



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Bruno Ranestål

Befallningsrätten

-

*Om polismans rätt att meddela befallningar och
tillsägelser m.m.*

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare: Helén Örnemark-Hansen

Ämnesområde: Offentlig rätt

Vårterminen 2011

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Syfte och problemformulering	4
1.2 Metod	5
1.3 Disposition	6
1.4 Avgränsningar och terminologi	7
1.4.1 Begreppet befallning	7
1.4.2 Begreppet befogenhet	11
1.4.3 Begreppen primära och sekundära befogenheter	12
1.4.4 Begreppen polisman, polismyndighet och polismyndighetsbeslut	14
1.4.5 Begreppet polisrätt	15
2 BEFALLNINGSRÄTTEN – DE LEGE LATA	17
2.1 Offentlighetsrättsliga principer	17
2.1.1 Legalitetsprincipen	18
2.1.2 Behovs- och proportionalitetsprinciperna	19
2.2 Kort historik	20
2.3 Allmän befallningsrätt	23
2.3.1 Det allmänna befallningsbemyndigandet	23
2.3.2 Kritik mot det allmänna bemyndigandets utformning	25
2.4 Explicit befallningsrätt	27
2.4.1 Avspärningar	28
2.4.2 Påpekanden	29
2.4.3 Anmodan att avhjälpa eller begränsa skada	29
2.4.4 Befallningsrätt i viss kollektiv persontrafik	30
2.4.5 Polismyndighetsbefogenheter som ligger befallningsrätten nära	31
2.4.6 Avvisanden	32
2.5 Implicit befallningsrätt	35
2.5.1 Befallningsrätt i den trafikrättsliga regleringen	36
2.5.2 Tillsägelse om medföljande till förhör	38
2.5.3 Anvisningar till frihetsberövade	39
2.5.4 Skingrings- och ordningshållande befallningar	39
2.6 Befallningsrätt enligt principen <i>majus includit minus</i>	42

2.6.1	Förhållandet mellan allmän befallningsrätt och <i>majus includit minus</i> -principen	43
2.6.2	Ifrågasättande av <i>majus includit minus</i> -principens tillämplighet	44
2.7	Varningar att våld kan komma till användning	46
2.8	Förhållandet mellan befallningsrätten och den fysiska ingreppsrätten	49
2.9	Befallningsrätten i nordiska grannländer – en komparation	50
2.9.1	Befallningsrätten i Danmark	51
2.9.2	Befallningsrätten i Finland	51
2.9.3	Befallningsrätten i Norge	52
2.10	Sammanfattning	52
3	BEFALLNINGSRÄTTEN – <i>DE LEGE FERENDA</i>	55
3.1	Bör befallningsrätten eventuellt utvidgas eller inskränkas?	55
3.2	Bör befallningsrätten ges en tydligare författningsreglering?	56
3.3	Bör ohörsamhet kriminaliseras?	59
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	63

Summary

According to Swedish law a police officer has the authority under certain circumstances to issue commands and similar directions to the public. The extent of this power – the so called command authority (*befallningsrätten*) – is however often described as ambiguous and the area has never been the subject of a cohesive and pervasive academic study.

In the present essay the contents and boundaries of the police command authority have been explored. In the process a great number of legal rules of varying kinds have been identified which constitutes different expressions of a police officer's authority to issue commands and to take similar actions. The identified legal rules have been analyzed and systematized in an effort to create an outline of the command authority.

The set of rules is characterized by its diversified and occasionally vague design which gives rise to different problems and issues. These have continuously been considered in the analysis. Among other things the application of the interpretational doctrine of *lex specialis derogat legi generali* has been discussed in relation to the present rules. Furthermore the issue has been treated whether extensive interpretation of ambiguous legal rules that constitute judicial powers in the exercise of public authority can be allowed with consideration of the principle of legality.

On basis of the account of current law it has further been considered whether the operative legal rules constitute an appropriate and balanced legislation or if the set of rules in some part should be revised. The conclusion has been that the extent of the command authority chiefly corresponds to the practical needs in police exercise of duties, but that the existence of the authority should be more clearly articulated in some legal rules. From a rule of law standpoint (*rättsstatsperspektiv*) it is particularly problematic that the command authority's contents in some cases are determined from what previously has been customary within the area.

The conclusion therefore is that the existence of a police command authority should be more clearly articulated in the legal statutes (*författningstext*). This would serve to reinforce the protective aspects of the law as well as the effectiveness in the exercise of police authority. Amendments to the law should however be made with awareness of the dangers incorporated in an overly detailed set of rules. Such a system could become a straitjacket in the police officer's execution of his or her duties, which is characterized by a high demand on flexibility within the current area.

Sammanfattning

Polisman har enligt svensk rätt befogenhet att under olika omständigheter meddela tillsägelser och andra liknande direktiv till allmänheten. Den närmare innebörden av denna befogenhet – den så kallade *befallningsrätten* – beskrivs emellertid ofta som oklar och ämnet har aldrig varit föremål för en sammanhållen och genomgripande akademisk behandling.

I föreliggande uppsats utforskas innehållet i och gränserna för den polisiära befallningsrätten. Därvid identifieras ett större antal rättsregler av varierande slag, vilka utgör olika uttryck för polisens befogenhet att meddela befallningar och vidta andra närliggande åtgärder. De identifierade rättsreglerna analyseras och systematiseras i syfte att skapa en översikt av befallningsbefogenheten.

Regelverket präglas av en diversifierad och emellanåt vag utformning, vilket ger upphov till olika problem och frågeställningar. Dessa behandlas fortlöpande i analysen. Bland annat problematiseras hur tolkningsprincipen om specialreglers inskränkande verkan på allmänna reglers tillämplighet kan appliceras på de aktuella bestämmelserna. Vidare behandlas frågan hur långt det med beaktande av legalitetsprincipen är möjligt att gå vid framtolkandet av offentlighetsrättsliga befogenheter ur otydliga rättsregler.

Utifrån redogörelsen för gällande rätt diskuteras om de aktuella bestämmelserna bildar en lämplig och väl avvägd befogenhetsreglering eller om befallningsrättens utformning i något hänseende bör revideras. Slutsatsen är att befallningsrättens omfattning huvudsakligen motsvarar de polispraktiska kraven på ett tillfredsställande sätt, men att förekomsten av befogenheten borde framgå tydligare i vissa rättsregler. Ur ett rättsstatsperspektiv är bruket att i vissa fall utlösa befallningsreglernas närmare innehåll utifrån vad som gäller enligt sedvana särskilt problematiskt.

Slutsatsen är därför att förekomsten av en polisiär befallningsrätt bör tillåtas komma till tydligare uttryck i författningstext. Detta skulle stärka den enskildes rättsskydd och därtill främja effektiviteten i polisarbetet. Lagändringar bör emellertid ske med beaktande av farorna i en överdriven detaljreglering. En sådan riskerar att bli en hämmande tvångströja i polisens myndighetsutövning som på det aktuella området präglas av ett stort behov av flexibilitet.

Förkortningar

BrB	Brottsbalken (1962:700)
Ds	Departementsserien
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FN	Förenta nationerna
FuK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
HD	Högsta domstolen
Häktesförordningen	Häktesförordningen (2010:2011)
JO	Riksdagens ombudsmän (eller justitieombudsmännen)/Justitieombudsmännens ämbetsberättelse
LOB	Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
LTO	Lag (1973:558) om tillfälligt omhändertagande
LUL	Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OL	Ordningslagen (1993:1617)
PHS	Polishögskolan
PI	Kungl. Maj:ts polisinstruktion (1972:511)
PL	Polislagen (1984:387)
Polislagen, den finska	Polislagen 7.4.1995/493
Politiloven, den danska	Lov nr. 444 av 09/06/2004 om politiets virksomhed
Politiloven, den norska	Lov 1995-08-04 nr 53 om politiet
PolF	Polisförordning (1998:1558)
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SkjutK	Kungörelse (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten
SOU	Statens offentliga utredningar
TraF	Trafikförordning (1998:1276)

1 Inledning

- Nu kommer det ett gäng demonstranter och skriker 'Palme och Geijer, Nixons lakejer!'
- Då slår jag med batongen!
- Nej, ni har nämligen ingen batong. Ni ska TALA dem till rätta!
- Då skriker jag så här: 'Palme och Geijer, finfina grejer!'

Hasse Alfredsson & Tage Danielsson – "På personalbyrån"
från 88-öres revyn.

1.1 Syfte och problemformulering

Detta är en rättsvetenskaplig uppsats om polismans befogenhet att meddela befallningar och tillsägelser m.m.; det som enligt främst äldre terminologi har kallats *befallningsrätten*.¹ I framställningen behandlas också andra liknande av polisman, huvudsakligen men inte uteslutande muntligen, förmedlade underrättelser som kan anses ha ett direkt handlingsdirigerande syfte.

För fullgörandet av sina uppgifter måste polisen – liksom andra myndigheter vilkas verksamhet rymmer moment av offentlig maktutövning – ges möjlighet att vidta vissa åtgärder som emellanåt utgör ingrepp i enskildas rätt; ibland benämnda polisens *maktbefogenheter*.² För polisiärt vidkommande är sådana maktbefogenheter emellanåt synnerligen ingripande och omfattar i extrema fall till och med användandet av potentiellt dödligt våld. I den andra änden av befogenhetsskalan meddelar polisen dagligen tillsägelser, anmaningar, upplysningar och liknande budskap med avsikten att styra adressaternas handlande i olika situationer. Även sådana, huvudsakligen muntliga, meddelanden är uttryck för de maktanspråk staten – genom bl.a. polisen – gör gällande gentemot medborgarna.

Syftet med den föreliggande uppsatsen är att utforska gränserna för och beskriva innehållet i polismannens befallningsbefogenheter som de kommer till uttryck i svensk rätt. Problemet kan kärnfullt, men något förenklat, beskrivas genom frågan: "Vad får en polisman säga till om?" Någon sammanhållen och fokuserad behandling av ämnet återfinns inte i de avhandlingar som riktat in sig på den polisiära befogenhetsregleringen. Befallningsrätten har i dessa som regel behandlats översiktligt och något styvmoderligt i anslutning till de mer ingripande polisiära befogenheterna, varav framförallt rätten att tillgripa våld behandlats utförligt. Uppsatsen utgör ett försök att råda bot på denna brist och att åstadkomma en i allt väsentligt heltäckande behandling av befallningsrätten i tämligen vid bemärkelse.

¹ Berggren & Munck s. 58.

² SOU 1979:6 s. 81, SOU 1982:63 s. 38, prop. 1996/97:175 s. 19.

Syftet med denna uppsats är vidare att behandla de problem som identifieras vid den ovan beskrivna deskriptiva ansatsen. Problemen omfattar bl.a. frågeställningen i vilken mån det finns behov av en befallningsrätt överhuvudtaget. I den mån ett sådant behov föreligger, uppstår också frågan om den nuvarande regleringen är ändamålsenlig och adekvat.

Det ska också redan nu påpekas att vid analysen av offentlighetsrättsliga förhållanden bör alltid den bakomliggande intresseavvägningen – mellan det allmänna och den enskilde – hållas i medvetande. Förhållandet kan beskrivas som balansen mellan statens intresse av effektivitet å ena sidan och medborgarnas anspråk på rättsäkerhet och självbestämmanderätt å andra sidan. Ett mycket ingripande befogenhetsstadgande gynnar effektiviteten i den statliga förvaltningen och genomdrivandet av vad som förvisso utgör legitima intressen. Samtidigt ligger i den motsatta vågskålen integritetshänsyn och den enskildes rätt att endast under vissa, på förhand angivna och i vederbörlig ordning beslutade förhållanden underkastas offentligt tvång. Denna bakomliggande konflikt utgör, vid analys av offentlighetsrättsliga befogenheter som befallningsrätten, en fond mot vilken övriga problem sätts i sitt sammanhang.

1.2 Metod

Det har redan framlagts att detta är en uppsats i rättsvetenskap. Som utgångspunkt har därför det formulerade problemet angripits med tillämpning av traditionell juridisk – eller som det också kallas rättsdogmatisk – metod.³ Med detta syftar jag på användandet av rättskällorna utifrån vedertagen rättskällelära; det för juristerna gemensamma arbetssättet för att nå kunskap om undersökningsobjektet.

Det kan i anslutning till ovanstående kort anmärkas att uppsatsens rättskällematerial på nivån *myndighetsföreskrifter* har begränsats till att omfatta föreskrifter från Rikspolisstyrelsen, Polihögskolan och Polismyndigheten i Skåne. Utförligare rättskälleinhämtning i denna del har funnits överflödigt, eftersom materialet främst används i exemplifierande syfte.

I sin mer inskränkta betydelse kan den juridiska metoden förstås som en huvudsakligen – eller till och med uteslutande – deskriptiv verksamhet, nämligen fastställandet av gällande rätt. En sådan deskription, oaktat beskrivarens aspirationer på objektivitet, kräver emellertid också snart betydande inslag av egna och subjektiva ställningstaganden. Redan den inledande problemformuleringen visade sig vid försök till tydligare avgränsning vålla problem som inte helt kunde hanteras med färdiga lösningar från rättskällorna.

För att hålla samman framställningen har det krävts egna systematiseringar och etiketteringar av källmaterialet. Att den juridiska metoden således också utöver rent beskrivande av undersökningsobjektet innefattar sökande

³ Kellgren & Holm s. 44.

efter mönster, sammanhang och koherens har framgått med påtaglighet under skrivprocessen. En sådan verksamhet medför givetvis också att undersökningsobjektet delvis formas av undersökaren, allteftersom arbetet fortskrider. Detta förhållande har gett upphov till att den juridiska metoden emellanåt betraktats som mer eller mindre hermeneutisk.⁴

Mot uppsatsförfattandets slutskede har jag därför kunnat konstatera att arbetet med att fastställa gällande rätt inte enbart varit att följa den ”stig i skogen” Kellgren och Holm liknar den strikt deskriptiva ansatsen vid.⁵ I något vägskaäl har också en egen rutt valts. Ambitionen har härvid varit att även motivera vägvalen i tillräcklig utsträckning för att de ska uppfattas som berättigade. Således har den juridiska metoden också tillämpats i den mer vidsträckta betydelsen; ett kritiskt och ifrågasättande förhållningssätt till källmaterialet.

1.3 Disposition

Uppsatsens är indelad i tre kapitel. Det föreliggande och inledande kapitlet innehåller bakgrund och utgångspunkter för den fortsatta framställningen.

Det andra kapitlet behandlar befallningsrätten *de lege lata*, såsom den kommer till uttryck i gällande rätt. Vid detta har också eftersträvat ett dynamiskt förhållande mellan deskription och analys. Identifierade problemområden har behandlats i anslutning till den del av den rättsliga regleringen som har framstått som naturligast. Den valda dispositionsmodellen erbjuder störst tydlighet och läsvänlighet, men har samtidigt gjort viss korshänvisning nödvändig, särskilt eftersom ett problemkomplex normalt har beröringspunkter med flera olika delar av den rättsliga regleringen.

Det tredje och avslutande kapitlet behandlar befallningsrätten ur ett *de lege ferenda*-perspektiv, d.v.s. hur den enligt min mening borde utformas för att utgöra en ändamålsenlig och väl avvägd befogenhetsreglering. Framställningen i denna del återkopplar till den föregående problemhanteringen och förslag på lösningar av desamma presenteras på vissa områden.

Ytterligare och mer ingående redogörelser för hur uppsatsen har disponerats ges fortlöpande i kapitel- och avsnittsinledningar, när sådana funnits berättigade.

Här ska också några korta typografiska förtydliganden som inte tillåtit motivera ett eget avsnitt göras. Fotnoter har, utöver att ange källhänvisningar, i viss utsträckning använts till att utveckla resonemang som ansetts riskera att störa huvudtextens flöde. Återhållsamhet har vid detta varit styrande, men i något fall har jag funnit det påkallat att i noterna bidra med ett klagörande eller att följa upp ett ”sidospår” till sitt slut.

Kursivering används i uppsatsen dels för att markera emfas, dels för att markera främmande – huvudsakligen latinska – uttryck. Det senare är

⁴ A.a. s. 45.

⁵ A.a. s. 54.

strängt taget inte det brukliga i svenskt skrivsätt, men en personlig preferens.⁶

Citat markeras med citattecken eller, för längre utdrag, med indraget stycke och mindre teckenstorlek. Citattecken har även använts runt titlar på avhandlingar och utredningar samt för att fästa uppmärksamhet på ett visst ordval utan att emfas varit avsedd.

Indraget stycke och mindre teckenstorlek används, utöver för längre citat, också för vissa brottstycken text av mer perifert slag som ändå äger bäring på huvudtextens ämne. När samma markering istället avser ett citat framgår detta av sammanhanget och anges därtill med kolon i slutet av det stycke som föregår citatet.

1.4 Avgränsningar och terminologi

Delvis på grund av det relativa ointresse befallningsrätten har rönt i akademiska avhandlingar om den polisiära befogenhetsregleringen, beskrivs ofta dess närmare innebörd som oklar.⁷ Inför en uppsats med befallningsrätten som ämnesområde infinner sig därför frågan vilka slag av meddelanden som ska anses utgöra uttryck för en befallningsrätt – vad som ska uppfattas vara befallningar – och vilka slag av meddelanden som ska anses utgöra något annat, t.ex. upplysningar och råd.

Ett alltför löst definierat befallningsbegrepp riskerar att medföra att framställningen flyter ut till den punkt där den inte längre kan hållas samman. Det måste finnas en origo. Samtidigt innebär utgångspunkt i ett alltför snävt begrepp att den egentliga forskningsuppgiften föregrips. Frågor som har bäring på de aktuella problemen riskerar då att bli utelämnade utan att det ställningstagande detta innebär motiverats. Det finns i sådant fall en fara för att ämnesbehandlingen blir lidande och behäftad med vita fläckar.

Överväganden av detta slag och den lösning som har valts avseende befallningsbegreppet presenteras i det följande avsnitt 1.4.1. Avsnittet ska också uppfattas som en redogörelse för och motivering till de avgränsningar som den valda begreppsdefinitionen medför. I avsnitten 1.4.2 – 1.4.4 följer några ytterligare avgränsningar och begreppsmässiga redogörelser i syfte att tillhandahålla utgångspunkter för den fortsatta framställningen.

1.4.1 Begreppet befallning

Sett i sin vidaste bemärkelse kan befallningsbegreppet i offentligrättsliga sammanhang anses omfatta i princip alla handlingsdirigerande underrättelser som i olika former emanerar från den offentliga makten. Brottsbalkens (1962:700) straffbud har på detta sätt ansetts omfatta inte enbart regler för

⁶ Svenska språknämnden s. 58, Jensen, Rylander & Lindblom s. 78.

⁷ SOU 1993:60 s. 177, Norée 2008 s. 27.

hur domaren ska döma i visst mål, vilket bestämmelsernas språkliga utformning ger vid handen, utan också handlingsdirigerande påbud – befallningar – riktade till medborgarna.⁸ Sådana, med Olivecronas terminologi, *fristående imperativ* faller emellertid utanför vad som utgör befallningar i egentlig mening.⁹ Det kan också lätt inses att ett sådant vidsträckt befallningsbegrepp, i ett sammanhang som detta, blir ett alltför trubbigt verktyg för att vara till någon egentlig nytta.

På den andra änden av skalan laborerar Polisrättsutredningen i sitt delbetänkande ”Polisens rättsliga befogenheter” med ett förhållandevis snävt befallningsbegrepp. En befallning ska enligt utredningens uppfattning definieras som ”en tillsägelse eller annan typ av uppmaning som kan följas av någon form av tvång om den inte åtlids”.¹⁰ Därtill menar utredningen att en bestämmelse om polisens befallningsrätt inte ska omfatta sådana anvisningar som meddelas vid verkställandet av en redan beslutad tvångsåtgärd.¹¹ Begränsningarna i ett sådant inskränkt begrepp kommer att beröras i det följande.

Ett för juristen nära till hands liggande perspektiv på befallningsbefogenheten vore att se till åtgärdens *rättsverkningar*; inträder det till följd av en tillsägelse från polisman en *skyldighet* att göra eller underlåta något? Begreppet ”skyldighet” används då för att beteckna *rättsföljden* av de *rättsfakta* som befallningen utgör. Befallningsbegreppet skulle utifrån detta kunna deduceras fram som en definition på meddelanden från polisman som är förpliktigande – föreskriver en skyldighet – för adressaten.¹² Man stöter emellertid snart på patrull vid ett sådant förfarande; hur ska man förstå begreppet skyldighet?

Skyldighet kan beskrivas inträda, vilket emellanåt har gjorts, för det fall polisen har en rätt att ingripa med *fysiskt tvång* vid ohörsamhet.¹³ Greppet visar sig emellertid otillräckligt. Det får nämligen anses klart att det i det polisiära uppdraget i vissa fall ingår att meddela tillsägelser utan att för den skull en våldsbefogenhet föreligger vid ohörsamhet.¹⁴

I några särreglerade situationer föreligger förvisso en *straffrättslig skyldighet* att lyda polisens befallningar, i den meningen att underlåtenhet är straffbelagd. Men även förekomsten av straffrättslig skyldighet är otillräcklig för att fånga upp alla slags tillsägelser och befallningar som polisman meddelar i tjänsten.

Om man håller fast vid befallningsbegreppet som definitionen av ett slags rättsfakta – vilkas förekomst ger rättsföljden skyldighet – tvingas man därför att antingen nöja sig med en förhållandevis snäv definition av befallningar eller att uppfatta det man kallar ”skyldighet” som i vissa fall en till intet förpliktigande etikett. Det senare är i och för sig ingen omöjlighet. Det kan t.ex. nämnas att den, polisverksamheten närliggande, trafikrättsliga för-

⁸ Asp, Ulväng & Jareborg s. 24 f., Petré 1949 s. 6.

⁹ Olivecrona s. 20 ff.

¹⁰ SOU 1993:60 s. 177.

¹¹ SOU 1993:60 s. 180.

¹² För exempel på den logiska deduktionens applikation inom juridiken hänvisas till Dahlman s. 108 f.

¹³ Se utöver SOU 1993:60 s. 177 t.ex. Norée 2008 s. 28.

¹⁴ Sjöholm 1978 s. 69, Berggren & Munck s. 80, Norée 2001 s. 164, Bouché s. 169. Se även detta arbete avsnitt 2.8.

fattningsregleringen innehåller ett flertal handlingsdirigerande regler till vilka saknas straffbud vid överträdelse (främst för gående och cyklister). Men det får väl trots detta anses föreligga en allmän skyldighet för trafikanterna att följa trafikreglerna – låt vara att vissa förseelser är så bagatellartade att de inte föranleder någon påföljd.

En liknande skyldighet, utan rättsföljd vid uraktlåtenhet, kan också undantagsvis föreskrivas uttryckligen i lagtexten. Ett exempel, åter från trafikrättens område, är att en bilförare enligt ordalydelsen i paragrafrubriken till körkortslagen (1998:488) 2:15 § är skyldig att medha körkort vid färd. Trots detta ska enligt 9:2 § p. 3 i samma lag inget straff utdömas, om denne istället tagit med sig exempelvis ett pass som legitimationshandling och uppvisar detta vid en poliskontroll. Märk väl att bestämmelsen enligt sin ordalydelse är utformad så att straffet uteblir och *inte* så att den egentliga skyldigheten – att medföra körkort – skulle upphöra därför att passet istället uppvisats.

Det tillhör dock undantagen (även om det förekommer) att det i den polisrättsliga befogenhetsregleringen uttryckligen föreskrivs en skyldighet att åtlyda polismans befallning. Det saknas därför sammantaget en hållbar definition av vad som konstituerar en skyldighet att ta till för att ur denna kunna härleda befallningsbegreppet. Det saknas med andra ord en nödvändig premis för deduktionen.

Ett annat angreppssätt vore att definiera befallningar som sådana tillsägelser som meddelas för att verkställa ett *polisinsgripande*.¹⁵ Med polisinsgripande har i doktrin och förarbetsuttalanden förstås sådana åtgärder som söker åstadkomma ett *faktiskt resultat*, till skillnad från ett *rättsligt resultat* d.v.s. inträdandet av en rättsföljd.¹⁶ Enligt denna definition faller en hel del förvaltningsrättsliga beslut utanför befallningsbegreppet. Emellertid har även sådana förvaltningsrättsliga beslut som kan sägas primärt syfta till att åstadkomma ett rättsligt resultat ofta också en handlingsdirigerande intention, vilket i regel får antas stå klart för den som beslutet berör.¹⁷ De företer alltså i detta hänseende påtagliga likheter med befallningar.

Vad gäller så kallade *formlösa förvaltningsbeslut* – vilka borde vara särskilt vanliga i polisverksamheten – är det därtill svårt att avgöra vad som för det första utgör ett beslutsfattande, för det andra beslutets kommunicerande till den berörde och för det tredje beslutets verkställighet genom ett polisinsgripande.¹⁸ I vissa fall är den enda yttre iakttagbara manifestationen av samtliga tre åtgärder en och densamma, nämligen polismannens befallning. Att koppla befallningsbegreppet till begreppet polisinsgripande framstår därför som en något otillräcklig lösning.

Ett annat alternativ vore naturligtvis att helt enkelt definiera befallningar i överensstämmelse med begreppets allmänspråkliga innebörd – fritt från juridiska konnotationer. En uppsats om befallningsrätten skulle i sådant fall kunna ta sikte på t.ex. ”de uttalanden av polisman som till sitt innehåll ovill-

¹⁵ SOU 1993:60 s. 177.

¹⁶ Sjöholm 1978 s. 60, SOU 1993:60 s. 86, jfr även polisrettsutredningens definition av *tvångsmedel* i SOU 1995:47 s. 137 f.

¹⁷ Strömberg & Lundell 2008a s. 55.

¹⁸ Strömberg & Lundell 2008a s. 55, 135 och 149. Jfr Sjöholm 1978 s. 68 f. om tillämpning av den förvaltningsrättsliga *kommunikationsprincipen* på polisbefallningar.

korligen föreskriver en handling eller underlåtenhet för adressaten”. En sådan definition borde ligga nära vad gemene man avser med befallningar.

Polisen har emellertid inte enbart att meddela sådana kategoriska imperativ till allmänheten. Polisen ska också, enligt bestämmelser såväl i polislagen (1984:387) 2 § som förvaltningslagen (1986:223) 4 §, gå medborgarna till handa med råd och upplysningar i olika frågor – ibland kallat polisens hjälpande verksamhet eller servicefunktion.¹⁹ Att upprätthålla en skarp gräns mellan vad som å ena sidan utgör sådant maktutövande som en befallning innebär och vad som å andra sidan är upplysningar och råd i en hjälpande funktion låter sig inte alltid göras.²⁰

En polismans upplysning till allmänheten om innebörden av ett straffbud – t.ex. ”det är förbjudet att dricka alkohol i stadsparken” – är nog inte sällan avsedd att vara handlingsdirigerande på samma sätt som en befallning. Att det i ett sådant fall egentligen rör sig om en oförbindande upplysning, och i formell mening inte om myndighetsutövning, torde för den enskilde ofta framstå som egalt.²¹ Under sådana omständigheter talar övertygande skäl för att se på dylika uttalanden eller tillsägelser utifrån samma utgångspunkter som de mer regelrätta befallningarna.

Den ”varning genom tillrop” som polisen, enligt bestämmelser i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten, ska meddela innan skott avlossas framstår i detta sammanhang som något av ett mellanting. Vad som till sin språkliga utformning egentligen kan sägas vara en upplysning kan förmedla en meningsinnebörd som har verkan av en synnerligen kraftfull befallning: ”Om du inte stannar så skjuter jag!”

Ett centralt *meningsskapande moment* i det tidigare exemplet om alkoholförbud i stadsparken är att uttalandet meddelas av en polis. Befallningens adressat uttolkar och förstår meddelandets innebörd utifrån den bakgrund att befallaren agerar i kraft av sin ställning som polisman. Olivecrona erbjuder ett sådant exempel på kontextens betydelse för befallningens innebörd när han påpekar att befälhavarens armrörelse innebär att kolonnen ska svänga åt höger, bara när denne står framför truppen – inte när han övar sig hemma framför spegeln.²²

Olivecronas exempel aktualiserar också en annan aspekt av befallningsbegreppet – nämligen på vilka olika sätt ett meddelandes innebörd kan förmedlas till mottagaren. Det normala är väl att uppfatta en befallning som muntligen meddelad. Polisens befallningsbefogenhet i svensk rätt uppställer emellertid sällan ett sådant formkrav; befallningsrätten kan ianspråkta även på andra sätt än muntligen. I linje med detta har det menats att polisens tecken för trafikdirigering eller avspärrning av t.ex. en brottsplats är befallningsåtgärder.²³ Uppfattningen är rimlig, särskilt med beaktande av att en befogenhet att meddela en avspärrning kan ianspråkta dels genom att t.ex.

¹⁹ Berggren & Munck s. 37, Strömberg & Lundell 2008 s. 83, Norée 2000 s. 62. Jfr äldre rätt SOU 1947:45 s. 14.

²⁰ Sjöholm 1978 s. 66, SOU 1993:60 s. 177. Jfr Berggren & Munck s. 59.

²¹ Strömberg & Lundell 2008a s. 20 och 57. Se även Holmqvist m.fl. s. 20:13 där det erinras om att ”[i]bland döljer sig förpliktigande myndighetsbeslut bakom termer sådana som anmaningar, framställningar etc., t.ex. vid skyldighet enligt taxeringslagen att efter ’anmaning’ avge självdeklaration”.

²² Olivecrona s. 20.

²³ SOU 1993:60 s. 177, prop. 1990/91:129 s. 25, Sjöholm 1978 s. 73, Norée 2008 s. 27.

avspärningsband sätts upp, men dels också genom att polismannen talar om för någon att området är avspärrat.

Utifrån de ovan redovisade svårigheterna med att skarpt definiera befallningsbegreppet har vid uppsatsarbetet en tillåtande tolkning av detsamma varit styrande. Även förekomsten av sådana meddelanden som till sin språkliga innebörd inte gärna kan påstås vara befallningar i egentlig mening har beaktats, i den mån dessa kan anses ge uttryck för en *direkt handlingsdirigerande intention*. Här har emellertid en gräns alltså ändå dragits. I de fall polismannens uttalanden inte ens med välvillig tolkning kan uppfattas av adressaten som handlingsdirigerande, faller åtgärden utanför uppsatsens ämnesområde.

Därmed är inte sagt att det inte skulle vara en polisiär angelägenhet att emellanåt uttala sig utan att för den skull ge uttryck för en viljeriktning. Som exempel kan påpekas att en skicklig polisman säkert många gånger kan förhindra en ordningsstörning utan att meddela befallningar. Att i ett tidigt skede samtala vardagligt med den överförfriskade och högljudde helgfiraren kan vara en nog så effektiv förebyggande åtgärd.²⁴

Med uttrycket "direkt handlingsdirigerande" har även markerats den avgränsning som alltjämt upprätthålls gentemot sådana, i och för sig handlingsdirigerande, meddelanden av mer allmänt slag som inte direkt tar sikte på en föreliggande situation. Exempel på sådana mer allmänna meddelanden kan vara polisens information till t.ex. villaägare om lämpliga brottsförebyggande åtgärder, eller till föräldrar på ett skolmöte om symtom och tecken på narkotikamissbruk. Att ur sådan information uttolka en tillsägelse till villaägaren att denne *ska* införskaffa inbrottslarm skulle naturligtvis föra för långt – även om det kanske kan anses vara polismannens avsikt med informationen.

1.4.2 Begreppet befogenhet

Befallningsrätt är detsamma som *befogenhet* att meddela befallningar. Med befogenhet kan avses det Boucht, med hänvisning till Sinisalo, beskriver som "makten att anknyta vissa rättsföljder till en viss uppsättning rättsfakta."²⁵ Att ett sådant befogenhetsbegrepp emellertid inte mäktar inrymma alla de typer av åtgärder som behandlas i denna uppsats har berörts i det föregående avsnittet – denna definition har därför övergivits.

Utifrån ett straffrättsligt perspektiv kan en befogenhet istället uppfattas som en tillåtande undantagsregel; genom befogenheten ges innehavaren rätt att göra något som annars är förbjudet.²⁶ Polisens tillsägelser i sig utgör emellertid endast i sällsynta fall så ingripande åtgärder att en undantagsregel måste åberopas för att undgå straffrättsligt ansvar för handlandet.

Föreliggande uppsats syftar enligt den redovisade problemformuleringen till att besvara frågan vad polisman *får* säga till om. Det befogenhetsbegrepp

²⁴ För ett sådant mer praktiskt perspektiv på det "psykologiska spel" polisarbete ofta innebär, hänvisas den intresserade till Thompson & Jenkins.

²⁵ Boucht s. 141 med hänvisning till Sinisalo.

²⁶ Jareborg s. 268 f., Asp, Ulväng & Jareborg s. 264 f., Norée 2000 s. 32.

som vid detta kommer att användas tar därför främst sikte på detta förhållande. Vad som ”får” sägas till om har därvid förstås utifrån ett offentlighetsrättsligt perspektiv, vilket i detta hänseende uppställer strängare krav än ett straffrättsligt. Vad polisman får göra och ändå undgå straffrättsligt ansvar är mer än han eller hon får göra i den meningen att handlandet ska anses ingå i tjänsteuppdraget. Det senare tangerar frågan vad som offentlighetsrättsligt sett får göras. Utifrån ett strikt straffrättsligt perspektiv – där det otillåtna likställs med det straffbelagda – kan ett offentlighetsrättsligt ”får inte” möjligen uppfattas som även omfattande ett ”bör inte”. Därmed är inte sagt att det offentlighetsrättsliga är fråga om löst tyckande; vad polisman i offentlighetsrättslig mening får göra i tjänsten måste självfallet fortfarande besvaras utifrån rättskällorna. En annan sak är att svaret ofta kan vara kringgärdat av gråzoner och att vad polismannen får göra inte alltid glasklart framgår.

Befogenhetsbegreppet används således i denna uppsats i syfte att beskriva det förhållande att en identifierad offentlighetsrättslig regel medger en åtgärd. Det kan därför också sägas att ”befogenhet” i den här avsedda betydelsen uppfattas som uttryck för *opportunitetsprincipen*; det som undersöks är främst förekomsten av en *möjlighet* att agera, inte huruvida det också föreligger en *plikt* att agera.²⁷

Som synonym till befogenhet används emellanåt i uppsatsen termerna *rätt*, *bemyndigande* eller undantagsvis *mandat*. Någon betydelseskilnad är därmed inte avsedd; variationen är istället betingad av en stilistisk strävan att undvika en alltför upprepande språkbehandling.

1.4.3 Begreppen primära och sekundära befogenheter

Begreppsparet *primära* och *sekundära befogenheter* används av Boucht för att systematisera den polisiära befogenhetsregleringen.²⁸ Begreppen är också väl lämpade att beskriva befallningsrättens struktur, och de kommer i den följande framställningen att användas i detta syfte. Redan nu ska därför redogöras för begreppens innebörd.²⁹

Den polisiära befogenhetsregleringen delas in i å ena sidan primära befogenheter, vilka kan sägas utgöra den grundläggande komponenten i polisengripandet, t.ex. rätten att verkställa en husrannsakan, en kroppsvisitation eller att stoppa en bil och å andra sidan de sekundära befogenheter som kan behöva tas i anspråk vid detta, t.ex. användandet av våld. De sekundära befogenheterna kan liknas vid en ”verktygslåda” som polismannen har till sitt förfogande, när han ska genomföra det den primära befogenheten tillskriver honom eller henne mandat att göra. De sekundära befogenheterna uppdrar inte någon *självständig ingreppsrätt*; de måste alltid kopplas till en primär befogenhet.

²⁷ Sjöholm 1978 s. 101 ff., Norée 2000 s. 68, Boucht s. 101.

²⁸ Boucht s. 141 f.

²⁹ För en liknande men delvis annorlunda systematisering av de polisiära befogenheterna kan nämnas Petrén's uppdelning i ”tvång” respektive ”våld”, Petrén s. 1 ff. Se även polisriättsutredningens uppdelning i ”beslut” och ”ingripanden”, SOU 1993:60 s. 86.

Utifrån det sagda menar Boucht att en lagbestämmelse om polisens befallningsrätt skulle vara att beteckna som en sekundär befogenhetsnorm.³⁰ Detta är visserligen riktigt, men den viktiga omständigheten att polisens *allmänna befallningsbemyndigande* – som ska redogöras för i avsnitt 2.2 – också får anses omfatta en beståndsdel av primärbefogenhetslag bör redan nu påpekas. Hade så inte varit fallet, hade polisen inte fått meddela några tillsägelser, bortsett från när det rörde verkställandet av tjänsteåtgärder som framgår av andra primära befogenhetsnormer. Om det breda perspektiv på befallningsbegreppet som förordats ovan i avsnitt 1.4.1 anläggs, inser man fort att en sådan rätt ändå måste anses existera. Annars hade alla de olika fall i vilka polisen meddelar tillsägelser svårligen kunnat förklaras utifrån begrepps-paret primära och sekundära befogenheter.

Polisrättsutredningen menade att befallningsbegreppet ska begränsas till att endast omfatta fall där polisen har rätt att också ingripa med tvång. I den utformningen är befallningsrätten *enbart* en sekundär befogenhet. Såsom har berörts i det föregående har emellertid i denna uppsats anlagts ett bredare perspektiv på befallningsbegreppet. Det kan nämnas att även polisrättsutredningen inte helt kunde undvara en primär befogenhetskomponent på de polisiära tillsägelseernas område. De ansåg nämligen att polisen fortfarande måste ha en möjlighet att meddela ”upplysningar eller anvisningar”, även i de fall ingreppsrätt med fysiskt tvång saknas. Enligt tidigare ser jag inga skäl att behandla sådana meddelanden separat från befallningar i egentlig mening.³¹

Primära och sekundära befogenheter och deras inbördes förhållande kan också förklaras genom en parallell till *civilrättens fullmaktslära* och begreppen *behörighet* och *befogenhet* som de används där.³² Saken kan beskrivas som att primära befogenhetsnormer uppdrar vad som motsvaras av fullmaktslärans behörighet – ett område inom vilket polismannen är befullmäktigad att agera. Det kan exempelvis vara en bestämmelse som ger polismannen rätt att stoppa ett fordon; därigenom förlänas han eller hon behörighet på detta område. Vilka medel polismannen får ta till vid fordonsstoppet framgår emellertid först av sekundära befogenhetsnormer. Med avtalsrättsliga begrepp uppdras härigenom fullmäktigens befogenhet. Det kan t.ex. röra sig om befogenheten att meddela en befallning med innebörden att en bilist ska stanna eller befogenheten att använda våld genom att lägga ut spikmattor. Utan sådana sekundära befogenhetsnormer vore polismannen en fullmäktig som förvisso har behörighet att företräda huvudmannen staten i olika sammanhang, men utan befogenhet att vid detta vidta några konkreta åtgärder. I den motsatta situationen skulle förekomsten av enbart en regel om att våld får tillgripas visserligen medföra att polismannen var befogad att använda våld, men det skulle saknas behörighetsgivande fullmakt för att kunna tillämpa detta i någon situation. Enbart sekundära befogenhetsnormer grundar inte någon motsvarighet till fullmaktslärans behörighet. En sekundär befogenhetsnorm – sett helt fristående och i sig – kan därför liknas vid den verklighetsfrämmande situationen att befogenhetsinstruktioner ges till någon som inte är fullmäktig. Med detta lämnas parallellen med civilrätten

³⁰ Boucht s. 142.

³¹ SOU 1993:60 s. 177 f.

³² Begrepps-paret används inom avtalsrätten – till skillnad från här – främst för att avgöra rättsverkningarna av fullmäktigens agerande i förhållande till tredje man. För en civilrättslig redogörelse av begreppen hänvisas till Adlercreutz s. 157 f.

och befogenhetsbegreppet används framöver inte i fullmaktslärans betydelse.

1.4.4 Begreppen polisman, polismyndighet och polismyndighetsbeslut

I polisförordningen (1998:1558) återfinns i 1:4 § en legaldefinition av begreppet *polisman* som gäller vid tillämpning av lag eller annan författning. Av PL 4 § framgår att *polismyndighet* är den myndighet i varje län som ansvarar för polisverksamheten. Begreppen används i uppsatsen i samma betydelse som framgår av författningsbestämmelserna. Strävan efter att hitta en mer könsneutral benämning än ”polisman” har här fått ge vika för strävan efter att använda en i juridiska sammanhang vedertagen terminologi. Intresset av att anlita gängse juridiskt språkbruk har också föranlett att ”polisman” och ”polismyndighet” i regel används som dividuala substantiv i generisk betydelse, vilket fortfarande förekommer i författningstext även om bruket har luckrats upp. Sådana också kallade ”nakna substantiv” kan vara användbara när ordets generella betydelse vill markeras.³³

I föreliggande uppsats behandlas, som berörts inledningsvis, polisens befallningsrätt – vilket innebär en avgränsning mot sådana förvaltningsrättsliga beslut som enligt olika bestämmelser ska meddelas av polismyndighet. Den polisrättsliga regleringen stadgar ofta befogenheter som direkt tillskrivs polisman och som alltså kan ianspråkta av varje tjänsteman som uppfyller denna legaldefinition. I andra fall tillskrivs vissa befogenheter polismyndighet. Enligt den förvaltningsrättsliga huvudregeln tillfaller befogenheten i det senare fallet endast myndighetschefen – enligt PolF 2:11 § *länspolismästare* – och måste delegeras för att kunna utövas av andra tjänstemän än denne.³⁴ Sådan delegation till andra polistjänstemän i chefsställning har avseende vissa befogenheter skett genom bestämmelserna i PolF 3:8 §. Ytterligare delegation kan enligt PolF 3:6 § ske genom myndighets-interna tjänsteföreskrifter.³⁵

Att polismyndighetsbefogenheterna som utgångspunkt inte bör behandlas som uttryck för en polisiär befallningsrätt kan försvaras med att det ofta rör sig om sådana typiska förvaltningsrättsliga beslut – t.ex. i tillståndsärenden – som även andra myndigheter kan handlägga. Berggren och Munck beskriver skillnaden som att polisens befogenheter i regel tar sikte på ett faktiskt ingripande, medan polismyndighetsbefogenheter oftast avser ett beslutsfattande.³⁶ Sådant beslutsfattande är också ofta formbundet i den meningen att utslagen ska meddelas skriftligen till den berörde.³⁷ Ett sådant förfarande

³³ Det sagda gäller trots att användningen av ”nakna substantiv” som avviker från vanligt språkbruk avråds. Myndigheternas skrivregler Ds 2009:38 s. 25.

³⁴ Strömberg & Lundell 2008a s. 112 f., Berggren & Munck s. 39.

³⁵ Se exempelvis delegationsordning för Polismyndigheten i Skåne, tjänsteföreskrift 2011-05-02 saknummer 127-1-2.

³⁶ Berggren & Munck s. 47.

³⁷ Strömberg & Lundell 2008a s. 55.

ligger alltså i dubbel bemärkelse utanför den fastställda problemformuleringen som syftar till att besvara vad polisman får säga till om.

Emellanåt och undantagsvis företer ändå polismyndighetsbefogenheterna påtagliga likheter med polisens befälning. Det rör sig i sådana fall ofta om befogenheter att meddela beslut i akut uppkomna situationer och under sådana förhållanden att det rimligen måste antas ske i form av en muntlig befälning. Det borde i sådana fall inte heller vara ovanligt att polismyndighetsbefogenheten av praktiska skäl delegerats till polisiära befälningshavare i yttre tjänst. Det förekommer också att liknande befogenhetsstadganden ger polisman en subsidiär rätt att, utan föregående myndighetsbeslut, agera på eget bevåg i brådskande fall. Ett tydligt exempel är befogenheterna i PL 13 c § att avvisa eller avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling. Det rör sig alltså i liknande fall inte längre om det mer typiskt förvaltningsrättsliga skriftliga förfarandet. I de fall polismyndighetsbefogenheterna på ett sådant sätt ligger befälningen nära, har därför avgränsningen mot polisens befogenheter inte upprätthållits helt konsekvent. Vissa polismyndighetsbefogenheter av befälningssliknande karaktär kommer således att behandlas i framställningen.

En annan avgränsning som lämpligen förtydligas i detta avsnitt ligger i att uppsatsen tar sikte på spanningsfältet det allmänna i förhållande till den enskilde; staten visavi privata subjekt. Således faller myndighetsinterna befälningar,³⁸ såsom förmans order till underlydande, utanför framställningen.

1.4.5 Begreppet polisrätt

Vid inläsning inför en uppsats som denna inses snart att bruket att referera till en frågeställning som ”*polisrättslig*” är av relativt nytt datum. Begreppets gångbarhet som rättsvetenskaplig term kan fortfarande ifrågasättas, även om det förtjänar att påpekas att ämnesmässiga indelningar av juridiken aldrig utgör objektiva sanningar. Deras syfte är istället att bidra till överskådlighet och systemförståelse.³⁹

Det som brukar åsyftas med polisrätt är något annat än vad som omfattas av det äldre och mer hävdvunna uttrycket *politirätt*. Med *politirätt*, som är en avdelning under den speciella förvaltningsrätten, förstås de materiella och processuella reglerna för de politirättsliga förvaltningsgrenarna. Dessa utgörs av, förutom polisen, myndigheter som fullgör uppgifter inom exempelvis byggnads-, trafik-, miljö-, hälsoskydds- och räddningstjänstområdet.⁴⁰ Polisens brottsutredande verksamhet brukar emellertid – som en del av straffprocessrätten – inte behandlas under förvaltningsrätten.⁴¹

Med polisrätt som ämnesområde förstås vanligen behandlingen av de polisiära samhällsfunktionerna i ett sammanhang. Om *politirätt* huvudsakligen ser till verksamhetens innehåll, så är polisrätt en systematisering som utgår

³⁸ Det som också kallas *interna förvaltningsbeslut*. Se Strömberg & Lundell 2008a s.56.

³⁹ Lehrberg s. 43.

⁴⁰ Strömberg & Lundell 2008a s. 15, 2008b s. 14.

⁴¹ Berggren & Munck s. 12. Strömberg & Lundell 2008b s. 22. I FL 32 § undantas polisens brottsbekämpande verksamhet från stora delar av lagens tillämpningsområde.

ifrån aktören: polisen. Polisrätt kan därvid komma att omfatta konstitutionella, straffrättsliga, straffprocessuella och förvaltningsrättsliga aspekter.⁴² Överväganden i denna riktning har föranlett Boucht att benämna sin avhandling ”Polisiär våldsanvändning” som polisrättslig i den bemärkelsen att han angriper den polisiära befogenhetsregleringen ur ett såväl straffrättsligt som offentligrättsligt perspektiv.⁴³

Det finns också exempel i doktrin på att polisverksamheten behandlas ingående och uteslutande ur ett straffrättsligt perspektiv – som i Norées avhandling ”Laga befogenhet”. En sådan framställning är knappast politirättslig, men kan fortfarande beskrivas som polisrättslig.⁴⁴

Begreppet polisrätt används emellanåt i uppsatsen, t.ex. vid hänvisning till den polisrättsliga regleringen, när en enligt ovan tvärdisciplinär betydelse varit åsyftad. Uppsatsen som sådan är också polisrättslig i den bemärkelsen att behandlade regler hänför sig till olika rättsområden, där den gemensamma nämnaren är relevansen för polisiärt vidkommande. Med detta sagt kan ändå påpekas att perspektivet som anlagts i denna uppsats i allt väsentligt också kan beskrivas som offentligrättsligt, med något mindre undantag. Implikationerna av detta offentligrättsliga perspektiv kommer att behandlas inledningsvis i nästa kapitel.

⁴² Se exempelvis kursplan för fördjupningskursen ”Polisrätt” vid Uppsala universitet, fastställd den 7 maj 2007 av juridiska fakultetsnämndens utbildningsutskott.

⁴³ Boucht s. 21.

⁴⁴ Norée 2000 s. 28.

2 Befallningsrätten – *de lege lata*

Detta kapitel behandlar polisens befallningsbefogenhet *de lege lata*; såsom den kommer till uttryck i gällande rätt. Inledningsvis redogörs i avsnitt 2.1 för några offentligrättsliga principer på vilka övriga författningsregler vilar. Avsnitt 2.2 innehåller en kort historik över den polisiära befogenhetsregleringens utveckling i allmänhet och därvid befallningsrättens utveckling i synnerhet. Därefter redogörs i avsnitt 2.3 för polisens allmänna befallningsbemyndigande. Under rubriken 2.4 berörs andra författningsregler som stadgar en uttrycklig – explicit – befallningsbefogenhet. Avsnitt 2.5 fokuserar på normer som underförstått – implicit – ger uttryck för förekomsten av en befallningsrätt. Under rubriken 2.6 ska frågan ställas i vilken mån en befallningsrätt går att utläsa ur befogenhetsstadganden som till sin ordalydelse inte ens implicerar förekomsten av en sådan. Avsnitt 2.7 behandlar den särskilda typ av befallningar som varningar om att våld kan komma till användning utgör. I avsnitt 2.8 redogörs för befallningsrättens förhållande till rätten att ingripa med fysiskt tvång. En kort komparativ utblick företas i avsnitt 2.9, där det redogörs för hur polisens befallningsrätt har reglerats i Danmark, Finland och Norge. Slutligen erbjuds en sammanfattning av kapitlet i avsnitt 2.10.

Identifierade problemområden behandlas i anslutning till den del av den rättsliga regleringen som har framstått som naturligast. Denna dispositionsmodell medför störst tydlighet och läsvänlighet, men den har samtidigt gjort viss korshänvisning nödvändig; detta särskilt som ett problemkomplex normalt har beröringspunkter med flera olika delar av den rättsliga regleringen.

2.1 Offentligrättsliga principer

Begreppet offentlig rätt brukar tillmätas något olika innebörd i skilda sammanhang. I den vidare betydelsen avses med offentlig rätt egentligen allt som inte är privaträtt; alltså all den juridik som berör den offentliga maktens förhållanden såväl internt som utåt sett. I mer begränsad betydelse avser offentlig rätt förhållandet mellan det allmänna (staten och kommunerna) och de enskilda (privatpersoner och privata företag).⁴⁵ Utifrån offentligrättsliga utgångspunkter uppfattas alltså det allmänna, eller mer begränsat staten, som ett eget och särskilt rättssubjekt.

I detta spänningsfält – mellan makten och medborgaren – återfinns vissa vedertagna ”spelregler” eller *principer*. Innehållet av dessa principer är ofta

⁴⁵ Strömberg & Lundell 2008a s. 13, Warnling-Nerep i Bernitz m.fl. s. 35. I bägge framställningar påpekas även att inom den juridiska utbildningen har begreppet offentlig rätt använts som en samlingsbeteckning för disciplinerna statsrätt och förvaltningsrätt.

avspeglings av tankegångar om vilka egenskaper en *rättsstat* uppvisar. Idén om rättsstaten och vilka attribut detta ideal närmare bestämt ska tillmätas varierar visserligen något beroende på betraktarens politiska och ideologiska utgångspunkter, men när det gäller rättsstatens så kallade *formella egenskaper*, råder det emellertid ingen större oenighet.⁴⁶

Några av dessa rättsstatens formella egenskaper har också kodifierats i Regeringsformen och utgör en ”teoretisk och ideologisk överbyggnad” för den svenska statsmaktens struktur.⁴⁷ I detta avsnitt ska innebörden av några offentlighetsrättsliga principer med särskild relevans för den fortsatta framställningen utvecklas något.

2.1.1 Legalitetsprincipen

Bland de mest fundamentala av rättsstatskraven är principen om den offentliga maktens legalitet och normbundenhet eller annorlunda uttryckt: maximen om att all offentlig maktutövning kräver stöd i av rättsordningen erkända regler. Denna *offentlighetsrättsliga legalitetsprincip* fastslås i RF 1:1 § 3 st. och syftar till att åstadkomma förutsebarhet och skydd mot godtycke i den offentliga maktutövningen.⁴⁸

Den motsvarande *straffrättsliga legalitetsprincipen* har en något annorlunda innebörd som brukar formuleras genom sentensen *nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege* och kommer i det närmaste till uttryck genom stadgandet i RF 2:10 §.⁴⁹

RF:s krav i 1:1 § – att den offentliga makten ska utövas ”under lagarna” – ska uppfattas inbegripa även andra av rättsordningen erkända regler än enbart de författningar som uppfyller lagbegreppets juridisktekniska betydelse.⁵⁰ För så kallade *betungande föreskrifter* uppställs emellertid genom RF 8:2 § ett principiellt krav på lagstöd i den strängare bemärkelsen.⁵¹

Vad gäller sådana regler som innebär eller medger ingrepp i de *grundläggande fri- och rättigheterna* som stadgas i RF 2 kap. är därtill delegation av normgivningsmakten till andra myndigheter än Riksdagen (förutom i några få undantagsfall) enligt RF 2:20 § utesluten.⁵² Ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna får dessutom endast medges under särskilda förutsättningar som anges i RF 2:20-25 §§. En annan begränsning i den offentliga normgivningsmakten framgår av bestämmelsen i RF 2:19 § att föreskrifter inte får meddelas i strid med bestämmelserna i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

En delvis annan fråga – som ändå ligger nära det ovanstående kravet på författningsstöd – är hur pass *tydligt* den offentliga maktens befogenheter

⁴⁶ Dahlman s. 63. Jfr Frändberg om begreppet *rättssäkerhet*.

⁴⁷ Warnling-Nerep m.fl. s. 25

⁴⁸ Strömberg & Lundell 2008a s. 64, Warnling-Nerep m.fl. s. 39.

⁴⁹ Asp, Ulväng & Jareborg s. 62.

⁵⁰ Se not. 47.

⁵¹ Strömberg & Lundell 2008a s. 21.

⁵² Warnling-Nerep m.fl. s. 173 f., Berggren & Munck s. 20.

måste komma till uttryck eller hur strängt det Boucht kallar ett offentlig-rättsligt *lex certa-krav* ska uppfattas vara.⁵³ Det minsta som kan krävas av författningsstödet i detta hänseende är enligt Strömberg och Lundell att ett beslut faller inom en myndighets *kompetensområde*.⁵⁴ Att ett så pass vagt uttryckt författningsstöd emellertid endast bör tillåtas, när det gäller förhållandevis lindriga ingrepp i enskildas rätt, har varit den bestämt uttryckta uppfattningen i förarbeten till PL.⁵⁵ Även Europadomstolen för mänskliga rättigheter har genom sin praxis uppställt vissa krav på befogenhetsregleringarnas tydlighet, för att ingrepp i Europakonventionens rättighets-skydd ska medges.⁵⁶

Enligt min mening är det rimligt att uttrycka kravet på en befogenhetsreglerings tydlighet olika strängt, beroende på hur pass ingripande de åtgärder som befogenheten medger är. En sådan gradering av författningsregleringen – där mer ingripande åtgärder kräver starkare stöd – är liksom berörts redan uppställd genom RF:s normgivningsprinciper. Liknande tankegångar har också som sagt kommit till uttryck i förarbeten till PL.⁵⁷ Frågan har betydande relevans för befallningsrättens vidkommande, eftersom befogenheterna i denna del ofta är vaga och otydliga. Problemet kommer i det följande att aktualiseras fortlöpande i anslutning till redogörelsen för regleringen av befallningsrätten.

2.1.2 Behovs- och proportionalitetsprinciperna

Principerna om behov och proportionalitet bör enligt Strömberg och Lundell erkännas allmän giltighet i den svenska förvaltningsrätten.⁵⁸ För polisrättens del har de kommit till särskilt uttryck genom bestämmelsen i PL 8 § med allmänna principer för polisingripanden.⁵⁹

Behovsprincipen innebär att ett ingripande ska vara nödvändigt för att syftet med en åtgärd ska kunna uppnås; man får alltså inte ta till ”hårdare metoder” än vad som krävs. Principen medför att befallningar ska tillgripas före fysiskt tvång, om de är tillräckliga åtgärder i sammanhanget. Detta – befallningsåtgärdernas företräde – angavs tidigare uttryckligen i polisinstruktionen (1972:511) 16 § och den utformning behovsprincipen getts där.⁶⁰

Proportionalitetsprincipen stadgar att den skada eller olägenhet som följer av ett ingripande inte får stå i missförhållande till dess syfte; nackdelarna

⁵³ Boucht s. 73 ff.

⁵⁴ Strömberg & Lundell 2008a s. 64.

⁵⁵ SOU 1979:6 s. 293, SOU 1982:63 s. 79.

⁵⁶ Boucht s. 75 f. med hänvisning till Europadomstolens praxis i ”The Sunday Times vs UK” och ”Malone vs UK”.

⁵⁷ Se not 55.

⁵⁸ Strömberg & Lundell 2008a s. 68.

⁵⁹ Bestämmelsen återges i sin helhet och behandlas mer ingående nedan under avsnitt 2.3.

⁶⁰ SOU 1979:6 s. 294 f., SOU 1982:63 s. 80, Strömberg & Lundell 2008a s. 68, Berggren & Munck s. 56 f.

för den enskilde måste stå i proportion till den nytta för det allmänna som åtgärden är avsedd att medföra.⁶¹

Även om principerna således delvis överlappar varandra, har de något olika innebörd.⁶² En åtgärd som kan vara behövlig för att undanröja t.ex. en ordningsstörning kan vara så oproportionerligt ingripande att den ändå inte får företas. Motsatt gäller att en i och för sig proportionerlig åtgärd inte ska verkställas, om det behov som föreligger kan tillgodoses genom mindre ingripande insatser.

Utöver PL 8 § kommer principerna också till uttryck i ingressen till första stycket av PL 10 § med bestämmelser om polisens användning av våld. Olika uttryck för principerna återfinns därtill i ett flertal andra offentlig-rättsliga författningsbestämmelser – för polisrätten relevanta exempel kan hänvisas till lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. 2 § och häkteslagen (2010:611) 6 §.

Behovsprincipen avspeglas även i FN-resolutionen ”Code of conduct for law enforcement officials” och bestämmelserna i art. 3: “Law enforcement officials may use force only when strictly necessary and to the extent required for the performance of their duty.”

Strömberg och Lundell pekar, med hänvisning till RÅ 1996:44, även på det förhållandet att det numera finns exempel på att proportionalitetsprincipen (eller som den också kallas *det lindrigaste ingreppets princip*) uttryckligen tillämpats i svensk domstolspraxis. Möjligen är detta en följd av europa-rättsligt inflytande på den svenska rättsordningen.⁶³

2.2 Kort historik

För fullgörandet av sina uppgifter måste polisen – liksom andra myndigheter vars verksamhet rymmer moment av offentlig maktutövning – ges rätt att vidta vissa åtgärder som emellanåt utgör ingrepp i enskildas rätt. Dessa polisen tillkommande rättigheter har ibland kallats deras *maktbefogenheter*.⁶⁴ Den offentlighetsrättsliga legalitetsprincipen, vilken har redogjorts för i avsnitt 2.1.1, ställer krav på att sådana maktbefogenheter kommer till uttryck i rättskällorna.

Trots detta saknades det i äldre tid länge bestämmelser om polisens befogenheter i tjänsten.⁶⁵ Vad gäller tvångsmedelsbefogenheter i den *brotsutredande verksamheten* fick dessa visserligen förhållandevis tidigt en i princip

⁶¹ Se föregående not.

⁶² SOU 1979:6 s. 295. A.m. SOU 1982:63 s. 83 där Polisberedningen menar att den avfattning proportionalitetsprincipen fått i PL 8§ första meningen även omfattar behovsprincipen, såtillvida att en åtgärd aldrig kan vara försvarlig om den inte är behövlig. Bestämmelsen i PL 8 § återges i sin helhet och behandlas mer ingående nedan under avsnitt 2.3.

⁶³ Strömberg & Lundell 2008a s. 68.

⁶⁴ SOU 1979:6 s. 81, SOU 1982:63 s. 38, prop. 1996/97:175 s. 19.

⁶⁵ SOU 1947:45 s. 24 ff.

fullständig avfattning genom RB:s regler om förundersökning.⁶⁶ RB innehåller emellertid inga självständiga regler om t.ex. våldsanvändning eller befallningsrätt.

Den första rikstäckande befogenhetsregleringen av mer allmänpolisiärt slag tillkom i och med den av Kungl. Maj:t år 1948 utfärdade allmänna polisinstruktion (1948:331) som samtidigt upphävde tidigare lokalt förekommande polisinstruktioner.⁶⁷

1925 års lag om polisväsendet i riket (1925:170) var förvisso rikstäckande, men avsåg organisatoriska frågor och innehöll inga egentliga befogenhetsnormer. Med stöd av lagen utfärdades tills vidare lokalt gällande polisinstruktioner, men dessa upphävdes alltså av 1948 års polisinstruktion.⁶⁸

I 1948 års polisinstruktion fastslogs i 11 § under rubriken ”polismans maktbefogenheter” att polisen vid fullgörandet av sin tjänst inte fick använda sig av ”strängare medel än förhållandena kräva”. Detta uttryck för behovsprincipen förtydligades ytterligare genom stadgandet i samma paragraf att ”rättelse bör han [polismannen] i första hand söka vinna genom upplysningar och anmaningar”. Bestämmelsen överfördes med endast redaktionella ändringar till 1964 (1964:764) och 1965 (1965:686) års polisinstruktioners 18 § samt kom sedermera även till uttryck i 1972 års polisinstruktion (1972:510) 16 §.⁶⁹

Den centrala befogenhetsnormen i 1972 års PI var emellertid den så kallade *generalklausulen* i 2 §, vilken bl.a. ansågs omfatta en polisen tillkommande befallningsbefogenhet.⁷⁰ Innebörden av befallningsrätten – liksom andra ingreppsbefogenheter som härleddes ur *generalklausulen* – var dock oklar. De närmare gränserna för de polisiära befogenheterna fick därför bestämmas dels med ledning av polisens kompetensområde som det kom till uttryck i verksamhetsbeskrivningen och dels till stora delar avgöras utifrån vad som gällde enligt gammal hävd och sedvana.⁷¹

Bristerna i regleringen framhölls i flera sammanhang under lång tid men behovet av en översyn blev mer trängande i och med 1974 års RF:s ikraftträdande.⁷² Trots att PI i och för sig behöll sin giltighet genom övergångsbestämmelser, påkallade den nya RF:s normgivningsprinciper lagstöd för betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter.⁷³

⁶⁶ Prop. 1983/84:111 s. 23, SOU 1979:6 s. 82, SOU 1982:63 s. 38, Berggren & Munck s. 12. I detta arbete används lokutionen polisens ”brottsutredande verksamhet” (eller emellanåt uppdrag) för att beskriva det arbete som bedrivs inom ramen för en förundersökning. Termen är således snävare än begreppet utredningsverksamhet som även anses inrymma spaningsinsatser. Jfr Berggren & Munck s. 36, prop. 83/84:111 s. 55 f.

⁶⁷ Sjöholm 1978 s. 270 f.

⁶⁸ SOU 1993:60 s. 56.

⁶⁹ För mer ingående redogörelser av den tidiga polisrättsliga utvecklingen hänvisas till Helmius kap. 2, Berggren & Munck s. 11 ff.

⁷⁰ Se Sjöholm 1978 kap. III för en utförlig redogörelse av de befogenheter som ansågs följa av *generalklausulen*.

⁷¹ Prop. 1983/84:111 s. 23, Sjöholm 1978 s. 58 ff., Berggren & Munck s. 27, Norée 2000 s. 44, Boucht s. 146 f.

⁷² Se bl.a. SOU 1942:54 s. 35, SOU 1947:45 s. 110, SOU 1979:6 s. 85, SOU 1982:63 s. 8. Se också Berggren & Munck 2009 s. 19 med hänvisningar.

⁷³ SOU 1979:6 s. 293, SOU 1982:63 s. 80.

För befogenhetsnormer som möjliggör ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna råder dessutom, som berörts i avsnitt 2.1.1, ett särskilt strängt krav på lagform med begränsade delegationsmöjligheter. PI var otillräcklig inte enbart på grund av befogenhetens ottydlighet utan också därför att instruktionen i egenskap av Kungl. Maj:t meddelad författning var av lägre rang än lag.⁷⁴ I syfte att komma till rätta med bl.a. detta problem och att sammanföra polisens befogenheter i en enhetligare reglering tillkom den alltjämt, efter omtryck, gällande 1984 års PL.⁷⁵

I och med PL utgick den i tidigare polisinstruktioner återfunna formuleringen att ”upplysningar och anmaningar” ska utgöra förstahandsåtgärd vid ingripanden. Att någon ändring av behovsprincipens innebörd därmed inte avsetts framgår av förarbetena. Ändringen torde istället ha varit betingad av att bestämmelsen i sin nya form, som återfinns i PL § 8, medvetet utformats som en *positivt* meddelad ingreppsbefogenhet. Att polisiära befogenheter utformades *negativt* – liksom förbudet att använda strängare medel än förhållandena kräver – ansågs inte höra hemma i en modern polislag som skulle avspegla lagstiftarens förtroende för poliskåren.⁷⁶

Den centrala polisiära befogenhetsregleringen i PL kompletteras idag också genom ett större antal författningar av huvudsakligen förvaltningsrättslig karaktär med bestämmelser och befogenhetsnormer inom vissa särskilt avgränsade områden.⁷⁷ Polisens brottsutredande verksamhet styrs alltjämt av RB:s 23-28 kap. med bestämmelser om förundersökning och anses utgöra en i princip uttömmande reglering i denna del. Konsekvensen av denna uppfattning om RB:s fullständighet är att allmänna bestämmelser i PL som huvudregel inte får tillämpas vid brottsutredningar.⁷⁸

PL har efter ikraftträdandet kompletterats och utvidgats i flera lagstiftningsomgångar.⁷⁹ I ett av dessa sammanhang föranledde oklarheter, kring vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för polisens rätt att meddela befallningar, Polisrättsutredningen att i sitt delbetänkande ”Polisens rättsliga befogenheter” föreslå att en regel om befallningsrätten skulle införas i PL. Intresset av att uttryckligt reglera de polisiära befogenheterna ansågs också tala för behovet av en tydligare regel.⁸⁰

Polisrättsutredningens befallningsbegrepp var dock förhållandevis snävt definierat och man avsåg trots förslaget att polisen, utanför befallningsområdet, skulle ha kvar en rätt att meddela upplysningar och anmaningar som adressaten inte var skyldig att åtlyda. Vid remissbehandling av förslaget invände Rikspolisstyrelsen att den föreslagna regeln skulle innebära en överdriven detaljreglering av polisarbetet och delvis på grund av detta skedde ingen lagstiftning i denna del.⁸¹

⁷⁴ SOU 1982:63 s. 72.

⁷⁵ Prop. 1983/84:111 s. 25, SOU 1982:63 s. 41 ff. Lagen har omtryckts i SFS 1998:1558.

⁷⁶ Prop. 1983/84:111 s. 74 f., SOU 1979:6 s. 295, SOU 1982:63 s. 80 ff.

⁷⁷ Berggren & Munck s. 22.

⁷⁸ JO 2001/2002 s. 76. Se även not. 66.

⁷⁹ För en uttömmande sammanställning av de ändringar som vidtagits i PL hänvisas till Berggren-Munck s. 23 f.

⁸⁰ SOU 1993:60 s. 177.

⁸¹ Prop. 1996/97:175 s. 71.

2.3 Allmän befallningsrätt

I detta avsnitt ska polisens allmänna bemyndigande att vidta försvarliga åtgärder i polisverksamheten behandlas. I och med den nya RF:s ikraftträdande kunde, som nämnts ovan i avsnitt 2.2, befogenhetsnormer av generalklausulskaraktär (liksom den som återfanns i PI § 2) inte längre accepteras som grund för inskränkningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna. Trots detta menade 1981 års Polisberedning i sitt betänkande ”Polislag” att en sådan generalklausul fortsatt kunde tjäna som rättsgrund för polisens befogenheter utanför det grundlagsskyddade fri- och rättighetsområdet – bl.a. avseende befallningsrätten. Regeringens proposition med förslag till polislag ansluter sig till uppfattningen att ett sådant *allmänt bemyndigande* alltså kan accepteras, men förbigår med tystnad frågan i vilken mån det kan anses omfatta en befallningsrätt. Föredragande statsrådet nämner emellertid ”en varning från en polismans sida att våld kan komma till användning” som exempel på en åtgärd som kan komma i fråga med stöd av det allmänna bemyndigandet.⁸² Hur sådana varningar bör betraktas behandlas i denna uppsats närmare i avsnitt 2.7.

2.3.1 Det allmänna befallningsbemyndigandet

I PL 1 § anges polisverksamhetens ändamål i allmänna ordalag. Paragrafen lyder i sin helhet:

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

I PL 8 § återfinns enligt paragrafrubriken allmänna principer för polisingripanden. Paragrafen lyder i sin helhet:

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

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

I bestämmelsen har, vilket behandlats ovan i avsnitt 2.1.2, behovs- och proportionalitetsprinciperna kommit till uttryck. Dessa är som paragrafrubriken signalerar gällande för alla typer av polisingripanden. PL 1 och 8 §§ *i förening* anses därtill omfatta ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta *försvarliga åtgärder* i den mån dessa (vilket PL 8 § 2 st. förtydligar) inte utgör ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna.⁸³

⁸²SOU 1982:63 s. 79 och 83, prop. 1983/84:111 s. 79. Se även SOU 1979:6 s. 293.

⁸³ Det har också hävdats i doktrin att PL 2 § är en del av det allmänna bemyndigandet. Jareborg s. 268. Asp, Ulväng & Jareborg s. 266.

Polisberedningen menade som nämnts att exempel på sådana försvarliga åtgärder kan vara att meddela befallningar.⁸⁴

Uppfattningen att bemyndigandet även fortsatt får betraktas som grundnormen för polisens befallningsrätt har starkt stöd i doktrin.⁸⁵ Andra exempel på åtgärder som kan komma i fråga med stöd av det allmänna bemyndigandet är att tillfråga en person om namn och hemvist eller att flytta en felparkerad cykel som utgör trafik hinder.⁸⁶ Framledes kommer i uppsatsen att hänvisas till den *allmänna befallningsbefogenheten*, när den befallningsrätt som följer av PL 1 och 8 §§ i förening avses.

Med begagnande av det ovan i avsnitt 1.4.3 redovisade begreppsparet primära och sekundära befogenheter är det min uppfattning att PL 1 § får anses innehålla det allmänna befallningsbemyndigandets komponent av primärt befogenhetsslag – även om denna är mycket vagt hållen. Bestämmelsen i PL 1 § anger polisens *allmänna kompetensområde*. I PL 8 § återfinns den sekundära befogenheten att inom ramen för detta område vidta åtgärder som är försvarliga och som inte utgör ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Att PL 8 § bör betraktas som stadgande en befogenhet av sekundärt slag framgår av uttryckssättet i första meningen: ”[e]n polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift”. PL 8 § i sig utpekar inga tjänsteuppgifter; de framgår istället av de primära befogenheterna. Om det allmänna befallningsbemyndigandet på detta sätt inte bestod av såväl en primär som sekundär befogenhet, skulle polisen enbart ha rätt att meddela tillsägelser i de fall det rörde sig om att verkställa ingripanden enligt fristående primära befogenhetsnormer andra än PL 1 §.

Av PL 8 § 2 st. framgår vidare *e contrario* att rätten att vidta försvarliga åtgärder – som att meddela befallningar – i vissa fall också kan utsträckas till att medge ingrepp på de grundläggande fri- och rättigheternas område. En förutsättning är emellertid att PL 8 § i sådant fall knyts till en primär befogenhet, annan än den allmänna i PL 1 §, som medger ingreppet. Med andra ord får ingreppet inte *enbart* grundas i den allmänna befogenheten, vilket PL 8 § 2 st. är avsett att förtydliga.⁸⁷

Att närmare bestämma gränserna för det allmänna befallningsbemyndigandet blir utifrån det sagda en fråga om att definiera kompetensområdet som anges genom bestämmelsen om polisverksamhetens ändamål i PL 1 §. Att en myndighets kompetensgrund på detta sätt till viss del får härledas ur gränserna för dess verksamhetsområde förekommer också på annat håll inom förvaltningsrätten.⁸⁸ För polisverksamhetens del lär inte heller detta system helt kunna frångås.⁸⁹ Det är till och med så att polisverksamhetens ändamål och uppgifter enligt PL medvetet har uttryckts vagt och i allmänna ordalag, i syfte att inte försvåra en fortlöpande anpassning till samhällsförändringar. Huvuduppgiften enligt PL 1 § – att upprätthålla *allmän ordning och säkerhet* – ska därför ses som en generell ram inom vars gränser föränd-

⁸⁴ SOU 1982:63 s. 79.

⁸⁵ Se bl.a. Berggren & Munck s. 58, Strömberg & Lundell 2008a s. 150, Asp, Ulväng & Jareborg s. 266, Norée 2000 s. 73. Jfr Boucht s. 63 ff.

⁸⁶ SOU 1982:63 s.112 och 155.

⁸⁷ Prop. 1983/84:111 s. 79.

⁸⁸ Strömberg & Lundell 2008a s. 64.

⁸⁹ Strömberg & Lundell 2008b s. 14.

ringar kan ske i takt med att nya förutsättningar och krav uppstår inom polisverksamheten.⁹⁰

Uttrycket ”allmän ordning och säkerhet” återfanns redan i 1925 års lag om polisväsendet i riket (1925:170) och har dessförinnan använts i politirättsliga författningar alltsedan 1700-talet.⁹¹ Någon genomgripande förändring av uttryckets innebörd var alltså inte heller avsedd vid PL:s tillkomst. Man ville tvärtom bevara begreppets dynamik för att inte åstadkomma en alltför snäv gräns för polisarbetet.

Vikten av det som Sjöholm kallar ”[d]et kompetensreglerande uttrycket upprätthållande av allmän ordning och säkerhet” har visserligen minskat allteftersom de polisiära befogenheterna kodifierats i allt större utsträckning – men för det allmänna befallningsbemyndigandet äger det alltså fortsatt betydelse. Innebörden av uttrycket kan belysas med hjälp av ett längre utdrag från Sjöholm från tiden före PL:s tillkomst:

Den största svårigheten vid gränsbestämningen hänför sig till begreppet allmän ordning. Detta är i motsats till begreppet allmän säkerhet, vars innehåll väsentligen regleras genom positiva rättsregler och är relativt stabilt, i hög grad föränderligt och elastiskt och bestämmas även av oskrivna normer. Dessa betingas av rådande sociala, etiska, sedliga och moraliska uppfattningar, värderingar och konventioner, som påverkas inte bara av den allmänna samhällsutvecklingen i gemen utan också av gängse tänkesätt och förhållanden på olika orter och t.o.m. inom samma ort under olika tider.⁹²

I och med denna vaghet torde gränsen av det allmänna befallningsbemyndigandet även fortsatt ofta få avgöras utifrån vad som gäller enligt gammal hävd och sedvana på området.⁹³

2.3.2 Kritik mot det allmänna bemyndigandets utformning

Den ovan beskrivna vagheten i det allmänna bemyndigandet har kritiserats av Boucht. Han ifrågasätter om befallningsrättens otydliga avfattning och egenskap av en sedvanerättsligt avgränsad befogenhet är rättsstatligt tillfredsställande.⁹⁴

Här gäller det att hålla isär begreppen. Å ena sidan kan det hävdas att lagstöd för befallningsrätten återfinns, som redogjorts för ovan, i det allmänna bemyndigandet enligt PL 1 och 8 §§ i förening – men att regleringen är otydlig på grund av dess vaghet och att en närmare definition får sökas i vad som gäller enligt gammal hävd och sedvana på området. Å andra sidan kan man ifrågasätta, om det finns någon allmän rättsgrund för befallningar över huvud taget i PL och hävda att befogenheten som sådan grundas på *sedvanerätten*. I det tidigare fallet är förekomsten av sedvana ett argument

⁹⁰ Prop. 1983/84:111 s. 54, SOU 1982:63 s. 54, Berggren & Munck s. 21.

⁹¹ SOU 1979:6 s. 135.

⁹² Sjöholm 1978 s. 23 f.

⁹³ Berggren & Munck s. 20 och 58. Jfr Boucht s. 63 ff.

⁹⁴ Boucht s. 63 f.

vid uttolkandet av innebörden i en författningsbestämmelse – i det senare uppfattas sedvanerätten som en egen och fristående rättskälla.⁹⁵

Det förra förhållandet är, om än inte idealiskt, i vart fall mer försvarligt än det senare. Åtskillnaden kan framstå som akademisk – men i det förra fallet kan befogenheten härledas ur en lagregel. Sett i ljuset av legalitetsprincipens krav och RF:s bestämmelse i 8:2 § att betungande föreskrifter ska ha stöd i lag är detta ändå något mer tillfredsställande än det senare förhållandet. Att regelns närmare innebörd inte framgår fullt ut vid en lexikalisk tolkning *prima facie* förekommer också på annat håll inom förvaltningsrätten.⁹⁶

Boucht ansluter sig – utifrån vad jag kan förstå och till skillnad från mig – till den senare uppfattningen.⁹⁷ Därmed är inte sagt att jag uppfattar hans kritik mot regelns vaghet (och att den därigenom leder till bristande förutsebarhet) som obefogad.

Boucht ifrågasätter också uppfattningen som kommit till uttryck i förarbeten till PL att en befallning inte kan anses utgöra en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna. Han menar att frågan bör bedömas utifrån de *konsekvenser* befallningen har för den drabbade.⁹⁸ Påpekandet är berättigat.

Problemet har i denna del flera beröringspunkter med den redan introducerade diskursen om primära och sekundära befogenheter. Jag själv ansluter mig till den uppfattning som Polisrättsutredningen anför: befallningen *i sig* utgör rimligen inget ingrepp på fri- och rättighetsområdet, men den kan däremot genom sitt innehåll *medföra* ett sådant.⁹⁹ Skillnaden är inte obetydlig. Att befallningar i vissa fall kan tillåtas medföra begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna framgår som berörts *e contrario* av PL 8 § 2 st.

Saken kan uppfattas som att den sekundära befogenhetskomponenten i PL 8 §, rätten att vidta försvarliga åtgärder, i dylika fall ”kopplas ihop” med en annan primär befogenhet än PL 1 §. Denna andra primära befogenhet medger i sin tur ingreppet på fri- och rättighetsområdet.

Det hela kan i förtydligande syfte exemplifieras med hur våldsbefogenheten i PL 10 § ianspråk tas på liknande sätt. Bestämmelsen i PL 10 § stadgar, liksom andra befogenhetsnormer av sekundärt slag, ingen självständig ingreppsrätt. Rätten till våld kan enbart åberopas tillsammans med bestämmelser som stadgar en primär befogenhet. Vid verkställandet av exempelvis husrannsakan i en bostad enligt den primära befogenheten i PL 20 §, får våld tillgripas enligt den sekundära befogenheten i PL 10 §, om t.ex. någon hemmavarande sätter sig till motvärn. Polisingripandet som helhet utgör i ett sådant fall dels en kränkning av skyddet mot husrannsakan, dels en kränkning av skyddet för den kroppsliga integriteten – som båda två utgör grundläggande fri- och rättigheter enligt RF. Den förra kränkningen medges ge-

⁹⁵ Sedvanerätten erkänns som en självständig rättskälla på t.ex. handelsrättens område. Se Bernitz i Bernitz m.fl. s. 160.

⁹⁶ Strömberg & Lundell 2008a s. 64.

⁹⁷ Boucht s. 63 ff. Jfr samma arbete s. 143 f.

⁹⁸ Boucht s. 65.

⁹⁹ SOU 1993:60 s. 179. Jfr dock Sjöholm som menar att en befallning ”innebär nästan alltid att adressatens frihet och rätt inskränkes, direkt eller indirekt”. Sjöholm 1978 s. 66.

nom den primära befogenheten att genomföra husrannsakan och den senare kränkningen medges genom den sekundära befogenheten att vid detta tillgripa våld.

Skulle den aktuella husrannsakan emellertid visat sig genomförbar utan att våld tillgripits – t.ex. om den hemmavarande hörsammat *befallningar* att inte göra motstånd – hade kränkningen av dennes kroppsliga integritet inte inträffat. Befallningen *i sig* utgör inget ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, även om den i ett fall som det beskrivna *medför* en kränkning av skyddet mot husrannsakan. Denna kränkning medges emellertid av den primära befogenheten till vilken befallningsrätten i PL 8 § kopplats.

Det bör också påpekas att en frihetsbegränsning av vad slag som helst inte utan vidare också utgör en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna. Det krävs dessutom att ingreppet är av en viss dignitet. För en redogörelse över vad detta närmare innebär i anslutning till de olika rättigheterna hänvisas till Warnling-Nerep m.fl., ”Statsrättens grunder”.

2.4 Explicit befallningsrätt

Ämnet som ska behandlas under detta avsnitt rör förekomsten och implikationerna av vissa bestämmelser som uttryckligen stadgar en befallningsrätt eller liknande befogenhet; vad jag har valt att kalla *explicita befallningsregler*. Sådana regler borde systematiskt betraktas som omfattande dels en primär befogenhet att ingripa i visst fall, dels en sekundär befogenhetsnorm med innebörden att ingripandet ska ske med befallningar (eller i vissa regler andra befallningsliknande åtgärder).

När befogenhet föreligger enligt en dylik bestämmelse, måste inte stöd för ingripandet härledas ur det allmänna befallningsbemyndigandet i PL – även om behovs- och proportionalitetsprincipen givetvis måste respekteras. Terminologin i de explicita befallningsreglerna varierar och det finns bestämmelser om polismans rätt att meddela bl.a. påpekanden, påminnelser, erinringar och anmodningar. Uppräkningen gör inga anspråk på fullständighet, särskilt som det är en tolkningsfråga vad som ska anses utgöra befallningsregler och vad som ska anses vara regler av annat slag.

I detta avsnitt ska dels några sådana bestämmelser och deras innebörd behandlas och dels i anslutning till några sådana regler frågan om deras inverkan på det allmänna befallningsbemyndigandet hanteras. I den senare delen motsvarar problemet vad som uttrycks genom den latinska sentensen *lex specialis derogat legi generali*. Med andra ord; hur ska lagtolkningsprincipen – att specialregler inskränker allmänna reglers tillämplighet – hanteras när det gäller explicita befallningsregler i relation till den allmänna befallningsbefogenheten. Att tolkningsprincipen äger giltighet avseende den polisiära befogenhetsregleringen bekräftas av uttalanden i förarbeten till PL med hänvisning till utlåtanden i JO:s ämbetsberättelse.¹⁰⁰

¹⁰⁰ SOU 1979:6 s. 292. SOU 1982:63 s. 72 med hänvisning till JO 1975/1976 s. 81.

Tolkningsprincipens implikationer har även aktualiserats i andra polisrättsliga sammanhang, allteftersom den polisiära befogenhetsregleringen genom lagstiftningsåtgärder getts fastare former. Berggren och Munck menar t.ex. att polisens rätt enligt PL 24 a §, att omhänderta fordonsnycklar för att förhindra rattfylleribrott, numera utesluter att polisman i andra fall än de föreskrivna omhändertar egendom i syfte att förhindra brott. Motsatsslutet har kanske inte varit avsett vid lagstiftningen. För befallningsrättens vidkommande anses det sagda innebära att polisman, enligt PL 24 a § *e contrario*, t.ex. inte får anmoda en körkortslös att lämna ifrån sig fordonsnycklar för att förhindra olovlig körning.¹⁰¹ I det följande behandlas olika explicita regler om rätt att meddela befallningar eller att vidta andra befallningsliknande åtgärder.

2.4.1 Avspärningar

Polisen har enligt olika bestämmelser rätt att under olika omständigheter t.ex. ”tillstänga”, ”avstänga”, ”utrymma” eller ”förbjuda tillträde” till olika utrymmen och områden. En närliggande befogenhet är att ”anvisa väg” för deltagare i en folksamling. Exempel på regler av aktuellt slag utgör RB 27:15 § och PL 23 och 24 §§.

Sådana med ett samlingsnamn kallade *avspärningar* har ansetts utgöra befallningsåtgärder.¹⁰² Uppfattningen är rimlig, eftersom en befogenhet att meddela avspärningar kan ianspråkats dels genom att t.ex. avspärningsband sätts upp, men dels också genom att en polisman talar om för någon att ett område är avspärrat eller att en byggnad ska utrymmas.

Att bryta mot en befallning som har meddelats genom avspärningar kan under vissa omständigheter vara straffbelagt som överträdelse av myndighets bud enligt BrB 17:13 § eller ohörsamhet mot ordningsmakten enligt 16:3 §.¹⁰³

Norée menar – med hänvisning till Sjöholm – att även det allmänna bemyndigandet i PL ger stöd för ”mindre ingripande avspärningar”.¹⁰⁴ Uppfattningen kan ifrågasättas. Sjöholms mening grundar sig i förhållanden före PL:s tillkomst. I PL finns, till skillnad från vad som gällde enligt PI, uttryckliga befogenheter för polisen i 23 och 24 §§ att i förebyggande och skyddande syfte meddela avspärningar. Bestämmelserna ska ses som komplement till RB:s regler om avspärning vid brottsutredning. Att någon ytterligare rätt att med stöd av det allmänna bemyndigandet meddela avspärningar alltjämt ska anses föreligga framgår inte av förarbeten till de aktuella bestämmelserna.¹⁰⁵ Till stöd för Norées uppfattning kan dock framhållas att polisen fortfarande saknar uttrycklig rätt att meddela avspärningar vid tra-

¹⁰¹ Berggren & Munck s. 168.

¹⁰² SOU 1993:60 s. 177, prop. 1990/91:129 s. 25, Sjöholm 1978 s. 73, Norée 2008 s. 27.

¹⁰³ Holmqvist m.fl. s. 17:63.

¹⁰⁴ Norée 2001 s. 161. Se även Norée 2008 s. 73.

¹⁰⁵ Se särskilt prop. 1983/84:111 och specialmotiveringen till § 22 (nuvarande § 23) s. 130 ff. Se även prop. 1996/97:175 s. 28 f.

fikolyckor, där ingen misstanke om brott föreligger (även om det finns en rätt i PL 22 § att stoppa fordon bl.a. i syfte att reglera trafiken).

2.4.2 Påpekanden

Polisman är enligt huvudregeln skyldig att lämna rapport, när denne får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal. Enligt PI 12 § fick polisman i vissa fall underlåta att lämna rapport och istället meddela ett *påpekande* eller en *erinran*.

Regeln återfinns idag i PL § 9 och utrymmet för sådan så kallad *rapport-eftergift* är huvudsakligen oförändrat. De alternativa åtgärderna till rapport – påpekande eller erinran – har dock utgått ur lagtexten. Att ett sådant påpekande ändå kan meddelas torde följa av det allmänna bemyndigandet i PL.¹⁰⁶ I PolF 4:6 § heter det emellertid alltjämt, vad avser parkeringsanmärkningar, att polisman får låta bli att lämna anmärkning och nöja sig med ett påpekande eller en *påminnelse* till den felande.

2.4.3 Anmodan att avhjälpa eller begränsa skada

RB:s regler anses som nämnts utgöra en i princip fullständig reglering av polisens brottsutredande uppdrag.¹⁰⁷ Bestämmelserna kompletteras emellertid av lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, när det gäller brottslingar under 21 år.

Enligt LUL 13 § får polisman *anmoda* den som har fyllt 15 men inte 18 år att vidta åtgärder för att avhjälpa eller begränsa skada på grund av brott som denne begått. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att en sådan anmodan inte får framföras så att den uppfattas som en förpliktigande befallning,¹⁰⁸ vilket ytterligare förtydligats i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd på området.¹⁰⁹ Att vidta åtgärder för att avhjälpa skadan är alltså frivilligt – låt vara att sådana åtgärder enligt LUL 17 § särskilt ska beaktas av åklagare vid bedömningen om åtalsunderlåtelse ska meddelas för brottet.

Det kan hävdas att en befogenhetsnorm av aktuellt slag – att meddela en anmodan som är till intet förpliktigande – är obehövlig, eftersom det strängt taget inte är fråga om en sådan betungande offentlighetsrättslig föreskrift som kräver lagstöd. Att bestämmelsen trots detta har lagreglerats skulle kunna förklaras med att åtgärder för att avhjälpa eller begränsa skada kan komma att tillgodoräknas gärningsmannen vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse ska meddelas. Det ligger således i den unges intresse att det hela dokumenteras i förundersökningsprotokollet. Det hade dock varit tillräckligt att ett

¹⁰⁶ Se även prop. 1987/88:135 s. 29.

¹⁰⁷ Prop. 1983/84:111 s. 23, SOU 1979:6 s. 82, SOU 1982:63 s. 38, Berggren & Munck s. 12.

¹⁰⁸ Prop. 1987/88:135 s. 28.

¹⁰⁹ RPSFS 2001:11.

sådant dokumentationskrav angavs självständigt i förundersökningskungörelsen (1947:948), vilket också föreslogs som ett komplement i propositionen med förslag till regeln i LUL 13 §.¹¹⁰ Regeln i LUL 13 § är emellertid formulerad som – och ska enligt förarbetena uppfattas som – en befogenhetsnorm.¹¹¹ Lagstiftaren har med andra ord här anlagt ett bredare, och i min mening eftersträvansvärt, perspektiv på befallningar och befallningsliknande åtgärder än vad som normalt är fallet.

Reglerna i LUL utgör som redan nämnts ett komplement till befogenhetsregleringen i RB. Någon rätt att meddela en motsvarande anmodan till äldre lagöverträdare saknas. Att så ändå borde kunna ske i bagatellartade fall, förefaller mig ändamålsenligt om än utifrån det sagda tveksamt. Som ett exempel kan nämnas att polisman i ordningshållande verksamhet lämpligen bör kunna påpeka för en nedskräpare att tomburken hör hemma i papperskorgen och inte på trottoaren.

2.4.4 Befallningsrätt i viss kollektiv persontrafik

Ordningslagen (1993:1617) innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Lagen innehåller också i 4:3 § en befogenhetsnorm för *trafiktjänsteman* inom kollektivtrafiken att meddela *anvisningar* eller *tillsägelser* för att ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas. Den som är berusad eller stör ordning och säkerhet kan enligt 4:7 § av trafiktjänsteman vägras tillträde till ett trafikföretags område eller färdmedel. Den som redan befinner sig på området eller färdmedlet är enligt 4:8 § skyldig att på samma grunder lämna detta på tillsägelse av trafiktjänsteman. Om den ordningsstörande inte gör som han blir tillsagd, får *polisman* avvisa¹¹² eller avlägsna honom enligt 4:9 § – regeln återges i sin helhet:

Om den som har vägrats tillträde enligt 7 § eller som uppmanats enligt 8 § att lämna trafikföretagets område eller färdmedel inte gör som han blir tillsagd, får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna honom.

Å ena sidan kan bestämmelserna i OL 4:3 och 4:7-8 §§ uppfattas som befogenhetsnormer med trafiktjänstemännen som exklusiv adressat, utan att regeln varit avsedd att motsatsvis inskränka en polisen tillkommande självständig befogenhet enligt PL:s allmänna befallningsbemyndigande. Å andra sidan framstår, med detta synsätt på OL:s regelverk, befogenheten i 4:9 § för polisman att avvisa eller avlägsna ordningsstörande personer som en onödig dubbelreglering. En sådan befogenhet för polisen borde föreligga redan genom den motsvarande allmänna bestämmelsen om ordningsstörningar i PL 13 §. Av förarbetsuttalanden framgår att den förra uppfattningen är den riktiga. OL 4 kap. är inte avsedd att utgöra en inskränkning i de polisiära befogenheterna enligt andra, mer allmänna, bestämmelser.¹¹³

¹¹⁰ Prop. 1987/88:135 s. 29. Regeln återfanns tidigare i LUL 6 b §, men flyttades och fick en redaktionell lydelseändring genom prop. 1994/95:12 s. 100.

¹¹¹ Prop. 1987/88 s. 135.

¹¹² Beträffande begreppet ”avvisa” hänvisas till avsnitt 2.4.6 i detta arbete.

¹¹³ Prop. 1992/93:210 s. 200.

Oklarheter av detta slag ledde emellertid till att Polismyndigheten i Stockholm i en skrivelse (som efter remiss tillstyrktes av Rikspolisstyrelsen) till Justitiedepartementet hemställde om att OL 4:9 § skulle förtydligas. Myndigheten menade att en polismans rätt att avvisa eller avlägsna en person enligt paragrafen borde uttryckas självständigt – istället för att så som är fallet en föregående tillträdesvägran eller uppmaning från trafiktjänsteman framstår som ett nödvändigt rekvisit. Med anledning av skrivelsen framhölls i prop. 1996/97:175 att – eftersom polisman förväntas göra en självständig prövning av om förutsättningarna för ett avvisande eller avlägsnande är uppfyllda – det ligger i sakens natur att denne också kan meddela en sådan uppmaning som förutsätts i paragrafen.¹¹⁴

Jag menar att regeringens uttalande är olyckligt. Det ger sken av att OL 4:9 § omfattar en specialreglerad befogenhet för polisman att meddela förpliktigande uppmaningar inom kollektivtrafiken. Om detta varit avsikten med regeln, borde det tillåtas att tydligt framgå. Polisen har emellertid ändå en sådan befogenhet – som Polismyndigheten i Stockholm efterlyser – enligt andra allmänna bestämmelser. Det hade varit lämpligare om Polismyndighetens hemställan bemötts med ett förtydligande i denna riktning från Regeringens sida.

2.4.5 Polismyndighetsbefogenheter som ligger befälningrätten nära

OL innehåller också i 3:17 § en bestämmelse med innebörden att *polismyndighet* får meddela ”tillsägelser” till bl.a. besökande vid bad- och campingplatser och liknande anläggningar, om det behövs för att förebygga oordning eller upprätthålla säkerheten. Sådana så kallade polismyndighetsbeslut ligger – som berörts under avsnitt 1.4.4 – strängt taget utanför ramen för detta arbete, men här kommer implikationerna av några sådana befogenheter som företer likheter med polismans befälningrätt likväl att behandlas.

Bestämmelsen i OL 3:17 § är något ovanlig såtillvida att den med uttrycket ”ge tillsägelser” reglerar hur polismyndighetsbeslutet ska meddelas. Med tillsägelse kan ju svårligen förstås något annat än muntliga meddelanden. Det normala torde vara att, som är fallet i PL, polismyndigheten ges befogenhet genom ett verb där formen för verkställighet inte behöver vara muntligen – t.ex. ”anvisar”, ”förbjuder” eller ”meddelar”. Att en myndighet som sådan inte fysiskt säger till om något kan lätt förstås – uppgiften måste verkställas av en myndighetstjänsteman. Vilken eller vilka tjänstemän som befullmäktigats att ge dylika tillsägelser framgår av respektive polismyndighets delegationsordning.¹¹⁵

I praktiken meddelas säkert en hel del beslut – utöver tillsägelser enligt OL 3:17 § – som ligger på polismyndighetsnivå, genom befällningar. Tydliga exempel utgörs av regeln i 24 § PL om polismyndighets rätt att meddela avspärningar vid allvarliga störningar av allmän ordning och säkerhet, rätt-

¹¹⁴ Prop. 1996/97:175 s. 76. Se även Persson, Rosenberg & Åberg s. 250.

¹¹⁵ Strömberg & Lundell 2008a s. 55.

en enligt 2:22-23 §§ OL att upplösa allmän sammankomst eller offentlig tillställning i vissa fall och den snarlika regeln i PL 13 c § att avvisa eller avlägsna deltagare i andra slag av ordningsstörande folksamlingar. Reglerna i PL 13 c och 24 §§ innehåller också en subsidiär rätt för polisman att besluta om åtgärden i brådskande fall. För den utsatte måste skillnaden mellan ett polismansbeslut och ett polismyndighetsbeslut i denna del vara svår att uppfatta – i bägge fall rör det ju sig om en av polisman meddelad befallning. Några ord ska därför sägas om polismyndighetsbefogenheters inverkan på den allmänna befallningsrätten.

Enligt min mening får en polismyndighetsbefogenhet uppfattas som en inskränkning i den allmänna befallningsrätten i större utsträckning för de fall polismyndighetsbefogenheten ligger befallningsrätten nära.¹¹⁶ Bestämmelsen i OL 3:17 § får t.ex. rimligtvis uppfattas som en inskränkning i den allmänna befallningsrätten för polisman enligt PL. I annat fall skulle den omständigheten att OL 3:17 § utpekar polismyndighet som befogenhetsinnehavare framstå som oförklarlig.

Detta utesluter i och för sig inte att polismyndighetsbefogenheter kan delegeras till polismans nivå. Så har vad gäller tillsägelser enligt OL 3:17 § skett i delegationsordningen för Polismyndigheten i Skåne.¹¹⁷

De flesta polismyndighetsbesluten företer emellertid inte sådana likheter med befallningsrätten; det rör sig oftast om beslut av mer typiskt förvaltningsrättslig karaktär. Som exempel kan här nämnas att en polismyndighets befogenhet att under vissa omständigheter besluta om flyttning av felparkerade fordon, enligt förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall, givetvis inte inskränker polismans rätt att för en bilist påtala olämpligheten av vald parkeringsplats. Inte heller utgör en polismyndighets befogenhet att meddela förelägganden och förbud till den som brustit i tillsyn eller skötsel av en hund, enligt lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, något hinder för polisman att meddela en tillsägelse av innebörden att en hund ska kopplas. Exempelen kan här bli otaliga och frågan måste som sagt rimligtvis få bedömas från fall till fall.

2.4.6 Avvisanden

Det har hävdats, av bl.a. Polisrättsutredningen, att den befogenhet som inryms i begreppet *avvisa* och som återfinns i PL 13 § och andra bestämmelser är ett uttryck för den polisiära befallningsrätten.¹¹⁸ Regeln skulle alltså enligt denna uppfattning utgöra en explicit befallningsbefogenhet för vissa fall. PL 13 § återges i sin helhet:

¹¹⁶ Jfr dock Sjöholm som ger uttryck för en något strängare syn på polismyndighetsbefogenhetens inskränkande verkan på polismans befallningsrätt. Sjöholm 1978 s. 68.

¹¹⁷ Polismyndigheten i Skåne, tjänsteföreskrift 2011-05-02 saknummer 127-1-2 p. 2.19.

¹¹⁸ SOU 1993:60 s. 178. Jfr Ds 2007:24 s. 40 f. Se även Boucht s. 69 not 96, jfr dock s. 190 i samma arbete.

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas.

Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Polisrättsutredningen hävdar att skillnaden mellan begreppen "avvisa" och *avlägsna* i paragrafen består i att det förra endast stadgar en befallningsrätt och att det senare uttrycker en befogenhet att tillgripa fysiskt tvång. Avvisandet, i egenskap av mindre ingripande åtgärd, äger således enligt denna uppfattning företräde framför avlägsnandet.¹¹⁹

Jag hävdar istället den motstående uppfattningen att begreppet avvisa inte är en regel om befallningsrätt utan istället avser befogenheten att *hindra* någon tillträde till visst område eller utrymme – detta oaktat om det sker genom befallningar eller fysiskt tvång. Avlägsnande avser istället befogenheten att föra en person *från* en plats till vilken han eller hon redan beretts tillträde och även detta ingripande kan således ske genom befallningar såväl som fysiskt tvång. Denna den senare uppfattningen är också den som kommer till uttryck i Berggrens och Muncks kommentar till PL.¹²⁰

Bestämmelsen i PL 13 § återfanns tidigare i lagen om tillfälligt omhändertagande (1973:558), men omfattade då endast befogenhet till just *omhändertaganden*. Den så kallade LTO/LOB-utredningen behandlade i sitt slutbetänkande "Frihetsberövande vid bråk och berusning" enbart innebörden av begreppen omhändertagande och avlägsnande.¹²¹ Reglerna i PL 13 § saknar också motsvarighet i 1981 års Polisberednings förslag till PL och i prop. 1983/84:111 med förslag till polislag behandlas inte innebörden av begreppen avvisa och avlägsna särskilt. Det anges emellertid i propositionen att båda åtgärderna är "förstahandsalternativ" i förhållande till den mer ingripande åtgärden omhändertagande, och såvitt jag kan förstå alltså parallella sådana utan inbördes rangordning.¹²² I annat fall är det märkligt att departementschefen i sammanhanget inte också framhåller avvisandets företräde framför avlägsnandet.

I prop. 1992/93:210 med förslag till ordningslag ansågs det att trafik-tjänsteman inte bör ges en rätt att avvisa, avlägsna eller omhänderta ordningsstörande passagerare, eftersom det vore olämpligt att ge dem en befogenhet att använda *våld*. Trafiktjänsteman har istället, vilket redovisats ovan i avsnitt 2.4.4, getts en befogenhet att vägra tillträde eller uppmana ordningsstörare att lämna trafikföretagets område eller färdmedel. Om ett avvisande omfattar endast muntliga åtgärder, är det svårt att förstå varför trafik-tjänsteman inte kunde tilldelas en sådan befogenhet.¹²³

Utifrån Polisrättsutredningens uppfattning om avvisandebegreppets innebörd framstår också bestämmelsen i PL 10 § p. 4, att våld under vissa omständigheter får användas vid avvisanden, som inkonsekvent. Bestämmelsen i PL 13 a § som tillkommit genom lagstiftning 1998 antyder däremot vid

¹¹⁹ SOU 1993:60.

¹²⁰ Berggren & Munck s. 100 f.

¹²¹ SOU 1982:64 s. 102 ff.

¹²² Prop. 1983/84:111 s. 98.

¹²³ Prop. 1992/93:210 s. 213.

första anblick till sin språkliga lydelse en innebörd av avvisandebegreppet som överensstämmer med Polisrättsutredningens. Bestämmelsen återges i sin helhet:

Om någon försöker tränga in på ett område eller i ett utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av denna lag eller annan författning, får en polisman avvisa eller avlägsna honom från området eller utrymmet, när det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten skall kunna upprätthållas. Detsamma gäller den som vägrar lämna ett sådant område eller utrymme, eller som inte följer en enligt denna lag meddelad anvisning att följa en viss väg.

Den motstående och av mig förespråkade uppfattningen om avvisandebegreppet hade inneburit att den första meningen endast skulle behöva omfatta befogenhet att avvisa någon som försöker tränga in på ett område och att den andra meningen endast skulle behöva omfatta befogenhet att avlägsna den som redan befann sig på området. I prop. 1996/97:175, genom vilken bestämmelsen infördes, ger departementschefen detta till trots uttryck för en uppfattning av avvisandebefogenheten såsom innebärande något utöver enbart muntliga åtgärder.¹²⁴ Polisrättsutredningens tolkning av avvisandebegreppet skulle också medföra att begränsningen i PL 13 a § andra meningen – att befogenheten endast kan utövas gentemot den som vägrar lämna ett område eller utrymme – verkar orimlig. Om avvisande enbart omfattar muntliga åtgärder och ska föregå ett fysiskt avlägsnande skulle alltså, för att ett fysiskt ingrepp ska komma i fråga, personen först vägra lämna området och därefter vägra lämna igen.

Vikten av att avgöra avvisandebegreppets närmare innebörd kan framstå som försumbar, men utifrån principen om *lex specialis* inskränkande verkan på *legi generalis* har den ändå viss betydelse. Om avvisandebegreppet i PL 13 § i enlighet med Polisrättsutredningens uppfattning ska anses vara ett uttryck för en särreglerad befallningsrätt, får det rimligtvis anses *e contrario* inskränka möjligheten att enligt det allmänna befallningsbemyndigandet även i andra fall meddela tillsägelser av innebörden att någon ska lämna ett område. Ett sådant ”polispraktiskt” behov kan emellanåt tänkas föreligga.¹²⁵

En personlig erfarenhet, som yrkesverksam polis, är att många är nyfikna på polisarbetet. Ibland kan åskådarna bli så närgångna att det upplevs som olustigt av ett vittne eller brottsoffer som polisen samtalar med. Att åskådarna skulle ha gjort sig skyldiga till en sådan kränkning av allmän ordning och säkerhet att befogenheterna i PL 13 § är tillämpliga är svårt att hävda men en tillsägelse – utan att för den skull ingripanderätt med fysiskt tvång föreligger – kan säkert ofta vara tillräckligt för att avhjälpa bekymret.

¹²⁴ Prop. 1996/97:175 s. 24.

¹²⁵ Se exempelvis Norée 2008 s. 34 där behovsprincipen behandlas bl.a. i anslutning till ”en anmaning till en nyfiken åskådare vid en olycksplats att avlägsna sig”.

2.5 Implicit befallningsrätt

Ett större antal olika författningsbestämmelser ger indirekt uttryck för en befallningsrätt. Reglerna har i dessa fall inte karaktären av befogenhetsnormer. Förekomsten av en polisiär befallningsrätt förutsätts istället, antingen genom att en skyldighet att efterkomma tillsägelser föreskrivs eller genom att ohörsamhet straffbeläggs.¹²⁶ Jag kallar bestämmelser av aktuellt slag för *implicita befallningsregler*.

Hur tydlig befogenhetsimplikationen är skiftar. Vissa regler kan sägas ligga närmare en uttrycklig befogenhet, medan implikationen i andra regler är betydligt diffusare. Uppdelningen mellan explicita och implicita regler är därför i någon mån godtycklig. Här – liksom vad gäller explicita befallningsregler – varierar terminologin. Det finns således bestämmelser där förekomsten av en polisiär tillsägelse, uppmaning, begäran och befallning förutsätts för att nämna några.

Den befallningsbefogenhet som impliceras i bestämmelserna kan naturligtvis uppfattas som ett uttryck för den allmänna befallningsrätten enligt PL. Denna förklaring är emellertid inte helt tillfredsställande, detta dels eftersom den implicerade befallningsrätten ibland är mer ingripande än den som kan utläsas ur det allmänna bemyndigandet, dels för att den implicerade befallningsrätten emellanåt inkluderar andra befattningshavare än poliser. Bestämmelsen i PL 29 §, som anger i vilken utsträckning befogenheter enligt PL tillkommer andra tjänstemän och funktionärer än poliser, omfattar inte PL 8 § och det allmänna befallningsbemyndigandet.

Att man sålunda i vissa fall tvingas uppfatta den implicita befallningsrätten som ett befogenhetsstadgande *i sig* är utifrån legalitetsprincipens krav inte helt tillfredsställande. Trots detta kan nämnas att det t.ex. i prop. 1996/97:175, med förslag till ändringar i PL, har godtagits att en befogenhet att ta frihetsberövade i *förvar* (insättning i arrest eller annan inlåsning) framtolkas utifrån syftet med den primära bestämmelsen. Befogenheten till frihetsberövande anses alltså i vissa fall också implicit föreskriva rätten till förvarstagande.¹²⁷ Problemet tangerar i denna del frågan hur strängt ett vad Boucht kallar offentligt *lex certa*-krav är, vilket behandlats ovan i avsnitt 2.1.1. Med detta avses vilka anspråk på tydlighet som kan ställas på de polisiära befogenhetsreglerna.

Den fråga som framförallt ska behandlas i detta avsnitt är således i vilken utsträckning man tvingas uttolka en befallningsrätt ur dylika regler. Med andra ord i vilken utsträckning de, i brist på andra bestämmelser, får anses

¹²⁶ I något fall har det menats föreligga ett behov av att i lagen föreskriva en skyldighet för att ett efterföljande frihetsberövande ska uppfylla Europakonventionens krav i artikel 5:1 b. Polisrättsutredningen menade exempelvis att bestämmelsen om omhändertagande för identifiering – så kallad *polisiering* – i PL 14 § skulle förtydligas genom att en skyldighet att lämna identitetsuppgifter stadgades. SOU 1993:60 s. 18 f. A.m. prop. 1996/97:175 s. 44 f. Det kan i anslutning till detta också nämnas att den som uppehåller sig i anslutning till ett skyddsobjekt uttryckligen är skyldig att uppge identitetsuppgifter enligt skyddslagen (2010:305) 10 §.

¹²⁷ Prop. 1996/97:175 s. 34. Jfr NJA 1993 s. 360. Se även Berggren & Munck s. 147 ang. polisiära befogenheter enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

utgöra befogenhetsnormer av egen kraft. Bl.a. Polisrättsutredningen har anlagt ett kritiskt förhållningssätt gentemot sådana implicita befogenheter.¹²⁸

Problemet ligger också nära frågan som ska behandlas i avsnitt 2.6; nämligen i vilken utsträckning en mer ingripande befogenhetsnorm kan uppfattas också stadga en befallningsrätt. Med begagnande av ett uttryck huvudsakligen hemmahörande i den angloamerikanska rättsvetenskapen kan frågan i detta avsnitt sägas beröra giltigheten av *implied powers*. Frågan i avsnitt 2.6 berör istället tillämpligheten av maximen *majus includit minus*. Gränsen är emellertid flytande.

Syftet i detta avsnitt har utöver behandlingen av det beskrivna problemet också varit att skapa en översikt över de implicita befallningsreglerna. Detta ska dock förses med reservationen att bristande fullständighet kan föreligga, särskilt med beaktande av att identifierandet av implicita befallningsnormer är beroende av hur långt man är beredd att gå vid framtolkandet av dessa.

2.5.1 Befallningsrätt i den trafikrättsliga regleringen

På trafikområdet finns i trafikförordningen (1998:1276) 2:3 § en generell skyldighet för trafikanter att lyda polismans anvisning för trafiken. Att bryta mot bestämmelsen är straffbelagt enligt TraF 14:3 §. Av vägmärkesförordningen (2007:90) 7:1 § framgår att polismans anvisning för trafiken ska ske genom tecken – vilka dessa polismans tecken är anges därefter i 7:2 §. Att polisman lämnar trafikantvisningar på annat sätt än genom föreskrivna tecken förekommer givetvis, men det borde i sådant fall få anses ske med stöd av det allmänna bemyndigandet i PL.¹²⁹ Att straffansvar enligt TraF för underlåtenhet att lyda en trafikantvisning som muntligen meddelats av polisman inte bör komma i fråga torde, med beaktande av att regeln i vägmärkesförordningen 7:1 § utformats som ett obligatorium, följa av den straffrättsliga legalitetsprincipen.¹³⁰ Detta gäller givetvis under förutsättningen att ohörsamheten inte samtidigt omfattar annan straffbelagd trafikförseelse.

Det finns vidare på trafikområdet en rad bestämmelser med straffrättslig skyldighet för trafikanter att medföra och på tillsägelse av polisman uppvisa olika handlingar. Sådana bestämmelser utgör körkortslagen (1988:488) 3:15 §, lagen (2001:558) om vägtrafikregister 13 § 2 st., förordningen (2001:650) om vägtrafikregister 6:11 § 3 st. och 15:6 §, yrkestrafikförordningen (1998:779) 3:9, 4:2 och 4:6 §§ samt fordonsförordningen (2009:211) 5:7 §. Straffskyldigheten framgår av andra till respektive bestämmelse knutna straffbud.

Märkas kan att i körkortslagen 3:15 § föreskrivs skyldighet att uppvisa handlingar på ”begäran” av polisman och i yrkestrafikförordningen 4:6 § på ”uppmaning”. I övriga bestämmelser används termen ”tillsägelse” för att

¹²⁸ SOU 1993:60 se bl.a. s. 19, 112, 179, och 209.

¹²⁹ Jfr Berggren & Munck s. 58.

¹³⁰ För en allmän redogörelse av den straffrättsliga legalitetsprincipen hänvisas till Asp, Ulväng & Jareborg avsnitt 1.5.5.

ange när handlingen ska uppvisas. Anmärkas kan också att i propositionen till körkortslagen ansåg föredragande statsråd att den form av åliggande för den enskilde som skyldighet enligt aktuella bestämmelser innebär bör anges i lagform – något som regleringen alltså inte konsekvent lever upp till.¹³¹

Bestämmelserna på trafikområdet är i regel utformade som förbud att inte åtlyda befallningar som polisen meddelar i olika former; den polisiära behörigheten framgår således implicit.

Bestämmelsen om polismans tecken i vägmärkesförordningen 7:2 § ter sig i detta hänseende som något av ett mellanting, men även här måste regelns huvudsakliga syfte anses vara att upplysa trafikanter om deras skyldigheter – inte att grunda en polisiär befogenhet. Bestämmelsen i TraF 2:12 §, med rätt för förare av utryckningsfordon att i trängande fall kräva fri väg genom signal (blåljus och sirener), är emellertid utformad som en uttrycklig befogenhetsregel.

De aktuella bestämmelserna implicerar också i viss utsträckning en befallningsrätt tillkommande andra tjänstemän än poliser. Således inträder i olika omfattning skyldighet att uppvisa vissa handlingar på tillsägelse också av *bilinspektör* och *tulltjänsteman*.

Att befogenheten för andra tjänstemän än polisens vidkommande inte går att grunda på det allmänna befallningsbemyndigandet följer redan av att bestämmelsen i PL 29 § – som anger i vilken utsträckning befogenheter enligt PL tillkommer andra tjänstemän och funktionärer – inte omfattar PL 8 § och det allmänna befallningsbemyndigandet. Därtill ingår bilinspektör inte överhuvudtaget i den grupp som kan åberopa i PL 29 § uppräknade befogenheter. Tjänstemän vid Tullverket lyder under en i huvudsak från polisverksamheten fristående befogenhetsreglering, t.ex. lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom den Europeiska unionen. Detta regelverk innehåller i syn tur befogenhetsstadganden av såväl explicit som implicit karaktär men ligger utanför ramen för detta arbete.

Regleringen ter sig därför i denna del otillfredsställande i den mån implicita befallningsstadganden ifrågasätts som befogenhetsgrund.¹³² Rätten för *bilinspektör* och *vägtransportledare*, enligt vägmärkesförordningen 7:1 §, att ge trafikanvisande tecken har dock utformats som en uttrycklig befogenhetsnorm.¹³³

Betänkligheter över kravet på ett befogenhetsstadgandes tydlighet gör sig enligt min uppfattning, som redovisats i avsnitt 2.1.1, inte lika starkt gällande avseende sådana förhållandevis lindriga ingripanden det här är fråga om. I det följande kommer emellertid även att behandlas implicita befogenhetsstadganden med mer långtgående konsekvenser för den enskilde.

¹³¹ Prop. 1997/98:124 s. 81.

¹³² Polisrättsutredningen har i denna riktning menat att regeln om skyldighet att åtlyda polisens anvisning för trafiken inte kan åberopas som stöd för en polisiär befogenhet SOU 1993:60 s. 179.

¹³³ För vägtransportledarnas del framgår befogenheten att under vissa omständigheter ge anvisning för trafiken också av lagen (2004:1167) om vägtransportledare 4 §.

2.5.2 Tillsägelse om medföljande till förhör

Polisens brottsutredande verksamhet regleras i RB kap. 23-28 med bestämmelser om förundersökning. Eftersom regleringen uppfattas som i det närmaste uttömmande, har det allmänna befallningsbemyndigandet enligt PL inte ansetts kunna utsträckas till att omfatta den brottsutredande verksamheten.¹³⁴ I vilken mån en allmän befallningsrätt ändå föreligger i denna del av det polisiära uppdraget, ska utforskas närmare under avsnitt 2.6.

I RB 23:8 § återfinns en implicit befallningsbefogenhet liknande dem på trafikrättens område. Enligt bestämmelsen är den som befinner sig på en plats, där ett brott förövas, skyldig att medfölja till förhör på *tillsägelse* av polisman. Paragrafens första stycke återges här:

På tillsägelse av en polisman är den som befinner sig på den plats, där ett brott förövas, skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret.

Regeln skiljer sig från den vanliga utformningen av befogenheter i RB så tillvida att den avseende rätten att meddela en tillsägelse inte föreskriver en uttrycklig befogenhet för polisen att vidta åtgärden, utan istället en skyldighet för allmänheten. Befogenheten att meddela tillsägelsen framgår alltså implicit. De övriga reglerna om förundersökning i RB är istället huvudsakligen utformade som befogenhetsnormer med polisen som underförstådd adressat; de föreskriver en explicit rätt att vidta vissa åtgärder.

Förklaringen till att 23:8 § avviker i detta hänseende är möjligen att rätten för polisen att inom förundersökningen föranstalta förhör framgår redan av andra regler som den allmänna förhørsregeln i RB 23:6 §. Dessutom finns bestämmelsen i FuK 3 a § att polisman som kommer till platsen för ett brott har rätt att vidta de utredningsåtgärder som är möjliga. En ytterligare befogenhetsnorm för polisen att meddela tillsägelse om att någon ska medfölja till förhör kan utifrån detta anses vara överflödig. RB 23:8 § omfattar också en explicit befogenhet att tillfälligt frihetsberöva den som ska höras, för det fall tillsägelsen inte hörsammas. Utöver bestämmelsen i 23:8 § saknar RB regler som ger uttryck för en polisiär befallningsrätt (om man inte betraktar regeln om avspärrningar i RB 17:15 som en befallningsbefogenhet) – såväl implicit som explicit.

En regel liknande den i RB 23:8 återfinns i lagen (1988:688) om besöksförbud. Enligt § 6 är den som kan antas få ett besöksförbud avseende gemensam bostad meddelat mot sig skyldig att på tillsägelse av polisman medfölja till förhör. En annan bestämmelse med liknande utformning återfinns också i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Enligt 9 b § är den som stör ordning eller säkerhet vid ett idrottsarrangemang och mot vilken ett tillträdesförbud kan antas komma att meddelas skyldig att på tillsägelse av polisman medfölja till förhör. De aktuella lagarna innehåller därutöver också bestämmelser som hänvisar till RB 23:6 § och som därigenom stadgar en allmän förhørsbefogenhet.

¹³⁴ JO 2001/2002 s. 76.

2.5.3 Anvisningar till frihetsberövade

I häktesförordningen (2010:2011) återfinns i 4 § p. 3 en bestämmelse med innebörden att den som är intagen i bl.a. polisarrest är skyldig att följa de anvisningar som personalen ger. Även här är det alltså fråga om en befallningsrätt som framgår implicit.

Bestämmelsen återfinns i äldre rätt i 1 § kungörelsen (1958:214) ang. tillämpning av lagen (1958:213) om behandling av häktade och anhållna m. fl. I ett äldre HD-avgörande refererat i NJA 1971 s. 245 har regeln tagits som intäkt för att ”polismännen [...] har haft fog för sina tillsägelser” till omhändertagna att de ska sitta på anvisad plats i samband med avvisitering. Skyldigheten att efterkomma tillsägelseerna har också inverkat på HD:s bedömning huruvida det våld som därefter användes, när de omhändertagna inte åttlydde uppmaningarna, varit försvarligt. Betydelsen av detta äldre avgörande ska inte överdrivas. Såsom har berörts ovan under avsnitt 2.2 var polisens befogenheter vid tiden löst reglerade. I avgörandet verkar regeln om skyldighet att efterkomma tillsägelser främst ha använts som bakgrundsfakta vid bedömningen om polismännens våldsanvändning varit försvarlig. Huruvida regeln grundar en befallningsrätt för polisen eller ej var inte fråga i målet.

Den underförstådda befallningsrätten i häktesförordningen kan, liksom i andra implicita befallningsregler, uppfattas som ett uttryck för polisens allmänna befallningsrätt enligt PL. Bestämmelsen i häktesförordningen stadgar emellertid en skyldighet för de frihetsberövade att följa tillsägelser som meddelas av ”personalen” i en förvaringslokal. Med detta måste utöver tillsägelser av polisman också avses meddelanden av polismyndighetsanställd *arrestantvakt*. De senare har ingen allmän befallningsbefogenhet som kan tas i anspråk. Den implicita befallningsrätten i häktesförordningen får därför uppfattas som befogenhetsgrund i vart fall för arrestantvakternas vidkommande – en enligt tidigare inte helt lyckad ordning.

I BrB 24:2 § finns en kompletterande bestämmelse som stadgar befogenhet att använda våld mot den frihetsberövade om denne gör motstånd när någon under vars uppsikt den frihetsberövade står försöker hålla denne till ordningen.

2.5.4 Skingrings- och ordningshållande befallningar

I BrB återfinns i 16 kap. 1 och 3 §§ (med straffbud som tar sikte på upplopps- och upploppsliknande situationer) en implicerad befallningsrätt. Paragraferna återges i sin helhet:

1 § Stör folksamling allmän ordning genom att ådagalägga uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller eljest framtinga eller hindra viss åtgärd och skingrar den sig ej på myndighets befallning, dömes för upplopp, anstiftare och anförare till fängelse i högst fyra år och annan deltagare i folksamlingens förehavande till böter eller fängelse i högst två år.

Om folksamlingen skingrar sig på myndighets befallning, dömes anstiftare och anförare för upplopp till böter eller fängelse i högst två år.

[...]

3 § Underlåter deltagare i folksamling som stör allmän ordning att efterkomma för ordningens upprätthållande meddelad befallning eller intränger han på område som blivit för sådant ändamål fridlyst eller avspärrat, dömes, om ej upplopp föreligger, för ohörsamhet mot ordningsmakten till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelserna återfanns redan i 1864 års strafflag enligt 1948 års lydelse i 11:1 och 3 §§ och överfördes med smärre ändringar till BrB.¹³⁵ Vid reglernas tillkomst på 40-talet var den polisiära befogenhetsregleringen, vilket har redogjorts för ovan i avsnitt 2.2, fortfarande outvecklad. Den implicerade befallningsrätten måste därför vid denna tid ha ansetts tillkomma polisen genom sedvanerätten och de allmänt hållna befogenhetsreglerna som återfanns i lokala polisinstruktioner och därefter i 11 § i 1948 års allmänna polisinstruktion. På ett motsvarande sätt har det vid tillkomsten av vissa äldre regler i BrB förutsatts att polisen haft en befogenhet att använda våld enligt sedvanerätten.¹³⁶

Befallningar på det aktuella området får emellertid idag ofta anses utgöra ingrepp i den grundläggande mötes- och demonstrationsfrihet som stadgas i RF 1:2 §. Det allmänna befallningsbemyndigandet i PL sett för sig är således, genom begränsningen i PL 8 § 2 st., delvis otillräckligt som rättsgrund för här aktuella befallningar.

Bristen har vad avser de *skingringsbefallningar* som förutsätts i BrB 16:1 § avhjälpes genom lagstiftningsåtgärder år 1956 och regler som därigenom tillkom i allmänna ordningsstadgan (1956:617) samt lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Bestämmelserna återfinns idag i OL 2:22-24 §§ och ger *polismyndighet* rätt att under vissa förutsättningar inställa eller upplösa *allmän sammankomst* eller *offentlig tillställning*.¹³⁷

Polisrättsutredningen hävdade dock i sitt delbetänkande ”Polisens rättsliga befogenheter” att reglerna om inställande och upplösande i OL inte ger polisen några ingreppsbefogenheter och att bristen således fortfarande föreligger. Att komma till rätta med detta problem var ett av de återopade syftena för utredningens förslag att införa en regel om befallningsrätten i PL.¹³⁸ Någon sådan regel infördes, som berörts ovan i avsnitt 2.2, dock inte.

I anledning av Polisrättsutredningens betänkande tillkom emellertid regeln i PL 13 b § med bestämmelser om polismans rätt att avvisa eller avlägsna deltagare i folksamling för att verkställa ett beslut om inställande eller upplösande.¹³⁹ Även om man godtar Polisrättsutredningens uppfattning, att OL:s regler inte grundar någon befallningsbefogenhet, borde enligt min mening det sekundära befogenhetsstadgandet i PL 8 § i sådant fall kunna ianspråkats för att meddela befallningar vid verkställandet av de primära befogenheterna – avvisanden och avlägsnanden – som framgår av PL 13 b §. Min uppfattning att befogenheten i PL 8 § kan ianspråkats på ett sådant sätt har redogjorts för ovan i avsnitt 2.3.

¹³⁵ Reglerna infördes efter förslag i Straffrättskommitténs betänkande (SOU 1944:69).

Holmqvist m.fl 16:3, 16:11.

¹³⁶ SOU 1979:6 s. 84.

¹³⁷ För en närmare redogörelse av begreppens innebörd hänvisas till OL 2:1 § och Persson, Rosenberg & Åberg s. 31 ff.

¹³⁸ SOU 1993:60 s. 209.

¹³⁹ Prop. 1996/97:175 s. 25. Berggren & Munck s. 107.

Om folksamlingen inte är att beteckna som allmän sammankomst eller offentlig tillställning i OL:s mening kan reglerna i PL 13 c § på motsvarande sätt utgöra den primära befogenhet till vilken PL 8 § kopplas.

För befallningsrätten, i här ifrågavarande fall, är jag emellertid mer benägen att uppfatta saken som att reglerna om inställande och upplösande i OL 2:22-24 §§ bör uppfattas som primära befogenhetsstadganden i sig. Dessa kan då verkställas genom sekundära befogenheter utan att man behöver ta ”hoppet” via befogenheterna i PL 13 b §§. Dels ger reglernas språkliga utformning intryck av att så är fallet, dels verkar detta också ha varit avsikten enligt förarbetsuttalanden i samband med reglernas tillkomst.¹⁴⁰ Detta innebär att om polismyndighet enligt OL beslutar att en folksamling ska upplösas, borde verkställande polisman ha rätt redan enligt OL och PL 8 § i förening att därvid meddela skingringsbefallning. Den sekundära befogenheten i PL 8 § kopplas då alltså till den primära befogenhetsnormen i OL som medger den fri- och rättighetsinskränkning skingringsbefallningen medför.

I delegationsordningen för Polismyndigheten i Skåne har befogenheten att ge skingringsbefallning anmärkningsvärt nog delegerats som vore den härrörande ur BrB 16:1 § (jfr diskussionen nedan om befogenhetsgrund för ordningshållande befallningar).¹⁴¹ Samtidigt har rätten att inställa eller upplösa allmän sammankomst, enligt OL 2:22-24 §§, i samma tjänsteföreskrift delegerats i särskild ordning.¹⁴² Drar man konsekvenserna av denna syn på regleringens systematiska uppbyggnad – som verkar ligga bakom bestämmelserna i delegationsordningen – blir resultatet minst sagt märkligt. Om polismyndigheten tar beslut att upplösa en allmän sammankomst enligt OL, inträder enligt PL 13 b § en rätt för polisman att avvisa och avlägsna deltagarna. Samme polisman får emellertid inte meddela någon befallning med innebörden att deltagarna själva ska lämna platsen, eftersom beslut om skingringsbefallning – enligt delegationsordningen – ska fattas av myndigheten i särskild ordning.

Möjligen är delegationen av den befogenhet som tjänsteföreskriften härleder ur BrB 16:1 § endast avsedd för beslut i sådana fall då bestämmelserna i OL 2:22-24 §§ inte är tillämpliga; t.ex. om folksamlingen inte är att anse som offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Någon sådan begränsning framgår emellertid inte i dokumentet.

Det är hur som haver, enligt mitt sätt att se på saken, uppseendeväckande att BrB 16:1 § har uppfattats som ett befogenhetsstadgande överhuvudtaget. Man kan något raljerande fråga sig om den implicerade myndighetsutövning som framgår av straffstadgandet i BrB 17:1 § (med bestämmelser om våld mot tjänsteman) eller regeln i BrB 17:13 § (som stadgar straffansvar för överträdelse av myndighets bud) på motsvarande sätt ska uppfattas som befogenhetsnormer.

Oaktat vilken ståndpunkt som intas avseende rättsgrunden för skingringsbefallningar så är befogenheten att meddela sådana *ordningshållande befallningar*, vilkas förekomst förutsätts i BrB 16:3 §, fortfarande bristfälligt reglerad. Bestämmelserna i OL – om inställande och upplösande i 2:22-24 §§ – är nämligen otillräckliga, eftersom ordningshållande befallningar kan innehålla även andra påbud än att folksamlingen ska skingra sig. Befallningarna kan t.ex. avse att deltagarna ska stanna kvar på platsen, vara tysta eller upphöra med ett visst beteende.¹⁴³

¹⁴⁰ Se t.ex. prop. 1992/93:210 s. 76 ff. Jfr Persson, Rosenberg & Åberg s. 106.

¹⁴¹ Polismyndigheten i Skåne, tjänsteföreskrift 2011-05-02 saknummer 127-1-2, p. 95.1.

¹⁴² Anförd föreskrift. p. 2.11.

¹⁴³ NJA II 1948 s. 347, SOU 1993:60 s. 190, Westerlund s. 161.

Vad gäller de avspärningar vars förekomst också impliceras i BrB 16:3 §, har befogenhetsregleringens ofullständighet emellertid avhjälpes genom reglerna i PL 24 § som tillkom genom 1998 års lagstiftningsåtgärder.¹⁴⁴ I samma paragraf regleras också den särskilda typ av ordningshållande befallningar som *anvisande av väg* utgör.

Westerlund menar att befogenheten att meddela ordningshållande befallningar framgår redan av BrB 16:3 § i sig – alltså genom den implicita befallningsregeln.¹⁴⁵ Påståendet bör enligt mig ifrågasättas. Bl.a. Polisrättsutredningen påpekar orimligheten i att en befogenhet härleds ur ett straffstadgande riktat till allmänheten.¹⁴⁶ Än mer betänkligt blir det när Westerlund, så vitt jag kan förstå, hävdar att befogenheten att besluta om meddelandet av ordningshållande befallningar tillkommer *polisman* och dessutom att en ordningshållande befallning kan ha innebörden av att folksamlingen ska skingra sig.¹⁴⁷ För de fall folksamlingen utgör en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i OL:s mening, kan detta knappast vara riktigt. I sådant fall flyttas *de facto* instansen för beslut om meddelandet av skingringsbefallning ned från polismyndighetsnivå. Förekomsten av en polismyndighetsbeslutad skingringsbefallning, enligt OL 2:22-24 §§, reduceras då till att enbart bli förutsättning *de jure* för straffbarhet enligt BrB 16:1 § eller för att tvångsmedel enligt PL 13 b § ska få tillgripas.¹⁴⁸

Implicita befallningsregler kan angripas som otillräcklig befogenhetsgrund redan av den anledning att befogenheten inte framgår uttryckligt. När det därtill rör sig om att uttolka en befogenhet som ger rätt till ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna enligt RF är givetvis särskild återhållsamhet påkallad. Jag har ovan i avsnitt 2.1.1 redogjort för min uppfattning att kravet på de offentlighetsrättsliga befogenhetsnormernas tydlighet borde vara av varierande stränghet beroende på hur ingripande de befogenheter som stadgas är. I ljuset av att RF i 2:21 och 22-24 §§ uppställer särskilt stränga krav för sådana föreskrifter som här är aktuella bör på detta område, enligt min mening, implicita befogenhetsstadganden inte komma på fråga som rättsgrund.

2.6 Befallningsrätt enligt principen *majus includit minus*

Problemet som ska behandlas i detta avsnitt är i vilken mån en befallningsrätt kan grundas på ett annat, mera ingripande, befogenhetsstadgande än

¹⁴⁴ Prop. 1996/97:175 s. 28. Berggren & Munck s. 164 ff.

¹⁴⁵ Westerlund s. 128. Anmärkas kan också att Westerlund anser att befogenheten att meddela skingringsbefallningar återfinns i BrB 16:1 § – på samma sätt som i delegationsordningen för Polismyndigheten i Skåne – och alltså såvitt jag kan förstå inte i OL 2:22-24 §§.

¹⁴⁶ SOU 1993:60 s. 19 och 112.

¹⁴⁷ Westerlund s. 161. Jfr dock samma arbete s. 138.

¹⁴⁸ Holmqvist m.fl. s. 16:6.

befallningsregler. Här förekommer alltså inte ens den implicerade befallningsrätt som har varit fallet i de regler, vilka behandlats i föregående avsnitt 2.5. Frågan rör istället om ett befogenhetsstadgande som förvisso ger uttryck för en långtgående ingripandebehörighet – t.ex. rätten att använda våld – också *enligt samma stadgande* ger rätt att vidta andra mindre ingripande åtgärder; d.v.s. att meddela befallningar. Problemet beskrivs av Boucht som frågan om tillämpligheten av den latinska sentensen *majus includit minus*; det större omfattar det mindre.

2.6.1 Förhållandet mellan allmän befallningsrätt och *majus includit minus*-principen

I de fall som här blir aktuella borde det ofta föreligga en polisiär befallningsrätt redan genom det allmänna befallningsbemyndigandet. Om det intresse som ska upprätthållas av rättsordningen är av sådan dignitet att lagstiftaren har gett polisen rätt att använda sig av olika tvångsmedel, får väl befallningar också regelmässigt betraktas som försvarliga åtgärder i sammanhanget. I det föregående har i avsnitt 2.3 redogjorts för min uppfattning att det allmänna befallningsbemyndigandets sekundära befogenhet också i viss mån kan utsträckas till att omfatta befallningar vars innebörd inkräktar på RF:s fri- och rättighetsområde, om det kopplas till en annan befogenhetsnorm av primärt slag som medger ingreppet.

Den allmänna befogenheten enligt PL, i vilken befallningsrätten inryms, kan emellertid principiellt inte utsträckas till att avse åtgärder i polisens brottsutredande verksamhet, vilken anses ha fått en i det närmaste fullständig reglering genom RB:s bestämmelser om förundersökning.¹⁴⁹ JO har i ett ärende som avser en polisinsats mot en ”technofest” behandlat frågan om PL:s tillämpningsområde.¹⁵⁰ Vad beträffar befallningsrätten uttalades härvid särskilt:

Befallningsrätten sträcker sig emellertid inte utanför de gränser som gäller för polislagens tillämpningsområde. Som framgår av polislagens förarbeten är en av lagens huvudfunktioner att precisera polisens befogenheter i dess övervakande och brottsförhindrande verksamhet (se SOU 1982:63 s. 41, 44 och 71 f.). Befallningsrätten nämns uttryckligen bland dessa befogenheter (a.a. s. 79 f.). Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten anses däremot ha fått en i princip fullständig och uttömmande reglering i 23–28 kap. RB och ligger därför utanför polislagens tillämpningsområde (a.a. s. 38, 41, 78 och 80).¹⁵¹

Samtidigt öppnar JO i beslutet för att en befallningsrätt kan grundas på tvångsmedelsstadganden av andra slag, alltså enligt principen om *majus includit minus*. Det anförs vidare i samma beslut:

Det kan således konstateras att någon ”befallningsrätt” i polisens brottsutredande verksamhet inte kan grundas på bestämmelserna i 8 § polislagen. En befallning i denna

¹⁴⁹ Prop. 1983/84:111 s. 23, SOU 1979:6 s. 82, SOU 1982:63 s. 38, Berggren & Munck s. 12.

¹⁵⁰ JO 2001/2002 s. 76.

¹⁵¹ JO 2001/2002 s. 85.

verksamhet måste i stället ha sin grund i någon av de befogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer polisen, t.ex. att ta med en person till förhör, att verkställa ett beslut om husrannsakan eller att genomföra en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.¹⁵²

Uppfattningen har därefter bekräftats i ett senare JO-beslut i ett ärende som bl. a. gällde polisens befallningsrätt vid verkställandet av en husrannsakan enligt RB.¹⁵³

Att en befogenhetsnorm således enligt principen om *majus includit minus* också kan grunda mindre ingripande befogenheter var även HD:s uppfattning i NJA 1990 s. 324. I fallet ansågs väktares rätt till våld mot person vid ett gripande också omfatta en rätt att ta ifrån personen egendom som påtryckningsmedel.¹⁵⁴ Det kan också nämnas att polisrättsutredningen, trots förslaget att en uttrycklig lagregel om befallningar skulle införas i PL, förutsatte att polisen även utan uttryckligt stöd har en befallningsrätt, i de fall en befogenhet att ingripa med tvång föreligger.¹⁵⁵

2.6.2 Ifrågasättande av *majus includit minus*-principens tillämplighet

Principens giltighet har trots det sagda ifrågasatts i doktrin – framförallt med hänvisning till Europadomstolens avgörande i fallet ”Deweere vs Belgium”. Fallet rörde omfattningen av de belgiska myndigheternas befogenhet enligt inhemsk rätt. Vid en myndighetskontroll hade konstaterats att charkuteriägaren Deweere brutit mot föreskrifter för prissättning av vissa kötttråvaror. Myndigheterna hade genom detta, enligt belgisk rätt, befogenhet att interimistiskt stänga Deweeres charkuteributik. Man ingrep emellertid istället genom att i ett slags förlikningsavtal förelägga honom vad som i det närmaste får betraktas som en sanktionsavgift.

Domstolens uppfattning om *majus includit minus*-principens tillämplighet i frågor som rör de mänskliga fri- och rättigheterna sammanfattas i domen genom sentensen ”he who can do more cannot necessarily do less”.¹⁵⁶ I förtydligande syfte anför domstolen att Europakonventionen visserligen under vissa omständigheter medger myndigheterna synnerligen ingripande befogenheter – till och med verkställande av dödsstraff – men att detta inte för den skull tillåter det jämförelsevis lindriga ingreppet ett olaga frihetsberövande skulle innebära.

¹⁵² A. st.

¹⁵³ JO 2003/2004 s. 91.

¹⁵⁴ Se även Holmqvist m.fl. s. 24:31.

¹⁵⁵ SOU 1993:60 s. 179. Samma uppfattning som utredningen anför i denna del uttrycks också av departementschefen i prop. 1996/97:175 s. 71.

¹⁵⁶ Citatet som har blivit i det närmaste klassiskt återges i inledningen av Polisrättsutredningens delbetänkande SOU 1993:60. Det får uppfattas referera till ordstävets med motsatt betydelse: ”he who can do more, can do less” eller franskans motsvarighet ”qui peut le plus, peut le moins”, vilket brukar tillskrivas Aristoteles genom resonemangen i verket ”Om himlarna” eller ”De Caelo” (framförallt Bok I del XI).

Med anledning av utgången i Deweer-målet menar Polisrättsutredningen att resonemang kring vad som kan anses ”ligga i sakens natur” inte längre accepteras som befogenhetsgrund.¹⁵⁷ Norée uttrycker på liknande sätt problemet som att en ingripande befogenhet inte längre ”utan vidare” kan åberopas som grund för andra mindre ingripande åtgärder.¹⁵⁸ Boucht går något längre, när han – delvis med stöd av avgörandet i Deweer-fallet – hävdar att ”[d]en s.k. *majus includit minus*-grundsatsen bör därför inte anses tillämplig på den polisiära befogenhetsregleringen.”

Deweer-domen avser ett fall, där en befogenhet av ett visst slag åberopats som stöd för ett ingripande av ett annat slag; befogenheten att stänga butiken åberopades som stöd för befogenhet att ålägga Deweer avgiften.¹⁵⁹ Jag kan därför inte se att utgången i Deweer-målet sätter absoluta hinder för att en befallningsrätt ska kunna grundas på ett annat tvångsmedelsstadgande, så länge befallningarna endast avser verkställandet av befogenheten som framgår av det stadgandet. Detta följer av min tidigare i avsnitt 2.3.1 redovisade uppfattning att befallningen i sig inte kan anses utgöra en fri- och rättighetsinskränkning i RF:s mening. Samma resonemang är gångbart i förhållande till de mänskliga fri- och rättigheterna i Europakonventionen.

Självklart kan inte befallningsrätten härledd ur ett annat tvångsmedelsstadgande, genom principen om *majus includit minus*, vara så omfattande att den grundar befogenhet att inskränka *andra* fri- och rättigheter än det åberopade tvångsmedelsstadgandet medger. Med andra ord måste den allmänna befallningsbefogenheten – när den tillämpas inom fri- och rättighetsområdet – uppfattas som en strikt och exklusivt sekundär befogenhet i förhållande till den primära befogenheten genom vilken den utsträcks.

Att tanken är att befallningar ska kunna meddelas på detta sätt blir tydligt, om man beaktar konsekvenserna i annat fall. Utan en befallningsrätt inom ramen för det brottsutredande uppdraget skulle polisen inte kunna beordra någon att släppa in dem vid en husrannsakan. De skulle däremot ha befogenhet att bryta upp dörren enligt PL 10 § 4 p. Att andra åtgärder än våld förutsätts utgöra förstahandsåtgärd följer också redan av behovsprincipen som bl.a. kommer till uttryck i ingressen av bestämmelsen i PL 10 §; våld får tillgripas endast ”i den mån andra medel är otillräckliga”.¹⁶⁰ Det sagda ligger även i linje med Europadomstolens avgörande i fallet ”Kasa vs. Turkey”. Turkisk polis hade vid ett ingripande skjutit och dödat ett flertal personer varav en den klagandes son. I bedömningen om polisens våldsanvändning varit tillåten enligt bestämmelserna i Europakonventionen fäste domstolen särskild vikt vid att den avlidne först beordrats av polisen att ge upp sitt motstånd samt att polisen utfärdat varningar innan skjutvapen användes.

Befallningsrätten får som sagt dock inte utsträckas till att omfatta andra delar av fri- och rättighetsskyddet, än det primära befogenhetsstadgandet medger, vilket kan exemplifieras med att den som anträffas hemmavarande vid en husrannsakan i bostad inte kan beordras att stanna kvar tills åtgärden

¹⁵⁷ SOU 1993:60 s. 127.

¹⁵⁸ Norée s. 155.

¹⁵⁹ Strikt talat åberopades befogenheten att stänga butiken till stöd för en befogenhet att ålägga avgiften under hot om att butiken i annat fall skulle komma att stängas.

¹⁶⁰ SOU 1979:6 s. 294, SOU 1982:63 s. 80, Norée 2000 s. 74, Boucht s. 259.

är genomförd. Befallningen skulle då medföra att den beordrade blev frihetsberövad och rätten till ett sådant ingripande finns inte i husrannsakens befogenheten.¹⁶¹

Innan PL:s tillkomst härleddes tämligen ingripande befogenheter ur andra bestämmelser. Exempelvis ansågs rätten att avlägsna en ordningsstörare följa av rätten att omhänderta denne enligt den tidigare gällande lagen om tillfälligt omhändertagande (1973:558).¹⁶² Behovet av ett förtydligande i denna del föranledde att nuvarande PL 13 § utformats med uttrycklig rätt att också avlägsna den ordningsstörande. Än mer anmärkningsvärt är att befogenheten att omhänderta berusade togs som intäkt för en befogenhet att omhänderta dennes bilnycklar i syfte att förekomma rattfylleri.¹⁶³ Bristen i detta avseende har numera åtgärdats genom PL 24 a §. Att sådant extensivt befogenhetsskapande genom *majus includit minus*-resonemang inte längre kommer på fråga får anses stå klart genom Deweer-domen.

2.7 Varningar att våld kan komma till användning

En fråga som inte har behandlats i det föregående är i vilken omfattning en befallning som visserligen utgör ett befogenhetsöverskridande i offentlig-rättslig mening, ändå kan vara rättfärdigad i straffrättslig mening. Anledningen till att detta perspektiv på befallningsrätten inte har getts en mer framträdande plats är att befallningar, till skillnad från våldsanvändning, sällan utgör en så ingripande kränkning av annans rätt att straffrättsligt ansvar för polismannen aktualiseras.¹⁶⁴

Det borde dessutom vara så att straffansvar för befallningar utanför befogenhetsområdet i första hand bedöms enligt reglerna om tjänstefel i BrB 20 kap. Brottet har i dessa fall ett direkt samband med myndighetsutövningen och straffbarhetsbedömningen blir till stora delar den samma som bedömningen av befallningens offentlighetsrättsliga tillåtlighet.¹⁶⁵ För att ansvar enligt andra straffbestämmelser ska komma i fråga, borde ett överskridande av andra polisiära befogenhetsregler än just befallningsrätten oftast vara för handen.

Ett undantag till det sagda utgör emellertid polismans varningar att våld kan komma till användning. Vid flagranta befogenhetsöverskridelser i denna del borde ansvar enligt BrB 4:5 § (med bestämmelser om olaga hot) emellanåt kunna aktualiseras. Med anledning av detta kommer därför det straffrättsliga perspektivet att beröras kort i slutet av detta avsnitt. Samtidigt behandlas också ur ett rent offentlighetsrättsligt perspektiv den särskilda typ av befall-

¹⁶¹ Jfr SOU 1982:63 s. 92.

¹⁶² SOU 1979:6 s. 303.

¹⁶³ Berggren & Munck s. 168, Sjöholm 1978 s. 92.

¹⁶⁴ För ett straffrättsligt perspektiv på polisens våldsbefogenhet hänvisas till Norée 2000 och Boucht.

¹⁶⁵ Holmqvist m.fl. s. 20:21 f.

ningar som utgörs av polismans varningar att våld kan komma till användning.

Enligt SkjutK 7 § 2 st. ska polisman ge ”tydlig varning genom tillrop” innan skott avlossas, om en sådan varning inte är otjänlig. Därtill ska polismannen enligt samma bestämmelse först avlossa varningsskott om omständigheterna medger detta. Liknande varningar kan förstås vara ändamålsenliga även inför annan potentiell våldsanvändning än avlossandet av skjutvapen.

Att varningar bör meddelas även i övrigt, när förhållandena medger detta, följer redan av behovsprincipen.¹⁶⁶ Rättsgrunden för sådana varningar kan tänkas härledas ur våldsbefogenheten enligt *majus includit minus*-regeln, vilken behandlats i det föregående avsnitt 2.6. En sådan uppfattning verkar också ligga bakom åklagarens uttalande i en förundersökning om tjänstefel som refereras av Norée: ”[a]tt tvinga personer att ligga på marken genom underförstått hot om våld innebär en våldsanvändning”.¹⁶⁷

En befogenhet att meddela varningar som härleds ur våldsbefogenheten enligt *majus includit minus*-principen borde dock strikt talat inte få åberopas, innan våldsbefogenheten inträder. Att meddela varningar redan i ett tidigt skede, innan antagonisten sätter sig till motvärn, kan nog ofta vara ett effektivt sätt att undvika våldsanvändning i ett senare skede.¹⁶⁸ I ett sådant initialskede är det emellertid inte säkert att en våldsbefogenhet föreligger. Rätten enligt PL 10 § att tillgripa våld vid olika ingripanden förutsätter i vissa fall att motparten gör motstånd eller att det föreligger ett hot om våld mot polisen.¹⁶⁹ Stöd för varningen får alltså i sådant fall sökas på annat håll. Att man finner visst utrymme i det allmänna bemyndigandet i PL 8 § för varningar om att våld kan komma att användas var departementschefens uppfattning i propositionen med förslag till PL.¹⁷⁰

Vid motpartens passivitet ter sig också en befallningsrätt härledd ur en våldsbefogenhet (som inträder först vid motstånd) enligt *majus includit minus*-principen otillräcklig som rättsgrund för befallningar av typen ”stå stilla!”, ”visa händerna!” eller ”kryp mot min röst!”. Att sådana befallningar ändå förutsätts kunna användas i polisarbetet framgår av Polishögskolans

¹⁶⁶ Se bl.a. Norée 2001 s. 201.

¹⁶⁷ Norée 2008 s. 57. Referatet avser Riksenheten för polismål (Malmö) beslut 2007-12-07 om nedläggande av förundersökning i ärende 820A-1155-06. Norée själv verkar dock ha en annan uppfattning än åklagaren, när hon uttalar: ”Ett *hot om våld* är i praktiken många gånger ett effektivt sätt att undvika våldsanvändning. En polis kan därför ostraffat hota med att göra något som han eller hon aldrig har tänkt genomföra. Uttryckliga eller förtäckta hot om våld likställs alltså inte med våld.” A.a. s. 22.

¹⁶⁸ A. a. s. 22. Jfr också Norée 2008 s. 95 och 2000 s. 195 angående uppfattningen hos många yrkesverksamma poliser att man genom att dra vapen i ett tidigt skede kan undvika kraftfullare våld med verkanseld i ett senare.

¹⁶⁹ JO hade i ämbetsberättelsen 1998/99 i ett fall som refereras på s. 107 anledning att uttala sig om den polisiära våldsbefogenheten vid befarat men inte manifesterat motstånd. Det konstateras härvid på s. 114 att ”polismannen [...] inte [får] tillgripa våld för att förekomma ett befarat motstånd”. Jfr dock det ovan nämnda HD-avgörandet i NJA 1971 s. 245 ang. våldsanvändning mot frihetsberövade som inte hörsammat tillsägelser – våldsanvändning vid sådant ”motstånd” är att bedöma enligt BrB 24:2 § och inte PL 10 §. Se även Norée 2000 s. 165.

¹⁷⁰ Prop. 1983/84:111 s. 79. A. m. Boucht s. 144, not 11.

utbildningsmaterial i *nationell bastaktik*.¹⁷¹ Även här måste då det allmänna befallningsbemyndigandet rimligen åberopas eller alternativt en befogenhet härledd genom principen om *majus includit minus* ur ett annat tillämpligt tvångsmedelsstadgande än våldsbefogenhet.

Det är tänkbart att polisman i vissa fall, särskilt vid varningar om att våld kan komma till användning, går utanför vad som kan anses omfattas av befallningsbefogenheten. Att gärningen ändå kan vara rättfärdigad i straffrättslig mening följer av att befallningsrätten enligt PL 8 § avser åtgärder som är ”försvarlig[a] med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter”. Ansvarsfrihet enligt BrB:s bestämmelse om nödvärn i 24:1 § går emellertid längre såtillvida att den medger handlingar som inte är ”uppenbart oförsvarlig[a].”¹⁷²

Att en befallning eller varning om att våld kan komma till användning kan utgöra en nödvärnshandling står klart.¹⁷³ I extrema situationer kan det också tänkas att en polisman som har gått för långt är ursäktad genom BrB:s regler om så kallad *excess* i 24:6 §.

En polisman har givetvis också rätt att på samma sätt som alla andra – enligt straffrättens regler om *putativitet* – undgå ansvar för brott, om han eller hon misstagit sig kring faktiska omständigheter som – vore de riktiga – hade grundat en befogenhet eller utgjort en nöd- eller nödvärnssituation.¹⁷⁴ Det är dessutom så att misstag rörande befallningsbefogenhetens omfattning, till skillnad från i det föregående misstag rörande faktiska omständigheter, kan göra att polismannen inte ska dömas för brott eller i vart fall undgå ansvar för *uppsåtligt* brott.¹⁷⁵

I överensstämmelse med detta friades en polisman, som utanför befogenhetens gränser hotat med användandet av pepparspray, från ansvar för olaga hot i ett Hovrättsavgörande som refereras av Norée. Polismannen hävdade att han felaktigt trott att hans handlande var tillåtet och att han agerat som han fått lära sig på polisutbildningen. Den felaktiga uppfattningen om befogenhetens omfattning var emellertid så allvarlig att han inte undgick ansvar för oaktsamhetsbrottet tjänstefel.¹⁷⁶

Den polisrättsliga befogenhetsregleringen är således inte heltäckande i den meningen att polismän aldrig kan behöva åberopa BrB:s ansvarsfrihetsregler. Att detta behov kan uppstå avseende även andra ingripanden än poli-

¹⁷¹ PHS diarienummer 779-3798/04.

¹⁷² Polisberedningen menade i sitt betänkande att större krav får ställas på en polisman än enskild medborgare vid bedömningen av vad som är uppenbart oförsvarligt och att den praktiska skillnaden från bedömningen enligt PL därför i praktiken inte blir så stor - s. 155. Uppfattningen delades också av departementschefen i prop. 1983/94:111 med förslag till PL. SOU 1982:63 s. 94. Norée har emellertid ifrågasatt om det finns lagstöd för detta uttalande och beskriver det som ”både olyckligt och missvisande”. Norée 2001 s. 228. Jfr Jareborg s. 269.

¹⁷³ Se ang. ”nödvärnsgärningen” Holmqvist m.fl. s. 24:13, Asp, Ulväng & Jareborg s. 236 ff., Norée 2001 s. 227.

¹⁷⁴ Asp, Ulväng & Jareborg s. 374 ff.

¹⁷⁵ Asp, Ulväng & Jareborg s. 376, Boucht s. 280 ff.

¹⁷⁶ Norée 2008 s. 22. Referatet avser Svea hovrätts dom 2006-05-17 i mål B 8991-04 och B 9314-05.

siära våldshandlingar förutsattes också av polisberedningen i betänkandet med förslag till PL.¹⁷⁷

2.8 Förhållandet mellan befallningsrätten och den fysiska ingreppsrätten

Frågan som ska behandlas i detta avsnitt är av mer allmän karaktär och kopplas därför inte till några specifika befallningsregler eller situationer, vilket varit fallen i de föregående avsnitten. Här ska kort visas på att det i förhållandet mellan befallningsrätten och rätten att ingripa med fysiskt tvång föreligger ett ”glapp”. Med andra ord: polisen har i viss omfattning rätt att meddela befallningar utan att för den skull befogenhet att tillgripa fysiska medel föreligger för det fall befallningen inte åtlyds.

Att poliser på fältet kan uppfatta det som besvärande att en befallning inte alltid är sanktionerad framgår av en enkätundersökning som Polisrättsutredningen företog.¹⁷⁸ Denna omständighet är emellertid inget unikt för de offentliga påbuden i vid mening. Det har t.ex. i inledningen till denna uppsats, i avsnitt 1.4.1, berörts att flera bestämmelser på trafikrättens område inte har kopplats till ett straffstadgande, för det fall trafikanterna inte följer reglerna.

Det står klart att den omständighet att en befallning inte åtlyds *i sig* inte är en ordningsstörning av sådant slag att den grundar en tvångsbefogenhet.¹⁷⁹ Det bör här även förtydligas att alla polisiära tjänsteuppgifter inte är av den karaktären att de får genomföras med tvång.¹⁸⁰

En möjlig tolkning av behovsprincipens innebörd är vidare att vissa kränkningar av ett intresse t.ex. allmän ordning, vilken polisen förvisso har satts att skydda, kan vara så bagatellartade att det ändå får anses obehövt att ingripa med strängare medel, om en befallning inte åtlyds.¹⁸¹ En liknande situation är det fall där en ordningsstörning i och för sig är tillräckligt allvarlig för att motivera en polisiär reaktion – det föreligger alltså ett behov – men de enda kvarstående åtgärder som står till buds, när befallningar inte höras, är alltför orimligt långtgående för att accepteras vid en tillämpning av proportionalitetsprincipen.¹⁸²

I linje med detta har det hävdats att vissa ordningsstörningar kan betraktas som allmänt accepterade av samhället.¹⁸³ Jag ifrågasätter dock nyttan av

¹⁷⁷ SOU 1982:63 s. 125. Jfr dock Boucht som menar att ”det [bör] inte anses finnas normativa luckor i den rättsstatliga befogenhetsregleringen”. Boucht s. 95.

¹⁷⁸ SOU 1993:60 s. 177.

¹⁷⁹ Berggren & Munck s. 99.

¹⁸⁰ Berggren & Munck s. 80, SOU 1982:63 s. 89, SOU 1979:6 s. 297. Jfr dock SOU 1982:63 s. 155.

¹⁸¹ Boucht s. 275.

¹⁸² SOU 1979:6 s. 295.

¹⁸³ Berggren & Munck s. 33. Jfr Boucht s. 257 f. som framför att en möjlig tolkning av behovsprincipen är att vissa kränkningar av allmän ordning och säkerhet kan vara så lindriga att inget polisingripande *alls* är motiverat.

att ge det kompetensgrundande uttrycket ”allmän ordning och säkerhet” en så extensiv innebörd att det slutar att bli just kompetensgrundande. Hur som haver är det svårt att tänka sig situationer som faller inom det polisiära kompetensområdet som inte kan motivera i vart fall någon enda form av muntlig åtgärd. Berggren och Munck menar i denna riktning att även om tillräckliga skäl inte föreligger för en tillämpning av t.ex. PL 12 § – som ger polisen befogenhet att ta om hand barn som påträffas under förhållanden som innebär risk för dess hälsa eller utveckling – finns det inget hinder mot att polismannen genom råd uppmanar den unge att självmant lämna t.ex. det olämpliga sällskapet.¹⁸⁴

Detta innebär alltså att det emellanåt är motiverat för en polisman att meddela en befallning, men också att han eller hon får vara beredd att svälja stoltheten om befallningen inte åtlyds. I den mån man inte är beredd att acceptera en sådan ordning, står huvudsakligen två åtgärder till buds. Det ena alternativet är att polisens rätt att ingripa med tvång utsträcks. De tvångsbefogenheter som redan tillkommer polisen får emellertid anses grundade i noggranna lämplighetsöverväganden i flera lagstiftningsomgångar. Syftet att enbart täppa till ”glappet” mellan befallnings- och tvångsbefogenheten motiverar knappast någon utvidgning av den senare. Det andra alternativet är att en straffsanktionerad plikt att lyda polismans befallning införs. Denna fråga kommer att behandlas i nästa kapitel där resonemang *de lege ferenda* förs.

2.9 Befallningsrätten i nordiska grannländer – en komparation

Ett allmänt råd vid rättsliga komparationer är att studera den främmande rättsordningen i sin helhet. Det är som regel svårt att förstå en enskild företeelse, utan att se till det större sammanhang i vilken den förekommer. För juridiska komparationer innebär detta att ett enskilt rättsinstitut (som befallningsrätten) måste förstås utifrån övriga lagar och regler som bildar den aktuella rättsordningen. I vidare bemärkelse ställer den kontextuella förståelsen också krav på att samhällsstrukturer och kulturer även utanför rättsordningen som sådan studeras. Det är inte säkert att ett juridiskt begrepp tillmäts samma betydelse eller fyller samma funktion i ett undersökt rättsystem som i det svenska.¹⁸⁵

Med detta sagt är emellertid komparationer med närliggande rättssystem, som de i de nordiska grannländerna, inte ett lika vanskligt företag. De nordiska länderna har en gemensam rättstradition och anges ibland som tillhörande en egen och särpräglad *rättsfamilj*. De nordiska länderna är också befryndade samhällsstrukturer, där överlag likartade problem och hänsyn kan tänkas göra sig gällande i den offentliga maktutövningen och polisverksamheten. Trots detta kan en del väsentliga skillnader också påvisas. Ett exem-

¹⁸⁴ Berggren & Munck s. 93.

¹⁸⁵ Bogdan s. 46 ff.

pel är att polisen i Norge som regel inte är beväpnad, vilket möjligen ställer andra krav på befallningsrättens utformning.¹⁸⁶

I detta kapitel ska en kort komparation med hur befallningsrätten har reglerats i våra närmaste grannländer Danmark, Finland och Norge företas. Det samlade intrycket är att Sverige vid jämförelsen har en påfallande vagt utformad befallningsrätt och utgör det enda av länderna, där det generella bemyndigandet inte uttryckligen stadgar förekomsten av befallningar.

2.9.1 Befallningsrätten i Danmark

I den danska lov nr. 444 av 09/06/2004 om politiets virksomhed finns allmänna bestämmelser och befogenhetsnormer för polisen. Politilovens 1-2 §§ innehåller regler om polisverksamhetens ändamål (politiets formål og virke) och polisens uppgifter (politiets opgaver) som nära motsvarar den svenska regleringen i PL 1-2 §§. Behovs- och proportionalitetsprinciperna kommer till uttryck i politiloven 16 §.

Den danska politiloven är disponerad så att de polisiära befogenheterna anges i anslutning till olika former av ingripanden. Uppställningen kan sägas motsvara en indelning efter primära befogenheter, där de tillhörande sekundära befogenheterna anges extensivt i anslutning till varje enskild bestämmelse. Det finns därför ett flertal bestämmelser om polisens rätt att meddela befallningar – ”udstede påbud” – som stadgas i 5, 7-11 och 13 §§. Därutöver innehåller 17-19 §§ bestämmelser om att varningar (advarsel) ska utfärdas, innan våldsanvändning sker genom bruk av skjutvapen, batong (stav) eller hund.

2.9.2 Befallningsrätten i Finland

I den finska polislagen 7.4.1995/493 2 § återfinns ”allmänna principer för polisens verksamhet” och i tredje stycket kommer behovsprincipen till uttryck genom stadgandet att ”polisen skall i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar sträva efter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet”. Den finska polislagen innehåller också – i 26 § under rubriken ”en polismans rätt att ge befallningar” – en uttrycklig och särreglerad befallningsbefogenhet. Bestämmelsen återges i sin helhet:

Vid utövning av sina befogenheter enligt denna lag eller någon annan lag har en polisman rätt att i ett enskilt fall ge befallningar och meddela förbud som är förpliktande för var och en.

Den i polislagen 26 § angivna skyldigheten att efterkomma befallningarna är därtill straffbelagd genom den finska strafflagen 19.12.1889/39 16:4 §, där ”tredska mot polis” regleras. Utöver att straffsanktionera ohörsamhet regleras i samma bestämmelse även ansvar för bl.a. försvårande av polisverk-

¹⁸⁶ Norée 2000 s. 50.

samheten genom att lämna falska uppgifter. Straffskalan är böter eller fängelse upp till tre månader.

2.9.3 Befallningsrätten i Norge

Den norska polisverksamheten regleras i lov 1995-08-04 nr 53 om politiet. I 2:6 § återfinns några allmänna principer under rubriken ”alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres”. Förutom att behovs och proportionalitetsprinciperna bl.a. kommer till uttryck stadgas i första meningen att ”tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel.” Bestämmelsen utgör för befallningsrättens del ett allmänt bemyndigande motsvarande PL 8 §.¹⁸⁷

I den norska politiloven finns i 2:5 § också en allmän lydnaplikt för envar att följa de ”pålegg, tegn eller øvrige signaler” som polisen meddelar med stöd av befogenheterna i lagens andra kapitel. Den norska politiloven innehåller också en straffbestämmelse i 5:30 § med betydelsen att den som ”unnlater å etterkomme politiets pålegg, tegn eller signaler” straffas genom böter eller fängelse i upp till tre månader.

Den norska politiloven skiljer sig från motsvarigheterna i de övriga länderna såtillvida att den innehåller föreskrifter om skyldigheter och straffansvar för allmänheten. I de övriga länderna har polislagarna istället karaktär av befogenhetsregleringar med endast polisen som underförstådd adressat.

2.10 Sammanfattning

I detta kapitel har polismans befogenhet att meddela befallningar och andra befallningsliknande åtgärder, som den kommer till uttryck enligt gällande rätt, behandlats. Härvid har ett brett perspektiv anlagts på befallningsrätten, eftersom övertygande skäl – enligt de hänsyn som redovisats i föregående kapitel avsnitt 1.4.1 – talar för att alla meddelanden med ett handlingsdirigerande syfte som en polisman meddelar utgör ett i vart fall indirekt anspråk på den maktbefogenhet han eller hon förvaltar. I den meningen är det alltså av underordnad betydelse om meddelandet semantiskt sätt är att uppfatta som t.ex. en befallning, en upplysning eller ett råd.

I avsnitt 2.1 har redogjorts för förekomsten av några offentligrättsliga principer med särskild relevans för befallningsrätten, nämligen legalitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Avsnitt 2.2 innehåller en kort historik av den polisiära befogenhetsregleringens utveckling i svensk rätt och har visat på det förhållande att polisens befogenheter i tjänsten länge varit oreglerade – en brist som väsentligen avhjälpes genom PL:s införande.

I avsnitt 2.3 har konstaterats att PL 1 och 8 §§ i förening innehåller ett allmänt bemyndigande att i polisverksamheten vidta försvarliga åtgärder

¹⁸⁷ Norée 2000 med hänvisning till Auglend m.fl. s. 48 f.

som inte inkräktar på det grundlagsskyddade fri- och rättighetsområdet. Sådana åtgärder kan vara att meddela befallningar. Den allmänna befallningsbefogenheten som därigenom identifierats har visats inrymma en primär befogenhetskomponent i PL 1 §, såtillvida att beskrivningen av polisverksamhetens ändamål ska ses som en generell kompetensgrund. Det sagda möjliggör att befallningar enligt det allmänna bemyndigandet kan meddelas fristående från andra tvångsmedelsbefogenheter.

Befallningsrättens sekundära befogenhetsdel inryms i PL 8 § genom rätten att vid ingripanden vidta försvarliga åtgärder. För befallningar som inkräktar på de grundläggande fri- och rättigheternas område krävs att den sekundära befogenheten i PL 8 § kopplas till en primär befogenhetsnorm, annan än PL 1 §, som tillåter ingripandet.

Förekomsten av vissa uttryckliga befallningsbemyndiganden – vad jag valt att kalla explicita befallningsregler – har behandlats under avsnitt 2.4. Sådana regler bör systematiskt betraktas som dels en primär befogenhet att ingripa i en viss situation, dels en sekundär inskränkande befogenhetsregel med innebörden att ingripandet ska ske genom befallningar eller i vissa fall andra befallningsliknande åtgärder.

Frågeställningen om de explicita befallningsreglerna – enligt lagtolkningsprincipen *lex specialis derogat legi generali* – eventuellt inskränker det allmänna befallningsbemyndigandet har utretts. Svaret på denna fråga varierar och innebörden av vissa polismyndighetsbefogenheter har behandlats i avsnittet. Även innebörden av begreppet avvisa, som återfinns i vissa polisiära befogenhetsstadganden, har särskilt utretts och betydelsen av dess innebörd för befallningsrätten diskuterats.

I avsnitt 2.5 presenteras några bestämmelser av den typ jag kallar implicita befallningsregler. Gemensamt för dessa är att de inte utgör befogenhetsstadganden i vanlig mening, utan förekomsten av befallningsrätt framgår istället underförstått. Detta sker antingen genom att en (emellanåt straffbelagd) skyldighet att åtlyda befallningar föreskrivs eller genom att ohörsamhet stadgar en subsidiär tvångsbefogenhet för polisen.

I anslutning till detta har konstaterats att vissa implicita befallningsregler, framförallt för andra tjänstemän än poliser, är det enda uttrycket för den befallningsrätt som anses tillkomma dem. I dessa fall får den implicita regeln uppfattas som ett befogenhetsstadgande, vilket inte är en helt lyckad lösning utifrån det offentlighetsliga legalitetskravet och de anspråk detta ställer på tydlighet i den offentlighetsliga befogenhetsregleringen.

Det har också visats på att det är särskilt tveksamt om legalitetsprincipens krav är tillgodosedda, när det gäller sådana ordningshållande befallningar som underförstås förekomma genom straffstadgandet i BrB 16:3. Befallningar på detta område kan ofta inskränka den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten och saknar i sådant fall uttrycklig rättsgrund, eftersom PL:s allmänna bemyndigande är otillräckligt i detta avseende.

Att det allmänna befallningsbemyndigandet inte heller kan utsträckas till att omfatta befallningar i polisens brottsutredande verksamhet har behandlats i avsnitt 2.6. Polisen måste trots detta ha viss rätt att meddela befallningar för att verkställa de tvångsmedelsbefogenheter som finns i RB. Detta har också förutsatts i förarbeten och myndighetspraxis. Befallningsrätten får i sådant fall härledas ur den primära tvångsmedelsbefogenheten genom

principen *majus includit minus*; det större omfattar det mindre. Denna ordning är emellertid inte helt oproblematiske, vilket har påtalats i doktrin framförallt med hänvisning till Europadomstolens uttalanden i det s.k. Deweer-målet. Jag har härvid menat att en viss befallningsrätt fortfarande måste kunna åberopas enligt *majus includit minus*-principen – med förbehållet att denna givetvis inte kan vara så omfattande att den medger andra fri- och rättighetsinskränkningar än det primära befogenhetsstadgandet ur vilken den härleds gör.

I avsnitt 2.7 har befallningar av typen varningar om att våld kan komma att användas berörts. Sådana varningar borde i normalfallet meddelas först när en våldsbefogenhet föreligger och genom detta kunna accepteras enligt principen *majus includit minus*. Emellanåt kan nog en varning dock vara befogad, redan innan våldsbefogenheten inträder och en befallningsrätt härledd ur våldsbefogenheten kan – strikt talat – i sådana fall inte accepteras. Istället får stöd hämtas i det allmänna befallningsbemyndigandet, vilket enligt förarbetsuttalanden också har varit avsikten. I avsnittet har även en kort straffrättslig exkurs utförts och det har härvid konstaterats att en befallning – eller varning om att våld kan komma till användning – emellanåt kan tänkas vara offentlighetsrättsligt otillåten, men straffrättsligt rättfärdigad eller ursäktad.

Under avsnitt 2.8 har uppmärksamats att det får anses föreligga ett ”glapp” mellan befallningsrätten och den fysiska ingreppsrätten i den meningen att en rätt att ingripa med fysiskt tvång inte alltid följer, om en befallning inte åtlöds.

Slutligen har en kort komparation med hur befallningsrätten har reglerats i våra närmaste grannländer företagits i avsnitt 2.9. Det har vid detta konstaterats att Sverige i jämförelse har en förhållandevis vagt reglerad befallningsrätt och är det enda av länderna, där förekomsten av en allmän befallningsbefogenhet inte uttryckligen framgår av författningstexten.

Utifrån den redogörelse för befallningsrätten som har presenterats i detta kapitel, ska i det nästkommande några resonemang *de lege ferenda* följas. Jag kommer att behandla och ta ställning i frågor huruvida befallningsrätten, som den framgår av gällande rätt, är ändamålsenligt och adekvat utformad eller om förändringar är påkallade.

3 Befallningsrätten – *de lege ferenda*

Redogörelsen för polismans befallningsrätt som den kommer till uttryck i gällande rätt – *de lege lata* – i det föregående kapitlet har aktualiserat en rad problemområden. Några av dessa problem handlar om oklarheter i hur de befintliga reglerna ska tolkas och förstås. I andra fall, där de befintliga reglerna tillhandahåller någorlunda tydliga svar, uppstår frågan om de också utgör en ändamålsenlig och tillräcklig avfattning av polismans befallningsbefogenhet.

De påvisade problemområdena kan kokas ned till huvudsakligen tre frågeställningar (som i och för sig delvis överlappar varandra). De kommer i detta kapitel att behandlas enligt följande disposition. *För det första*: bör den befintliga befallningsrätten eventuellt utvidgas eller inskränkas? *För det andra*: bör befallningsrätten komma till tydligare uttryck i författningsbestämmelserna? Och *för det tredje*: bör skyldigheten att åtlyda polismans befallning straffsanktioneras?

3.1 Bör befallningsrätten eventuellt utvidgas eller inskränkas?

Den föregående redogörelsen har visat på att det förekommer befallningsrätt – i en eller annan form – inom princip alla områden av polisarbetet. Det allmänna befallningsbemyndigandet får uppfattas som tämligen vidsträckt och kan i många fall vara tillräckligt för att grunda den polisiära befogenheten. Där det allmänna bemyndigandet sett för sig inte är tillräckligt, kan den sekundära befogenhetsnormen i PL 8 § – att vidta försvarliga åtgärder – åberopas vid verkställandet av tjänsteuppgifter enligt andra befogenhetsregler. PL 8 § är dock inte tillämplig i det brottsutredande uppdraget, men i dessa fall kan en befallningsrätt härledas ur de straffprocessuella tvångsmedelsbefogenheterna enligt principen *majus includit minus*.

Utifrån det sagda är det knappast möjligt att utvidga polismans befallningsrätt till att omfatta ytterligare områden – den nuvarande befogenheten täcker, i sina olika former, hela det polisiära tjänsteuppdraget. En eventuell utvidgning får i sådant fall ta sikte på en intensifiering av befogenhetens skärpa, snarare än en utökad omfattning av dess tillämplighet. Detta kan åstadkommas genom att föreskriva en lydnadsplikt; antingen genom att utöka polisens rätt att ingripa med tvång vid ohörsamhet eller genom att kriminalisera olydnad. Denna fråga ska behandlas i avsnitt 3.3.

I ljuset av den polisiära befallningsrättens påvisade vidsträckta omfattning inställer sig också frågan om befogenheten kanske bör inskränkas. Det är emellertid svårt – om man anlägger det breda perspektiv på befallningar

som förordats i denna uppsats – att tänka sig något område av polisarbetet, där befogenhet att meddela tillsägelser i en eller annan form inte är påkallad. Muntliga åtgärder är i princip alltid den lindrigaste ingreppsform som finns att tillgå och utgör därför, med beaktande av behovsprincipen, förstahandsåtgärd i nästan alla tänkbara situationer.

3.2 Bör befallningsrätten ges en tydligare författningsreglering?

Åtskilliga argument kan framföras – och har framförts i lagstiftningssammanhang och doktrin – såväl för som emot en tydligare författningsreglering av befallningsrätten.¹⁸⁸

En av de ambitioner som har legat bakom tillkomsten av PL är att polisens befogenheter ska framgå i en enhetlig och tydlig reglering,¹⁸⁹ vilket har ansetts främja inte enbart den enskildes *rättsskydd* utan också *effektiviteten* i polisarbetet; alltså gynna bägge sidor i den offentlighetsrättsliga intresseavvägningen.¹⁹⁰ Vad gäller befallningsrätten måste regleringen i detta hänseende fortfarande anses lida av tillkortakommanden.

Ur *rättsskyddsaspekten* kan påpekas att även om det allmänna befallningsbemyndigandet i PL inte tillåter ingrepp på det grundläggande fri- och rättighetsområdet så uppställer RF, vilket berörs ovan i avsnitt 2.1.1, ett generellt krav på lagstöd för betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter. Det allmänna bemyndigandet är förvisso meddelat i lag, men kan fortfarande angripas för sin vaga utformning. Att förekomsten av den polisiära befallningsrätten ska framgå tydligare är utifrån detta önskvärt. En tydlig befogenhetsreglering främjar överlag den precision och transparens som borde vara honnörsord inom all offentlig maktutövning och utgör också grundläggande förutsättningar för den offentliga kontrollmaktens slagkraft.

Ur *effektivitetsaspekten* är ett angeläget intresse, som talar för att befallningsrätten bör ges en tydligare utformning, undanröjandet av uppfattningen att den polisiära befogenhetsregleringen i vissa delar är ofullständig. Bl.a. Polisrättsutredningen har menat att polisens faktiska ingrepps rättigheter ibland inte räcker till för fullgörandet av tjänsteuppgifterna. Utredningen menar t.ex., som behandlats i avsnitt 2.5.4, att polisen saknar befallningsrätt vid verkställandet av polismyndighetsbeslut enligt OL 2:22 § att en folksamling ska upplösas. Den menar också att det saknas ett befogenhetsstadgande för polisens befallningsrätt på trafikområdet. Uppfattningar i denna riktning (att det föreligger en brist i befallningsrättens utformning) hade delvis kunnat avfärdas, om befogenheten som inryms i PL 8 § kom till tydligare uttryck.

Det framstår också som ändamålsenligt att den sekundära befogenhetskomponenten i PL 8 § utsträcks till att medge åtgärder inom det brotts-

¹⁸⁸ Se t.ex. SOU 1993:60 s. 177 ff, Boucht s. 63 ff.

¹⁸⁹ SOU 1993:60 s. 179.

¹⁹⁰ SOU 1982:63 s. 44.

utredande uppdraget. På ett liknande sätt har våldsbefogenheten i PL 10 § inte begränsats till att enbart avse åtgärder inom PL:s tillämpningsområde. Eftersom PL 8 § (frikopplad från PL 1 §) enligt min mening inte inrymmer någon primär befogenhet, skulle det sagda inte medföra att några nya ingreppsbefogenheter skapades. Det skulle enbart tjäna till att tydligare befästa den ordning som redan är gällande; polisen får meddela befallningar även i den brottsutredande verksamheten. Genom att utsträcka PL 8 § skulle emellertid behovet av att härleda denna befallningsrätt ur andra tvångsmedelsstadganden (och invändningar om att ett sådant förfarande står i strid med Europadomstolens syn på *majus includit minus*-principen) kunna elimineras.

Starka skäl talar därför för att befallningsrätten bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Polisrättsutredningens förslag till bestämmelse framstår emellertid som ett misslyckande.¹⁹¹ Utredningen definierar en befallning som ”en tillsägelse eller annan typ av uppmaning som kan följas av någon form av tvång om den inte åtlyds” – och missar därmed målet. Att polisen måste ha möjlighet att meddela tillsägelser även i andra fall framstår som uppenbart. Insikt om detta förhållande verkar också ha föranlett Polisrättsutredningens förtydligande att polisman även i andra fall kan lämna upplysningar och anvisningar, om det sker på ett sådant sätt att det framgår att adressaten inte är skyldig att åtlyda.¹⁹² Uttalandet ger sken av att vara något av en nödlösning. Berggren och Munck påtalar också att ett sådant nyansekrav borde vara ”svårt och ibland knappast möjligt att upprätthålla i praktiken”.¹⁹³ Enligt min erfarenhet av polisarbete tillkallas polisen vanligtvis i sammanhang då människor är upprörda, chockade, aggressiva och orsonliga. Polisen har att i det akuta skedet försöka bringa ordning i den kaotiska situation det ofta är fråga om, vilket är en både krävande och grannlaga uppgift. Att de tillsägelser som kan behöva meddelas i det sammanhanget ska förses med reservationen ”om du vill”, antyder en verklighetsfrämmande syn på polisarbetet.

Det kan också ifrågasättas vad en bestämmelse om befallningsrätt i enlighet med Polisrättsutredningens förslag egentligen skulle bidra med. Dels omfattas inte alla befallningsliknande situationer, dels har polisen i de fall som omfattas av definitionen rätt att ingripa enligt andra tvångsmedelsstadganden i alla fall. Att befallningar i sådana lägen bör utgöra förstahandsåtgärd framgår redan av behovsprincipen.

Liknande överväganden verkar ha legat bakom att förslaget avfärdades av regeringen, därför att polisen i de angivna situationerna ändå ansågs ha en befallningsbefogenhet och att bestämmelsen skulle innebära en överdriven detaljreglering.¹⁹⁴

Min uppfattning är att alla de olika situationer som polisen kan komma att behöva meddela tillsägelser i omöjliga kan uppräknas extensivt i en författningsbestämmelse. En sådan uppräkning skulle inte enbart vara nästintill otänkbar att åstadkomma, utan skulle dessutom på grund av sin oöverskådlighet vara av föga praktiskt värde.

¹⁹¹ SOU 1993:60 s. 267.

¹⁹² SOU 1993:60 s. 177 f.

¹⁹³ Berggren & Munck s. 59.

¹⁹⁴ Prop. 1996/97 s. 71.

I samband med våldsbefogenhetens utformning vid PL:s tillkomst resonerade Polisberedningen att ett tänkbart alternativ vore att försöka åstadkomma en fullständig och detaljerad beskrivning av alla de fall i vilka polisen fick tillgripa våld. Beredningen övergav emellertid försök i den riktningen, eftersom risken var överhängande att en sådan uppräkningslista skulle visa sig ofullständig och polisen därigenom i vissa situationer skulle komma att sakna behövt lagstöd. Samtidigt avfärdade beredningen det motstående alternativet, nämligen en allmän fullmakt av generalklausulskarakter. För våldsbefogenhetens utformning stannade valet istället vid en kompromiss mellan de två.¹⁹⁵

Jag har tidigare, i avsnitt 2.1.1, gett uttryck för min uppfattning att det inte kan ställas lika stränga krav på regleringens tydlighet, när det handlar om befallningsrätten som när det gäller våldsbefogenheten. För det första är de situationer i vilka befallningar kan behöva meddelas betydligt fler än dem i vilka våld måste tillgripas. För det andra är en befallning i sig inte en så ingripande åtgärd att lika stränga krav på precision måste upprätthållas som för våldsanvändande. En regel om befallningsrätten måste kunna tillåtas att – mer så än andra tvångsmedelsstadganden – likna en generalfullmakt. I annat fall tvingas man acceptera att den skapade regeln blir ofullständig såtillvida att den inte är tillämplig på alla befallningsliknande situationer. I värsta fall skulle en alltför precis – och med nödvändighet ofullständig – regel också anses motsatsvis inskränka befogenheten att meddela tillsägelser i situationer som inte omfattas av bestämmelsen.

Att det i polisverksamheten behövs ett allmänt stadgande av generalklausulskarakter att falla tillbaka på är en i och för sig beklaglig men likväl påtaglig sanning. Polisverksamheten är alltför omfattande och innefattar alltför mångskiftande och komplexa situationer för att en uttömmande reglering ska kunna åstadkommas. Ett allmänt befallningsrättsstadgande måste med nödvändighet ligga nära en generalklausul för att omfatta alla situationer i vilken den kan komma behöva tas i anspråk. När man väl förlikat sig med den tanken framstår huvudargumentet mot införandet av en befallningsregel, att den skulle innebära en överdriven detaljreglering, inte längre som lika övertygande. Det finns inga skäl till att den befallningsrätt, som ändå anses finnas, inte skulle tillåtas komma till tydligare uttryck i lagtexten.

Den korta komparativa utblick mot våra grannländer som företagits visar också att förekomsten av befallningsrätt i samtliga jämförda länder (förutom Sverige) uttryckligen har återgivits i de polisrättsliga författningsregleringarna.

Utifrån det sagda anser jag att PL 1 §, med bestämmelser om polisverksamhetens ändamål, fortsatt får anses utgöra ett slags generalklausul och primär befogenhetsnorm för ingrepp utanför det grundlagsskyddade fri- och rättighetsområdet. Att bestämmelsen stadgar en befogenhet bör emellertid framgå tydligare. De åtgärder som enligt den sekundära befogenheten i PL 8 § får vidtas – dels i anslutning till PL 1 §, dels i anslutning till andra primära befogenheter – bör också komma till tydligare uttryck. Nedan följer ett förslag till utformning av PL 8 § utifrån de hänsyn som har redovisats i det föregående:

¹⁹⁵ SOU 1982:63 s. 89 f.

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift enligt 1 §, eller enligt bestämmelser i lag eller annan författning, ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Vid verkställandet av tjänsteuppgiften får polismannen meddela de befallningar och i övrigt vidta de åtgärder som är behövliga. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

En tjänsteuppgift som medför en begränsning i någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i 1 §.

Förekomsten av befallningsrätt har i förslaget kommit till tydligare uttryck. Dessutom har den omständigheten att PL 1 § ska uppfattas stadga en primär befogenhet utanför det grundlagsskyddade fri- och rättighetsområdet förtydligats. Att PL 8 § är en befogenhetsnorm av sekundärt slag framgår av formuleringen i andra stycket: ”vid verkställandet av tjänsteuppgiften.” Genom att definiera tjänsteuppgift till att avse ”bestämmelse i lag eller annan författning” har befallningsrätten utvidgats till att även avse åtgärder i det brottsutredande uppdraget. Slutligen förtydligar det tredje stycket att den primära befogenheten i PL 1 § inte medger inskränkningar på fri- och rättighetsområdet. Att PL 8 § inte heller medger sådana inskränkningar framgår redan av att bestämmelsen enbart stadgar en sekundär befogenhet.

Sammantaget överensstämmer paragrafen enligt förslaget med det som i kapitel två redovisats råda för befallningsrättens omfattning. Förslaget är inte avsett att åstadkomma varken en utvidgning eller en inskränkning av polisens befogenheter. Istället är avsikten att förtydliga det som redan är gällande rätt.

3.3 Bör ohörsamhet kriminaliseras?

Frågan huruvida polisens befallningar ska anses medföra skyldighet för adressaten, om det ska föreligga en lydnadsplikt, har stötts och blötts i lagstiftningssammanhang alltsedan 40-talet. Regleringen uppvisar idag, som har framgått i det föregående kapitlet, i detta avseende en brokig bild.

I vissa fall är ohörsamhet straffbelagd. Detta gäller underlåtenhet att följa polisans anvisning för trafiken enligt Traf 14: 3 §, ohörsamhet mot ordningshållande och skingringsbefallningar enligt BrB 16:1 och 3 §§ och överträdelse av myndighets bud enligt BrB 17:3 §. Därtill föreskrivs i olika trafikrättsliga författningar straffansvar för underlåtenhet att uppvisa vissa handlingar på polisens begäran. I de sistnämnda fallen är det noga räknat inte fråga om en ren lydnadspliktsregel. Straffet inträder för underlåtenheten att medföra och visa upp en viss handling och inte för ohörsamheten som sådan och sedd för sig.

Andra bestämmelser omfattar befogenhet för polisman att ingripa med fysiskt tvång vid olydnad. T.ex. har polisman i bestämmelserna om tillsägelse om medföljande till förhör rätt att ta med sig den motsträvige som vägrar utan giltig orsak.

På andra områden åter har polisen en befallningsrätt utan att några konsekvenser vid uraktlåtenhet föreskrivs. Detta gäller för huvuddelen av de befallningar som kan tänkas meddelas med stöd i PL:s allmänna bemyndigande. Någon *allmän lydnessplikt* finns således inte i svensk rätt.

Frågan infinner sig därför om den befallningsrättsliga regleringen lider av en brist i detta avseende. Boucht har t.ex. ställt sig undrande till om befallningsrätten – i avsaknad av straffrättsliga ansvarsregler vid olydnad – har någon betydelse utöver att vara ”symbolisk”.¹⁹⁶ För mig står det emellertid klart att möjligheten att meddela tillsägelser och befallningar i olika sammanhang av polisarbetet kan vara ett effektivt och användbart verktyg – också utan bakomliggande straffhot. Såsom Polisberedningen framhåller, godtar de flesta en polismans tillsägelse utan att närmare fråga sig om de verkligen är skyldiga att göra som de blivit tillsagda.¹⁹⁷

Därmed är inte sagt att polismans befallningar accepteras förbehållslöst i *alla* situationer. Det är nog nämligen också så att den grupp individer som oftast blir föremål för tillsägelser uppvisar en påfallande överensstämmelse med den grupp som beredvilligast ifrågasätter desamma. Avsaknaden av sanktionsmöjligheter är ingalunda *helt* oproblematiske.

Det kan här noteras att på andra områden än det befallningsrättsliga har straffstadganden i viss utsträckning använts i syfte att främja effektiviteten i den offentliga maktutövningen, genom att försöka förekomma olika hindrande och hämmande beteenden mot och i densamma. Straffbestämmelserna i BrB 17 kap. tar sikte på sådana olika former av brott mot allmän verksamhet.

Det står emellertid klart att en befallningsrätt i den utsträckta betydelse, som har förespråkats i denna uppsats, även omfattar tillsägelser och påpekanden på områden, där behovet av effektivitet i den offentliga maktutövningen inte gör sig lika starkt gällande som i de situationer straffhoten i BrB 17 kap. tar sikte på. Polisen måste kunna ingripa – och meddela befallningar – även i mer bagatellartade fall t.ex. vid störningar av den allmänna ordningen som i sig inte utgör brott. Att så har varit lagstiftarens intention framgår, förutom av det allmänna bemyndigandets räckvidd, bl.a. av PL 13 § andra meningen *e contrario*.¹⁹⁸

Det kan därför vara betänkligt att genom en allmän lydnessplikt kriminalisera handlingar som inte aktualiserar straffansvar redan enligt andra bestämmelser. Den kvarstående motiveringen till ett sådant straffbud skulle vara att det är ett klandervärt handlande *i sig* att inte göra som polisen säger. Om man bortser från att ett straffstadgande delvis kan fylla en rent symbolisk funktion – det formella förkastandet av en amoralisk handling – måste därför frågan huruvida en lydnessplikt bör införas eller ej bedömas utifrån straffbudets förväntade *preventionseffekter*. Med andra ord: kommer polisens befallningar att höras i högre grad om en lydnessplikt införas?

Idén om det som kallas straffbudets *direkt allmänpreventiva* effekt bygger på den *utilitaristiska* föreställningen om människan som en i grunden rationell individ – med Benthams ord en ”*homo economicus*” – och har sin

¹⁹⁶ Boucht s. 66.

¹⁹⁷ SOU 1993:60 s. 177.

¹⁹⁸ Paragrafen återges i sin helhet i denna uppsats under avsnitt 2.4.6.

historiska grund i den den ”humeska förnuftsuppfattningen”.¹⁹⁹ Teorin gör gällande att om den förväntade nyttan (behållningen) av ett visst handlande är mindre än den förväntade onyttan (skadan eller obehaget), kommer den rationella individen att avhålla sig från handlandet. Applicerat på kriminalpolitiken innebär teorin att straffbeläggandet av en handling, t.ex. olydnad mot polisbefallningar, är ett sätt att öka onyttan av det oönskade beteendet och på så sätt styra människor bort från det. Man talar om straffbudets *avskräckningseffekt*.²⁰⁰

Utifrån befintlig kriminologisk forskning kan identifieras faktorer som talar såväl för som emot att en lydndspliktsregel kopplad till befallningsbefogenheten skulle kunna vara ett effektivt direkt allmänpreventivt styrmedel. Det som talar *för* att en lydndsplikt skulle vara effektiv är att straffbudens avskräckningseffekt har visat sig vara störst, när den potentiella förövaren upplever upptäcktsrisken som hög.²⁰¹ När det gäller olydnad mot polisbefallningar är ju upptäcktsrisken så gott som hundra procentig.

Det som emellertid talar *emot* att ett straffbud skulle vara ett effektivt styrmedel är att forskning också pekar på att avskräckningseffekten är störst på ”laglydiga” individer – inte på dem med tidigare och omfattande brotts erfarenhet.²⁰² Det kan misstänkas att de laglydiga personerna i hög grad sammanfaller med den grupp som redan accepterar en tillsägelse från en polis – oavsett om ohörsamhet är kriminaliserad eller inte.

En annan aspekt är straffbudens *indirekt allmänpreventiva* effekter. Med detta avses lagarnas förväntade påverkan på det allmänna rättsmedvetandet. Att på ett sådant sätt försöka använda straffbuden som ett instrument för att påverka samhällsnormer, genom de indirekta effekterna, är inte ovanligt i svensk lagstiftning. Liknande resonemang låg t.ex. bakom sänkningen av promillegränsen för trafikonykterhetsbrott.²⁰³ Genom den stränga 0,2-promille-regeln, i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott 4 §, avsåg lagstiftaren att påverka samhällsmoralen i riktning mot en uppfattning av alkohol och bilkörning som helt oförenliga. I förarbeten brukar det således emellanåt talas om lagstiftningens ”pedagogiska effekt”, när en sådan verkan är åsyftad.²⁰⁴

Oavsett uppfattning om verkningsgrad av straffbudets preventionseffekter bör frågan också ställas om kriminalisering verkligen är ett *lämpligt* politiskt styrmedel i ett fall som detta. Det ska påpekas att det har höjts kritiska röster mot en samtida generell tendens till överkriminalisering. Christie har härvid liknat kriminalitet med ”en oändlig naturresurs”, i den meningen att det är den offentliga makten som genom straffbuden styr hur stor eller hur liten brottsligheten är i ett samhälle. Christie uttrycker saken som att ”handlingar är inte, de blir, deras mening skapas medan de uppstår”.²⁰⁵ Asp m.fl. pekar också på att det genom en ”offensiv straffrätt” kan vara betydligt enklare att lägga till nya straffbud än det visar sig vara att ta bort befint-

¹⁹⁹ Simmonds s. 32 och 45, Sarnecki s. 32 f.

²⁰⁰ Sarnecki s. 364

²⁰¹ A. a. a. s. med hänvisning till Lab.

²⁰² A. a. a. s. med hänvisning till Erickson m.fl.

²⁰³ Prop. 1989/90:2, Sarnecki s. 362.

²⁰⁴ Se t.ex. prop. 1989/90:2 s. 26, prop. 1998/99:43 s. 23.

²⁰⁵ Christie s. 28.

liga.²⁰⁶ Därmed är inte sagt att det inte finns handlingar som inte bör fördömas av samhället genom kriminalisering. Frågan är emellertid om ohörsamhet mot polismans tillsägelser generellt sett är en sådan.

En risk med kriminalisering av olydnad är också att det skulle kunna medföra att befallningsinstitutet formaliserades till den grad att den flexibilitet, som det föreligger ett faktiskt behov av, hämmas. En allmän lydnessplikt skulle medföra att olydnad mot alla polisiära befallningar, även när det rör bagatellartade fall, blev straffbelagd. Det förefaller utifrån detta ändamålsenligare att i de fall underlåtenheten att efterkomma befallningen är särskilt klandervärd – d.v.s. har ett högre straffvärde – kriminalisera sådana undantag för sig. Att så redan har gjorts t.ex. för olydnad vid upplopp eller mot polismans trafikankvisningar har berörts i det föregående.

Det är också så att en kriminalisering inte upphäver behovet av en fysisk ingreppsrätt för polisen. I de fall polismannen står inför fullbordat faktum – hans eller hennes befallning blir inte åtlydd – måste (i de fall ohörsamheten inte kan accepteras) det oönskade beteendet avbrytas med andra medel. Detta gäller oavsett om olydnaden är straffbelagd eller inte. Min uppfattning överensstämmer därför i denna del med Polisrättsutredningens som den kommer till uttryck i deras delbetänkande, ett utdrag återges här:

Enligt utredningens mening bör den lagstadgade skyldigheten att åtlyda polismans befallning inte utvidgas. Även om det i och för sig vore tänkbart att införa allmän lydnessplikt skulle det sannolikt inte vara en effektiv åtgärd ens om lydnessplikten vore straffsanktionerad. Om det anses erforderligt bör i stället möjligheterna till ingripande med direkt tvång ökas i de enskilda fallen.²⁰⁷

Omfattningen av denna fysiska ingreppsrätt (direkt tvång med Polisrättsutredningens terminologi) borde i regel vara tillräcklig som den är utformad idag. Framförallt regeln i PL 13 § erbjuder möjlighet till ingripanden med fysiskt tvång i princip vid alla de fall, där en ordningsstörning eller pågående brottslighet är så allvarlig att den inte kan tillåtas fortgå. Det sagda innebär också att det rådande förhållandet, att befallningar ibland får meddelas utan att något vidare ingrepp sker vid olydnad, får accepteras även framgent.

²⁰⁶ Asp, Ulväng & Jareborg s. 22.

²⁰⁷ SOU 1993:60 s. 181.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1983/84:111 med förslag till polislag m.m.
Prop. 1987/88:135 om åtgärder mot unga lagöverträdare
Prop. 1989/90:2 om trafiknykterhetsbrotten
Prop. 1990/91:129 om ändringar i rättegångsbalken m.m.
Prop. 1992/93:210 om ny ordningslag m.m.
Prop. 1994/95:12 Handläggning av ungdomsmål
Prop. 1996/97:175 Ändringar i polislagen m.m.
Prop. 1997/98:124 Ny körkortslag m.m.
Prop. 1998/99:43 Drograttfylleri och sjöfylleri

Utredningar

- SOU 1942:54 Polismans rätt att bruka våld m.m.
SOU 1944:69 Straffrättskommitténs betänkande
SOU 1947:45 Polisen och allmänheten – förslag till tjänstereglemente för polisväsendet. Betänkande av polisinstruktionsutredningen

SOU 1979:60 Polisen. Betänkande av 1975 års polisutredning
SOU 1982:63 Polislag. Betänkande av 1981 års polisberedning
SOU 1982:64 Frihetsberövande vid bråk och berusning. Betänkande av LTO/LOB-utredningen

SOU 1985:24 Ordningslag. Slutbetänkande av ordningsstadgeutredningen

SOU 1993:60 Polisens rättsliga befogenheter. Delbetänkande av Polisrättsutredningen

SOU 1995:47 Tvångsmedel. Slutbetänkande av Polisrättsutredningen

Departementsserien

- Ds 2007:24 Tillträdesförbud m.m. inom kriminalvården
Ds 2009:38 Myndigheternas skrivregler

Polishögskolan

- PHS 779-3798/04 Nationell bastaktik, utbildningsmaterial

Polismyndigheten i Skåne

- Saknr 127-1-2 Delegationsordning för Polismyndigheten i Skåne

Rikspolisstyrelsen

- RPSFS 2001:11 FAP 101-1 Rikspolisstyrelsens allmänna råd om anmodan att avhjälpa och begränsa skada

Övrigt svenskt offentligt tryck

- NJA II 1948

Utländskt offentligt tryck

Danmark	Lov nr. 444 af 09/06/2004 om politiets virksomhed (politiloven)
Finland	Strafflag 19.12.1889/39 Polislag 7.4.1995/493
Norge	Lov 1995-08-04 nr 53 om politiet (politiloven)
Förenta nationerna	Generalförsamlingens resolution: Code of conduct for law enforcement officials, G. A. res. 34/169, annex, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 186, U.N. Doc. A/34/46 (1979).

Rättspraxis

Regeringsrätten

RA 1996:44

Högsta domstolen

NJA 1971 s. 245

NJA 1990 s. 324

NJA 1993 s.360

Hovrätterna

Svea hovrätt B 8991-04 och B 9314-05

Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna

Sunday Times vs UK Application no. 6538/74, 1979-04-26

Deweer vs Belgium Application no. 6903/75, 1980-02-27

Malone vs UK Application no. 8691/79, 1984-08-02

Kasa vs Turkey Application no. 45902/99, 2008-05-20

Myndighetspraxis

JO 1975/1976 s. 81

JO 1998/99 s. 107

Otillåten våldsanvändning i samband med en kroppsbesiktning med anledning av misstanke om narkotikabrott

JO 2001/2002 s. 76

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

JO 2003/2004 s. 91

Frågor om polisens befallningsrätt och dokumentationsskyldighet vid en husrannsakan

Åklagarmyndigheten

Riksenheten för polismål Malmö, 2007-12-07, beslut om nedläggande av förundersökning i ärende 820A-1155-06

Litteratur

- Adlercreutz, Axel: *Avtalsrätt I*, tolfte uppl. Lund: Juristförlaget, 2002.
- Asp, Petter - Ulväng, Magnus - Jareborg, Nils: *Kriminalrättens grunder: svensk straffrätt I*, Uppsala: Iustus förlag, 2010.
- Auglend, Ragnar L. - Mæland, Henry John & Røsandhaug, Knut: *Politirett*, Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1998.
- Berggren, Nils-Olof & Munck, Johan: *Polislagen: en kommentar*, åttonde uppl. Stockholm: Norstedts juridik, 2009.
- Bernitz, Ulf m.fl.: *Finna rätt*, elfte uppl. Stockholm: Norstedts juridik, 2010.
- Bogdan, Michael: *Komparativ rättskunskap*, andra uppl. Stockholm: Norstedts juridik, 2003.
- Boucht, Johan: *Polisiär våldsanvändning: en straff- och offentligrättslig undersökning (diss.)*, Uppsala: Iustus förlag, 2011.
- Christie, Nils (övers. Hasselström): *Lagom mycket kriminalitet*, Stockholm: Natur & Kultur, 2005.
- Dahlman, Christian: *Rätt och rättfärdigande: en tematisk introduktion i allmän rättslära*, Lund: Studentlitteratur, 2010.
- Frändberg, Åke: "Om rättssäkerhet", i *Juridisk tidsskrift*, nr 2 2000/2001, s. 269-280. Återgiven i "Kursmaterial JURF03 Allmän rättslära och rättshistoria", VT 2011, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet.
- Helmius, Ingrid: *Polisens rättsliga befogenheter vid spaning (diss.)*, Uppsala: Iustus förlag 2000.
- Holmqvist, Lena m.fl.: *Brottsbalken: en kommentar*, femte studentutg. Stockholm: Norstedts juridik, 2007.
- Jareborg, Nils: *Allmän kriminalrätt*, Uppsala: Iustus förlag, 2001.
- Jensen, Ulf - Rylander, Staffan - Lindblom, Per Henrik: *Att skriva juridik: regler och råd*, fjärde uppl. Uppsala: Iustus förlag, 2006.
- Kellgren, Jan & Holm, Anders: *Att skriva uppsats i rättsvetenskap*, Lund: Studentlitteratur, 2007.
- Lab, Steven P.: *Crime prevention: approaches, practices and evaluations*, sixth edition, Anderson Publishing, 2007.
- Lehrberg, Bert: *Praktisk juridisk metod*, fjärde uppl. Uppsala: Iustus förlag, 2001.
- Norée, Annika: *Laga befogenhet: polisens rätt att använda våld (diss.)*, Stockholm: Jure, 2000.
- Norée, Annika: *Polisers rätt till våld*, Stockholm: Norstedts juridik, 2008.
- Olivecrona, Karl: *Lagens imperativ*, Lund: Gleerup, 1942.
- Persson, Carl G. - Rosenberg, Göran - Åberg, Kazimir: *Ordningsslagen: kommentarer och rättspraxis*, andra uppl. Stockholm: Norstedts juridik, 2003.
- Petrén, Gustaf: *Om offentligrättslig användning av våld mot person (diss.)*, Stockholm, Institutet för offentlig och internationell rätt, 1949.
- Sarnecki, Jerzy: *Introduktion till kriminologi*, Lund: Studentlitteratur, 2003.
- Simmonds, Nigel E (övers. Lindahl): *Juridiska principfrågor: rättvisa, gällande rätt och rättigheter*, Stockholm: Norstedts juridik, 1988.
- Sinisalo, Kari: *Poliisin toimivallan määrytyminen: tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestyttä ja turvallisuutta (diss.)*, Helsingfors: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja nr 94, 1971.

Sjöholm, Erik: *Om politimakten och dess begränsningar (diss.)*, Stockholm: Statens nämnd för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer, 1964.
– *När och hur får polisen ingripa?: polisrättens allmänna grunder*, Stockholm: Statens nämnd för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer, 1978.
Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt: *Allmän förvaltningsrätt*, 24:e uppl. Malmö: Liber, 2008a.
– *Speciell förvaltningsrätt*, 17:e uppl. Malmö: Liber 2008b.
Svenska språknämnden: *Svenska skrivregler*, andra uppl. Stockholm: Liber 2000.
Thompson, George J & Jenkins, Jerry B.: *Verbal judo: the gentle art of persuasion*, revised edition, Colorado Springs: Quill, 2004.
Westerlund, Gösta: *Ordningsstörande brott: en studie av brottsbalken och annan lagstiftning, särskilt den nya polislagen*, tredje uppl. Stockholm: Bruuns bokförlag, 2005.
Warnling-Nerep, Wiweka m.fl.: *Statsrättens grunder*, tredje uppl. Stockholm, Norstedts juridik, 2010.

Andra åberopade källor

Uppsala universitet, juridiska fakultetsnämndens utbildningsutskott: *kursplan för fördjupningskursen "polisrätt"*, 2007-05-07.