tills man tagit reda på vad som hade hänt. De två männen kvarhölls därför i 5–10 minuter, till dess att polisbefälet hann sätta sig in i händelseförloppet. JO uttalade ingen kritik över att männen kvarhölls de 5–10 minuter som gick innan polismännen fick händelseförloppet klart för sig.

Polismyndigheten konstaterar att det i förevarande situation har rört sig om ett kvarhållande av passagerarna ombord på färjan under ca 1,5 timme, vilket är en åtgärd som bör vidtas med beaktande av, och ställas i proportion till, de i

regeringsformen föreskrivna rättigheterna. Det rör sig således om en längre tid än de 5–10 minuter som var fallet i ovan nämnda JO-beslut. Polismyndigheten konstaterar emellertid att situationen skiljer sig markant åt i förhållande till situationen i nämnda JO-beslut. I förevarande fall har det rört misstanke om ett mycket grovt brott (lägst fyra år i straffskalan) ombord på en färja med ett mycket stort antal passagerare där flera icke identifierade personer uppgetts vara inblandade i det misstänkta brottet. Situationen har således varit mycket svår att överblicka. Som ovan nämnts har JO tidigare uttalat att polismän som ingriper på platsen vid ett misstänkt brott bör kunna kvarhålla personer på platsen, och förhindra att misstänkta gärningsmän avviker, för att få händelseförloppet klart för sig. Någon övre tidsgräns för denna typ av kvarhållande har inte preciserats närmare av JO. Polismyndigheten anser att beroende på vilken typ av brott det är frågan om och vilka omständigheter som råder när polisen kommer till platsen, så bör tiden för kvarhållandet kunna variera.

Mot bakgrund av de mycket speciella omständigheter som förelåg på platsen för det misstänkta brottet i förevarande fall – bl.a. det stora antalet människor ombord på färjan, att det rörde sig om ett mycket grovt brott och att gärningsmännen fortfarande befann sig ombord på färjan – är det Polismyndighetens bedömning att tiden för ett kvarhållande av passagerarna bör kunna överstiga de 5–10 minuter som JO tidigare har uttalat sig om. Polismyndigheten vill här även påpeka att man som passagerare vanligtvis får räkna med att det även under normala förhållanden tar en avsevärd tid att genomföra en avstigning från en så pass stor färja som det var frågan om. Den väntetid om 1,5 timme som har uppgivits i anmälan bör inte nödvändigtvis enkom ha förorsakats av Polismyndigheten.

Sammantaget anser Polismyndigheten att åtgärderna som polismännen på plats har vidtagit har varit nödvändiga för att klargöra händelseförloppet, säkerställa förundersökningen och för att förhindra att misstänkta gärningsmän gavs tillfälle att avvika från brottsplatsen. Att passagerarna till följd av detta har kvarhållits ombord på färjan en tid är visserligen beklagligt men bör samtidigt läsas in i kontexten att det var fråga om det initiala skedet av en utredning gällande ett grovt sexualbrott. Enligt Polismyndigheten medför förhållandena i det enskilda fallet att åtgärden att kvarhålla varit proportionerlig. Vad gäller dokumentationen av de beslut som har fattats och de åtgärder som har vidtagits konstaterar Polismyndigheten att denna inte har varit klar och tydlig. Berörda befattningshavare har således brustit i sin dokumentationsskyldighet.

Avslutningsvis vill Polismyndigheten även påtala den möjlighet att företa personell husrannsakan i transportmedel (inklusive båtar) på viss plats som föreskrivs i 28 kap. 2 a § RB. Bestämmelsen syftar till att söka efter någon som ska gripas, anhållas eller häktas som misstänkt för brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, vilket var fallet i förevarande situation. För tillämpning av bestämmelsen krävs även att det ska finnas särskild anledning att anta att den sökta kan komma att passera platsen i fråga, vilket innebär att åtgärden ska föregås av en sannolikhetsprövning. Sannolikheten att i förevarande situation påträffa gärningsmännen ombord på färjan bedömer Polismyndigheten som mycket stor eftersom ingen passagerare hade haft möjlighet att lämna färjan på öppet hav. Således konstaterar Polismyndigheten att bestämmelsen är, om än inte direkt tillämplig på situationen i fråga, av intresse vid bedömningen av polisens agerande, inte minst med anledning av att Polismyndigheten av erfarenhet vet att en tillämpning av denna bestämmelse vanligtvis resulterar i långa köer/förseningar på de platser man genomför husrannsakingarna.

## Rättslig reglering

Regeringsformen m.m.

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot ett påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation (2 kap. 6 § RF). Uttrycket kroppsligt ingrepp avser främst våld mot människokroppen men också läkarundersökningar, mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande åtgärder som brukar betecknas som kroppsbesiktning (prop. 1975/76:209 s. 147).

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (2 kap. 8 § RF).

Skyddet enligt 2 kap. 6 och 8 §§ RF kan begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Den bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär i detta sammanhang att användning av tvångsmedel förutsätter en bestämmelse i lag som medger intrång i den enskildes rättssfär.

Begränsningar enligt 2 kap. 20 § RF får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § RF). Denna s.k. ändamålsprincip ska återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål detta får användas.

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bl.a. skyddet mot kroppsligt ingrepp och skyddet mot frihetsberövande (2 kap. 25 § RF).

Även i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som är direkt tillämplig som svensk rätt, finns regler som garanterar skydd mot frihetsberövanden (artikel 5) och inskränkningar i rörelsefriheten (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) som inte har stöd i lag eller som strider mot konventionen.

### Bestämmelser om förundersökning och frihetsinskränkande tvångsmedel i rättegångsbalken

I 23 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om förundersökning i brottmål. Möjligheten att använda tvångsmedel under en förundersökning regleras i 24–28 kap. (se 23 kap. 16 § RB). Grundläggande bestämmelser för användning av tvångsmedel som på olika sätt är frihetsinskränkande finns framför allt i 23–25 och 28 kap.

I 24 kap. finns bestämmelser om häktning, anhållande och gripande och i 25 kap. regleras tvångsmedlen övervakning, reseförbud och anmälningsskyldighet.

I 28 kap. finns bestämmelser om husrannsakan samt om kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

När det gäller de frågeställningar som aktualiseras i detta ärende finns det anledning att särskilt redogöra för följande bestämmelser.

En förundersökning ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet (23 kap. 4 § andra stycket RB).

Under en förundersökning får förhör hållas med var och en som kan antas lämna uppgifter av betydelse för en utredning (23 kap. 6 § RB). Att delta i förhör som hålls inom ramen för en förundersökning är en allmän medborgerlig skyldighet (prop. 1990/91:129 s. 11). Den som ska förhöras kan i vissa fall hämtas till förhöret med tvång (23 kap. 7 § RB).

Den som befinner sig på en plats där ett brott förövas är på tillsägelse av en polis skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar personen utan giltig orsak att göra det får polisen ta med honom eller henne till förhöret. Bestämmelsen tar sikte på alla personer som befinner sig på en brottsplats och inte endast den som kan misstänkas för brottet. Samma skyldighet gäller för den som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där ett allvarligt brott nyligen förövats. (Se 23 kap. 8 § RB.)

Det kan ibland vara svårt för en polis att avgöra vem eller vilka i en grupp som har gjort sig skyldiga till brott. I en sådan situation har polisen möjlighet att ta med alla i gruppen till ett förhör, om de inte frivilligt följer med. Polisen har på så sätt möjlighet att genom förhör med samtliga i gruppen utröna vem eller vilka som kan misstänkas för brott. (Se prop. 1990/91:129 s. 12.)

Den som inte är anhållen eller häktad är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Är det av synnerlig vikt att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för fortsatt förhör är han eller hon skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar. (Se 23 kap. 9 § RB.)

För att söka efter någon som bl.a. ska gripas som misstänkt för brott får en husrannsakan göras i ett transportmedel på en viss plats, om det finns särskild anledning att anta att den sökta kan komma att passera platsen. För att detta ska få ske krävs dock att misstankarna avser ett brott som det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år för. Bestämmelsen gäller inte endast husrannsakan i bilar utan också i t.ex. tåg, tunnelbana, båtar och flygplan. (Se 28 kap. 2 a § RB och prop. 1990/91:129 s. 28.)

Den grundläggande förutsättningen för husrannsakan i ett transportmedel enligt denna bestämmelse är att det finns ett verkställbart beslut om häktning eller anhållande i frånvaro eller att det annars finns rättsliga förutsättningar för att omedelbart gripa den misstänkte om han eller hon påträffas. Beslut om husrannsakan i ett transportmedel får således inte fattas för att söka efter en okänd gärningsman; det krävs åtminstone ett tillräckligt särskiljande

signalement som gör sökandet meningsfullt. (Se Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 28 kap. 2 a §, Lexino 2017-10-01.)

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott som det kan följa fängelse på får kroppsbesiktigas, bl.a. för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen av brottet. I vissa fall får en kroppsbesiktning även göras av annan än den skäligen misstänkte. En förutsättning för att det ska få ske är att det finns synnerlig anledning att anta bl.a. att det är av betydelse för utredning av brottet. Med kroppsbesiktning avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. Den som ska kroppsbesiktigas får hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar. (Se 28 kap. 11 och 12 §§ samt 13 a § andra stycket RB.)

När tvångsmedel används gäller främst fyra allmänna principer; legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Legalitetsprincipen innebär att tvångsåtgärder som frihetsberövande och husrannsakan måste ha ett uttryckligt stöd i lag. Ändamålsprincipen innebär att ett tvångsmedel inte får användas i något annat syfte än det som tvångsmedlet beslutats för. Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel inte bör förekomma om det inte är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden. Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Dessa principer gäller i huvudsak också när det gäller t.ex. medtagande till förhör enligt 23 kap. 8 § RB (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 20 juni 2017, Zeteo, kommentaren till 23 kap. 16 §).

#### Inskränkningar i någons rörelsefrihet utan uttryckligt stöd i lag

Trots avsaknad av uttryckliga bestämmelser har det av reglerna för vissa tvångsmedel underförstått ansetts följa en rätt att inskränka enskildas rörelsefrihet. Med en lagstadgad rätt att använda tvångsmedel har det ansetts följa en befogenhet att också vidta vissa ingrepp eller andra åtgärder – även om dess utförs tvångsvis – som är nödvändiga för att rätten att bruka tvångsmedel ska bli verkningsfull (bet. 1983/84:JuU27 s. 40 f.). Åtgärderna anses då utgöra ett led i verkställigheten av det aktuella tvångsmedelsbeslutet, t.ex. ett beslut om kroppsbesiktning. JO har dock vid flera tillfällen kritiserat detta synsätt med hänsyn till bl.a. legalitetsprincipen. (Se prop. 2015/16:68 s. 60 f. och hänvisningarna där.)

Den 1 juli 2016 infördes bestämmelser som uttryckligen ger polisen rätt att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden kan genomföras och att hålla kvar den som ska kroppsvisiteras. I förarbetena konstaterade regeringen att det rådde viss osäkerhet om vilket stöd det fanns för att vidta de aktuella tvångsåtgärderna och att konstitutionella hänsyn fick anses tala särskilt starkt för att dessa inskränkningar i den enskildes rörelsefrihet inte endast borde följa tolkningsvis av bestämmelserna om

kroppsvisitation och kroppsbesiktning. (Se prop. 2015/16:68 s. 60 f.) I fråga om kroppsbesiktning finns det sedan 1994 bestämmelser som ger en uttrycklig rätt för polisen att med tvång hålla kvar den som ska genomgå en sådan undersökning under viss tid.

I ett äldre JO-beslut har ett visst ingrepp i enskildas rörelsefrihet godtagits utan uttryckligt stöd i lag. Beslutet handlade om en husrannsakan i en klubblokal för att söka efter en person. JO uttalade att det i en sådan situation kan vara nödvändigt att göra en identitetskontroll av personer som påträffas och som kan tänkas vara den som eftersökts. Enligt JO kunde ett förfarande som inneburit att gästerna i lokalen uppmanats att lämna den en och en eller i mindre grupper, och att de gäster som passade in på den eftersöktes signalement fått uppge sin identitet omedelbart efter att de lämnat lokalen, ha inneburit en så ringa olägenhet att den kunde innefattas i vad polisen har rätt att göra med stöd av reglerna om personell husrannsakan. Att samtliga personer som påträffades i lokalen fördes ut ur den och därefter fick genomgå identitetskontroll medan de låg ned på marken samtidigt som de bevakades av poliser utrustade med förstärkningsvapen var dock inte godtagbart och kritiserades av JO. (Se JO 1992/93 s. 119, särskilt s. 125, dnr 1551-1990.)

### Polislagen

En polis som verkställer en tjänsteuppgift ska iaktta vad som föreskrivs i lag eller annan författning och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas ska detta ske endast i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen får inte grundas enbart på det som nu sagts. (Se 8 § polislagen.)

Enligt förarbetena till den aktuella bestämmelsen har lagstiftarens avsikt varit att tillsägelser som inte medför något ingrepp i den enskildes grundlagsfästa fri- och rättigheter ska kunna grundas på paragrafens första stycke (se prop. 1983/84:111 s. 74 f. och 78). Innebörden av denna s.k. befallningsrätt är oklar men sträcker sig inte utanför de gränser som gäller för polislagens tillämpningsområde. Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten anses ha fått en i princip fullständig och uttömmande reglering i 23–28 kap. rättegångsbalken och ligger därför utanför polislagens tillämpningsområde (se SOU 1982:63 s. 38, 41, 78 och 80).

Polisen kan alltså inte ge en befallning med stöd av bestämmelserna i 8 § polislagen i sin brottsutredande verksamhet. En anvisning eller tillsägelse i denna verksamhet måste i stället ha sin grund i någon av de befogenheter som polisen har enligt rättegångsbalken, t.ex. att ta med en person till förhör, att verkställa ett beslut om husrannsakan eller att genomföra en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning. Om det inte finns stöd i en uttrycklig regel i rättegångsbalken för ett ingripande mot någon i polisens brottsutredande



verksamhet har en polis inte några andra rättsliga möjligheter att agera mot denne än vilken annan person som helst. (Se JO 2001/02 s. 76, särskilt s. 85 f., dnr 1208-1999.)

### Vittneskonfrontation

En vittneskonfrontation kan genomföras för att t.ex. undersöka om målsäganden eller ett vittne kan identifiera en viss person.

Det finns inte några uttryckliga bestämmelser om vittneskonfrontationer i rättegångsbalken. En vittneskonfrontation anses dock vara att betrakta som ett förhör av vittnet. Reglerna om förhör i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (FUK) ska alltså i tillämpliga delar gälla även för vittneskonfrontationer. I 6 § andra stycket FUK finns en bestämmelse som anger att hämtning till förhör av den som ska höras som vittne i vissa fall får ske om vittnet behöver inställa sig på en viss plats för konfrontation. Några särskilda bestämmelser som tar sikte på den misstänkte i samband med en vittneskonfrontation finns inte.

Det vanligaste sättet att genomföra en vittneskonfrontation är att ett foto eller en bild, en videoupptagning eller levande personer (s.k. personkonfrontation) visas för vittnet. För att en personkonfrontation ska kunna genomföras krävs normalt att den misstänkte personligen finns på plats och att han eller hon vill medverka. En form av vittneskonfrontation som kan bli aktuell i ett tidigt skede av en brottsutredning är att ett vittne sitter i en polisbil eller står på en undanskymd plats och pekar ut den misstänkte. Det krävs ingen särskild misstankegrad för att en vittneskonfrontation ska vara tillåten. (Se Rikspolisstyrelsens rapport Vittneskonfrontation, 2005:2, s. 2, 3, 6 och 7.)

### Dokumentation

Vid en förundersökning ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § RB). Beslut om uppgifter som rör användande av tvångsmedel ska antecknas i förundersökningsprotokollet (20 § FUK). Protokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen (22 § FUK). Det ska föras ett särskilt protokoll över en kroppsbesiktning (28 kap. 13 § RB).

## Bedömning

### Utgångspunkter

Av utredningen har kommit fram att ca 500 män på en passagerarfärja under viss tid hölls kvar vid ankomsten till Stockholm för att möjliggöra identifiering av de personer som misstänktes för en grov våldtäkt ombord. I samband med att de lämnade färjan var de tvungna att passera framför en tonad glasruta, för att ge målsäganden möjlighet att identifiera de misstänkta gärningsmännen. AA har uppskattat att det tog cirka en och en halv timme innan han fick lämna färjan. Han har uppgett att han stod långt fram i kön. Jag har ingen anledning att

ifrågasätta dessa uppgifter. Min utgångspunkt är att flertalet män hade kunnat lämna färjan snabbare om polisen inte beslutat att vidta den aktuella åtgärden.

Vid min fortsatta bedömning av det inträffade utgår jag från att polisens åtgärd utgjorde en sådan inskränkning i enskildas rörelsefrihet som enligt regeringsformen förutsätter en bestämmelse i lag och att åtgärden i sin helhet var att hänföra till det område som regleras i rättegångsbalken.

**Har det funnits rättsliga förutsättningar för åtgärden med stöd av bestämmelserna om kroppsbesiktning?**

Det var polisinspektören CC som beslutade att samtliga män skulle hållas kvar ombord på färjan. Hon har i ett yttrande till Polismyndigheten uppgett att hon gjorde bedömningen att samtliga manliga passagerare ombord på färjan var skäligen misstänkta för grov våldtäkt och att hon fattade beslut om att de skulle genomgå en kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § RB.

För att en person ska anses skäligen misstänkt för ett brott krävs det att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser (se t.ex. JO 2009/10 s. 72, dnr 1516-2007, och JO 2012/13 s. 144, dnr 5834-2010). Bedömningen måste göras för varje misstänkt för sig med utgångspunkt i dennes handlande och det krävs alltså att det finns en individuell brottsmisstanke. Personella tvångsmedel får aldrig rikta sig mot en okänd krets av personer, eftersom det då finns en uppenbar risk att verkställigheten kommer att drabba även helt oskyldiga (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje uppl. s. 767). Straffprocessuella tvångsmedel kan inte heller rikta sig mot en grupp som sådan (JO 1991/92 s. 52, dnr 1407-1987, särskilt s. 62).

I detta fall är det uppenbart att samtliga manliga passagerare inte kunde misstänkas för våldtäkten. Som Polismyndigheten har konstaterat fanns det därför inte förutsättningar att besluta om kroppsbesiktning av dem. Jag instämmer också i Polismyndighetens bedömning att åtgärden att låta målsäganden iakta männen genom en glasruta inte kan anses utgöra en kroppsbesiktning i rättegångsbalkens mening.

**Har det funnits rättsliga förutsättningar för åtgärden med stöd av någon annan bestämmelse i rättegångsbalken?**

I samband med ett allvarligt brott har polisen möjlighet att genomföra kontroller runt det område där brottet har begåtts i syfte att leta efter misstänkta eller att fråga personer som passerar om eventuella iakttagelser som kan vara av betydelse för utredningen av brottet.

Syftet med den aktuella åtgärden och polisens ingripande var att med hjälp av målsäganden identifiera de misstänkta gärningsmännen. Av redogörelsen för den rättsliga regleringen framgår att bestämmelserna om medtagande till förhör i 23 kap. 8 § RB i och för sig medger ingripande mot alla personer som befinner sig på en brottsplats eller i anslutning till en sådan plats, och inte endast mot den

som kan misstänkas för brottet. Syftet med de bestämmelserna är dock att hålla förhör med dessa personer. Den kan därför knappast tillämpas i en situation som den nu aktuella. Polisens åtgärd syftade ju inte till att hålla förhör med de manliga passagerarna.

Med stöd av bestämmelsen i 28 kap. 2 a § RB kan en husrannsakan genomföras i ett transportmedel för att t.ex. leta efter en person som ska gripas. Om det rör sig om ett transportmedel i passagerartrafik kan åtgärden komma att omfatta ett stort antal personer, och den kan då få till följd att samtliga passagerares rörelsefrihet inskränks under den tid det tar att genomföra åtgärden. En förutsättning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är dock att polisen har en uppfattning om vem man letar efter redan när åtgärden inleds. Den kan därför inte tillämpas i en sådan situation som det var fråga om i detta fall.

Den åtgärd som polisen genomförde hade vissa likheter med en vittneskonfrontation. Som framgått ovan har polisen dock inte rätt att hålla kvar en misstänkt enbart för att genomföra en vittneskonfrontation. En sådan åtgärd förutsätter normalt frivillig medverkan för den som inte är frihetsberövad. Åtgärden hade alltså inte heller kunnat genomföras med stöd av de bestämmelser som möjliggör en vittneskonfrontation.

Jag kan alltså konstatera att det varken i reglerna om kroppsbesiktning eller i någon annan bestämmelse i rättegångsbalken som det finns anledning att överväga i detta sammanhang finns något uttryckligt stöd för den åtgärd som polisen genomförde. Jag kan också konstatera att det redan av det skälet inte heller hade funnits förutsättningar att hålla kvar de manliga resenärerna i enlighet med synsättet att en sådan åtgärd i vissa fall kan vidtas som ett led i verkställigheten av ett tvångsmedelsbeslut som fattats i laga ordning.

Har det funnits rättsligt stöd för åtgärden på någon annan grund?

Polismyndigheten har i sin bedömning gett uttryck för uppfattningen att polisen har rätt att hålla kvar personer på en plats för att bilda sig en uppfattning om vad som har inträffat. Stödet för detta har, i vart fall indirekt, hämtats från JO:s beslut den 19 september 1996 (dnr 2069-1995) och ett uttalande i litteraturen (se Bring och Diesen, Förundersökning, fjärde uppl. s. 270 f.). De angivna författarna för också fram uppfattningen att det förmodligen är så att människor får finna sig i att bli utsatta för mycket kortvariga frihetsinskränkningar av polis för att man inledningsvis ska kunna bedöma om en händelse är ett brott och om det finns misstanke mot någon speciell person. Enligt författarna är det antagligen på det sättet praktiskt polisarbete bedrivs, och ett annorlunda synsätt skulle leda till orimliga konsekvenser vad avser polisens förmåga att ingripa mot och klara upp brott. (Se a.a. s. 271.)

Polismyndigheten har anfört att tiden för ett kvarhållande av detta slag bör kunna variera beroende på vilken typ av brott det är fråga om och vilka omständigheter som råder när polisen kommer till platsen. Myndigheten har mot bakgrund av de speciella förhållanden som rådde i detta fall gjort

bedömningen att åtgärden att hålla kvar de manliga passagerare som anlände med färjan var proportionerlig trots att den pågick längre än de 5–10 minuter som det handlade om i JO:s beslut.

Det beslut som Polismyndigheten hänvisat till behandlade frågan om det fanns rättslig grund för att gripa en person som gjort motstånd vid ett ingripande mot honom. JO uttalade sig inte särskilt om det kvarhållande av denne och en annan man som föregick gripandet. Det framgår däremot av beslutet att männen fick stanna kvar i 5–10 minuter innan det stod klart att endast en av dem var skäligen misstänkt för den misshandel som föranlett polisingripandet. Beslutet utgör inte något stöd för att polisen skulle ha rätt att hålla kvar personer på en brottsplats på det sätt som skett här.

Jag utesluter inte att det kan finnas utrymme för polisen att inledningsvis begränsa en persons rörelsefrihet när polisen anländer till en brottsplats även om det inte finns någon bestämmelse som uttryckligen anger att det får ske. Ett visst stöd för denna uppfattning finns i den proposition som låg till grund för de lagändringar i fråga om kroppsbesiktning och kroppsvisitation som berörts ovan (se prop. 2015/16:68 s. 64). En sådan begränsning av någons rörelsefrihet kan dock endast vara helt kortvarig och inte under några förhållanden pågå så länge som kvarhållandet gjorde i detta fall. Jag är dessutom mycket tveksam till om det utrymme som kan finnas överhuvudtaget kan bli aktuellt när det handlar om flera hundra personer.

Min slutsats blir därmed att polisens åtgärd att hålla kvar alla manliga resenärer i samband med att de skulle lämna färjan inte har varit lagenlig.

### Dokumentation

Det har genom utredningen kommit fram att det funnits brister i dokumentationen av ärendet. Det finns t.ex. ingen dokumentation av det beslut om kroppsbesiktning som CC har uppgett att hon fattade. Polismyndigheten har själv konstaterat att berörda befattningshavare har brustit i sin dokumentationsskyldighet eftersom dokumentationen av de beslut som fattats och de åtgärder som vidtagits inte varit klar och tydlig.

### Kritik mot Polismyndigheten

De aktuella misstankarna avsåg ett allvarligt brott, och de misstänkta gärningsmännen fanns med all säkerhet kvar ombord på färjan. Möjligheten att utreda brottet skulle självfallet minska om de misstänkta gärningsmännen hade tillåtits lämna färjan. Jag har mot den bakgrunden en viss förståelse för att polisen vidtog åtgärder för att de misstänkta skulle kunna identifieras av målsäganden. Å andra sidan kan jag konstatera att de misstänkta gärningsmännen inte greps genom att målsäganden pekade ut dem utan genom att den hytt där våldtäkten skulle ha begåtts låstes och bevakades.

Det är under alla förhållanden ett grundläggande rättssäkerhetskrav att regler om tvångsmedel hanteras korrekt och tillämpas endast i den situation de är

avsedda för. Det är också en självklarhet att en polis som använder tvångsmedel mot någon alltid måste ha klart för sig vilka rättsliga förutsättningar som gäller för att tvångsmedlet ska kunna tillämpas. Det är vidare ett grundläggande krav ur bl.a. kontrollsynpunkt att alla beslut och ingripanden dokumenteras i enlighet med de regler som gäller.

CC:s beslut har inneburit att polisen vidtagit en åtgärd som saknat stöd i lag och fått till följd att ett stort antal personer fått sin rörelsefrihet inskränkt. Detta är givetvis inte acceptabelt. Polismyndigheten ska kritiseras för att de manliga passagerarna hölls kvar vid avstigningen på det sätt som skedde och för de dokumentationsbrister som förekommit.

#### Avslutande synpunkter

Det är från allmänna synpunkter angeläget att polisen kan bedriva ett effektivt utredningsarbete när ett allvarligt brott har begåtts. Det kan vara av avgörande betydelse för polisens möjligheter att klara upp ett allvarligt brott att utredningen påbörjas så snart som möjligt efter att brottet har inträffat. Det är dock aldrig acceptabelt att tvångsingripanden görs utan att det finns stöd för dem i lagstiftningen.

Min granskning i detta ärende visar att det kan finnas behov av bestämmelser som ger polisen möjlighet att i en brottsutredning hålla kvar personer på en viss plats i andra situationer än som följer av den lagstiftning som finns i dag. Mot den bakgrunden överlämnar jag beslutet till Justitiedepartementet.

Ärendet avslutas.