

En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål

Ds 2020:23



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25106-5

ISSN 0284-6012

Till statsrådet Mikael Damberg

Den 10 december 2019 beslutade statsrådet Mikael Damberg att uppdra åt Gunnel Lindberg, ordförande i Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden, att biträda Justitiedepartementet med att utreda vissa frågor om husrannsakan (Ju 2019:G). Hovrättsassessorn Helena Jacobsson har från och med den 7 januari 2020 arbetat som sekreterare i uppdraget.

Härigenom överlämnas promemorian *En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål* (Ds 2020:23). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2020

Gunnel Lindberg

/Helena Jacobsson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	13
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	13
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	14
1.3 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	15
2 Utredningens uppdrag och arbete	19
2.1 Utredningens uppdrag.....	19
2.2 Utredningsarbetet.....	19
3 Dagens reglering	21
3.1 Allmänt om regleringen.....	21
3.2 Grundläggande fri- och rättigheter.....	22
3.2.1 Regeringsformen	22
3.2.2 Europakonventionen.....	22
3.2.3 Ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.....	24
3.3 Husrannsakan.....	26
3.3.1 Allmänt om dagens reglering.....	26
3.3.2 Husrannsakan enligt rättegångsbalken	26
3.3.3 Husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen.....	31
3.3.4 Husrannsakan enligt annan speciallagstiftning.....	35
3.3.5 Husrannsakan hos unga lagöverträdare	36

3.4	Kroppsvisitation	37
3.4.1	Allmänt om dagens reglering	37
3.4.2	Kroppsvisitation enligt rättegångsbalken	37
3.4.3	Kroppsvisitation enligt polislagen.....	38
3.4.4	Kroppsvisitation enligt annan speciallagstiftning.....	41
4	Utvecklingen	43
4.1	Statistik.....	43
4.1.1	Dödligt våld.....	43
4.1.2	Skjutningar	44
4.1.3	Sprängningar.....	45
4.2	Polisens bild av utvecklingen	46
5	Vilka möjligheter har polisen i dag att söka efter vapen och andra farliga föremål?	49
5.1	Allmänt.....	49
5.2	Husrannsakan	49
5.2.1	Under förundersökning.....	49
5.2.2	Utanför förundersökning.....	50
5.3	Kroppsvisitation	51
5.3.1	Under förundersökning.....	51
5.3.2	Utanför förundersökning.....	51
6	Nordiska jämförelser	53
6.1	Danmark.....	53
6.1.1	Husrannsakan.....	53
6.1.2	Kroppsvisitation.....	54
6.1.3	Särskilt om s.k. visitationszoner.....	55
6.2	Norge	57
6.2.1	Husrannsakan.....	57
6.2.2	Kroppsvisitation.....	58
6.2.3	Visitation enligt 7 a § politiloven.....	58

7	Uttalanden av Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän.....	61
7.1	Tillsynsorganen.....	61
7.2	Justitiekanslern.....	62
7.2.1	Förutsättningarna för att använda tvångsmedlen	62
7.2.2	Dokumentation	62
7.3	Riksdagens ombudsmän	63
7.3.1	Förutsättningarna för att använda tvångsmedlen	63
7.3.2	Dokumentation	65
8	Allmänna utgångspunkter.....	67
8.1	Tvångsmedel utanför förundersökning är ovanligt	67
8.2	Tvångsmedel enligt polislagen.....	68
8.3	Tvångsmedel i underrättelseverksamhet	69
8.3.1	Vad är underrättelseverksamhet?	69
8.3.2	Vissa frågor inom underrättelseverksamheten är reglerade.....	70
8.3.3	Hur underrättelseinformationen används.....	71
8.3.4	Tvångsmedelsbestämmelser.....	72
8.4	Tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll	74
8.5	Tvångsmedel utanför förundersökning medför särskilda problem.....	75
8.5.1	Utgångspunkter.....	75
8.5.2	Regleringen måste utformas på annat sätt	77
9	Överväganden och förslag.....	81
9.1	Behovet av nya regler om husrannsakan i förebyggande syfte.....	81
9.1.1	Polisens syn på behovet av ny lagstiftning.....	81
9.1.2	De nuvarande reglerna är inte tillräckliga	83

9.2	Bör polisen få ökad möjlighet att göra husrannsakan i förebyggande syfte?.....	86
9.3	Hur bör regleringen avgränsas?	88
9.3.1	Andra utrymmen än bostäder	88
9.3.2	Bostäder	91
9.4	En utvidgad möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte	93
9.4.1	Vilka utrymmen ska få undersökas?	93
9.4.2	Vilka föremål ska få eftersökas?	96
9.4.3	Hur bör den nya bestämmelsen utformas?	97
9.4.4	Vem ska besluta om husrannsakan?.....	102
9.4.5	Dokumentation.....	103
9.5	Är en utökad möjlighet till husrannsakan proportionerlig?.....	104
9.6	Bör förutsättningarna för förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken ändras?.....	107
9.6.1	Utgångspunkter	107
9.6.2	Förutsättningarna för förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken	108
9.6.3	Möjligheten till förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken bör utvidgas	109
9.7	Vissa följdändringar m.m.	116
9.7.1	Ökade möjligheter till husrannsakan i fordon och båtar enligt 20 a § polislagen.....	116
9.7.2	Ökade möjligheter till kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen	118
9.7.3	Kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 2 polislagen	120
9.7.4	Konsekvenser beträffande möjligheten att ta påträffade föremål i beslag.....	121
9.7.5	En generell erinran om rättegångsbalkens bestämmelser om husrannsakan.....	121
9.7.6	En generell erinran om rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation	122
9.8	Tvångsmedel mot barn.....	123
9.8.1	Den nuvarande regleringen.....	123

9.8.2	Risken för att barn utnyttjas i brottslig verksamhet	124
9.8.3	Ökade möjligheter till bl.a. husrannsakan	125
9.8.4	Förslagets förenlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter.....	127
10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	131
10.1	Ikraftträdande	131
10.2	Övergångsbestämmelser.....	131
11	Förslagets konsekvenser	133
11.1	Ekonomiska konsekvenser	133
11.1.1	Konsekvenser för staten.....	133
11.1.2	Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda.....	134
11.2	Andra konsekvenser	134
11.2.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	134
11.2.2	Konsekvenser för jämställdheten	135
11.2.3	Konsekvenser för barn	136
11.2.4	Konsekvenser i övrigt.....	136
12	Författningskommentar	137
12.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	137
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	139
12.3	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	140
Bilaga	Uppdraget	147

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har bestått i att se över polisens utrymme för husrannsakan utanför förundersökning och att lämna förslag som förbättrar polisens möjligheter att söka efter vapen och andra farliga föremål. Syftet med uppdraget har varit att ge polisen bättre redskap i arbetet mot skjutningar och annan allvarlig brottslighet.

Utredningen har konstaterat att polisens förutsättningar att vidta åtgärder i förebyggande syfte är begränsade, samtidigt som brottsligheten på senare tid har förändrats på ett oroväckande sätt. Effektiviteten i det brottsförebyggande arbetet skulle förbättras om husrannsakan får användas i förebyggande syfte i fler situationer än i dag. Utredningen föreslår därför att polisen ges en ökad möjlighet att i förebyggande syfte göra husrannsakan för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Den nya regeln om husrannsakan omfattar gemensamt tillgängliga utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus. Enligt uppgifter från polisen är det ofta i sådana utrymmen som vapen göms. En möjlighet till husrannsakan i utrymmen av det slaget innebär endast en begränsad ökning av risken för intrång i den personliga integriteten jämfört med dagens ordning, samtidigt som nyttan med åtgärden förväntas bli stor. Enligt den nya regeln om husrannsakan får polisen undersöka aktuella utrymmen i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen och andra farliga föremål, om omständigheterna är sådana att det kan antas att ett föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Genom ett förtydligande i bestämmelsen om förverkande säkerställs att även föremål som är ägnade att användas för sprängning kan eftersökas med stöd av den nya regeln om husrannsakan. Husrannsakan och förverkande får även ske om föremålen i fråga är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid. Sådana föremål ska också kunna eftersökas vid hus-

rannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar och vid kroppsvisitation i förebyggande syfte.

För att minska incitamenten att dra in unga i kriminalitet, och samtidigt begränsa tillgången till utrymmen som betraktas som relativt säkra att förvara exempelvis skjutvapen på, föreslås vidare att kravet på särskilda skäl för husrannsakan, kroppsvisitation och beslag hos barn under 15 år inte ska gälla om det finns särskild anledning att anta att den unge utnyttjas av annan i brottslig verksamhet.

Författningsändringarna bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2021. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 3 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

3 §¹

Förverkande får även i annat fall än som avses i 2 § beslutas i fråga om föremål

1. som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning,

2. som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning, eller

2. som är ägnade att användas som vapen *eller för sprängning* vid brott mot liv eller hälsa *eller mot frihet och frid* och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning, eller

3. som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom och som har påträffats under omständigheter som gav uppenbar anledning att befara att de skulle komma till sådan användning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

¹ Senaste lydelse 1989:136.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om någon är misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation företas mot den unge, samt fotografi och fingeravtryck tas av honom eller henne enligt bestämmelserna i 23 kap. 9 a §, 27 och 28 kap. rättegångsbalken.

Det som i 27 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken sägs om åtal och om verkan av att åtal inte väcks ska i stället avse bevistalan och talan om förverkande samt verkan av att sådan talan inte väcks.

Vid kroppsvisitation som görs enligt 28 kap. rättegångsbalken ska 28 kap. 13 a § rättegångsbalken gälla med den skillnaden att den unge får hållas kvar för ändamålet i högst tre timmar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

Föreslagen lydelse

36 §²

Om någon är misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation företas mot den unge, samt fotografi och fingeravtryck tas av honom eller henne enligt bestämmelserna i 23 kap. 9 a §, 27 och 28 kap. rättegångsbalken. *Beslag, husrannsakan och kroppsvisitation får även utan sådana skäl göras om det finns särskild anledning att anta att den unge utnyttjas av annan i brottslig verksamhet.*

²Senaste lydelse 2016:547.

1.3 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387)

dels att 19–20 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 20 b och 20 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §³

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

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

2. för att hans identitet *skall* kunna fastställas.

En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter

1. vapen eller andra farliga föremål *som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa*, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken, eller

2. föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, om det finns särskild anledning anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

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

2. för att hans *eller hennes* identitet *ska* kunna fastställas.

1. vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken, eller

2. föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, om det finns särskild anledning *att* anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § 3 brottsbalken.

³ Senaste lydelse 2003:858.

I fråga om kroppsvisitation för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om ett brott eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet finns bestämmelser i rättegångsbalken.

20 §⁴

För att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas får en polisman bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom eller henne. Detsamma gäller i fråga om en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökta uppehåller sig hos annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit. På motsvarande sätt får en polisman bereda sig tillträde till en bostad eller något annat ställe för att söka efter ett föremål som polisen med stöd av lag eller annan författning ska omhänderta. Det som nyss har sagts om den eftersökta gäller då i stället föremålets ägare eller innehavare.

För att söka efter någon som har intagits i en kriminalvårdsanstalt efter att ha dömts till fängelse i minst fyra år och som har avvikit får en polisman undersöka transportmedel på viss plats, om den avvikne kan antas utgöra en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet och det finns särskild anledning att anta att den avvikne kan komma att passera platsen. En polisman har samma befogenhet för att söka efter någon som genomgår psykiatrisk tvångsvård eller som överlämnats till rättspsykiatrisk vård och som avvikit från en sjukvårdsinrättning, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl att anta att den avvikne utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet.

En åtgärd som avses i första eller andra stycket får endast i brådskande fall vidtas utan föregående beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Endast om det finns särskilda skäl får åtgärden vidtas mellan klockan 21 och 6.

I fråga om husrannsakan för att söka efter föremål som kan tas i be-

⁴ Senaste lydelse 2014:588.

slag eller förvar och efter den som ska gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller inställelse vid domstol finns bestämmelser i rättegångsbalken.

20 a §⁵

En polisman får genomsöka ett fordon eller en båt i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

En polisman får genomsöka ett fordon eller en båt i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken.

20 b §

En polisman får bereda sig tillträde till ett gemensamt tillgängligt utrymme i, eller i anslutning till, ett flerbostadshus i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Detta gäller dock inte utrymme som utgör någons stadigvarande bostad.

En åtgärd som avses i första stycket får endast i brådskande fall vidtas utan föregående beslut av Polismyndigheten.

⁵ Senaste lydelse 2019:37.

20 c §

I fråga om husrannsakan för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om ett brott eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet finns bestämmelser i rättegångsbalken. Detsamma gäller i fråga om husrannsakan för att söka efter den som ska gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller inställelse vid rätten, underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller delges stämning eller kallelse till förhandling.

När rättegångsbalken ska tillämpas gäller inte det som sägs i 20–20 b §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har sin bakgrund i en rad uppmärksammade skjutningar och sprängningar, som har väckt frågor kring polisens möjlighet att använda tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarlig brottslighet. Uppdraget har bestått i att se över polisens utrymme för husrannsakan utanför förundersökningar och, mot bakgrund av översynen, lämna förslag som förbättrar polisens möjligheter att söka efter vapen och andra farliga föremål. Utredningens förslag ska enligt uppdraget särskilt stärka polisens möjligheter att göra husrannsakan i kriminella miljöer för att förebygga och förhindra skjutningar och annan allvarlig brottslighet. Enligt uppdraget får utredaren även lämna förslag i andra frågor, exempelvis i fråga om förverkande enligt brottsbalken och kroppsvisitation i brottsförebyggande syfte.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen framgår av bilagan.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete påbörjades i början av januari 2020 och har bedrivits utan särskild expert- eller referensgrupp. Arbetet har innefattat löpande kontakter med andra företrädare i Regeringskansliet. Vidare träffade utredningen företrädare för Polismyndigheten den 10, 11 och 13 februari 2020 samt den 7 oktober 2020. På grund av covid-19 kunde ytterligare besök hos polisen som var planerade inte genomföras. Viss kontakt har även tagits med företrädare för Säkerhetspolisen.

3 Dagens reglering

3.1 Allmänt om regleringen

Utredningen har till uppgift att se över polisens utrymme för husrannsakan utanför förundersökning. Vid behov kan även möjligheten till kroppsvisitation utanför förundersökning behöva ses över. Husrannsakan och kroppsvisitation utgör exempel på det som brukar kallas straffprocessuella tvångsmedel. Med det avses tvångsmedel som används i brottsutredande syfte eller i syfte att göra det möjligt att genomföra en rättegång med anledning av misstanke om brott. Bestämmelser som reglerar användningen av husrannsakan och kroppsvisitation under en förundersökning finns i 28 kap. rättegångsbalken. De bestämmelserna får inte tillämpas i brottsspanande syfte eller i syfte att förebygga brott (se bl.a. NJA II 1933 s. 113 och JO 1956 s. 80 och 1993/94 s. 92). Det är alltså inte tillåtet att använda rättegångsbalkens regler avseende dessa tvångsmedel utanför förundersökning.

Polisens brottsbekämpande arbete bedrivs i stor utsträckning inom ramen för förundersökningar. Inte sällan utgör dock polisens arbete underrättelseverksamhet. Med det avses verksamhet som innebär att polisen samlar in och bearbetar uppgifter om personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet utan att tillräcklig misstanke finns om något konkret brott. Utanför förundersökning kan såväl husrannsakan som kroppsvisitation komma i fråga i vissa situationer, i syfte att förhindra eller förebygga brott. Regleringen i rättegångsbalken kan då inte användas som rättslig grund, eftersom någon förundersökning inte har inletts. I stället får användningen av tvångsmedel stödjas på andra författningar. Bestämmelser om sådana tvångsmedel finns främst i polislagen men i viss utsträckning även i annan speciallagstiftning.

3.2 Grundläggande fri- och rättigheter

3.2.1 Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bl.a. husrannsakan, kroppsvisitation och liknande intrång. Genom hänvisningen till ”liknande intrång” ger bestämmelsen skydd även mot intrång som inte sker i undersökningssyfte. I förarbetena hänvisas det exempelvis till ingripanden från polisens sida för att avstyra lägenhetsbråk (proposition om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209, s. 147).

Begränsningar i förhållande till bestämmelsen får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen göras genom lag, men endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och får inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare får en begränsning inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

3.2.2 Europakonventionen

Ett liknande skydd som det i 2 kap. 6 § regeringsformen regleras i artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen är svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Motsvarande regler finns även i Europeiska unionens (EU) stadga om de grundläggande rättigheterna och i Förenta Nationernas (FN) konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Stadgan ingår i EU:s primärrätt och gäller således i Sverige.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i skyddet kan godtas, under förutsättning att de är lagliga och ägnade att tillgodose något av de i bestämmelsen uppräknade intressena, däribland den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och skydd för andra personers fri- och rättig-

heter. Inskränkningen måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose ett sådant intresse.

Husrannsakan i en persons bostad utgör ett ingrepp i hans eller hennes rätt till respekt för hemmet och privatlivet. Även advokatkontor samt ett bolags huvudkontor, avdelningskontor och verksamhetsplats har av Europadomstolen ansetts omfattas av skyddet (se exempelvis dom den 16 december 1992 i målet Niemietz mot Tyskland och dom den 16 april 2002 i målet Société Colas Est m.fl. mot Frankrike).

Europadomstolen har betonat att en husrannsakan utgör en allvarlig inskränkning av rättigheterna enligt artikel 8 och att en sådan åtgärd därför måste bygga på klara och detaljerade regler som skyddar mot missbruk och godtycke (se t.ex. dom den 15 februari 2011 i målet Harju mot Finland). En nationell lag som ger de rättstillämpande organen ett tolkningsutrymme och en rätt till skönsmässig prövning måste inte vara oförenlig med kravet på förutsebarhet, men det krävs att gränserna för den skönsmässiga bedömningen är tillräckligt klara för att ge individen skydd mot godtyckliga ingrepp (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, upplaga 5:1, 2015, s. 370).

Europadomstolen har även betonat vikten av domstolsprövning. En husrannsakan behöver för att vara konventionsenlig inte nödvändigtvis grundas på ett domstolsbeslut, men avsaknaden av ett sådant beslut bör enligt domstolen kompenseras genom en möjlighet att i efterhand få lagligheten rättsligt prövad (se Harju mot Finland).

Att inskränkningen ska anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle har Europadomstolen ansett innebära att det måste finnas ett angeläget samhälleligt behov och att inskränkningen måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom inskränkningen. Varje konventionsstat har dock viss frihet att avgöra om en inskränkning är nödvändig och det krävs inte att inskränkningen är oundgänglig (Danelius, a.a., s. 370).

Europadomstolen har i ett flertal avgöranden gjort bedömningen att en husrannsakan hos en advokat har varit oproportionerlig. Domstolen har då lagt särskild vikt vid advokatsekretessen (se t.ex. dom den 7 oktober 2008 i målet Mancevschi mot Moldavien och Niemietz mot Tyskland).

Även omfattningen av det bakomliggande beslutet har ansetts vara av stor vikt vid proportionalitetsbedömningen. I de fall där det

inte preciserats tillräckligt vilka objekt som ska undersökas vid en husrannsakan och de verkställande myndigheterna därmed har fått vidsträckta befogenheter, har Europadomstolen ofta ansett att ingreppet har varit oproportionerligt (se t.ex. dom den 25 februari 1993 i målet Funke mot Frankrike). Domstolen har dock i ett par avgöranden bedömt att husrannsakan och liknande åtgärder med anledning av skälig misstanke om planerat terroristbrott har varit konventionsenliga (se fallen Murray och Sher m.fl., båda mot Förenade kungariket, dom den 28 oktober 1994 respektive den 20 oktober 2015), trots att beslutet i något fall var mycket brett utformat. Domstolen uttalade då bl.a. att kampen mot terrorism och den skyndsamhet som krävs i en sådan situation kan rättfärdiga beslut med en bredare utformning än vad som normalt hade tillåtits.

Slutligen kan nämnas att kroppsvisitation i förebyggande syfte har ansetts stå i strid med artikel 8 i fallen Gillan och Quinton samt Beghal, båda mot Förenade kungariket (dom den 12 januari 2010 respektive den 28 februari 2019). Domstolen uttryckte att den omständigheten att skälig misstanke för brottslighet inte krävs enligt inhemska bestämmelser inte i sig gör åtgärden oförenlig med artikel 8. I stället måste en helhetsbedömning göras, där stor vikt läggs vid rättssäkerhetsgarantier. I nämnda fall bedömde domstolen att de brittiska bestämmelserna inte hade tillräckliga avgränsningar och rättssäkerhetsgarantier. De stod därför i strid med artikel 8.

3.2.3 Ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna

Utöver legalitetsprincipen gäller ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna för beslut om och verkställighet av husrannsakan, precis som för andra tvångsmedel. Dessa tre principer knyter an till innehållet i 2 kap. 21 § RF (Vissa tvångsmedelsfrågor, prop. 1988/89:124, s. 26).

Ändamålsprincipen kan ses som den överordnade principen och innebär att tvångsmedel endast får användas för de i lagstiftningen angivna syftena. Det ligger också i principen att tvångsmedel inte får tillgripas på grund av ett allmänt antagande att den misstänkte också har gjort sig skyldig till annan brottslighet (se t.ex. JO 1990/91 s. 63). Vid gripande på bar gärning för stöld i en butik saknas t.ex. ofta omständigheter som föranleder konkreta misstankar om annan

brottslighet. Den omständigheten att tillgrepp ofta upprepas ger inte i det enskilda fallet någon grund att anta att personen i fråga har gjort sig skyldig till annan brottslighet. Det krävs alltså någon konkret omständighet som i det enskilda fallet innebär dels att den misstänkte är skäligen misstänkt för ett tidigare begånget brott, dels att bevisning för eller gods från det brottet kan antas finnas kvar. Ändamålsprincipen kommer till uttryck i lagen på så sätt att det för varje tvångsmedel anges för vilket eller vilka syften tvångsmedlet är avsett (prop. 1988/89:124 s. 26 f.).

Enligt *behovsprincipen* får ett tvångsmedel bara tillgripas om det finns ett påtagligt behov av det och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande medel. Principen innebär också att ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet med det har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det. Det strider vidare mot behovsprincipen att besluta om tvångsmedel vars syfte helt eller delvis är att utreda andra brott än det brott som det finns tillräckliga misstankar om (se JO 1988/89 s. 47). Principen har uttryckligt lagstöd i 8 § polislagen och får anses följa även av hur 28 kap. 3 a § rättegångsbalken har formulerats (se prop. 1988/89:124 s. 27 f.).

Proportionalitetsprincipen innebär att arten och varaktigheten av en tvångsåtgärd i varje enskilt fall måste stå i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får bara tillgripas om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. JO ansåg, vid misstanke om stöld av en bilstereo, att husrannsakan i den misstänktes bostad inte stod i rimlig proportion till det misstänkta brottet (JO 1988/89 s. 60). Även ett tvångsmedel som innebär ett förhållandevis litet ingrepp kan, om brottet är ringa, medföra en sådan disproportion att beslut om tvångsmedel är utslutet. Beslut om tvångsmedel kan även anses oproportionerligt i fall där tvångsmedlet syftar till att säkerställa något som är av obetydligt värde (JO 1994/95 s. 134). Det är enligt förarbetena inte bara de direkta följderna för den person som utsätts för tvångsmedlet som ska beaktas, utan även indirekta verkningar ska vägas in. Det kan t.ex. röra sig om intrång i tredje mans skyddade intressen (prop. 1988/89:124 s. 27 f.). Principen har uttryckligt stöd i lag genom bl.a. 28 kap. 3 a § rättegångsbalken och 8 § polislagen.

3.3 Husrannsakan

3.3.1 Allmänt om dagens reglering

Med husrannsakan avses en undersökning som en myndighet vidtar av hus, rum eller slutet förvaringsställe (proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., prop. 1973:90, s. 246). Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader, t.ex. ekonomi- och uthusbyggnader, fabriker och magasin. Begreppet rum avses omfatta även kontors- och lagerlokaler och t.ex. hytter på fartyg. Till slutet förvaringsställe räknas exempelvis en stängd bil och ett kassafack i en bank (Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk II, Motiv m.m., SOU 1938:44, s. 328).

En husrannsakan kan göras i syfte att söka efter föremål (reell husrannsakan) eller efter personer (personell husrannsakan).

3.3.2 Husrannsakan enligt rättegångsbalken

Gemensamma regler

Bestämmelser om husrannsakan finns i 28 kap. rättegångsbalken. För såväl reell som personell husrannsakan enligt balken krävs att en förundersökning har inletts. Som tidigare nämnts får således husrannsakan enligt rättegångsbalken inte göras i brottsförebyggande syfte eller i syfte att upptäcka brott. Huvudsyftet får inte heller vara att skaffa överskottsinformation, dvs. information om annan brottslighet (se JO 1988/89 s. 47). I annan lagstiftning finns dock bestämmelser om husrannsakan i brottsförebyggande syfte (se avsnitt 3.3.3 och 3.3.4).

Förordnande om husrannsakan meddelas enligt 28 kap. 4 § rättegångsbalken av undersökningsledare, åklagare eller rätten. Enligt 28 kap. 5 § får dock en polisman som inte är undersökningsledare göra husrannsakan utan förordnande om det är fara i dröjsmål. I fall där husrannsakan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden vidtas bör beslutet enligt 28 kap. 4 § första stycket fattas av rätten, om det inte är fara i dröjsmål. Vidare ska enligt samma stycke husrannsakan för delgivning alltid beslutas av rätten. I övrigt är det mycket ovanligt att rätten be-

slutar om husrannsakan (Per Olof Ekelöf m.fl., Rättegång III, upplaga 8:1, 2018, s. 91).

Reell husrannsakan

För samtliga fall av reell husrannsakan enligt rättegångsbalken gäller att åtgärden får vidtas för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan få betydelse för utredning om brottet eller om förverkande enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

Husrannsakan enligt huvudregeln (28 kap. 1 §)

För husrannsakan enligt huvudregeln i 28 kap. 1 § rättegångsbalken krävs att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Det innebär att det inte förutsätts att ett brott har konstaterats utan endast att anledning till misstanke om det förekommer (NJA II 1943 s. 369).

Hos den som är skäligen misstänkt för brottet får husrannsakan alltid göras i något av de nyss angivna syftena. Enligt JO krävs det för skäligen misstanke att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser (se JO 2009/10 s. 72 och 2019/20 s. 385). Det förhållandet att en person betar sig underligt, uppträder nervöst eller undviker kontakt med polisen kan inte i sig anses ge grund för misstanke om brott. Inte heller en persons umgänge eller den omständigheten att en person tidigare har gjort sig skyldig till brott kan anses utgöra tillräcklig grund för skäligen misstanke.

Vid husrannsakan hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan äga rum i tre angivna situationer; om brottet har begåtts hos honom eller henne, om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att syftet med åtgärden kommer att uppnås. Uttrycket ”synnerlig anledning” tolkar JO som att det ska föreligga en eller flera faktiska omständigheter som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att husrannsakan ger det förväntade resultatet (se JO 1985/86 s. 123 och 1988/89 s. 68).

*Husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten
(28 kap. 3 § första stycket)*

För beslut om husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten ställs enligt 28 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken lägre krav än enligt huvudregeln. Det krävs inte att brottet har viss svårhetsgrad. Inte heller krävs det att någon är skäligen misstänkt för brottet eller synnerlig anledning att anta att åtgärden leder till det avsedda resultatet. Det är emellertid alltjämt fråga om en husrannsakan, varför sedvanliga grundläggande krav gäller (Ekelöf m.fl., a.a., s. 90). Således krävs att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts och att husrannsakan görs för något av de i 28 kap. 1 § rättegångsbalken angivna syftena. Enligt JO måste det finnas en eller flera omständigheter som på objektiv grund ger anledning att anta att något av betydelse för en viss brottsutredning ska anträffas i det aktuella utrymmet (JO 1993/94 s. 92).

Avgörande för vilka lokaler som kan omfattas av bestämmelsen anses vara hur starkt integritetsintresset är (Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. rättegångsbalken samt polislagen, SOU 1995:47, s. 214). När bestämmelsen, som därefter har ändrats endast redaktionellt, tillkom anfördes att den skulle omfatta exempelvis butiker, restauranger, kaféer samt teater- och biograflokaler men inte rum upplåtna åt gäster på hotell, pensionat och härbärgen (SOU 1938:44 s. 329).

*Husrannsakan i lokaler som används av kriminella grupper
(28 kap. 3 § andra stycket)*

Bestämmelsen i 28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken om husrannsakan i lokaler som används av kriminella grupper infördes år 1999 i samband med att bestämmelsen om s.k. tillhåll upphävdes (se nedan). Det primära syftet var att möjliggöra husrannsakingar i kriminella mc-gängs lokaler under mindre stränga förutsättningar. Även om bestämmelsen främst riktades mot kriminella mc-gäng omfattar den även andra grupperingar, t.ex. rasistiska sammanslutningar (Ökade möjligheter att ingripa mot vissa mc-klubbar, m.m., prop. 1997/98:181, s. 25 f.).

Bestämmelsen kräver att lokalen har anknytning till personer som *kan antas* ägna sig åt brottslig verksamhet. Beviskravet avser enligt förarbetena såväl misstankarna om verksamheten som vilka per-

soner som ägnar sig åt den. I förarbetena anförs dock att det inte rör sig om någon särskilt hög tröskel. Genom t.ex. spanings- och under rättelseverksamhet beträffande grupper som står under polisens uppsikt borde tillräckligt underlag finnas för att kunna dra den slutsatsen (a. prop. s. 48).

Bestämmelsen kan tillämpas för det fall lokalen brukar användas av personerna ifråga. I det ligger ett krav på en viss återkommande frekvens i användningen av lokalen. Bestämmelsen blir därmed inte tillämplig om en sammanslutning vid ett enstaka tillfälle hyr t.ex. en konsertlokal (a. prop. s. 48).

Det ställs inga krav på att någon är utpekad som misstänkt för ett konkret brott. För tillämpning av bestämmelsen krävs dock att det förekommer anledning att brott har förövats. För brottet ska det dessutom vara föreskrivet fängelse ett år eller mer. Det ställs alltså högre krav på brottets svårhetsgrad än i huvudregeln.

Därutöver krävs att det finns särskild anledning att anta att ändamålet kommer att uppfyllas. Kravet är således högre ställt än det som erfordras vid husrannsakan hos en misstänkt person enligt 28 kap. 1 § första stycket, men enligt förarbetena klart lägre än det krav på synnerlig anledning som gäller enligt 28 kap. 1 § andra stycket för husrannsakan hos annan än den misstänkte (a. prop. s. 27).

Den s.k. tillhållsparagrafen (tidigare 28 kap. 3 §)

I tidigare lydelse reglerade 28 kap. 3 § rättegångsbalken husrannsakan dels i lägenheter tillgängliga för allmänheten, dels i lägenheter som ”plägar utgöra tillhåll för lösdrivare eller förbrytare eller där sådant gods, som eftersökes, plägar uppköpas eller mottagas som pant”. Bestämmelsen innehöll inte något krav på att det brott som antogs ha begåtts skulle vara av viss svårhetsgrad. Inte heller krävdes det att någon var skäligen misstänkt för brottet eller att synnerlig anledning förekom att åtgärden skulle leda till det avsedda resultatet. Bestämmelsen infördes eftersom undersökningar av s.k. tillhåll ofta hade lett till att brott klarades upp eller att förlorad egendom återfanns. I förarbetena anfördes även att husrannsakan i en sådan lokal oftast inte innebar något synnerligen kännbart ingrepp i någons intresse (Processkommissionens betänkande angående rättegångsvä-

sendets ombildning, Andra delen, Rättegången i brottmål, SOU 1926:32, s. 119).

Personell husrannsakan

Husrannsakan enligt huvudregeln (28 kap. 2 §)

Syftet med en personell husrannsakan enligt huvudregeln i 28 kap. 2 § rättegångsbalken ska vara att påträffa en person som ska gripas, anhållas, häktas, delges, hämtas till förhör eller till inställelse i rätten eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Uppräkningen är uttömmande. Det får anses stå klart att det – bortsett från i gripandesituationen – ska röra sig om verkställighet av ett redan meddelat beslut att t.ex. anhålla eller häkta någon (se JO 1993/94 s. 66). Något krav i fråga om brottets svårhetsgrad eller brottsmisstänke finns inte. Utrymmen som är så små att en människa inte kan dölja sig där får dock inte undersökas vid en personell husrannsakan.

Husrannsakan i transportmedel (28 kap. 2 a §)

I 28 kap. 2 a § rättegångsbalken finns en särskild bestämmelse om personell husrannsakan i transportmedel. Bestämmelsen förutsätter att någon ska gripas, anhållas eller häktas för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök till sådant brott. Vid husrannsakan får även lådor och andra förvaringsutrymmen som kan dölja en människa och som fraktas i transportmedlet undersökas (proposition om ändringar i rättegångsbalken m.m., prop. 1990/91:129, s. 28). Husrannsakan får endast göras på en plats som det finns särskild anledning att anta att den sökta kan komma att passera. Sannolikheten för att den misstänkte kommer att passera den aktuella platsen ska alltså prövas. Det kan t.ex. vara befogat att göra husrannsakan i anslutning till tänkbara flyktvägar från brottsplatsen. Husrannsakan enligt bestämmelsen kan dock göras även i ett senare skede av förundersökningen, t.ex. för att det finns anledning att tro att den misstänkte avser att lämna landet (a. prop. s. 28).

Husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten eller används av kriminella grupper (28 kap. 3 §)

Personell husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten eller som används av kriminella grupper får göras huvudsakligen i samma utsträckning som reell husrannsakan, dock enbart för de ändamål som anges i 28 kap. 2 §. Vidare får vid personell husrannsakan endast sådana utrymmen som är stora nog att dölja en människa undersökas.

3.3.3 Husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen

Som nämnts regleras polisens befogenheter att göra husrannsakan i den brottsutredande verksamheten i 28 kap. rättegångsbalken. Polislagen reglerar främst husrannsakan då polisen behöver få tillträde för att fullgöra någon specialreglerad uppgift eller för att förebygga en fara. Av särskilt intresse här är 20 a § polislagen, som reglerar husrannsakan i fordon och båtar för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Husrannsakan för att fullgöra specialreglerade uppgifter (20 §)

Tillträde till slutna utrymmen (första stycket)

Enligt 20 § första stycket polislagen får en polisman, för att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas, bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av den eftersökte. Om det finns synnerliga skäl att anta att den eftersökte uppehåller sig hos någon annan, får undersökning göras även där. Undersökningen får också avse en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Bestämmelser om omhändertagande av personer finns t.ex. i utlänningslagen (2005:716) och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Regeln är också tillämplig på fall där polisen med stöd av lag eller annan författning ska omhänderta ett föremål. Sådana bestämmelser är mer ovanliga men finns bl.a. i 6 kap. 4 § vapenlagen (1996:67), som reglerar omhändertagande av skjutvapen om det finns risk för missbruk (se Förslag till polislag m.m., prop. 1983/84:111, s. 126 och 129 samt Nils-Olof Berggren och Johan Munck, Polislagen: En kommentar, upplaga

13:1, 2019, s. 163 f.). Ett annat exempel är 9 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen, som reglerar omhändertagande av pass i vissa situationer.

Bestämmelsen ger inte stöd för att mera allmänt leta efter föremål eller efterlysta personer utan kräver att det rör sig om en bestämd person eller ett bestämt föremål (Berggren och Munck, a.a., s. 164).

Husrannsakan i transportmedel (andra stycket)

Enligt 20 § andra stycket får en polisman göra husrannsakan i ett transportmedel för att söka efter någon som har avvikit från en kriminalvårdsanstalt eller en sjukvårdsinrättning, om det finns särskild anledning att anta att den eftersökte kommer att passera platsen. Bestämmelsen är, såvitt gäller personer som är intagna i en kriminalvårdsanstalt, tillämplig endast i de fall där den intagne dömts till fängelse i minst fyra år. För att eftersöka någon som avvikit från en anstalt krävs det vidare att personen i fråga kan antas utgöra en allvarlig fara för någon annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Det kan exempelvis vara fallet om den intagne har dömts för ett allvarligt brott (prop. 1990/91:129 s. 17 och Berggren och Munck, a.a., s. 166). Vad gäller personer som har avvikit från en sjukvårdsinrättning krävs för tillämpning av bestämmelsen att det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl att anta att personen i fråga utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Det kan t.ex. vara fallet om den avvikne vid tidpunkten för avvikandet befann sig i ett allvarligt sjukdomstillstånd (a. prop. s. 17 f. och Berggren och Munck, a.a., s. 166).

Gemensamma bestämmelser

Beslut om åtgärder enligt paragrafen ska enligt tredje stycket fattas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Endast om fara är i dröjsmål får en polisman själv besluta om åtgärden. I fjärde stycket erinras om att polislagens bestämmelser inte är tillämpliga i de fall som omfattas av rättegångsbalken.

Husrannsakan i fordon och båtar för att söka efter vapen eller andra farliga föremål (20 a §)

Möjligheten att enligt 20 a § polislagen göra husrannsakan i fordon för att söka efter vapen och andra farliga föremål infördes år 2006. Det hade då uppmärksammats att kriminella allt oftare förvarade och transporterade vapen i fordon, bl.a. för att minska risken för polis-ingripanden (Ökad kontroll av vapen, prop. 2005/06:113, s. 20 och 22). Paragrafens tillämpningsområde har senare utvidgats och omfattar nu även båtar.

Paragrafen reglerar husrannsakan i fordon och båtar i förebyggande syfte och korresponderar i huvudsak med 19 § andra stycket 1 polislagen, som reglerar kroppsvisitation i samma syfte (se avsnitt 3.4.3). Den möjliggör för en polisman att i den utsträckning det behövs genomsöka ett fordon eller en båt efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Polisens befogenhet att genomföra husrannsakan med stöd av bestämmelsen kräver inte att det finns någon misstanke om brott. Av förarbetena framgår dock att det måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att det i fordonet finns vapen eller andra farliga föremål (a. prop. s. 63).

Bestämmelsen har utformats så att den inte ska möjliggöra en praktisk tillämpning som av allmänheten kan uppfattas som ett utslag av trakasserier från polisens sida (a. prop. s. 63).

Husrannsakan och liknande undersökningar i nödliknande situationer (21 §)

I 21 § polislagen regleras polisens möjligheter att göra husrannsakan i nödliknande situationer. Paragrafen ger polisen befogenhet att tränga in i stängda utrymmen där det finns anledning att anta att någon har avlidit eller är medvetlös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. En sådan åtgärd får också vidtas när det är nödvändigt för efterspaning av någon som är försvunnen om denne kan antas behöva hjälp.

Vissa nödsituationer omfattas inte av paragrafen. Polisen kan då behöva falla tillbaka på bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brotts-

balken. Det gäller t.ex. när polisen tränger sig in i ett stängt utrymme för att hindra någon från att begå självmord (se prop. 1983/84:111 s. 125 och 129).

Stoppande av fordon (22 §)

I 22 § polislagen ges en polisman rätt att stoppa fordon i vissa syften. Bestämmelsen infördes år 1998 med anledning av att polisens befogenhet att stoppa fordon inte var lagreglerad utan enbart tolkningsvis kunde utläsas ur andra bestämmelser (Ändringar i polislagen m.m., prop. 1996/97:175, s. 59). Den ger polismän rätt att stoppa fordon bl.a. för att genomföra husrannsakan i fordonet.

Särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten (23 §)

I 23 § polislagen regleras vissa särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten. Om det av särskilda skäl kan anses föreligga en risk för att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats får en polisman enligt 23 § första stycket vidta vissa åtgärder i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det. Bestämmelsen omfattar bland annat en rätt för polisen att bereda sig tillträde till hus, rum eller annat ställe.

Paragrafen kräver att det finns risk för brott av en särskild typ, nämligen brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Exempel som anges i förarbetena är att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på viss plats, eller att polisen får anledning att misstänka att våldsamma angrepp planeras mot en främmande statschef på besök i Sverige. Brottsrisken behöver inte vara kvalificerad, vilket hänger ihop med att bombhot ofta kan presumeras vara falska (se prop. 1983/84:111 s. 134 och 136). Däremot ska effekterna av brottet vara allvarliga, om det skulle fullbordas.

Paragrafen tillåter inte åtgärder i allmänt förebyggande syfte utan det måste gå att peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk. Vid tillämpning av bestämmelsen får proportionalitetsprincipen stor betydelse – ett ingripande måste alltid till

sin beskaffenhet, styrka, omfattning och varaktighet stå i rimligt förhållande till den fara som hotar eller föreligger. För att avvärja en allvarlig fara mot människors liv och hälsa anses mer långtgående ingrepp än annars vara tillåtna (a. prop. s. 134 och 136, som bl.a. hänvisar till Polisen, SOU 1979:6, s. 308).

En åtgärd ska enligt bestämmelsen genomföras i anslutning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas. Uttrycket lades till år 2009 för att förtydliga att åtgärden måste ha en nära geografisk anknytning till den plats där brottet tros komma att förövas (Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar, prop. 2008/09:131, s. 19). Bestämmelsen ger alltså inte stöd för att stänga av en viss plats på grund av risk för att ett brott kan komma att begås på någon annan plats (Berggren och Munck, a.a., s. 179).

De åtgärder som omfattas av bestämmelsen ska enligt tredje stycket beslutas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Endast om fara är i dröjsmål får en polisman själv vidta åtgärder utan sådan föregående prövning.

3.3.4 Husrannsakan enligt annan speciallagstiftning

Lagen om straff för smuggling

Enligt 26 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) har tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen, om fara är i dröjsmål, befogenhet att utan förordnande av undersökningsledare, åklagare eller rätten göra husrannsakan. Befogenheten kan dock aldrig gå utöver polisens befogenhet enligt rättegångsbalken (En ny smugglingslag m.m., prop. 1999/2000:124, s. 169).

Enligt 26 § andra stycket får en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i vissa fall göra husrannsakan även om det inte kan följa fängelse på det aktuella brottet. Befogenheten är alltså mer långtgående än enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Husrannsakan enligt den nu aktuella bestämmelsen får dock endast göras i magasin eller liknande utrymmen, och endast i förverkandesyfte. Med ”magasin eller liknande utrymmen” avses lokaler som i princip endast används för förvaring av varor, såsom upplagsbodrar och uthus (a. prop. s. 171).

Lagen om särskild utlänningskontroll

Enligt 19 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll får utlännningar som omfattas av lagen underkastas bl.a. husrannsakan och kroppsvisitation om det är av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott. Tvångsmedel enligt bestämmelsen har karaktär av spaningsåtgärder och får användas även om det inte finns någon konkret misstanke om brott (proposition med förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlännningar, m.m., prop. 1990/91:118, s. 46 f.). Däremot ska det finnas ett generellt beslut av Migrationsverket, regeringen eller allmän domstol om att tvångsmedel får användas mot utlänningen. Beslut om husrannsakan fattas av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten.

I Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, SOU 2020:16, föreslår Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter att den nuvarande lagen ersätts med en helt ny lag, lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar. Förslaget innebär dock inga förändringar i nu aktuell del.

3.3.5 Husrannsakan hos unga lagöverträdare

Om någon är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får enligt 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare husrannsakan göras hos den unge endast om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen ska enligt förarbetena tillämpas restriktivt. Husrannsakan bör i dessa fall göras endast vid misstanke om allvarigare brottslighet eller brottslighet av större omfattning (proposition om utredning av brott av barn under femton år, prop. 1983/84:187, s. 29). Hinder har inte ansetts föreligga mot att använda husrannsakan mot den som inte har fyllt 15 år om denne inte själv kan misstänkas för brott och tvångsmedlet får användas mot annan än den misstänkte (a. prop. s. 28).

3.4 Kroppsvisitation

3.4.1 Allmänt om dagens reglering

Med kroppsvisitation avses enligt legaldefinitionen i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Definitionen är avsedd att vara uttömmande (proposition med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, m.m., prop. 1993/94:24, s. 38 och 80). Definitionen gäller även för kroppsvisitation enligt annan lagstiftning.

För att någon ska anses ha med sig ett föremål krävs att personen i fråga har egendomen under sin fysiska kontroll. En kroppsvisitation hindras dock inte av att någon tillfälligt ställt föremålet ifrån sig. Det saknar även betydelse om föremålet är stängt eller låst (a. prop. s. 42 och 80).

En tumregel för gränsdragningen mellan kroppsvisitation och husrannsakan kan enligt Lagrådet vara att egendom som transporteras med handkraft kan bli föremål för kroppsvisitation, medan större saker som förflyttas endast med maskinkraft kan bli föremål för husrannsakan (a. prop. s. 80).

3.4.2 Kroppsvisitation enligt rättegångsbalken

Kroppsvisitation får enligt 28 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken göras om det finns anledning att anta att brott på vilket fängelse kan följa har begåtts. Bestämmelsen får tillämpas på den som är skäligen misstänkt för brottet. Syftet ska vara att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Som tidigare redovisats innebär kravet på skäligen misstanke att det ska finnas konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser. Kroppsvisitation får således inte göras enbart med allmänna misstankar om brottsliga förehavanden som grund (se t.ex. JO 1982/83 s. 57).

Även annan än den som är skäligen misstänkt för ett brott kan kroppsvisiteras. Det krävs då enligt 28 kap. 11 § andra stycket synnerlig anledning att anta att eftersökta föremål kommer att anträffas.

Det innebär, som tidigare redovisats, att det krävs någon konkret omständighet som påtagligt visar att man med fog kan anta att åtgärden kommer att leda till förväntat resultat.

Vem som får besluta om kroppsvisitation framgår av 28 kap. 13 § rättegångsbalken, som bl.a. hänvisar till 28 kap. 4 §. Där föreskrivs att beslut fattas av undersökningsledare, åklagare eller rätten. En polisman som inte är undersökningsledare får dock enligt 28 kap. 13 § besluta om kroppsvisitation om det är fara i dröjsmål.

3.4.3 Kroppsvisitation enligt polislagen

Kroppsvisitation vid frihetsberövande eller avlägsnande (19 § första stycket)

Kroppsvisitation i samband med att någon berövas friheten eller avlägsnas får enligt 19 § första stycket polislagen göras i två fall. Det ena fallet är när det av säkerhetsskäl är nödvändigt för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand. Syftet är att personen i fråga inte ska kunna ha med sig något föremål med vilket han eller hon kan skada sig själv eller andra. Sådan visitation görs rutinmässigt i samband med att polisen frihetsberövar någon. Det andra fallet är när kroppsvisitation behövs för att identiteten på den mot vilken ingripandet görs ska kunna fastställas.

Kroppsvisitation för att söka efter farliga föremål (19 § andra stycket 1)

I 19 § andra stycket 1 polislagen regleras kroppsvisitation för att söka efter farliga föremål för att förebygga våldsbrott. Bestämmelsen ger polisen rätt att göra kroppsvisitation i den utsträckning som behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken kan beslutas om ett föremål kan befaras komma till brottslig användning. Det krävs alltså inte att ett brott har begåtts.

När 36 kap. 3 § brottsbalken ändrades till nu gällande lydelse diskuterades om polisens befogenhet att kroppsvisitera personer i de

aktuella situationerna också borde utvidgas. Den frågan var dock redan föremål för Polisberedningens överväganden, varför någon ny reglering avseende kroppsvisitation inte föreslogs. Det betonades särskilt att man befarade att regleringen skulle te sig ingripande (proposition om ändring i brottsbalken, m.m. [förverkande av knivar m.m. till förebyggande av våldsbrott], prop. 1982/83:89, s. 19 f.).

Någon sådan reglering föreslogs inte av Polisberedningen. Såväl Polisberedningen som departementschefen var nämligen av uppfattningen att kroppsvisitation utgör ett så långtgående ingrepp i den enskildes integritet att risken för ett brott i sådana fall måste vara särskilt kvalificerad. Den bestämmelse som togs in i nuvarande 23 § polislagen begränsades därför till fall då allvarlig risk för brott mot liv eller hälsa föreligger (Polislag, SOU 1982:63, s. 124 f. och prop. 1983/84:111 s. 121 och 136).

Ställningstagandet omprövades dock, varefter det nu aktuella stycket lades till i 19 § år 1987. Med stöd av bestämmelsen har polisen således numera rätt att, utan att ett brott har begåtts, kroppsvisitera personer för att söka efter farliga föremål, om det kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Rätten till kroppsvisitation gäller situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott. I de fall där risken för våldsbrott endast hänför sig till en person, är det endast den personen som får kroppsvisiteras. I vissa fall kan emellertid omständigheterna som gör att det finns anledning att befara att farliga föremål kan komma att användas vid brott vara sådana att de inte hänför sig till någon bestämd person. Så kan vara fallet när situationen ter sig allmänt hotfull och konfliktfylld som vid konfrontationer mellan rivaliserande ungdomsgrupper på allmän plats. Ett annat typfall är vissa slags offentliga evenemang där risken för våld erfarenhetsmässigt är överhängande. Polisen avses i sådana sammanhang ha befogenhet att mer rutinmässigt kontrollera huruvida personerna på platsen bär föremål som kan skada andra. Risken för våldsanvändning måste dock alltid vara kvalificerad på det sätt som anges i 36 kap. 3 § brottsbalken (proposition om ändring i polislagen [1984:387], prop. 1986/87:115, s. 11 f.).

Bestämmelsen är utformad på så sätt att alla polismän får besluta om kroppsvisitation under angivna förutsättningar. Någon annan ordning var enligt departementschefen inte aktuell, då de aktuella situationerna kan uppstå plötsligt och utan förvarning. Vid mer rutin-

mässiga visitationer, t.ex. i samband med ett idrottsevenemang, bör dock beslutet fattas av polisman i befälsställning (a. prop. s. 12).

Kroppsvsitation för att söka efter föremål som kan användas för skadegörelse (19 § andra stycket 2)

I 19 § andra stycket 2 polislagen regleras polisens möjlighet att kroppsvisitera för att förebygga skadegörelse. Bestämmelsen innebär att en polisman får kroppsvisitera i förebyggande syfte för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom. Det har inte ansetts motiverat med en lika långtgående reglering avseende kroppsvsitation vid skadegörelsebrott som vid kroppsvsitation enligt första punkten. Det krävs därför särskild anledning att anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig. Det innebär att det ställs krav på konkreta grunder för att den som åtgärden riktas mot kan antas bära med sig hjälpmedel avsedda att användas vid skadegörelsebrott. Någon rutinmässig kontroll motsvarande den som under vissa förutsättningar får göras enligt första punkten bör inte få förekomma i dessa fall (Åtgärder mot klotter och annan skadegörelse, prop. 2002/03:138, s. 17). Därutöver krävs att det med hänsyn till omständigheterna ska kunna antas att föremålet kan förverkas enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. För förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken krävs, såvitt gäller föremål som kan användas för skadegörelse, att det ska föreligga uppenbar fara för brottslig användning. Detta utgör således ytterligare en begränsning av möjligheten att göra kroppsvsitation i aktuella fall.

Kroppsvsitation på viss plats (23 § andra stycket)

Enligt 23 § andra stycket polislagen får en polisman också göra kroppsvsitation i andra situationer. Om det föreligger allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom får en polisman kroppsvisitera de personer som uppehåller sig på den plats som omfattas av risken. Syftet med kroppsvsitationen ska vara att söka efter farliga föremål. Kravet på att risken måste vara allvarlig innebär att den ska vara särskilt kvalificerad och således mer påtaglig än vad som krävs för tillämpning

enligt 23 § första stycket, som bl.a. ger polisen rätt att bereda sig tillträde till platser för att avvärja en allvarlig fara mot människors liv och hälsa (se avsnitt 3.3.3). I förarbetena nämns som exempel att polisen har fått kännedom om att ett attentat planeras mot en viss person (prop. 1983/84:111 s. 135 f.). Se även Berggren och Munck, a.a., s. 179).

3.4.4 Kroppsvisitation enligt annan speciallagstiftning

Lagen om straff för smuggling

Tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen har enligt 27 § första stycket smugglingslagen i fråga om vissa brott samma befogenhet som en polisman att besluta om kroppsvisitation utan föregående beslut av undersökningsledare, åklagare eller rätten. Befogenheten kan dock aldrig gå utöver polisens befogenhet enligt rättegångsbalken (prop. 1999/2000:124 s. 172).

Enligt 27 § andra stycket smugglingslagen får en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen besluta om kroppsvisitation om det finns anledning att anta att en person i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt smugglingslagen eller vissa brott mot narkotikastrafflagen (1968:64). Det ska finnas ett direkt samband mellan in- eller utresan och beslutet om kroppsvisitation (a. prop. s. 173). Beviskravet är lägre än i bestämmelserna om kroppsvisitation i rättegångsbalken. Det har tolkats så att en tjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med tullkontroll ser nervös ut är tillräcklig grund för att utföra en åtgärd enligt bestämmelsen (JO 1996/97 s. 245).

Enligt 27 § tredje stycket smugglingslagen får en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen som ingriper mot någon enligt smugglingslagen kroppsvisitera personen i anslutning till ingripandet för att ta hand om vapen eller andra farliga föremål. Det får dock bara göras i den utsträckning som det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Enligt 28 § smugglingslagen får Tullverket i vissa situationer besluta om "särskild kontroll". Den innebär att varje resande som med ett visst transportmedel eller under en kortare tidsperiod kommer till eller reser från en viss plats får kroppsvisiteras. Kontrollen förutsätter bl.a. att det finns anledning att anta att en eller flera resande

har begått eller kommer att begå grov smuggling, grov narkotikasmuggling eller försök till något sådant brott. Kontrollen förutsätter dock inte brottsmisstanke mot viss person (a. prop. s. 88 f. och 175).

Lagen om särskild utlänningskontroll

Enligt 19 § lagen om särskild utlänningskontroll får utlänningar som omfattas av lagen underkastas bl.a. kroppsvisitation om det är av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott (se avsnitt 3.3.4). Det ska då finnas ett generellt beslut av Migrationsverket, regeringen eller allmän domstol om att tvångsmedel får användas mot utlänningen.

I SOU 2020:16 föreslår Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter att den nuvarande lagen ersätts med en helt ny lag, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Förslaget innebär dock inga förändringar i nu aktuell del.

Kroppsvisitation av unga lagöverträdare

Om någon är misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får enligt 36 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare den unge kroppsvisiteras endast om det finns särskilda skäl (se avsnitt 3.3.5).

4 Utvecklingen

4.1 Statistik

4.1.1 Dödligt våld

År 2019 konstaterades 111 fall av dödligt våld i Sverige. Det var en ökning med tre fall jämfört med år 2018, då 108 fall konstaterades. Samtidigt var det något färre fall än år 2017, då antalet uppgick till 113 (Brå, Kriminalstatistik 2018: Konstaterade fall av dödligt våld, 2019, s. 11 och Kriminalstatistik 2019: Konstaterade fall av dödligt våld, 2020, s. 11). Det årliga antalet konstaterade fall av dödligt våld måste dock tolkas med viss försiktighet, eftersom det dödliga våldet utgör en förhållandevis liten brottstyp antalsmässigt och antalet konstaterade fall därför varierat kraftigt från år till år. Brottsförebyggande rådet (Brå) utgår med anledning av det i sin statistik främst från fyraårsperioder (Brå, Kriminalstatistik 2019: Konstaterade fall av dödligt våld, s. 12 och Brå-rapport 2019:3, Skjutningar i kriminella miljöer: En intervjustudie, 2019, s. 13).

Under den senaste fyraårsperioden (2016–2019) låg antalet konstaterade fall av dödligt våld på i genomsnitt 110 fall per år. Nivån hade tidigare minskat under såväl 1990- som 2000-talet, då antalet i genomsnitt uppgick till 100 respektive 91 konstaterade fall per år. Minskningen fortsatte även in på 2010-talet. Under de senaste åren har dock antalet fall av dödligt våld legat på en högre och jämnare nivå än tidigare år. Brå gör därför numera bedömningen att den nedåtgående utvecklingen har brutits (Brå-rapport 2015:24, Det dödliga våldet i Sverige 1990–2014: En beskrivning av utvecklingen med särskilt fokus på skjutvapenvåldet, 2015, s. 11 och 17, Brå, Kriminalstatistik 2018: Konstaterade fall av dödligt våld, s. 12 och Brå, Kriminalstatistik 2019: Konstaterade fall av dödligt våld, s. 12 och 19). Dagens nivå är dock alltjämt lägre än toppnoteringen år 1991 (Brå-rapport 2019:3 s. 13).

4.1.2 Skjutningar

Brå började år 2011 dela in konstaterade fall av dödligt våld efter om brotten begicks med eller utan skjutvapen. Det har enligt Brå skett en strukturförändring inom det dödliga våldet på så sätt att andelen brott som begås med skjutvapen har ökat. Statistiken visar – med undantag för år 2016 – en kontinuerlig ökning av antalet fall av konstaterat dödligt våld där skjutvapen har använts, från 17 fall år 2011 till 45 fall år 2019. År 2019 användes skjutvapen i 41 procent av de konstaterade fallen av dödligt våld. Andelsmässigt sett har det nästan skett en fördubbling av användningen av skjutvapen sedan år 2011 (Brå, Kriminalstatistik 2019: Konstaterade fall av dödligt våld, s. 15 f. och Brå-rapport 2019:3 s. 13).

Det har enligt Brå även skett en strukturförändring inom det dödliga skjutvapenvåldet på så sätt att brott där legala vapen och tvåhandsvapen, som älgstudsare och hagelgevär, har använts har minskat. I stället har brott där illegala vapen och enhandsvapen har använts blivit vanligare. Bedömningen är enligt Brå att tillgången till illegala vapen även generellt sett har ökat i Sverige de senaste 20 åren. Exempelvis anses tillgången på enhandsvapen tillverkade på Balkan och i Tjeckien ha blivit större efter inbördeskrigen på Balkan och östblockets fall (Brå-rapport 2015:24 s. 49 och 52).

Skjutvapenvåldet är enligt Brå koncentrerat till de tre storstadsregionerna, och då särskilt till områden som präglas av socioekonomiskt utanförskap. Av samtliga fall av dödligt våld med skjutvapen under åren 2011–2019 skedde mellan 71 och 94 procent i någon av dessa tre regioner (Brå-rapport 2019:3 s. 14, Brå, Kriminalstatistik 2018: Konstaterade fall av dödligt våld, s. 18 och Brå, Kriminalstatistik 2019: Konstaterade fall av dödligt våld, s. 18). Studier har också visat att risken för skjutvapenvåld inom ett visst område är markant högre om det nyligen har inträffat en skjutning i det aktuella området (Joakim Sturup m.fl., Near-repeat shootings in contemporary Sweden 2011 to 2015, 2017).

En allt högre andel av det dödliga skjutvapenvåldet har också kunnat länkas till konflikter i s.k. kriminella miljöer, vilket i det sammanhanget har definierats som ”dödligt våld inom ramen för annan brottslig verksamhet (dock inte i direkt samband med rån eller inbrott) eller uppgörelser i samband med sådan verksamhet, exempel-

vis narkotikahantering eller organiserad brottslighet” (Brå-rapport 2019:3 s. 14).

Brå har vidare gjort bedömningen att det inte bara är det dödliga skjutvapenvåldet som har ökat utan att en ökning även har skett av det grövre skjutvapenvåldet utan dödlig utgång (Brå-rapport 2019:3 s. 14). I en analys från år 2014 kom Brå t.ex. fram till att totalt 365 bekräftade och sannolika skjutningar ägde rum under år 2014, jämfört med 306 skjutningar år 2006. Det motsvarar en ökning på 20 procent (Brå-rapport 2019:3 s. 13 och Brå, Kortanalys 7/2015: Skjutningar 2006 och 2014 – omfattning, spridning och skador, s. 7). Studier har även visat på en ökning av skjutvapenvåld bland unga män i åldrarna 15 till 29 år (Joakim Sturup m.fl., Increased Gun Violence Among Young Males in Sweden: a Descriptive National Survey and International Comparison, 2018). Statistik från Polismyndigheten avseende den senare delen av 2010-talet visar att antalet skjutningar har varierat från år till år; från 324 fall år 2017 till 306 respektive 334 fall år 2018 respektive 2019 (statistik avseende bekräftade skjutningar per region, källa: polisen.se).

Brå har såvitt gäller skjutvapenvåld utan dödlig utgång även beaktat antalet skottskador. Således identifierades 111 fall av skottskador på person under år 2014, vilket kan jämföras med 75 fall under år 2006. Skillnaden motsvarar en ökning på nästan 50 procent. Även Socialstyrelsens patientregister visar att antalet personer som behandlats i slutenvård för skottskador har ökat (Brå, Kortanalys 7/2015 s. 8 och Brå-rapport 2015:24 s. 49 f.). Polismyndighetens statistik avseende skottskador under den senare delen av 2010-talet, som sträcker sig över en kortare tidsperiod, visar dock inte på någon sådan ökning. Av den statistiken framgår att antalet som skadades (utan att dödas) av skjutningar år 2017 var 139 medan motsvarande antal åren 2018 och 2019 var 135 respektive 120 (statistik avseende bekräftade skjutningar per region, källa: polisen.se).

4.1.3 Sprängningar

Enligt Brå:s statistik anmäldes 257 fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning år 2019, vilket var knappt 60 procent fler jämfört med år 2018. Antalet sprängningar har emellertid historiskt sett inte sammanställts på samma sätt som antalet skjutningar och det var

först år 2018 som Brå började redovisa brottet allmänfarlig ödeläggelse uppdelat på kategorierna ”genom sprängning” respektive ”ej genom sprängning” i statistiken. Eftersom tillgänglig statistik endast avser två år går det inte att utifrån den uttala sig om hur utvecklingen av sprängningar har sett ut över en längre period (statistik från Brå:s hemsida, bra.se).

Även uppgifter från polisen talar för ett ökat antal brottsrelaterade sprängningar. Antalet ärenden hos Nationellt forensiskt centrum (NFC) som var sprängämnesrelaterade ökade exempelvis under åren 2014–2019 från 98 till 364 (Polismyndighetens promemoria Uppdatering beslag och illegala sprängningar fram till september 2020 i Sverige, upprättad den 29 september 2020). Det innebär att det årliga antalet ärenden har mer än tredubblats under den perioden. Vidare visar Polismyndighetens statistik att antalet ärenden avseende sprängningar som Polismyndighetens nationella bombskydd har hanterat har ökat från 40 till 127 åren 2016–2019. Polisen har enligt promemorian även noterat att det hos kriminella grupperingar finns en ökad benägenhet att använda sprängämnen i miljöer där det är uppenbart att andra medborgare kan komma till skada.

4.2 Polisens bild av utvecklingen

I syfte att få bättre uppfattning om behovet av regler om husrannsakan utanför förundersökning har utredningen inhämtat synpunkter från Polismyndighetens tre storstadsregioner. De har fritt fått beskriva hur situationen ser ut inom respektive region och vilket behov de anser finnas av en ny reglering. Polisens syn på behovet av ny lagstiftning redovisas även i avsnitt 9.1.1.

Polisens uppfattning är att såväl tillgången till vapen och sprängämnen som antalet brott som innefattar skjutningar och sprängningar har ökat. Enligt polisen används vid skjutningar främst illegala vapen, ofta insmugglade från exempelvis Balkan eller Slovakien. Vid sprängningar ska det dock snarare röra sig om lagligen hanterade sprängämnen som stulits i Sverige. Enligt polisen begås troligen fler stölder av sprängämnen än vad som framgår av antalet anmälningar. Anledningen till att inte alla stölder anmäls antas vara att den som har bestulits inte vill anmäla på grund av risken att förlora sitt tillstånd att hantera sprängämnen.

De senaste årens lagändringar på vapenområdet har enligt polisen varit effektiva. Den omständigheten att polisen i större utsträckning har kunnat använda sig av hemliga tvångsmedel har exempelvis inneburit att polisen har fått bättre kunskap om vilka personer som illegalt hanterar vapen inom respektive region. Någon motsvarande kunskap finns dock enligt polisen inte vad gäller hanteringen av sprängämnen. I stället har det från vissa regioner framkommit att man anser sig ha tappat kontrollen över tillgången till och hanteringen av sprängämnen sedan tillståndsprovningen, som tidigare låg hos Polismyndigheten, övergick till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna. Det har betonats att tillståndsprovningen ger myndigheterna kännedom om de personer som beviljas tillstånd och att den därför inte ska underskattas. Man har vidare betonat vikten av tillsynsverksamheten, som även den har flyttats från polisen när det gäller hanteringen av sprängämnen.

Den omständigheten att straffskalan för vapenbrott numera är strängare har enligt polisen lett till att kriminella personer i allt större utsträckning undviker att hantera vapen, och att vapen förvaras på många olika typer av platser. Det händer alltjämt att vapen förvaras i bostäder. Exempelvis använder man sig ibland av anhörigas bostäder, ibland av lägenheter där ingen är folkbokförd. Informationen från polisen pekar dock på att man främst använder sig av andra typer av lokaler. Som exempel har nämnts arbetsbodar, garage, förråd, källare, trapphus, köpcentra och skolor. Vapengömmor ska även förekomma utomhus. Vidare förvaras vapen alltjämt i bilar, även om det inte längre är lika vanligt som tidigare. De bilar som används för sådant ändamål är ofta skrivna på s.k. målvakter och kan exempelvis stå parkerade i garage i anslutning till hyreshus. Även andra utrymmen, exempelvis ventilationstrummor och golvbrunnar i sådana garage, används som förvaringsplatser. Enligt polisen händer det att garage och andra gemensamma utrymmen i anslutning till hyreshus regelbundet utnyttjas av kriminella personer. Det har t.ex. hänt att man provskjutit vapen på sådana platser.

Enligt uppgifter från polisen förefaller alltså kriminella personer numera hantera vapen i så liten utsträckning som möjligt. I stället utnyttjas barn, ofta under 15 år, för förvaring och transport av vapen. Ofta görs sådana tjänster i utbyte mot exempelvis narkotika eller en mindre summa pengar. När ett vapen ska användas transporterar barnet vapnet från ett gömställe. När det har använts forslar han eller

hon snabbt bort det. Det händer även att ungdomar är inblandade i skjutningar och att man låter dem utföra sprängningar. Generellt sett har det framkommit en bild av att många barn tidigt engageras i kriminella kretsar och far illa. Någon region har uttryckt det som att barn ”utnyttjas hänsynslöst”.

5 Vilka möjligheter har polisen i dag att söka efter vapen och andra farliga föremål?

5.1 Allmänt

I detta avsnitt redogörs för de möjligheter som polisen har i dag att söka efter vapen och andra farliga föremål, såväl i som utanför förundersökning. För mer utförliga redogörelser kring aktuella bestämmelser hänvisas till kapitel 3.

5.2 Husrannsakan

5.2.1 Under förundersökning

För eftersökning av vapen och andra farliga föremål under förundersökning kan samtliga bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken som reglerar reell husrannsakan tillämpas. För att dessa bestämmelser över huvud taget ska bli tillämpliga krävs, som en grundläggande förutsättning, att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts och att en förundersökning har inletts. Vilka ytterligare krav som ställs beror på vilken lokal det är som ska undersökas.

För att eftersöka vapen och andra farliga föremål i en lokal som är tillgänglig för allmänheten ställs inga ytterligare krav än de som har nämnts ovan (28 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken). Av det följer att husrannsakan i dessa fall kan göras oavsett vilken svårhetsgrad brottet har och även utan att det finns skäligen misstanke mot en viss person. Det förutsätts dock att husrannsakan görs för något av de ändamål som anges i 28 kap. rättegångsbalken och att det föreligger en eller flera omständigheter som på objektiv grund ger anled-

ning att anta att något av betydelse för en viss brottsutredning ska påträffas i det aktuella utrymmet.

Även i lokaler som används av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet får polisen söka efter vapen och andra farliga föremål utan att det finns skäligen misstanke mot en viss person. Det förutsätter dock att det för det misstänkta brottet är föreskrivet fängelse ett år eller mer (28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken). Brottet måste alltså vara av en viss svårhetsgrad. Det krävs i dessa fall också att det finns särskild anledning att anta att ändamålet med undersökningen kommer att uppfyllas, exempelvis att eftersökta vapen kommer att påträffas.

För att polisen ska ha befogenhet att söka efter vapen eller andra farliga föremål i andra lokaler som inte är tillgängliga för allmänheten – exempelvis bostäder och förråd – krävs att fängelse kan följa på det misstänkta brottet (28 kap. 1 § rättegångsbalken). I de fall där vapen har använts vid brott är rimligtvis så alltid fallet. Därutöver krävs det att någon är skäligen misstänkt för brottet eller, vid husrannsakan hos annan än den som är skäligen misstänkt, att det finns synnerlig anledning att anta att aktuella föremål kommer att påträffas. Husrannsakan får dock även utan synnerliga skäl göras på den plats där brottet har begåtts eller där den misstänkte har gripits.

5.2.2 Utanför förundersökning

Förutsättningarna för att genom husrannsakan söka efter vapen och andra farliga föremål i förebyggande syfte är begränsade. Om det finns någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att det finns vapen eller andra farliga föremål som kan förklaras förverkade med stöd av 36 kap. 3 § brottsbalken, får dock polisen göra husrannsakan i fordon eller båt i förebyggande syfte (20 a § polislagen).

Husrannsakan i förebyggande syfte får göras i alla typer av slutna utrymmen för att söka efter sprängmedel, vapen eller andra farliga föremål om det finns risk för allvarlig brottslighet (23 § polislagen). Det gäller dock endast i anslutning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas. Vidare krävs risk för brott av en särskild typ, nämligen brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Det rör sig inte heller

här om åtgärder i allmänt förebyggande syfte utan det måste gå att peka på att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för ett sådant brott.

I vissa fall kan polisen även ha rätt att göra husrannsakan i syfte att omhänderta tillståndspliktiga skjutvapen (20 § första stycket polislagen och 6 kap. 4 § vapenlagen). Det kan vara fallet om det finns risk för att vapnet missbrukas.

Slutligen har polisen en möjlighet att göra husrannsakan hos personer som omfattas av lagen om särskild utlänningskontroll, om det är av betydelse för att utreda om utläningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott (19 § lagen om särskild utlänningskontroll). Husrannsakan får göras även om någon konkret misstanke om brott inte föreligger.

5.3 Kroppsvisitation

5.3.1 Under förundersökning

Kroppsvisitation för att söka efter vapen eller andra farliga föremål inom ramen för en förundersökning får göras om det finns anledning att anta att brott på vilket fängelse kan följa har begåtts, under förutsättning att den som ska kroppsvisiteras är skäligen misstänkt för brottet (28 kap. 11 § rättegångsbalken). Även annan än den skäligen misstänkte får dock kroppsvisiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att eftersökta föremål kommer att påträffas.

5.3.2 Utanför förundersökning

Kroppsvisitation för att söka efter vapen och andra farliga föremål i förebyggande syfte får göras i större utsträckning än husrannsakan för samma ändamål. Det beror på att kroppsvisitation alltid, av säkerhetsskäl, får göras i samband med frihetsberövanden, omhändertaganden och avlägsnanden (19 § första stycket 1 polislagen). Syftet med kroppsvisitationen är då att söka efter vapen och andra farliga föremål för att förhindra att den som polisen ingriper mot kan skada sig själv eller andra.

I polislagen finns det även en bestämmelse som uttryckligen hänför sig till kroppsvisitation för att leta efter vapen och andra farliga föremål i förverkandesyfte (19 § andra stycket 1 polislagen). Bestämmelsen ger polisen rätt att i den utsträckning som behövs söka efter vapen och andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förverkas enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Rätten till kroppsvisitation i dessa fall gäller situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott. Något brott behöver således inte ha begåtts.

Kroppsvisitation i syfte att söka efter farliga föremål får också göras vid allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom (23 § andra stycket polislagen). I dessa fall får dock kroppsvisitation endast göras på den plats som omfattas av risken. Vidare krävs det att risken för brott är särskilt kvalificerad.

Slutligen bör även nämnas lagen om särskild utlänningskontroll, som möjliggör för polisen att göra kroppsvisitation om det är av betydelse för att utreda om en utlänning som omfattas av lagen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott (19 §).

6 Nordiska jämförelser

Den följande nordiska jämförelsen är begränsad till Danmark och Norge, som exempel på regleringar som finns i vår nära omvärld. Det redogörs endast för de bestämmelser som anses vara mest relevanta för utredningens uppdrag.

6.1 Danmark

6.1.1 Husrannsakan

Bestämmelser om reell husrannsakan finns i kapitel 73 i retsplejeloven. Husrannsakan ("ransagning") av "husrum", andra lokaler eller föremål som en misstänkt har rådighet över får enligt 794 § göras om den som utsätts för åtgärden "med rimelig grund" är misstänkt för en lagöverträdelse som är föremål för allmänt åtal. Det förutsätts även att undersökningen antas vara av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. När sådan husrannsakan avser bostad eller annat "husrum", dokument eller liknande föremål eller innehållet i låsta föremål krävs därutöver att det rör sig om ett brott som kan föranleda fängelse *eller* att det finns "bestemte grunde" att anta att åtgärden kommer att leda till att bevis eller föremål som kan tas i beslag anträffas.

Vid husrannsakan i lokaler eller föremål som annan än den som är misstänkt har rådighet över krävs enligt 795 § retsplejeloven att fängelse kan följa på det aktuella brottet *och* att det finns "bestemte grunde" att anta att syftet med åtgärden kommer att uppnås.

Undersökning av lokaler och föremål som är fritt tillgängliga för polisen omfattas enligt 793 § andra stycket retsplejeloven inte av bestämmelserna.

Kapitel 69 i retsplejeloven innehåller bl.a. bestämmelser om personell husrannsakan. Husrannsakan för eftersökning av någon som

ska anhållas eller avtjäna straff får enligt 759 och 761 §§ göras där det finns grund att anta att den eftersökte uppehåller sig. Vid husrannsakan hos någon som inte är misstänkt uppställs vissa krav avseende brottets svårhetsgrad.

Även politiloven innehåller bestämmelser om husrannsakan och liknande åtgärder. Enligt 5 § får polisen bl.a. ”besiktige” fordon i syfte att avvärja fara för störning av den allmänna ordningen eller fara för privatpersoners och det allmännas säkerhet. Husrannsakan enligt bestämmelsen får bara göras i syfte att frånta personer föremål ägnade att störa angivna skyddsintressen. Det krävs förmodande inte bara om att någon innehar ett sådant föremål, utan även om att föremålet kommer att användas för att störa något i bestämmelsen skyddat intresse. Faran måste vidare vara konkret och nära förestående. Enbart vetskap om innehav av farliga föremål är således inte tillräckligt (Ib Henricson, Politiloven, upplaga 4, 2017, s. 52 och 58). Liknande befogenheter för polisen finns även vid offentliga sammankomster och upplopp. Se vidare nedan om 6 §.

I 5 § fjärde stycket politiloven finns en särskild bestämmelse som ger polisen befogenhet att bereda sig tillträde till en icke fritt tillgänglig plats, såsom en bostad, när det är nödvändigt för att avvärja en fara för de intressen som bestämmelsen ska skydda. Befogenheten är tänkt att tillämpas endast i undantagsfall, exempelvis när en gasläcka utgör fara för kringboende (a.a. s. 61).

6.1.2 Kroppsvitiation

Kapitel 72 i retsplejloven innehåller bl.a. bestämmelser om ”legemsbesigtigelse”. Begreppet omfattar enligt 792 § besiktning av kroppens utsida, fotografering, avtryck och liknande av kroppens utsida samt undersökning av kläder som vederbörande har på sig. Legemsbesigtigelse får enligt 792 a § första stycket göras på en person som ”med rimelig grund” är misstänkt för ett brott som faller under allmänt åtal, om ingripandet antas vara av väsentlig betydelse för utredningen av brottet.

Legemsbesigtigelse av den som inte är misstänkt får enligt 792 d § andra stycket retsplejloven göras om utredningen rör ett brott som kan medföra fängelse i ett och ett halvt år eller mer och åtgärden antas vara av avgörande betydelse för brottsutredningen. Endast så-

dana åtgärder som innebär att den som utsätts för ingripandet inte behöver klä av sig får vidtas.

I 792 d § fjärde stycket retsplejeloven ges polisen befogenhet att göra "visitation" i samband med en brottsplatsundersökning i omedelbar anknytning till ett allvarligt våldsbrott eller hot om sådant och i andra "efterforskningsituationer", när det uppkommer "begrundet misstanke" om att någon gömmer ett vapen. Visitationen får bara omfatta närvarande personers kläder och får enbart göras i syfte att finna vapen.

Även politiloven innehåller bestämmelser om kroppsvisitation och liknande åtgärder. Enligt 5 § får polisen t.ex. kroppsvisitera i samma utsträckning som nämnts tidigare vad gäller husrannsakan i fordon. Liknande regleringar finns även bl.a. avseende polisens befogenheter i samband med offentliga sammankomster och upplopp.

6.1.3 Särskilt om s.k. visitationszoner

Den danska polisen har enligt 6 § politiloven en möjlighet att under vissa förutsättningar införa det som i Sverige har kommit att kallas visitationszoner. En visitationszon ger polisen möjlighet att på en geografiskt avgränsad yta på stickprovsbasis undersöka personer och föremål i syfte att förebygga allvarlig brottslighet genom att kontrollera om någon innehar vapen.

För att en plats ska kunna omfattas av ett beslut om visitationszon krävs att det i enlighet med 1 § knivloven är förbjudet att bära kniv m.m. på platsen. Förutom allmän plats omfattar förbudet i 1 § knivloven även skolor ("uddannelsessteder") och liknande platser. Bostäder och andra privata utrymmen omfattas dock inte och kan således inte omfattas av ett beslut om visitationszon (Folketingstidende 2003–04, tillægg A, s. 5892).

Införande av en visitationszon får ske om det finns grund därtill ("hvis der er grund til det") för att förebygga straffbara handlingar som innebär fara för personers liv, hälsa eller välfärd. Det innebär enligt förarbetena att det ska föreligga en ökad risk för att någon på den aktuella platsen ska begå sådana straffbara handlingar. Om sådan risk föreligger ska polisen avgöra utifrån en samlad bedömning av konkreta uppgifter. Det kan röra sig om upplysningar om planerade straffbara handlingar. Det kan också vara tillräckligt att det på den

aktuella platsen nyligen har begåtts straffbara handlingar som innebär fara för enskilda personers liv, hälsa eller välfärd. Vid bedömningen av om tidigare inträffade straffbara handlingar innebär ökad risk för nya brott av den aktuella typen och det därför finns grund för beslut enligt bestämmelsen, ska karaktären och omfattningen av tidigare brott beaktas. Endast ett allvarligt brott, exempelvis ett väpnat rån, kan utgöra grund för beslut. Även mindre allvarliga överträdelser mot t.ex. vapenlagstiftningen kan dock vara tillräckligt, om överträdelserna är flera till antalet. Under alla omständigheter ska det i normalfallet finnas ett tidsmässigt samband mellan ett beslut och tidigare brottslighet på platsen (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5893).

I bestämmelsen uppställs också vissa formella krav. Således ska beslut om införande av en visitationszon fattas av ”politidirektøren” eller den som denne bemyndigar. Enligt förarbetena förutsätts att beslut alltid fattas på chefsnivå (”ledelsesniveau”). Något domstolsbeslut krävs dock inte. Vidare ska ett beslut alltid vara såväl tidsmässigt som geografiskt avgränsat. Platsen för visitationszonen beslutas utifrån de omständigheter som har föranlett polisens bedömning att det föreligger ökad risk för straffbara handlingar. Beslutet kan begränsas till den plats där de handlingar som riskbedömningen bygger på är begångna. Det behöver emellertid inte alltid vara fallet. Tidigare handlingar kan nämligen vara av sådan karaktär att de ger grund för beslut om visitationszon på andra platser. Det kan t.ex. vara fallet när det rör sig om uppgörelser mellan kriminella gäng (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5894).

Inom en visitationszon får således polisen på stickprovsbasis vidta tvångsåtgärder, dock endast i syfte att kontrollera om någon innehar vapen. Det är den enskilde polismannen på plats som avgör om och i sådana fall vem eller vad som ska undersökas. Någon konkret misstanke om vapeninnehav krävs inte (Henricson, a.a., s. 69). De åtgärder som får vidtas inom en visitationszon är ”legemsbesigtigelse” samt undersökning av kläder och andra föremål, inbegripet fordon, som innehas av personer som befinner sig inom området. Ett parkerat fordon får således inte undersökas om dess innehavare inte befinner sig på den aktuella platsen (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5920).

6.2 Norge

Kapitel 15 i straffeprosessloven reglerar ”ransaking”, vilket omfattar såväl husrannsakan (”ransaking av bolig, rom eller oppbevaringssted”) som kroppsvisitation (”ransaking av person”).

6.2.1 Husrannsakan

Om någon är skäligen misstänkt för en handling som kan medföra frihetsstraff får husrannsakan enligt 192 § första stycket straffeprosessloven göras i dennes bostad, rum eller förvaringsställe (”bolig, rom eller oppbevaringssted”) för att verkställa gripande (”pågripelse”), för att söka efter bevis eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller som det kan ”tas heftelse i”. Samma gäller enligt andra stycket vid misstanke om ringa stöld (”mindre tyveri”).

Enligt 192 § tredje stycket straffeprosessloven får husrannsakan göras även hos annan när det finns skälig misstanke om en straffbar handling av det slag som nyss nämnts. Det krävs inte misstanke i förhållande till en viss person (Johannes Andenæs, Norsk straffeprosess, upplaga 4, 2009, s. 309). Husrannsakan får i dessa fall göras där brottet har förövats eller där den misstänkte gripits, där den misstänkte har varit ”under forfølgning på fersk gjerning eller ferske spor” eller om det i övrigt finns särskild anledning (”særlig grunn”) att anta att en misstänkt kan gripas där eller att det kan påträffas bevis eller föremål som kan beslagtas eller som det kan ”tas heftelse i”.

Husrannsakan i hus eller rum som är tillgängliga för alla eller som används för verksamheter som kräver tillstånd av polisen får enligt 193 § straffeprosessloven göras utan att tidigare nämnda villkor är uppfyllda. Detsamma gäller för vissa platser med militär koppling. Det enda krav som ställs är att husrannsakingen görs i förundersökningssyfte (”etterforskningsøyemed”).

Under vissa angivna förutsättningar har norsk polis möjlighet att göra en s.k. razzia. Med det avses husrannsakan i alla hus eller rum i ett närmare bestämt område. För detta krävs enligt 194 § straffeprosessloven skälig misstanke om brott som kan medföra åtta års fängelse eller mer och att det finns skäl att tro att gärningsmannen håller sig gömd i området eller att det där kan finnas bevis eller föremål som kan tas i beslag.

Även politiloven ger i viss utsträckning den norska polisen befogenhet att göra husrannsakan. Enligt 7 § politiloven får polisen bl.a. undersöka ("visitere") fordon för att avbryta eller avvärja störningar av den allmänna ordningen, för att tillvarata enskildas respektive allmänhetens säkerhet och för att avbryta eller avvärja straffbara handlingar. Det måste föreligga en reell risk eller konkret misstanke om störningar eller straffbara handlingar för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Regeln tillåter alltså inte några rutinmässiga kontroller (Ragnar L. Auglend, Henry John Mæland och Knut Røsandhaug, Politirett, upplaga 2, 2004, s. 497 f.). Se även nedan angående 7 a §.

6.2.2 Kroppsvisitation

Bestämmelser om kroppsvisitation finns i 195 § straffeprocessloven. Om någon är skäligen misstänkt för ett brott som kan medföra frihetsstraff får han eller hon kroppsvisiteras om det finns grund att anta att det kan leda till upptäckt ("oppdagelse") av bevis eller av föremål som kan tas i beslag eller som det kan "tas heftelse i". Det samma gäller vid misstanke om ringa stöld ("mindre tyveri").

Även andra än misstänkta kan kroppsvisiteras med stöd av 195 § tredje stycket straffeprocessloven, under förutsättning att det finns misstanke om brott som kan medföra fängelse i mer än sex månader. Dessutom krävs att särskilda ("særlige") omständigheter talar för kroppsvisitation.

Det finns bestämmelser om kroppsvisitation även i politiloven. Exempelvis får den norska polisen enligt tidigare nämnda 7 § göra kroppsvisitation i samma utsträckning som den får göra husrannsakan i fordon.

6.2.3 Visitation enligt 7 a § politiloven

Polisen har enligt 7 a § politiloven befogenhet att "visitera" personer och fordon på allmän plats när det finns grund för att undersöka om någon besitter eller förvarar vapen eller andra farliga föremål. Sådan undersökning får endast företas för att förhindra straffbara handlingar som kränker någons liv, hälsa eller frihet och bara i situationer eller på platser där sådana handlingar erfarenhetsmässigt förekommer (första stycket a), eller i situationer eller på platser där det finns

grund att anta att någon planerar eller förbereder sådana handlingar (första stycket b). För tillämpning av bestämmelsen krävs omständigheter som ger objektivt stöd för antagandet att någon bär eller förvarar vapen. Någon sannolikhetsövertikt krävs emellertid inte (Aglend m.fl., a.a., s. 500).

Bestämmelsen i punkten a tillåter visitation på stickprovsbasis i situationer eller på platser där våld erfarenhetsmässigt utövas. Den kan t.ex. tillämpas om det under en period har uppstått bråk utanför ett visst uteställe. Bestämmelsen kan också tillämpas i konfliktsituationer som genererar en konkret risk för våldsutövning, exempelvis vid konfrontationer mellan rivaliserande gäng (Aglend m.fl., a.a., s. 501).

Bestämmelsen i punkten b tar sikte på tillfällen där polisen har möjlighet att förhandsplanera en visitation. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att polisen har information som ger grund att anta att närmare angivna straffbara handlingar planeras eller förbereds. Omständigheter som kan föranleda beslut om visitation kan exempelvis vara trovärdig underrättelseinformation om en förestående konfrontation i förening med personers och fordons rörelsemönster och positioner. Vem eller vad som ska visiteras beslutas utifrån tillgänglig information om t.ex. vilka personer som ingår i aktuell miljö, vem som utgör potentiell fara i den aktuella situationen och vilket slags fordon som förväntas användas (Aglend m.fl., a.a., s. 501). Beslut enligt bestämmelsen fattas av polismästaren eller den han eller hon bemyndigar.

7 Uttalanden av Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän

7.1 Tillsynsorganen

Tillämpningen av tvångsmedelsbestämmelserna i polislagen kommer sällan under domstolsprövning, beroende på att besluten om tvångsmedel inte kan överklagas. I undantagsfall kan dock sådana bestämmelser prövas i mål om tjänstefel eller skadestånd. Däremot kan de bli föremål för synpunkter vid tillsyn över polisverksamheten. Såväl Justitiekanslern (JK) som Riksdagens ombudsmän (JO) utövar tillsyn över statliga myndigheter och de som har anställning eller uppdrag hos dem.

JK utövar tillsyn i syfte att kontrollera att lagar och andra författningar följs. JK får väcka åtal för brott i tjänsten som har begåtts av någon som står under JK:s tillsyn. JK får också väcka frågor om disciplinansvar mot sådana personer. JK har även till uppgift att besluta om skadestånd som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. JK kan i ett beslut uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JK kan dock inte ompröva beslut som har fattats av andra myndigheter eller andra andra myndigheters avgöranden i sak.

JO utövar tillsyn särskilt i syfte att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna inte kränks i den offentliga verksamheten. JO får väcka åtal för brott i tjänsten som har begåtts av någon som står under JO:s tillsyn. JO får också väcka frågor om disciplinansvar mot sådana personer. JO kan i ett beslut uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO verkar också för att brister i lagstiftningen avhjälpes och får i det syftet göra framställningar till riksdagen och regeringen om författningsänd-

ringar. Inte heller JO kan ompröva andra myndigheters beslut eller på annat sätt ändra granskade beslut.

Både JK och JO har återkommande uttalat sig om 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen och om polisens tillämpning av bestämmelserna. Med hänsyn till bestämmelsernas nära koppling till den fråga som nu utreds finns det skäl att här redogöra för de mest relevanta besluten.

7.2 Justitiekanslern

7.2.1 Förutsättningarna för att använda tvångsmedlen

JK har vid flera tillfällen uttalat att ett ingripande enligt 19 § andra stycket 1 eller 20 a § polislagen kan motiveras av en mer allmän situation inom ett berört område (se exempelvis beslut den 30 maj 2017, dnr 7319-16-40, den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2 m.fl., och den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2). JK anser att mc-kriminalitetens utbredning och intensitet kan utgöra sådana kvalificerande omständigheter som kan motivera mer rutinmässiga ingripanden mot individer som öppet visar att de tillhör mc-miljön. Omständigheter som en persons klädsel, tidigare våldsbrottslighet och personens attityd mot polisen vid det aktuella tillfället kan dock enligt JK inte ensamma ligga till grund för beslut om tvångsåtgärder, utan det måste alltid finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för att ett farligt föremål kan komma att påträffas. Som exempel på sådana konkreta omständigheter har JK angett att personen i fråga bär skyddsväst eller att en väpnad konflikt mellan kriminella nätverk pågår i det aktuella området.

7.2.2 Dokumentation

JK har vid flera tillfällen riktat kritik mot Polismyndigheten för bristfällig dokumentation i samband med husrannsakingar och kroppsvisitationer enligt polislagen (se t.ex. beslut den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2 m.fl., och den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2). I besluten påpekar JK vikten av att polisens dokumentation av de omständigheter som har legat till grund för bedömningen att en tvångsåtgärd är lagenlig innehåller alla de skäl som funnits för ingri-

pandet. Knapphändighet i fråga om dokumentation innebär enligt JK svårigheter att i efterhand bedöma om det har funnits tillräckliga skäl för tvångsåtgärderna. I de aktuella ärendena drar JK, med hänsyn till bristerna i dokumentationen, slutsatsen att det inte fanns tillräckliga skäl för polisens åtgärder. JK betonar dock att åtgärderna kan ha varit motiverade i större utsträckning än vad som framgick, men att den knapphändiga dokumentationen alltså inneburit att det inte har gått att slå fast att det fanns tillräckliga skäl för åtgärderna.

7.3 Riksdagens ombudsmän

7.3.1 Förutsättningarna för att använda tvångsmedlen

Även JO har vid ett flertal tillfällen granskat bestämmelserna i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen och tillämpningen av dem. Likt JK har JO uttalat att enbart en persons klädsel, tidigare misstanke om att personen har begått våldsbrott och att han eller hon har en viss attityd mot polisen inte är sådana konkreta omständigheter som kan ligga till grund för ett beslut om kroppsvisitation (se bl.a. JO 2019/20 s. 298; jfr dock JO:s beslut nedan beträffande prövningen av om det finns förutsättningar för kroppsvisitation). Inte heller den omständigheten att farliga föremål tidigare anträffats på medlemmar av den gruppering som den aktuella personen tillhör kan enligt JO ensamt läggas till grund för ett beslut om kroppsvisitation. Sådana omständigheter tillsammans med en persons agerande mot polisen och det sammanhang det sker i kan dock grunda ett antagande att personen förberett sig för en konfrontation och att vapen eller andra farliga föremål därför skulle anträffas vid en kroppsvisitation.

Upprepad allvarlig våldsanvändning inom ett visst område eller på en viss plats kan enligt JO ha stor betydelse vid en bedömning av om situationen är sådan att risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott (beslut den 30 juni 2020, dnr 8911-2019). De omständigheter som läggs till grund för bedömningen måste dock vara av konkret slag och får inte vara allmänt hållna. Vidare måste situationen kunna avgränsas på ett förhållandevis precist sätt vad gäller tid och plats. Därutöver måste det alltid krävas ytterligare omständigheter som medför att risknivån är förhöjd i det enskilda fallet. Personen som är föremål för polisens åtgärder kan exempelvis tidigare ha på-

träffats med vapen, ha anknytningar till aktuella grupperingar eller ha vidtagit konkreta åtgärder till skydd för sin egen säkerhet mot ett befarat angrepp. Under sådana omständigheter bör det enligt JO också kunna antas att ett vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas. En generell upptrappning av våldet i en stad i förening med att den person som föranlett polisens åtgärder har betett sig nervöst och underligt är dock enligt JO inte tillräckligt för att anse att risken för våldsbrott med användning av vapen eller andra farliga föremål är stor (beslut den 30 juni 2020, dnr 6855-2018).

I nyssnämnda beslut pekar JO även bl.a. på vissa tillämpningsproblem, som antas bero på brister i bestämmelserna i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. JO betonar att bestämmelserna enligt vad som uttalats i förarbetena tillkommit för att användas endast i situationer där det finns en typiskt sett stor risk för att vapen eller andra farliga föremål kommer till användning vid våldsbrott och att det är situationen som sådan, inte i första hand den enskildes agerande, som lagstiftaren haft för ögonen. Bestämmelserna har dock enligt JO kommit att tillämpas i andra situationer än vad som avsetts. Trots att förverkanderegeln i 36 kap. 3 § brottsbalken utgör själva grunden för tillämpningen av tvångsmedelsbestämmelserna görs enligt JO sällan överväganden om situationen varit sådan som avses i 36 kap. 3 § brottsbalken. I stället fokuseras bedömningen på förekomsten av omständigheter som ger stöd för ett antagande att ett vapen kan påträffas. Vidare görs, som nyss nämnts, enligt JO bedömningen inte sällan endast utifrån den enskildes agerande, vilket innebär att prövningen ofta hamnar nära den bedömning om huruvida en person är skäligen misstänkt för brott som ska göras inför ett beslut om tvångsåtgärder enligt 28 kap. rättegångsbalken. JO betonar vidare i samma beslut att varken lagtexten i 19 § andra stycket 1 polislagen eller dess förarbeten uppställer något krav på att det ska kunna antas att ett vapen eller annat farligt föremål påträffas vid en kroppsvisitation, samt att det förefaller vara svårt att förena ett krav på konkreta omständigheter som ger objektivt stöd för ett antagande att vapen kan komma att påträffas med befogenheten att mer rutinmässigt söka efter vapen i en riskfylld situation. Således, menar JO, torde förutsättningarna för kroppsvisitation i förebyggande syfte och husrannsakan i fordon och båtar i förebyggande syfte inte vara identiska. JO har i anslutning till beslutet gjort en

framställning till regeringen om en översyn av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen.

7.3.2 Dokumentation

Även JO har vid flera tillfällen erinrat om vikten av dokumentation i samband med beslut om tvångsmedel och påpekat att avsaknad av dokumentation försvårar granskningen av åtgärden (se t.ex. JO 2016/17 s. 383 och 2019/20 s. 306 samt beslut den 20 mars 2020, dnr 5316-2018). JO har bl.a. betonat att det är ett grundläggande krav ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt att besluten och åtgärderna i fråga dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller och att samtliga grunder för besluten anges.

8 Allmänna utgångspunkter

8.1 Tvångsmedel utanför förundersökning är ovanligt

Det finns bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel både i rättegångsbalken och i vissa andra lagar. I rättegångsbalken regleras hur tvångsmedel får användas både i förundersökning och brottmålsprocess. Det är ovanligt med tvångsmedelsbestämmelser utanför rättegångsbalken. Under senare år har det dock blivit vanligare.

Skälet till att tvångsmedel regleras i annan lagstiftning kan vara att de är avsedda att användas för andra ändamål än brottsutredning och lagföring. I polisens lagstiftning gäller det framför allt tvångsmedel för andra polisiära ändamål som exempelvis underrättelseverksamhet eller polisens förebyggande eller skyddande verksamhet. Då krävs det andra rekvisit och andra överväganden om en begränsning av enskildas grundläggande fri- och rättigheter är motiverad. I lagstiftning som tillämpas av andra myndigheter än polisen är det främst regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning som förekommer, se t.ex. 8 kap. 3–7 §§ fängelselagen (2010:610), 4 kap. 2–7 §§ häkteslagen (2010:611), 23–23 b §§ lagen om psykiatrisk tvångsvård och 8–8 b §§ lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Ett annat skäl till att tvångsmedel regleras utanför rättegångsbalken kan vara att det är fråga om tvångsmedel som är så integritets känsliga att de inledningsvis regleras i en tidsbegränsad lag. Hemlig dataavläsning är det senaste exemplet på det.

Det kan också vara fråga om att andra personkategorier än de som nämns i rättegångsbalken (undersökningsledare, polisman och åklagare) behöver ges rätt att använda tvångsmedel vid vissa brott. Exempel på sådana bestämmelser finns i 26 kap. 23 § miljöbalken, 47 § jaktlagen (1987:259) och 47 § fiskelagen (1993:787).

De flesta av tvångsmedelsbestämmelserna utanför rättegångsbalken knyter emellertid an till bestämmelserna i balken i större eller

mindre utsträckning. Det kan vara fråga om allt från direkta hänvisningar till bestämmelserna i balken till att enbart balkens definitioner eller benämningar på tvångsmedel används.

8.2 Tvångsmedel enligt polislagen

I avsnitt 3.3.3 och 3.4.3 har utredningen redovisat de tvångsmedel i polislagen som polisen får använda för andra ändamål än brottsutredning eller underrättelseverksamhet. I polislagen regleras även vissa tvångsåtgärder som polisen får använda för bl.a. ordningshållning, t.ex. bestämmelserna i 13–17 §§ om avvisning, avlägsnande och omhändertagande av ordningsstörande personer. Det finns även ett fåtal tvångsåtgärder som polisen får vidta som syftar till att förhindra brott. Ett exempel är rätten att enligt 24 a–d §§ omhänderta bilnycklar för att förhindra rattfylleri.

Redan när polislagen tillskapades var det uppenbart att polisen hade behov av att kunna använda framför allt husrannsakan och kroppsvisitation för vissa andra polisiära uppgifter än de som regleras i rättegångsbalken (se prop. 1983/84:111 s. 117 f.). Bestämmelserna, som har samlats i 19–23 §§ polislagen, har rättegångsbalkens tvångsmedelsbestämmelser som förebild men bygger delvis på andra rättsliga förutsättningar.

I förarbetena till polislagen framhåller regeringen att en utgångspunkt vid ingripanden i den brottsförebyggande eller skyddande verksamheten måste vara att polisen ska följa samma principer som gäller för polisverksamheten i allmänhet. De grundläggande förutsättningarna om minsta möjliga ingrepp och om proportionalitet bör alltså gälla. Ett ingripande måste till sin beskaffenhet, styrka, omfattning och varaktighet stå i rimligt förhållande till den fara som hotar eller föreligger. Regleringen bör också begränsas till ingrepp som typiskt sett faller inom polisens tjänsteplikt (a. prop. s. 133).

I en rad olika författningar har polisen getts skyldighet att biträda andra myndigheter på grund av polisens våldsmonopol. Det gäller t.ex. hjälp åt tillsynsmyndigheter att bereda sig tillträde till verksamheter som de ska inspektera eller skyldighet att verkställa vissa förvaltningsmyndigheters beslut. Några särskilda befogenheter är dock inte knutna till sådana bestämmelser utan polislagens bestämmelser gäller.

8.3 Tvångsmedel i underrättelseverksamhet

8.3.1 Vad är underrättelseverksamhet?

Underrättelseverksamhet syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Den är i huvudsak inriktad på att avslöja om viss, inte närmare specificerad brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. Verksamheten bedrivs innan det finns tillräcklig grund för att inleda förundersökning och måste därför skiljas från verksamhet som syftar till att utreda och beivra konkreta brott. Ett övergripande mål med verksamheten är att förse de brottsbekämpande myndigheterna med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet.

Underrättelseverksamheten är i allt väsentligt oreglerad. De allmänna bestämmelserna i 2 § polislagen och de allmänna principerna för polisingripanden, som behovs- och proportionalitetsprinciperna, sätter dock en viss ram för verksamheten. Underrättelseverksamhet bedrivs inom Polismyndigheten på både lokal, regional och central nivå. Det är dock inte bara Polismyndigheten som bedriver underrättelseverksamhet. Även Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket bedriver underrättelseverksamhet inom sina verksamhetsområden.

I underrättelseverksamheten samlar polisen in, bearbetar och analyserar uppgifter som kan ha betydelse för att förebygga, förhindra och upptäcka brott. Det första ledet i underrättelseprocessen är planeringsfasen. I planeringsfasen tas t.ex. ställning till vilka områden som är prioriterade för underrättelseverksamheten (t.ex. brottstyper, geografiska områden eller personkrets) och vilka uppgifter som ska hämtas in.

Själva inhämtningen av underrättelseinformation görs på flera olika sätt. En stor del av inhämtningen görs genom polisens egna iakttagelser. Polisen kan t.ex. hämta uppgifter från s.k. öppna källor eller göra observationer på offentliga platser. Med öppna källor avses information som är allmänt tillgänglig, t.ex. information i offentliga publikationer eller på internet. Även inre spaning, dvs. sökande efter information som redan finns tillgänglig inom polisen, utgör en viktig del av inhämtningen. I det arbetet ingår bl.a. sökning i polisens register. Inhämtning görs också från källor utanför myndigheten. En inte obetydlig del av informationen härrör från informatörer eller andra hemliga källor. Genom samarbete med andra myndigheter och

med företag inhämtas också information. Även det internationella samarbetet spelar en stor roll. Det gäller såväl organiserat polisiärt samarbete i multilaterala eller bilaterala former som mer informellt sådant samarbete. Flera av dessa sätt för inhämtning är sådana som också förekommer i förundersökningar.

När informationen har inhämtats bearbetas den genom att den struktureras, systematiseras och värderas. Det görs t.ex. jämförelser med sedan tidigare tillgängliga uppgifter. Därefter vidtar den avgörande fasen i underrättelseprocessen – analysen. Genom analysen tydliggörs sammanhang och den bearbetade informationen tillförs mervärden. Det kan handla om t.ex. hot- och riskanalys, analys av brottsmönster och kartläggning av mer eller mindre löst sammansatta kriminella nätverk och grupperingar.

8.3.2 Vissa frågor inom underrättelseverksamheten är reglerade

Även om underrättelseverksamheten i allt väsentligt är oreglerad finns det dock viss reglering som är direkt inriktad på sådan verksamhet. Det som regleras är dels hur information får hämtas in i underrättelseverksamhet med hjälp av hemliga tvångsmedel, dels hur underrättelseinformation får användas. Möjligheten att använda tvångsmedel i underrättelseverksamhet regleras i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen), lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Utredningen återkommer till det i avsnitt 8.3.4.

I polisens och andra brottsbekämpande myndigheters registerlagstiftning regleras hur underrättelseinformation får behandlas automatiserat. Den regleringen omfattar all slags information, alltså inte enbart information som har hämtats in med stöd av någon av de angivna lagarna.

8.3.3 Hur underrättelseinformationen används

Allmänt om informationen

Efter inhämtning, bearbetning och analys får lämpliga mottagare del av underrättelseinformationen. Det kan vara såväl personer inom polisen som inom andra brottsbekämpande myndigheter eller andra myndigheter som polisen samarbetar med.

Den operativa ledningen inom polisen fattar med informationen som underlag beslut om prioriteringar och brottsförebyggande aktiviteter. Det material som har tagits fram genom underrättelseverksamheten kan läggas till grund för beslut att vidta särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Materialet kan dock även vara av sådan art att det kan läggas till grund för beslut att inleda förundersökning eller utvidga en pågående förundersökning.

Antalet polismän som får ta del av underrättelseinformation är ofta begränsat, eftersom det allmänt sett innebär en risk att sprida uppgifter av underrättelsekaraktär till en vidare krets. Sådan information är av naturliga skäl mindre precis och inte lika välgrundad som exempelvis uppgifter om konkreta brott. Den måste därför behandlas med försiktighet. Merparten av informationen stannar därför inom underrättelsetjänsten. Den information som delges polismän i yttre tjänst är som regel av mer generellt slag eller avser vissa företeelser eller brottsliga tillvägagångssätt eller vissa utpekade personer.

Lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Enligt 2 kap. 1 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område får personuppgifter behandlas bl.a. om det är nödvändigt för att en myndighet ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet. Enligt 3 kap. 2 § första stycket 1 och 2 får personuppgifter som behandlas i underrättelseverksamhet i vissa fall göras gemensamt tillgängliga.

Uppgifter i underrättelseverksamhet som har gjorts gemensamt tillgängliga ska enligt 3 kap. 3 och 4 §§ i vissa fall förses med särskilda upplysningar. Kravet på upplysningar innebär att det ska framgå när en person inte är misstänkt för att ta del i brottslig verksamhet.

Uppgifter om personer som kan antas ha samband med misstänkt brottslighet eller som övervakas på visst sätt ska förse med en upplysning om uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak.

Lagen innehåller vidare, för uppgifter i underrättelseverksamhet, undantag från den begränsning som annars gäller för vilka uppgifter som får tas fram vid sökning på vissa gemensamt tillgängliga personuppgifter. Enligt 3 kap. 6 § finns det större möjlighet att i underrättelseverksamhet göra sökningar för att kunna finna samband mellan nya och befintliga underrättelseuppgifter och att bearbeta och analysera gemensamt tillgängliga personuppgifter. Det är dock endast särskilt utpekade tjänstemän som får göra sådana sökningar.

Särskilda regler gäller för hur länge personuppgifter får behandlas i underrättelseverksamhet. Enligt 4 kap. 2 § får personuppgifter som inte har gjorts gemensamt tillgängliga inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades eller, om uppgifterna inte kan hänföras till ett ärende, ett år efter det att de behandlades automatiserat första gången. Enligt 4 kap. 7 § får gemensamt tillgängliga personuppgifter som kan antas ha samband med viss brottslig verksamhet och som behandlas i ett ärende inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades. När sådana uppgifter inte behandlas i ett särskilt ärende gäller som huvudregel att de inte får behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. I 4 kap. 8–11 §§ finns ytterligare bestämmelser om hur länge vissa typer av underrättelseuppgifter får behandlas.

Enligt 5 kap. får polisen föra register över dna-profiler, fingeravtrycks- och signalementsregister, penningtvättsregister och tillträdesförbudsregister. Registren förs bl.a. i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

8.3.4 Tvångsmedelsbestämmelser

Inhämtningslagen

Inhämtningslagen föreskriver en möjlighet för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i underrättelseverksamhet i hemlighet från teleoperatörer hämta in vissa uppgifter avseende elektronisk kommunikation. I huvudsak motsvarar uppgifterna sådana som i förundersökning är åtkomliga genom hemlig övervak-

ning av elektronisk kommunikation. Sådana uppgifter får enligt 2 § inhämtningslagen endast hämtas in om åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss allvarlig brottslig verksamhet. Det ska vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar brott med två års fängelse som minimistraff eller vissa i lagen särskilt uppräknade brott. Eventuell överskottsinformation får enligt 6 § användas för att förhindra även andra brott. Vidare får enligt 7 § inhämtade uppgifter ligga till grund för beslut om att inleda förundersökning och, i vissa fall efter tillstånd av domstol, användas i en förundersökning. Beslut om inhämtning av uppgifter fattas enligt 3 § av åklagare. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska enligt 5 § alltid underrättas om besluten.

Preventivlagen

Preventivlagen reglerar användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kontroll av försändelser i framför allt Säkerhetspolisens verksamhet. Tillstånd att använda tvångsmedlen får enligt 1 och 5 §§ meddelas om det finns påtaglig risk för att en person kommer att utöva viss allvarlig brottslighet och åtgärden anses vara av synnerlig vikt för att förhindra brottsligheten. Det ska vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen uppräknade brott, bl.a. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, olika typer av sabotage, uppror, högförräderi och terroristbrott. Enligt 12 § får eventuell överskottsinformation användas för att förhindra även andra brott, men för att informationen ska få användas för att utreda brott krävs att det rör sig om samma slags brottslighet som gör lagen tillämplig eller om annan brottslighet för vilken det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver. Frågor om tillstånd prövas enligt 6 § av Stockholms tingsrätt. I brådskande fall får dock enligt 6 a § åklagare ge tillstånd till att använda tvångsmedlen i avvaktan på rättens beslut. Lagen reglerar även i 16–18 §§ rätten för den som har varit utsatt för en åtgärd att, när ärendet avslutats, underrättas om åtgärden. Undantag görs emellertid, bl.a. när sekretess gäller för uppgifterna.

Lagen om hemlig dataavläsning

Hemlig dataavläsning regleras i en särskild, tidsbegränsad, lag. Lagen reglerar möjligheten att i hemlighet med ett tekniskt hjälpmedel ta upp eller läsa av uppgifter i ett avläsningsbart informationssystem. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning kan avse uppgifter som får hämtas in enligt andra regler om hemliga tvångsmedel. Det gäller både tvångsmedel enligt rättegångsbalken och andra lagar. Hemlig dataavläsning får därutöver användas för att hämta in uppgifter som inte är åtkomliga med andra hemliga tvångsmedel, t.ex. vissa lagrade uppgifter och uppgifter som visar hur ett avläsningsbart informationssystem används.

Hemlig dataavläsning får inte bara användas i förundersökning utan även i underrättelseverksamhet och vid särskild utlänningskontroll. Som utgångspunkt gäller då samma krav som enligt inhämtninglagen, preventivlagen respektive lagen om särskild utlänningskontroll.

8.4 Tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll

Lagen om särskild utlänningskontroll reglerar bl.a. möjligheten att använda vissa tvångsmedel i rättegångsbalken mot utlänningskontroll men där utvisningen inte har kunnat verkställas på grund av rättsliga hinder. Förutsättningen är att det, med hänsyn till vad som är känt om utlänningskontrollens tidigare verksamhet och övriga omständigheter, kan befaras att utlänningskontrollen kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Utlänningskontrollen får enligt 19 § lagen om särskild utlänningskontroll underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utreda om utlänningskontrollen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott. Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningskontrollen och att fotografera honom eller henne.

Enligt 20 § lagen om särskild utlänningskontroll får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av

elektronisk kommunikation och kvarhållande av försändelse också användas mot utlänningen.

Användningen av tvångsmedlen förutsätter att Migrationsverket, regeringen eller allmän domstol har meddelat ett generellt beslut om att tvångsmedel får användas mot utlänningen. Ett sådant beslut gäller i högst tre år. Tvångsmedel enligt 20 § får bara beslutas om det finns synnerliga skäl och tillstånd meddelas av Stockholms tingsrätt i det enskilda fallet enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

Lagen har nyligen setts över (se SOU 2020:16), men huvuddragen i den nuvarande regleringen föreslås gälla även i fortsättningen.

8.5 Tvångsmedel utanför förundersökning medför särskilda problem

8.5.1 Utgångspunkter

Klar och tydlig reglering krävs

Grundlagsregleringen sätter tydliga ramar för vad som krävs av bestämmelser om vissa tvångsmedel och föreskriver dessutom att bestämmelserna ska meddelas i lag. Det gäller bl.a. bestämmelser om husrannsakan. Bestämmelser om tvångsmedel förutsätter för det första ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. För det andra får en begränsning av grundlagsskyddet aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Likartade begränsningar gäller enligt Europakonventionen. Rättspraxis från Europadomstolen ställer bl.a. krav på att regler som inskränker fri- och rättigheter ska vara tydliga och förutsebara. Det ställs alltså höga krav på sådan lagstiftning.

Det saknas tydliga ramar

Även om det redan finns ett antal bestämmelser om tvångsmedel som polisen får använda utanför förundersökning är det inte oproblemiskt att skapa nya sådana bestämmelser. Det beror framför allt på att verksamheten till största delen är oreglerad. Det gäller både

den brottsförebyggande verksamheten och underrättelseverksamheten. I motsats till det finns det en tydlig rättslig ram för förundersökning och brottmålsprocess och en struktur för vem som får fatta olika typer av beslut. Med sådana ramar som finns för förundersökning och brottmålsprocess följer också olika rättssäkerhetsgarantier, bl.a. bestämmelser om rätt till insyn och om hur och av vem beslut kan ändras. Motsvarade ramar saknas för andra polisiära verksamheter, både den brottsförebyggande verksamheten och underrättelseverksamheten, samtidigt som det anges i 3 § förvaltningslagen (2017:900) att inte heller den lagen gäller.

Det finns t.ex. inga regler om när och hur underrättelseverksamhet ska påbörjas eller avslutas och vem som får besluta om det. Med undantag för bestämmelserna i preventivlagen och inhämtningslagen finns det inte heller någon reglering av vem som får fatta beslut i olika frågor inom ramen för sådan verksamhet. Därmed finns det inte heller någon möjlighet att få sådana beslut prövade.

Den brottsförebyggande verksamheten är i ännu högre grad oreglerad, vilket ligger i sakens natur. Det finns dock som nämnts några få bestämmelser i polislagen som har tillkommit för att tillgodose kravet på lagreglering vid ingrepp i grundlagsskyddade fri- och rättigheter i sådan verksamhet.

Det saknas således grundläggande ramar för den brottsförebyggande verksamheten och underrättelseverksamheten. Om det hade funnits sådana skulle det vara enklare att möta eventuella behov av ytterligare tvångsmedel i de verksamheterna.

Insynen är begränsad

Den som utsätts för åtgärder inom ramen för den brottsförebyggande verksamheten eller underrättelseverksamheten har inte rätt att få kännedom om det eller någon möjlighet att vända sig till någon och begära prövning i efterhand. Sekretess gäller för verksamheten enligt 18 kap. 1 och 2 §§ och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det är således enbart om åtgärden riktas direkt mot den enskilde och han eller hon är närvarande som den enskilde får kännedom om åtgärden. Det finns visserligen någon enstaka regel om underrättelseskyldighet, men det har ingen större betydelse eftersom den bara rör en viss, mycket ovanlig, typ av brottslig verksamhet

och dessutom inte gäller om det finns sekretess som hindrar under rättelsen.

Rättssäkerhetskraven är desamma

Oavsett i vilken lagstiftning eller i vilket rättsligt sammanhang som det ska införas bestämmelser som inskränker grundläggande fri- och rättigheter, som exempelvis bestämmelser om husrannsakan, ställs det samma rättssäkerhetskrav. Kraven är således lika stora på bestämmelser som polisen ska tillämpa i sin brottsförebyggande verksamhet som i förundersökningsverksamheten. Det innebär bl.a. samma krav på att det ska vara förutsebart när och hur bestämmelserna kan komma att användas. Samtidigt är den enda egentliga kontrollmekanism som finns när det gäller polisiära metoder den interna kontrollen i Polismyndigheten och den tillsyn som JO och JK utövar. Det är därför extra viktigt hur bestämmelserna utformas.

8.5.2 Regleringen måste utformas på annat sätt

Förutsättningarna för tvångsmedlen måste anges

Kraven på en tydlig och förutsebar reglering av tvångsmedel förutsätter att regleringen knyter an till någon omständighet som kan preciseras. Det kan göras på olika sätt. Det måste emellertid alltid vara möjligt att i efterhand kunna kontrollera om användningen av tvångsmedlet har varit lagenlig. Det går därför inte att lämna alltför stort utrymme för beslutsfattaren att göra egna avvägningar.

Knytning till en viss person

Tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken bygger i stor utsträckning på en uppdelning i personer som är misstänkta för brott och personer som inte är det. De förra får utsättas för betydligt fler och mer ingripande tvångsmedel än de senare. Nivån på brottsmisstanken är också en avgörande fråga. Några få tvångsmedel, bl.a. beslag, får dock användas oberoende av misstanke. I de fallen knyts möjligheten att använda tvångsmedel till någon annan omständighet, t.ex. att brott har begåtts. De flesta tvångsmedelsregler i rättegångsbalken

ställer emellertid krav på att brottet ska kunna preciseras och på brottets svårhet. Ju allvarligare brott – vilket återspeglas i straffskalan – desto fler och mer ingripande tvångsmedel får användas.

Tvångsmedel utanför rättegångsbalken kan i vissa fall knytas till en viss person som inte är misstänkt för brott men som kan preciseras på något annat sätt. Lagen om särskild utlänningskontroll är ett exempel på det. Där knyts tvångsmedelsanvändningen till dels att utlänningskontrollen är utvisad men att utvisningen inte får verkställas, dels att utlänningskontrollen kan befaras begå eller medverka till terroristbrott. Enligt preventivlagen ska det finnas påtaglig risk för att en person kommer att begå mycket allvarliga brott. Personen i fråga behöver inte vara identifierad men det måste finnas omständigheter som tydligt pekar på risken.

Vissa tvångsmedelsregler i polislagen är på ett likartat sätt knutna till en viss person. Det gäller t.ex. bestämmelsen om kroppsvisitation i 19 § (den som frihetsberövas) och bestämmelserna om husrannsakan i 20 § (den som med laga stöd ska omhändertas respektive den som har avvikit från bl.a. fängelsestraff eller psykiatrisk tvångsvård) och 21 § (den som avlidit, är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp). Genom knytningen till viss person begränsas tillämpningsområdet samtidigt som tillämpningen blir förutsebar.

Knytning till en viss situation

En annan möjlighet kan vara att knyta tvångsmedlet till en viss händelse eller situation av kvalificerat slag, t.ex. att knyta tvångsmedelsanvändningen till behovet av att kunna omhänderta och förverka farliga föremål som riskerar att komma till brottslig användning. Möjligheten att med stöd av 20 a § polislagen genomsöka fordon och båtar är exempel på det. Ett annat exempel är 23 § polislagen. Om det av särskilda skäl finns risk att något brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas på en viss plats får en polisman, i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det, dels bereda sig tillträde till platser som annars är skyddade mot husrannsakan, dels stänga av, utrymma eller förbjuda tillträde till sådana platser eller vidta vissa andra åtgärder. Bestämmelsen tillämpas bl.a. vid bombhot. Tvångsmedelsregler som på det sättet knyts till situationer där det finns särskilda hot mot

allmänheten eller enskilda personer blir med nödvändighet kasuistiska, för att tillämpningsområdet ska kunna begränsas på det sätt som regeringsformen och Europakonventionen förutsätter.

Knytning till viss miljö

Det finns i dag inte några tvångsmedelsbestämmelser som knyts direkt till en viss miljö. Det har det funnits tidigare. Exemplet på det var 28 kap. 3 § rättegångsbalken i dess lydelse före den 1 januari 1999, den s.k. tillhållsbestämmelsen. Då fick husrannsakan göras i ”lägenhet som plägar utgöra tillhåll för lösdrivare eller förbrytare eller där sådant gods som eftersökes plägar uppköpas eller mottagas som pant” (se avsnitt 3.3.2). Husrannsakan fick göras i sådana lägenheter trots att förutsättningarna för husrannsakan inte var uppfyllda. Kravet på brott av viss svårhetsgrad och kravet på skälig misstanke alternativt synnerlig anledning att åtgärden skulle ge förväntat resultat gällde alltså inte.

Tillhållsbestämmelsen ersattes av en bestämmelse som innebär att husrannsakan får göras i en lokal som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet, om det förekommer anledning att brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller mer har förövats och det finns särskild anledning att anta att husrannsakan kommer att leda till resultat (se avsnitt 3.3.2). Ändringarna föranleddes av att lagstiftaren ville förbättra möjligheterna att göra husrannsakan i lokaler som användes av kriminella mc-gäng. Det ställs således även i de fallen krav på viss brottslig verksamhet och knytning till person. Det räcker inte att det är fråga om en miljö av visst slag.

Det har även funnits förslag i andra sammanhang om att hänsyn skulle tas till ”kriminell miljö”. I departementspromemorian En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor (Ds 2019:14) föreslogs att en ny kvalifikationsgrund skulle föras in i vapenlagen och i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Den innebar att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt skulle beaktas om vapnet eller den explosiva varan innehafts eller hanterats i en kriminell miljö. Flera remissinstanser riktade dock kritik mot promemorians förslag. Formuleringen ”kriminell miljö” ifrågasattes bl.a. ur ett legalitetsperspektiv (se En strängare syn på

hantering av vapen och explosiva varor, prop. 2019/20:200, s. 33 f.). Synpunkterna ledde till att regeringen i stället föreslog att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om vapnet eller den explosiva varan innehafts respektive hanterats eller överförts i en sådan miljö att vapnet eller varan typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning (a. prop. s. 34 f. och 70). Förslaget avses bl.a. omfatta sådana platser där kriminell verksamhet bedrivs, men även kriminella sammanhang i en vidare bemärkelse. Det behöver inte visas att det i det enskilda fallet har förelegat någon konkret fara för brottslig användning. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2020.

9 Överväganden och förslag

9.1 Behovet av nya regler om husrannsakan i förebyggande syfte

9.1.1 Polisens syn på behovet av ny lagstiftning

Utredningens uppdrag har välkomnats av polisen, som har framfört önskemål om bättre verktyg för att komma åt den värsta brottsligheten och den allt större tillgången till illegala vapen och sprängämnen. Det har betonats att möjligheten till husrannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar enligt 20 a § polislagen har tillämpats i stor utsträckning och med goda resultat. Bestämmelsen har dock enligt polisens mening tappat mycket av sitt värde sedan kriminella personer har börjat anpassa sitt agerande efter den. Numera transporteras vapen sällan av de kriminella personerna själva utan i stället utnyttjas barn och ungdomar för det ändamålet. Vidare göms vapen i större utsträckning på platser som man vet att polisen har svårare att komma åt. Det har även framkommit att man i de fall där fordon används som förvaringsställen för exempelvis vapen använder sig av s.k. bilmålvakter. Det innebär att en person åtar sig att formellt stå som ägare till ett fordon trots att det inte finns någon saklig grund för det. Det skapar svårigheter att utreda vilka som faktiskt ligger bakom innehavet av vapnen eller sprängämnena.

Enligt polisen har de olika regionerna ofta en klar bild över de grupperingar som ägnar sig åt kriminell verksamhet inom respektive region, dock utan att ha tillräckliga verktyg för att bekämpa brottsligheten. Denna brist på verktyg leder inte sällan till att allvarlig brottslighet äger rum trots att den hade kunnat förhindras. I de fall där polisen genom exempelvis underrättelseverksamhet har fått information som talar för att en person innehar vapen som avses användas för att utöva våld, är möjligheterna att vidta verkningsfulla åtgärder nämligen små. I ett så tidigt skede finns det sällan tillräck-

liga misstankar för att inleda förundersökning. Ofta tillämpas då i första hand möjligheten till husrannsakan i fordon och båtar enligt 20 a § polislagen. En sådan undersökning leder dock, av nyss nämnda skäl, alltmer sällan till önskat resultat och det saknas i princip ytterligare verktyg för att gripa in i förebyggande syfte. Polisen tvingas därför avvakta och bygga upp misstankar för att senare kunna göra husrannsakan inom ramen för en förundersökning. Vapen hanteras emellertid mycket diskret, varför det kan ta lång tid för polisen att bygga upp tillräckligt starka misstankar. Det måste enligt polisen ses i förening med den omständigheten att man ofta befinner sig i ett tidskritiskt skede när information om en kommande skjutning väl når polisen. Det har betonats att det skulle göra stor skillnad om polisen i dessa situationer, när ett allvarligt våldsbrott kan vara nära förestående, kunde vidta åtgärder tidigare än vad man får i dag. Polisen har med anledning av det som anförts uttryckt önskemål om att tillämpningsområdet för 20 a § polislagen utökas till att omfatta även andra platser än fordon och båtar.

I vissa fall härstammar den information polisen har fått från utomstående källor, exempelvis en informatör eller en kriminell person som söker hjälp. Det kan röra sig om ett barn eller en ungdom som har tvingats förvara vapen åt kriminella personer eller en anhörig som känner till planer på brott. I dessa fall är inte alltid problemet att misstanken inte är tillräckligt stark. I stället kan problemet vara att källan inte vill medverka i en förundersökning med anledning av de personliga risker det skulle innebära för honom eller henne. Man har från polisens sida betonat vikten av att ändå kunna använda sådan information för att i förebyggande syfte söka efter vapen.

Behovet av nya regler om husrannsakan utanför förundersökning har framstått som störst vad gäller utrymmen som inte utgör bostäder, såsom förråd samt garage och andra utrymmen som disponeras gemensamt i flerbostadshus. Det beror på att det numera främst är i sådana utrymmen som vapen som används för brottsliga ändamål förvaras. Polisen har dock framhållit att behovet av nya regler omfattar även bostäder. Man har emellertid uttryckt förståelse för att skyddsvärdet för enskilda i de fallen är högre.

Utöver behovet av en ny reglering om husrannsakan utanför förundersökning har polisen fört fram ytterligare möjliga förbättringsåtgärder. Samtliga kan inte nämnas här. Ett förslag som utredningen anser bör nämnas i den här kontexten, är en möjlighet att göra hus-

rannsakan i alla lokaler och andra utrymmen i ett närmare bestämt område, liknande den möjlighet som finns i Norge och som nämnts i avsnitt 6.2.1. Polisen anser att det finns behov av en sådan möjlighet då det förekommer att misstänkta på flykt från en brottsplats söker skydd eller gömmer vapen i lägenheter som tillhör andra eller i gemensamma utrymmen i sitt bostadsområde. I en situation där polisen vet att en misstänkt befinner sig i ett visst område, men inte exakt var, saknas det i princip möjligheter för polisen att vidta åtgärder. En möjlighet att i en sådan situation t.ex. göra husrannsakan i samtliga lägenheter i en viss trappuppgång skulle enligt polisen vara mycket verkningsfull.

9.1.2 De nuvarande reglerna är inte tillräckliga

Utredningens bedömning: Det finns behov av bättre möjligheter till husrannsakan i förebyggande syfte, för att förhindra allvarlig brottslighet.

Skälen för utredningens bedömning

Brottsligheten har förändrats på ett oroväckande sätt

Det dödliga våldet har förändrats på senare tid. Statistiskt sett ligger antalet konstaterade fall av dödligt våld numera på en högre och jämnare nivå än tidigare årtionden. Vidare används enligt Brå:s statistik allt oftare skjutvapen i samband med dödligt våld. Vid skjutning i urbana miljöer är risken för att förbipasserande och andra oskyldiga drabbas stor. Det dödliga våldet med skjutvapen är således inte enbart något som drabbar kriminella. Utvecklingen av det dödliga våldet har inte bara uppmärksammats i den nationella brottsstatistiken utan även av polisen, som i olika sammanhang har redovisat ett ökat antal skjutningar och större tillgång till illegala vapen.

Statistiken avseende sprängningar är mer knapphändig. Den statistik som Brå har sammanställt avser enbart åren 2018 och 2019 och omfattar bara sprängningar som har rubricerats som allmänfarlig ödeläggelse. Det innebär att enbart de mest allvarliga fallen, där skadeverkningarna eller risken för omfattande skadeverkningar har varit störst, speglas i statistiken. Även om den statistiken visar en tydlig

ökning, kan den därför inte användas för att dra några säkra slutsatser om hur utvecklingen ser ut i stort. Anledningen till det, bortsett från att statistiken enbart har förts under två år, är att en sprängning kan rubriceras på många olika sätt. Allmänfarlig ödeläggelse är bara ett exempel på hur brotten kan rubriceras. Andra exempel är brott mot person, brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och skadegörelse. Statistik som enbart omfattar sprängningar rubricerade som allmänfarlig ödeläggelse riskerar således att utelämna vissa av de sprängningar, eller försök till sådana brott, som har förekommit. Någon fullständig bild av utvecklingen kan man därför inte få med hjälp av den statistiken. Med det sagt, visar statistiken från Brå i vart fall en ökning av antalet sprängningar rubricerade som allmänfarlig ödeläggelse. Ökningen ger alltså en fingervisning om att antalet sprängningar ökar generellt sett. Att en ökning skett av antalet sprängningar bekräftas även av statistik från polisen avseende antalet hanterade sprängämnesrelaterade ärenden på NFC. Även andra uppgifter från polisen talar för att en ökning av såväl antalet sprängningar som av tillgången till sprängämnen har ägt rum. Även om statistiken avseende sprängningar är knapphändig, finns det alltså oroväckande signaler som talar för att antalet sprängningar ökar. Med tanke på de skador som sprängning kan orsaka är risken för att oskyldiga drabbas t.o.m. större än vid skjutningar.

Från polisen har det även lämnats uppgifter om förändrade tillvägagångssätt när det gäller det dödliga våldet. Till stor del torde det bero på att de kriminella anpassar sitt beteende till gällande lagstiftning. Kriminellt belastade personer undviker exempelvis i allt större utsträckning att själva förvara och transportera vapen. Sannolikt beror den förändringen på de straffskärpningar för vapeninnehav som har införts de senaste åren. Vidare har det framkommit att vapen numera förvaras på andra platser än tidigare. Det har särskilt noterats att vapen inte längre förvaras i fordon i samma utsträckning som tidigare. Den förändringen beror sannolikt på att gärningsmännen vill undvika att vapen påträffas vid husrannsakingar enligt 20 a § polislagen.

Små möjligheter att ingripa i brottsförebyggande syfte

Utvecklingen av nyssnämnda brottslighet väcker frågan om det behövs nya och effektivare medel i polisens brottsförebyggande arbete. Frågan är om Polismyndighetens nuvarande befogenheter är tillräckliga för att ett effektivt brottsförebyggande arbete ska kunna bedrivas. De tre regioner som utredningen har varit i kontakt med har alla varit tydliga med att de anser att så inte är fallet. De har uttryckt ett starkt behov av fler möjligheter till husrannsakan i förebyggande syfte. Polisens resonemang om behovet framgår i avsnitt 9.1.1.

De nuvarande reglerna om husrannsakan utgör tveklöst en begränsning i polisens möjligheter att söka efter vapen och andra farliga föremål i förebyggande syfte. Reglerna förutsätter, med ett par undantag, att förundersökning har inletts för ett visst brott och ofta även att någon är skäligen misstänkt för det brott som förundersökningen avser. För att kunna inleda en förundersökning krävs att det finns anledning att anta att brott har begåtts. Även innan brottet har hunnit fullbordas finns det teoretiskt sett en möjlighet att inleda förundersökning avseende exempelvis förberedelse till brott. I det tidiga skede då det fortfarande finns förutsättningar att förhindra brottet, är dock sällan misstankarna om ett konkret brott så starka att det finns rättslig grund för att inleda en förundersökning.

Polisen har vissa möjligheter att vidta åtgärder även när det inte finns grund för att inleda en förundersökning. Vid risk för viss allvarlig brottslighet kan polisen exempelvis begära tillstånd att använda hemliga tvångsmedel enligt inhämtningslagen eller preventivlagen (se avsnitt 8.3.4). Vid risk för viss allvarlig brottslighet kan polisen även i förebyggande syfte göra husrannsakan enligt 23 § polislagen i anslutning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas. Dessa bestämmelser har emellertid snäva tillämpningsområden. Till det kommer att information som polisen får genom användning av hemliga tvångsmedel om t.ex. tillgång till skjutvapen kan vara svår att utnyttja utan att avslöja det hemliga tvångsmedlet. En annan möjlig åtgärd är att göra kroppsvisitation i förebyggande syfte enligt 19 § andra stycket 1 polislagen. Med tanke på uppgifterna om att kriminella personer i minskad utsträckning själva förvarar eller transporterar vapen torde emellertid sådan kroppsvisitation sällan bli verkningsfull i nu aktuella situationer.

Den bestämmelse som förefaller ha haft störst relevans för polisens arbete med att förebygga allvarligt våld är möjligheten att enligt 20 a § polislagen göra husrannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar. Som redovisats tidigare, leder emellertid en sådan husrannsakan numera mer sällan till önskat resultat, eftersom vapen i stället förvaras på andra platser. Bestämmelsen kan således inte längre tillämpas lika effektivt som tidigare. Tillämpningen av bestämmelsen försvåras även av den omständigheten att vapen ofta förvaras eller transporteras av för polisen okända personer, exempelvis barn och ungdomar.

Leder en husrannsakan enligt 20 a § polislagen inte till att vapen eller andra farliga föremål anträffas, får polisen i stället förlita sig på andra, mer tidskrävande, metoder för att bygga upp misstankar som så småningom möjliggör beslut om husrannsakan inom ramen för en förundersökning.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polisens förutsättningar att vidta åtgärder i förebyggande syfte är begränsade. Möjligheten att göra husrannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar, som hittills varit ett effektivt verktyg i polisens brottsförebyggande arbete, har minskat i värde. Med beaktande av brottsutvecklingen finns det därför behov av ökade möjligheter att göra husrannsakan i förebyggande syfte, för att förhindra allvarlig brottslighet.

9.2 Bör polisen få ökad möjlighet att göra husrannsakan i förebyggande syfte?

Utredningens bedömning: Polisen bör få göra husrannsakan i förebyggande syfte i fler situationer än i dag.

Skälen för utredningens bedömning: Polisen behöver information för att kunna fullgöra såväl sin brottsförebyggande som sin brottsutredande uppgift. I de fall där polisen alltjämt har en möjlighet att förhindra allvarlig brottslighet brådskar saken i de flesta fall. Det finns då få andra metoder för att snabbt få fram information än genom användning av tvångsmedel. Möjligheterna för polisen att vidta sådana åtgärder i brottsförebyggande syfte är dock små, även i de fall där uppgifter om planerad brottslighet har nått polisen. Tidigare har möjligheten att göra husrannsakan i förebyggande syfte enligt 20 a §

polislagen kunnat tillämpas med framgång. Eftersom kriminella personer har ändrat sitt beteende har effektiviteten dock sjunkit. Samtidigt ligger numera antalet konstaterade fall av dödligt våld på en högre och jämnare nivå än tidigare och enligt statistiken används skjutvapen allt oftare i samband med dödligt våld. Det finns även uppgifter om ett ökat antal sprängningar, ökad tillgång till såväl illegala vapen som sprängämnen samt förändrade beteenden för att undvika lagföring.

Polisen har alltså, som framgått, ett påtagligt behov av att i fler situationer än vad dagens lagstiftning medger, kunna göra husrannsakan i förebyggande syfte. Behovet är således lätt att konstatera. Ett visst behov av att kunna använda husrannsakan i förebyggande syfte i fler fall än i dag har säkerligen funnits under en längre tid. I takt med brottslighetens utveckling uppstår dock nya behov i polisens brottsförebyggande arbete. Vikten av att polisen inom ramen för det brottsförebyggande arbetet kan förhindra allvarliga brott blir allt större. För att det ska vara möjligt krävs att polisen under fler förutsättningar än i dag får göra husrannsakan innan det finns konkreta misstankar om ett visst brott.

Polisens behov av att i större utsträckning kunna göra husrannsakan i förebyggande syfte måste dock vägas mot både nyttan av utökade möjligheter att göra husrannsakan och det integritetsintrång som det kan leda till. Utredningen utvecklar sin syn på dessa frågor i det följande.

Det problem som lyfts fram i utredningens uppdrag är att polisens möjligheter att i förebyggande syfte söka efter sådana föremål som kan användas vid skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet är begränsade. Det är med andra ord vapen och andra farliga föremål som används vid sådan allvarlig brottslighet som är i fokus för utredningsuppdraget. Utredningen har i kapitel 8 ingående diskuterat de svårigheter som är förknippade med att reglera tvångsmedel utanför förundersökning. Mot bakgrund av det finns det inte skäl att gå utöver uppdraget i det avseendet.

9.3 Hur bör regleringen avgränsas?

9.3.1 Andra utrymmen än bostäder

Utredningens bedömning: Effektiviteten i det brottsförebyggande arbetet skulle förbättras om husrannsakan får användas i förebyggande syfte i fler situationer än i dag. Polisen bör därför ges ökad möjlighet att i förebyggande syfte göra husrannsakan för att söka efter vapen eller andra farliga föremål i vissa andra utrymmen än bostäder.

Skälen för utredningens bedömning

Husrannsakan i förebyggande syfte är en effektiv åtgärd

Polisen har framhållit behovet av en rätt att söka igenom andra platser än fordon och båtar efter vapen och andra farliga föremål i förebyggande syfte. Det rör sig framför allt om situationer där polisen på olika sätt har fått information om att vapen eller andra farliga föremål hanteras men där det inte finns tillräcklig grund för att inleda förundersökning. Enligt uppgifter från polisen göms vapen ofta på andra platser än i fordon och bostäder, exempelvis i förråd och i garage, trappuppgångar, tvättstugor och andra gemensamt tillgängliga utrymmen i flerbostadshus. En möjlighet för polisen att söka efter vapen och andra farliga föremål i sådana utrymmen skulle därför göra det möjligt för polisen att i större utsträckning än i dag förebygga och förhindra allvarlig brottslighet.

Det är viktigt att i största möjliga utsträckning försvåra för kriminella att använda skjutvapen och sprängämnen i sina interna uppörelser. Kriminella som disponerar skjutvapen och är beredda att använda dem behöver förvara dem någonstans. Förvaringsstället bör, sett från deras synpunkt, vara dels lättåtkomligt, dels sådant att vapnen inte omedelbart kan kopplas till den kriminelle själv. Möjligheten att göra husrannsakan i förebyggande syfte i fordon har lett till att vapen inte längre förvaras i fordon i samma utsträckning som förr. På motsvarande sätt kan en möjlighet att göra husrannsakan i garage och liknande utrymmen leda till att vapen inte längre i samma utsträckning förvaras i sådana utrymmen. Utökade möjligheter för polisen att göra husrannsakan kan leda till att fler vapen framöver

i stället kommer att förvaras i gömmor utomhus. Det är emellertid inte något skäl mot att utvidga möjligheterna att göra husrannsakan i förebyggande syfte. Tvärtom är åtgärder som syftar till att försvåra de kriminellas hantering av framför allt vapen en viktig pusselbit i arbetet med att bekämpa gängbrottsligheten. Det skulle göra hanteringen av vapen mer sårbar för de kriminella. De ”säkra” platserna för förvaring av vapen blir färre om husrannsakan i förebyggande syfte får göras på fler platser än i dag.

Mot den bakgrunden görs bedömningen att en utökad möjlighet för polisen att göra husrannsakan i förebyggande syfte på ett effektivt sätt skulle kunna förhindra att vapen och andra farliga föremål kommer till användning vid brott. Nyttan av åtgärden kan därmed bli stor.

En viss ökad risk för den personliga integriteten

Det är redan i dag under vissa förutsättningar tillåtet att göra husrannsakan i förebyggande syfte för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Det är även tillåtet att kroppsvisitera för samma ändamål. Vid bedömningen av om en utökad möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte för att leta efter sådana objekt innebär en ökad risk för enskildas personliga integritet är utgångspunkten att befintliga regler om husrannsakan och kroppsvisitation är godtagbara ur integritetssynpunkt.

En ny möjlighet till husrannsakan kommer sannolikt att öka antalet genomförda husrannsakingar. Redan den omständigheten medför en ökad risk för integritetskränkningar. Graden av integritetsintrång beror dock i normalfallet på var undersökningen görs. Husrannsakan i bostad anses vara den typ av husrannsakan som är mest integritetskränkande, i synnerhet i de fall där husrannsakan äger rum hos någon annan än den misstänkte.

Husrannsakan i andra utrymmen än bostäder innebär generellt sett inte ett lika stort intrång i den personliga integriteten. Det intrång som det innebär att få sitt förråd genomsökt torde inte vara påfallande mycket större än det intrång det innebär att få sitt fordon genomsökt. Vidare har JO tidigare framhållit att husrannsakan i fordon måste betraktas som mindre integritetskränkande för den enskilde än kroppsvisitation (se prop. 2005/06:113 s. 23).

Det bör också nämnas att det redan finns bestämmelser om husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten. För husrannsakan i sådana lokaler ställs det väsentligt lägre krav, eftersom intrånget anses vara mindre.

Gemensamma utrymmen i flerbostadshus, som exempelvis tvättstugor, cykelrum och garage, får generellt sett anses ha ett än lägre skyddsvärde än enskilda hyresgästers förråd och fordon. Även om en undersökning av ett sådant utrymme i normalfallet drabbar fler personer, eftersom fler personer har tillgång till det, blir intrånget därför begränsat. I sammanhanget bör vidare vägas in uppgifterna från polisen om att gemensamma utrymmen i vissa utsatta områden nyttjas för kriminella ändamål. Enligt polisen ska kriminella personer i praktiken ”ha tagit över” förråd och gemensamma utrymmen i anslutning till vissa hyreshus. Det skulle innebära att de boendes tillgång till utrymmena redan kan vara inskränkta. Boende ska också ha förklarat sig vara rädda för att deras utrymmen ska utnyttjas för förvaring av vapen och andra farliga föremål. Husrannsakan innebär i dessa fall ett väsentligt mindre intrång.

Det är redan i dag tillåtet att under vissa förutsättningar göra husrannsakan i såväl bostäder som andra utrymmen som tillhör andra än den misstänkte. Den integritetskränkning som det kan innebära för en person som inte är misstänkt för brott att få sitt förråd genomsökt torde inte upplevas som lika stor som om det handlade om en husrannsakan i hans eller hennes bostad. Det är även tillåtet att i förebyggande syfte genomsöka fordon som inte tillhör den eller de personer som är orsaken till polisens misstankar. Det intrång i den personliga integriteten det innebär för personer som inte är misstänkta för brott att få exempelvis ett förrådsutrymme genomsökt torde, som tidigare har konstaterats, inte vara påfallande mycket större än det intrång det innebär att få sitt fordon genomsökt. Den eventuella integritetskränkning som kan uppstå vid husrannsakan i gemensamma utrymmen som även personer som inte är misstänkta för brott nyttjar, exempelvis trappuppgångar, korridorer och tvättstugor, torde vara avsevärt mindre.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte i andra utrymmen än bostäder medför en viss ökad risk för intrång i den personliga integriteten jämfört med dagens ordning. Integritetsintrånget bedöms dock i princip vara i nivå med, eller i vissa fall mindre än, det intrång det innebär att få

sitt fordon undersökt. Utredningen återkommer i avsnitt 9.4 till hur regleringen bör utformas.

9.3.2 Bostäder

Utredningens bedömning: Effektiviteten i det brottsförebyggande arbetet skulle förbättras om polisen fick möjlighet att i förebyggande syfte söka efter vapen och andra farliga föremål i bostäder. Samtidigt skulle en sådan möjlighet innebära en avsevärt ökad risk för intrång i den personliga integriteten jämfört med dagens ordning. Intresset av att värna om den personliga integriteten väger i det här fallet över. Polisen bör därför inte ges möjlighet att i förebyggande syfte göra husrannsakan i bostäder.

Skälen för utredningens bedömning

Det brottsförebyggande arbetet skulle bli mer effektivt

Enligt uppgifter från polisen förvaras farliga föremål främst i andra utrymmen än bostäder, varför behovet av en utvidgad möjlighet till husrannsakan är störst beträffande sådana utrymmen. Det har dock framhållits att det finns behov av att i förebyggande syfte kunna söka efter farliga föremål även i bostäder, för att på så sätt förhindra allvarlig brottslighet. Som exempel på det sistnämnda har polisen talat om möjligheten att kunna göra husrannsakan t.ex. i samtliga bostäder i en viss trappuppgång.

Med tanke på de straffskärpningar som har gjorts för vapenbrott förefaller det sannolikt att kriminella personer allt oftare förvarar vapen och andra farliga föremål på andra platser än i sina egna bostäder, för att undgå brottsmisstanke. Det torde också ha blivit svårare att förmå någon annan att för deras räkning förvara vapen i sin bostad. En anledning till att vapen tros förvaras i andra utrymmen än bostäder kan vara att sådana utrymmen är lättillgängliga. Den omständigheten att fler vapen upptäcks i utrymmen som inte utgör bostäder behöver således inte nödvändigtvis innebära att det göms vapen där i större utsträckning än i bostäder. Även om vapen alltså i viss utsträckning förvaras i bostäder är behovet av nya regler om husrann-

sakan i förebyggande syfte dock inte lika stort beträffande bostäder som beträffande andra typer av utrymmen.

Mot den bakgrunden görs bedömningen att en möjlighet för polisen att göra husrannsakan i förebyggande syfte i bostäder visserligen skulle kunna förhindra att vapen och andra farliga föremål kommer till användning vid brott, men att en sådan möjlighet förmodligen inte skulle ge samma positiva resultat som en möjlighet till husrannsakan i andra utrymmen.

En väsentligt högre risk för intrång i den personliga integriteten

Som tidigare framhållits, är utgångspunkten vid bedömningen av om en utökad möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte för att leta efter farliga föremål utgör en ökad risk för enskildas personliga integritet att befintliga regler om husrannsakan och kroppsvisitation är godtagbara ur integritetssynpunkt. De befintliga reglerna om husrannsakan i förebyggande syfte gäller dock enbart för att söka efter vapen och andra föremål i fordon och båtar. Även om reglerna i rättegångsbalken uppställer samma krav för husrannsakan i bostäder som för husrannsakan i fordon, är skyddsvärdet för bostäder klart högre. Husrannsakan i bostäder anses även innebära ett större integritetsintrång än kroppsvisitation.

Redan den omständigheten att antalet genomförda husrannsakingar troligtvis skulle öka om en ny möjlighet till husrannsakan i bostäder i förebyggande syfte skulle införas ökar risken för integritetsintrång. Därutöver måste beaktas att skyddsvärdet för bostäder är högt. Därmed ökar även graden av integritetsintrång på ett påtagligt sätt.

Det är redan i dag tillåtet att i förebyggande syfte undersöka fordon som inte tillhör den eller de personer som är orsaken till polisens misstankar. Husrannsakan i bostad är dock särskilt integritetskränkande när den äger rum hos någon annan än den misstänkte. En möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte hos någon annan än den misstänkte riskerar därför att medföra betydande integritetsintrång på lösa grunder. Husrannsakan hos annan än den misstänkte får visserligen äga rum enligt rättegångsbalkens bestämmelser, såväl i fordon och bostäder som i andra typer av utrymmen. För det ställs det dock upp kvalificerande krav som att brottet har begåtts där, att den

misstänkte har gripits där eller att det annars finns synnerlig anledning att syftet med åtgärden kommer att uppnås. Det begränsar risken för onödiga integritetsintrång.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte i bostäder skulle medföra väsentligt högre risk för intrång i den personliga integriteten jämfört med ordningen i dag.

Intresset av att värna den personliga integriteten väger tyngre

Med hänsyn till den ökade risken för integritetsintrång bör det enligt utredningens mening krävas mycket starka skäl för att införa en möjlighet för polisen att i förebyggande syfte göra husrannsakan i bostäder. Behovet av en ökad möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte framstår också som betydligt större när det gäller andra utrymmen än bostäder. Det kan således inte förväntas att nya regler om husrannsakan i förebyggande syfte i bostäder skulle få samma nytta som regler om husrannsakan i vissa andra utrymmen. Sammantaget gör utredningen därför bedömningen att intresset av att värna den personliga integriteten i det här fallet väger klart tyngre än intresset av att brottsbekämpningen kan bli mer effektiv. Någon möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte i bostäder bör således inte införas.

9.4 En utvidgad möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte

9.4.1 Vilka utrymmen ska få undersökas?

Utredningens förslag: Polisen får möjlighet att i brottsförebyggande syfte göra husrannsakan i gemensamt tillgängliga utrymmen i och i anslutning till flerbostadshus.

Skälen för utredningens förslag

Gemensamt tillgängliga utrymmen

Som framhållits i avsnitt 9.3, bör polisens utvidgade möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte begränsas till andra utrymmen än bostäder. Inte alla sådana utrymmen bör dock kunna bli föremål för husrannsakan i förebyggande syfte. Tillämpningsområdet bör begränsas till att omfatta gemensamt tillgängliga utrymmen i flerbostadshus och motsvarande utrymmen i anslutning till sådana hus. Begränsningen är naturlig med hänsyn till polisens uppgifter att det i stor utsträckning är i och i anslutning till flerbostadshus som vapen göms. Att låta polisens befogenhet till husrannsakan omfatta även utrymmen på andra platser vore alltför långtgående. Det saknas underlag för att en sådan reglering skulle vara motiverad och effektiv.

För att ett utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus ska få genomföras med stöd av den nya bestämmelsen bör krävas att det är gemensamt tillgängligt för hyresgäster eller bostadsrättsinnehavare. Det kan exempelvis röra sig om en tvättstuga, ett gemensamt parkeringsgarage eller en trappuppgång. Även fristående utrymmen av sådant slag i anslutning till flerbostadshus bör kunna undersökas. Det gäller t.ex. fristående parkeringsutrymmen, cykelförråd, soputrymmen och liknande. Vilka typer av utrymmen som omfattas av definitionen utvecklas närmare i författningskommentaren (se avsnitt 12.3). Där utvecklas även vad som avses med begreppet flerbostadshus. Generellt sett gäller att begreppet omfattar bostadshus med minst tre bostadslägenheter.

Undantag från tillämpningsområdet

Utrymmen som tillhör enskilda hyresgäster eller bostadsrättsinnehavare, exempelvis privata förråd, bör inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Detsamma gäller givetvis uthyrda lokaler i huset i fråga. Det finns enligt utredningens mening starka skäl för en sådan begränsning. Den främsta anledningen är att användningen av tvångsmedel, och det integritetsintrång som sådan användning riskerar att innebära, bör begränsas i så stor utsträckning som möjligt. Det gäller inte minst tvångsmedelsanvändning utanför förundersökning. Den brottsförebyggande verksamheten är, som tidigare har re-

dovisats, i allt väsentligt oreglerad. Reglerna i rättegångsbalken är inte tillämpliga i dessa fall. När tvångsmedel används i brottsförebyggande verksamhet görs det på ett mycket tidigt stadium, innan det finns tydliga tecken på att något konkret brott har begåtts eller förbereds. I dessa fall är det särskilt viktigt att minska risken för integritetsintrång för enskilda. Som tidigare nämnts är risken för integritetsintrång större vid husrannsakan i privata förråd än den är vid husrannsakan i gemensamt tillgängliga utrymmen. Genom att husrannsakan bara får göras i sistnämnda utrymmen begränsas risken för integritetsintrång för enskilda. Bestämmelsen föreslås således begränsas till sådana utrymmen som polisen särskilt har pekat ut som förvaringsplatser för vapen och andra farliga föremål, och som samtidigt har ett klart lägre skyddsvärde än privata utrymmen.

En förutsättning för tillämpning av bestämmelsen bör vara att utrymmet inte utgör någons stadigvarande bostad. Det torde höra till ovanligheterna att aktuella utrymmen används för bostadsändamål. Teoretiskt sett skulle dock så kunna vara fallet med exempelvis en till huset tillhörande övernattningslägenhet. Det bör framgå av bestämmelsen att husrannsakan inte får äga rum i någons stadigvarande bostad. Det hindrar således inte husrannsakan i ett utrymme som tillfälligt upplåts som bostad. Det avgörande för om regeln i en sådan situation är tillämplig eller inte bör vara en samlad bedömning av utrymmets användningsområde.

Ingen knytning till viss person

Det bör inte krävas någon direkt anknytning mellan den eller de personer som är föremål för polisens intresse och det aktuella utrymmet för att husrannsakan ska få äga rum. Följaktligen har det alltså ingen betydelse om personen i fråga är bosatt i det aktuella flerbostadshuset eller har någon annan anknytning dit. Som tidigare redovisats innebär en sådan lösning en större risk för intrång i enskildas integritet. Skyddsvärdet för aktuella utrymmen är dock lågt, samtidigt som bestämmelsen skulle tappa mycket i värde om det i varje enskilt fall måste konstateras en anknytning mellan en viss person och det utrymme som ska undersökas. För att bestämmelsen ska bli verkkningsfull är det därför viktigt att den omfattar även utrymmen utan känd anknytning till personer som är föremål för polisens intresse.

9.4.2 Vilka föremål ska få eftersökas?

Utredningens förslag: Den utökade möjligheten till husrannsakan i förebyggande syfte ska begränsas till eftersökande av vapen och andra farliga föremål.

Skälen för utredningens förslag: Ändamålet med att införa en ny bestämmelse om husrannsakan är att ge polisen bättre verktyg att förhindra de mest allvarliga brotten. För att ett sådant verktyg ska fungera effektivt behöver det ge polisen möjlighet att i ett tidigt skede ta hand om skjutvapen och andra farliga föremål. En möjlighet att ta hand om andra föremål, exempelvis föremål som allmänt sett är ägnade att användas som hjälpmedel vid andra typer av brott, är i sammanhanget mindre relevant. Dessutom skulle en mer generellt utformad möjlighet för polisen att söka efter föremål som används vid brottslighet leda till att tvångsmedlet skulle få ett alltför vidsträckt tillämpningsområde. Det skulle inte vara proportionerligt med hänsyn till risken för integritetsintrång. Det finns således inte någon anledning att låta polisen i förebyggande syfte söka efter annat än vapen och andra farliga föremål.

Ordet vapen bör i detta sammanhang, på samma sätt som i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken, ses som ett bredare begrepp än i vapenlagen. Med vapen bör avses detsamma som i 4 kap. 5 § brottsbalken, dvs. föremål som kan användas för att utöva våld mot person. Det kan alltså även vara föremål som kan falla utanför regleringen i vapenlagen men som kan orsaka skada på person. Användningen av formuleringen ”vapen och andra farliga föremål” fångar upp det som är viktigast för att förhindra allvarlig brottslighet. Vilka föremål som omfattas av bestämmelsen begränsas dock av tillämpningsområdet för 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Den frågan behandlas i avsnitt 9.6. Där behandlas också frågan om även sprängämnen omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

9.4.3 Hur bör den nya bestämmelsen utformas?

Utredningens förslag: Polisen får undersöka aktuella utrymmen i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen och andra farliga föremål, om omständigheterna är sådana att det kan antas att ett föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken.

Skälen för utredningens förslag

En ny paragraf

Regler om kroppsvisitation och husrannsakan i förebyggande syfte finns i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Regleringen i 20 a § polislagen, som är utformad med 19 § andra stycket 1 polislagen som förebild, möjliggör för en polisman att i den utsträckning det behövs genomsöka ett fordon eller en båt för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat med stöd av 36 kap. 3 § brottsbalken. Enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken kan förverkande beslutas i fråga om föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning.

Även den nya bestämmelsen om husrannsakan i gemensamt tillgängliga utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus ger polisen möjlighet att använda tvångsmedel utanför förundersökning. Med hänsyn till likheterna mellan åtgärderna och det integritetsintrång som de kan innebära är det naturligt att den nya bestämmelsen i stor utsträckning utformas med bestämmelserna om kroppsvisitation i förebyggande syfte respektive husrannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar som förebilder. Med en sådan reglering kommer polisens rätt att genomsöka aktuella utrymmen också att korrespondera med rätten att beslagta och förverka föremål.

Med hänsyn till att den nya bestämmelsen om husrannsakan i förebyggande syfte ska utformas med 20 a § polislagen som förebild skulle en lösning kunna vara att arbeta in den nya regeln i den paragrafen. Bestämmelserna kommer dock att skilja sig åt i viktiga avse-

enden. Dessutom rör det sig om husrannsakan på vitt skilda platser. Enligt utredningens mening blir regleringen därför tydligast om den nya bestämmelsen placeras i en egen paragraf i polislagen. Den kan lämpligen placeras efter 20 a §.

Risk för att vapen eller andra farliga föremål kommer att användas

Syftet med den nya regleringen är att polisen ska kunna ingripa tidigare, för att om möjligt kunna förhindra vissa allvarliga brott. Med stöd av den nya bestämmelsen bör polisen få undersöka aktuella utrymmen för att söka efter vapen och andra farliga föremål, om omständigheterna är sådana att det kan antas att ett föremål kan påträffas där och att det kan förklaras förverkat med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken.

I förarbetena till 19 § andra stycket 1 polislagen betonades att rätten till kroppsvisitation skulle gälla i situationer där risken typiskt sett framstår som stor att tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott (prop. 1986/87:115 s. 11 f.). Som typfall nämndes situationer som ter sig allmänt hotfulla och konfliktfyllda, exempelvis konfrontationer mellan rivaliserande ungdomsgrupper på allmän plats. Det påpekades emellertid att risken för våldsanvändning alltid måste vara kvalificerad på det sätt som anges i 36 kap. 3 § brottsbalken. I förarbetena till 20 a § polislagen uttalades att förutsättningarna för husrannsakan borde ansluta till vad som ansågs gälla för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen. Det anfördes vidare att det för husrannsakan måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas vid en genomsökning av det aktuella fordonet (se prop. 2005/06:113 s. 24 och 63). Båda paragraferna knyter således befogenheten att använda tvångsmedel till en viss situation, inte till en viss person. Den nya bestämmelsen bör utformas på motsvarande sätt.

Hur konkret behöver risken vara?

Ordalydelsen i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen utesluter, som har redovisats i avsnitt 7.2.1, enligt JK inte att ett ingripande kan motiveras av en mer allmän situation inom ett berört område.

JK anser att mc-kriminalitetens utbredning och intensitet kan utgöra sådana kvalificerande omständigheter som kan motivera mer rutinmässiga ingripanden mot individer som öppet visar att de tillhör mc-miljön. Det måste emellertid enligt JK alltid finnas någon konkret omständighet som ger objektiva stöd för att ett farligt föremål kan komma att påträffas. Som exempel på sådana omständigheter har JK angett att personen i fråga bär skyddsväst eller att en väpnad konflikt mellan kriminella nätverk pågår i det aktuella området.

I likhet med JK anser JO att upprepad allvarlig våldsanvändning inom ett visst område eller på en viss plats kan ha stor betydelse vid bedömningen av om situationen är sådan att risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott (se avsnitt 7.3.1). Det måste dock alltid krävas ytterligare omständigheter som medför att risknivån är förhöjd i det enskilda fallet. Det kan exempelvis handla om att den person som ingripandet riktar sig mot tidigare har påträffats med vapen. Under sådana omständigheter bör det enligt JO ofta också kunna antas att ett farligt föremål kan påträffas vid en kroppsvsitation eller en husrannsakan.

Delvis andra förutsättningar

Även för husrannsakan i gemensamt tillgängliga utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus bör det krävas att det finns någon konkret omständighet som ger objektiva stöd för antagandet att det i det aktuella utrymmet förvaras vapen eller andra farliga föremål. Vidare bör husrannsakan även i dessa fall förbehållas situationer där risken enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken typiskt sett framstår som stor att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid vissa allvarliga brott. I avsnitt 9.6.3 utvecklas vid vilken brottslighet som föremålen ska befaras komma till användning.

Hotfulla situationer eller situationer som erfarenhetsmässigt ökar risken för skjutningar eller sprängningar torde emellertid sällan uppstå i direkt anslutning till ett sådant gemensamt tillgängligt utrymme som bestämmelsen avses omfatta. I stället är det normalt kopplingen till en viss person eller ett nätverk som ligger i konflikt med andra som utgör anledningen till att ett utrymme behöver ge-

nomsökas i syfte att förhindra allvarliga brott. Det är något som ofta belyses genom underrättelseverksamhet.

När 19 § andra stycket 1 polislagen infördes utformades den särskilt med tanke på konfrontationer mellan rivaliserande ungdomsgrupper, som då hade blivit allt vanligare. Det var möjligheten att visitera den som var på väg till platsen för en hotande sammanstötning som ansågs viktig. Det lagstiftaren hade för ögonen var alltså en akut situation. Dagens konflikter mellan kriminella förefaller medföra delvis andra förutsättningar. Det verkar röra sig om konflikter som är ständigt pågående och där slumpartade möten kan leda till plötsliga utbrott av våld.

För att kunna förebygga och förhindra användning av skjutvapen och sprängämnen vid allvarliga brott måste det därför finnas möjligheter för polisen att gripa in i ett än tidigare skede. När ett skjutvapen eller ett sprängämne väl har transporterats från den plats där det har förvarats är nämligen utsikterna för att kunna förhindra brott mycket små. Om bestämmelsen inte skulle möjliggöra tidiga ingripanden, skulle den inte fungera på ett effektivt sätt. Följaktligen skulle den inte öka möjligheterna för polisen att förhindra allvarlig brottslighet.

Husrannsakan i aktuella utrymmen bör alltså kunna företas även i andra situationer än de som ursprungligen motiverat de befintliga bestämmelserna, under förutsättning att konkreta omständigheter ger objektivt stöd för antagandet att vapen eller andra farliga föremål kan komma att påträffas vid en genomsökning av det aktuella utrymmet. Det ligger nämligen i sakens natur att skjutvapen eller sprängämnen som någon gömmer kan komma att användas vid våldsbrott – det gäller inte minst när personen i fråga rör sig i kriminella kretsar. Risken för våldsanvändning måste dock alltid vara kvalificerad på det sätt som anges i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Som såväl JO som JK har konstaterat, kan exempelvis upprepad allvarlig våldsanvändning ha stor betydelse vid en bedömning enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Ytterligare omständigheter måste dock krävas för att risken för brottslighet ska anses vara förhöjd i det enskilda fallet. Det kan t.ex. röra sig om kopplingar till kriminella grupperingar eller tidigare brottslighet. Utgångspunkten för bedömningen ska dock alltid vara situationen som sådan och inte den enskildes agerande. Utredningen utvecklar det resonemanget i avsnitt 9.6.3.

Utredningen återkommer i nyss nämnda avsnitt även till om det för de allra farligaste föremålen, som skjutvapen och sprängämnen, bör krävas mindre starka skäl för bedömningen att det finns risk för brottslig användning. Den omständigheten att ett skjutvapen eller ett sprängämne har gömts i ett gemensamt tillgängligt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus torde i sig tala starkt för att syftet är att använda föremålet för brottsligt ändamål.

Inte sällan lär de omständigheter som beaktas vid en bedömning av om situationen är sådan att risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till brottslig användning sammanfalla med de konkreta omständigheter som talar för antagandet att det finns farliga föremål i utrymmet. En pågående väpnad konflikt och den omständigheten att personer med anknytning till konflikten bär skyddsvästar kan exempelvis vara faktorer som bör vägas in. Även andra omständigheter kan dock tala för antagandet att det i det aktuella utrymmet finns vapen eller andra farliga föremål. Det kan exempelvis vara fråga om iakttagelser av en polisman eller ett vittne, eller tips från källor eller andra som bedöms vara trovärdiga.

Regleringen får inte missbrukas

Det bör betonas att den nya bestämmelsen inte får användas för att kringgå bestämmelserna om husrannsakan under förundersökning i 28 kap. rättegångsbalken. Om det finns förutsättningar att inleda en förundersökning ska reglerna i rättegångsbalken tillämpas. Det förtydligas i nya 20 c § polislagen (se avsnitt 9.7.5). Den nya bestämmelsen får således aldrig användas för att utreda brott, utan enbart i brottsförebyggande syfte. Som JO framhåller finns det, om bedömningen av om förutsättningar för husrannsakan i förebyggande syfte föreligger görs endast utifrån den enskildes agerande, risk för att prövningen hamnar nära den bedömning av skäligen misstanke som ska göras inför ett beslut om tvångsmedel enligt 28 kap. rättegångsbalken (se avsnitt 7.3.1). Det är emellertid inte avsikten. Det bör därför understrykas att det för ett beslut om husrannsakan enligt den nya paragrafen alltid ska finnas en sådan förhöjd risk för brottslighet som krävs för förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Bedöm-

ningen får aldrig utgå från enbart vem den enskilde är, utan från situationen som sådan.

Det är vidare av största vikt att den nya bestämmelsen inte tillämpas på ett sätt som av allmänheten kan uppfattas som ett utslag av trakasserier från polisens sida. Paragrafen får exempelvis inte användas för att återkommande genomsöka utrymmen enbart baserat på någons tidigare brottslighet, utan det måste i varje enskilt fall finnas en förhöjd risk för brottslighet. Regleringen bör utformas med tanke på det. Det följer vidare av 8 § polislagen att en genomsökning aldrig får vara mer ingripande än nödvändigt.

9.4.4 Vem ska besluta om husrannsakan?

Utredningens förslag: Beslut om husrannsakan ska som huvudregel fattas av Polismyndigheten. I brådskande fall ska emellertid polismän få fatta sådana beslut.

Skälen för utredningens förslag: Alla polismän har befogenhet att besluta om kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen och om husrannsakan enligt 20 a § polislagen. I förarbetena till 19 § andra stycket 1 polislagen påpekades att situationer där kroppsvisitation kan bli aktuell kan uppkomma plötsligt och utan förvarning (se prop. 1986/87:115 s. 12). Vidare framhölls att befogenhet för polismän att fatta beslut endast när fara är i dröjsmål skulle ge upphov till betydande osäkerhet i rättstillämpningen, bl.a. med hänsyn till svårigheten att avgöra om det är fara i dröjsmål innan man vet om en visitation leder till att farliga föremål påträffas.

Husrannsakan kan i ett enskilt fall innebära betydande integritetsintrång. Det är därför viktigt att besluten föregås av en noggrann och kvalificerad prövning. Vidare torde, som tidigare framhållits, beslut om husrannsakan i gemensamt tillgängliga utrymmen i många fall komma att fattas i situationer som är mindre akuta. I de fallen finns det rimligtvis tid för en polisman att komma i kontakt med en beslutsfattare utan risk för att syftet med undersökningen äventyras. Beslut om husrannsakan bör därför som huvudregel fattas av Polismyndigheten. Ett alternativ är att låta åklagare fatta sådana beslut. Den lösningen är dock inte lämplig med hänsyn till att det är fråga om en renodlat brottsförebyggande åtgärd inom ramen för polisens

verksamhet utanför förundersökning, något som åklagare ytterst sällan är involverade i.

En lösning som innebär att beslut om husrannsakan som huvudregel ska fattas av Polismyndigheten skulle göra tillämpningen av den nya bestämmelsen tillräckligt rättssäker. Motsvarande beslutsordning gäller redan för beslut om vissa andra åtgärder enligt polislagen (se exempelvis 23 § polislagen om polisens särskilda befogenheter att bereda sig tillträde m.m. för att söka efter farliga föremål). I 8 § polisförordningen (2014:1104) finns det bestämmelser om delegation inom Polismyndigheten. Besluten bör normalt fattas av ett högre befäl, allra minst på nivån vakthavande befäl.

Även behov av husrannsakan i förebyggande syfte i gemensamt tillgängliga utrymmen i flerbostadshus kan dock aktualiseras utan förvarning. Det kan bli fallet exempelvis vid pågående väpnade konflikter, t.ex. om det just har inträffat något som kan leda till hämndaktioner. För att regleringen inte ska bli verkningslös bör därför även en polisman kunna besluta om husrannsakan i ett brådskande fall.

Med den bedömningen utgör risken för osäkerhet i rättstillämpningen inte ett hinder mot den föreslagna lösningen. Det får bedömas utifrån de omständigheter som har föranlett behovet av husrannsakan om det rör sig om ett brådskande fall. Om det inte finns tid att kontakta myndigheten utan att syftet med husrannsakan äventyras, kan sådan brådskande vara för handen.

9.4.5 Dokumentation

<p>Utredningens bedömning: Dokumentationskraven i 27 § polislagen är tillräckliga. Någon lagändring behövs därför inte.</p>
--

Skälen för utredningens bedömning: Enligt 27 § polislagen ska protokoll bl.a. föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen. Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. Motsvarande bestämmelser finns även i rättegångsbalken avseende tvångsåtgärder som beslutas enligt det regelverket. Som redovisats i avsnitt 7.2.2 och 7.3.2, har såväl JO

som JK vid upprepade tillfällen erinrat Polismyndigheten om vikten av att beslut om tvångsåtgärder dokumenteras, bl.a. därför att bristfällig dokumentation gör det svårt att i efterhand bedöma om åtgärderna har varit lagligen grundade.

Det är, som JO och JK har betonat, grundläggande att kraven på dokumentation i samband med beslut om tvångsåtgärder iakttas i varje enskilt fall. Om dokumentationen är bristfällig, eller i värsta fall saknas, försvåras möjligheten att i efterhand kontrollera att det har funnits tillräckliga skäl för åtgärden och att beslut har fattats på rätt nivå. Följden kan bli antingen att åtgärden vid eventuell tillsyn inte bedöms som lagenlig (trots att den kanske har varit det) eller att olika brister i beslut eller verkställighet måste lämnas obeaktade. De brister som JO och JK har pekat på har dock inte sin grund i brister i regleringen. Av 27 § polislagen, som kommer att gälla även vid husrannsakan enligt den nya paragrafen, framgår tvärtom tydligt de krav på dokumentation som gäller vid beslut om husrannsakan enligt polislagen. Kraven behöver därför inte förtydligas. I stället åligger det Polismyndigheten att se till att regleringen följs. Någon lagändring behövs således inte i den delen.

9.5 Är en utökad möjlighet till husrannsakan proportionerlig?

Utredningens bedömning: Utökad möjlighet att göra husrannsakan i förebyggande syfte medför en viss ökad risk för integritetsintrång jämfört med dagens ordning. Intresset av att allvarliga brott förhindras väger dock tyngre än intresset av att skydda den personliga integriteten hos de som kan komma att bli föremål för husrannsakan.

Skälen för utredningens bedömning

Den nya regeln är förenlig med regeringsformen

Regleringen om tvångsmedel bygger på en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan enskildas rätt till integritet i för-

hållande till staten. Det är en grannlaga uppgift att väga dessa intressen mot varandra. En självklar utgångspunkt för en sådan avvägning är bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen.

Husrannsakan utgör en inskränkning av det skydd som varje medborgare har gentemot det allmänna enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (se avsnitt 3.2.1). Av 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen framgår att begränsningar av skyddet får ske genom lag, dock endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Skälen för att begränsa den personliga integriteten i föreliggande fall är hänförliga till intresset att förebygga och bekämpa brott. Det är ett sådant intresse som får ligga till grund för begränsningar av rättigheterna i 2 kap. 6 § regeringsformen.

En begränsning av skyddet mot husrannsakan och liknande åtgärder får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen måste alltså stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. Vid den proportionalitetsbedömning som således måste göras innan en begränsning införs, är det naturligt att ta ställning till det intrång som åtgärden innebär för den enskilde. Som tidigare nämnts kan utökade möjligheter till husrannsakan innebära en viss ökad risk för intrång. Intrånget bedöms dock inte bli större än det intrång som husrannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar enligt 20 a § polislagen föranleder.

För att det ska vara försvarbart att införa en reglering som innebär en ökad risk för den personliga integriteten krävs det att risken står i rimlig proportion till behovet och den förväntade nyttan av en sådan reglering. Som tidigare redovisats, finns det ett påtagligt behov av utökade möjligheter för polisen att vidta åtgärder i förebyggande syfte för att kunna förhindra allvarlig brottslighet. En möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte i gemensamt tillgängliga utrymmen i och i anslutning till flerbostadshus bedöms inte bara kunna tillämpas i betydande utsträckning utan även på ett verkningfullt sätt. De förväntade positiva effekterna är betydande, samtidigt som intrånget i den personliga integriteten är relativt begränsat. De positiva effekter som den nya regleringen förväntas få i form av ökade möjligheter att förhindra allvarlig brottslighet överväger således klart de negativa effekterna. Det saknas dessutom mindre ingripande alternativ för att på ett effektivt sätt förhindra allvarlig brottslighet av nu aktuellt slag. Det är därför proportionerligt, och förenligt med

regeringsformen, att införa en möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte i vissa utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus.

Den nya regeln är även förenlig med Europakonventionen

Frågan är då om en sådan reglering även är förenlig med reglerna i Europakonventionen. En genomsökning av gemensamt tillgängliga utrymmen torde utgöra ett intrång i det skydd för privatlivet och hemmet som artikel 8 i Europakonventionen ger den enskilde (se avsnitt 3.2.2). Skyddet får inskränkas av en offentlig myndighet, men endast om det görs med lagstöd och det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn bl.a. till den allmänna säkerheten, förebyggande av brott eller skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europadomstolen har uttryckt att den omständigheten att skäligen misstanke om brott inte krävs enligt inhemska bestämmelser inte i sig gör en åtgärd oförenlig med artikel 8. Europakonventionen hindrar således inte att tvångsmedel används i förebyggande syfte, under förutsättning att det finns tillräckliga rättssäkerhetsgarantier.

En ny regel om husrannsakan motiveras av intresset av att förebygga och förhindra brott, vilket är ett godtagbart ändamål för inskränkningar av det skydd som artikel 8 ger enskilda. Som tidigare konstaterats finns det ett angeläget samhällsbehov av en utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål i förebyggande syfte. Den inskränkning av skyddet för den personliga integriteten som en sådan möjlighet kan komma att innebära är såväl nödvändig som proportionerlig i förhållande till behovet av att förebygga allvarlig brottslighet. Inte heller Europakonventionen hindrar således att det införs en ökad möjlighet till husrannsakan i brottsförebyggande syfte. För att tillämpningen av en sådan regel ska överensstämma med de krav som ställs i konventionen krävs dock att varje åtgärd i det enskilda fallet är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det ändamål som regleringen bygger på. Det garanteras genom kravet på proportionalitet i 8 § polislagen. Därutöver måste regleringen leva upp till konventionens krav på rättssäkerhet. För det förutsätts exempelvis klara och detaljerade regler som skyddar mot missbruk och godtycke. Enligt utredningens mening lever den föreslagna regeln även i det avseendet upp till Europakonventionens krav. Det kan särskilt pekas på att förutsättningarna för när och hur

bestämmelsen får tillämpas är tydligt angivna, samtidigt som beslut i normalfallet ska fattas av ett högre befäl. Kravet på dokumentation borgar för att åtgärden kan kontrolleras i efterhand. Till det kommer den extraordinära tillsyn som utförs av JO och JK.

De krav som ställs i artikel 8 är således sammantaget tillgodosedda, varför inte heller Europakonventionen hindrar att regeln införs.

Vikten av att förebygga allvarliga brott väger tyngre

Den sammantagna bedömningen är följaktligen att de positiva effekter som en möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte i gemensamt tillgängliga utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus skulle få i form av större möjligheter att förhindra allvarlig brottslighet överväger de negativa effekter som regleringen kan få i form av integritetsintrång i förhållande till de som utsätts för åtgärden. Vidare är den nya regeln utformad på ett sätt som skyddar mot missbruk och godtycke. Det är därför proportionerligt, och förenligt med såväl regeringsformen som Europakonventionen, att införa en möjlighet till husrannsakan i förebyggande syfte i gemensamt tillgängliga utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus.

9.6 Bör förutsättningarna för förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken ändras?

9.6.1 Utgångspunkter

Utredningen föreslår i avsnitt 9.4.3 att det för husrannsakan enligt den nya paragrafen ska krävas att förutsättningarna för förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken är uppfyllda. Detsamma gäller för husrannsakan i förebyggande syfte enligt 20 a § polislagen och för kroppsvisitation i förebyggande syfte enligt 19 § andra stycket 1 polislagen. För att säkerställa att den nya möjligheten till husrannsakan blir verkningsfull finns det skäl att undersöka om även bestämmelsen om förverkande kan behöva ändras. Det som är av intresse här är förverkande enligt 36 kap. 3 § 2, som avser föremål som är ägnade att användas som vapen vid våldsbrott. Bestämmelserna i 36 kap. 3 § 1, som rör förverkande av föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet kan befaras komma till brottslig användning,

och 36 kap. 3 § 3, som rör förverkande av föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, saknar intresse här och behandlas därför inte vidare.

9.6.2 Förutsättningarna för förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken

Förverkande får enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken beslutas i fråga om föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning. Det krävs således inte att något brott har begåtts.

Enligt förarbetena tar bestämmelsen sikte på alla föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa och som inte kan förverkas enligt nuvarande 36 kap. 3 § 1 brottsbalken, som föreskriver att förverkande får beslutas i fråga om föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning (prop. 1982/83:89 s. 13 f.). Avsikten är att begreppet ”vapen” ska ha samma betydelse som i exempelvis 4 kap. 5 § brottsbalken, dvs. föremål som kan användas för att utöva våld mot person. Som exempel på föremål som kan förverkas med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken nämns skjutvapen, knivar, batonger och metallrör men även föremål som bensinflaskor, pepparspray och giftiga vätskor. En begränsning ligger enligt förarbetena i att föremålet i fråga ska vara ”ägnat” att användas vid brott mot liv eller hälsa. Med det avses ett krav på att föremålet lätt ska kunna användas som tillhygge vid våldsbrottslighet eller annars som ett medel att skada annan.

En förutsättning för förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken är vidare att det vid en samlad bedömning av de förhållanden under vilka föremålet har påträffats och omständigheterna i övrigt fanns anledning att befara att föremålet skulle användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa. Vid bedömningen ska enligt förarbetena föremålets beskaffenhet ses i ljuset av övriga omständigheter. Det ska exempelvis krävas mycket starkare skäl för att förverka en fickkniv än för att förverka en dolk med lång klinga. Syftet var att bestämmelsen skulle tillämpas i situationer och på platser där risken typiskt sett var stor att föremålet skulle komma till användning i samband med våldsbrott. Främst skulle den enligt förarbetena till-

lämpas i situationer där föremålen påträffas hos någon som grips av polisen för brott eller som annars berövas friheten. Bestämmelsen avses dock även kunna användas för att ta livsfarliga föremål från andra personer som genom sitt uppträdande ger anledning att anta att de kan komma att använda föremålet för att skada andra. Som exempel nämns föremål som påträffas i samband med konfrontationer mellan rivaliserande ungdomsgrupper och i situationer där erfarenhetsmässigt våldsamma sammanstötningar mellan olika ungdomsgrupper kan befaras, t.ex. vid vissa idrottsevenemang. Prövningen ska ta sikte på om det vid det tillfälle då det aktuella föremålet påträffades fanns anledning att befara att föremålet skulle komma till brottslig användning. Senare tillkomna omständigheter kan dock också beaktas. Det framhålls i förarbetena att det ska göras en reell prövning av risken för brott, men att det inte i samtliga fall kan krävas en direkt konkret sådan risk. Det kan således vara tillräckligt med en mer allmän riskbedömning (a. prop. s. 13 och 15 f.).

9.6.3 Möjligheten till förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken bör utvidgas

Utredningens förslag: Även föremål som är ägnade att användas för sprängning ska kunna förverkas med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Möjligheten att besluta om förverkande med stöd av bestämmelsen utvidgas till att omfatta även föremål som är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning. Bestämmelserna i polislagen knyts tydligare till förverkanderegeln.

Skälen för utredningens förslag

Föremål som är ägnade att användas för sprängning bör kunna förverkas utan misstanke om konkret brott

Syftet med att införa en ny bestämmelse om husrannsakan är att ge polisen bättre möjligheter att i ett tidigt skede ta hand om vapen och andra farliga föremål, däribland föremål som kan användas för sprängning, för att förhindra brott. Med hänsyn till att polisens befogenhet att göra husrannsakan enligt den nya bestämmelsen före-

slås korrespondera med rätten att förverka föremål enligt 36 kap. 3 § brottsbalken är det av stor vikt att de föremål som polisen kan behöva söka efter även omfattas av bestämmelsen om förverkande.

Bestämmelsen i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken möjliggör förverkande av föremål som är ägnade att användas som vapen. Frågan är vad det begreppet omfattar. I förarbetena nämns som exempel på föremål som ska kunna förklaras förverkade med stöd av bestämmelsen bl.a. skjutvapen, knivar, batonger, pepparspray och giftiga vätskor. Sprängämnen eller andra föremål som är ägnade att användas för sprängning nämns inte, vare sig i lagtext eller förarbeten. Som tidigare har redovisats hänvisar förarbetena till användningen av begreppet vapen i 4 kap. 5 § brottsbalken, som föreskriver straffansvar för olaga hot. Det bör särskilt noteras att användning av vapen enligt den paragrafen numera kan beaktas som en sådan omständighet som kan kvalificera brottet som grovt enligt bestämmelsens andra stycke (se Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet, prop. 2015/16:113). Även användning av sprängämnen kan dock enligt bestämmelsen beaktas som en sådan kvalifikationsgrund. Det är således oklart om definitionen av vapen i 4 kap. 5 § brottsbalken enligt gällande lydelse omfattar sprängämnen och andra föremål som är ägnade att användas för sprängning, även om det finns skäl som kan tala för det.

Anledningen till att sprängämnen inte uttryckligen omfattas av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken kan rimligtvis inte ha varit att föremålen i fråga skulle uteslutas från bestämmelsens tillämpningsområde. Snarare förhöll det sig så att sprängningar sällan användes i brottsligt syfte på samma sätt som i dag när förverkanderegeln infördes. I stället riktades bestämmelsen mot den brottslighet som var i fokus då. Brottsligheten har emellertid, som tidigare redovisats, utvecklats. Det finns oroväckande signaler som talar för att antalet sprängningar ökar. Samtidigt kan sprängämnen orsaka klart större förödelse och skada många fler än de flesta andra farliga föremål.

Räcker inte de gällande förverkandereglerna?

Såväl vapen som sprängämnen kan enligt bestämmelser i vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor förverkas om det är fråga om otillåtet innehav. I de fall där behov uppstår att söka efter

och förverka vapen och sprängämnen, torde det i normalfallet röra sig om just otillåtet innehav. Frågan är då om dagens regler om förverkande är tillräckliga.

Ändamålet med att införa en ny bestämmelse om husrannsakan i förebyggande syfte är att ge polisen bättre möjligheter att förhindra allvarlig brottslighet när misstankarna om ett konkret brott ännu inte är så starka att det finns rättslig grund för att inleda en förundersökning. Reglerna om förverkande i vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor tar sikte på förverkande när föremålen i fråga har varit föremål för brott. När polisen behöver vidta åtgärder i ett tidigare stadium, innan något brott ännu har begåtts, är således dessa förverkanderegler inte tillämpliga.

För att möjligheten till husrannsakan i förebyggande syfte ska bli effektiv är det av stor vikt att även sprängämnen och material som lätt kan omvandlas till sprängämnen kan eftersökas och, vid behov, förverkas. Som 36 kap. 3 § 2 brottsbalken nu är utformad är det inte självklart att så är fallet. I en sådan situation finns det i normalfallet inte heller stöd för förverkande enligt annan lagstiftning.

Det är en svaghet i den nuvarande regleringen att det, utöver regleringen i 23 § polislagen som tar sikte på akuta bombhot, förefaller saknas möjlighet att besluta om husrannsakan i förebyggande syfte för att söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning. Nämda paragraf har ett mycket begränsat tillämpningsområde, bl.a. på det sättet att det av särskilda skäl ska finnas risk att ett allvarligt brott kommer att begås på en viss plats och att det endast är den platsen som får bli föremål för husrannsakan.

Starka skäl talar därför för att göra det tydligt att 36 kap. 3 § 2 brottsbalken omfattar även föremål som är ägnade att användas för sprängning. Det skulle t.ex. göra det enklare att ingripa mot våldverkare som kan ha för avsikt att tillverka sprängämnen. I dag kan det vara svårt för polisen att påvisa att innehav av föremål som kan användas för att tillverka sprängämnen kan utgöra sådana vapen som kan förverkas med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Den föreslagna lösningen skulle ge polisen bättre möjligheter att förebygga och förhindra allvarlig brottslighet.

Begränsningen av tillämpningsområdet

En viktig fråga är hur tillämpningsområdet bör begränsas. Det kan t.ex. göras en koppling till begreppet sprängämnen. Med sprängämne avses enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ett explosivämne avsett att verka genom stötvåg och gasexpansion som en följd av detonation (1 kap. 6 § MSBFS 2019:1). Begreppet omfattar exempelvis handgranater, bombbälten och andra föremål som innehåller sprängämnen (jfr prop. 2015/16:113 s. 83).

På samma sätt som när det gäller vapen bör en bredare beskrivning eftersträvas. Det kan göras genom att använda uttrycket föremål ”som är ägnade att användas för sprängning”. Genom att ange tillämpningsområdet på det sättet fångas även material till sprängämnen in. Utredningen anser att det är den lämpligaste lösningen. För att göra det tydligt bör det uttryckligen framgå av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken att sådana föremål omfattas av tillämpningsområdet.

Pyrotekniska artiklar definieras inte som sprängämnen och kan inte heller anses utgöra föremål som är ägnade att användas för sprängning. Sådana föremål torde dock kunna omfattas av bestämmelsens definition av vapen och således i ett enskilt fall kunna förverkas med stöd av bestämmelsen, under förutsättning att föremålet i fråga befaras komma till användning vid brott mot liv eller hälsa eller, som utvecklas i det följande, vid brott mot frihet och frid.

Förverkande även för att förebygga brott mot frihet och frid

Förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken kan beslutas i fråga om föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som befaras komma till sådan användning. När föremål som är ägnade att användas för sprängning kommer till brottslig användning rör det sig – på samma sätt som när vapen används – ofta om brott mot liv eller hälsa. Föremålen i fråga kan dock användas även vid andra typer av brott. Inte sällan kan exempelvis sprängning användas för att hota någon eller för att idka utpressning. Om det finns anledning att befara att ett föremål ska komma till sådan användning, saknas det stöd för förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Därmed saknas det även förutsättningar för husrannsakan i förebyggande syfte.

Det är, som tidigare framhållits, av stor vikt att den nya möjligheten till husrannsakan i förebyggande syfte ger polisen befogenhet att söka inte bara efter skjutvapen utan även efter sprängämnen eller annat som kan användas för sprängning, för att på så sätt kunna förhindra allvarlig brottslighet. Det är även viktigt att anträffade föremål kan förverkas om de befaras komma till brottslig användning. Ett sätt att säkerställa att polisen kan söka efter sprängämnen och annat som kan användas för sprängning och att sådana föremål kan förverkas vid risk för hot, utpressning och liknande brottslighet är att införa en möjlighet till förverkande även av föremål som är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning.

Det är framför allt de brott som regleras i 4 kap. brottsbalken, exempelvis olaga tvång och olaga hot, som är av intresse här. Även utpressning kan vara ett sådant brott, men om t.ex. sprängämnen eller vapen används i ett sådant sammanhang torde brottet oftast också innehålla tydliga inslag av hot eller tvång. Det är, med tanke på risken för intrång i den personliga integriteten, av stor vikt att tillämpningsområdet avgränsas till att omfatta endast de mest farliga situationerna. Den föreslagna utvidgningen kommer att medföra att fler föremål kan komma förverkas. Med hänsyn till kravet på att det ska röra sig om föremål som inte bara är ägnade att användas som vapen eller för sprängning vid brott mot liv eller hälsa eller frihet och frid, utan som dessutom påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning, anser dock utredningen att tillämpningsområdet är tillräckligt väl avgränsat. Förverkande enligt bestämmelsen ska således kunna beslutas även i fråga om föremål som är ägnade att användas som vapen eller för sprängning vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning.

Är det proportionerligt att utvidga möjligheterna till förverkande?

En utvidgning av möjligheten till förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken kan leda till fler fall av husrannsakan i förebyggande syfte. Vidare kan fler föremål än tidigare komma att omfattas av möjligheten till förverkande. Följaktligen kan även intrången i den personliga integriteten öka i viss utsträckning. Bättre möjligheter för

polisen att förebygga och förhindra allvarlig brottslighet genom att i ett tidigt skede ta hand om farliga föremål som riskerar att komma till brottslig användning får dock anses väga tyngre än det intrång som utvidgningen kan innebära för enskilda personers integritet.

När finns det anledning att befara att vapen och föremål som är ägnade att användas för sprängning ska komma till brottslig användning?

Som framgått i avsnitt 7.3.1 har JO uppmärksammat att 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen har kommit tillämpas i andra situationer än vad som varit avsett. Som JO har påpekat, ska bestämmelserna endast tillämpas i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Det är således situationen som sådan som ska vara utgångspunkten för bedömningen. Trots detta görs enligt JO bedömningarna ofta utifrån den enskildes person, vilket inte har varit lagstiftarens avsikt.

När bestämmelsen i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken infördes var avsikten att den i första hand skulle ge polisen en möjlighet att ta hand om knivar och andra liknande föremål i samband med frihetsberövanden och konfrontationer mellan olika grupperingar. Bestämmelsen infördes i början av 1980-talet och uttalandena i förarbetena speglar av förklarliga skäl hur brottsligheten såg ut då. Dagens brottslighet yttrar sig dock på ett annat sätt. Det är, med hänsyn till det, inte anmärkningsvärt att en viss glidning har uppstått i tillämpningen av bestämmelserna. Brottslighetens utveckling torde nämligen innebära att nya typer av situationer uppstår, som med hänsyn till omständigheterna anses innebära en förhöjd risk för att vapen eller andra farliga föremål kan komma att användas vid brott. I dag förekommer exempelvis mer sällan sådana öppna konfrontationer mellan olika grupperingar som det hänvisas till i förarbetena. I stället rör det sig ofta om hämndaktioner av olika slag. Det kan också vara fråga om konflikter som har sin grund i strider om vem som ska bedriva olaglig verksamhet inom ett visst område. Därför förvaras farliga föremål på mer avskilda, men lättillgängliga, platser, för att de senare ska kunna användas vid allvarlig brottslighet.

Situationer av nu aktuellt slag kan, beroende på omständigheterna, innebära en typiskt sett förhöjd risk för allvarlig brottslighet. Så

kan exempelvis vara fallet när involverade personer har en koppling till en pågående väpnad konflikt, tidigare har påträffats med vapen eller har vidtagit konkreta åtgärder för att skydda sin egen säkerhet mot ett befarat angrepp.

Grundläggande är dock, som även JO har betonat, att en bedömning av risken för brottslighet enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken alltid ska göras utifrån situationen som sådan. Bedömningen får således aldrig baseras enbart på omständigheter som hänför sig till den enskildes person. Det skulle kunna leda till att personer med en viss historik eller ett visst umgänge på mer eller mindre regelbunden bas utsätts för tvångsmedel utan någon förhöjd risk för brottslighet i det enskilda fallet. Det kan dock, som även JO påpekat, vara svårt att dra en klar gräns mellan situationen som sådan och den enskildes agerande. Dessutom innebär brottslighetens utveckling att bedömningarna avseende situationen som sådan i större utsträckning än tidigare även kan omfatta omständigheter som har att göra med den enskilde. Det kan exempelvis röra sig om kopplingar till pågående väpnade konflikter eller att personen i fråga har vidtagit åtgärder till skydd för sin egen säkerhet. Även tidigare brottslighet kan beaktas i det sammanhanget. Det bör emellertid understrykas att det alltid är en riskbedömning som ska göras, och att den alltså som utgångspunkt ska vara situationsinriktad.

Det är inte bara brottsligheten som sådan som har utvecklats. Det är numera främst andra typer av farliga föremål – skjutvapen och sprängämnen – som polisen behöver kunna komma åt. Dessa föremål är typiskt sett klart farligare än de föremål som bestämmelsen inledningsvis riktades mot. Uttalandena i förarbetena bör tolkas mot bakgrund av det.

Som tidigare har redovisats, ska vid bedömningen av om ett föremål befaras komma till brottslig användning föremålets beskaffenhet ses i ljuset av övriga omständigheter. Det ska enligt förarbetena alltid göras en reell prövning av risken för brott, men det krävs inte i alla fall en direkt konkret sådan risk. I förarbetena framhölls att det vid riskbedömningen måste fordras mycket starkare skäl för att förverka en fickkniv än för att förverka en dolk med lång klinga. Det måste likaså krävas mycket starkare skäl för att förklara en kniv förverkad än för att förklara ett skjutvapen eller ett sprängämne förverkat. När det kommer till så pass farliga föremål som skjutvapen och sprängämnen torde i praktiken föremålets beskaffenhet och detaljerna

kring hanteringen av föremålet i fråga som regel vara tillräckligt för en bedömning av om det finns anledning att befara att det ska komma till brottslig användning även om föremålet inte har påträffats i samband med en hotfull situation. Den omständigheten att skjutvapen eller föremål som är ägnade att användas för sprängning har gömts i ett gemensamt tillgängligt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus torde t.ex. tala mycket starkt för att syftet är att använda vapnet för brottsligt ändamål. När det är fråga om föremål som utgör en större fara för allmänheten bör det således vid helhetsbedömningen av risken för framtida brottslighet ställas mindre starka krav på övriga omständigheter.

En tydligare koppling till förverkanderegeln

Ett sätt att tydliggöra kopplingen mellan polislagens bestämmelser och förverkanderegeln är att i de förstnämnda ta bort skrivningen ”som är ägnade att användas för brott mot liv eller hälsa” och enbart hänvisa till 36 kap. 3 § 2 brottsbalken, som innehåller samma formulering. Ändringen markerar att bedömningen av föremålen enbart ska göras med utgångspunkt i förverkanderegeln.

9.7 Vissa följdändringar m.m.

9.7.1 Ökade möjligheter till husrannsakan i fordon och båtar enligt 20 a § polislagen

Utredningens förslag: Det förtydligas att husrannsakan enligt 20 a § polislagen endast får äga rum när förutsättningar föreligger för förverkande enligt andra punkten i 36 kap. 3 § brottsbalken.

Utredningens bedömning: Genom ändringarna i 36 kap. 3 § brottsbalken kommer polisen även att kunna söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning och föremål som är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning vid husrannsakan enligt 20 a § polislagen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Enligt 20 a § polislagen får en polisman genomsöka ett fordon eller en båt i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Hänvisningen till 36 kap. 3 § brottsbalken innebär att den paragrafen styr tillämpningsområdet för bestämmelsen om husrannsakan.

Även vid tillämpning av 20 a § polislagen är det andra punkten i 36 kap. 3 § brottsbalken som är av intresse. Utredningen föreslår i avsnitt 9.6.3 dels att föremål som är ägnade att användas för sprängning ska omfattas av den bestämmelsens tillämpningsområde, dels att föremål som är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning ska kunna förverkas med stöd av bestämmelsen. Sådana föremål föreslås även kunna eftersökas med hjälp av den nya möjligheten till husrannsakan i och i anslutning till flerbostadshus.

Samma skäl som anges i avsnitt 9.6.3 och som talar för att möjligheten till förverkande och husrannsakan bör utvidgas gör sig gällande beträffande 20 a §. Vidare bör förutsättningarna för husrannsakan enligt 20 a § polislagen i så stor utsträckning som möjligt överensstämma med förutsättningarna för husrannsakan enligt nya 20 b § polislagen. Därför bör även bestämmelsen i 20 a § polislagen omfatta en möjlighet att söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning. Det bör vidare finnas en möjlighet att även vid husrannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar söka efter sådana farliga föremål som befaras komma till användning vid brott mot frihet och frid. För att det ska möjliggöras finns det två alternativ. Ett alternativ är att i 20 a § lägga till att husrannsakan får göras även när föremålet i fråga är ägnat att användas vid brott mot frihet och frid. Ett annat, och enligt utredningen bättre, alternativ är att inte längre låta det framgå av 20 a § vilken brottslighet som föremålet ska vara ägnat att användas vid. Det framgår nämligen redan av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. En sådan lösning innebär att 20 a § blir mindre svårsläst, samtidigt som bestämmelsen till sin lydelse stämmer bättre överens med nya 20 b §. Det bör dock även i 20 a § förtydligas att husrannsakan endast får göras när det finns förutsättningar för förverkande enligt *andra punkten* i 36 kap. 3 §. Genom ett sådant för-

tydligande säkerställs att bestämmelsen om husrannsakan i fordon och båtar inte får ett alltför vitt tillämpningsområde.

De föreslagna ändringarna innebär att bestämmelsen om husrannsakan i fordon och båtar kommer att kunna tillämpas även när föremålet i fråga befaras komma till användning vid brott mot frihet och frid. Bestämmelsen kommer även att omfatta en möjlighet att söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning. Möjligheterna till husrannsakan enligt 20 a § kommer alltså att öka. Som utredningen har konstaterat i avsnitt 9.6.3 innebär det en viss ökning även av risken för intrång i den personliga integriteten. Även i det här fallet får dock bättre möjligheter för polisen att i ett tidigt skede ta hand om farliga föremål och på så sätt förebygga och förhindra allvarlig brottslighet anses överväga det intrång det kan innebära för enskilda personers integritet.

9.7.2 Ökade möjligheter till kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen

Utredningens förslag: Det förtydligas att kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen endast får äga rum när förutsättningar föreligger för förverkande enligt andra punkten i 36 kap. 3 § brottsbalken.

Utredningens bedömning: Genom ändringarna i 36 kap. 3 § brottsbalken kommer polisen även att kunna söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning och föremål som är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning vid kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Enligt 19 § andra stycket 1 polislagen får en polisman kroppsvisitera personer i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Hänvisningen till 36 kap. 3 § brottsbalken innebär att den paragrafen styr i

vilka situationer som kroppsvisitation får göras, men också vilka föremål som får eftersökas vid en kroppsvisitation.

Det är, som tidigare har redovisats, förverkandebestämmelsen i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken som är av intresse här. Bestämmelsen möjliggör enligt gällande lydelse förverkande av föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning. Utredningen föreslår i avsnitt 9.6.3 att även föremål som är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning ska kunna förverkas med stöd av bestämmelsen. Samma föremål föreslås även kunna eftersökas med hjälp av den nya bestämmelsen om husrannsakan i gemensamt tillgängliga utrymmen i och i anslutning till flerbostadshus och med stöd av bestämmelsen i 20 a § polislagen om husrannsakan i fordon och båtar. Utredningen föreslår även att bestämmelserna ska omfatta föremål som är ägnade att användas för sprängning.

Det är av stor vikt att förutsättningarna för husrannsakan och kroppsvisitation i förebyggande syfte överensstämmer. Det finns annars en risk att personer som kan bli föremål för husrannsakan bär farliga föremål på sig, för att på så sätt undvika att föremålen blir omhändertagna i samband med husrannsakan. Därför bör det finnas en möjlighet att även vid kroppsvisitation i förebyggande syfte söka efter sådana farliga föremål som befaras komma till användning vid brott mot frihet och frid. Vidare bör möjligheten till kroppsvisitation även omfatta en möjlighet att söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning. För att göra det möjligt föreslår utredningen att det inte heller av 19 § andra stycket 1 ska framgå vilken brottslighet som föremålet ska vara ägnat att användas vid. Som tidigare redovisats, framgår det redan av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Det bör samtidigt i 19 § andra stycket 1 förtydligas att kroppsvisitation endast får göras när förutsättningar föreligger för förverkande enligt *andra punkten* i 36 kap. 3 §. Genom ett sådant förtydligande säkerställs att inte heller bestämmelsen om kroppsvisitation får ett alltför vitt tillämpningsområde.

De föreslagna ändringarna i 19 § andra stycket 1, i förening med de ändringar som föreslagits i avsnitt 9.6.3 beträffande 36 kap. 3 § 2 brottsbalken, innebär att bestämmelsen om kroppsvisitation kommer att kunna tillämpas även när föremålet i fråga befaras komma till

användning vid brott mot frihet och frid. Bestämmelsen kommer även att omfatta en möjlighet att söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning. Möjligheterna till kroppsvisitation kommer alltså att öka. Det innebär i sin tur en viss ökning även av risken för intrång i den personliga integriteten. Som tidigare har konstaterats får dock i det här fallet bättre möjligheter för polisen att i ett tidigt skede ta hand om farliga föremål och på så sätt förebygga och förhindra allvarlig brottslighet anses överväga det intrång det kan innebära för enskilda personers integritet.

9.7.3 Kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 2 polislagen

Utredningens förslag: Det förtydligas att kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 2 polislagen endast får äga rum när förutsättningar föreligger för förverkande enligt tredje punkten i 36 kap. 3 § brottsbalken.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 19 § andra stycket 2 får en polisman under vissa omständigheter kroppsvisitera för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom. För att polisen ska ha rätt att kroppsvisitera någon enligt bestämmelsen krävs bl.a. att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Såvitt gäller föremål som kan användas för skadegörelse krävs för förverkande enligt 36 kap. 3 § 3 brottsbalken att det ska finnas uppenbar anledning att befara att föremålet i fråga ska komma till brottslig användning (se prop. 2002/03:138 s. 18 f.).

Utredningen föreslår i avsnitt 9.7.1 och 9.7.2 att det i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen, som också innehåller hänvisningar till 36 kap. 3 § brottsbalken, ska anges vilken punkt i förverkandebestämmelsen som avses. Samma lösning föreslås även i nya 20 b § polislagen. För att göra lagstiftningen enhetlig och samtidigt klarlägga kopplingen till förverkanderegeln bör det även i 19 § andra stycket 2 polislagen förtydligas enligt vilken punkt i 36 kap. 3 § brottsbalken som förutsättningar för förverkande ska föreligga för att kroppsvisitation ska vara tillåten. Det bör således i 19 § andra stycket 2 anges att kroppsvisitation endast får äga rum när förutsätt-

ningar för förverkande föreligger enligt *tredje punkten* i 36 kap. 3 § brottsbalken.

9.7.4 Konsekvenser beträffande möjligheten att ta påträffade föremål i beslag

Föremål som påträffas i samband med en husrannsakan eller en kroppsvisitation kan bli föremål för beslag, t.ex. i avvaktan på ett beslut om förverkande. Enligt 27 kap. 14 a § rättegångsbalken får föremål tas i beslag om de skäligen kan antas vara förverkade enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Sådana beslut om beslag kan fattas även utan att en förundersökning har inletts. I och med utvidgningen av tillämpningsområdet för 36 kap. 3 § 2 brottsbalken kommer även tillämpningsområdet för 27 kap. 14 a § rättegångsbalken att utvidgas på motsvarande sätt. Det blir alltså möjligt att ta i beslag föremål som kan användas som vapen eller för sprängning och som befaras komma till användning antingen vid brott mot liv och hälsa eller mot frihet och frid. Fler föremål kan även komma att tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, som är den bestämmelse som normalt tillämpas för beslut om beslag när det finns förutsättningar att inleda förundersökning med anledning av ett påträffat föremål.

Sammanfattningsvis påverkar alltså de lagändringar som utredningen föreslår berörda personer även på så sätt att fler föremål kan komma att tas i beslag.

9.7.5 En generell erinran om rättegångsbalkens bestämmelser om husrannsakan

Utredningens förslag: Det förtydligas att polislagens bestämmelser om husrannsakan inte gäller när bestämmelserna om husrannsakan i rättegångsbalken är tillämpliga. Hänvisningen i 20 § fjärde stycket polislagen till bestämmelserna om husrannsakan i rättegångsbalken flyttas till en ny paragraf.

Skälen för utredningens förslag: Polisens befogenheter att göra husrannsakan för att utreda brott regleras i 28 kap. rättegångsbalken. När en husrannsakan görs med stöd av reglerna i rättegångsbalken

gäller inte polislagens bestämmelser. Den grundläggande principen framgår uttryckligen av 20 § fjärde stycket polislagen. Enligt den bestämmelsen finns det bestämmelser i rättegångsbalken i fråga om husrannsakan för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar och efter den som ska gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller inställelse vid domstol. Någon motsvarande hänvisning finns dock inte i exempelvis 20 a § polislagen, trots att inte heller den bestämmelsen är avsedd att tillämpas när rättegångsbalkens regler om husrannsakan är tillämpliga.

När en viss regel endast framgår av en av flera bestämmelser i en författning, är det lätt att dra slutsatsen att den inte gäller beträffande övriga bestämmelser. När en ny bestämmelse om husrannsakan i förebyggande syfte nu införs, är det viktigt att betona att rättegångsbalkens bestämmelser ska tillämpas i första hand. Som redan har konstaterats ska husrannsakan enligt nya 20 b § polislagen inte få göras när bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken är tillämpliga. Det finns skäl att i en samlad paragraf förtydliga att bestämmelserna i polislagen om husrannsakan inte ska tillämpas när reglerna i rättegångsbalken är tillämpliga. Bestämmelsen i 20 § fjärde stycket bör därför flyttas till en egen paragraf. Av den nya paragrafen bör det framgå att den avser bestämmelserna om husrannsakan i 20–20 b §§. Den bör däremot inte omfatta 23 § polislagen. Skälet till det är att den paragrafen kan aktualiseras både före och under en förundersökning. Det är viktigt att de särskilda befogenheter som polisen fått att göra bl.a. husrannsakan och kroppsvisitation enligt den paragrafen kan tillämpas i båda fallen.

9.7.6 En generell erinran om rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation

Utredningens förslag: Det förtydligas att polislagens bestämmelser om kroppsvisitation inte gäller när bestämmelserna om kroppsvisitation i rättegångsbalken är tillämpliga.

Skälen för utredningens förslag: Polisens rätt att kroppsvisitera personer för att utreda brott regleras i 28 kap. rättegångsbalken. På samma sätt som tidigare har redovisats beträffande husrannsakan, gäller inte polislagens bestämmelser när rättegångsbalkens regler om

kroppsvisitation är tillämpliga. Någon bestämmelse liknande den som finns i 20 § fjärde stycket polislagen finns emellertid inte i fråga om kroppsvisitation. I avsnitt 9.7.5 föreslår utredningen att en generell erinran om rättegångsbalkens bestämmelser om husrannsakan ska föras in i en ny paragraf. Om det saknas en motsvarande bestämmelse beträffande kroppsvisitation finns det, som tidigare har konstaterats, en risk att det kan uppfattas så att motsvarande begränsning inte gäller för kroppsvisitation. Det finns dessutom, med JO:s beslut i åtanke, starka skäl att i lagtexten betona att rättegångsbalkens bestämmelser ska tillämpas när det finns förutsättningar för det. Det bör således förtydligas att bestämmelserna i polislagen inte ska tillämpas när bestämmelserna om kroppsvisitation i rättegångsbalken är tillämpliga. Frågan har enbart betydelse för 19 § polislagen och den nya bestämmelsen kan därför lämpligen placeras i ett nytt tredje stycke i den paragrafen.

9.8 Tvångsmedel mot barn

9.8.1 Den nuvarande regleringen

Barn som begår brott utreds på särskilt sätt

Reglerna om tvångsmedel i rättegångsbalken är avsedda att användas för att utreda och lagföra personer för brott. De gäller emellertid inte för barn som visserligen kan misstänkas för brott men som ännu inte är straffmyndiga. Enligt 1 kap. 6 § brottsbalken kan ingen dömas till påföljd för brott begångna innan han eller hon har fyllt 15 år.

För att tillgodose behovet av att i vissa fall kunna utreda brott och använda tvångsmedel även mot den som inte har fyllt 15 år har det införts särskilda regler. De finns i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Om det misstänks att ett barn som inte har fyllt 15 år har begått brott kan barnet även i vissa fall bli föremål för utredning enligt 31 § LUL. Rör det sig om allvarigare brott kan polisen ta initiativ till en sådan utredning. Är brottet mindre allvarligt ska initiativet till utredning komma från de sociala myndigheterna. En sådan utredning kan leda till att sociala myndigheter vidtar åtgärder mot barnet. Utredningen, som till stora delar följer samma regelverk som en förundersökning, ska bidra till underlag för den bedömningen. I vissa fall kan åklagare begära att dom-

stol ska pröva om barnet har begått brott i en s.k. bevistalan enligt 38 § LUL.

I 36 § LUL regleras möjligheterna att använda tvångsmedel mot den som är under 15 år. Vissa tvångsmedel i rättegångsbalken får enligt den paragrafen användas även mot den som inte kan lagföras för ett brott. Till de tvångsmedel som får användas hör bl.a. beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. I förarbetena framhålls att restriktivitet ska iakttas vid tillämpningen. Det bör i allmänhet finnas misstanke om allvarigare brott eller om brottslighet av större omfattning (prop. 1983/84:187 s. 29). Enstaka, mindre allvarliga, brott bör därmed inte föranleda husrannsakan (se JO 2013/14 s. 144). Det innebär att det ställs betydligt högre krav för att utsätta någon som är under 15 år för tvångsmedel än för att utsätta någon som är straffmyndig för samma åtgärder. Regleringen utgår från att barn under 15 år i största möjliga utsträckning ska skonas från att utsättas för straffprocessuella tvångsmedel.

Andra barn har inte samma skydd

Regleringen i LUL tar enbart sikte på barn och unga som begår brott. Någon motsvarande reglering för barn som utsätts för brott eller blir vittne till brott finns däremot inte. De har därmed inte samma skydd mot att utsättas för tvångsmedel.

9.8.2 Risken för att barn utnyttjas i brottslig verksamhet

Polisen har pekat på en oroande utveckling när det gäller barn, nämligen att de i vissa fall kan utnyttjas för att t.ex. förvara och transportera vapen och andra farliga föremål.

Det förhållandet att barn utnyttjas som förvarare eller transportörer av vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid grova våldsbrott kan leda till att de tidigt dras in i allvarlig kriminalitet. Ju yngre barnet är, desto svårare har det att överblicka de framtida konsekvenserna av sitt handlande. Det kan därför vara tämligen enkelt att locka ett barn att göra något som för stunden förefaller vara ofarligt men som kan få allvarliga konsekvenser på sikt. Den rättsliga regleringen är visserligen särskilt anpassad för barn och unga som begår brott, bl.a. på det sättet att unga mellan 15 och 18 år

särbehandlas när det gäller påföljder. Det kan dock vara svårt för samhället att bryta destruktiva mönster när barnet har kommit i kontakt med kriminella kretsar redan innan han eller hon är straffmyndig.

Det sagda väcker frågan om regleringen om tvångsmedel mot barn är lika ändamålsenlig i dag som när den tillkom i mitten av 1980-talet då allvarlig kriminalitet inte sträckte sig lika långt ner i åldrarna. I samband med en översyn av regelverket för drygt tio år sedan konstaterade regeringen att det då inte fanns något behov av att ändra bestämmelserna (Barn under 15 år som misstänks för brott, prop. 2009/10:105, s. 46) men utredningen anser att det nu kan finnas skäl att överväga saken på nytt, i ljuset av de senaste årens utveckling.

9.8.3 Ökade möjligheter till bl.a. husrannsakan

Utredningens förslag: Kravet på särskilda skäl för husrannsakan, beslag och kroppsvisitation ska inte gälla om det finns särskild anledning att anta att barnet utnyttjas av annan i brottslig verksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Incitamenten för att utnyttja underåriga bör tas bort

Den nuvarande regleringen innebär att bara vissa tvångsmedel får användas mot barn och att tvångsmedel alltid ska användas med restriktivitet mot den som är misstänkt om han eller hon är under 15 år. Det gäller bl.a. husrannsakan, beslag och kroppsvisitation. I lagtexten uttrycks det genom kravet på särskilda skäl för åtgärden. Det är en självklar utgångspunkt att barn så långt det är möjligt ska skonas från sådana åtgärder. Så bör det naturligtvis vara även i framtiden. Det bör emellertid påpekas att det nuvarande regelverket håller på det sättet att det enbart träffar barn som är misstänkta för att ha begått brott, däremot inte barn som är brottsoffer eller vittnen. Barn skyddas således inte generellt mot att utsättas för tvångsmedel.

Den restriktiva hållningen mot att tvångsmedel får användas mot barn har emellertid den nackdelen att kriminella kan utnyttja barn till att förvara eller transportera föremål som kräver tillstånd för in-

nehav eller som är avsedda för brottslig verksamhet. Annorlunda uttryckt kan det förhållandet att barn varken kan straffas eller i samma utsträckning som vuxna utsätts för tvångsmedel utnyttjas av kriminella som saknar skrupler.

Det är viktigt framför allt att minska incitamenten att dra in barn i kriminalitet men också att så långt som möjligt begränsa tillgången till utrymmen som betraktas som relativt säkra att förvara exempelvis skjutvapen eller andra farliga föremål på. Samhället bör motverka att barn under 15 år enbart på grund av sin ålder utnyttjas som medhjälpare i brottslig verksamhet.

En ändrad reglering, som ökar möjligheterna att söka efter vapen och andra farliga föremål hos dem som är under 15 år, bör leda till att intresset för att dra in barn i brottslig verksamhet minskar avsevärt. Kriminella kommer i så fall inte längre i samma utsträckning att se barn som lämpliga förvarare eller transportörer av exempelvis vapen. I valet mellan att skydda barn från att tidigt dras in i kriminalitet och att skydda dem från en något ökad risk att utsättas för husrannsakan, beslag och kroppsvisitation väger det förstnämnda intresset över.

Hur regleringen bör utformas

En lämplig lösning kan vara att föreskriva att kravet i 36 § LUL på särskilda skäl för att få göra husrannsakan och kroppsvisitation inte ska gälla om det finns särskild anledning att anta att barnet utnyttjas av annan i brottslig verksamhet. Motsvarande bör gälla för beslag.

Uttrycket utnyttjas av annan i brottslig verksamhet bör ges en bred tillämpning. Det bör, med tanke på barnets ålder, ses som ett utnyttjande även i de fall där barnet frivilligt har engagerat sig i brottsligheten genom att t.ex. hjälpa en kamrat, ett syskon eller en äldre anförvant. Att ett barn mot ersättning i form av pengar, gåvor eller annat engageras i brottslig verksamhet är givetvis också att betrakta som utnyttjande. Detsamma gäller om barn luras eller pressas att engagera sig. Kravet på att det ska finnas särskild anledning att anta innebär att det med fog ska kunna antas att barnet utnyttjas på det sätt som har angetts här.

Det bör inte krävas att det är känt vem som utnyttjar barnet i brottslig verksamhet. Det kan alltså vara fråga om en för polisen

känd eller okänd person. Den nya regleringen ska däremot inte kunna tillämpas i de fall där det enbart är barnet självt som misstänks begå brott.

Den brottsliga verksamheten behöver inte vara särskilt organiserad eller omfattande. Det kan i och för sig övervägas om den nya regleringen ska begränsas till de brott som står i fokus här, nämligen brott relaterade till vapen och andra farliga föremål. Tvångsmedelsreglerna i LUL är emellertid – på samma sätt som tvångsmedelsreglerna i rättegångsbalken – generella och bör vara det även fortsättningsvis. Det bör därför vara möjligt att företa husrannsakan, beslag och kroppsvisitation oavsett brottstyp. Med den lösningen kommer även risken för att barn tidigt dras in i narkotikabrottslighet att minska. En generell reglering ger alltså det bästa skyddet för barn.

9.8.4 Förslagets förenlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter och dess inkorporering i svensk rätt

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs år 1989 och trädde för Sveriges del i kraft år 1990. Sverige har även ratificerat två fakultativa protokoll till konventionen. Barnkonventionen innehåller bestämmelser som tillförsäkrar barn grundläggande rättigheter. Enligt konventionen ska staten göra allt som behövs för att skydda barnet, med hjälp av lagstiftning, administration och sociala skyddssystem. Konventionen bygger på fyra grundprinciper; att alla barn ska ha samma tillgång till rättigheterna i konventionen (artikel 2), att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3), att alla barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) och att alla barn har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet och att få åsikterna respekterade i förhållande till ålder och mognad (artikel 12). Särskilt viktig att beakta när det gäller barn som riskerar att utsättas för nu aktuella tvångsåtgärder är artikel 16, som fastställer att barn inte får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens.

Genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som trädde i kraft den 1 januari 2020, inkor-

porerades barnkonventionen i svensk rätt. Konventionen fick då ställning som svensk lag. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att genomföra en kartläggning för att belysa hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2020 (dir. 2018:20 och 2019:57).

Förslaget är förenligt med barnkonventionen

All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionens krav och med principen om barnets bästa som utgångspunkt. Det gäller även utredningens förslag om ökade möjligheter att använda tvångsmedel mot den som är under 15 år. Frågan är hur principen om barnets bästa upprätthålls på bästa sätt i det här fallet. För att få svar på den frågan måste en avvägning göras mellan å ena sidan rätten för barn att skyddas från en något ökad risk att utsättas för tvångsåtgärder och å andra sidan rätten för barn att skyddas från att i tidig ålder dras in i kriminalitet. Som tidigare har redovisats ska tvångsmedel tillämpas restriktivt, i synnerhet mot den som är under 15 år. Samtidigt är uppgifterna från polisen om att barn utnyttjas för att i tidig ålder begå kriminella handlingar alarmerande. En ökad möjlighet att eftersöka bl.a. vapen och andra farliga föremål hos den som är under 15 år och som bedöms utnyttjas av annan i brottslig verksamhet torde minska incitamenten att använda barn som förvarare och transportörer. Därmed skulle barn i större utsträckning kunna skyddas från att tidigt dras in i allvarlig kriminalitet. Enligt utredningen är en sådan lösning på lång sikt bättre för barn, än att de skyddas från en viss ökad risk att i det enskilda fallet bli utsatt för tvångsmedel. Det är också en viktig signal till de sociala myndigheterna att ett barns förhållanden kan behöva utredas närmare och att åtgärder kan behövas för att bryta en utveckling som kan vara destruktiv för barnet. Utredningens förslag om en ökad möjlighet att använda tvångsmedel när det finns särskild anledning att anta att barn under 15 år utnyttjas av annan i brottslig verksamhet är därför den lösning som bäst upprätthåller principen om barnets bästa. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att förslaget är förenligt med barnkonventionen. Det har i den bedömning-

en även beaktats att utredningens förslag har ett snävt tillämpningsområde, som motverkar godtycklig tillämpning.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2021.

Skälen för utredningens förslag: De föreslagna ändringarna är angelägna för att förbättra polisens möjligheter att förebygga skjutningar och sprängningar. Ändringarna kräver endast begränsade förberedande åtgärder hos berörda myndigheter. De bör därför kunna träda i kraft senast den 1 juli 2021.

10.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för utredningens bedömning: Utgångspunkten vad gäller processrättslig lagstiftning är att nya bestämmelser ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att de ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Den ordningen är lämplig när det gäller de föreslagna ändringarna avseende användning av tvångsmedel med stöd av bestämmelser i polislagen och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Utredningen föreslår även en utvidgad möjlighet till förverkande med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Av 2 kap. 10 § regeringsformen och artikel 7 i Europakonventionen följer att en straffbestäm-

melse inte får ges retroaktiv tillämpning till den enskildes nackdel. Principen kommer även till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (promulgationslagen). Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar i strafflagstiftningen, varför några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs i dessa fall. Retroaktivitetsförbudet omfattar även bl.a. förverkande och annan särskild rättsverkan av brott (se 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § promulgationslagen). Förverkande med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken kan dock beslutas oberoende av om något brott har begåtts. Enligt utredningens mening rör det sig då inte om särskild rättsverkan av brott. Bestämmelsens tillämpning kan svårligen kopplas till tidpunkten för en viss gärning. Departementschefen uttalade avseende 5 § promulgationslagen att någon särskild övergångsbestämmelse inte fordrades beträffande tillämpningen av 36 kap. 3 § brottsbalken (NJA II 1964 s. 114). Inte heller vid de ändringar som senare har gjorts i 36 kap. 3 § brottsbalken har någon övergångsbestämmelse ansetts nödvändig. Utredningen gör med anledning av det bedömningen att inte heller den föreslagna ändringen i 36 kap. 3 § brottsbalken kräver någon övergångsbestämmelse.

11 Förslagens konsekvenser

11.1 Ekonomiska konsekvenser

11.1.1 Konsekvenser för staten

Utredningens bedömning: Förslagen förväntas i viss utsträckning medföra ökade kostnader för berörda myndigheter. Kostnaderna bedöms dock kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningens förslag innebär att främst husrannsakan men även vissa andra straffprocessuella tvångsmedel och förverkande kan användas i ökad omfattning. Ett aktivt utnyttjande av dessa nya möjligheter kan antas leda till en något större arbetsmängd för Polismyndigheten, vilket torde leda till vissa kostnadsökningar. Samtidigt kan förslagen effektivisera Polismyndighetens arbete. Utredningen bedömer därför att det endast rör sig om mindre kostnadsökningar, som kommer att rymmas inom befintliga anslag.

En mer effektiv användning av straffprocessuella tvångsmedel och förverkande skulle kunna leda till att kostnaderna ökar även inom andra sektorer inom rättsväsendet. Det är emellertid inte säkert att så blir fallet. I viss mån kan förslagen visserligen leda till fler förundersökningar, och därmed något ökad arbetsbörda för åklagare. Även om farliga föremål påträffas, är det dock inte självklart att förundersökning behöver inledas. Exempelvis torde så inte bli fallet när föremålen inte kan härledas till någon viss person. Lagförslagen bedöms därför inte kunna leda till annat än en marginell ökning av antalet ärenden hos åklagare. Den marginella kostnadsökning som förslagen kan antas medföra för Åklagarmyndigheten bedöms därför kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen bedöms inte få någon egentlig påverkan på domstolsväsendet. Enstaka beslags- eller förverkandeärenden eller brottmål kan dock aktualiseras.

11.1.2 Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda

Utredningens bedömning: Förslagen kan leda till marginellt ökade kostnader för enskilda kommuner. Kostnaderna bedöms dock kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag. Förslagen leder inte till några ekonomiska konsekvenser för företag eller enskilda.

Skälen för utredningens bedömning: Förslaget om en något utvidgad möjlighet att använda tvångsmedel mot unga kan få till följd att fler barns förhållanden kan behöva utredas närmare av socialtjänsten. Därmed kan socialtjänsten komma att behöva hantera något fler ärenden. Tidiga ingripanden mot unga som begår brott eller som riskerar att dras in i kriminell verksamhet kan dock leda till att mindre ingripande åtgärder behövs, vilket kan minska kostnaderna något. Eventuella kostnadsökningar som förslaget kan föranleda bedöms under alla omständigheter vara av marginell omfattning och kan därför finansieras inom ramen för befintliga anslag. I promemorian behandlas i övrigt inte några frågor som berör kommuner.

Förslagen bedöms inte leda till några kostnadsökningar eller administrativa bördor för företag eller enskilda.

11.2 Andra konsekvenser

11.2.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: Förslagen får en positiv effekt på det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningens förslag ger polisen bättre verktyg i det brottsförebyggande arbetet. Som redovisats tidigare, göms enligt uppgifter från polisen vapen ofta i gemensamt

tillgängliga utrymmen i flerbostadshus. Förslagen kommer att möjliggöra för polisen att i förebyggande syfte ta hand om vapen och andra farliga föremål som göms i sådana utrymmen. Enligt utredningens bedömning kommer detta att leda till att polisen i större utsträckning får möjlighet att förhindra och förebygga sådan allvarlig brottslighet som innefattar användning av vapen och andra farliga föremål. Utredningen bedömer vidare att förslaget om husrannsakan i förebyggande syfte i gemensamt tillgängliga utrymmen i flerbostadshus kommer att leda till att kriminella personers hantering av vapen och andra farliga föremål försvåras. Det får en positiv verkan på brottsligheten.

Utredningen föreslår också att möjligheten till förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken utvidgas till att även omfatta föremål som är ägnade att användas för sprängning. Även tillämpningsområdet för husrannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar och för kroppsvisitation i förebyggande syfte utvidgas på motsvarande sätt. Genom det får polisen utvidgade möjligheter att arbeta brottsförebyggande. Även om förslaget om husrannsakan i gemensamt tillgängliga utrymmen i flerbostadshus bedöms ha störst påverkan på det brottsförebyggande arbetet, får även nu nämnda ändringar en positiv effekt på det arbetet.

11.2.2 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslagen innebär inte några konsekvenser för jämställdheten.

Skälen för utredningens bedömning: Förslagen är utformade så att de inte innebär olika konsekvenser för kvinnor och män. Förslagen bedöms inte heller på annat sätt påverka jämställdheten.

11.2.3 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslaget om ökad möjlighet att använda tvångsmedel mot barn som misstänks för brott påverkar de barn som blir föremål för åtgärderna. Samtidigt får förslaget en positiv effekt eftersom barn i större utsträckning kan skyddas mot att tidigt dras in i kriminalitet. I övrigt bedöms inte utredningens förslag påverka barn.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen föreslår i avsnitt 9.8 en ökad möjlighet att använda tvångsmedel mot barn som misstänks för brott. Förslaget torde leda till att barn i något större utsträckning utsätts för tvångsmedel. Utredningen för i avsnitt 9.8.4 ett resonemang om förslagets förenlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredningen konstaterar där att förslaget visserligen innebär en viss ökad risk för barn att bli utsatta för tvångsmedel, men att förslaget trots det upprätthåller principen om barnets bästa eftersom det möjliggör att i större utsträckning skydda barn från att tidigt dras in i allvarlig kriminalitet. Även om förslaget naturligtvis kommer att påverka de barn som i det enskilda fallet utsätts för tvångsmedel, kommer det alltså enligt utredningens mening få övervägande positiva konsekvenser för barn på så sätt att de i större utsträckning kan skyddas från att utnyttjas av kriminella personer.

De övriga förslagen bedöms inte innebära några konsekvenser för barn.

11.2.4 Konsekvenser i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen förväntas inte få några andra konsekvenser av betydelse.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt utredningens bedömning medför förslagen i promemorian inte några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) och som inte redan har kommenterats i detta kapitel. Förslagen påverkar inte heller de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU (jfr 6 § 6 förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning).

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

36 kap. 3 §

Paragrafen anger förutsättningarna för förverkande i förebyggande syfte i vissa situationer. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.3.

Punkterna 1 och 3 är oförändrade.

I *punkten 2* har förutsättningarna för förverkande utvidgats i två hänseenden. För det första förtydligas det att även föremål som är ägnade att användas för sprängning får förverkas enligt bestämmelsen. Det innebär bl.a. att sprängämnen numera tydligt omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Med sprängämnen avses explosivämnen avsedda att verka genom stötvåg och gasexpansion som en följd av detonation. Begreppet omfattar exempelvis handgranater, bombbälten och andra föremål som innehåller sprängämnen (jfr prop. 2015/16:113 s. 83). Begreppet ”föremål som är ägnade att användas för sprängning” har dock en vidare betydelse än så och inbegriper således inte enbart sprängämnen. Även material till olika typer av bomber kan omfattas av begreppet. Således får polisen genom utvidgningen ett tydligt stöd för att ingripa mot våldsverkare som kan ha för avsikt att tillverka sprängämnen. Pyrotekniska artiklar definieras dock inte som sprängämnen och kan inte heller anses utgöra föremål som är ägnade att användas för sprängning. Sådana föremål torde emellertid kunna omfattas av bestämmelsens definition av vapen och således ändå kunna förverkas med stöd av bestämmelsen, under förutsättning att föremålet i fråga befaras komma till användning vid brott mot liv eller hälsa eller mot frihet och frid. Någon förändring beträffande definitionen av begreppet vapen föreslås inte. Begreppet omfattar således alltjämt föremål som kan användas för att utöva våld mot person.

För det andra utvidgas möjligheten att besluta om förverkande till att omfatta även föremål som är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning. Det är typiskt sett vid sådana brott som sprängämnen eller andra föremål som kan användas för sprängning används, t.ex. för att hota någon till tystnad eller för att hota med förstörelse för att få pengar för beskyddarverksamhet. Ändringen innebär att sprängämnen kan eftersökas och förverkas i förebyggande syfte. Även föremål som befaras komma till användning för andra brott mot frihet och frid, exempelvis andra former av olaga hot och olaga tvång, omfattas emellertid av ordalydelsen.

Det krävs dock att föremålet i fråga ska vara *ägnat* att användas som vapen eller för sprängning vid brott mot liv eller hälsa eller frihet och frid. Med det avses att föremålet lätt ska kunna användas för sådana ändamål. Det måste således röra sig om potentiellt farliga föremål. Andra typer av föremål som visserligen kan användas för att hota eller tvinga någon att göra något omfattas således inte av tillämpningsområdet.

Vidare krävs för förverkande att det vid en samlad bedömning av de förhållanden under vilka föremålet har påträffats och omständigheterna i övrigt fanns anledning att befara att föremålet skulle komma till sådan användning. Vid den bedömningen ska föremålets beskaffenhet ses i ljuset av övriga omständigheter. Det krävs således starkare skäl för att förverka exempelvis knivar och olika föremål som kan användas som tillhyggen men också har normala användningsområden, t.ex. basebollträn, än för att förverka skjutvapen eller sprängämnen.

Genom ändringarna får polisen möjlighet att i brottsförebyggande syfte söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning med stöd av nya 20 b § polislagen. Polisen får motsvarande ökade befogenheter till kroppsvisitation i förebyggande syfte enligt 19 § andra stycket 1 polislagen och till husrannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar enligt 20 a § polislagen.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

36 §

Paragrafen reglerar möjligheten att använda tvångsmedel mot barn under 15 år. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.

I *första stycket* har det gjorts ett tillägg som innebär att beslag, husrannsakan och kroppsvisitation får beslutas även i de fall där det finns särskild anledning att anta att barnet utnyttjas av annan i brottslig verksamhet. I de fallen ska tillämpningen inte vara lika restriktiv som när sådant utnyttjande inte bedöms föreligga. Särskilda skäl ska således inte krävas för tillämpning av bestämmelsen. Det är i stället andra omständigheter som ska beaktas, framför allt barnets koppling till brottslig verksamhet. Det saknar betydelse vilken roll barnet kan ha i den brottsliga verksamheten, eftersom det alltid får anses vara ett utnyttjande av någon som är under 15 år att låta honom eller henne delta i brottslig verksamhet. Regeln är således tillämplig både om barnet frivilligt deltar i den brottsliga verksamheten och om han eller hon luras eller tvingas att göra det. Den nya bestämmelsen är däremot inte tillämplig i de fall där ett barn ensamt ägnar sig åt brottslig verksamhet.

Anledning att anta är ett svagt beviskrav men för att få använda tvångsmedel i dessa fall ska det finnas särskild anledning att anta att barnet utnyttjas i brottslig verksamhet. Det är ett högre krav. Det kan t.ex. genom underrättelseverksamhet ha framkommit att barnet förefaller ha täta kontakter med kända kriminella eller på annat sätt har kontakt med kretsar som på goda grunder antas ägna sig åt brottslig verksamhet. Det kan också vara fråga om att det i en förundersökning har visat sig att barnet har medverkat i brottsliga gärningar. Även barn vars äldre syskon ägnar sig åt brottslig verksamhet kan vara i farozonen för att utnyttjas i den verksamheten.

Det behöver inte vara känt vem som utnyttjar barnet för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Det saknar också betydelse vilken typ av brottslighet det är fråga om. Det ligger emellertid i sakens natur att det bör vara fråga om brott av allvarigare slag eller brottslighet av större omfattning.

Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär dock inte att alla de tvångsmedel som anges i första meningen får användas för det nya syftet. För att ta fotografi eller fingeravtryck av den som är under 15 år krävs således fortfarande dels misstanke, dels särskilda skäl.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

12.3 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

19 §

Paragrafen anger förutsättningarna för att göra kroppsvisitation i olika situationer. Genom utvidgningen av tillämpningsområdet för 36 kap. 3 § 2 brottsbalken, utvidgas möjligheten att göra kroppsvisitation enligt förevarande paragraf i motsvarande utsträckning. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.2, 9.7.3 och 9.7.6.

Första stycket moderniseras endast språkligt.

I *andra stycket punkten 1* görs ett tillägg som gör det tydligt att det för kroppsvisitation krävs att förutsättningar för förverkande finns enligt andra punkten i 36 kap. 3 § brottsbalken. På så sätt tydliggörs att det endast är när förutsättningarna för förverkande enligt den bestämmelsen är uppfyllda som kroppsvisitation får göras.

Det anges inte längre att kroppsvisitation endast får göras i syfte att söka efter föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa. Det hör samman med det utvidgade tillämpningsområdet i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Kroppsvisitation får alltså göras även för att söka efter föremål som är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning. Genom att möjligheten till förverkande med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken utvidgas kommer kroppsvisitation enligt förevarande paragraf även att kunna göras för att söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning. Vad ändringarna närmare innebär framgår av kommentaren till 36 kap. 3 § brottsbalken.

I *punkten 2* förtydligas kopplingen till förverkanderegeln genom att det, på samma sätt som i punkten 1, anges vilken punkt i 36 kap. 3 § brottsbalken som avses. Punkten moderniseras också språkligt.

I *tredje stycket*, som är nytt, förtydligas att förevarande lags regler om kroppsvisitation inte gäller när bestämmelserna om kroppsvisitation i rättegångsbalken är tillämpliga. Det har framför allt bety-

delse för tillämpningen av andra stycket, där regelverken annars skulle kunna konkurrera med varandra. Däremot spelar det normalt ingen roll om förundersökning pågår eller inte vid tillämpningen av första stycket, eftersom kroppsvisitation enligt det stycket har helt andra syften än kroppsvisitation enligt rättegångsbalken.

20 §

Paragrafen reglerar möjligheten för polisen att genom husrannsakan fullgöra vissa specialreglerade uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.5.

Första–tredje styckena är oförändrade.

Fjärde stycket, som erinrar om att paragrafen inte är tillämplig i de fall där det finns bestämmelser i rättegångsbalken, upphävs och innehållet flyttas till nya 20 c §.

20 a §

Paragrafen anger förutsättningarna för husrannsakan i förebyggande syfte i fordon och båtar. Genom utvidgningen av tillämpningsområdet för 36 kap. 3 § 2 brottsbalken, utvidgas möjligheten att göra husrannsakan enligt förevarande paragraf. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.1.

I paragrafen görs ett tillägg som förtydligar att det för husrannsakan alltid krävs att det finns förutsättningar för förverkande enligt andra punkten i 36 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelsens tillämpningsområde är alltså begränsat till husrannsakan för att söka efter sådana farliga föremål som omfattas av möjligheten till förverkande enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken.

Det anges inte längre att husrannsakan endast får göras i syfte att söka efter föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa. Det hör samman med det utvidgade tillämpningsområdet i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Husrannsakan får således även göras för att söka efter föremål som är ägnade att användas vid brott mot frihet och frid och som befaras komma till sådan användning. Genom att möjligheten till förverkande med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken utvidgas kommer husrannsakan enligt förevarande paragraf även att kunna göras för att söka efter föremål som är ägnade att användas

för sprängning. Vad ändringarna närmare innebär framgår av kommentaren till 36 kap. 3 § brottsbalken.

20 b §

Paragrafen är ny. Den möjliggör för polisen att i förebyggande syfte genomsöka gemensamt tillgängliga utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 9.4 och 9.5.

I *första stycket* anges förutsättningarna för husrannsakan enligt bestämmelsen. Syftet med åtgärden ska vara att förhindra att vapen eller andra farliga föremål kommer till brottslig användning. Det framgår genom hänvisningen till förverkandebestämmelsen. Det är således enbart sådana föremål som kan komma att förverkas som får eftersökas med stöd av paragrafen. Föremålet i fråga måste vidare vara ägnat att användas vid sådan brottslighet som anges i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Det innebär att det lätt ska kunna användas som tillhygge vid våldsbrottslighet eller annars som ett medel att skada eller hota annan. Genom att möjligheten till förverkande med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken utvidgas i två hänseenden kommer möjligheten att göra husrannsakan enligt den nya bestämmelsen även att omfatta en möjlighet att söka efter föremål som är ägnade att användas för sprängning. Det rör sig främst om sprängämnen, men även material som är ägnat att bygga spränganordningar av kan falla in under tillämpningsområdet. Paragrafen kan vidare tillämpas även när föremålet i fråga befaras komma till användning vid brott mot frihet och frid (se kommentaren till 36 kap. 3 § brottsbalken).

Bestämmelsen får endast tillämpas för att undersöka gemensamt tillgängliga utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus. Begreppet flerbostadshus bör förstås på samma sätt som vid tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900). Med begreppet avses ett bostadshus med minst tre bostadslägenheter (Tekniska nomenklaturcentralen, Plan- och byggtermer 1994, s. 90 f.). Någon legaldefinition finns emellertid inte. I de flesta fall torde det inte vara svårt att avgöra om ett hus är att beteckna som ett flerbostadshus eller som ett en- eller tvåbostadshus. Vid den bedömningen bör omständigheterna kring

byggnadens utformning och tillhörande tomt bli avgörande (jfr t.ex. MÖD 2016:26).

Med stöd av bestämmelsen får utrymmen som är gemensamt tillgängliga för boende i huset genomsökas, exempelvis tvättstugor, cykelrum, trappuppgångar och parkeringsgarage med flera platser. Även utrymmen i sådana lokaler, exempelvis golvbrunnar, ventilationstrummor och utrymmen som döljs av takplattor eller liknande, får undersökas. Utrymmena i fråga behöver inte vara tillgängliga för alla i det aktuella bostadshuset. Ett utrymme kan exempelvis vara tillgängligt endast för boende i en viss trappuppgång. Likaledes kan ett parkeringsgarage endast vara tillgängligt för boende som hyr en parkeringsplats i garaget. Även sådana utrymmen omfattas alltså av bestämmelsens tillämpningsområde. För husrannsakan enligt bestämmelsen krävs det inte någon direkt anknytning mellan den eller de personer som föranleder polisens åtgärder och det aktuella utrymmet. Det har alltså ingen betydelse om personen i fråga är bosatt i eller har annan anknytning till det aktuella flerbostadshuset.

Även vissa fristående utrymmen i anslutning till ett flerbostadshus får genomsökas med stöd av bestämmelsen, under förutsättning att de är gemensamt tillgängliga för boende i huset. Det kan exempelvis röra sig om fristående parkeringsutrymmen, cykelförråd, soputrymmen och liknande. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller dock genomsökningar av sådana fristående utrymmen som inte kräver beslut om husrannsakan. Bestämmelsen reglerar inte heller möjligheten att genomsöka utrymmen som är tillgängliga för allmänheten.

Även utrymmen som tillhör enskilda hyresgäster eller bostadsrättsinnehavare är undantagna från tillämpningsområdet. Således får privata förråd inte genomsökas med stöd av bestämmelsen, men däremot exempelvis korridoren där förråden finns, eftersom den är gemensamt tillgänglig. Inte heller privata garage omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, under förutsättning att de är åtskilda på sådant sätt att andra hyresgäster eller bostadsrättsinnehavare inte har tillgång till dem. En förutsättning för tillämpning av bestämmelsen är vidare att utrymmet inte huvudsakligen utgör någons stadigvarande bostad. Teoretiskt sett skulle så t.ex. kunna vara fallet med en till huset hörande övernattningslägenhet. Lokaler som används för tillfälligt boende är inte undantagna från tillämpningsområdet. Att någon som är hemlös använder ett utrymme för tillfälligt boende

hindrar alltså inte att utrymmet får genomsökas. Det avgörande för om regeln är tillämplig eller inte i en sådan situation blir en samlad bedömning av hur utrymmet används.

Rätten till husrannsakan i gemensamt tillgängliga utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus är inte förbehållen sådana situationer där risken framstår som stor att vapen ska komma till användning på den aktuella platsen eller att sprängning ska äga rum där. Tvärtom är syftet att generellt undanröja risk för användning av farliga föremål som kan användas för bl.a. våldsbrott. Husrannsakan enligt bestämmelsen kan vara motiverad även i andra situationer som innebär en kvalificerad risk för brottslig användning av föremålen, under förutsättning att konkreta omständigheter ger objektivt stöd för antagandet att vapen eller andra farliga föremål kan komma att påträffas vid en genomsökning av det aktuella utrymmet. Omständigheter av olika slag kan tala för antagandet att det i det aktuella utrymmet finns vapen eller andra farliga föremål. Det kan exempelvis vara fråga om iakttagelser från en polisman eller ett vittne, under rättelseuppgifter eller något annat. Även en pågående väpnad konflikt i området och att personer med anknytning till konflikten bär skyddsvästar kan vara faktorer som bör vägas in.

För husrannsakan krävs alltså att risken för brottslig användning är kvalificerad på det sätt som anges i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Det innebär att det vid en bedömning av de förhållanden under vilka föremålet har påträffats och omständigheterna i övrigt fanns anledning att befara att föremålet skulle komma till användning vid brott mot liv eller hälsa eller mot frihet och frid. Eftersom föremålet ännu inte har påträffats när beslutet om husrannsakan fattas, måste risken för brottslig användning i dessa fall dock bedömas på förhand. Det ska således, vid en samlad bedömning, finnas anledning att befara att eventuella föremål som påträffas vid en husrannsakan ska komma till brottslig användning. Inte sällan torde omständigheterna som beaktas vid bedömningen av risken för våldsanvändning sammanfalla med de omständigheter som talar för antagandet att det i det aktuella utrymmet finns vapen eller andra farliga föremål. Upprepad allvarlig våldsanvändning är ett exempel på en omständighet som kan ha stor betydelse vid en bedömning enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Ytterligare omständigheter måste dock i normalfallet krävas för att risken för brottslighet ska anses vara förhöjd i det enskilda fallet. Det kan till exempel röra sig om kopplingar till kriminella grupperingar. När

det rör sig om de allra farligaste föremålen, som skjutvapen och sprängämnen, krävs det mindre starka skäl för en bedömning att det finns risk för brottslig användning. Den omständigheten att ett skjutvapen eller ett sprängämne har gömmts i ett gemensamt tillgängligt utrymme i ett flerbostadshus torde i sig tala starkt för att syftet är att använda föremålet i fråga för brottsligt ändamål.

Utgångspunkten för bedömningen av risken för våldsanvändning enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken ska alltid vara situationen som sådan. I viss mån kan dock bedömningen omfatta även omständigheter som har att göra med den enskilde. Kopplingar till pågående väpnade konflikter och användning av skyddsväst är exempel på sådana omständigheter. Även tidigare brottslighet kan beaktas.

Enligt *andra stycket* får husrannsakan enligt paragrafen endast i brådskande fall göras utan föregående beslut av Polismyndigheten. Det innebär att beslut som huvudregel ska fattas av den som genom delegation har getts befogenhet att fatta sådana beslut för Polismyndighetens räkning (se 8 § polisförordningen). Endast i brådskande fall får husrannsakan genomföras utan ett sådant beslut. Om det rör sig om ett brådskande fall får bedömas utifrån de omständigheter som har föranlett behovet av husrannsakan. Om bedömningen är att det inte finns tid att kontakta myndigheten utan att syftet med husrannsakan äventyras, torde en sådan brådskande situation föreligga. Så kan exempelvis vara fallet när risken för allvarlig brottslighet bedöms som överhängande.

Det framgår av 3 § *andra stycket* att Säkerhetspolisen är behörig att besluta om husrannsakan enligt paragrafen i syfte att förebygga sådana brott som myndigheten har till uppgift att bekämpa.

Bestämmelsen får inte användas för att kringgå bestämmelserna om husrannsakan under förundersökning i 28 kap. rättegångsbalken. Det framgår av hänvisningen i nya 20 c §. Om det finns förutsättningar att inleda en förundersökning ska reglerna i rättegångsbalken tillämpas. Den nya bestämmelsen får således inte användas för att utreda brott, utan enbart för att förebygga och förhindra brott. En genomsökning enligt paragrafen får vidare inte vara mer ingripande än nödvändigt (se 8 §).

Om ett vapen eller ett annat farligt föremål påträffas, finns det i annan lagstiftning regler som möjliggör att föremålet i fråga omedelbart kan tas om hand. Sådana regler finns exempelvis i 27 kap. 1 och 14 a §§ rättegångsbalken.

20 c §

Paragrafen är ny och motsvarar i huvudsak det som tidigare framgick av 20 § fjärde stycket. Genom bestämmelsen förtydligas att reglerna om husrannsakan i 20–20 b §§ inte gäller när reglerna om husrannsakan i rättegångsbalken är tillämpliga. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.5.



Regeringskansliet

Promemoria

2019-12-10
Ju2019/04129/LP**Justitiedepartementet**

Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och samhällets krisberedskap

Uppdrag att utreda vissa frågor om husrannsakan**1. Uppdraget i korthet**

En utredare ges i uppdrag att se över polisens utrymme för husrannsakan utanför förundersökningar och att lämna förslag som förbättrar polisens möjligheter att söka efter vapen och andra farliga föremål, som explosiva varor. Förslagen ska stärka polisens möjligheter att göra husrannsakan i kriminella miljöer för att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

2. Dagens regler om husrannsakan**2.1 Vad är husrannsakan?**

Med husrannsakan menas att en myndighet undersöker ett hus, ett rum eller ett slutet förvaringsställe, oavsett syftet med undersökningen.

2.2 Husrannsakan kräver lagstöd

Att inte utsättas för husrannsakan är en grundläggande fri- och rättighet. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en skyddad mot husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida. Med liknande intrång avses intrång som inte sker i undersökningssyfte. Ett likartat skydd följer av artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Skyddet mot husrannsakan och liknande intrång är inte absolut. Av både regeringsformen och Europakonventionen framgår att skyddet under vissa förutsättningar får begränsas, om det görs genom lag. När husrannsakan får göras inom ramen för en förundersökning framgår av rättegångsbalken. Polislagen (1984:387) ger stöd för husrannsakan i vissa andra fall.

2.3 Husrannsakan under en förundersökning

En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Förundersökningens syfte är bl.a. att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för att väcka åtal mot honom eller henne.

Bestämmelser om husrannsakan under en förundersökning finns i 28 kap. rättegångsbalken. Av bestämmelserna framgår att husrannsakan kan göras för att söka efter föremål (reell husrannsakan) eller efter personer (personell husrannsakan). Utgångspunkten är att reell husrannsakan får göras för att söka efter bevis eller vissa andra föremål hos den som är skäligen misstänkt för det brott som utreds. Personell husrannsakan får genomföras bl.a. för att söka efter en person som ska hämtas till förhör, gripas, anhållas eller häktas.

2.4 Husrannsakan i vissa andra situationer

Husrannsakan får ibland genomföras även utanför en brottsutredning, t.ex. för att förebygga eller förhindra brott. Enligt polislagen gäller bl.a. följande.

- Husrannsakan får göras för att söka efter personer eller föremål som ska omhändertas med stöd av speciallagstiftning (20 § första stycket). Det kan handla om en person som ska omhändertas enligt vårdlagstiftning eller ett vapen som ska omhändertas enligt vapenlagen (1996:67).
- I fordon och båtar får husrannsakan göras i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa. Som förutsättning gäller att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (20 a §).
- En polisman får bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, om det finns anledning att anta att någon har avlidit där eller är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp (21 §).
- En polisman får även i vissa andra fall bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål. Detta gäller dock bara om det av särskilda skäl anses finnas en risk för att något brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom kommer att begås på en viss plats och husrannsakan utförs i anslutning till denna plats för att avvärja eller bereda skydd mot brottet (23 § första stycket 1).

3. Behovet av en utredning

3.1 Skjutningar och sprängningar

I ett globalt perspektiv har Sverige låga nivåer av dödligt våld. Det dödliga skjutvapenväldet i den kriminella miljön har dock ökat markant under senare år. Även antalet personer som skadas till följd av skjutningar har ökat. Enligt Polismyndigheten inträffade 306 bekräftade skjutningar i landet under 2018. De ledde till att 43 personer miste livet och att 135 personer skottsbadades. Det har på senare tid också inträffat flera uppmärksammade sprängningar som Polismyndigheten har kopplat till kriminella grupperingar.

En orsak till denna utveckling är enligt både Brottsförebyggande rådet och Polismyndigheten att konflikter i den kriminella miljön har blivit vanligare. En stor del av konflikterna bottnar i narkotikahandel. Konflikterna utspelar sig mellan löst sammansatta grupper som har tillgång till illegala skjutvapen. Även handgranater och andra farliga föremål förekommer. Skjutningar och andra allvarliga brott är ofta länkade till varandra i en sorts våldspirall. När en skjutning har inträffat ökar risken för en ny skjutning i samma område.

Brotten i den kriminella miljön är ofta svåra att klara upp. Samtidigt kan Polismyndigheten genom kartläggningar och annan underrättelseverksamhet ha en god bild av olika nätverk och vilka personer som är knutna till dem.

3.2 Utrymmet för husrannsakan bör ses över

En av Polismyndighetens uppgifter är att förebygga och förhindra brottslig verksamhet. Ett sätt att motverka skjutningar och sprängningar är att begränsa tillgången till vapen och andra farliga föremål i kriminella miljöer.

För att söka efter föremål som kan tas i beslag är det ofta nödvändigt att ha tillgång till tvångsmedel, som husrannsakan. Rättegångsbalkens regler om husrannsakan under en förundersökning har beskrivits översiktligt ovan. En förundersökning syftar dock till att utreda brott som redan har begåtts. När det handlar om att söka efter vapen och andra farliga föremål för att förebygga och förhindra brott står polislagens bestämmelser i fokus.

Polislagen ger som framgått polisen vissa möjligheter till husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Möjligheterna är dock begränsade. Enligt 20 § första stycket får polisen visserligen genomföra husrannsakan för att söka efter ett vapen som ska omhändertas enligt

vapenlagen. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas krävs det dock att man letar efter ett bestämt vapen, som Polismyndigheten dessutom ska ha befogenhet att omhänderta enligt de särskilda bestämmelserna i vapenlagen. Bestämmelsen ger inte stöd för att mer allmänt leta efter vapen.

Utrymmet för husrannsakan enligt 20 a § är begränsat till fordon och båtar. Möjligheten till husrannsakan enligt 23 § första stycket 1 är begränsad till platser där det av särskilda skäl anses finnas en risk för att något brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att begås. Husrannsakan måste ha en nära geografisk anknytning till den plats där det befarade brottet tros komma att begås.

Bestämmelserna innebär att polisen kan vara förhindrad att genomföra husrannsakan för att söka efter vapen eller andra farliga föremål på en viss plats eller hos en viss personkrets, trots att det i vissa fall sannolikt hade kunnat vara ändamålsenligt för att förebygga eller förhindra exempelvis en skjutning eller sprängning. Polismyndigheten har mot denna bakgrund framfört att det bör utredas om polisen kan ges bättre möjligheter att göra husrannsakan i kända kriminella miljöer utan konkret misstanke om brott.

Husrannsakan är ett ingripande tvångsmedel som inte ska användas utan skäl. Med hänsyn till den allvarliga utvecklingen med skjutningar och sprängningar är en utredning av det slag som Polismyndigheten tar upp dock befogad. Grundlagsskyddet mot husrannsakan får i vissa fall begränsas och frågan om vilka begränsningar som är nödvändiga har inte ett svar som är givet en gång för alla. Samhällsutvecklingen medför nya utmaningar och de bestämmelser som gäller i dag infördes när skjutningar och sprängningar i kriminell miljö var betydligt mindre vanliga. Polisens möjligheter att göra husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål utanför en förundersökning bör därför ses över inom ramen för en utredning.

4. Uppdraget till utredaren

4.1 Det övergripande uppdraget

En utredare ges i uppdrag att se över polisens utrymme för husrannsakan utanför förundersökningar och att lämna förslag som förbättrar polisens möjligheter att söka efter vapen och andra farliga föremål, som explosiva varor. Förslagen ska stärka polisens möjligheter att göra husrannsakan

i kriminella miljöer för att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar. Uppdraget kan delas in i ett antal delmoment.

4.2 Utredaren ska klargöra dagens utrymme för husrannsakan

Polisens möjligheter till husrannsakan har behandlats kortfattat i det föregående. En närmare genomgång framstår som nödvändig. Utredaren ska därför analysera och beskriva vilka möjligheter polisen i dag har att göra husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål utanför en förundersökning. Utredaren ska också beskriva vilka konkreta hinder dagens regler om husrannsakan medför i polisens arbete med att förebygga och förhindra skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet.

4.3 Utredaren ska beakta grundläggande fri- och rättigheter

Var och en har ett grundläggande skydd mot husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida. Detta skydd är inte absolut utan får under vissa förutsättningar begränsas. Utredaren ska bedöma och beskriva vilka närmare villkor som måste vara uppfyllda för att en begränsning ska vara godtagbar enligt regeringsformen samt Europakonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter.

En begränsning av grundläggande fri- och rättigheter får aldrig gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Utredaren ska därför bedöma vilka möjligheter till husrannsakan som kan anses vara proportionerliga i förhållande till ändamålet att förebygga och förhindra skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet.

4.4 Utredaren ska lämna konkreta förslag om husrannsakan

Utredaren ska lämna författningsförslag som utökar polisens möjligheter att göra husrannsakan utanför förundersökningar i syfte att söka efter vapen och andra farliga föremål. Förslagen ska särskilt stärka polisens möjligheter att genomföra husrannsakingar i kriminella miljöer för att förebygga och förhindra skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet.

Utredarens förslag ska göra det möjligt att söka efter såväl skjutvapen och explosiva varor som andra farliga föremål och ämnen. Utredaren ska ta hänsyn till att sådana föremål kan förvaras på många olika sorters platser, exempelvis i bostäder, andra typer av lokaler, fordon, väskor och skåp.

Husrannsakan har ett nära samband med kroppsvisitation. Även det är ett tvångsmedel som polisen kan använda för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Utredaren får därför lämna förslag även i fråga om kroppsvisitation i brottsförebyggande syfte, om det ryms inom tiden för uppdraget och behövs för att bestämmelserna om husrannsakan och kroppsvisitation ska hänga samman. Utredaren får även ta upp och lämna förslag i andra frågor, t.ex. förverkande enligt brottsbalken samt andra brottsbekämpande myndigheters möjligheter till husrannsakan, om det är nödvändigt för att de samlade förslagen ska bli effektiva och ändamålsenliga. Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter ska beaktas vid utformningen av alla förslag.

4.5 Utredningsarbetet

Utredaren ska under arbetet hämta in synpunkter och upplysningar från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och aktörer som kan vara berörda. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag om hur dessa ska finansieras. Utredaren ska särskilt bedöma förslagets konsekvenser från ett barnrättsperspektiv, bl.a. utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), och hur förslagen förhåller sig till principen om icke-diskriminering.

4.6 Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

Departementsserien 2020

Kronologisk förteckning

1. Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. Ju.
2. Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungs-länder. Ju.
3. Konkurrensverkets befogenheter. N.
4. Klimatdeklaration för byggnader. Fi.
5. Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter. Ju.
6. Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. N.
7. Inkomstpensionstillägg. S.
8. En ny växtskyddslag. N.
9. Utökad målgrupp för Allmänna arvsfonden. S.
10. Ny lag om källskatt på utdelning. Fi.
11. Säkerhetsskyddsreglering för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. Ju.
12. Registrering av kontantkort, m.m. Ju.
13. Stärkt skydd för vissa geografiska beteckningar och ändringar i den känneteckensrättsliga regleringen av ond tro. Ju.
14. Genomförande av arbetsvillkors-direktivet. A.
15. Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser. S.
16. Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång. S.
17. Skärpt kontroll över explosiva varor. Ju.
18. Ökad rättssäkerhet och snabbare verkställighet i internationella familjemål. Ju.
19. Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen. Fi.
20. Översyn av lagstiftningen om flyttning av fordon m.m. I.
21. Sweden's seventh national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. M.
22. Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning. Ju.
23. En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål. Ju.

Departementsserien 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av arbetsvillkorsdirektivet. [14]

Finansdepartementet

Klimatdeklaration för byggnader. [4]

Ny lag om källskatt på utdelning. [10]

Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen. [19]

Infrastrukturdepartementet

Översyn av lagstiftningen om flyttning av fordon m.m. [20]

Justitiedepartementet

Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. [1]

Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungs-länder. [2]

Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter. [5]

Säkerhetsskyddsreglering för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. [11]

Registrering av kontantkort, m.m. [12]

Stärkt skydd för vissa geografiska beteckningar och ändringar i den känneteckensrättsliga regleringen av ond tro. [13]

Skärpt kontroll över explosiva varor. [17]

Ökad rättssäkerhet och snabbare verkställighet i internationella familjemål. [18]

Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning. [22]

En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål. [23]

Miljödepartementet

Sweden's seventh national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. [21]

Näringsdepartementet

Konkurrensverkets befogenheter. [3]

Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. [6]

En ny växtskyddslag. [8]

Socialdepartementet

Inkomstpensionstillägg. [7]

Utökad målgrupp för Allmänna arvsfonden. [9]

Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser. [15]

Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång. [16]