

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 11 oktober 2007 beslutade chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, att uppdra åt dåvarande kammarrättsrådet numera hovrättsrådet Kazimir Åberg att biträda departementet med att utarbeta en promemoria med överväganden av hur polisens behov av att kunna transportera bort deltagare i en ordningsstörande folksamling från den plats där de befinner sig kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag. Vidare ska enligt uppdraget övervägas, om det föreligger ett behov av ändringar i 23 § polislagen (1984:387) så att polisens möjligheter att vidta åtgärder med stöd av bestämmelserna i paragrafen inte begränsas av kravet på en geografisk anknytning till platsen för det befarade brottet.

Härmed överlämnas promemorian Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling m.m.

Uppdraget är i och med detta slutfört.

Täby i juni 2008

Kazimir Åberg

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet | 3 |
| Sammanfattning..... | 9 |
| Författningsförslag | 11 |
| 1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)..... | 11 |
| 1 Bakgrund | 15 |
| 1.1 Närmare om behovet av utökade möjligheter att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar..... | 16 |
| 1.2 Närmare om behovet av ett förtydligande av 23 § polislagen..... | 17 |
| 2 Uppdraget | 19 |
| 3 Grundläggande bestämmelser..... | 21 |
| 3.1 Regeringsformen..... | 21 |
| 3.2 Polislagen..... | 23 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4 | Europakonventionen och gränsdragningen mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten..... | 25 |
| 5 | Avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande enligt polislagen | 29 |
| 5.1 | Allmänna utgångspunkter | 29 |
| 5.2 | Avvisande och avlägsnande i särskilda fall..... | 31 |
| 6 | Ingripande med stöd av 23 § polislagen..... | 35 |
| 7 | Behovet av författningsändring..... | 37 |
| 7.1 | Allmänna utgångspunkter för införande av utökade möjligheter att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar..... | 37 |
| 7.2 | Europakonventionens och regeringsformens bestämmelser och utökade möjligheter för polisen att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar | 39 |
| 7.3 | Hur bör en utvidgad möjlighet för polisen att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar utformas? | 41 |
| 7.4 | Närmare om utformningen av ett regelverk som utvidgar polisens möjlighet att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamlingar..... | 43 |
| 7.5 | Oklarheter kring tillämpningen av 23 § polislagen | 45 |
| 7.6 | Ett utvidgat tillämpningsområde för 23 § polislagen..... | 46 |
| 8 | Ikraftträdande m.m..... | 49 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 9 | Ekonomiska konsekvenser | 51 |
| 10 | Författningskommentar | 53 |
| 10.1 | Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)..... | 53 |

Sammanfattning

I promemorian behandlas bl.a. frågan om polisens möjligheter att transportera bort deltagare i en folksamling – som inte utgör en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen – som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till Justitiedepartementet i april 2007 påtalat att de nuvarande bestämmelserna i 13 c § polislagen (1984:387) inte ger utrymme för att transportera deltagare i en ordningsstörande folksamling tillräckligt långt bort för att åtgärden ska bli meningsfull. Styrelsen pekar på att det i många fall finns behov av en så pass lång transport att åtgärden, enligt dess mening, blir att betrakta som ett omhändertagande i stället för ett avlägsnande.

Mot bakgrund av de av Rikspolisstyrelsen beskrivna problemen föreslås i promemorian att polisen i vissa fall ska ges möjlighet att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamlingar en längre sträcka än vad dagens regelverk möjliggör. Ett sådant avlägsnande föreslås i särskiljande syfte benämnas *utvidgat avlägsnande* och innebär att deltagarna i en ordningsstörande folksamling – som inte utgör en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen – ska få transporteras från platsen och att transporten som längst ska få pågå under två timmar. Den tid under vilken transporten får pågå är beroende av bl.a. möjligheten för de transporterade personerna att med hjälp av allmänna kommunikationer ta sig från den plats dit de har transporterats. För att utvidgat avlägsnande ska få tillgripas krävs att en åtgärd enligt bestämmelsen i 13 c § första stycket

polislagen är otillräcklig för att det med åtgärden avsedda syftet ska uppnås.

I promemorian behandlas också frågan om en åtgärd enligt 23 § polislagen måste ha geografisk anknytning till den plats där ett befarat brott kommer att begås. Problemet har lyfts fram av Riksdagens ombudsmän (JO) i en skrivelse till regeringen i december 2004 där JO hemställer att regeringen överväger en ändring av lagstiftningen i förtydligande syfte.

I promemorian konstateras att den nuvarande lagstiftningen måste förstås så att det ska föreligga en geografisk anknytning mellan platsen för ingripandet och den plats där det befarade brottet kommer att begås. Dock framhålls i promemorian att det kan ifrågasättas om en sådan inskränkt möjlighet för polisen att ingripa i brottsförhindrande syfte är ändamålsenlig. Mot bakgrund av bl.a. att en möjlighet för polisen att ingripa i ett tidigare skede innebär ett mindre ingrepp gentemot dem som åtgärden riktar sig än att avvakta med en polisiär insats till dess risken för angrepp på person eller egendom har realiserats föreslås en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelserna i 23 § första stycket polislagen. Sålunda föreslås i promemorian att polisen ska kunna ingripa på en viss plats i syfte att avvärja risk för att brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom förövas på en närliggande plats.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387) att 13 c, 15 och 23 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 c §

Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617), genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas.

Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617), genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas.

Om en åtgärd enligt första stycket är otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får deltagarna i folksamlingen

avlägsnas genom att de transporteras från platsen (utvidgat avlägsnande). Transporten får aldrig pågå under längre tid än två timmar

En *sådan* åtgärd får vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om det är så brådskande att polismyndighetens beslut inte kan avvaktas.

En åtgärd *enligt första eller andra stycket* får vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om det är så brådskande att polismyndighetens beslut inte kan avvaktas.

15 §

Den som har omhändertagits enligt denna lag *skall* underrättas om anledningen till omhändertagandet så snart som möjligt. Den polisman som har verkställt *omhändertagandet skall* så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet *ej* redan upphört *skall* förmannen omedelbart pröva om det *skall* bestå.

Den som har omhändertagits enligt denna lag *eller avlägsnats enligt 13 c § andra stycket ska* underrättas om anledningen till omhändertagandet *eller avlägsnandet* så snart som möjligt. Den polisman som har verkställt *ett omhändertagande ska* så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet *inte* redan upphört *ska* förmannen omedelbart pröva om det *ska* bestå.

Innebär förmannens beslut att den som har omhändertagits enligt 11 § *skall* hållas kvar eller har ingripandet gjorts med stöd av 12 §, *skall* förmannen skyndsamt underrätta polismyndigheten om

Innebär förmannens beslut att den som har omhändertagits enligt 11 § *ska* hållas kvar eller har ingripandet gjorts med stöd av 12 §, *ska* förmannen skyndsamt underrätta polismyndigheten om

omhändertagandet och skälet till detta.

Polismyndigheten *skall* snarast möjligt efter ett omhändertagande enligt 11 § meddela beslut enligt vad som är föreskrivet om detta.

omhändertagandet och skälet till detta.

Polismyndigheten *ska* snarast möjligt efter ett omhändertagande enligt 11 § meddela beslut enligt vad som är föreskrivet om detta.

23 §¹

Kan av särskilda skäl risk anses föreligga att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på *en viss plats*, får en polisman i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta

Kan av särskilda skäl risk anses föreligga att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på *platsen eller i dess närhet*, får en polisman i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta

1. bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål,

2. avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.

Föreligger allvarlig risk för brott som avses i första stycket, får en polisman för att söka efter ett farligt föremål även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen.

En åtgärd som avses i denna paragraf får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

¹ Senaste lydelse 1998:27.

1 Bakgrund

Rikspolisstyrelsen påtalar i en skrivelse till Justitiedepartementet i april 2007 att det föreligger ett behov av en utvidgning av bestämmelserna i 13 c § polislagen (1984:387, dnr Ju2007/4130/PO). Styrelsen menar att de nuvarande bestämmelserna inte ger utrymme för att transportera deltagare i en ordningsstörande folksamling tillräckligt långt bort för att åtgärden ska bli meningsfull. I många fall finns det behov av en så pass lång transport att åtgärden, enligt styrelsen, blir att betrakta som ett omhändertagande i stället för ett avlägsnande. Detta leder till svårigheter för polisen att upprätthålla ordningen och säkerheten vid sådana allvarliga ordningsstörningar som kan uppkomma vid exempelvis vissa fotbollsmatcher eller när olika våldsamma grupper drabbar samman.

I en framställan till regeringen i december 2004 hemställer Riksdagens ombudsmän (JO) att regeringen överväger frågan om lagändring för att göra det tydligare att en åtgärd enligt 23 § polislagen måste ha geografisk anknytning till den plats där det befarade brottet kommer att begås.

I 23 § polislagen finns särskilda bestämmelser om polisens befogenheter i den skyddande och brottsförebyggande verksamheten. I första stycket föreskrivs bl.a. att en polis, i syfte att avvärja brott eller bereda skydd mot brott, får vidta vissa åtgärder, om av särskilda skäl risk kan anses föreligga för att ett brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas på en viss plats. De åtgärder som polisen kan vidta är bl.a. att bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter

sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål samt att avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till vissa ställen.

1.1 Närmare om behovet av utökade möjligheter att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar

I sin skrivelse till Justitiedepartementet redogör Rikspolisstyrelsen för bl.a. det nya koncept som gör det möjligt för poliser att arbeta inne i en folksamling. Det nya arbetssättet innebär att personer som begår brott snabbt ska identifieras, gripas och föras bort. Enligt Rikspolisstyrelsen är det sannolikt att det nya arbetssättet kommer att innebära att fler demonstrationer kan äga rum utan allvarliga ordningsstörningar. Bestämmelserna i polislagen om avlägsnande och omhändertagande kommer därmed att tillämpas i något mindre omfattning än tidigare. Emellertid kommer det, enligt styrelsens uppfattning, även i framtiden att uppstå situationer där ingripanden måste göras i form av avlägsnande av större eller mindre grupper av ordningsstörande personer.

Ett omhändertagande kan, enligt Rikspolisstyrelsen, av flera skäl inte alltid vara ett möjligt alternativ till ett avlägsnande. Omhändertagande enligt 13 § polislagen (1984:387) kräver, till skillnad från avlägsnande enligt 13 c §, en prövning av om förutsättningar för ett omhändertagande föreligger i varje enskilt fall. Det innebär att varje person måste särskiljas, förhöras och eventuellt transporteras till en arrest. Styrelsen framhåller att dessa åtgärder är mycket resurskrävande. När ett stort antal personer omhändertas i Storstockholmsområdet måste dessa ofta transporteras långa sträckor till en polisarrest där det finns plats för de omhändertagna. En annan svårighet är, enligt styrelsen, att det inte alltid är möjligt att i förväg korrekt bedöma omfattningen av den insats som kommer att behövas vid en befarad ordningsstörning. Det kan därför visa sig omöjligt att

få fram tillräckligt med poliser till den plats där ett omhändertagande ska äga rum.

Rikspolisstyrelsens slutsats är att de nuvarande bestämmelserna i polislagen om avlägsnande och omhändertagande inte ger polisen de verktyg som behövs för att hantera situationer där stora grupper av människor uppträder ordningsstörande och begår brott.

1.2 Närmare om behovet av ett förtydligande av 23 § polislagen

I sin framställan till regeringen hemställer Riksdagens ombudsmän (JO) att de oklarheter som uppstått beträffande tolkningen av 23 § polislagen (1984:387) undanröjs. Oklarheterna beträffande aktuella bestämmelser uppmärksammades särskilt av JO i samband med ett initiativärende mot en f.d. polismästare vid Polismyndigheten i Västra Götaland med anledning av polisens insatser vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg den 14 juni 2001 under EU-toppmötet. Enligt JO:s uppfattning kom den omfattande polisinsatsen vid Hvitfeldtska gymnasiet att kränka hundratals personers grundläggande fri- och rättigheter såsom exempelvis demonstrations-, mötes- och informationsfriheterna. Vidare innebar polisinsatsen, enligt JO, att dessa personer utan laga grund under lång tid blev berövade sin frihet. Under den efterföljande av JO bedrivna förundersökningen fann JO bl.a. att beslutet om avspärning enligt 23 § polislagen hade fattats utan lagligt stöd.

JO väckte åtal mot den f.d. polismästaren för olaga frihetsberövande alternativt grovt tjänstefel eller tjänstefel. Såväl tingsrätt som hovrätt ogillade åtalet. I sin dom konstaterade hovrätten bl.a. att personerna på skolområdet i och för sig var berövade sin frihet men att eftersom rättsläget (dvs. tolkningen av 23 § polislagen) enligt hovrättens uppfattning inte var helt klart kunde den f.d. polismästaren inte anses ha tolkat bestämmelserna felaktigt.

JO konstaterar i sin framställan att målet innehåller en principiellt viktig rättslig fråga; frågan om den s.k. geografiska anknytningen. Lagtexten i 23 § polislagen föreskriver att brottsrisken ska vara hänförlig till en viss plats. Enligt JO:s bedömning ska också de åtgärder som polisen sedan får vidta (t.ex. avstängning och utrymning) ha en geografisk anknytning till denna plats. Som exempel kan nämnas det fallet då en bomb uppges ha placerats i ett varuhus. Polisen kan då stänga varuhuset och utrymma byggnaden. Bestämmelsen kan emellertid, enligt JO, inte användas på så sätt att en viss plats stängs av på grund av risk för att ett brott kan komma att förövas på någon annan plats.

JO pekar i sin framställan på att det är väsentligt att olika former av ingripanden som riktar sig mot eller på annat sätt kan medföra negativa verkningar för enskilda så långt som möjligt grundar sig på uttryckligt och preciserat lagstöd och att en myndighets ingrepp som drabbar enskilda personers rättigheter inte får grundas på en extensiv tolkning av en lagregel.

2 Uppdraget

Enligt uppdraget ska övervägas hur polisens behov av att transportera bort deltagare i en ordningsstörande folksamling från den plats där de befinner sig kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag. I första hand ska övervägas om det bör göras ändringar i 13 c § polislagen (1984:387) men även andra lagstiftningsåtgärder kan övervägas. Vidare ska närmare analyseras polisens behov av att kunna vidta tvångsåtgärder av aktuellt slag samt studeras vilka eventuella effekter som sådana tvångsåtgärder kan få för den enskildes rättssäkerhet och hur de förhåller sig till bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Vidare ska behovet av ändringar i 23 § polislagen analyseras. Därvid ska övervägas om det är ändamålsenligt att begränsa polisens möjligheter att vidta åtgärder enligt bestämmelserna i 23 § genom att ställa krav på att det ska finnas en geografisk anknytning mellan åtgärden och den plats där det befarade brottet kommer att förövas.

3 Grundläggande bestämmelser

3.1 Regeringsformen

I 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen (RF) föreskrivs att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

I 2 kap. RF har samlats de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa gäller i princip endast för svenska medborgare. Utlänningar som befinner sig här i riket är emellertid enligt bestämmelserna i 2 kap. 22 § RF i stor utsträckning likställda med svenska medborgare.

Fri- och rättigheterna i 2 kap. RF, som brukar kallas opinionsfriheterna, har grundläggande betydelse för demokratin. Opinionsfriheterna brukar delas upp i de positiva opinionsfriheterna och de negativa opinionsfriheterna. De positiva opinionsfriheterna har tagits in i 2 kap. 1 § RF. Dessa innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television, m.m. finns bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. De negativa opinionsfriheterna har tagits in i 2 kap. 2 och 3 §§ RF. I 2 § skyddas medborgarna mot tvång att ge till känna åskådning i vissa hänseenden, att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration m.m. eller att tillhöra vissa typer av sammanslutningar, t.ex. politiska sammanslutningar eller trossamfund. I 3 § har tagits in ett skydd

mot åsiktsregistrering liksom ett skydd mot att den personliga integriteten kränks genom registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Vad som brukar benämnas de kroppsliga fri- och rättigheterna behandlas i 2 kap. 4–8 §§ RF. Dessa är förbud mot dödsstraff (4 §), förbud mot kroppsstraff (5 §), skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp liksom skydd mot bl.a. kroppsvisitation och husrannsakan (6 §), förbud mot att landsförvisa medborgare eller hindra dem från att resa in i riket (7 §) samt skydd mot frihetsberövanden (8 §).

Såväl i 6 § som i 8 § förekommer uttrycket det allmänna. I regeringsformens mening innefattas i uttrycket också det allmännas verkställande organ såsom polisen (se prop. 1975/76:209 s. 140).

I 2 kap. 9 § RF föreskrivs att, om annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om en medborgare av annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis. I praktiken har 9 § ansetts inte tillämplig på mycket korta frihetsberövanden. I denna fråga uttalade Grundlagsberedningen (SOU 1972:15 s. 198) att kravet på möjlighet till domstolsprövning fick anses vara uppfyllt i de fall då beslutet förfaller efter en viss kort tid, om det inte har fattats eller fastställts av domstol.

I 2 kap. 12–14 §§ RF föreskrivs i vilken omfattning och hur fri- och rättigheterna får begränsas. Vissa av dessa rättigheter, t.ex. förbuden mot dödsstraff och kroppsstraff samt rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden, är absoluta och kan begränsas endast genom grundlagsändring. De s.k. relativa rättigheterna kan begränsas genom lag eller i vissa fall genom förordning. Fri- och rättigheterna i 6 och 8 §§ – som är av särskilt intresse här – får, enligt 12 § första stycket, begränsas i lag. I 12 § andra stycket föreskrivs att en sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får heller inte gå utöver

vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I sammanhanget bör också nämnas att enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

3.2 Polislagen

I 8 § polislagen (1984:387) anges vissa allmänna principer för polisingripanden. Enligt första stycket ska en polis som har att verkställa en tjänsteuppgift, 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 ska det ske endast i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Bestämmelserna ger uttryck för de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna som ska beaktas vid varje polisingripande. Av paragrafens andra stycke följer att bestämmelserna i första stycket är avsedda att utgöra ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att fullgöra dess uppgifter. Dock får ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen inte grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

I 10 § polislagen finns bestämmelser om i vilka situationer och på vilka villkor polisen har befogenhet att använda våld. En grundläggande förutsättning är att våldsanvändningen syftar till att genomföra en tjänsteåtgärd. Det krävs också att andra medel än våld är otillräckliga för att genomföra åtgärden. Det måste dessutom framstå som rimligt att åtgärden utförs med tvång.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna har alltså kommit till särskilt uttryck i bestämmelserna om våldsanvändning. Därtill kommer att i vissa närmare angivna fall (10 § första stycket 4 och 6) får våld mot person brukas endast om en polis eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

Dessutom har en polis, liksom varje annan medborgare, i vissa situationer rätt att utöva våld enligt bestämmelserna om nödvärn m.m. i 24 kap. brottsbalken.

I sammanhanget bör anmärkas att polislagens bestämmelser om polisens befogenheter är fakultativt utformade. Det föreskrivs således inte att en polis ska verkställa t.ex. ett omhändertagande, om förutsättningar för ingripandet föreligger, utan att han eller hon får göra det. Därigenom markeras att polisen alltid ska välja den minst ingripande åtgärden för att lösa en föreliggande situation.

4 Europakonventionen och gränsdragningen mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar i rörelsefriheten¹

I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskrivs att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet och att ingen får berövas friheten utom i de i artikeln särskilt uppräknade fallen (artikel 5.1 a–f) och i den ordning som lagen föreskriver. De fall som räknas upp är

a) när någon är lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol,

b) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten, antingen därför att han underlåtit att uppfylla en domstols lagligen meddelade föreläggande eller i syfte att säkerställa ett fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet,

c) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta,

¹ Se Polisrättsutredningens delbetänkande Polisens rättsliga befogenheter (SOU 1993:60) för en utförlig redogörelse av konventionens innehåll i aktuellt hänseende.

d) när en underårig genom ett lagligen meddelat beslut är berövad friheten för att undergå skyddsuppföstran eller för att inställas inför behörig rättslig myndighet,

e) när någon är lagligen berövad friheten för att förhindra spridning av smittosam sjukdom eller därför att han är psykiskt sjuk, alkoholmissbrukare, missbrukare av droger eller lösdrivare,

f) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

Att frihetsberövandet måste ske i den ordning som lagen föreskriver innebär att den nationella lagen ska överensstämma med konventionens principer. Den får således inte kännetecknas av vare sig godtycke eller orimlighet.

Ett frihetsberövande som saknar stöd i artikel 5.1 strider således alltid mot konventionens bestämmelser.

I artikel 2 i protokoll nummer 4 till Europakonventionen föreskrivs att var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort (punkt 1) och att var och en är fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget (punkt 2). I punkt 3 föreskrivs att utövandet av rättigheterna i punkterna 1 och 2 inte får underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Möjligheten att göra inskränkningar i rörelsefriheten med stöd av artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet är således mycket större än vad som gäller för frihetsberövanden enligt konventionens artikel 5.

Att generellt uttala sig om var gränsen går mellan frihetsberövande (konventionens artikel 5) och andra inskränkningar i rörelsefriheten (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) låter sig svårligen göra. Europadomstolen har i olika sammanhang uttalat att en mängd olika faktorer måste beaktas,

t.ex. karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden i fråga samt sättet på vilket den verkställs. Vidare är bedömningen, enligt domstolen, beroende av den konkreta situationen.

I sitt delbetänkande uttalade Polisrättsutredningen (SOU 1993:60 s. 129 ff.) att Europakonventionen inte tillåter att frihetsberövanden företas annat än under de förutsättningar som anges i konventionens artikel 5.1. Däremot kan andra inskränkningar i rörelsefriheten företas med stöd av artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Möjligheten att göra sådana inskränkningar är mycket större än vad som gäller för frihetsberövanden. Utredningen konstaterade att Europadomstolen varit försiktig med att i generella termer uttala vad som kännetecknar ett frihetsberövande. I betänkandet formulerade utredningen några principer till vägledning vid bedömningen av vilken karaktär ett ingripande har. Sålunda uttalade utredningen att ett ingripande som leder till att någon tas i förvar i polisarrest eller på annat sätt hålls inspärrad i ett begränsat utrymme, bör, oavsett övriga omständigheter, anses utgöra ett frihetsberövande. Vad gäller betydelsen av varaktigheten kunde det hävdas, enligt utredningen, att karaktären av frihetsberövande ökar ju längre åtgärden pågår. Att en kortare stund tvinga någon att stanna kvar på en plats utgör sannolikt inte mer än en mindre inskränkning i rörelsefriheten. Utredningen konstaterade att, för att kunna svara på frågan om ett frihetsberövande föreligger eller inte, bör man göra en helhetsbedömning och se på polisens olika åtgärder i belysning av det slutliga syftet. Utredningen uttalade dock att syftet med en åtgärd inte ensamt kan vara avgörande för om ett frihetsberövande föreligger eller inte. Enligt utredningens mening kan ett avlägsnande som regel inte anses innefatta ett frihetsberövande men bedömningen skulle kunna bli en annan om det exempelvis är fråga om att hålla någon inlåst i en polisbil under en mycket lång transport.

I samband med införandet av bestämmelserna i 13 a–13 c §§ polislagen (1984:387) uttalade sig den dåvarande regeringen om huruvida ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen är

att betrakta som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening (se prop. 1996/97:175 s. 41 ff.). Ett omhändertagande enligt 13 § får bestå i högst sex timmar, vilket, enligt den dåvarande regeringen, talar emot att fråga är om ett frihetsberövande i Europakonventionens mening. Den dåvarande regeringen konstaterade att de frihetsberövanden som Europadomstolen prövat varat under mycket längre tid och att domstolen uttalat att skillnaden mellan frihetsberövande och andra inskränkningar i rörelsefriheten snarare är att bedöma som en gradskillnad än en artskillnad och att bedömningen av om det är fråga om ett frihetsberövande eller en mindre ingripande åtgärd får göras med utgångspunkt i den konkreta situationen och med beaktande av karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden samt sättet på vilket åtgärden verkställs. Mot bakgrund av det sagda fann den dåvarande regeringen inte skäl att förändra polisens möjligheter att tillfälligt omhänderta den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. I förtydligande syfte infördes emellertid i 17 § polislagen bestämmelser om att den omhändertagne får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet och att den som är under femton år inte får tas i förvar.

5 Avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande enligt polislagen

5.1 Allmänna utgångspunkter

En av polisens uppgifter är att upprätthålla den allmänna ordningen (2 § 2 polislagen, 1984:387). För att kunna fullgöra uppgiften ges en polis bl.a. rätt att med stöd av 13 § första stycket polislagen från ett visst område eller utrymme avvisa eller avlägsna den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Detsamma gäller om det behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avväjas. Enligt andra stycket får den ordningsstörande personen tillfälligt omhändertas, om det är otillräckligt att avvisa eller avlägsna honom eller henne för att det avsedda resultatet ska uppnås. Av bestämmelsen i andra stycket följer att de mindre ingripande åtgärderna avvisande och avlägsnande i första hand ska användas och att omhändertagande endast får användas i fall då dessa inte är tillräckliga.

För att polisen ska kunna ingripa med stöd av 13 § polislagen krävs att förutsättningarna för ingripandet provas för varje enskilt fall. En person får således inte avvisas, avlägsnas eller tillfälligt omhändertas enbart för att han eller hon deltar i en ordningsstörande folksamling. Risken för ordningsstörande beteende måste vara konkret och måste ha uppkommit genom

ett särskilt uppträdande från den som ska avvisas, avlägsnas eller tillfälligt omhändertas.

När det gäller skillnaden mellan ingripandena avlägsnande och omhändertagande har ett allmänt riktmärke angetts vara att ett omhändertagande regelmässigt syftar till att föra en person till en plats, t.ex. en polisstation, medan ett avlägsnande syftar till att föra en person från en plats.

Beträffande gränsdragningen mellan avlägsnande och omhändertagande har Justitieutskottet uttalat bl.a. (bet. JuU 1983/84:27 s. 32 f.) att ett avlägsnande, när det verkställs i det enskilda fallet, framstår som en klart mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande. Som exempel på mera ordinära fall av avlägsnande nämnde utskottet att någon avlägsnas ut ur en lokal där han eller hon stört ordningen eller från ett visst område, t.ex. ett nöjesfält eller en idrottsplats. Vidare uttalade utskottet att gäller det annat än en kortare sträcka och innefattar åtgärden ett påtvingat ingrepp av inte helt kort varaktighet kan det ifrågasättas om inte åtgärden i själva verket bör ses som ett omhändertagande. Som exempel nämndes att ett ingripande som innebär att polisen för någon till hans bostad är att betrakta som ett omhändertagande och inte som ett avlägsnande.

I 15 § första stycket polislagen föreskrivs att den som har omhändertagits med stöd av den lagen ska, så snart som möjligt, underrättas om anledningen till omhändertagandet. Den polis som verkställt omhändertagandet ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört ska förmannen omedelbart pröva om det ska bestå.

I 16 § polislagen finns bestämmelser om bl.a. att den omhändertagne ska förhöras så snart som möjligt (första stycket) och att ingen får hållas kvar längre tid än sex timmar (andra stycket).

Enligt 17 § polislagen ska vid omhändertagande tillses att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödig uppmärksamhet. Vidare får den omhändertagne inte

underkastas annan inskränkning i sin frihet än som behövs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, ordning eller säkerhet. Om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet, får den omhändertagne tas i förvar. Den som är under femton år får inte tas i förvar.

I 27 § första stycket polislagen föreskrivs att protokoll ska föras bl.a. över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas eller omhändertas. Andra stycket innehåller närmare bestämmelser om vad som ska framgå av protokollet.

5.2 Avisande och avlägsnande i särskilda fall

I 13 a–13 c §§ polislagen (1984:387) finns särskilda bestämmelser om avisande och avlägsnande vid ordningsstörande beteende av närmare angivet slag.

Sålunda finns i 13 a § polislagen bestämmelser om avisande och avlägsnande i de situationer där någon försöker att tränga sig in på ett område eller utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av polislagen eller någon annan författning. Avisande eller avlägsnande får tillgripas endast när det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Avisande eller avlägsnande får också tillgripas mot den som vägrar att lämna ett område eller utrymme till vilket tillträde har förbjudits.

Bestämmelserna i 13 a § är tillämpliga även om den som försöker passera en avspärrning inte kan anses störa ordningen. I förarbetena till bestämmelserna uttalade den dåvarande regeringen bl.a. (prop. 1996/97:175 s. 79) att frågan om det kan anses försvarligt att avlägsna den som försöker tränga in på ett avspärrat område får avgöras med hänsyn till syftet med avspärrningen.

I paragrafen ges en polis också rätt att avvisa eller avlägsna den som inte följer en med stöd av polislagen meddelad anvisning att följa viss väg. Att förmå någon att följa viss väg från en plats är ett ingripande som många gånger torde rymmas

inom ramen för ett avlägsnande. En grupp fotbollssupportrar som efter matchens slut uppträder på ett sådant sätt att de stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna kan således avlägsnas till exempelvis en tunnelbanestation eller till bussar som ska föra dem hem.

En befallning att följa viss väg har onekligen likheter med polisens åtgärd att förbjuda tillträde till ett visst område. En avspärning torde i vissa fall kunna ersätta en befallning att följa viss väg eftersom avspärningen i praktiken innebär att den som vill komma till en viss plats måste ta en annan väg för att nå sitt mål. I förarbetena till bestämmelsen uttalade den dåvarande regeringen (a. prop. s. 30 f.) att en möjlighet att anvisa väg bör, liksom för tillträdesförbud, gälla även för det fall folksamlingen skulle utgöra en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst enligt ordningslagen. Liksom när det gäller tillträdesförbud krävs det en konkret risk för allvarliga störningar av den allmänna ordningen för att polisen i förebyggande syfte ska få anvisa deltagare att följa en viss väg. På samma sätt som när det gäller tillträdesförbud har en polis getts befogenhet att avvisa eller avlägsna var och en som överträder ett beslut om att följa en viss väg.

Bestämmelser om polisens möjligheter att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme finns bl.a. i 23 och 24 §§ polislagen samt i 27 kap. 15 § rättegångsbalken. Bestämmelsen om polisens möjligheter att anvisa en viss väg finns i 24 § polislagen.

I 13 b § polislagen föreskrivs att – om polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning – en polis får avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. För att polisen ska kunna avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare krävs inte att de stör den allmänna ordningen. Avgörande är i stället syftet med beslutet, dvs. att sammankomsten eller tillställningen ska kunna upplösas. Ingripande mot den som t.ex. befinner sig utanför en

konsertlokal och som stör den allmänna ordningen eller säkerheten eller deltar i en folksamling som stör den allmänna ordningen, får ske med stöd av 13 eller 13 c § polislagen.

I 13 c § första stycket polislagen föreskrivs att deltagarna i en folksamling som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen får, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Bestämmelsen innebär att polisen kan inskränka prövningen till frågan om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ordningen eller om den utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen och om den mot vilken ingripandet riktar sig kan betraktas som deltagare i folksamlingen. Det krävs alltså inte att den som avlägsnas ska ha bidragit till ordningsstörningen. Det räcker således att han eller hon betraktas som deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen (se också prop. 1996/97:175 s. 27 och SOU 1993:60 s. 204 f.).

I samband med tillkomsten av 13 a–13 c §§ polislagen återgav Justitieutskottet sitt tidigare uttalande om innebörden av avlägsnandebegreppet i 13 § polislagen (se ovan under avsnitt 5). Utskottet förklarade därefter att dess uttalande – eftersom regeringen inte föreslog någon ny definition av begreppet avlägsnande – enligt vedertagen rättskällelära alljämt var vägledande vid bestämmandet av begreppets innebörd (bet. 1997/98:JuU7 s. 12).

6 Ingripande med stöd av 23 § polislagen

Till polisens uppgifter hör att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (2 § 1 polislagen, 1984:387). Sådana tvångsåtgärder som i vissa speciella fall kan behöva vidtas i brottsförebyggande syfte utgör således en tjänsteplikt och kan sägas typiskt sett ingå i själva polisverksamheten. I samband med polislagens införande reglerades denna fråga i dåvarande 22 § (nuvarande 23 §). I 23 § första stycket regleras polisens befogenheter i situationer då det av särskilda skäl anses föreligga risk för att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats. I syfte att avvärja ett sådant brott eller bereda skydd mot det, får en polis bereda sig tillträde till hus, rum eller annat ställe i syfte att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål. Vidare får en polis också stänga av, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd. Enligt andra stycket i 23 § får en polis också, om det finns allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, för att söka efter farliga föremål kroppsvisitera de personer som befinner sig på platsen. De åtgärder som avses i paragrafen får, enligt tredje stycket, endast om det är fara i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

I 10 § första stycket 3 polislagen föreskrivs att en polis får tillgripa våld för att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller egendom. I dessa fall förutsätts att gärningen är pågående eller i vart fall överhängande. Bestämmelserna i 23 § kan däremot utnyttjas i ett tidigare skede för att polisen ska kunna förekomma ett brott och eventuellt bereda skydd för dem som kan komma att drabbas av brottet. Sådana åtgärder får emellertid inte vidtas i mera allmänt förebyggande syfte utan måste alltid förutsätta att man verkligen kan peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk (prop. 1983/84:111 s. 134). Något krav på en kvalificerad risk har emellertid inte ställts upp eftersom bestämmelserna ska kunna tillämpas i vitt skilda situationer. För att kroppsvisitation ska få företas i syfte att avvärja eller bereda skydd mot ett brott har det emellertid i 23 § andra stycket polislagen ställts upp ett krav på allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom.

7 Behovet av författningsändring

7.1 Allmänna utgångspunkter för införande av utökade möjligheter att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar

Bedömning: Det bör i polislagen införas bestämmelser som ger polisen möjlighet att transportera bort deltagare i ordningsstörande grupper eller folksamlingar längre sträckor än vad som är möjligt i dag.

Rikspolisstyrelsen påtalar i sin skrivelse från april 2007 att bestämmelserna i 13 c § polislagen (1984:387) inte ger utrymme att transportera deltagare i en ordningsstörande folksamling tillräckligt långt bort för att åtgärden ska bli meningsfull. I många fall finns det behov av en så pass lång transport att ingripandet med nuvarande lagstiftning, enligt styrelsens uppfattning, blir att betrakta som ett omhändertagande i stället för ett avlägsnande. Rikspolisstyrelsen pekar på att detta medför svårigheter för polisen att upprätthålla ordningen och säkerheten vid sådana allvarliga ordningsstörningar som kan uppkomma vid exempelvis vissa fotbollsmatcher eller när olika våldsamma grupper drabbar samman.

Rikspolisstyrelsen beskriver i skrivelsen den särskilda polistaktik som polisen numera arbetar efter när större folksamlingar uppträder på sådant sätt att de utgör en fara för allmän ordning eller säkerhet. Den särskilda polistaktiken omfattar olika delar, bl.a. uniformerat mobilt insatskoncept,

civila gripandeenheter, transportenheter, dialogpolis och särskilt utbildade operativa chefer. Tidigare har polisen tvingats ringa in en hel folksamling eftersom man haft problem med att komma åt att ingripa mot de personer i folksamlingen som begår brott. Det nya konceptet innebär att poliserna ska kunna arbeta inne i folksamlingen, vilket underlättar möjligheten att snabbt identifiera, gripa och föra bort de personer som begår brott. Rikspolisstyrelsen gör den bedömningen att den nya polistaktiken kommer att leda till att avlägsnande och omhändertagande kommer att behöva tillämpas i mindre utsträckning än i dag.

Trots införandet av den nya polistaktiken kommer det även i framtiden att finnas behov av att kunna transportera bort deltagare i större eller mindre ordningsstörande folksamlingar. På frågan hur långt bort ett avlägsnande kan genomföras innan det övergår i ett tillfälligt omhändertagande kan inte ges ett entydigt svar. Justitieutskottet har i frågan uttalat (bet. JuU 1983/84:27 s. 32 f.) att gäller det annat än en kortare sträcka och innefattar åtgärden ett påtvingat ingrepp av inte helt kort varaktighet kan det ifrågasättas om inte åtgärden i själva verket bör ses som ett omhändertagande.

Det nyss sagda innebär att polisen i vissa fall kan tvingas till att tillfälligt omhänderta de ordningsstörande personerna med stöd av 13 § polislagen. Ett omhändertagande enligt 13 § kräver, till skillnad från ett avlägsnande med stöd av 13 c §, en prövning av om förutsättningar för åtgärden föreligger i varje enskilt fall. Detta innebär att polisen måste särskilja de omhändertagna personerna, hålla förhör med dem och eventuellt transportera dem till en polisarest. Dessa åtgärder är mycket resurskrävande för polisen och torde i allmänhet vara att anse som en större inskränkning i rörelsefriheten än ett kortare eller längre avlägsnande. En annan svårighet i sammanhanget är att det inte alltid är möjligt att i förväg på ett korrekt sätt bedöma omfattningen av den insats som kommer att behövas vid en befarad ordningsstörning. Flera poliser måste engageras vid ett omhändertagande än vid ett avlägsnande, vilket kan leda till att

personalinsatsen kan bli under- eller överdimensionerad. Mot bakgrund av såväl hänsyn till de personer som kan bli föremål för polisens ingripande som av effektivitets- och resursskäl, bör i polislagen tas in bestämmelser som utvidgar möjligheten för polisen att transportera bort deltagare i ordningsstörande grupper eller folksamlingar så att syftet med åtgärden uppnås utan att den mer ingripande åtgärden tillfälligt omhändertagande behöver tillgripas.

7.2 Europakonventionens och regeringsformens bestämmelser och utökade möjligheter för polisen att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar

Bedömning: Europakonventionens bestämmelser om frihetsberövande lägger inte hinder i vägen för att utvidga polisens möjligheter att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar. En sådan utvidgning står inte heller i strid med regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Ovan (avsnitt 4) har konstaterats att det är svårt att generellt uttala sig om var gränsen i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) går mellan frihetsberövande och andra inskränkningar i rörelsefriheten. Europadomstolen har i olika sammanhang uttalat att en mängd olika faktorer måste beaktas, t.ex. karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden i fråga samt sättet på vilket den verkställs. Bedömningen av om ett frihetsberövande föreligger eller inte är också beroende av den konkreta situationen.

I samband med införandet av 13 a–13 c §§ polislagen (1984:387) konstaterade den dåvarande regeringen (prop. 1996/97:175 s. 41 ff.) att Europadomstolen uttalat att

skillnaden mellan frihetsberövande och andra inskränkningar i rörelsefriheten snarare är att bedöma som en gradskillnad än en artskillnad och att bedömningen av om det är fråga om ett frihetsberövande eller en mindre ingripande åtgärd får göras med utgångspunkt i den konkreta situationen och med beaktande av karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden samt sättet på vilket åtgärden verkställs. Sålunda fann den dåvarande regeringen att tillfälligt omhändertagande med stöd av 13 § polislagen inte var att bedöma som ett frihetsberövande enligt artikel 5.1 i Europakonventionen utan som en inskränkning i rörelsefriheten som får företas med stöd av artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen. I syfte att förtydliga att fråga inte är om ett frihetsberövande i konventionens mening infördes i 17 § polislagen bestämmelser om att den omhändertagne får tas i förvar endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet och att den som är under femton år inte får tas i förvar.

I samband med riksdagsbehandlingen återgav Justitieutskottet sitt tidigare uttalande (se bet. JuU 1983/84:27 s. 32 f.) om innebörden av avlägsnandebegreppet i 13 § polislagen (bet. 1997/98:JuU7 s. 12). Utskottet förklarade därefter att dess uttalande – eftersom regeringen inte föreslog någon ny definition av begreppet avlägsnande – enligt vedertagen rättskällelära alltjämt var vägledande vid bestämmandet av begreppets innebörd.

Sålunda kan konstateras att Europakonventionen inte lägger hinder i vägen för att möjliggöra för polisen att transportera bort deltagare i en ordningsstörande grupp eller folksamling en längre sträcka än vad som är fallet enligt gällande lagstiftning. Införandet av en sådan bestämmelse står inte heller i strid med de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen.

7.3 Hur bör en utvidgad möjlighet för polisen att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar utformas?

Förslag: I 13 c § polislagen (1984:387) förs in en bestämmelse som gör det möjligt för polisen att transportera deltagare i en ordningsstörande grupp eller folksamling en längre sträcka än vad nuvarande reglering möjliggör.

De problem polisen pekar på i sin skrivelse från april 2007 är enbart förknippade med de situationer som regleras i 13 c § polislagen, dvs. ordningsstörande grupper eller folksamlingar som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen. Rikspolisstyrelsen framhåller i skrivelsen bl.a. att polisen, för att den ska agera rättsenligt men samtidigt effektivt, tvingas avlägsna personer till de fåtal platser i Stockholm där det saknas kommunikationer men som inte ligger alltför långt från avlägsnandeplatsen och att en sådan åtgärd kan vara ägnad att åsamka den avlägsnade större besvär än nödvändigt.

Ovan har konstaterats (avsnitt 7.1) att polisen bör ges möjlighet att transportera bort deltagare i ordningsstörande grupper eller folksamlingar en längre sträcka än vad dagens bestämmelser medger. Fråga är då vilken utformning en sådan reglering bör ges. En tänkbar lösning är att inom ramen för omhändertagandeinstitutet införa en möjlighet för polisen att transportera bort deltagarna i en ordningsstörande folksamling från platsen utan att syftet med transporten är att de omhändertagna ska föras till en polisstation. En annan möjlighet är att inom ramen för institutet avlägsnande införa en reglering som gör det möjligt att transportera bort deltagarna i en ordningsstörande folksamling en längre sträcka än vad regelverket i dag ger utrymme för.

För omhändertagande gäller enligt nuvarande lagstiftning att den omhändertagne ska, så snart som möjligt, underrättas om

anledningen till omhändertagandet och att den polis som verkställt omhändertagandet så skyndsamt som möjligt ska anmäla åtgärden till sin förman och att förmannen omedelbart ska pröva om omhändertagandet ska bestå, om det inte redan har upphört (15 § polislagen). Vidare ska den omhändertagne förhöras så snart som möjligt (16 §). Den omhändertagne får tas i förvar – såvida han eller hon inte är under femton år – om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet (17 §).

Som redogjorts för ovan (avsnitt 7.1) innefattar ett omhändertagande enligt nuvarande reglering en mängd åtgärder från polisen. Åtgärderna är såväl tidsödande som resurskrävande och kan många gånger innebära ett onödigt stort ingrepp i den enskildes rörelsefrihet. De åtgärder som omgärdar ett avlägsnande är inte lika omfattande, t.ex. ska förhör inte hållas. Sammantaget torde ett avlägsnande – även om detta för vissa speciella situationer utformas så att möjligheterna att transportera bort deltagarna i den ordningsstörande folksamlingen från platsen utvidgas – för den enskilde innebära en mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande. Den bedömningen har också gjorts av Justitieutskottet (bet. JuU 1983/84:27 s. 32 f.). Sålunda bör i polislagen föras in bestämmelser som gör det möjligt för polisen att transportera deltagare i en ordningsstörande folksamling en längre sträcka än vad nuvarande reglering möjliggör. Mot bakgrund av ovan anförda bör åtgärden inordnas inom institutet avlägsnande. I ljuset av vad Justitieutskottet uttalat (bet. 1997/98:JuU7 s. 12) bör avlägsnande i förevarande fall ges en särskiljande definition.

En ytterligare omständighet som talar för att den utvidgade möjligheten för polisen att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar bör inordnas inom institutet avlägsnande är av mer språklig natur. I allmänhet torde ett omhändertagande innebära att den omhändertagne förs till en plats medan den som avlägsnas förs från en plats. I förevarande fall är fråga om att transportera bort personer från platsen för ordningsstörningen.

En bestämmelse som den föreslagna bör placeras i 13 c § polislagen.

7.4 Närmare om utformningen av ett regelverk som utvidgar polisens möjlighet att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamlingar

Förslag: Polisen ges en utökad möjlighet att transportera bort deltagare i en ordningsstörande folksamling som inte utgör en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen. För att särskilja en sådan åtgärd från ett avlägsnande med stöd av 13 c § första stycket polislagen (1984:387) bör ingripandet benämnas *utvidgat avlägsnande*. Transporten får aldrig pågå under längre tid än två timmar. Längden av transporten blir beroende av bl.a. möjligheterna för dem som är föremål för åtgärden att ta sig från platsen för transportens slut. För att utvidgat avlägsnande ska få tillgripas måste åtgärden vara påkallad med hänsyn till ordningssituationen och andra mindre ingripande åtgärder befinnas otillräckliga.

De personer som är föremål för utvidgat avlägsnande ska informeras om anledningen till åtgärden. Informationen får lämnas muntligen och behöver inte vara individuell.

Utvidgat avlägsnande ska dokumenteras i protokoll på sätt som föreskrivs i 27 § polislagen.

Ett behov för polisen att avlägsna deltagare i ordningsstörande grupper eller folksamlingar genom att transportera dem från platsen en längre sträcka än vad dagens regelverk tillåter torde främst föreligga i storstadsområden.

Bestämmelserna bör lämpligen tas in som ett nytt andra stycke i 13 c § polislagen. Åtgärden bör benämnas *utvidgat avlägsnande* för att särskilja detta ingripande från avlägsnande som genomförs med stöd av 13 c § första stycket.

För att få avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling en längre sträcka än vad dagens regelverk medger måste krävas att åtgärden är påkallad för att ordningen ska kunna upprätthållas på den aktuella platsen. Mindre ingripande åtgärder med stöd av 13 c § första stycket polislagen ska således vara otillräckliga. I allmänhet torde fråga vara om större folksamlingar och allvarliga ordningsstörningar eller en påtaglig risk för sådana ordningsstörningar för att möjligheten till utvidgat avlägsnande ska komma att användas. Det förtjänar att i sammanhanget framhålla att allt polisarbete alltid ska utföras på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter och måste tvång tillgripas ska det ske endast i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås (8 § polislagen). Sålunda får ett avlägsnande av ifrågavarande slag aldrig vara utformat på ett sådant sätt att det går utöver vad som krävs för att upprätthålla ordningen på den aktuella platsen. Som exempel kan nämnas att deltagare i en folksamling som stör ett idrottsevenemang inte får transporteras längre bort än vad som krävs för att evenemanget ska kunna avslutas i god ordning. Den sträcka som kan bli aktuell är självfallet beroende av sådant som möjligheterna för de avlägsnade att på egen hand kunna ta sig från den plats dit de transporterats av polisen. Saknas sådana möjligheter eller är de starkt begränsade blir det fråga om att avlägsna personerna en avsevärt kortare sträcka än om det finns ett väl utbyggt kollektivtrafiknät med stor turtäthet.

Deltagare i en ordningsstörande folksamling ska aldrig få transporteras från platsen under längre tid än två timmar. En så pass lång transporttid bör endast komma i fråga då trafiksituationen så kräver, t.ex. vid svår köbildning i storstadsområden. I normalfallet bör det således bli fråga om en avsevärt kortare tid.

Beslut om utvidgat avlägsnande ska som huvudregel fattas av polismyndighet.

Den som blir föremål för utvidgat avlägsnande ska underrättas om anledningen till åtgärden. En sådan underrättelse

ska kunna lämnas muntligen till en större grupp samtidigt. Som exempel kan nämnas att om de som ska avlägsnas ska transporteras i bussar från platsen kan de informeras om anledningen till åtgärden när de befinner sig på bussen. Informationen bör lämnas innan transporten påbörjas.

Åtgärden ska dokumenteras i enlighet med vad som föreskrivs i 27 § polislagen, vilket torde följa redan av paragrafens nuvarande utformning. Av protokollet behöver inte varje persons identitet framgå, men det bör åtminstone antecknas hur många personer ingripandet avsåg och var de befann sig (se prop. 1996/97:175 s. 83). Vidare bör framgå var transporten avslutades.

7.5 Oklarheter kring tillämpningen av 23 § polislagen

Bedömning: Numera får anses klarlagt att en åtgärd enligt 23 § polislagen (1984:387) i dess nuvarande lydelse måste ha en geografisk anknytning till den plats där det befarade brottet kommer att förövas. Någon ändring i klargörande syfte av bestämmelserna i 23 § är därför inte påkallad.

I 23 § första stycket polislagen föreskrivs att om det av särskilda skäl kan anses föreligga risk att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats, får en polis företa vissa närmare angivna åtgärder i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta. Under en tid får anses att oklarhet har rått med avseende på begreppet "en viss plats". I förarbetena till bestämmelserna (prop. 1983/84:111) har inte uttryckligen sagts vad som ska förstås med begreppet "en viss plats". Eftersom bestämmelserna i allt väsentligt är inriktade på att förhindra tillträde till visst område eller utrymme kan man på goda grunder hävda att bestämmelserna inte ger utrymme för att hindra

personer från att lämna området eller utrymmet för att förhindra att de begår brott av aktuellt slag på någon annan plats. Den tolkningen av begreppet ”en viss plats” har gjorts av Polisrättsutredningen i dess slutbetänkande Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47 s. 475). Riksdagens ombudsmän (JO) har också i olika sammanhang uttalat att bestämmelserna i 23 § polislagen inte kan användas så att en viss plats stängs av på grund av risk för att ett brott kan komma att förövas på någon annan plats (se bl.a. JO 2005/06 s. 60).

Mot bakgrund av ovan sagda får det anses att det inte längre föreligger några tveksamheter kring hur begreppet ”en viss plats” i 23 § första stycket polislagen ska tolkas.

7.6 Ett utvidgat tillämpningsområde för 23 § polislagen

Förslag: I 23 § polislagen (1984:387) bör föras in en möjlighet för polisen att hindra personer från att lämna platsen för ingripandet i syfte att förhindra att brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom begås i närheten av platsen för ingripandet.

Som ovan konstaterats (avsnitt 7.5) torde inte längre råda några oklarheter kring tillämpningen av 23 § polislagen i dess nuvarande lydelse. Sålunda får anses klarlagt att polisens ingripande inte får ha ett vidare syfte än att förhindra att något brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att begås på platsen för ingripandet.

En av polisens uppgifter är att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (2 § 2 polislagen). Mot den bakgrunden framstår det som inte

ändamålsenligt att polisen saknar lagliga förutsättningar att avvärja ett befarat brottsligt angrepp på person eller egendom, om brottet kommer att förövas på någon annan plats än den där polisen har möjlighet att ingripa mot de presumtiva gärningsmännen. En möjlighet för polisen att ingripa i ett tidigare skede torde i allmänhet innebära ett mindre ingrepp gentemot dem som åtgärden riktar sig än att ingripa först när risken för brottsligt angrepp har realiserats. Att införa en bestämmelse i polislagen som ger polisen möjlighet att ingripa på en plats för att förhindra ett brottsligt angrepp på en närliggande plats ligger också i linje med de allmänna principerna för polisingripande såsom de kommer till uttryck i 8 § polislagen. Därtill kommer att ett ingripande i ett tidigare skede i allmänhet torde kräva avsevärt mindre polisresurser än om ingripandet sker först när det hela övergått i brottsliga angrepp på person eller egendom. Sålunda bör i 23 § första stycket polislagen föras in en möjlighet för polisen att ingripa på en viss plats för att avvärja en risk för att brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas på en närliggande plats.

Med den här föreslagna utvidgningen av bestämmelsens tillämpningsområde kommer också eventuella oklarheter med avseende på innebörden av begreppet "en viss plats" att undanröjas.

8 Ikraftträdande m.m.

Bedömning: Lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2009.

De föreslagna lagändringarna påkallar inte att polisen vidtar några särskilda åtgärder. Mot bakgrund av detta bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2009. Några särskilda övergångsbestämmelser är inte påkallade.

9 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen innebär inte ökade kostnader för polisen.

Polisens arbete kommer att underlättas genom införandet av möjligheten till utvidgat avlägsnande. Institutet tillfälligt omhändertagande kräver – i vart fall när fråga är om ett större antal personer – stora polisiära insatser. Lika omfattande resurser torde inte krävas för att transportera bort personer i folksamlingar som stör den allmänna ordningen. Mot den bakgrunden torde kostnaderna för polisen i vart fall inte öka till följd av reformen.

Den föreslagna möjligheten för polisen att på en viss plats kunna vidta åtgärder mot personer som kan förväntas begå brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom på en närliggande plats torde underlätta polisarbetet med avseende på erforderliga polisiära resurser. Den föreslagna ändringen torde också innebära att polisen i ett tidigare skede kan avvärja att våldsamheter begås i omgivningarna till platsen för ingripandet. Inte heller denna förändring torde medföra ökade kostnader för polisen.

10 Författningskommentar

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

13 c § Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617), genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen *ska* kunna upprätthållas.

Om en åtgärd enligt första stycket är otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får deltagarna i folksamlingen avlägsnas genom att de transporteras från platsen (utvidgat avlägsnande). Transporten får aldrig pågå under längre tid än två timmar.

En åtgärd enligt första eller andra stycket får vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om det är så brådskande att polismyndighetens beslut inte kan avvaktas.

I första stycket har endast gjorts en språklig ändring.

Andra stycket, som är nytt, har behandlats närmare ovan (se avsnitt 7.3 och 7.4). Bestämmelserna i andra stycket möjliggör för polisen att avlägsna deltagare i ordningsstörande grupper och folksamlingar en längre sträcka än vad som är möjligt med stöd

av bestämmelserna i första stycket. För att särskilja ett avlägsnande med stöd av andra stycket från ett sådant ingripande som sker med stöd av första stycket, har i andra stycket införts begreppet *utvidgat avlägsnande*.

I *första meningen* i andra stycket föreskrivs att utvidgat avlägsnande får tillgripas endast om en åtgärd enligt första stycket är otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås. Vidare får det inte vara fråga om en folksamling som utgör en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen. Vad som gäller för ingripanden enligt polislagen vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har behandlats ovan (avsnitt 6.2). Avlägsnandet genomförs genom att deltagarna i folksamlingen transporteras från platsen. Genom att bestämmelsen har getts en fakultativ utformning har markerats att polisen alltid ska välja den åtgärd som är minst ingripande för att lösa den föreliggande situationen.

I allmänhet torde utvidgat avlägsnande komma att tillämpas när fråga är om större folksamlingar som stör den allmänna ordningen. Är det fråga om en mindre grupp personer bör ordningen i allmänhet kunna återställas med stöd av ingripanden enligt 13 § eller 13 c § första stycket polislagen (1984:387). Vidare torde åtgärden komma att tillgripas endast då fråga är om en allvarlig störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning. Allvarliga ordningsstörningar eller risk för sådana får anses föreligga när deltagare i en folksamling går till handgripligheter genom våld mot person eller omfattande skadegörelse eller avser att förgripa sig på person eller egendom på sådant sätt.

I *andra meningen* i andra stycket föreskrivs att en transport för att genomföra ett utvidgat avlägsnande inte får pågå längre tid än två timmar. Dock får transporten aldrig pågå längre än vad som krävs för att ordningen på platsen där åtgärden vidtogs ska kunna upprätthållas. Avgörande för den tid som transporten får pågå blir således beroende av sådant som förutsättningarna för de avlägsnade personerna att ta sig från den plats där transporten upphör. Omständigheter som måste vägas in i sammanhanget är

tiden på dygnet och förutsättningarna att ta sig från platsen med hjälp av allmänna kommunikationer. Transporten torde således bli avsevärt kortare när det är fråga om ren landsbygd än om det är fråga om ett storstadsområde med väl utbyggda kommunikationer. Självfallet blir den tid som transporten kan komma att pågå också beroende av trafiksituationen. Särskilt i storstadsområden kan trafiksituationen vissa tider vara sådan att transporten på grund av stark trafik tar längre tid än vad som är brukligt för att förflytta sig en motsvarande sträcka.

I *tredje stycket* föreskrivs att åtgärder enligt första eller andra stycket får vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om det är så brådskande att myndighetens beslut inte kan avvaktas.

15 § Den som har omhändertagits enligt denna lag *eller avlägsnats enligt 13 c § andra stycket ska* underrättas om anledningen till omhändertagandet *eller avlägsnandet* så snart som möjligt. Den polisman som har verkställt *ett omhändertagande ska* så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet *inte* redan upphört *ska* förmannen omedelbart pröva om det *ska* bestå.

Innebär förmannens beslut att den som har omhändertagits enligt 11 § *ska* hållas kvar eller har ingripandet gjorts med stöd av 12 §, *ska* förmannen skyndsamt underrätta polismyndigheten om omhändertagandet och skälet till detta.

Polismyndigheten *ska* snarast möjligt efter ett omhändertagande enligt 11 § meddela beslut enligt vad som är föreskrivet om detta.

I *första stycket*, som har behandlats ovan (avsnitt 7.4), föreskrivs att inte bara den som omhändertagits utan också den som avlägsnats med stöd av 13 c § andra stycket polislagen (1984:387) ska underrättas om anledningen till åtgärden. En underrättelse till den som avlägsnas genom att han eller hon transporteras från

platsen kan lämnas muntligen och till flera personer samtidigt. Informationen bör lämnas innan transporten påbörjas.

Övriga ändringar i paragrafen är endast av redaktionell natur.

23 § Kan av särskilda skäl risk anses föreligga att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på *platsen eller i dess närhet*, får en polisman i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta

1. bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål,

2. avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.

Föreligger allvarlig risk för brott som avses i första stycket, får en polisman för att söka efter ett farligt föremål även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen.

En åtgärd som avses i denna paragraf får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

I *första stycket* har införts en möjlighet för polisen att ingripa när av särskilda skäl risk kan anses föreligga att något brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas inte bara på platsen för ingripandet utan också på en plats som ligger i närheten av den plats där ingripandet sker. Frågan har behandlats ovan (avsnitt 7.6).

Att den befarade risken för brottsligt angrepp på person eller egendom ska föreligga i närheten av platsen för polisens ingripande innebär att fråga inte kan vara om att det befarade brottet kan komma att begås flera mil bort. Möjligheten att ingripa på ett tidigare stadium torde komma att tillämpas främst i storstadsområden. Som exempel på när ett ingripande av

aktuellt slag kan bli tillämpligt kan nämnas att personer samlas på en plats eller i en byggnad i avsikt att senare bege sig till en annan stadsdel för att där angripa personer eller egendom med brottslig handling. För att den utökade möjligheten till ingripande från polisens sida ska tillämpas måste det – genom kriminalunderrättelseinformation eller på annat sätt – stå klart för polisen att en sådan risk för brottsligt angrepp som beskrivs i första stycket verkligen föreligger.