

Lagrådsremiss

Polisens användning av skjutvapen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 april 2025

Gunnar Strömmer

Johan Stensbäck
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår en ny reglering av polisens användning av skjutvapen. Skjutvapen är det mest ingripande och farliga hjälpmedel som polisen kan använda sig av. Det är viktigt att reglerna om när skjutvapen får användas är restriktiva, ändamålsenligt utformade och enkla att tillämpa. Den nuvarande regleringen är från 1960-talet och behöver moderniseras.

Förslaget innebär att det införs en ny lag som på ett tydligare sätt anger i vilka situationer och under vilka förutsättningar som polisen får använda skjutvapen. Lagen innehåller även bestämmelser om hur ingripanden som innebär att skjutvapen används ska planeras, genomföras och dokumenteras. Den föreslagna regleringen innebär en förenkling och modernisering av nuvarande regelverk.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om polisens användning av skjutvapen	5
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	7
2.3	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	8
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	10
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.....	11
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Nuvarande reglering av polisens användning av skjutvapen	12
4.1	Skyddet mot våldsanvändning från det allmänna.....	12
4.2	Polisens laga befogenhet att använda våld	13
4.3	De straffrättsliga reglerna om ansvarsfrihet	14
4.4	Särskilda regler om polisens användning av skjutvapen	15
5	En ny reglering av polisens användning av skjutvapen	17
5.1	Det ska införas en ny lag som reglerar polisens användning av skjutvapen	17
5.2	Lagens tillämpningsområde	19
5.2.1	Lagen ska endast gälla för polismän.....	19
5.2.2	Skjutvapen och skjutvapen användning som ska omfattas av lagen.....	22
5.3	Befogenhetsgrunder där användning av skjutvapen ska vara tillåten.....	26
5.3.1	Utgångspunkter för utformningen av befogenhetsgrunderna.....	26
5.3.2	Skjutvapen ska kunna användas för självförsvar och försvar av andra personer	27
5.3.3	... för att gripa en person eller hindra någon som är frihetsberövad för ett brott från att rymma	28
5.3.4	... eller för att annars förhindra särskilt allvarliga brott och andra allvarliga faror	33
5.3.5	Det ska inte finnas någon särskild befogenhet att använda skjutvapen i andra fall	36
5.3.6	Riktande av skjutvapen mot en person ska tillåtas på ett tidigare stadium.....	37
5.4	Krav på att skjutvapen användningen ska vara nödvändig och försvarlig.....	39

5.5	Regler om minsta möjliga skada och krav på varning och varningsskott.....	42
5.6	Regler om planering och genomförande av uppdrag som kan involvera skjutvapen	44
5.7	Hur regleringen förhåller sig till brottsbalkens bestämmelser om ansvarsfrihet	46
5.8	Rapporteringsskyldighet och möjligheten att meddela föreskrifter.....	49
5.9	Rätt till ersättning för skada som orsakats av polisens skjutvapenanvändning	50
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	51
7	Konsekvenser av förslaget	52
8	Författningskommentar.....	53
8.1	Förslaget till lag om polisens användning av skjutvapen.....	53
8.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	67
8.3	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	67
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	69
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.....	69
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Polisens rätt att skjuta – En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen (Ds 2023:25)	71
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	73
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	80

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om polisens användning av skjutvapen,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i polislagen (1984:387),
4. lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,
5. lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om polisens användning av skjutvapen

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller regler om polismäns användning av skjutvapen i tjänsten.

Lagens tillämpningsområde

2 § Lagen gäller för användning av skjutvapen med ammunition som är konstruerad för att tränga in i en kropp och orsaka invärtes skador.

Med användning av skjutvapen avses att en polisman

1. riktar ett skjutvapen mot någon, eller
2. avlossar skott med ett skjutvapen.

Med användning av skjutvapen avses dock inte övningsskjutning eller att skott kontrollerat avlossas endast för att avliva ett djur eller för att öppna, stänga av eller på något annat liknande sätt verka mot ett föremål.

Laga befogenhet att använda skjutvapen

3 § En polisman får, under de förutsättningar som anges i 4 §, använda skjutvapen vid utförandet av en tjänsteåtgärd om det behövs för att

1. avvärja pågående eller överhängande våld av svårare slag mot polismannen själv eller någon annan person,
2. gripa en person eller hindra att någon som är frihetsberövad på grund av brott rymmer, om personen kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor eller vapen används vid rymningen, eller
3. annars förhindra att en påbörjad eller överhängande särskilt allvarlig straffbelagd gärning begås eller avvärja en allvarlig och överhängande fara för liv eller hälsa.

En polisman får också rikta ett skjutvapen mot någon, om det är nödvändigt för att ha tillräcklig beredskap för att kunna avvärja ett sådant allvarligt angrepp som avses i första stycket 1 från den person som skjutvapnet riktas mot.

4 § Användning av skjutvapen är endast tillåtet om andra medel är otillräckliga och användningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Vid bedömningen av om användningen är försvarlig ska särskilt beaktas

- hur viktigt det är att syftet med användningen uppnås,
- hur allvarlig den fara är som utgör grunden för användningen, och
- i vilken grad användningen medför skada eller risk för skada för den

eller det som skjutvapnet används mot samt för omgivningen.

Planering och genomförande

5 § Vid användning av skjutvapen ska en polisman alltid sträva efter att syftet med användningen uppnås med minsta möjliga skada.

Om det finns tid och det inte framstår som olämpligt eller verkningslöst ska polismannen innan denne skjuter verkanseld

1. ge sig till känna och varna för att skjutvapen kan komma att användas om polisens anvisningar inte följs, och
2. avlossa varningsskott.

6 § Ett ingripande av en polisman ska så långt det är möjligt planeras och genomföras på ett sådant sätt att användning av skjutvapen kan undvikas och eventuella skador av användningen minimeras.

Om det är möjligt ska en polisman ges instruktioner inför ett uppdrag där skjutvapen kan antas komma att användas. En polisman som inte fått sådana instruktioner ska, om det är möjligt, kontakta den förman som leder insatsen för instruktioner om uppdraget och hur det ska genomföras.

Relationen till brottsbalkens regler om ansvarsfrihet

7 § Att en användning av skjutvapen inte är tillåten enligt 3 och 4 §§ hindrar inte att användningen är tillåten, eller att polismannen annars är ursäktad, enligt bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken.

Rapporteringskyldighet

8 § En polisman som har använt skjutvapen ska skyndsamt lämna en skriftlig rapport om användningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 2 och 6 §§ brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

2 §¹

Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Det finns också bestämmelser om rätten att använda våld för

1. polismän och viss annan personal i polislagen (1984:387),
2. kustbevakningstjänstemän i kustbevakningslagen (2019:32), och
3. tulltjänstemän i tullbefogenhetslagen (2024:710).

För polismäns användning av skjutvapen gäller i stället lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

6 §²

Om någon i fall där 1–5 §§ detta kapitel, 10 § polislagen (1984:387), 2 kap. 4 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) eller 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen (2024:710) är tillämplig har gjort mer än vad som medges, ska han eller hon ändå vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att han eller hon svårligen kunde besinna sig.

Om någon i fall där 1–5 §§ detta kapitel, 10 § polislagen (1984:387), 2 kap. 4 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32), 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen (2024:710) eller 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen är tillämpliga har gjort mer än vad som medges, ska han eller hon ändå vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att han eller hon svårligen kunde besinna sig.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2024:712.

² Senaste lydelse 2024:712.

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

Härigenom föreskrivs att 10, 28 och 28 a §§ polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. *han eller hon* möts med våld eller hot om våld,

1. *polismannen* möts med våld eller hot om våld,

2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande,

3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans,

5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordon last,

6. polismannen annars med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon annan liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det, eller

7. åtgärden i något annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot person *brukas* endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot person *användas* endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

För polismäns användning av skjutvapen gäller i stället lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

Om rätt att i vissa fall *bruka* våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken.

Om rätt att i vissa fall *använda* våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken.

28 §²

Protokoll skall föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, *skjutvapen*, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller *annat* transportmedel. *Ett sådant protokoll skall* innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Ansvarig för att *protokoll* upprättas är den som har fattat beslutet.

Ett protokoll ska föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller *andra* transportmedel.

Protokollet ska innehålla uppgifter om skälen för åtgärden. Ansvarig för att *protokollet* upprättas är den som har fattat beslutet.

Bestämmelser om rapporterings-skyldighet vid användning av skjutvapen finns i lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

28 a §³

Polismyndigheten får besluta att en anställd vid myndigheten vid dokumentation enligt denna lag får använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. Detta gäller dock endast om det finns en påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld.

Polismyndigheten får besluta att en anställd vid myndigheten vid dokumentation enligt denna lag *eller rapportering enligt lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen* får använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. Detta gäller dock endast om det finns en påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld.

Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

² Senaste lydelse 1998:27.

³ Senaste lydelse 2024:223.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom, och våldet utövas med stöd av

1. 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första meningen polislagen (1984:387),

2. 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen,

2. 2 kap. 17 § utskökningsbalken,
3. 2 kap. 4 eller 6 § eller
6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32), eller

3. 2 kap. 17 § utskökningsbalken,
4. 2 kap. 4 eller 6 § eller
6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32), eller

4. 2 kap. 3 § eller 7 § tullbefogenhetslagen (2024:710).

5. 2 kap. 3 § eller 7 § tullbefogenhetslagen (2024:710).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Den som tillhör Försvarsmaktens personal och som uppfyller de krav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt har de befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387) när han eller hon deltar i en stödinsats som sker med stöd av denna lag. Han eller hon har också vid en stödinsats samma befogenhet som en polisman att gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken. Vid utövandet av dessa befogenheter gäller vad som föreskrivs i 8 § polislagen om behov och proportionalitet.

Den som tillhör Försvarsmaktens personal och som uppfyller de krav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt har de befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387) *och lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen* när han eller hon deltar i en stödinsats som sker med stöd av denna lag. Han eller hon har också vid en stödinsats samma befogenhet som en polisman att gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken. Vid utövandet av dessa befogenheter gäller vad som föreskrivs i 8 § polislagen om behov och proportionalitet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

3 Ärendet och dess beredning

En utredare fick i juni 2022 i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att föreslå en ny reglering av polisens användning av skjutvapen. I uppdraget ingick bl.a. att se över i vilka situationer och under vilka förutsättningar som polisen ska få använda skjutvapen samt att ta ställning till om den nya regleringen bör omfatta all polisens användning av skjutvapen.

Uppdraget redovisades i september 2023 i promemorian Polisens rätt att skjuta – En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen (Ds 2023:25). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i lagstiftningsärendet (Ju2023/01985). I lagrådsremissen behandlas promemorians förslag.

4 Nuvarande reglering av polisens användning av skjutvapen

4.1 Skyddet mot våldsanvändning från det allmänna

I 2 kap. regeringsformen tillförsäkras medborgarna ett antal grundläggande fri- och rättigheter gentemot det allmänna. Den bestämmelse som är av störst relevans för polisens skjutvapenanvändning anger att var och en som vistas i Sverige är skyddad från påtvingat kroppsligt ingrepp från det allmänna (6 §). Denna rättighet får begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen (20 och 21 §§).

Bestämmelser om skydd mot våldsanvändning finns även i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som utgör svensk lag. Det är främst artikel 2 i konventionen som är av relevans för polisens användning av skjutvapen. Artikel 2 innebär dels en positiv förpliktelse för staterna att skydda rätten till liv, dels ett förbud för staterna att avsiktligt döda någon.

Den positiva förpliktelsen uttrycks så att envars rätt till livet ska skyddas genom lag. Skyddet av liv kräver att det finns lagstiftning som kriminaliserar avsiktligt, godtyckligt eller vårdslöst berövande av annans liv men också att det finns annan ändamålsenlig reglering som säkerställer att skyddet i praktiken iakttas. Hit hör t.ex. att det finns ändamålsenliga regler för polisens rätt att använda skjutvapen.

Förbudet mot avsiktligt dödande uttrycks i konventionen så att ingen avsiktligt ska berövas livet utom för att verkställa en domstols dom i de fall då någon dömts för brott som enligt lag är belagt med sådant straff.

Lagliga dödsstraff faller alltså utanför förbudet. Genom tilläggsprotokollen 6 och 13 till konventionen förbjuds dock dödsstraff även i dessa fall. Förbudet i artikeln innebär att staterna genom sina organ, främst polis och militär, inte avsiktligt får döda någon. I praxis har förbudet även ansetts omfatta oaksamt dödande. Artikel 2 är inte bara tillämplig i situationer där liv faktiskt berövas, utan även i situationer där potentiellt dödligt våld används. Det innebär att polisens användning av skjutvapen kan strida mot artikeln även om ett ingripande inte har fått en dödlig utgång.

Det finns tre undantag från förbudet. Enligt bestämmelsen ska ingen anses ha berövats livet i strid med artikeln när detta är en följd av våld som varit absolut nödvändigt för att

- försvara någon mot en olaglig våldsgärning,
- verkställa en laglig arrestering eller hindra någon som är lagligen berövad friheten från att undkomma, eller
- i laglig ordning stävja upplopp eller uppror.

Slutligen har Förenta nationerna (FN) den 7 september 1990 antagit grundläggande principer för brottsbekämpande tjänstemäns användning av våld och skjutvapen (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials). I principerna anges bl.a. att medlemsstaterna ska se till att det är reglerat hur skjutvapen får användas av bl.a. polisen och vilka krav som ska uppfyllas av regleringen.

4.2 Polisens laga befogenhet att använda våld

Det grundläggande lagstödet för polisens rätt att använda våld, den s.k. laga befogenheten, finns i 10 § polislagen (1984:387). Där anges att en polis får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om

1. han eller hon möts med våld eller hot om våld,
2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans,
5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last,
6. polismannen annars med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon annan

liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det, eller

7. åtgärden i något annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i punkt 4 och 6 får våld mot person användas endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

En förutsättning för att våld ska få användas är att andra medel är otillräckliga och att våldet med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Dessa förutsättningar anknyter till de allmänna principerna för polisinsatserna som finns i 8 § polislagen och som ger uttryck för behovs- och proportionalitetsprincipen.

Befogenheten i 10 § polislagen omfattar alla former av våld, såväl lindrigt våld – exempelvis att hålla fast en person – som användande av skjutvapen. Bestämmelsen omfattar alltså våld som utövas med eller utan hjälpmedel både mot person och mot egendom.

I paragrafens tredje stycke finns en upplysning om att det i 24 kap. brottsbalken finns föreskrifter om rätt att i vissa fall bruka våld. I 24 kap. 2 § brottsbalken anges två situationer i vilka polisen kan ha rätt (laga befogenhet) att använda våld. Den första situationen avser fall där den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten rymmer. I en sådan situation får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att förhindra rymningen. Den andra situationen är att försvarligt våld får användas när en frihetsberövad person sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på annat sätt gör motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla ordning på personen.

Befogenheten tillkommer den personal som ska förhindra rymningar eller hålla den frihetsberövade under uppsikt. Det är alltså inte bara poliser utan även ordningsvakter och personal vid kriminalvårdsanstalter, häkten, sjukhus eller liknande som kan ha befogenhet enligt bestämmelsen. För att polisen ska ha rätt att i en viss situation bruka våld med stöd av bestämmelsen krävs att polisen har ansvaret för frihetsberövandet. Så är fallet bl.a. när någon har omhändertagits enligt polislagen eller lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Befogenheten kan också grundas på 24 kap. 5 § brottsbalken om polisen kallas in för att hjälpa någon som har primär befogenhet enligt 24 kap. 2 § brottsbalken. Kravet på att våldet ska vara försvarligt motsvarar försvarlighetskravet i 10 § polislagen.

4.3 De straffrättsliga reglerna om ansvarsfrihet

Förutom bestämmelserna om laga befogenhet är nödvärnsbestämmelsen i 24 kap. 1 § brottsbalken av central betydelse när det kommer till polisens våldsanvändning. Av bestämmelsen följer att en gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig. Rätt till nödvärn föreligger mot

- ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom,
- den som med våld eller hot om våld eller på annat sätt hindrar att egendom återtas på bar gärning,
- den som olovligen trängt in i eller försöker tränga in i rum, hus, gård eller fartyg, eller
- den som vägrar att lämna en bostad efter tillsägelse.

En gärning som uppfyller ovanstående krav utgör inte brott även om den faller in under en straffbestämmelse. Rätten till nödvärn är allmän och tillkommer var och en som utsätts för ett sådant angrepp, intrång eller berövande av egendom som avses i bestämmelsen, men även den som bistår den utsatte (24 kap. 5 § brottsbalken).

Rätten till nödvärn åberopas ofta av polisen för att rättfärdiga mer allvarlig våldsanvändning. Även om nödvärnsbestämmelsen är en allmän straffrättslig ansvarsfrihetsbestämmelse, som inte syftar till att reglera polisens verksamhet, anses den vara den viktigaste bestämmelsen när det gäller polisens användning av skjutvapen. Nödvärnsbestämmelsen är den bestämmelse som ger det tydligaste rättsliga stödet för en polisman att försvara sig när det egna livet är i fara.

Även bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken kan ge stöd för polisen att använda våld. Enligt bestämmelsen är en gärning som begås i en nödsituation tillåten under förutsättning att den inte är oförsvarlig. En nödsituation föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt och av rättsordningen skyddat intresse. Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till bl.a. bestämmelserna om nödvärn och laga befogenhet i 24 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken och ska tillämpas först om dessa ansvarsfrihetsgrunder inte är aktuella. I likhet med nödvärnsrätten gäller nödrätten för var och en och kan åberopas både av den som utsätts för en fara och den som hjälper till.

Nödrätten lämpar sig i normalfallet inte som en rättslig grund för att använda skjutvapen mot människor. Principen att gärningen ska vara påkallad av ett intresse av betydligt större vikt än det som offras gör att nödbestämmelsen inte brukar anses ge stöd för användning av livsfarligt våld mot person. Vapen användning som riktar sig mot egendom, t.ex. skott mot en angripande hund, godtas däremot förutsatt att försvarlighetskravet är uppfyllt i det enskilda fallet.

4.4 Särskilda regler om polisens användning av skjutvapen

Polisens användning av skjutvapen regleras framför allt i kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen (skjutkungörelsen). Den utfärdades 1969 och är med den terminologi som nu används i 8 kap. regeringsformen att jämföras med en förordning. Skjutkungörelsens bestämmelser om användning av skjutvapen betraktas som verkställighetsföreskrifter till lagreglerna om polismäns rätt att använda våld (prop. 1983/84:111 s. 83).

Enligt skjutkungörelsen har en polisman rätt att använda skjutvapen i tre typer av situationer. Den *första situationen* avser skjutvapen användning i nödvärnssituationer. Enligt 1 § får en polisman använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot polismannen själv eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld, om det föreligger rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken. En grundförutsättning för att en polis ska ha rätt att skjuta enligt paragrafen är alltså att samtliga rekvisit i nödvärnsbestämmelsen är uppfyllda. Därutöver krävs att något av de två tilläggskraven är uppfyllda.

Den *andra situationen* tar sikte på skjutvapen användning i vissa fall av laga befogenhet och framgår av 2 §. Enligt bestämmelsen får polisen använda skjutvapen om det finns laga befogenhet att använda våld enligt 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § första stycket 2 polislagen. En grundförutsättning är alltså att förutsättningarna för våldsanvändning i någon av bestämmelserna är uppfyllda. Därutöver krävs att det ska vara nödvändigt för polisen att ingripa omedelbart och att situationen motsvarar någon av följande tre punkter.

Den första punkten hänför sig främst till 10 § första stycket 2 polislagen och medger att polisen kan få använda skjutvapen för att gripa den som på sannolika skäl är misstänkt för något av de brott som räknas upp i punkten. De brott som ingår i brottskatalogen är bl.a. mord, dråp, grov eller synnerligen grov misshandel, människorov, våldtäkt eller grov våldtäkt, våldtäkt mot barn eller grov våldtäkt mot barn, rån eller grovt rån, mordbrand eller grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, spioneri eller grovt spioneri, grovt eller synnerligen grovt narkotikabrott samt försök eller straffbar förberedelse till de angivna brotten.

Den andra punkten handlar om att hindra någon från att rymma eller att gripa någon som har rymt, om personen är häktad, anhållen eller gripen för sådant brott som anges i första punkten eller om personen är dömd för ett sådant brott till fängelse och intagen i anstalt.

Den tredje punkten medger att skjutvapen används för att omhänderta en person som, på grund av allvarlig psykisk störning eller innehav av vapen som kan befaras bli missbrukat eller av annan anledning, uppenbarligen är farlig för någon annans liv eller hälsa.

Den *tredje situationen* i vilken en polis får använda skjutvapen framgår av 3 § och gäller fallet att det finns ett särskilt medgivande från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Enligt bestämmelsen får dessa myndigheter i de fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § polislagen, men som inte nämns i 2 § i skjutkungörelsen, medge en polisman att använda skjutvapen för att genomföra en viss tjänsteåtgärd. En grundförutsättning är alltså att det är fråga om ett sådant fall som avses i någon av bestämmelserna om laga befogenhet. Utöver det krävs att det är absolut nödvändigt att använda skjutvapen med hänsyn till tjänsteåtgärdens vikt.

Utöver de uppräknade befogenhetsgrunderna innehåller skjutkungörelsen bestämmelser om bl.a. möjlighet att delegera beslut (5 §), krav på förmäns order i vissa situationer (6 §), anvisningar om vilka överväganden som ska göras i samband med vapen användning och hur den ska gå till (7 §) samt regler om rapporteringsskyldighet vid skottlossning (8 §). Det finns också ett bemyndigande för Polismyndigheten att, i samråd med Säkerhetspolisen, meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av kungörelsen (11 §). Sådana föreskrifter finns i dag i Polismyndighetens

föreskrifter (PMFS 2023:2, FAP 104-2) om användning av skjutvapen i polisverksamhet.

5 En ny reglering av polisens användning av skjutvapen

5.1 Det ska införas en ny lag som reglerar polisens användning av skjutvapen

Regeringens förslag: En ny lag om polisens användning av skjutvapen ska införas. Lagen ska uttömmande reglera i vilka situationer skjutvapen får användas med stöd av laga befogenhet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Polisförbundet*, *Polismyndigheten*, *Riksdagens ombudsmän*, *Sveriges advokatsamfund* och *Tullverket*, är positiva till att det införs en ny lag som reglerar när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen. Även övriga remissinstanser tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

Skälen för regeringens förslag

Det finns tungt vägande skäl för en ny reglering av polisens rätt att använda skjutvapen

Skjutvapen är det mest ingripande och farliga hjälpmedel som polisen kan använda sig av och innebär en användning av potentiellt dödligt våld. Det är därför mycket viktigt att reglerna om när polisen får använda skjutvapen är ändamålsenligt och restriktivt utformade och enkla att tillämpa. Den nuvarande regleringen har dock under många år kritiserats för att vara föråldrad, otydlig och svårtillämpad i flera avseenden.

Ett både principiellt och praktiskt problem med regleringen är att den mest allvarliga formen av våldsanvändning regleras genom verkställighetsföreskrifter på lägre normnivå än lag. Verkställighetsföreskrifter kan varken inskränka eller utvidga innehållet i en lag, eftersom en författning på högre författningsnivå inte kan ändras genom en författning på lägre författningsnivå (jfr 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen). Som framhålls i promemorian innebär det nuvarande sättet att reglera användningen av skjutvapen att det uppstår tolknings- och tillämpningsproblem om hur skjutkungörelsens bestämmelser förhåller sig till vissa bestämmelser i lag, särskilt bestämmelserna om laga befogenhet i 10 § polislagen och bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken. En sådan osäkerhet är inte förenlig med de krav på tydlighet som bör gälla för polisens rätt att använda våld i allmänhet och skjutvapen i synnerhet.

Förutom de problem som följer av förhållandet mellan skjutkungörelsen och författningar på högre författningsnivå finns det flera problem med skjutkungörelsens innehåll. Det saknas t.ex. tydliga regler om vad som avses med skjutvapen och vilken användning som regleras, vilket gör att

tillämpningsområdet blir otydligt. Regleringen av när skjutvapen får användas för att gripa någon väcker också flera svåra frågor. Nuvarande utformning av befogenhetsgrunderna i skjutkungörelsen leder till att typen av brottslighet blir avgörande för om en polis får skjuta eller inte vid ett gripande. Det tvingar den polisman som i en konkret situation ställs inför frågan om han eller hon får skjuta att komma ihåg de över 30 olika brott som nämns i bestämmelsen. Det gör det mycket svårt att tillämpa bestämmelsen i akuta lägen, samtidigt som flera mycket allvarliga brott saknas i uppräknningen, t.ex. terroristbrott och våldsam upplöpp. Än mer otillfredsställande är att bestämmelsen endast indirekt ställer krav på personens eller situationens farlighet. Tillspetsat uttryckt kan bestämmelsen utifrån sin lydelse anses ge stöd för att använda skjutvapen mot personer som är ofarliga samtidigt som det inte finns stöd för att använda skjutvapen mot personer som är uppenbart farliga men som inte misstänks för eller har gjort sig skyldiga till ett sådant brott som räknas upp i katalogen. Inte heller det är tillfredsställande.

Ett annat principiellt problem är att bestämmelserna i skjutkungörelsen inte tydligt skiljer på laga befogenhet och ansvarsfrihet enligt brottsbalken. Att rätten att skjuta i nödvärnssituationer regleras redan i kungörelsens inledande paragraf medför att nödvärnsrätten framstår som den primära grunden för polisens skjutvapenanvändning. Som redovisas i promemorian utgör nödvärnsrätten i dag den dominerande grunden för svenska polisens skjutvapenanvändning. Vid en jämförelse med andra nordiska länder kan det konstateras att det i bl.a. Finland och Norge är vanligare att polisen skjuter med stöd av laga befogenhet. Även om det är i fall av självförsvar och försvar av andra som användande av skjutvapen kan anses mest försvarligt finns det både principiella och praktiska skäl för att polisens våldsanvändning – även när skjutvapen används – ska regleras särskilt. Ett skäl till det är att nödvärnsbestämmelsen inte syftar till att ge poliser en positiv befogenhet att använda skjutvapen i tjänsten. Polisens behov av att kunna försvara sig själva och andra bör så långt det är rimligt ha stöd i renodlade och positivt formulerade regler om laga befogenhet där det tydligt framgår vilka verktyg polisen har tillgång till i sin tjänsteutövning (jfr prop. 1983/84:111 s. 87). Det underlättar för den enskilda polismannen men även för utbildning, tillsyn och ansvarsutkrävande i efterhand.

Ett annat skäl för att rätten att använda skjutvapen ska ha ett tydligt stöd i reglerna om laga befogenhet är de psykologiska och praktiska effekter som kan förknippas med nödvärnssituationer. Nödvärnsrätten är till sin natur defensiv. Polismän som hamnar i självförsvarssituationer är ofta rädda och stressade. Av naturliga skäl kan det leda till en försämrad förmåga att uppfatta en situation korrekt, fatta väl avvägda beslut och att inte gå längre än vad situationen kräver. Det förhållandet att svenska poliser oftast avvaktar till dess att de upplever sig vara under angrepp innebär i förlängningen en ökad risk för att både polismännen själva och den som beskuts får svåra och livshotande skador. Det får även i det perspektivet anses vara en fördel om polisen kan stödja sig på positivt formulerade regler, som kan ge ett ökat utrymme för att använda skjutvapen under mer kontrollerade former, och utan att situationen behöver kunna kopplas till ett angrepp.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, i likhet med promemorian och de remissinstanser som yttrar sig, att det finns tungt vägande skäl för att införa en ny reglering av polisens användning av skjutvapen. I det följande behandlas hur en sådan reglering bör utformas.

Regleringen bör tas in i en ny lag

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att frågan om polisens rätt att använda skjutvapen inte bör regleras genom de allmänna reglerna om våldsanvändning i 10 § polislagen och 24 kap. brottsbalken, utan att skjutkungörelsen i stället bör ersättas av en ny specialreglering. Det gäller inte minst mot bakgrund av att skjutvapen är det mest ingripande och farliga hjälpmedel som polisen kan använda sig av. En sådan reglering bör vara mer precis och restriktiv än de allmänna reglerna om våldsanvändning, som är utformade för att kunna omfatta alla typer av våld.

De nya reglerna bör införas i en särskild lag, lagen om polisens användning av skjutvapen. I och med det bör också skjutkungörelsen upphävas. På så vis undviks de tolknings- och tillämpningsproblem som uppstår i dag till följd av att skjutkungörelsen befinner sig på en lägre författningsnivå än de allmänna reglerna om polisens våldsanvändning. Det framstår också som lämpligt att särskilt reglera polisens användning av skjutvapen direkt i lag.

Det är angeläget att de nya reglerna om polisens skjutvapen användning är lätta att överblicka och enkla att förstå. Lagen bör därför vara självständig i den meningen att tillämparen som utgångspunkt inte ska behöva gå till andra lagar för att tillgodogöra sig innehållet. Av samma skäl bör den nya lagen uttömmande ange i vilka situationer skjutvapen får användas med laga befogenhet. Någon rätt att därutöver använda skjutvapen med stöd av de allmänna reglerna om laga befogenhet att använda våld i polislagen bör alltså inte finnas. I den mån lagens regler avviker från andra bestämmelser om laga befogenhet ska lagens regler ha företräde framför dessa. För att det ska vara tydligt att polisens skjutvapen användning regleras i särskild ordning bör det införas ett nytt stycke i 10 § polislagen och 24 kap. 2 § brottsbalken där det framgår att det finns en särskild lag som reglerar när polismän har laga befogenhet att använda skjutvapen. Regeringen återkommer i avsnitt 5.7 till hur lagen förhåller sig till övriga ansvarsfrihetsgrunder i 24 kap. brottsbalken.

5.2 Lagens tillämpningsområde

5.2.1 Lagen ska endast gälla för polismän

Regeringens förslag: Lagen ska endast gälla för polismän.

Personal från Försvarsmakten som deltar i en stödsats enligt stödlagen ska vid insatsen ha de befogenheter som en polisman har enligt den nya lagen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorian föreslår inte någon följdändring i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän* och *Tullverket* anser att det bör övervägas om även t.ex. tulltjänstemäns och kustbevakningstjänstemäns användning av skjutvapen bör regleras genom särskilda bestämmelser i lag. *Försvarsmakten* påpekar att det inte finns någon särskild reglering för beväpnade väktare och skyddsvakter hos bevakningsföretag och att det kan övervägas om även denna ordning bör ses över.

Tullverket efterfrågar ett förtydligande av vad som gäller när Tullverket bistår polisen i olika situationer. *Försvarsmakten* efterfrågar ett förtydligande av vad som gäller när myndighetens personal stöder polisen vid terrorismbekämpning.

Skälen för regeringens förslag: Skjutkungörelsen riktar sig endast till polismän. En polisman är tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat (4 § polislagen). Regeringen kan alltså i viss utsträckning bestämma vad som avses med polisman. Vilka som har behörighet som polisman framgår av 2 § polisförordningen (2014:1104). Till denna krets hör bl.a. polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare och polisaspiranter under tjänstgöringstid vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, under förutsättning att de uppehåller sina befattningar som polismän. Av paragrafens tredje stycke framgår att det som föreskrivs om polisman också tillämpas på den som fullgör uppgifter som militärpolisman, se även 11 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen. I promemorian görs bedömningen att den nya lagen, i likhet med skjutkungörelsen, endast ska gälla för den som är polisman i polislagens och polisförordningens mening.

Några remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän* och *Tullverket*, anser att det bör övervägas om även t.ex. tulltjänstemäns och kustbevakningstjänstemäns användning av skjutvapen bör regleras genom särskilda bestämmelser i lag. Regeringen konstaterar att de övergripande reglerna om bl.a. tilldelning av tjänstevapen finns i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. Såvitt avser Tullverket har myndigheten enligt 20 § 1 förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket möjlighet att meddela föreskrifter om beväpning av tulltjänstemän för sådana situationer som avses i 24 kap. brottsbalken. Vidare framgår de befogenheter som tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän har att använda våld av tullbefogenhetslagen (2024:710) och kustbevakningslagen (2019:32). Båda de sistnämnda regleringarna är anpassade till respektive myndighets verksamhet och har relativt nyligen varit föremål för översyn. Med hänsyn till det och till att promemorians förslag endast gäller polismän bör det inte inom ramen för detta lagstiftningsärende övervägas om även andra tjänstemäns användning av skjutvapen bör regleras på liknande sätt som för polismän. Det finns inte heller förutsättningar att nu överväga frågor om väktare och skyddsvakters användning av skjutvapen. Liksom promemorian bedömer därför regeringen att den nya lagen bör gälla för den som är polisman i polislagens och polisförordningens mening. Regeringen utesluter dock inte att det kan finnas skäl att i ett annat sammanhang återkomma till frågan om vad som ska gälla för andra tjänstemän.

Utöver de fall när andra myndigheters tjänstemän använder vapen uteslutande i den egna verksamheten förekommer det att myndigheterna

tillsammans utför uppdrag där vapen kan komma att användas. Både *Tullverket* och *Försvarsmakten* efterfrågar ett förtydligande av vad som ska gälla när tjänstemän från myndigheterna bistår polisen.

Tjänstemän vid andra myndigheter har i regel inte samma befogenhet att använda skjutvapen som polismän. På samma sätt som skjutkungörelsen riktar sig till polismän föreslås den nya lagen endast reglera polismäns rätt att använda skjutvapen. Tjänstemän vid andra myndigheter kan alltså inte stödja sig på bestämmelserna i den nya lagen när de bistår polisen med en tjänsteåtgärd. För att bestämmelserna i lagen ska vara tillämpliga krävs det i Försvarsmaktens fall att åtgärden utförs av en militärpolis. I övrigt gäller respektive myndighets eget regelverk och de allmänna bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken. Den nya lagen förändrar alltså, utom i den situation som berörs nedan, inte vad som gäller i dag när andra myndigheter bistår polisen. Frågan om vad som ska gälla i dessa situationer berörs även i avsnitt 5.7.

En särskild fråga är vad som ska gälla när Försvarsmakten stöder polisen vid terrorismbekämpning enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (stödlagen). Enligt lagen har särskilt föreskriven personal från Försvarsmakten de befogenheter som en polisman har enligt polislagen när han eller hon deltar i en stödinsats. I förarbetena har det förutsatts att Försvarsmaktens stöd till polisen kan komma att innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Den lösning som valts för att avgränsa befogenheten att använda våld bygger på att Försvarsmaktens personal i princip ges polismons befogenhet enligt polislagen eftersom det inte ansetts vara godtagbart att ge Försvarsmakten egna våldsbefogenheter mot enskilda i fredstid. I stället borde befogenheterna begränsas just genom en koppling till polislagens regler (prop. 2005/06:111 s. 33).

När nu polisens rätt att använda skjutvapen inte ska regleras i 10 § polislagen, utan i stället i ny specialreglering blir frågan vad det innebär för Försvarsmaktens personal när de deltar i en stödinsats enligt stödlagen. Ett sätt att se på saken är att rätten att använda våld då regleras av 10 § polislagen. Enligt regeringens mening vore detta olämpligt och oförenligt med grundtankarna bakom stödlagen, eftersom det skulle innebära att Försvarsmaktens personal inom ramen för en stödinsats skulle ha en större rätt att använda skjutvapen än vad polismän skulle ha. Ett annat sätt att se på saken är att Försvarsmaktens personal inte längre skulle ha rätt att använda skjutvapen i en sådan insats, eftersom laga befogenhet för polismän att använda skjutvapen endast kommer att regleras i den nya lagen. Inte heller det är en godtagbar ordning. För att det ska vara tydligt att Försvarsmaktens personal har samma befogenheter som polismän – varken mer eller mindre – bör därför stödlagen kompletteras så att det framgår att personal från Försvarsmakten har de befogenheter som en polisman har enligt polislagen och den nya lagen vid deltagande i en stödinsats.

5.2.2 Skjutvapen och skjutvapen användning som ska omfattas av lagen

Regeringens förslag: Lagen ska gälla för användning av skjutvapen med ammunition som är konstruerad för att tränga in i en kropp och orsaka invärtes skador. Med användning av skjutvapen ska avses dels att en polisman riktar vapnet mot en person, dels att en polisman avlossar skott med ett skjutvapen. Viss användning som faller under denna definition ska undantas från lagens tillämpningsområde.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att lagen ska gälla de skjutvapen som ingår i uppräkningslistan i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m., men däremot inte vapen för spridande av tårgas och andra liknande vapen. I promemorian föreslås även att definitionen av användning ska formuleras på ett delvis annorlunda sätt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. *Polismyndigheten* anser att definitionen av skjutvapen bör placeras i en egen bestämmelse, att lagen endast bör reglera den potentiellt mycket farliga våldsanvändning som sker genom mer traditionella skjutvapen vid användning av konventionell, penetrerande ammunition, och att andra typer av våldshjälpmedel på ett tydligare sätt bör undantas från lagens tillämpningsområde. Myndigheten bedömer vidare att den användning som ska undantas från lagen bör anpassas för att bättre överensstämma med polisens verksamhet samt att oavsiktlig skottlossning inte ska omfattas av lagen. *Åklagarmyndigheten* anser att promemorians definition av skjutvapen kan leda till tolkningsproblem och att det bör övervägas om definitionen helt ska motsvara den i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m.

Skälen för regeringens förslag

Vilka skjutvapen bör omfattas av lagen?

Den nya lagen ska inte reglera vilka skjutvapen som får användas av polisen. Det är dock viktigt att det är tydligt när den nya lagen är tillämplig, eftersom den innebär att skjutvapen ska användas mer restriktivt än vad som gäller enligt den allmänna laga befogenheten i polislagen.

I vapenlagen (1996:67) definieras skjutvapen som vapen med vilka kulor, hagel, harpuner eller andra projektiler kan skjutas ut med hjälp av krutladdningar, kolsyreladdningar, komprimerad luft eller andra liknande utskjutningsmedel (1 kap. 2 §). Vapenlagen gäller, med undantag för ett fåtal bestämmelser, inte skjutvapen som innehåller eller tillverkas för staten (1 kap. 8 §). Frågor om bl.a. tilldelning, hantering, förvaring och transport av skjutvapen som finns hos statliga myndigheter regleras i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. Förordningen gäller för handeldvapen, såsom pistoler, revolverar, gevär, automatkarbiner, kulsprutepistoler och kulsprutor, samt därmed jämförbara skjutvapen och granatgevär (2 §).

När det gäller vilka vapen som bör omfattas av lagen är det viktigt att lagen omfattar alla vapen som normalt används av polisen och som traditionellt anses utgöra skjutvapen. Samtidigt bör lagen avgränsas på ett

sådant sätt att den inte blir tillämplig när polisen använder andra särskilda hjälpmedel. Ett problem med att använda definitionen i vapenlagen är att den utgår från vapnets tekniska funktion. Det innebär att andra vapen än traditionella skjutvapen kan omfattas av definitionen, trots att de inte har samma verkan och effekt som ett vanligt skjutvapen. Exempelvis kan elchockvapen, som kan skjuta projektiler men inte har samma dödliga effekt som ett vanligt skjutvapen, omfattas av en definition motsvarande den i vapenlagen.

I promemorian föreslås mot den bakgrunden att lagen i huvudsak ska gälla de skjutvapen som ingår i den uppräkningslista av vapentyper som finns i förordningen om statliga myndigheters skjutvapen m.m. Uppräkningen är inte uttömmande. Regeringen bedömer dock att inte heller den lösningen är helt tillfredsställande. Kretsen av skjutvapen som omfattas av förordningen är visserligen snävare än den krets av skjutvapen som omfattas av vapenlagens definition. Samtidigt innehåller förordningen inte någon tydlig definition av vad som utgör ett skjutvapen utan snarare en uppräkningslista av klassiska typer av skjutvapen som används av statliga myndigheter. Som *Polismyndigheten* framhåller kommer en sådan definition kunna omfatta även andra våldshjälpmedel som används eller i framtiden kommer att användas av polisen, t.ex. tårgas, rökgranater, distraktionsgranater och utskjutbara distansbatonger. Det är i dessa fall fråga om ammunition som skjuts ut från ett vapen som i och för sig omfattas av skjutvapenbegreppet men som är av helt annat slag och som är konstruerad för att användas på ett annat sätt än den konventionella, penetrerande ammunition som används i traditionella skjutvapen. Användningen av sådan ammunition är också avsedd att åstadkomma en annan effekt, där syftet exempelvis kan vara att distrahera, påverka den omgivande miljön eller avbryta ett händelseförlopp.

Den nya lagen bör endast reglera den mycket farliga våldsanvändning som sker genom användning av traditionella skjutvapen med konventionell, penetrerande ammunition. För att åstadkomma en sådan avgränsning av lagens tillämpningsområde anser regeringen, i likhet med *Polismyndigheten*, att lagen bör utgå från vilken typ av ammunition som vapnet används med. Lagen bör därför gälla polisens användning av skjutvapen med ammunition som är konstruerad för att tränga in i en kropp och orsaka invärtes skador. Det är alltså som utgångspunkt vapen med vilka kulor eller hagel kan skjutas ut med hjälp av krutladdningar som omfattas av lagen (jfr 1 kap. 2 § vapenlagen), om sådana vapen används med denna typ av ammunition. På så vis säkerställs att polisens tjänstevapen och andra traditionella skjutvapen omfattas av regleringen samtidigt som andra mindre farliga hjälpmedel och skjutvapen som används med icke-penetrerande ammunition undantas från tillämpningsområdet. I praktiken kommer de vapen som omfattas i huvudsak vara desamma som nämns i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m., dvs. olika former av handeldvapen. Genom en sådan avgränsning avhjälpas också de otydligheter som *Åklagarmyndigheten* pekar på när det kommer till att avgränsa skjutvapenbegreppet i förhållande till andra polisiära hjälpmedel.

Lagen bör tillämpas när vapnet används genom att skott avlossas eller att vapnet riktas mot någon ...

Skjutkungörelsen innehåller inte några regler om vilken användning som regleras. Begreppet användning kan i sin vidaste betydelse omfatta i stort sett all form av hantering av skjutvapnet. Inom ramen för polisens verksamhet skulle begreppet bl.a. kunna innefatta att ta fram och göra vapnet skjutklart, att varna för att skjutvapen kommer att användas, att hota med eller annars rikta vapnet mot någon och att avlossa skott med vapnet.

Frågan är då vilka former av användning som bör omfattas av den nya lagen. Till en början bör givetvis avlossande av skott omfattas. När polisen skjuter verkanseld, dvs. avfyrar ett skott mot en person eller ett objekt i syfte att träffa målet och uppnå någon form av effekt, kommer detta alltså att omfattas av lagen. Därutöver omfattas varningsskott. Med varningsskott avses avlossande av skott i en så ofarlig riktning som möjligt i syfte att varna för att polisen kan komma att skjuta verkanseld. Oavsiktlig skottlossning, s.k. vådaskott, omfattas också av begreppet, även om regleringen av naturliga skäl oftast bör sakna betydelse i sammanhanget. Regeringen anser, i likhet med promemorian och i motsats till *Polismyndigheten*, att vådaskott inte bör undantas från den föreslagna regleringen. Ett sådant undantag skulle komplicera lagtexten och riskera att skapa otydlighet i regleringen. Det förekommer också fall där det är svårt att klargöra om det är fråga om ett vådaskott eller inte. Om ett vådaskott avlossas kommer polisens agerande liksom i dag få bedömas utifrån relevanta offentlighetsrättsliga och, i förekommande fall, straffrättsliga regler. På samma sätt som i dag kommer det vara fråga om att bl.a. bedöma om och i så fall i vilken grad avlossandet var oäktsamt. Någon ändring av hur vådaskott bedöms rättsligt är alltså inte avsedd.

En annan aktivitet som bör omfattas av den nya lagen är att fysiskt rikta ett skjutvapen mot någon. Agerandet kan framkalla stark rädsla hos den som vapnet riktas mot och innebär i normalfallet också att ett starkt tvång riktas mot den enskilde. För polisens del innebär riktande av vapnet att man intagit en högsta grad av beredskap för att skjuta. Ett riktat vapen innebär också ökade risker för att skott avlossas av misstag. Det är allmänt accepterat att förutsättningarna för att använda vapnet på ett sådant sätt närmast bör sammanfalla med de förutsättningar som gäller för avlossande av skott. Det finns därmed goda skäl att låta även riktande av skjutvapen omfattas av den nya lagen. Det innebär att det som brukar kallas för att hota någon med skjutvapnet eller att försöka betvinga någon i regel också kommer att omfattas av lagen. Med dessa begrepp avses att vapnet används i syfte att påverka en person och få denne att följa polisens muntliga anvisningar. Det kan t.ex. handla om att en polis genom att rikta skjutvapen mot en person förstärker ett muntligt kommando och därigenom tvingar personen att avbryta ett våldsamt uppträdande eller släppa ett vapen eller tillhygge. Härutöver bör situationer där polisen riktar vapnet mot någon utan att detta kan sägas innefatta ett hot eller försök till betvingande omfattas av regleringen. Det kan t.ex. vara fråga om att en polis vid sökande efter någon behöver rikta vapnet mot en person för att sikta och på det sättet göra sig beredd att skjuta om personen agerar på ett visst sätt. Sådana situationer kan bl.a. uppstå när vapenlampan används för

att söka igenom ett mörkt utrymme. För att säkerställa att samtliga dessa situationer omfattas av den nya lagen bör det avgörande kriteriet för lagens tillämplighet vara att skjutvapnet riktas mot en person.

Att ta fram och göra vapnet skjutklart utan att det riktas mot någon är ett nödvändigt steg i skjutvapen användningen. Aktiviteten är dock inte riktad mot någon särskild person eller något särskilt objekt. Den innebär inte heller någon omedelbar påverkan på eller fara för omgivningen. Regeringen instämmer mot den bakgrunden i promemorians bedömning att det inte är motiverat att reglera förutsättningarna för att ta fram och göra vapnet skjutklart i den föreslagna lagen.

Samma bedömning görs när det gäller att muntligen eller på annat sätt varna för att skjutvapen kan komma att användas. Till skillnad från höjd beredskap riktas varningar normalt mot utvalda personer i syfte att få dessa att följa polisens anvisningar. Det finns därmed ett inslag av betvingande-försök i agerandet. En varning innebär dock inte någon fysisk användning av skjutvapnet. Varningar innebär inte heller någon direkt fara för vare sig den som vapnet riktas mot eller för omgivningen. Det finns därmed inte heller skäl att reglera förutsättningarna för varningar om skjutvapen-användning i den nya lagen. Regeringen återkommer i avsnitt 5.5 till frågan om verkanseld ska föregås av en varning.

Genom att definitionen av användning förutsätter att skjutvapnet ska riktas mot person dras även en tydlig skiljelinje mellan hot eller betvingande (som kommer att omfattas av lagen) och muntliga varningar om vapen användning (som inte kommer att omfattas av lagen). Anvisningar eller befallningar från polisen som följs av en varning om att skjutvapen kan komma att användas faller utanför vad som avses med användning av skjutvapen enligt regleringen. Detta gäller även om polisen samtidigt har höjt beredskapen att kunna använda vapnet. Om sådana uttalanden görs i kombination med att vapnet riktas mot personen är det däremot fråga om användning av skjutvapen enligt den nya lagen. Då förutsätts att de krav som uppställs för användning av skjutvapen är uppfyllda.

Sammanfattningsvis bör den nya lagen alltså omfatta skjutvapen användning som består i att rikta skjutvapen mot person och att avlossa skott.

... utom vid övningskjutning eller i vissa andra undantagssituationer

Det finns situationer där det inte framstår som ändamålsenligt att lagen är tillämplig trots att användningen faller in under definitionen. Sådana situationer bör därför undantas från lagens tillämpningsområde.

En situation som inte bör omfattas av lagen är när skjutvapen används vid övningskjutning som anordnas eller annars har godkänts av polisen. I sådana situationer handlar det inte om att använda skjutvapnet inom ramen för ett tjänsteuppdrag, utan om att upprätthålla eller utveckla den egna kompetensen. Övningsverksamhet sker också under ordnade former. Polisen har vidare ansvar för att avliva djur enligt bestämmelser i bl.a. jaktlagen (1987:259). Vanligtvis används särskilda vapen för detta och skjutkungörelsen innehåller ett par undantag som avser just avlivning av djur (se 4 och 8 §§). Även sådan användning bör lämpligen undantas från lagens tillämpningsområde.

Det finns också andra situationer där ett skjutvapen används främst i egenskap av verktyg. I promemorian föreslås att det inte ska anses som användning av skjutvapen när skott kontrollerat avlossas för att bryta lås eller för annat liknande ändamål. *Polismyndigheten* anser att undantaget behöver anpassas för att bättre överensstämma med polisens verksamhet och påpekar att det angivna exemplet sällan förekommer eller förespråkas som forceringsmetod.

Regeringen anser att det är viktigt att regleringen är anpassad till hur polisens verksamhet fungerar i praktiken. Genom att formulera bestämmelsen på ett mer generellt sätt och undvika att räkna upp brytande av lås som exempel bör bestämmelsen bättre kunna anpassas till polisens verksamhet samtidigt som den fångar de situationer som är avsedda att omfattas av promemorians förslag. Regeringen anser att bestämmelsen bör formuleras så att skott som kontrollerat avlossas för att öppna eller stänga av eller på något annat liknande sätt verka mot ett föremål inte ska anses utgöra användning enligt lagen. En förutsättning är förstås att polisen i övrigt har rättsligt stöd för att vidta åtgärden.

Slutligen bör påpekas att det förhållandet att viss skjutvapenanvändning undantas från den föreslagna lagen inte innebär att det saknas reglering för denna. Förutom den allmänna regleringen av polisens arbete gäller, i de fall där den föreslagna lagen inte är tillämplig, alltså de generella lagreglerna om laga befogenhet att använda våld. Därutöver kan särskilda regler finnas på förordnings- eller föreskriftsnivå.

5.3 Befogenhetsgrunder där användning av skjutvapen ska vara tillåten

5.3.1 Utgångspunkter för utformningen av befogenhetsgrunderna

Vid utformningen av befogenhetsgrunderna behöver hänsyn tas till flera olika saker. Till att börja med måste det beaktas att skjutvapen är den farligaste typen av hjälpmedel som polisen kan använda sig av och ett yttersta uttryck för statens maktbefogenhet mot enskilda. Det behöver därför säkerställas att reglerna är tillräckligt restriktiva och att skjutvapenanvändning möjliggörs endast i de fall där det är särskilt motiverat.

Befogenhetsgrunderna måste också hålla sig inom de ramar som sätts av regeringsformen, Europakonventionen och FN:s grundläggande principer för brottsbekämpande tjänstemäns användning av våld och skjutvapen. Dessa ramar innebär något förenklat att användning av skjutvapen främst kan komma i fråga när det handlar om att skydda liv och hälsa. Befogenhetsgrunderna bör därmed ta sitt avstamp i den fara som en person och dennes gärningar utgör för andra människors liv och hälsa. Användning av skjutvapen i andra syften bör medges endast i mycket begränsad omfattning.

En annan utgångspunkt vid utformningen av reglerna bör vara vilka uppgifter och befogenheter polisen har. Befogenheter kan delas in i primära och sekundära befogenhetsnormer. Primära befogenhetsnormer ger polisen rätt att utföra en viss tjänsteåtgärd, t.ex. ett gripande eller ett

omhändertagande. Sekundära befogenhetsnormer ger tilläggsbefogenheter som behövs för att genomföra de primära befogenheterna. Rätten att använda skjutvapen är en sekundär befogenhet. Det handlar alltså om en befogenhet som polisen behöver ha för att kunna utföra de uppgifter och befogenheter som följer av andra normer. När det gäller att reglera i vilka situationer polisen bör få använda skjutvapen bör därför en utgångspunkt vara vilka skyldigheter och primära befogenheter som polisen har i sitt arbete. I likhet med bestämmelserna i polislagen bör befogenheten att använda skjutvapen av naturliga skäl begränsas till situationer där polisen ägnar sig åt tjänsteutövning.

För att regleringen ska bli användbar i praktiken bör den vidare ta sikte på tydligt utpekade typsituationer som den enskilda polismannen kan luta sig mot. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att befogenhetsgrunderna i stort bör följa samma grundstruktur som våldsbestämmelserna i 10 § första stycket 1–3 polislagen. På så sätt blir det enklare för enskilda poliser att ta till sig och minnas reglerna.

5.3.2 Skjutvapen ska kunna användas för självförsvar och försvar av andra personer ...

Regeringens förslag: En polisman ska ha befogenhet att använda skjutvapen om det behövs för att försvara sig själv eller någon annan person. Befogenheten ska vara begränsad till situationer där det handlar om att avvärja pågående eller överhängande våld av svårare slag.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

Skälen för regeringens förslag: En bestämmelse som ger polismän rätt att använda skjutvapen för att försvara sig själva och andra personer mot svårare våld har en naturlig plats i en reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. En sådan regel motsvarar också undantaget för bruk av dödligt våld i syfte att försvara någon mot olaglig våldsgärning i artikel 2 i Europakonventionen.

Att polisen bör ha en rätt att använda skjutvapen i självförsvar hänger samman med polisyrkets generella farlighet och det förhållandet att poliser har till uppgift att ge sig in i farliga situationer som andra människor tillåts undvika. Poliser har också en allmän, om än inte absolut, skyddsplikt. Även den plikten bör motsvaras av en rätt att använda skjutvapen när andra möjligheter att skydda liv och hälsa är utsiktslösa och skjutvapen-användningen kan anses försvarlig. Detta gör sig i än högre grad gällande när det finns en mer specifik skyddsplikt, vilket kan vara fallet bl.a. i Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet. Det finns alltså goda skäl att införa en befogenhetsgrund som ger polismän rätt att använda skjutvapen om det behövs för att försvara sig själva eller någon annan person.

En naturlig utgångspunkt vid utformningen av en sådan befogenhetsgrund bör vara att rätten att använda skjutvapen begränsas till situationer där det handlar om att avvärja våld som är av svårare slag. Det bör således inte vara tillåtet att använda skjutvapen bara för att en person är våldsam eller aggressiv, utan det ska finnas en reell risk för att personen kan orsaka förlust av liv eller allvarlig kroppsskada om han eller hon inte stoppas. I

normalfallet bör det därmed krävas att personen använder sig av någon form av tillhygge, eller att omständigheterna annars tydligt talar för att allvarlig skada kan uppkomma, för att skjutvapen ska få användas.

För att rätt till nödvärn ska finnas enligt 24 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken krävs att det är fråga om ett brottsligt angrepp. Något sådant krav bör dock inte uppställas i den föreslagna bestämmelsen. Regeringen anser i likhet med promemorian att rätten att försvara sig själv eller någon annan inte bör göras beroende av att det är fråga om ett angrepp eller att angriparen uppfyller alla krav som uppställs för att brott ska vara begånget. I stället bör den avgörande faktorn vara den skada som våldshandlingen kan orsaka. Det är t.ex. inte ovanligt att polisen stöter på personer som är uppenbart psykotiska och som begår våldshandlingar utan att det är självklart att de uppfyller det allmänna straffrättsliga uppsåtskravet. Om förutsättningarna för skjutvapenanvändning i stället knyts till förekomsten av våld av svårare slag tydliggörs att det är situationens farlighet som gör att skjutvapenanvändning kan vara befogad. En annan sak är att den våldsamma personens förmåga att t.ex. orientera sig och att uppfatta situationen kan påverka försvarlighetsbedömningen, som behandlas i avsnitt 5.4.

Bestämmelsen bör i första hand vara tillämplig när det handlar om att avvärja pågående våld. Den bör dock inte uteslutande begränsas till sådana situationer utan i likhet med vad som gäller för nödvärnsrätten bör det vara tillräckligt att våldsutövningen är överhängande för att en rätt att försvara sig själv eller någon annan person ska uppstå.

5.3.3 ... för att gripa en person eller hindra någon som är frihetsberövad för ett brott från att rymma ...

Regeringens förslag: En polisman ska ha befogenhet att använda skjutvapen för att kunna gripa en person som är misstänkt för ett brott eller för att hindra att någon som är frihetsberövad för ett brott rymmer.

En förutsättning för befogenheten ska i båda fallen vara att personen kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor. När det gäller hindrande av rymning ska skjutvapen även få användas för att förhindra rymningar där vapen används.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget och instämmer i bedömningen. *Försvarsmakten* och *Säkerhetspolisen* anser att bestämmelsen rent lagtekniskt bör delas upp i två olika befogenhetspunkter för att skapa en tydligare reglering. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget med hänvisning till att det innebär en utvidgad befogenhet att använda skjutvapen i samband med frihetsberövanden som inte är motiverad. *Polisförbundet* ser positivt på att den nya lagen inte föreslås innehålla någon brottskatalog och pekar på svårigheterna att tillämpa nuvarande reglering.

Skälen för regeringens förslag

Polisen bör ges laga befogenhet att använda skjutvapen för att kunna gripa en person som är misstänkt för brott

Skjutkungörelsen tillåter att polisen använder skjutvapen för att kunna gripa en person som på sannolika skäl är misstänkt för vissa, särskilt angivna brott (2 § 1). Regeringen anser att polisen även fortsättningsvis bör få använda skjutvapen för att kunna genomföra gripanden. En sådan befogenhet överensstämmer även med det undantag för bruk av dödligt våld i syfte att verkställa en laglig arrestering som finns i artikel 2 i Europa-konventionen.

Ett gripande är i svensk rätt ett straffprocessuellt frihetsberövande av någon som är misstänkt för ett brott. Regler om när detta är tillåtet finns i 24 kap. rättegångsbalken. Enligt 24 kap. 7 § har polisen en rätt att gripa personer. Gripandet utgör då ett interimistiskt förstadium till ett anhållande. En polisman som genomför ett sådant gripande måste självständigt ta ställning till om förutsättningarna för ett gripande är uppfyllda. Ett gripande kan också vara en ren verkställighetsåtgärd av en domstols beslut om häktning eller en åklagares beslut om anhållande. Den enskilda polismannen behöver i ett sådant fall inte självständigt ta ställning till om förutsättningarna för ett gripande är uppfyllda.

Reglerna i 24 kap. rättegångsbalken medger att ett gripande får ske i ett antal olika situationer. Beroende på vilka bestämmelser som gripandet grundar sig på ställs olika krav på misstanke. I flertalet fall krävs det att personen i fråga är misstänkt på sannolika skäl, medan det i andra fall är tillräckligt att personen är skäligen misstänkt. Bestämmelsen i 2 § 1 skjutkungörelsen kräver att den som grips ska vara misstänkt på sannolika skäl. Det innebär att den högre graden av misstanke ska föreligga för att skjutvapen ska få användas. Det förstärkta misstankekravet skapar dock svårigheter för polisen att i akuta lägen kunna avgöra om förutsättningarna för att få använda skjutvapen är uppfyllda.

Det är av stor vikt att regler om polisens skjutvapenanvändning är enkla att tillämpa och att enskilda polismän inte tvingas göra komplicerade rättsliga överväganden för att kunna avgöra om de får använda skjutvapen i ett visst läge. Regeringen anser mot den bakgrunden att det bör vara tillräckligt att det uppställs ett krav på att gripandet sker med laga stöd. Det innebär att skjutvapen även kan användas när någon grips som skäligen misstänkt för ett brott i de fall det är möjligt. Genom att det i regleringen uppställs andra begränsande rekvisit som krav på farlighet och att skjutvapenanvändningen ska vara nödvändig och försvarlig (se avsnitt 5.4) bedöms en rimlig restriktivitet kunna uppnås även utan ett krav på misstankegrad.

Den föreslagna bestämmelsen ska alltså vara tillämplig oavsett vilken form av gripande det är fråga om och oavsett vilken bestämmelse i rättegångsbalken som gripandet grundar sig på. Det krävs alltså fortfarande att det finns en primär befogenhetsregel som ger stöd för gripandet. Om ingen av de grunder som kan ligga till grund för ett gripande enligt 24 kap. rättegångsbalken är uppfyllda är det alltså inte möjligt att använda skjutvapen med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Sveriges advokatsamfund anser att den föreslagna befogenhetsgrunden bör begränsas till situationer där en person misstänks för ett allvarligt brott.

Enligt samfundet finns det annars en risk för att arten av det brott som begåtts ges en alltför underordnad betydelse i förhållande till det krav som uppställs i Europakonventionen.

Av Europadomstolens praxis rörande artikel 2 framgår att nationella regelverk måste göra användningen av skjutvapen i arresteringssituationer beroende av en noggrann bedömning av de föreliggande omständigheterna, särskilt arten av det brott som har begåtts och det hot som personen utgör (se t.ex. Nachova m.fl. mot Bulgarien, p. 96, nr 43577/98 och 43579/98, 26 februari 2004).

Gripanderegeln i skjutkungörelsen är formulerad på ett sådant sätt att bedömningen av om skjutvapen får användas har gjorts nästan helt avhängig av vilket brott som har begåtts. Detta har, som *Polisförbundet* för fram, mött stark kritik bl.a. utifrån att regleringen har ansetts mycket svår att tillämpa i akuta situationer. Med nuvarande brottskatalog saknas också utrymme att beakta en persons farlighet i ett enskilt fall.

Regeringen anser i enlighet med vad som följer av Europadomstolens praxis att en ny regel bör utformas på ett sätt som innebär att både typen av brott och det hot som personen utgör ska beaktas. Eftersom skyddsaspekten väger särskilt tungt när det gäller användning av skjutvapen bör tyngdpunkten i bedömningen ligga på den fara som personen kan antas utgöra för andra människor. Med detta som utgångspunkt bör befogenheten att använda skjutvapen inte bygga på att det ska vara fråga om ett visst brott. Det bör inte heller ställas några särskilda krav på brottets allvarlighet. Brottets karaktär och svårhet bör i stället vara parametrar som ska beaktas vid en helhetsbedömning av om personen som ska gripas kan antas utgöra en fara för andra människor. En sådan ordning får anses förenlig med Europakonventionen eftersom det innebär att både brottets art och personens farlighet i den enskilda situationen ska beaktas. För att signalera att kraven på personens farlighet är högt ställda bör begreppet "allvarlig fara" användas i bestämmelsen.

Att det uppställs ett farerekvisit, dvs. ett krav på att personen kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor, innebär att polisen behöver göra en bedömning av personen som ska gripas. Bedömningen ska ta sikte på den fara som personen utgör i gripandeögonblicket eller inom en inte alltför avlägsen framtid. Vid bedömningen ska hänsyn tas till alla relevanta omständigheter. *Sveriges advokatsamfund* anser att farerekvisitet är alltför vagt och allmänt hållet. Enligt samfundet bör skjutvapen användning endast vara befogad när det föreligger en konkret fara för polis eller allmänhet i den enskilda situationen.

Regeringen anser att det är av stor vikt att polisen har möjlighet att beakta såväl den omedelbara fara som personen kan utgöra vid gripandet som personens tidigare agerande. Ett typiskt fall då ett gripande kan behöva genomföras med hjälp av skjutvapen är när den misstänkte vid tidpunkten för gripandet utgör en mer direkt fara för liv och hälsa. I ett sådant fall har brottets karaktär och svårhetsgrad mindre betydelse, och bedömningen att personen utgör en allvarlig fara kan i stället grundas på omständigheterna i gripandesituationen.

I andra fall får det dock anses rimligt att själva brottet tillmäts större vikt vid bedömningen och i vissa speciella fall bör bedömningen kunna grundas enbart på brottets karaktär. Så kan t.ex. vara fallet om gripandet sker i nära anslutning till ett allvarligt terrorattentat. Ju närmare gripandet

sker till ett allvarligt brott mot liv och hälsa, desto större utrymme finns det normalt för ett antagande att personen utgör en allvarlig och aktuell fara. I sådana situationer framstår det också som desto angelägnare att genomföra gripandet direkt i stället för att invänta ett nytt tillfälle. Sammantaget anser alltså regeringen att det finns goda skäl att inte uppställa något krav på att konkret fara ska föreligga i den enskilda situationen på det sätt som *Sveriges advokatsamfund* föreslår.

Som framhålls i promemorian är det vidare viktigt att betona att det alltid måste finnas ett behov för polismannen att använda just skjutvapen för att kunna genomföra gripandet. Genom att regeln kompletteras med krav på att skjutvapen användningen ska vara nödvändig och försvarlig (se avsnitt 5.4) kommer polisen, vid sidan av farlighetsbedömningen, att behöva göra en bedömning av vikten av att gripa personen och behovet av att genomföra gripandet vid just det aktuella tillfället. Det är alltså flera omständigheter som behöver vägas in för att avgöra om det är motiverat att använda skjutvapen i den enskilda situationen. Att använda skjutvapen för att gripa någon som har begått ett mindre allvarligt brott bör alltså i princip förutsätta att det utöver brottet finns andra omständigheter som talar för att personen är farlig för att användningen ska vara försvarlig. Regeringen anser därmed, till skillnad från *Sveriges advokatsamfund*, att utrymmet att använda skjutvapen enligt lagen i samband med gripanden är välavvägt och ändamålsenligt.

Polisen bör ges laga befogenhet att i vissa fall använda skjutvapen för att förhindra rymning

Skjutvapen får enligt 2 § 2 skjutkungörelsen användas för att hindra någon från att rymma eller för att gripa någon som har rymt, om han eller hon är häktad, anhållen eller gripen för brott som anges i 2 § 1 eller om han eller hon är dömd för ett sådant brott till fängelse och intagen i anstalt. Regeringen bedömer att en liknande befogenhetsgrund bör införas i den nya paragrafen om laga befogenhet att använda skjutvapen. En sådan grund har sin motsvarighet i det uttryckliga undantaget för bruk av dödligt våld för att hindra någon som lagligen är berövad friheten att undkomma som finns i artikel 2 i Europakonventionen.

Den krets av frihetsberövade personer som ska träffas av den föreslagna bestämmelsen bör begränsas på i princip motsvarande sätt som i skjutkungörelsen. Det ska således handla om någon som är häktad, anhållen eller gripen för ett brott eller som är dömd för ett brott och intagen på en kriminalvårdsanstalt eller motsvarande. Detta behöver dock inte preciseras i lagtext utan följer naturligt av att det uppställs ett generellt krav på att personen i fråga ska vara frihetsberövad på grund av brott.

Skjutvapen bör få användas för att förhindra rymning i två olika fall. För det första får det anses befogat att förhindra att personer som är mycket farliga för liv och hälsa rymmer. Farerekvisitet bör liksom i gripandefallen uttryckas så att personen i fråga ska kunna antas utgöra en allvarlig fara för andra människor. Precis som i gripandesituationen anser regeringen att det inte bör uppställas något krav på att personen ska vara misstänkt för allvarlig brottslighet eller att konkret fara ska föreligga i den enskilda situationen, till skillnad från vad *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar. På samma sätt och av samma skäl som utvecklas ovan i fråga om användning

av skjutvapen för att gripa någon bör det vara tillräckligt att personen utgör en allvarlig fara när rymningen sker eller inom en inte alltför avlägsen framtid.

För det andra kan det vara befogat att använda skjutvapen när vapen används vid rymningen. Att rymningen sker med hjälp av vapen innebär regelmässigt att farliga situationer kan uppstå. Att tillåta polisen att använda vapen för att möta ett sådant hot är därför motiverat. Ett sådant krav är dessutom betydligt mer lämpligt än ett krav på fara för andra människor. Om man i sådana situationer skulle behöva falla tillbaka på den allmänna regeln om farlighet skulle polismannen inte sällan tvingas göra mycket komplexa bedömningar. Som exempel kan nämnas att det vid en väpnad fritagning inte nödvändigtvis är så att den frihetsberövade kan anses vara farlig på det sätt som förutsatts för tillämpning av den allmänna regeln.

Det bör också framhållas att det finns ett allmänt intresse av att staten har de maktmedel som krävs för att förhindra väpnade fritagningar. Även allmänpreventiva skäl talar för att den ifrågavarande typen av rymningar inte bör vara enkla eller riskfria att genomföra. Det innebär förstås inte att det alltid finns skäl att möta väpnade fritagningsförsök med våld. Hur situationen ska hanteras måste alltid bedömas i varje enskilt fall och med beaktande av de nödvändighets- och försvarlighetskrav som behandlas närmare i avsnitt 5.4.

Vid en fritagning som involverar flera beväpnade personer möjliggör regeln, till skillnad från den allmänna regeln om farlighet, att skjutvapen får användas inte bara mot den frihetsberövade utan även mot övriga personer som aktivt möjliggör rymningen genom vapenanvändning. Regeln bör dock inte begränsas till fritagningar av sådant slag utan bör även omfatta situationer där det bara är den frihetsberövade själv som använder vapen för att rymma. Bestämmelsen bör inte heller begränsas till rymningar som sker med hjälp av skjutvapen. Även andra vapen, t.ex. knivar, kan ha stor effekt beroende på hur de används. Regeln bör därför ta höjd för olika sorters vapen.

Sammanfattningsvis innebär regeringens förslag att skjutvapen kan få användas i samband med frihetsberövanden i två olika situationer, dels för att kunna gripa en person som är misstänkt för ett brott, dels för att hindra att någon som är frihetsberövad för ett brott rymmer. I promemorian föreslås att gripandesituationen och rymningssituationen ska regleras i en och samma punkt i befogenhetsparagrafen. *Försvarsmakten* och *Säkerhetspolisen* anser att situationerna i stället bör delas upp i två olika punkter för att skapa en tydligare reglering. Eftersom förutsättningarna för att använda skjutvapen i stor utsträckning är desamma i båda fallen anser regeringen dock att bestämmelsen bör utformas i enlighet med promemorians förslag.

Det saknas tillräckliga skäl att tillåta skjutvapenanvändning för att kunna verkställa ett omhändertagande

Skjutkungörelsen tillåter även att skjutvapen används för att i vissa fall kunna omhänderta personer som är uppenbart farliga (2 § 3). Att skjutvapen kan behöva användas mot personer som utgör en uppenbar fara för andra är inte kontroversiellt i sig. Det är däremot inte lika självklart att

skjutvapen ska kunna användas i syfte att verkställa förvaltningsrättsliga omhändertaganden.

I svensk rätt motiveras möjligheten att omhänderta en person ibland helt eller delvis av skäl som har med den omhändertagnes egna behov att göra. Så är t.ex. fallet vid omhändertaganden enligt lagen (1991:1129) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Att uttryckligen medge vapenanvändning i syfte att kunna verkställa sådana omhändertaganden – där dessutom skälen bakom omhändertagandet i det enskilda fallet inte alltid kommer att vara kända för den polisman som ska bedöma om han eller hon får skjuta – är inte helt okomplicerat ur ett etiskt perspektiv. Det finns inte heller något tydligt stöd i Europakonventionen eller FN:s grundläggande principer för att tillåta skjutvapen användning i sådana syften.

Regeringen delar mot den bakgrunden promemorians bedömning att någon fristående rätt att skjuta för att kunna omhänderta en person inte bör finnas. Polisens behov av att kunna använda skjutvapen för att stoppa farliga personer från att orsaka skada kan i stället tillgodoses på andra sätt, bl.a. genom en tillämpning av andra befogenhetsgrunder.

5.3.4 ... eller för att annars förhindra särskilt allvarliga brott och andra allvarliga faror

Regeringens förslag: En polisman ska även ha befogenhet att använda skjutvapen för att förhindra påbörjade eller överhängande särskilt allvarliga straffbelagda gärningar och för att förhindra en allvarlig och överhängande fara för liv eller hälsa.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* anser att kravet på att det ska vara fråga om en särskilt allvarlig straffbelagd gärning innefattar svåra intresseavvägningar som inte bör överlämnas till polisen att avgöra i enskilda fall. *Försvarsmakten* och *Säkerhetspolisen* anser att bestämmelsen rent lagtekniskt bör delas upp i två olika befogenhetspunkter för att skapa en tydligare reglering.

Skälen för regeringens förslag

Polisen bör ges laga befogenhet att använda skjutvapen för att förhindra att särskilt allvarliga straffbelagda gärningar inträffar

Den ovan föreslagna befogenhetssituationerna omfattar skjutvapen användning till försvar mot pågående eller överhängande våld respektive skjutvapen användning för gripande och för förhindrande av rymning. Dessa grunder motsvarar i stort de situationer som i dag regleras i 1 och 2 §§ skjutkungörelsen. Regeringen anser att det därutöver finns behov av en befogenhetsgrund som mer generellt ger polisen möjlighet att stoppa eller förhindra handlingar och skeenden som kan leda till mycket allvarliga konsekvenser.

Att förhindra brott är en av polisens mest grundläggande uppgifter (jfr 2 § polislagen). I 10 § första stycket 3 polislagen har polisen getts befogen-

het att använda våld för att kunna göra detta. I vissa kvalificerade situationer bör sådan våldsanvändning även kunna innefatta användning av skjutvapen. De flesta situationer där skjutvapen användning kan anses befogad bör träffas av den första befogenhetsgrunden, dvs. användning av skjutvapen för att avvärja våld av svårare slag. Det finns dock situationer, som inte faller under den första befogenhetsgrunden, där vikten av att kunna förhindra en straffbelagd gärning är betydande. Det gäller framför allt fall där straffbelagda gärningar kan medföra fara för liv eller hälsa eller annars innebära allvarliga intrång i den personliga integriteten och som det därför finns ett mycket starkt intresse av att förhindra utan att det beror på att någon utsätts för våld. Ofta kommer det ändå att finnas en nära förestående fara för liv och hälsa. Som exempel kan nämnas att någon anlägger en brand som kommer att innebära fara för andra människor. Även terroristhandlingar som inte direkt består av att någon utsätts för våld bör kunna aktualisera en tillämpning av bestämmelsen. Eftersom det är gärningen som ska vara påbörjad eller överhängande bör det också kunna handla om att förhindra gärningar där faran inte har ett lika nära tidsmässigt samband med gärningen, men där konsekvenserna om handlingen ändå utförs kan bli mycket allvarliga. Sabotage mot t.ex. kritisk infrastruktur kan få svåra följder för en stor grupp människor utan att det beror på att någon utsätts för våld. Ett konkret exempel är gärningar riktade mot ett sjukhus elförsörjning eller en gärning som innebär att vatten- och livsmedelsförsörjningen i ett område allvarligt påverkas.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) anser att rekvisitet ”särskilt allvarlig straffbelagd gärning” är för allmänt hållet och därmed lämnar för stort bedömningsutrymme till den enskilda polismannen. Regeringen konstaterar att promemorians förslag är utformat med förebild i den befintliga befogenhetsgrunden i 10 § 3 polislagen. För att bestämmelsen inte ska bli för långtgående föreslås det i promemorian – till skillnad från i polislagen – att den gärning som ska förhindras ska vara särskilt allvarlig och dessutom påbörjad eller överhängande. Enligt regeringens mening framstår detta som rimligt. Genom konstruktionen hamnar situationens farlighet i förgrunden för bedömningen. Sådana bedömningar är något som polismän är särskilt vana vid och utbildade för att göra. Skulle man i stället knyta förutsättningarna att skjuta till en brottskatalog riskerar samma problem att uppstå som enligt gripandefallen i nuvarande kungörelse. Som regeringen beskriver ovan i avsnitt 5.3.3 är det inte en lämplig ordning. Dessutom skulle det även med en sådan lösning vara upp till den enskilda polismannen att – utifrån omständigheterna i den konkreta situationen – bedöma om användningen av skjutvapen vore försvarlig. Regeringen anser sammantaget att promemorians förslag är väl avvägt.

Ska man ändå ange några tumregler där det typiskt sett kan anses befogad att använda skjutvapen för att förhindra en straffbelagd gärning bör det i regel vara fråga om särskilt allvarliga straffbelagda gärningar enligt 3, 4, 6 eller 13 kap. brottsbalken eller om gärningar enligt lagen (2022:666) om terroristbrott. Det rör sig alltså främst om gärningar som skulle innebära mer direkta faror mot liv och hälsa. Regeln bör dock formuleras på ett generellt sätt både för att göra den praktiskt användbar, och för att täcka in andra situationer där skjutvapen användning undantagsvis kan vara befogad. Ett exempel på en sådan undantagssituation är förhindrande av

gärningar som om de fullbordades allvarligt skulle skada Sveriges säkerhet. Det kan t.ex. vara fråga om vissa former av högmålsbrott enligt 18 kap. brottsbalken, vissa brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken eller brott enligt 22 kap. brottsbalken. Att förhindra en misstänkt spion från att lämna hemliga uppgifter om rikets försvar till främmande makt kan t.ex. motivera att skjutvapen används (jfr NJA II 1962 s. 356). Det kan i sammanhanget nämnas att både den norska och danska regleringen ger utrymme för skjutvapenanvändning i motsvarande situationer, dvs. för att skydda bl.a. statens grundläggande intressen. Eftersom dessa intressen väger synnerligen tungt bör det kunna komma i fråga att använda skjutvapen för att förhindra gärningar som på ett allvarligt och direkt sätt hotar intressena. Som regeringen redogör för i avsnitt 5.4 krävs det alltid att skjutvapenanvändningen är nödvändig och försvarlig för att förhindra gärningen och dess konsekvenser. Det är alltså inte tillräckligt att gärningen i och för sig riktar sig mot ett sådant intresse.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund en befogenhetsregel som tar sikte på att förhindra särskilt allvarliga straffbelagda gärningar och som genom kraven på särskild allvarlighet och att gärningen ska vara påbörjad eller överhängande alltså kan ses som en kvalificerad variant av motsvarande bestämmelse i 10 § första stycket 3 polislagen. Det bör därför sällan om ens någonsin vara aktuellt att använda skjutvapen för att förhindra gärningar vars negativa konsekvenser framför allt är ekonomiska, eftersom sådana gärningar som regel kan stoppas med andra medel. En sådan utformning av bestämmelsen medför även att en tolkning av rekvisiten kan göras utifrån den omfattande praxis som finns för nödvärnsrätten. Det bör avslutningsvis framgå av lagtexten att bestämmelsen är subsidiär till de två första befogenhetsgrunderna.

Polisen bör ges laga befogenhet att använda skjutvapen för att avvärja andra faror mot liv och hälsa

Polismän anses i dag kunna använda skjutvapen med stöd av brottsbalkens nödbestämmelse. Det finns även en rätt till våldsanvändning i nödsituationer inskriven i 10 § första stycket 3 polislagen, även om de intressen som skyddas av bestämmelsen är något annorlunda formulerade.

Att införa en nödliknande grund för skjutvapenanvändning i lagen kan fylla flera syften. För det första flyttas befogenhet som redan i dag kan anses följa av brottsbalken över till det polisiära regelverket, vilket förtydligar polisens befogenheter. För det andra tillförs regelverket en preventivt inriktad regel som är mer generellt utformad än övriga befogenhetsgrunder och som därför kan fånga upp situationer som annars faller utanför regleringen. Regeringen anser sammantaget att det finns goda skäl att, i likhet med regleringen i Danmark, införa en sådan grund för skjutvapenanvändning.

En nödliknande grund för skjutvapenanvändningen bör av naturliga skäl begränsas till situationer då det handlar om att skydda de intressen som är av störst omedelbar vikt, nämligen liv och hälsa. Det bör även krävas att faran som hotar dessa intressen är av allvarligt slag. Tillämpningsområdet för bestämmelsen blir därmed snävare än vad som gäller enligt bestämmelserna i 24 kap. 4 § brottsbalken och 10 § polislagen. Dessutom bör det, till skillnad från hur de sistnämnda reglerna är formulerade,

uppställas ett uttryckligt krav på att faran ska vara överhängande. Därmed tydliggörs att sannolikheten för att faran realiseras ska vara hög och att den i normalfallet ska vara nära förestående. Ledning för hur begreppet överhängande ska tolkas kan hämtas från nödvärnsrätten.

Eftersom grunden för skjutvapen användning är att avvärja fara för liv och hälsa bör det, till skillnad från övriga befogenhetsgrunder, inte finnas några begränsningar när det kommer till hur faran ska ha uppkommit eller hur den gestaltar sig. Den kan alltså härröra från vitt skilda saker som t.ex. brottsligt angrepp, naturkatastrof, eldsvåda, sjukdom eller ett aggressivt djur. En annan skillnad jämfört med övriga befogenhetsgrunder är att det inte finns några givna begränsningar av hur faran får avvärjas. Skjutvapnet kan alltså teoretiskt sett användas mot vad eller vem som helst, så länge användningen är nödvändig för att undanröja faran.

Bestämmelsen får på grund av sin generella utformning karaktär av en uppsamlingsbestämmelse som kan fänga upp de situationer där allvarlig fara för liv och hälsa föreligger men där användning av skjutvapen inte är tillåten med stöd av de andra befogenhetsgrunderna. Den bör, i likhet med regeln om förhindrande av straffbelagda gärningar, vara subsidiär i förhållande till övriga befogenhetsgrunder. Dess mer generella utformning gör också att den inte bör bli aktuell att tillämpa i de fall där förutsättningarna i regeln om förhindrande av straffbelagda gärningar är uppfyllda. Regelns betydelse kan därmed förväntas bli begränsad. I realiteten bör bestämmelsen få självständig betydelse främst när det är fråga om att avvärja faror genom användande av skjutvapen mot föremål, byggnader eller djur. Till skillnad från *Försvarsmakten* och *Säkerhetspolisen* anser regeringen att båda befogenhetsgrunderna bör behandlas i samma punkt i befogenhetsparagrafen på motsvarande sätt som i 10 § första stycket 3 polislagen.

5.3.5 Det ska inte finnas någon särskild befogenhet att använda skjutvapen i andra fall

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en befogenhet för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att utöver de föreslagna befogenhetsgrunderna besluta om skjutvapen användning vid särskilt viktiga tjänsteuppdrag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens förslag: Skjutkungörelsen innehåller en bestämmelse som ger Polismyndigheten och Säkerhetspolisen möjlighet att, i fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § polislagen, medge en polisman att använda skjutvapen för att genomföra en viss tjänsteåtgärd, om det är absolut nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt (3 §).

En sådan bestämmelse skulle kunna användas för att utvidga befogenheten i de fall där det finns ett behov av skjutvapen användning, men som inte täcks av de befogenhetsgrunder som finns. Det framstår dock som principiellt tveksamt att låta Polismyndigheten och Säkerhetspolisen själv styra över de grunder som kan ge rätt till skjutvapen användning.

Regeringen bedömer också att de befogenhetsgrunder som föreslås täcker de fall där det är rimligt att tillåta skjutvapen användning. I yttersta fall kan även brottsbalkens bestämmelser om nöd tillämpas (se närmare i avsnitt 5.7). Det bedöms därmed inte finnas behov av att ge myndigheterna möjligheter att medge ytterligare skjutvapen användning. Någon regel motsvarande den som finns i 3 § skjutkungörelsen bör alltså inte införas i den nya lagen.

5.3.6 Riktande av skjutvapen mot en person ska tillåtas på ett tidigare stadium

Regeringens bedömning: Riktande av ett skjutvapen mot en person ska även vara tillåtet om det är nödvändigt för att ha tillräcklig beredskap för att kunna avvärja ett allvarligt angrepp från den som skjutvapnet riktas mot.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås inte något uttryckligt krav på att angreppet ska vara allvarligt eller att riktandet ska vara nödvändigt för att kunna avvärja angreppet. Promemorians förslag har även i övrigt en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget med hänvisning till att det ger polisen en utvidgad och alltför omfattande befogenhet att rikta skjutvapen mot person. Enligt samfundet bör det i vart fall tydligt anges i bestämmelsen att riktande av skjutvapen är tillåtet endast vid ett angrepp av allvarligt slag. Även *Åklagarmyndigheten* anser att det bör framgå av lagtexten att rätten att rikta vapen endast gäller vid angrepp av allvarligt slag. *Polismyndigheten* anser att bedömningen av om riktandet är nödvändigt bör utgå från polismannens uppfattning av situationen samt att orden ”att avvärja” bör läggas till i bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag: Skjutkungörelsen reglerar inte någon annan användning av skjutvapen än avlossande av skott. Några anvisningar om vad som krävs för att det ska vara tillåtet att rikta ett skjutvapen mot någon ges därför inte i kungörelsen. Polismyndigheten har dock reglerat förutsättningarna för riktande av skjutvapen i sina föreskrifter (se 3 § PMFS 2023:2 FAP 104-2). Där föreskrivs att en polisman får rikta tjänstepistolen eller förstärkningsvapnet mot någon i syfte att få personen att åtfölja anvisning från polisman först när det finns förutsättningar för verkanseld eller det finns skäl att anta att sådana förutsättningar kan komma att uppstå. Det är alltså tillåtet att rikta skjutvapnet mot någon i syfte att betvinga personen på ett något tidigare stadium än när det är tillåtet att avlossa skott.

Regeringen anser, till skillnad från *Sveriges advokatsamfund*, att det finns goda skäl att tillåta att ett skjutvapen riktas mot någon på ett tidigare stadium än att ett skott avlossas. Detta följer egentligen redan av nödvändighets- och försvarlighetskriterierna (se närmare i avsnitt 5.4). Ett skjutvapen som enbart är riktat mot någon orsakar i sig ingen fysisk skada på vare sig person eller materia. Det måste därför i regel anses vara ett

mildare medel än skjutvapen användning som består i avlossande av skott och kunna anses försvarligt i större utsträckning.

Att rikta skjutvapnet mot någon är också en åtgärd som åtminstone emellanåt kan leda till att skottlossning kan undvikas. Risken med en reglering som innebär att det krävs samma förutsättningar för att rikta vapnet mot någon som för att avlossa ett skott är att riktandet sker för sent, med risk för att det i slutändan uppstår större skada för polismannen eller den som vapnet riktas mot. Om det finns rättsliga förutsättningar att i ett tidigt skede kunna betvinga någon skapas bättre förutsättningar för att lösa situationen utan att behöva avlossa vapnet, men också för att skjuta verkanseld om det skulle vara nödvändigt. Med en sådan beredskap kommer polismannen många gånger hinna avlossa skottet i ett tidigare skede, vilket generellt kan antas leda till att skottet leder till mindre omfattande skador än det annars hade kunnat göra.

Till detta kommer att det ibland, t.ex. när ett utrymme genomsöks efter ett allvarligt brott, är nödvändigt för polisen att agera med skjutvapnet i full beredskap. Om en polisman under en sådan genomsökning stöter på en person bör det vara tillåtet för polisen att fortsatt ha vapnet riktat mot honom eller henne till dess att det kunnat klarläggas att personen inte utgör någon fara.

När det gäller utformningen av bestämmelsen bör det samtidigt beaktas att hot med skjutvapnet i ett alltför tidigt skede i vissa fall kan riskera att eskalera situationen och minska förutsättningarna för att lösa en situation utan våld. Ett riktat skjutvapen kan ge upphov till våldsamma försvarsreaktioner hos den som vapnet riktas mot. Det kan också leda till att den polisman som håller i vapnet inte i första hand försöka lösa situationen med andra medel. Förutsättningarna för när ett skjutvapen ska få användas på detta sätt bör därför inte skilja sig alltför mycket från förutsättningarna för att skjuta verkanseld eller avlossa ett varningsskott. En utökad möjlighet att rikta vapnet mot person bör vara förbehållen de situationer där det verkligen kan vara befogat.

Regeringen delar promemorians bedömning att den förutsättning som i dag anges i Polismyndighetens föreskrifter ("finns skäl att anta att sådana förutsättningar kan komma att uppstå") kan ge upphov till en alltför vidsträckt rätt att rikta vapnet mot person, om den kombineras med de föreslagna befogenhetsgrunderna. Befogenheten att rikta ett skjutvapen mot någon bör i stället avse situationer där riktandet av vapnet mot personen är nödvändigt för att polismannen ska ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp från den som vapnet riktas mot. Det bör alltså, som anges i promemorian, handla om situationer där sådant våld som avses i befogenhetssituation 1 – dvs. våld av svårare slag – kan befaras. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

För att tydliggöra att det befarade angreppet ska kunna leda till livshotande eller allvarliga skador anser regeringen, i enlighet med vad *Aklagarmyndigheten* och *Sveriges advokatsamfund* framför, att det bör uppställas ett krav på att det befarade angreppet ska vara allvarligt. Vidare bör det, i likhet med vad *Polismyndigheten* föreslår, anges att riktandet ska vara nödvändigt för att ha tillräcklig beredskap för "att avvärja" ett eventuellt angrepp. Ett sådant tillägg ligger i linje med vad som anges i den första befogenhetsgrunden och är inte avsett att innebära någon ändring i sak i förhållande till promemorians förslag.

Förslaget innebär sammanfattningsvis att det i vissa fall ska vara möjligt att rikta skjutvapnet i ett tidigare skede än när det finns förutsättningar att skjuta. Nödvändighetsbedömningen ska alltså ta sikte på att bedöma när det finns ett behov av att polismannen ska kunna rikta sitt vapen för att ha tillräcklig beredskap för att kunna avvärja befarat våld av svårare slag. Det handlar i praktiken om att bedöma dels sannolikheten för att det i en situation kan uppstå ett senare behov av att avlossa skjutvapnet för att avvärja svårare våld, dels om vapnet behöver riktas tidigare än när våldet framstår som överhängande för att polismannen över huvud taget ska ha möjlighet att bedöma situationen och sedan agera. Särskilt i hastigt uppkomna situationer kan det vara svårt att avgöra hur stor sannolikheten är för ett allvarligt angrepp. I vissa fall kan den initiala lägesbilden i ett förlopp vara mycket oklar, t.ex. när polismannen är först på en plats efter att ha larmats dit på grund av ett allvarligt våldsbrott. Ibland kan det vid ett ingripande i t.ex. ett mörkt eller trångt utrymme finnas behov av att polismannen riktar sitt skjutvapen mot en person samtidigt som han eller hon kontrollerar om personen är beväpnad. Det handlar dock alltid om att göra en bedömning i det enskilda fallet av vad som är nödvändigt. Den bedömningen bör, till skillnad från det som *Polismyndigheten* anför, inte utgå från polismannens subjektiva uppfattning och bedömning. Precis som i nödvärnssituationer i allmänhet och vad som i övrigt gäller för våld som utövas med stöd av laga befogenhet måste det först göras en objektiv bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En annan sak är, som också redogörs för i avsnitt 5.4, att bedömningen alltid måste göras av den konkreta situationen och efter en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter, bl.a. vad det funnits för möjligheter för polismannen att överblicka situationen och överväga olika handlingsalternativ. Hur den enskilda polismannen uppfattat och bedömt en situation kan naturligtvis också få relevans vid en rättslig bedömning av hans eller hennes agerande.

5.4 Krav på att skjutvapen användningen ska vara nödvändig och försvarlig

Regeringens förslag: Den nya lagen ska innehålla krav på att skjutvapen användningen ska vara både nödvändig och försvarlig. Vid bedömningen av om användningen är försvarlig ska särskilt beaktas

- hur viktigt det är att syftet med användningen uppnås,
- hur allvarlig den fara är som utgör grunden för användningen, och
- i vilken grad användningen medför skada eller risk för skada för den eller det som skjutvapnet används mot samt för omgivningen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Säkerhetspolisen* är positiv till att försvarlighetsbedömningen regleras i lag. Både *Säkerhetspolisen* och *Polismyndigheten* efterfrågar en mer nyanserad bild än den som ges i promemorian när det kommer till avlossande av skott som får dödlig utgång. *Polismyndigheten*

anser vidare att bedömningen av om skjutvapenanvändningen är nödvändig bör utgå från polismannens subjektiva uppfattning. *Sveriges advokatsamfund* ser positivt på att den nya lagen föreslås innehålla uttryckliga krav på både nödvändighet och försvarlighet. *Polisförbundet* anser att bestämmelsens utformning ger uttryck för en rimlig restriktivitet samt en form av risk- och konsekvensanalys som poliser tränas för.

Skälen för regeringens förslag

Lagen bör innehålla uttryckliga krav på nödvändighet och försvarlighet

Användning av skjutvapen innebär utövande av potentiellt dödligt våld. I artikel 2 i Europakonventionen uppställs ett krav på absolut nödvändighet för sådant våld. Något uttryckligt krav på försvarlighet eller proportionalitet nämns inte i artikeln. Enligt Europadomstolens praxis innefattar dock kravet på absolut nödvändighet ett krav på att det våld som används ska vara strikt proportionerligt i förhållande till de syften som anges i undantagen i artikeln (se t.ex. McCann m.fl. mot Förenade kungariket, nr 18984/91, 27 september 1995). Ett slags försvarlighetskrav ska alltså läsas in i nödvändighetskriteriet.

Europadomstolen kräver inte att konventionsstaterna använder den terminologi som används i artikel 2 i sina nationella regelverk. Finns det rekvisit som kan anses motsvara, eller kan tolkas på ett sätt som överensstämmer med, konventionens krav på absolut nödvändighet godtas detta i regel, förutsatt att de också tolkas på det sättet av de nationella domstolarna (se t.ex. McCann m.fl. mot Förenade kungariket, nr 18984/91, 27 september 1995 och Giuliani och Gaggio mot Italien, nr 23458/02, 25 augusti 2009).

Utifrån det krav som uppställs i Europakonventionen anser regeringen att den nya lagen bör ge tydligt uttryck för att skjutvapenanvändningen ska vara både nödvändig och försvarlig för att vara tillåten. I 10 § polislagen uttrycks kravet på nödvändighet och försvarlighet på så vis att andra medel ska vara otillräckliga och att våldsanvändningen med hänsyn till omständigheterna ska vara försvarlig. En sådan formulering måste anses förenlig med Europadomstolens praxis. Den lämpar sig vidare väl för att reglera skjutvapenanvändning och är sedan tidigare väl inarbetad hos polisen. Motsvarande formulering bör därför användas i den nya lagen. Precis som vid riktande av skjutvapen bör bedömningen av om användningen är nödvändig göras objektivt utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det bör alltså inte, till skillnad från det som *Polismyndigheten* förespråkar, vara den enskilda polismannens subjektiva uppfattning som avgör om kravet är uppfyllt eller inte. En annan sak är att bedömningen av vad som är nödvändigt och försvarligt alltid måste göras i en konkret situation och efter en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter (jfr prop. 1983/84:111 s. 93). Det finns alltså å ena sidan möjlighet att t.ex. beakta de särskilda krav som allmänt bör ställas på en polisman vid våldsanvändning, men å andra sidan även den enskilda situationen som polismannen ställs inför och hur den objektivt ter sig. Vad som är nödvändigt och försvarligt i en hastigt uppkommen och mycket pressad situation kanske inte är det i en lugnare och mer kontrollerad situation. Det är alltså möjligt att i bedömningen beakta polismannens möjlighet att överblicka situationen och planera och överväga olika handlingsalternativ

och medel för att lösa en situation. Som regeringen återkommer till i avsnitt 5.7 finns det däremot inte skäl att reglera vad som gäller om en polisman misstagit sig i något relevant avseende, utan det får i stället lösas med grund i allmänna straffrättsliga regler.

Av bestämmelsen bör framgå vilka faktorer som särskilt ska beaktas vid försvarlighetsbedömningen

Att användningen ska vara försvarlig med hänsyn till omständigheterna innebär att det alltid ska göras en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter. Vilka dessa omständigheter är kan variera från fall till fall.

Det finns vissa faktorer som regelmässigt har stor betydelse vid bedömningen av försvarligheten. Enligt regeringen bör det i lagtext anges att dessa omständigheter särskilt ska beaktas vid försvarlighetsbedömningen.

Vid bedömningen av om det är försvarligt att använda skjutvapen bör särskilt beaktas vikten av att i ett enskilt fall kunna uppnå det syfte som skjutvapenanvändningen har enligt befogenhetsgrunderna. Det bör alltså vara behovet och vikten av att avvärja våldet, vikten av att gripa personen eller stoppa rymningen respektive vikten av att förhindra den straffbelagda gärningen eller avvärja faran för liv och hälsa som ska värderas i det enskilda fallet.

Vidare bör den underliggande fara som motiverar att skjutvapen kan få användas beaktas särskilt. Något förenklat handlar det i den första befogenhetssituationen (avvärjande av angrepp) om risken för att någon tillfogas allvarlig kroppsskada, i den andra befogenhetssituationen (gripande eller förhindrande av rymning) om att personen utgör en allvarlig fara för andra människor eller av att fara uppstår vid själva rymningen och i den tredje befogenhetssituationen (avvärjande av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar eller faror) om den fara som den straffbelagda gärningen eller hotet mot liv och hälsa innebär. I de allra flesta fallen handlar det alltså om att avvärja fara för liv och hälsa.

När det gäller de omständigheter som kan tala emot att skjutvapenanvändning är försvarlig är naturligtvis den skada som vapenanvändningen orsakar den viktigaste omständigheten. Skadan bör värderas såväl utifrån vem eller vad den drabbar som vilken typ av skada det är fråga om och hur allvarlig den är. Verkanseld som orsakar personskada måste alltid anses vara mer allvarlig än skada på egendom. Användning som inte orsakar någon fysisk skada, t.ex. att skjuta varningsskott eller att rikta skjutvapnet mot någon, bör kunna anses försvarlig i större utsträckning än övriga former av skjutvapenanvändning. Även skada på omgivningen bör beaktas.

I promemorian anges att ett skott som får dödliga konsekvenser betydligt mer sällan kan anses försvarligt än ett skott som medför begränsad skada. Både *Säkerhetspolisen* och *Polismyndigheten* invänder mot detta synsätt. Enligt *Säkerhetspolisen* bör de olika situationerna som beskrivs i promemorian inte vägas mot varandra i fråga om antalet fall. *Polismyndigheten* anser att uttalandet är onyanserat och påpekar att alla omständigheter som påverkar händelseförloppet och skadeutfallet inte kan kontrolleras eller förutses av polismannen även om han eller hon försöker att minimera

möjliga skador. Som exempel anges att till och med ett skott som träffar i benet i värsta fall kan leda till allvarliga skador och ytterst dödsfall.

Som Polismyndigheten framför är den faktiska effekten av skjutananvändning beroende av en rad mer eller mindre okontrollerbara faktorer som inte nödvändigtvis är vare sig önskade eller möjliga att förutse. Försvarlighetsbedömningen bör därför gå ut på att värdera de risker som vapen användningen typiskt sett innebär. Om skjutvapen användningen kan beskrivas som särskilt riskfylld bör det vara en faktor som talar emot försvarlighet. Om polismannen väljer att skjuta på ett sätt som typiskt sett inte orsakar allvarliga skador bör användningen kunna anses försvarlig även om skottet får dödliga konsekvenser. Men det går inte att generellt uttala sig om hur ofta skjutvapen användning med dödlig utgång kan anses försvarlig. Ju högre risken för dödligt våld är, desto starkare skäl måste finnas för att skjutvapen användningen ska anses försvarlig. Ytterst är frågan om vilket våld som fått användas i en viss situation något som måste bedömas i det enskilda fallet.

5.5 Regler om minsta möjliga skada och krav på varning och varningsskott

Regeringens förslag: En polisman som använder skjutvapen ska alltid sträva efter att syftet med vapen användningen uppnås med minsta möjliga skada.

Innan en polisman ger verkanseld ska denne, om det finns tid och det inte framstår som olämpligt eller verkningslöst,

- dels ge sig till känna och varna för att skjutvapen kan komma att användas om polisens anvisningar inte följs,
- dels skjuta varningsskott.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. *Polisförbundet* anser att den föreslagna bestämmelsen innebär ett förtydligande i förhållande till nuvarande reglering men påtalar att skrivningen om minsta möjliga skada måste sättas i relation till givna förutsättningar. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* anser att uttrycket ”sträva efter” är något svagt i sammanhanget och att det bör ersättas med en skarpare formulering.

Skälen för regeringens förslag

Kodifiering av principen om minsta möjliga skada

Lagen bör innehålla en regel som erinrar om den grundläggande strävan som ska genomsyra all polisiär våldsanvändning, nämligen att syftet med vapen användningen ska uppnås med minsta möjliga skada. Principen kan visserligen sägas följa redan av kraven på nödvändighet och försvarlighet men är av sådan vikt att den bör komma till uttryck även som en allmän handlingsdirigerande regel, som talar om hur en polisman bör agera vid skjutvapen användning.

Regler av motsvarande karaktär finns i 7 § första och tredje styckena skjutkungörelsen som bl.a. anger att en polisman särskilt ska beakta risken för att utomstående skadas, att skottlossning inom ett område där många människor bor eller vistas ska undvikas i det längsta och att det vid skottlossning mot person ska eftersträvas att endast för tillfället oskadliggöra personen. Samtliga dessa formuleringar ryms i principen om att en polisman alltid ska sträva efter att syftet med vapen användningen uppnås med minsta möjliga skada. Det bedöms inte finnas någon anledning att i den nya lagen ange exempel på hur principen ska tillämpas.

Den föreslagna bestämmelsen om minsta möjliga skada är en självständig regel om vad en polisman ska göra vid skjutvapen användning. Den är inte omedelbart kopplad till reglerna om användningens tillåtlighet men huruvida den följs kan naturligtvis vara en faktor som är av betydelse vid nödvändighets- och försvarlighetsbedömningen. Som *Polisförbundet* anför kan vad som utgör minsta möjliga skada skilja sig åt beroende på situationen. Bestämmelsen innebär att polismannen ska välja den mildaste effektiva formen av skjutvapen användning. Vad som är effektivt i en situation behöver naturligtvis inte vara effektivt i en annan. Regeringen anser dock att detta följer redan av att det är minsta *möjliga* skada ska eftersträvas och ser därmed inte något behov av göra tillägg i den bestämmelse som föreslås i promemorian.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) anser att uttrycket ”sträva efter” är svagt och föreslår en skarpare formulering av innebörden att polismannen ska förvisa sig om att syftet med vapen användningen uppnås med minsta möjliga skada. Regeringen bedömer dock att ett sådant krav är alltför långtgående eftersom polismannen, när ett skott avlossas, sällan kan vara säker på att minsta möjliga skada uppnås. Vidare innebär kraven på att skjutvapen användningen ska vara nödvändig och försvarlig att regleringen innehåller högt ställda krav på proportionalitet. Enligt regeringen är promemorians förslag väl avvägt.

Krav på varning och varningsskott

Enligt 7 § andra stycket skjutkungörelsen ska en polisman innan skott avlossas ge en tydlig varning genom tillrop, om sådan varning inte är otjänlig. Om skjutvapen måste användas ska polismannen, när omständigheterna inte tvingar till annat, först avlossa varningsskott.

Enligt internationella instrument om skjutvapen användning ska regler om varningar ingå i de nationella regelverken. Exempelvis ställer punkt 11 e) i FN:s grundläggande principer för brottsbekämpande tjänstemäns användning av våld och skjutvapen ett krav på att nationella regelverk ska innehålla regler om varningar. Även Europadomstolen lägger i sin praxis stor vikt vid att både varningar om skjutvapen användning och varningsskott används innan verkanseld ges (se bl.a. Kallis och Androulla Panayi mot Turkiet, nr 45388/99, 27 oktober 2009 och Giuliani och Gaggio mot Italien, nr 23458/02, 25 augusti 2009). Det framstår mot denna bakgrund som klart att en bestämmelse motsvarande den i skjutkungörelsen bör införas i den nya lagen.

När det gäller bestämmelsens språkliga utformning bör ordet varningsrop ersättas av en formulering som är mer informativ. Det grundläggande syftet med en varning är att säkerställa att den som skjutvapnet kan komma

att användas mot har förstått situationen och har fått en förvarning om vad som kan bli konsekvensen av att polismannens anvisningar inte följs. Detta bör komma till uttryck i regleringen. Den som tilldelas varningen ges därmed en chans att anpassa sitt beteende och efterkomma anvisningarna, så att verkanseld kan undvikas. Ett varningsskott utgör en förstärkt varning om att verkanseld kan följa om inte beteendet upphör.

Kraven på varningar och varningsskott bör dock inte vara absoluta. Det finns situationer när en sådan åtgärd riskerar att förvärra och eskalera situationen, snarare än att öka möjligheten till en våldsfri lösning. I andra fall kan faran vara så akut att det inte finns tid att varna eller skjuta varningsskott. Att skjuta varningsskott kan också under vissa förhållanden vara olämpligt på grund av risken för att egendom eller personer oavsiktligt skadas. Det finns vidare situationer när varningar och varningsskott inte skulle fylla någon funktion. Så kan exempelvis vara fallet när ett angrepp är i ett sådant skede att det framstår som uteslutet att det kommer att avbrytas eller när avståndet eller ljudbilden gör det svårt att nå fram med en muntlig varning. Skyldigheten att varna för verkanseld respektive skjuta varningsskott bör därför villkoras av att det finns tid och att det inte framstår som olämpligt eller verkningslöst.

Kraven på att verkanseld ska föregås av varning och varningsskott är ett utflöde av nödvändighets- och försvarlighetsprinciperna. Reglerna är av handlingsdirigerande karaktär och kräver att polisen ska pröva mildare medel, dvs. i första hand varningar och i andra hand varningsskott, innan det blir aktuellt att skjuta verkanseld. Även om reglerna om varning och varningsskott inte har någon omedelbar koppling till skjutvapen-användningens tillåtlighet sätter de alltså en konkret standard som kan påverka nödvändighets- och försvarlighetsbedömningen.

Det kan noteras att en varning om skjutvapen-användning inte utgör användning av skjutvapen enligt den föreslagna lagen och att det därför i den nya lagen inte heller regleras vad som krävs för att detta ska vara tillåtet. Varningsskott utgör däremot användning av vapen. Förutsättningarna i reglerna om laga befogenhet måste alltså vara uppfyllda för att det ska vara tillåtet att skjuta varningsskott, men det krävs i sin tur som utgångspunkt att varningsskott avlossas innan polisen ger verkanseld.

5.6 Regler om planering och genomförande av uppdrag som kan involvera skjutvapen

Regeringens förslag: Polisens ingripanden ska planeras och genomföras på ett sådant sätt att skjutvapen-användning kan undvikas och eventuella skador minimeras.

En polisman ska vidare ges eller, om så inte skett, själv försöka inhämta instruktioner inför uppdrag där skjutvapen kan antas komma att användas.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

Skälen för regeringens förslag: Planeringen och genomförandet av ett uppdrag kan ha en avgörande inverkan på om skjutvapen behöver användas eller inte. Många gånger kan en kritisk eller kaotisk situation undvikas, eller skadorna minimeras, genom att rätt taktik används eller genom att ett uppdrag som involverar flera personer koordineras. Dessutom är tillgång till information om bl.a. uppdraget, förhållandena på platsen och gärningspersonens egenskaper avgörande för den enskilda polismannens möjlighet att dra rätt slutsatser och att fatta informerade och korrekta beslut. I den mån det finns relevant information är det alltså mycket viktigt att den förmedlas till dem som genomför uppdraget. Det är också viktigt att dessa har en gemensam syn på hur uppdraget ska genomföras. Det finns därför goda skäl att i lagen införa handlingsdirigerande regler som tar sikte på planeringen och utförandet av uppdraget i sin helhet.

Av Europadomstolens praxis framgår att artikel 2 i Europakonventionen ställer krav på att nationella regelverk ska innehålla tillräckliga riktlinjer för polisens agerande (se t.ex. Giuliani och Gaggio mot Italien, nr 23458/02, 25 augusti 2009, och Makaratzis mot Grekland, nr 50385/99, den 20 december 2004). Brister i det nationella regelverket kan leda till att en stat anses ha brutit mot artikeln även om förhållandena i skottögonblicket berättigar till användning av skjutvapen. Vid bedömningen av konventionsenligheten granskas också hur ingripandena de facto har planerats och kontrollerats (se t.ex. McCann m.fl. mot Förenade kungariket, nr 18984/91, 27 september 1995).

Utgångspunkten för Europadomstolens praxis på området är att polisinsatser i den mån det är möjligt bör planeras och genomföras på ett sådant sätt att polisen inte ska behöva använda skjutvapen och att riskerna för oavsiktlig förlust av liv minimeras. Denna princip bör kodifieras i den nya lagen. Det blir därmed tydligt att det finns en skyldighet att beakta skjutvapenfrågan vid planeringen av uppdrag och att ett uppdrag bör genomföras på ett sådant sätt att onödig skjutvapenanvändning, eller onödig skada, kan undvikas. Även om bestämmelsen kommer att bli av relevans främst när det gäller större operationer bör den formuleras på ett sådant sätt att dess principer blir tillämpliga även vid mer vardagliga ingripanden. De skyldigheter som följer av bestämmelsen bör av naturliga skäl inte vara absoluta.

Något som nämns av Europadomstolen är att det ska finnas en tydlig ledningskedja (chain of command) vid polisinsatser. För svensk polis finns regler om ledning av polisverksamhet i bl.a. 7 § polisförordningen. När det gäller användning av skjutvapen anges i 6 § skjutkungörelsen att en polisman som uppträder i grupp eller avdelning under direkt ledning av en förman får använda skjutvapen endast på order av förmannen. Skjutkungörelsens regel tillgodoser Europadomstolens krav på tydlig ledningskedja men har kritiserats för att vara otidsenlig och svårtillämpad och inte överensstämmer med de förutsättningar som en polisman arbetar under.

Ett problem med den nuvarande regleringen är att det i flertalet fall saknas tid att inhämta ett beslut från förman, vilket innebär att regeln i praktiken kan tillämpas endast i undantagsfall. Till detta kommer att det normalt är den enskilda polismannen som har bäst förutsättningar att avgöra om skjutvapen behöver användas, eftersom det typiskt sett är han eller hon som har den bästa lägesbilden. Mot den bakgrunden bedöms det

inte som lämpligt att införa en regel som innebär att beslut om vapen-användning ska fattas av en överordnad.

I stället bör det införas en bestämmelse som innebär att en polisman, om det är möjligt, ska ges instruktioner inför ett uppdrag där skjutvapen kan antas komma att användas och att en polisman som inte har fått sådana instruktioner, om det är möjligt, ska kontakta den som leder insatsen för att erhålla instruktioner av betydelse för vapen användningen. En sådan regel överlåter till den enskilda polismannen att själv fatta beslutet om vapen användningen, men tillgodoser samtidigt intresset av att tillgänglig information förmedlas till dem som utför uppdraget samt att dessa kan ges instruktioner och ramar för uppdraget. Det motsvarar bestämmelsen som tidigare fanns i Polismyndighetens numera upphävda föreskrifter (18 § PMFS 2016:5, FAP 104-2).

5.7 Hur regleringen förhåller sig till brottsbalkens bestämmelser om ansvarsfrihet

Regeringens förslag: Av den nya lagen ska det framgå att skjutvapen-användning som inte har stöd i bestämmelserna om laga befogenhet ändå kan bedömas som tillåten eller ursäktad enligt ansvars-frihetsbestämmelserna i 24 kap. brottsbalken.

Bestämmelsen om excess i 24 kap. 6 § brottsbalken ska även omfatta skjutvapen användning enligt den nya lagen.

Regeringens bedömning: Rätten enligt 24 kap. 5 § brottsbalken att bistå den som har rätt att begå en annars straffbelagd gärning bör inte utvidgas till att omfatta skjutvapen användning enligt den nya lagen. I övrigt behövs inga särskilda regler avseende de straffrättsliga aspekterna av polisens skjutvapen användning.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i sak med regeringens. I promemorian föreslås en annan språklig utformning av bestämmelsen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget och instämmer i bedömningen. *Nacka tingsrätt* efterfrågar ett förtydligande av om bestämmelsen i den nya lagen utgör en upplysningsbestämmelse eller om någon särskild prövning ska göras enligt paragrafen.

När det gäller rätten att bistå annan enligt 24 kap. 5 § brottsbalken anser *Kustbevakningen* att det finns behov av ytterligare överväganden och klargöranden i fråga om vad som gäller i situationer där någon hjälper en polisman som använder skjutvapen med stöd av den nya lagen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Brottsbalkens regler om ansvarsfrihet ska vara sekundära i förhållande till den nya lagens regler om laga befogenhet

Trots att reglerna om laga befogenhet och brottsbalkens regler om ansvarsfrihet har olika karaktär fyller de samma funktion när det handlar om att göra straffrättsliga bedömningar. Båda regeltyperna fungerar som ansvarsfrihetsbestämmelser som kan göra en annars straffbelagd gärning

tillåten. Det finns därför behov av att tydliggöra hur de olika reglerna förhåller sig till varandra. En första fråga att ta ställning till är om brottsbalkens regler om nödvärn och nöd över huvud taget bör tillämpas när det kommer till att bedöma tillåtligheten av polisiär skjutvapen-användning.

I Sverige har nödvärnsrätten för polismän ett uttryckligt stöd i både polislagen (10 § tredje stycket) och skjutkungörelsen (1 §). I praktiken tillämpas dock brottsbalkens regler oftare än polislagens regler när det handlar om användning av skjutvapen. Som skäl mot att polisen ska ha rätt att åberopa nödvärn och andra allmänna ansvarsfrihetsgrunder brukar anföras att polisens våldsanvändning är ett uttryck för det statliga våldsmonopolet. Våldsanvändningen bör därför ha stöd i offentligt rättsliga befogenhetsnormer och dessa normer bör enligt detta synsätt också utgöra gränsen för vad som ska anses tillåtet vid en straffrättslig bedömning.

Som skäl för en polisiär nödvärnsrätt kan å andra sidan anföras att en polisman utan nödvärnsrätt i vissa situationer skulle befinna sig i ett sämre läge än vanliga enskilda. De polisiära befogenhetsreglerna är strängare än nödvärnsrätten. Om polismän inte skulle omfattas av de allmänna ansvarsfrihetsreglerna skulle polismän alltså i vissa fall ha en mer begränsad rätt än en privatperson att försvara sig själva och medborgarna. Detta är svårt att förena med tanken på det statliga våldsmonopolet liksom med det förhållandet att poliser i hög grad är förpliktade att sätta sig i fara i syfte att skydda medborgarna.

Regeringen anser att polismän redan av dessa skäl fortsatt bör ha möjlighet att åberopa nödvärn liksom, som utgångspunkt, de andra allmänna straffrättsliga ansvarsfrihetsreglerna som regleras i 24 kap. brottsbalken. Att nödvärnsrätten är etablerad som en grund för skjutvapen-användning talar också mot att ändra på gällande ordning. Det skulle vidare vara förvirrande och otillfredsställande att ta bort rätten att åberopa nödvärn vid användning av skjutvapen samtidigt som den skulle fortsätta att gälla vid all annan polisiär våldsanvändning.

Som de föreslagna befogenhetsgrunderna i den nya lagen utformas kommer dock betydelsen av de allmänna ansvarsfrihetsreglerna att bli betydligt mindre än tidigare. Vad gäller nödvärns- och nödsituationer kommer det närmast regelmässigt att finnas laga befogenhet enligt den nya lagen. Brottsbalkens regler kommer då att sakna betydelse. Det kan dock inte uteslutas att det finns gärningar som företas i självförsvar och som inte är försvarliga, men heller inte uppenbart oförsvarliga. I sådana situationer kan möjligheten att åberopa nödvärn få betydelse. Eftersom det i princip kan ställas högre krav på en polisman än på andra enskilda bör dock den praktiska skillnaden i många fall inte bli särskilt stor (jfr prop. 1983/84:111 s. 94). I något enstaka fall kan det vara så att det inte finns någon rätt att använda skjutvapen enligt den nya lagen, men väl enligt den allmänna bestämmelsen om nöd.

Att brottsbalkens allmänna ansvarsfrihetsregler ska kunna tillämpas när det gäller att bedöma tillåtligheten av polisiär skjutvapen-användning bör framgå av en särskild bestämmelse i den nya lagen. *Nacka tingsrätt* efterfrågar ett förtydligande av om någon särskild prövning ska göras enligt den nu föreslagna paragrafen. Bestämmelsen innebär att det alltid först ska prövas om gärningen har varit tillåten enligt laga befogenhetsreglerna i den nya lagen. Först om så inte varit fallet bör en

prövning göras utifrån brottsbalkens ansvarsfrihetsregler. Bestämmelsen bör därför, i likhet med promemorians förslag, formuleras så att det framgår att brottsbalkens regler, såsom rent straffrättsliga undantagsregler, är subsidiära i förhållande till befogenhetsreglerna i den nya lagen.

Behovet av följändringar i brottsbalkens regler

Reglerna i 24 kap. brottsbalken ska alltså kunna tillämpas när viss skjutvapen användning inte bedöms tillåten enligt den nya lagen. För att reglerna ska vara tillämpliga krävs i de flesta fall ingen särskild reglering. När det gäller bestämmelsen om excess i 24 kap. 6 § brottsbalken behöver dock en hänvisning till den nya lagen tas in i bestämmelsen. Tillägget innebär att en polisman som har gjort mer än vad som medges enligt den nya lagen ändå ska vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att han eller hon svårigen kunde besinna sig. Det motsvarar vad som gäller vid våldsanvändning med stöd av 10 § polislagen.

Av 24 kap. 5 § brottsbalken framgår att var och en som hjälper en person som har rätt att begå en annars straffbelagd handling enligt 1–4 §§ samma balk, 10 § polislagen, 2 kap. 4 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) eller 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen (2024:710) har samma rätt som tillkommer den personen. I paragrafen fastställs alltså ansvarsfrihet för personer som har begått straffbelagda handlingar när de hjälpt andra som befunnit sig i nödvärn eller nöd eller agerat med stöd av laga befogenhet.

I promemorian görs bedömningen att det framstår som olämpligt att hänvisa till den nya lagen i bestämmelsen och därmed ge den som hjälper en polisman samma rätt som polismannen själv att använda skjutvapen. *Kustbevakningen* efterfrågar ytterligare överväganden i frågan eftersom det kan innebära att kustbevakningstjänstemän, som endast har rätt att använda skjutvapen i nödvärn, inte kan använda skjutvapen i samma utsträckning som polisen när myndigheterna samverkar vid ett ingripande. Alternativet skulle dock innebära att även enskilda personer kan bistå polisen med skjutvapen användning med stöd av bestämmelsen. Att göra skillnad på skjutvapen användning och annan mindre allvarlig våldsanvändning framstår också som rimligt. Regeringen delar därför den bedömning som görs i promemorian.

Det bör även framhållas att avsaknaden av en hänvisning till den nya lagen inte innebär att den som hjälper polisen kommer att sakna all rätt att agera. Vid frånvaro av en hänvisning får man i stället falla tillbaka på allmänna straffrättsliga regler. Det betyder bl.a. att medhjälpshandlingar i relation till polisens tillåtna skjutvapen användning kan vara tillåtna med stöd av medverkanslärans konstruktion eftersom det i sådana fall saknas en otillåten gärning att medverka till. I den mån polismannen stöder sitt agerande på någon av de bestämmelser som anges i 24 kap. 5 § brottsbalken kommer den paragrafen att gälla precis som tidigare. Om polismannen agerar i nödvärn kommer den hjälpande alltså också att ha den rätt som följer av 24 kap. 1 § brottsbalken (vilket brukar sägas följa redan av nödvärnsrättens konstruktion). Motsvarande gäller om polismannen agerar i nöd.

En annan fråga att ta ställning till är om det behövs en reglering av vad som ska gälla om polismannen misstar sig i något relevant avseende. Av

det allmänna kravet på uppsåt i brottsbalken följer att en polisman som agerar i felaktig tro om själva situationen, t.ex. för att polismannen tror att han eller hon är angripen trots att så inte är fallet, kan gå fri från ansvar för ett uppsåtligt brott under förutsättning att den gärning som polismannen utfört skulle ha varit tillåten om situationen varit sådan som han eller hon trodde. I dessa fall brukar man tala om putativa (inbillade) situationer. Grunden för ansvarsfriheten är då att polismannen saknar erforderligt uppsåt. I sådana situationer kan ansvar för oaktsamhetsbrott aktualiseras, under förutsättning att det var oaktsamt att befinna sig i den felaktiga tron. Allt detta följer dock av allmänna straffrättsliga principer. Det finns därmed inte behov av någon ytterligare reglering av putativa situationer. Det bedöms inte heller i övrigt finnas behov av särskilda regler som reglerar de straffrättsliga aspekterna av polisens skjutvapen användning. Allmänna straffrättsliga regler bör alltså gälla.

5.8 Rapporteringsskyldighet och möjligheten att meddela föreskrifter

Regeringens förslag: Lagen ska innehålla en skyldighet att skriftligt rapportera fall då skjutvapen har använts. Det ska vara möjligt för Polismyndigheten att besluta att anställda som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall ska kunna använda en annan uppgift än namn i en sådan rapport.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. I promemorian lämnas inget förslag om att 28 a § polislagen, som infördes efter redovisningen av promemorian, ska gälla även vid dokumentation av skjutvapen användning enligt den nya lagen. Promemorian föreslår att lagen ska innehålla en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

Skälen för regeringens förslag: I skjutkungörelsen finns regler om rapporteringsskyldighet när skott har avlossats (8 §). Ytterligare regler om rapporteringen finns i Polismyndighetens föreskrifter (8 § PMFS 2023:2, FAP 104-2). Det finns även en mer allmänt hållen regel om skyldighet att dokumentera ingripanden som innebär användning av bl.a. skjutvapen i 28 § polislagen.

Regler om rapporteringsskyldighet är av stor betydelse eftersom de bidrar till att vapen användningen i ett enskilt fall blir känd och granskad, att statistik kan föras och att en analys kan göras av skjutvapen användningen i stort. Vidare kräver FN:s grundläggande principer för brottsbekämpande tjänstemäns användning av våld och skjutvapen att de nationella regelverken innehåller ett system för rapportering (punkten 11). Mot denna bakgrund bör en bestämmelse motsvarande den i 8 § skjutkungörelsen införas i den nya lagen. Bestämmelsen kan utformas mer generellt än skjutkungörelsens bestämmelse. Utfyllande regler kan sedan med fördel meddelas på lägre författningsnivå. I promemorian föreslås att det i lagen bör upplysas om att regeringen eller den myndighet som

regeringen bestämmer har rätt att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av lagen. Kompetensen för regeringen att meddela sådana föreskrifter följer dock direkt av regeringsformen. Enligt regeringens mening saknas det behov av en upplysande bestämmelse med denna innebörd.

Genom att den nya lagen föreslås innehålla en särskild bestämmelse om rapporteringsskyldighet kommer dokumentationskravet i 28 § polislagen att sakna självständig betydelse. Bestämmelsen i polislagen bör därför ändras så att dokumentationsskyldigheten inte längre omfattar ingripanden som innebär användning av skjutvapen. I stället bör det i paragrafen införas en hänvisning till den nya lagens bestämmelse om rapporterings-skyldighet.

Sedan den 30 april 2024 gäller att Polismyndigheten får besluta att en anställd vid myndigheten vid dokumentation enligt polislagen får använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. Det gäller dock endast om det finns en påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld (28 a § polislagen). Bestämmelsen är tidsbegränsad till att gälla i fem år och infördes mot bakgrund av att skyddet för anställda inom Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten behövde stärkas (se prop. 2023/24:102).

Möjligheten för polisanställda att använda en annan uppgift än namn gäller bl.a. vid dokumentation över ingripanden som innebär användning av skjutvapen (28 § och 28 a § polislagen). När dokumentationsskyldigheten i polislagen nu föreslås flyttas till den nya lagen i den del skyldigheten avser användning av skjutvapen bör bestämmelsen i 28 a § polislagen kompletteras med en hänvisning till den nya lagen. Det innebär att det även fortsättningsvis kommer att finnas en möjlighet för anställda inom Polismyndigheten att använda annan uppgift än namn vid dokumentation av skjutvapen-användning. Eftersom bestämmelsen i 28 a § polislagen är tidsbegränsad gäller möjligheten att använda en annan uppgift till den 30 april 2029.

5.9 Rätt till ersättning för skada som orsakats av polisens skjutvapen-användning

Regeringens förslag: Lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ändras så att även våld som utövas med stöd av den nya lagens bestämmelser kan ge rätt till ersättning för person- och sakskada.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder reglerar rätten till ersättning från staten för skador som orsakas av tvångsåtgärder från det allmännas sida. Enligt 8 § har den som drabbas av en personskada eller en sakskada

genom våld som utövas med stöd av bl.a. 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första meningen polislagen rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Som exempel på situationer då ersättning ska betalas nämns i lagens förarbeten att polisen tvingas skada tredje mans egendom i samband med gripande av en brottsling eller att polisen avlossar varningsskott efter en flyende brottsling som råkar träffa någon annan (prop. 1997/98:105 s. 57).

Uppräkningen av de lagrum som kan aktualisera ersättning enligt paragrafen är uttömmande. I dagsläget omfattas skador orsakade av polisens användning av skjutvapen genom hänvisningen till 10 § polislagen. När den nya lagen träder i kraft kommer paragrafen inte längre att reglera polisens användning av skjutvapen. Eftersom ersättning även fortsättningsvis bör utgå under motsvarande förutsättningar som i dag bör lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder kompletteras med en hänvisning till den nya lagens bestämmelser.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser med anledning av förslagen.

Promemorians förslag och bedömning: Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den föreslagna regleringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt måste det finnas tid för berörda myndigheter att förbereda sig för tillämpningen av de nya reglerna. Regeringen föreslår därför att lagstiftningen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Ändringarna kan i delar påverka hur gärningar som innefattar skjutvapen användning före ikraftträdandet bedöms straffrättsligt. De allmänna regler och principer som följer av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken bedöms dock vara tillräckliga för att hantera frågan. I den mån en gärning som har begåtts innan den nya lagen har trätt i kraft bedöms vara tillåten eller ursäktad enligt de nya reglerna bör alltså den nya regleringen leda till ansvarsfrihet i straffrättsligt hänseende. Några övergångsbestämmelser bedöms därmed inte vara nödvändiga.

7 Konsekvenser av förslaget

Regeringens bedömning: Förslaget förväntas få positiva konsekvenser för polisens ingripandeverksamhet.

De kostnader som kan uppstå ryms inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för polisens ingripandeverksamhet

De föreslagna reglerna innebär att det område inom vilket polisen kan använda skjutvapen med stöd av laga befogenhet utvidgas, och att polisens behov av att söka stöd för användningen i brottsbalkens bestämmelser minskar.

Den första befogenhetssituationen – användning av skjutvapen för att bemöta ett angrepp – täcker i stora delar samma situation som nödvärnsbestämmelsen i 24 kap. 1 § andra stycket 1 brottsbalken, men är till följd av kraven på nödvändighet och försvarlighet mer restriktiv än brottsbalkens bestämmelse. Eftersom reglerna i 24 kap. brottsbalken kommer att vara sekundärt tillämpliga vid straffrättsliga bedömningar innebär förslaget dock inte någon inskränkning av polisens nuvarande rätt att använda skjutvapen i försvarssituationer.

Den andra befogenhetssituationen – användning av skjutvapen för att gripa någon eller förhindra en rymning – motsvarar i stora drag de bestämmelser som finns i 2 § 1 och 2 skjutkungörelsen. Eftersom de nya reglerna inte knyts till någon brottskatalog blir tillämpningsområdet bredare. Lagens gripanderegeln bör alltså kunna tillämpas för fler brott än motsvarande bestämmelse i skjutkungörelsen. De nya reglerna innehåller samtidigt begränsningar som inte kan utläsas ur skjutkungörelsens bestämmelser. Situationens farlighet kommer i betydligt högre grad än i dag att vara avgörande för om det finns befogenhet att använda skjutvapen eller inte.

Den tredje befogenhetssituationen – användning av skjutvapen för att avvärja vissa särskilt allvarliga faror eller straffbelagda gärningar – saknar motsvarighet i skjutkungörelsen och innebär således att det tillkommer nya befogenhetsgrunder som inte finns i dagens skjutvapenreglering. Den nya regleringen ger ökade möjligheter att använda skjutvapen för att förhindra sådana faror. Regeln om förhindrande av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar förväntas bli av särskild betydelse för Säkerhetspolisen eftersom den ger möjlighet att i speciella fall använda skjutvapen för att förhindra mycket allvarliga brott, t.ex. brott mot rikets säkerhet.

Sammantaget ger befogenhetssituation 2 och 3 polisen en något utökad möjlighet att ingripa med skjutvapen för att undanröja en fara för liv och hälsa innan det har uppstått en regelrätt nödvärnssituation. Detta bör i vissa situationer kunna ge bättre förutsättningar att upprätthålla kontrollen över situationer. På motsvarande sätt kan rätten att rikta vapnet mot personer för att ha beredskap att möta ett angrepp i viss utsträckning antas bidra till

att verkanseld, när sådan är nödvändig, kommer att kunna ges med större precision. Det kan i sin tur leda till att skador till följd av användning av skjutvapen blir mindre allvarliga.

Trots att antalet situationer där polisen kan ha laga befogenhet att använda skjutvapen blir något fler, förväntas regleringen inte leda till någon ökad användning av skjutvapen. Det beror främst på att kraven på nödvändighet och försvarlighet innebär kraftiga begränsningar av tillåtligheten. Vidare täcker befogenhetsreglerna i många delar situationer där skjutvapen redan i dag kan användas med stöd av brottsbalkens regler.

Regeringen bedömer sammantaget att den föreslagna regleringen kommer att vara betydligt mer lättillämpad än den nuvarande regleringen. Den bör ge ett bättre underlag i utbildningssituationen, i det praktiska polisarbetet och vid bedömning i efterhand av situationer där skjutvapen kommit till användning. Den säkerställer också, på ett bättre sätt än nuvarande reglering, att polisens skjutvapen användning håller sig inom de ramar som följer av regeringsformen och Europakonventionen.

Ekonomiska konsekvenser

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer inledningsvis att behöva fördela resurser för administrativa och utbildande insatser. Regleringens innehåll i sig ger dock inte upphov till några nya kostnader för myndigheterna. De kostnader som uppstår för myndigheterna i inledningsskedet bedöms kunna hanteras inom ramen för respektive myndighets befintliga ekonomiska ramar. Eftersom förslaget inte väntas leda till ökad användning av skjutvapen bedöms förslaget inte heller leda till ökade utgifter på grund av eventuell ersättning enligt lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Det bedöms inte uppstå några ökade kostnader för Åklagarmyndigheten eller domstolarna.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om polisens användning av skjutvapen

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller regler om polismäns användning av skjutvapen i tjänsten.

Paragrafen anger lagens generella innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.2.

I paragrafen anges att lagen innehåller regler om polismäns användning av skjutvapen i tjänsten. Vem som har behörighet som polisman framgår av 4 § polislagen (1984:387) och 2 § polisförordningen (2014:1104).

Lagens tillämpningsområde

2 § Lagen gäller för användning av skjutvapen med ammunition som är konstruerad för att tränga in i en kropp och orsaka invärtes skador.

Med användning av skjutvapen avses att en polisman

1. riktar ett skjutvapen mot någon, eller
2. avlossar skott med ett skjutvapen.

Med användning av skjutvapen avses dock inte övningsskjutning eller att skott kontrollerat avlossas endast för att avliva ett djur eller för att öppna, stänga av eller på något annat liknande sätt verka mot ett föremål.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

I *första stycket* anges att lagen gäller för användning av skjutvapen med ammunition som är konstruerad för att tränga in i en kropp och orsaka invärtes skador. Därmed omfattas som utgångspunkt de vapen som ingår i uppräknningen av skjutvapen i 2 § förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m., dvs. handeldvapen såsom pistoler, revolverar, gevär, automatkarbiner, kulsprutepistoler och kulsprutor. En förutsättning är dock att vapnen används med sådan ammunition som är konstruerad för att tränga in i en kropp och orsaka invärtes skador. Det är alltså som utgångspunkt vapen med vilka kulor eller hagel kan skjutas ut med hjälp av krutladdningar som omfattas av lagen, om sådana vapen används med denna typ av ammunition (jfr 1 kap. 2 § vapenlagen [1996:67]). Vapen för spridande av tårgas eller distraktionsgranater och andra vapen som har en skjutvapenliknande utskjutningsmekanism, men som inte används med sådan ammunition som är konstruerad för att orsaka invärtes skador, omfattas alltså inte av lagen. Elchockvapen omfattas inte heller.

Bestämmelsen påverkar inte vilka vapen som får användas av en polisman utan anger endast i vilka fall lagens regler blir tillämpliga. Omvänt är lagens tillämplighet inte beroende av om en polisman har haft rätt att använda ett visst vapen. Vilka vapen som ska ingå i en polismanns utrustning i en viss situation kan Polismyndigheten bestämma genom föreskrifter på lägre författningsnivå.

I *andra stycket* regleras vad som avses med användning av skjutvapen.

Enligt *punkt 1* utgör det användning av skjutvapen att rikta skjutvapnet mot en person. Med detta avses framför allt att hota någon eller att försöka betvinga någon med skjutvapnet. Skjutvapnet utgör då ett påtryckningsmedel som riktas mot en person för att uppnå en viss effekt. Normalt är den eftersträlvade effekten att få personen att följa polismannens anvisningar, exempelvis att upphöra med ett visst beteende, släppa ett vapen eller lägga sig ner på marken. Det som avgör om lagen är tillämplig är om vapnet riktas mot personen. För att lagen ska vara tillämplig krävs det alltså inte att vapnet riktas mot en person i något särskilt syfte. Det kan t.ex. vara fråga om att polisen siktar med skjutvapnet mot en person för att ha beredskap för att kunna skjuta.

Enligt *punkt 2* utgör avlossande av skott användning av skjutvapen. Med detta avses framför allt verkanseld, dvs. att ett skott avfyras mot en person eller ett objekt i syfte att träffa målet och uppnå någon form av effekt. Därutöver omfattas även varningsskott (se 5 §). Med varningsskott avses avlossande av skott i en så ofarlig riktning som möjligt i syfte att varna för att polismannen kan komma att skjuta verkanseld. Oavsiktlig skottlossning, s.k. vådaskott, omfattas också av uttrycket användning, även om

flertalet bestämmelser i lagen i huvudsak kommer sakna betydelse för sådana skott. Att även vådaskott ska rapporteras följer av 8 §.

Paragrafens *tredje stycke* innebär att vissa situationer som faller under definitionen av användning i andra stycket andra punkten undantas från lagens tillämpningsområde.

När skott avlossas i tjänsten i samband med att polisen övningsskjuter utgör det i och för sig användning av skjutvapen. Genom bestämmelsen undantas dock övningsskjutning från lagens tillämpningsområde.

Vidare undantas två ytterligare situationer då ett skjutvapen används på ett kontrollerat sätt och inte mot någon person. Att undantaget förutsätter att vapnet används på ett kontrollerat sätt innebär att det ska finnas tid och möjlighet att noga bedöma konsekvenserna av vapenanvändningen. I detta ligger även att skjutvapnet bara får användas på ett sätt som inte innebär någon beaktansvärd risk för omgivningen.

För det första undantas situationer där ett skjutvapen används för att avliva ett djur. Polisens befogenhet i detta avseende följer av bl.a. jaktlagstiftningen och i viss mån djurskyddslagstiftningen. Undantaget är begränsat till kontrollerad avlivning och omfattar därmed inte situationen att polisen skjuter mot ett anfallande och aggressivt djur för att undanröja den fara som djuret utgör. Sådana fall kan i stället omfattas av bestämmelserna i 3 och 4 §§.

För det andra undantas situationer där ett skjutvapen används för att öppna, stänga av eller på något annat liknande sätt verka mot ett föremål. Undantaget ska tolkas restriktivt och huvudregeln är att verkanseld mot egendom omfattas av lagens regler om skjutvapenanvändning. Undantaget förutsätter att skjutvapnet i princip används som ett verktyg för att på ett kontrollerat sätt åstadkomma något. Tolkningen av uttrycket ”liknande sätt” ska göras mot denna bakgrund.

Laga befogenhet att använda skjutvapen

3 § En polisman får, under de förutsättningar som anges i 4 §, använda skjutvapen vid utförandet av en tjänsteåtgärd om det behövs för att

1. avvärja pågående eller överhängande våld av svårare slag mot polismannen själv eller någon annan person,

2. gripa en person eller hindra att någon som är frihetsberövad på grund av brott rymmer, om personen kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor eller vapen används vid rymningen, eller

3. annars förhindra att en påbörjad eller överhängande särskilt allvarlig straffbelagd gärning begås eller avvärja en allvarlig och överhängande fara för liv eller hälsa.

En polisman får också rikta ett skjutvapen mot någon, om det är nödvändigt för att ha tillräcklig beredskap för att kunna avvärja ett sådant allvarligt angrepp som avses i första stycket 1 från den person som skjutvapnet riktas mot.

Paragrafen reglerar tillsammans med 4 § när en polisman får använda skjutvapen med stöd av laga befogenhet. I denna paragraf anges i vilka situationer och i vilka syften skjutvapen får användas. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Allmänt om paragrafen

Av *första stycket* följer att en grundläggande förutsättning för att det ska finnas laga befogenhet att använda skjutvapen är att befogenhets-situationen uppstår vid utförandet av en tjänsteåtgärd. När polisen utför en arbetsuppgift inom ramen för ingripandeverksamheten är befogenhets-reglerna tillämpliga under hela förloppet. Om en polisman exempelvis blir angripen när han eller hon sitter i sin tjänstebil på väg mot platsen för ett ingripande regleras alltså den situationen av lagen. Lagen kan också tillämpas när en polisman som varit ledig måste träda in i tjänst, t.ex. för att hjälpa till vid ett ingripande. Begreppet ”vid utförande av en tjänsteåtgärd” ska ges en vid tolkning och laga befogenhetsreglernas tillämplighet är inte beroende av vilken tjänsteåtgärd som utförs. De närmare situationerna när en polisman får använda skjutvapen anges i punkt 1–3 och i andra stycket.

Avvärande av våld av svårare slag (punkt 1)

Enligt *punkt 1* kan en polisman få använda skjutvapen om det behövs för att avvärja pågående eller överhängande våld av svårare slag mot polismannen själv eller mot någon annan person. Bestämmelsen ger polisen en möjlighet att med hjälp av skjutvapen försvara sig själv, sina kollegor eller en utomstående person mot våld. Uttrycket ”våld av svårare slag” tar sikte på situationens farlighet och ska i första hand tolkas med ledning av de befarade konsekvenserna av våldet. Våldet ska typiskt sett kunna leda till förlust av liv eller svår kroppsskada. Förekomsten av vapen och andra farliga tillhyggen är faktorer som talar för att kravet är uppfyllt, men är inte en förutsättning för att punkten ska bli tillämplig.

I bestämmelsen uppställs inget krav på att det ska vara fråga om ett angrepp, och ett eventuellt angrepp behöver inte vara brottsligt. Punktens tillämplighet förutsätter alltså inte någon bedömning av anledningen till det våld som ska avvärras eller av utövarens motiv. Det är tillräckligt att våldshandlingen är av allvarligt slag och att situationen innebär en reell fara för förlust av liv eller för allvarlig kroppsskada. I punkten görs inte heller något undantag för tillåtet våld, t.ex. våld som utövas i nödvärn. Av de krav som i övrigt följer av 3 och 4 §§ framgår dock att skjutvapenanvändning i ett sådant fall mycket sällan kommer att vara tillåten enligt lagen, eftersom det både krävs att det finns ett behov av åtgärden och att den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Punktens tillämplighet förutsätter att våldet antingen är pågående eller överhängande. Bedömningen av om så är fallet ska göras på motsvarande sätt som vid tillämpning av 24 kap. 1 § brottsbalken.

Gripande eller förhindrande av rymning (punkt 2)

Punkt 2 reglerar rätten att använda skjutvapen i samband med frihetsberövanden. Skjutvapenanvändning kan vara tillåten dels för att kunna genomföra ett gripande av en person som är misstänkt för ett brott, dels för att hindra att en person som är frihetsberövad för ett brott rymmer.

Den första situationen som regleras i punkten avser användning av skjutvapen för att kunna genomföra ett gripande. För att skjutvapen ska få användas i ett sådant fall krävs för det första att polisen har laga stöd för gripandet. Det innebär att gripandet måste ha stöd i bestämmelserna i

24 kap. rättegångsbalken. Saknas sådant stöd aktualiseras inte någon rätt att använda skjutvapen för att genomföra åtgärden.

För det andra krävs att personen som ska gripas kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor. Det innebär att polismannen måste göra en bedömning av den person som ska gripas och av den fara denne utgör. Bedömningen ska vara framtidsytande och ta sikte på den fara som personen utgör vid tidpunkten för gripandet eller inom en inte alltför avlägsen framtid. Vid bedömningen av om personen kan antas utgöra en sådan fara ska hänsyn tas till all tillgänglig information. Det innebär att personens tidigare agerande, och framför allt det brott som ligger till grund för gripandet, kan bli av stor betydelse. Faktorer som kan vägas in i bedömningen är bl.a. brottets karaktär och allvarlighetsgrad, hur gärningspersonen agerat vid utförandet av brottet och under det efterföljande förloppet, förekomsten av vapen, omständigheter som tyder på att ett nytt våldsdåd kan komma att begås i relativ närtid, agerandet i gripandesituationen samt polisens kännedom om gärningspersonen i övrigt.

Uttrycket ”kan antas” innebär att bedömningen av den fara som personen utgör ska göras utifrån den information som finns vid tidpunkten för gripandet. Information som framkommer i efterhand påverkar alltså inte tillåtligheten.

Begreppet ”allvarlig fara” innebär att kraven på personens farlighet är högt ställda. Denne ska vara kapabel att begå allvarliga våldshandlingar eller andra handlingar som kan medföra förlust av liv eller allvarlig kroppsskada. Det ska också framstå som sannolikt att sådana handlingar kan komma att utföras inom den relevanta tidsramen. Till skillnad från vad som gäller för skjutvapen användning med stöd av punkt 1 och 3 behöver faran dock inte vara överhängande. Det är inte heller nödvändigt att den eller de som faran riktar sig mot är identifierade, under förutsättning att faran ändå vid en helhetsbedömning bedöms som allvarlig och relativt nära förestående.

Även om det inte uppställs några särskilda krav på det begångna brottets karaktär eller svårhetsgrad innebär det förhållandet att befogenheten syftar till att möjliggöra ett gripande av en brottsmisstänkt att brottets karaktär är av särskilt intresse vid bedömningen. Dess betydelse kan dock variera beroende på omständigheterna.

Ett typiskt fall då ett gripande kan behöva genomföras med hjälp av skjutvapen är när den misstänkte vid tidpunkten för gripandet utgör en mer direkt fara för liv och hälsa. I ett sådant fall har brottets karaktär och svårhetsgrad mindre betydelse och bedömningen att personen utgör en allvarlig fara kan i stället grundas på omständigheterna vid gripandet. I andra fall är själva brottet av större vikt och i vissa speciella fall bör bedömningen kunna grundas enbart på brottets eller brottens karaktär. Så kan t.ex. vara fallet om gripandet sker i nära anslutning till ett allvarligt terrorattentat. Ju närmare gripandet sker i anslutning till ett allvarligt brott mot liv och hälsa desto större utrymme finns det normalt för att anta att personen utgör en allvarlig och aktuell fara, och desto angelägnare framstår det att genomföra gripandet direkt i stället för att invänta ett nytt tillfälle. Brottets betydelse för bedömningen av den fara som personen kan antas utgöra kan på detta sätt sägas avta med tiden.

Det följer direkt av paragrafens ordalydelse att skjutvapen användning kan vara tillåten endast om den behövs för att kunna genomföra gripandet.

Om det kan genomföras på något annat sätt är alltså kraven i paragrafen inte uppfyllda. Av 4 § följer dessutom att det måste göras en bedömning av hur viktigt det är att gripa personen och av möjligheterna att genomföra gripandet vid ett senare tillfälle. Detta måste vägas samman med den identifierade faran och de faktorer som talar emot försvarlighet, se vidare kommentaren till 4 §. Om det vid en sådan avvägning framstår som rimligt att avstå från eller avvakta med gripandet kan användning av skjutvapen för att genomföra åtgärden svårigen anses vara nödvändig och försvarlig.

Den andra situationen som regleras i punkten är användning av skjutvapen för att hindra att någon som är frihetsberövad på grund av brott rymmer.

Bestämmelsen förutsätter att personen i fråga är frihetsberövad på grund av ett brott. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs det alltså att personen har begått eller misstänks ha begått ett brott, och att brottet är anledningen till frihetsberövandet. Tillämpningsområdet är därmed begränsat till frihetsberövanden som kan kopplas till antingen lagföringen av brottet (gripande, anhållande eller häktning) eller verkställighet av påföljder som bestämts av domstol i samband med en fällande dom.

Det ska vara fråga om ett faktiskt frihetsberövande. Det är alltså inte tillräckligt att det finns ett beslut om frihetsberövande utan beslutet ska vara verkställt och personen ska ha berövats friheten. Mindre långtgående former av frihetsberövanden träffas inte av bestämmelsen, utan riktmärket för vad som omfattas är placering på en kriminalvårdsanstalt. Jämförbart med ett sådant frihetsberövande är bl.a. sluten rättspsykiatrisk vård och sluten ungdomsvård. Däremot faller t.ex. öppen rättspsykiatrisk vård, ungdomsvård, fängelse som verkställs genom s.k. fotboja enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll och frivårds-påföljder utanför bestämmelsen.

Med hindrande av rymning avses att hindra en pågående rymning. I likhet med vad som gäller för våldsanvändning enligt 24 kap. 2 § brottsbalken upphör rätten att använda skjutvapen med stöd av befogenhetsgrunden när rymningen är avslutad. Då kan i stället gripanderegeln i andra punkten aktualiseras, om förutsättningarna i den bestämmelsen är uppfyllda.

Av bestämmelsen framgår att skjutvapen får användas för att hindra rymning i två olika fall.

För det första kan en sådan rätt finnas när det handlar om att hindra att någon som kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor rymmer. Innebörden av farerekvisitet är densamma som i gripandefallet. Det ska således göras en samlad bedömning av all känd information. Karaktären och svårhetsgraden av det brott som har föranlett frihetsberövandet bör beaktas och kan i vissa fall starkt tala för att relevant fara föreligger. Brottets betydelse för farebedömningen avtar dock med tiden. Vidare kan eventuell brotts- och våldshistorik vägas in i bedömningen, liksom kännedom om att personen i fråga har en framträdande roll i ett kriminellt nätverk. Även personens uppträdande och agerande under frihetsberövandet och rymningen kan beaktas, liksom annan relevant information som framkommit under placeringen. Ett antagande om fara ska ha stöd i den information som finns vid tidpunkten för rymningen och bedömningen ska ta sikte på de risker det skulle innebära om personen tog sig ut i samhället igen.

För det andra kan det vara tillåtet att använda skjutvapen för att förhindra en rymning som sker med hjälp av vapen. Rekvisitet tar i första hand sikte på s.k. väpnade fritagningar som involverar flera beväpnade personer, men omfattar även situationen att det endast är den frihetsberövade själv som använder sig av vapen för att rymma. Begreppet vapen omfattar skjutvapen, knivar, batonger och andra effektiva hjälpmedel för våld.

För att skjutvapen användningen ska vara tillåten i ett enskilt fall krävs dels att mindre ingripande medel inte är tillräckliga för att hindra rymningen, dels att vapen användningen är försvarlig med hänsyn till omständigheterna i stort, främst behovet av att stoppa rymningen och den fara som ska avvärjas, se vidare kommentaren till 4 §. Såväl vapentypen som det sätt vapnet eller vapnen används på, samt hur rymningen i övrigt är organiserad, påverkar bedömningen av om skjutvapen får användas.

När det gäller organiserade fritagningar som involverar beväpnade personer omfattar kretsen av personer mot vilka skjutvapen får användas inte bara den som rymmer, utan även övriga personer som möjliggör rymningen genom vapen användning. En noggrann nödvändighets- och försvarlighetsbedömning måste dock göras i förhållande till varje enskild person som deltar i fritagningsförsöket.

Avvärjande av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar eller allvarliga faror för liv och hälsa (punkt 3)

Punkt 3 reglerar rätten att använda skjutvapen dels för att förhindra att särskilt allvarliga straffbelagda gärningar begås, dels för att i andra fall avvärja allvarliga och överhängande faror mot liv och hälsa. Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till befogenhetsgrunderna i punkt 1 och 2.

I den första situationen får skjutvapen användas för att förhindra att en påbörjad eller överhängande straffbelagd gärning som är särskilt allvarlig begås. Genom bestämmelsen ges polisen en möjlighet att använda skjutvapen för att förhindra att sådana gärningar begås eller fullbordas. Att på detta sätt kunna förhindra de allvarliga konsekvenser som gärningen kan leda till (t.ex. vid en terrorattack) kan många gånger vara betydligt viktigare än att i efterhand kunna gripa någon för en redan begången gärning. Gärningar som har avbrutits eller avslutats omfattas inte av bestämmelsen.

Att det ska handla om straffbelagda gärningar innebär att gärningen ska uppfylla straffbestämmelsernas rekvisit och därtill vara otillåten. Däremot faller överväganden om uppsåt eller oaktsamhet och ursäktande omständigheter utanför den bedömning som behöver göras.

Kravet på att den straffbelagda gärningen ska vara särskilt allvarlig innebär en kraftig begränsning av vilka brott det kan vara fråga om. När det gäller brottstyper är bestämmelsen i första hand tänkt som en grund för polisen att använda skjutvapen för att stoppa allvarliga brott kopplade till liv, hälsa, frihet eller Sveriges säkerhet. Det kan alltså vara fråga om att förhindra gärningar som är riktade mot grundläggande nationella intressen, exempelvis vissa högmålsbrott enligt 18 kap., vissa brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. eller brott enligt 22 kap. brottsbalken. Det kan också handla om att förhindra allvarliga straffbelagda gärningar enligt 3, 4, 6 eller 13 kap. brottsbalken eller enligt lagen (2022:666) om

terroristbrott. I många fall där sådana brott är på väg att begås har punkten dock mindre betydelse eftersom skjutvapen användningen, om gärningen som ska förhindras innebär att någon utsätts för allvarligt våld, i stället kan grundas på paragrafens första punkt.

För att bedöma om kravet på att gärningen ska vara särskilt allvarlig är uppfyllt behöver en samlad bedömning göras i varje enskilt fall. Av grundläggande betydelse för bedömningen är typen av brott och det intresse som hotas genom gärningen. Därutöver måste en bedömning göras av hur allvarligt det skulle vara i det enskilda fallet om man lät gärningen fullbordas. Ytterst är det de befarade konsekvenserna av gärningen och hur den befaras komma att genomföras som blir avgörande.

Kravet på att den straffbelagda gärningen i vart fall ska vara överhängande ska förstås på samma sätt som i 24 kap. 1 § brottsbalken. Kravet innebär i förening med nödvändighets- och försvarlighetskraven i 4 § att skjutvapen inte får användas om det finns utrymme för att avvakta händelseutvecklingen för att överväga andra alternativ eller bättre kunna bedöma vad som kommer att ske, se vidare kommentaren till 4 §. Det ska med andra ord vara nödvändigt att ingripa omedelbart för att kunna förhindra gärningen. Går det att förhindra gärningen på något annat sätt kan skjutvapen användningen inte anses vara nödvändig och försvarlig. Det krävs däremot inte att den fara som gärningen innebär är överhängande. Är faran förutsebar och nära förestående kan det finnas skäl att använda vapen om konsekvensen av att gärningen utförs kan bli mycket allvarlig. Det kan t.ex. handla om att avbryta en gärning som innebär att ett sjukhus elförsörjning skulle avbrytas eller en gärning som innebär att vatten- och livsmedelsförsörjningen i ett område allvarligt påverkas.

Den *andra situationen* som regleras i punkten ger polisen en möjlighet att, i fall som inte träffas av de övriga bestämmelserna, avvärja en allvarlig och överhängande fara för liv och hälsa genom att använda skjutvapen.

För att skjutvapen ska få användas med stöd av bestämmelsen ska faran vara överhängande. Därutöver krävs att det är fråga om allvarlig fara för liv och hälsa. Det innebär att det ska finnas risk för förlust av liv eller för allvarlig kroppsskada.

Bestämmelsen innehåller, i likhet med det som gäller enligt 10 § första stycket 3 polislagen (1984:387) och nödbestämmelsen i 24 kap. 4 § brottsbalken, inga begränsningar om hur faran ska ha uppkommit eller hur faran gestaltar sig. Den kan därmed härröra från vitt skilda saker som brottsligt angrepp, naturkatastrof, eldsvåda, sjukdom eller ett aggressivt djur. Den kan även vara självförvållad. Det finns inte heller någon begränsning av hur faran får avvärjas. Skjutvapnet kan alltså teoretiskt sett användas mot vad eller vem som helst, så länge användningen är nödvändig för att undanröja faran. Det inkluderar även personer som inte har orsakat faran, som har orsakat den helt ovetandes eller som bara utgör ett hinder mot att denna avvärjs. Det ligger emellertid i sakens natur att verkanseld mot någon som är att se som utomstående endast under exceptionella förhållanden kan anses vara nödvändig och försvarlig, se 4 § och kommentaren till den paragrafen.

Bestämmelsen torde få självständig betydelse främst när det är fråga om att avvärja faror för liv och hälsa genom användande av skjutvapen mot föremål, byggnader eller djur. Ett exempel när bestämmelsen kan användas är för att skjuta mot en aggressiv och farlig hund. En situation

där bestämmelsen skulle kunna fylla en självständig funktion även när det gäller användning av ett skjutvapen mot person är när det framstår som det enda sättet att förhindra självmord. Det kan inte uteslutas att det skulle kunna anses nödvändigt och försvarligt att skjuta mot personen med begränsade skador som följd i syfte att förhindra förlust av personens liv. Samma sak gäller när någon, exempelvis till följd av hallucinationer, agerar på ett sådant sätt att han eller hon utsätter sig för livsfara. I ett sådant fall måste det dock stå klart att användande av skjutvapen är ändamålsenligt och effektivt och att andra medel är otillräckliga för att rädda personen.

Riktande av skjutvapen (andra stycket)

Bestämmelsen i paragrafens *andra stycke* innebär att en polisman får rikta skjutvapnet mot någon inte bara när förutsättningarna i första stycket är uppfyllda utan även när det är nödvändigt för att ha tillräcklig beredskap för att avvärja ett allvarligt angrepp från den person som skjutvapnet riktas mot.

Bestämmelsen innebär att riktandet av skjutvapnet ska vara nödvändigt för att polismannen i en viss situation ska ha tillräcklig beredskap för att kunna avvärja ett eventuellt angrepp mot sig själv eller någon annan närvarande. Bestämmelsen tillåter alltså inte att en polisman generellt riktar sitt vapen mot någon i ett tidigare läge än i de situationer som enligt punkterna i första stycket ger befogenhet att använda vapen. När det gäller angrepp som kan komma att riktas mot någon krävs det inte att ett angrepp ska vara överhängande, men det måste ändå på grund av omständigheterna finnas skäl att befara att ett angrepp kan vara förestående. Att det befarade angreppet ska vara av sådant allvarligt slag som avses i första stycket 1 innebär att det ska kunna leda till livshotande eller allvarliga skador. Det handlar i praktiken om att bedöma dels sannolikheten för att det i en situation kan uppstå ett senare behov av att använda skjutvapen för att avvärja svårare våld, dels om vapnet behöver riktas tidigare än när våldet framstår som överhängande för att polismannen över huvud taget ska ha möjlighet att bedöma situationen och sedan agera. Det kan t.ex. vara nödvändigt att rikta vapnet mot en person för att bedöma om personen är beväpnad i en hastigt uppkommen situation eller där lägesbilden på platsen är osäker.

Försvarlighetskravet i 4 § är tillämpligt även i denna befogenhets-situation. Eftersom den nu aktuella bestämmelsen uppställer ett uttryckligt nödvändighetskrav kan betydelsen dock förväntas bli begränsad. Om ett riktande av skjutvapen bedöms nödvändigt enligt denna paragraf kommer det i regel också att vara försvarligt.

4 § Användning av skjutvapen är endast tillåtet om andra medel är otillräckliga och användningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Vid bedömningen av om användningen är försvarlig ska särskilt beaktas

- hur viktigt det är att syftet med användningen uppnås,
- hur allvarlig den fara är som utgör grunden för användningen, och
- i vilken grad användningen medför skada eller risk för skada för den eller det som skjutvapnet används mot samt för omgivningen.

Paragrafen reglerar tillsammans med 3 § när en polisman får använda skjutvapen med stöd av laga befogenhet. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Första stycket anger att användning av skjutvapen endast är tillåtet om andra medel är otillräckliga och användningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Kravet på att skjutvapenanvändningen ska vara nödvändig framgår både av kravet på att andra medel ska vara otillräckliga och av att det i 3 § anges att användningen av skjutvapen ska behövas för att uppnå de olika syften som anges i paragrafen.

Nödvändighetsbedömningen innefattar flera aspekter. För det första krävs det att användningen av skjutvapen är ett ändamålsenligt sätt att uppnå syftet. För det andra måste skjutvapenanvändningen jämföras med de andra handlingsalternativ, resurser och medel som står till polismannens förfogande. Om det aktuella syftet, t.ex. att gripa personen, kan uppnås på något annat sätt eller med ett lindrigare medel, exempelvis ett elchockvapen, är det inte nödvändigt att använda skjutvapen. För det tredje är bedömningen beroende av händelseutvecklingen vid ett ingripande på så vis att det kan vara nödvändigt att använda skjutvapen i ett visst läge men inte i ett annat. Det kan exempelvis vara nödvändigt att skjuta ett första skott för att oskadliggöra en person, men inte ett andra skott när personen väl är oskadliggjord.

Nödvändighetskravet ska tillämpas i ljuset av att användning av skjutvapen utgör utövande av potentiellt dödligt våld enligt artikel 2 i Europakonventionen och att konventionen uppställer ett krav på absolut nödvändighet för sådant våld.

Försvarlighetskravet innebär att behovet av att använda skjutvapnet måste ställas i relation till övriga relevanta intressen och bedömas med hänsyn till omständigheterna vid användningen. De intressen som värnas genom användningen måste vid en sådan avvägning väga tyngre än de motstående intressena. Utgångspunkten är att det ska göras en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter. Sådana omständigheter kan – vid sidan av de som i andra stycket pekas ut som särskilt viktiga – vara vilka medel och handlingsalternativ som står till polismannens förfogande, polismannens möjlighet att överblicka situationen och planera och överväga olika handlingsalternativ, omständigheter kopplade till det ursprungliga uppdraget liksom omständigheter kopplade till målpersonen, t.ex. att personen har en allvarlig funktionsnedsättning eller är mycket ung.

I *andra stycket* anges de omständigheter som är av särskild vikt vid försvarlighetsbedömningen.

När det gäller de omständigheter som kan tala för försvarlighet ska det till att börja med ske en värdering av vikten av att uppnå det tillåtna syftet med skjutvapenanvändningen enligt 3 §. Det är alltså hur viktigt det är att avvärja våldet, gripa personen, stoppa rymningen, förhindra den straffbelagda gärningen eller avvärja faran för liv och hälsa som ska värderas i varje enskilt fall av skjutvapenanvändning. Dessutom måste den underliggande fara som motiverar att skjutvapen kan få användas enligt 3 § värderas. I de allra flesta fall som regleras i paragrafen handlar det om en fara för liv eller hälsa. Undantag gäller för förhindrande av straffbelagda gärningar, där bestämmelsen inte innehåller några formuleringar

som begränsar vad faran kan avse. Allmänt gäller att ju viktigare intresse som hotas och ju större och mer akut faran för detta intresse är, desto större är utrymmet för att anse skjutvapen användningen försvarlig.

När det gäller de omständigheter som talar emot försvarlighet måste den skada som vapen användningen orsakar värderas. Skadan bör värderas både utifrån vem eller vad den drabbar, vilken typ av skada det är fråga om och hur allvarlig den är. Verkanseld som orsakar personskada måste alltid anses vara mer allvarlig än när skadan enbart drabbar egendom. På liknande sätt måste det anses betydligt mer allvarligt att bruka våld där sannolikheten för en potentiellt dödlig utgång är stor än att bruka våld som sannolikt medför mer begränsad kroppsskada. Vapen användning som inte orsakar någon fysisk skada, t.ex. när skjutvapnet riktas mot person eller när polismannen skjuter ett välriktat varningsskott, bör vidare kunna anses försvarlig i betydligt större utsträckning än övriga fall av användning. När det gäller egendomsskador måste såväl värdet på egendomen som skadans omfattning värderas.

Av bestämmelsen framgår att även de risker som skjutvapen användningen innebär för den som skjutvapnet används mot och för omgivningen ska vägas in i bedömningen. Om användningen kan beskrivas som särskilt riskfylld är det en faktor som talar emot försvarlighet. Graden av risk beror på flera olika faktorer där verkanseld, varningsskott och riktande av skjutvapnet i sig innebär olika mått av risktaganden. Därutöver är bl.a. valet av plats, möjligheten att kontrollera situationen och möjligheten till precision viktiga faktorer. Även typen av skjutvapen som används kan påverka risken. Det finns vissa omständigheter som typiskt sett innebär en förhöjd risk för att skjutvapen användningen ska få andra och mer omfattande effekter än den avsedda. Som exempel kan nämnas att skjuta från ett långt avstånd, under dåliga siktförhållanden, under rörelse eller mot en person som befinner sig i rörelse. Vissa faktorer innebär också att särskilda risker för omgivningen uppstår. Skottlossning i ett tätbebyggt område, eller inom ett område där många människor vistas på liten yta innebär en klart förhöjd risk för att utomstående skadas. Risken för detta är också stor när det handlar om att skjuta verkanseld mot bilar med passagerare, speciellt om bilen är i rörelse, eller mot låsta dörrar. Skjutvapen användningen kan ändå vara försvarlig under dessa förhållanden. Ibland kan den omständigheten som gör användningen riskfylld samtidigt utgöra skälet för att just skjutvapen behöver användas, t.ex. när ett skott behöver avlossas mot en person i rörelse som är i färd att angripa någon med en kniv. De faktorer som talar för att skjutvapen användningen är försvarlig måste alltså alltid vägas mot de faktorer som talar emot detta.

Planering och genomförande

5 § Vid användning av skjutvapen ska en polisman alltid sträva efter att syftet med användningen uppnås med minsta möjliga skada.

Om det finns tid och det inte framstår som olämpligt eller verkningslöst ska polismannen innan denne skjuter verkanseld

1. ge sig till känna och varna för att skjutvapen kan komma att användas om polisens anvisningar inte följs, och
2. avlossa varningsskott.

Paragrafen innehåller regler om hur polismän ska bete sig när skjutvapen används. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Första stycket anger att en polisman som använder skjutvapen alltid ska sträva efter att syftet med skjutvapenanvändningen ska uppnås med minsta möjliga skada. Det innebär att polismannen ska välja den mildaste effektiva formen av användning. Räcker det att rikta skjutvapnet mot en person för att därigenom betvinga denne, eller att skjuta varningsskott, ska verkanseld inte skjutas. Med verkanseld avses att ett skott avfyras mot en person eller ett objekt i syfte att träffa målet och uppnå någon form av effekt (se kommentaren till 2 §). Om polismannen måste skjuta verkanseld ska han eller hon, i den mån det är möjligt och effektivt, försöka begränsa skadorna genom att rikta skottet mot ett ben eller andra perifera kroppsdelar. En polisman måste alltid vara uppmärksam på effekten av skjutvapenanvändningen och bl.a. fortlöpande kontrollera avfyrade skotts verkan. Fler skott än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med skjutvapenanvändningen får inte skjutas.

Andra stycket anger att en polisman, innan denne skjuter verkanseld, ska vidta vissa försiktighetsåtgärder. Åtgärderna syftar till att ge den person som vapnet avses användas mot möjlighet att förstå situationens allvar och att agera på ett sådant sätt att verkanseld kan undvikas.

Till att börja med ska polismannen muntligen eller på annat lämpligt sätt ge sig till känna som polisman och varna för att skjutvapen kan komma att användas om hans eller hennes eller någon annan polismons befallningar inte följs. Hur varningen ges måste anpassas efter vad som är lämpligt och möjligt i det enskilda fallet. Utgångspunkten är att den ska ges på ett så tydligt och lättbegripligt sätt som möjligt. Dessutom ska polismannen i möjligaste mån säkerställa att den som varnas har möjlighet att efterkomma varningen.

Innan verkanseld ges ska polisen också avlossa varningsskott. Sådana skott får dock endast avlossas om detta är tillåtet enligt 3 och 4 §§ och polismannen bör alltid beakta de risker som skottlossningen kan innebära.

Skyldigheten att varna för skjutvapenanvändning och att avlossa varningsskott gäller under förutsättning att dessa åtgärder inte är olämpliga eller verkningslösa. Exempel på när åtgärderna kan anses vara olämpliga är när det på grund av farans beskaffenhet saknas tid att vidta sådana åtgärder, när åtgärderna riskerar att eskalera situationen eller när riskerna för att ett varningsskott medför skada är för stor. Exempel på när sådana åtgärder kan bedömas som verkningslösa är när ett angrepp är i ett sådant skede att det inte kommer att avbrytas eller när avståndet eller ljudbilden gör det svårt att nå fram med en muntlig varning.

Bestämmelsen påverkar inte omedelbart tillåtligheten av skjutvapenanvändningen, men kan ha betydelse för nödvändighets- och försvarlighetsbedömningen i 4 §.

6 § Ett ingripande av en polisman ska så långt det är möjligt planeras och genomföras på ett sådant sätt att användning av skjutvapen kan undvikas och eventuella skador av användningen minimeras.

Om det är möjligt ska en polisman ges instruktioner inför ett uppdrag där skjutvapen kan antas komma att användas. En polisman som inte fått sådana instruktioner ska, om det är möjligt, kontakta den förman som leder insatsen för instruktioner om uppdraget och hur det ska genomföras.

Paragrafen innehåller regler om planering och genomförande av uppdrag som kan involvera skjutvapen. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Bestämmelsen i *första stycket* tar sikte på planeringen och genomförandet av ett ingripande. Uttrycket ”ingripande av en polisman” ska ges en vid tolkning och omfattar såväl fall där det är fråga om större, på förhand planerade insatser, som mer rutinartade ingripanden inom ramen för den vanliga verksamheten.

Bestämmelsen innebär att det finns en skyldighet att beakta skjutvapenfrågan vid planering och organisering av ett ingripande. Planerings-skyldigheten innefattar bl.a. att alltid överväga vilka risker som ingripandet kan innebära och att så långt det är rimligt välja taktik, bemanning, utrustning m.m. utifrån utgångspunkten att skjutvapen-användning ska kunna undvikas eller, om det inte är möjligt, att onödigt skada ska kunna undvikas. Bestämmelsen om planering bör få störst betydelse när det är fråga om större insatser där frågor om planering och kontroll naturligt aktualiseras.

Bestämmelsen reglerar även genomförandet av ingripandet och tar i den delen sikte på att en polisman inte i onödan får försätta sig i en situation där skjutvapen behöver användas. Även om en polisman på ett påtagligt oaktsamt sätt försatt sig i en situation där 3 och 4 §§ i denna lag eller nödvärnsbestämmelsen i 24 kap. 1 § brottsbalken är tillämpliga, kommer han eller hon ändå att ha den rätt som anges i dessa bestämmelser och det oavsett om situationen hade kunnat undvikas genom ett korrekt agerande i ett tidigare skede. Agerandet vid ingripandet kan dock strida mot denna bestämmelse, vilket ytterst kan leda till att polismannen anses ha åsidosatt vad som gäller för uppgiften (jfr 20 kap. 1 § brottsbalken). De skyldigheter som följer av första stycket gäller dock inte längre än att skyldigheterna ska iakttas så långt det är möjligt.

Bestämmelsen i *andra stycket* handlar om förmedling av instruktioner. I första hand har den som leder ett uppdrag där skjutvapen kan komma att användas ett ansvar för att förmedla information och instruktioner som kan vara av betydelse för skjutvapen-användningen till dem som genomför uppdraget. Skyldigheten gäller under förutsättning av att detta är möjligt och gäller alltså främst i fall där det i förväg finns anledning att anta att det är fråga om en risksituation och där tid finns för att förmedla instruktioner.

Om en polisman av någon anledning inte har fått sådan information ska denne, om möjligt, kontakta den förman som leder insatsen för att inhämta instruktioner. Finns det i en situation, där riskerna uppdagas i ett sent skede, utrymme för att samråda med eller inhämta instruktioner från den förman som leder insatsen kräver alltså bestämmelsen att detta görs.

Vem som bär ansvaret enligt bestämmelserna i första och andra stycket varierar från situation till situation. Ansvarig för planeringen enligt första stycket är främst den eller de som leder eller på annat sätt ansvarar för ingripandet. Ansvarig för genomförandet är däremot, i den mån det saknas direkta instruktioner, den eller de polismän som genomför ingripandet. Bestämmelsen i andra stycket placerar ett ansvar på både den som leder ett uppdrag och den enskilda polismannen.

Bestämmelserna i paragrafen får ingen direkt påverkan på bedömningen av skjutvapen-användningens tillåtlighet men kan ytterst – när det är fråga

om påtagliga avvikelser – leda till att polismannen anses ha åsidosatt vad som gäller för uppgiften (jfr 20 kap. 1 § brottsbalken).

Relationen till brottsbalkens regler om ansvarsfrihet

7 § Att en användning av skjutvapen inte är tillåten enligt 3 och 4 §§ hindrar inte att användningen är tillåten, eller att polismannen annars är ursäktad, enligt bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken.

Paragrafen reglerar relationen mellan laga befogenhetsreglerna i lagen och de allmänna straffrättsliga ansvarsfrihetsreglerna i brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

Av paragrafen framgår att de allmänna ansvarsfrihetsbestämmelserna i 24 kap. brottsbalken kan aktualiseras även vid polisens skjutvapenanvändning (se dock författningskommentaren till laga befogenhetsregeln i 24 kap. 2 § brottsbalken som ersätts helt av den nya lagen).

Brottsbalkens bestämmelser är sekundära i förhållande till bestämmelserna om laga befogenhet i 3 och 4 §§ och ska därmed tillämpas endast i de fall det konstaterats att en gärning som innefattar skjutvapen-användning inte kan anses tillåten med stöd av denna lag. Framför allt nödvärnsbestämmelsen i 24 kap. 1 § brottsbalken kan ha praktisk betydelse vid användningen av skjutvapen. Bestämmelsen medger att våld som inte är uppenbart oförsvarligt används. Det innebär att tröskeln för att våldet ska anses otillåtet ligger högre än vad den gör enligt denna lag. En gärning som inte bedöms försvarlig enligt de nya reglerna om laga befogenhet kan därmed bedömas som tillåten enligt nödvärnsbestämmelsen i brottsbalken.

Även bestämmelsen om s.k. excess i 24 kap. 6 § brottsbalken kommer att vara tillämplig i relation till den nya lagen. Det innebär att den polisman som i en situation som avses i 3 och 4 §§ har gjort mer än vad som bedöms tillåtet kan gå fri från ansvar om omständigheterna varit sådana att personen svårigen kunde besinna sig, se kommentaren till 24 kap. 6 § brottsbalken.

Rapporteringskyldighet

8 § En polisman som har använt skjutvapen ska skyndsamt lämna en skriftlig rapport om användningen.

Paragrafen reglerar en polisman's rapporteringskyldighet vid användning av skjutvapen. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Paragrafen innehåller en skyldighet för den polisman som har använt skjutvapen att skyndsamt lämna en skriftlig rapport om användningen. Närmare bestämmelser om rapporteringskyldigheten kan meddelas på lägre författningsnivå med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

8.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

24 kap.

2 § Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Det finns också bestämmelser om rätten att använda våld för

1. polismän och viss annan personal i polislagen (1984:387),
2. kustbevakningstjänstemän i kustbevakningslagen (2019:32), och
3. tulltjänstemän i tullbefogenhetslagen (2024:710).

För polismäns användning av skjutvapen gäller i stället lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

Paragrafen reglerar rätten att använda våld bl.a. om en frihetsberövad rymmer. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

Tredje stycket är nytt och anger att polismäns användning av skjutvapen regleras i särskild ordning genom bestämmelserna i lagen om polisens användning av skjutvapen. Polisen har alltså inte befogenhet att använda skjutvapen med stöd av denna paragraf.

6 § Om någon i fall där 1–5 §§ detta kapitel, 10 § polislagen (1984:387), 2 kap. 4 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32), 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen (2024:710) eller 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen är tillämpliga har gjort mer än vad som medges, ska han eller hon ändå vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att han eller hon svårligen kunde besinna sig.

Paragrafen reglerar frihet från ansvar när någon svårligen kunnat besinna sig, s.k. excess. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

I paragrafen läggs till en hänvisning till bestämmelserna i 3 och 4 §§ i lagen om polisens användning av skjutvapen. Tillägget innebär att excessbestämmelsen kan tillämpas i situationer där det i och för sig förelegat en sådan situation i vilken skjutvapen kan få användas, men där skjutvapenanvändningen gått utöver vad som varit nödvändigt eller försvarligt och därmed varit otillåten enligt lagen.

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

10 § En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. *polismannen* möts med våld eller hot om våld,
2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande,

3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans,

5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordon's last,

6. polismannen annars med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon annan liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det, eller

7. åtgärden i något annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot person *användas* endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

För polismäns användning av skjutvapen gäller i stället lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

Om rätt att i vissa fall *använda* våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken.

Paragrafen reglerar polismäns befogenhet att använda våld vid genomförande av en tjänsteåtgärd. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Tredje stycket är nytt och upplyser om att polismäns användning av skjutvapen regleras i lagen om polisens användning av skjutvapen. Befogenheten att använda våld i polislagen är alltså inte tillämplig på polisens användning av skjutvapen.

Fjärde stycket motsvarar hittillsvarande tredje stycket.

I paragrafen görs även språkliga ändringar.

28 § *Ett protokoll ska* föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller *andra* transportmedel.

Protokollet ska innehålla uppgifter om skälen för åtgärden. Ansvarig för att protokollet upprättas är den som har fattat beslutet.

Bestämmelser om rapporteringsskyldighet vid användning av skjutvapen finns i lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet att föra protokoll över vissa ingripanden. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Första stycket ändras så att skyldigheten att föra protokoll över ingripanden som innebär användning av skjutvapen tas bort.

Tredje stycket är nytt och innehåller en upplysning om att bestämmelser om rapporteringsskyldighet vid användning av skjutvapen finns i lagen om polisens användning av skjutvapen.

I paragrafen görs även språkliga ändringar.

28 a § Polismyndigheten får besluta att en anställd vid myndigheten vid dokumentation enligt denna lag *eller rapportering enligt lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen* får använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. Detta gäller dock endast om det finns en

påtaglig risk för att den anställda eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld.

Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en anställd vid Polismyndigheten får använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Ändringen i paragrafen innebär att möjligheten att använda annan uppgift än namn vid dokumentation även gäller sådana skriftliga rapporter som en polisman ska lämna när han eller hon har använt ett skjutvapen. Vad som avses med användning av skjutvapen framgår av 2 § lagen om polisens användning av skjutvapen, se kommentaren till den paragrafen.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

8 § Den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom, och våldet utövas med stöd av

1. 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första meningen polislagen (1984:387),
2. 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen,
3. 2 kap. 17 § utskökningsbalken,
4. 2 kap. 4 eller 6 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32), eller
5. 2 kap. 3 § eller 7 § tullbefogenhetslagen (2024:710).

I paragrafen regleras rätten till ersättning för personskada eller sakskada i vissa fall när våld använts i tjänsteutövning. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

Ändringen innebär att en hänvisning till bestämmelserna i 3 och 4 §§ lagen om polisens användning av skjutvapen läggs till i paragrafen. Tillägget innebär att den som drabbas av personskada eller sakskada till följd av polisens användning av skjutvapen enligt den lagen kan ha rätt till ersättning enligt paragrafen.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

5 § Den som tillhör Försvarsmaktens personal och som uppfyller de krav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt har de befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387) och lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen när han eller hon deltar i en stödinsats som sker med stöd av denna lag. Han eller hon har också vid en stödinsats samma befogenhet som en polisman att gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken. Vid utövandet av dessa befogenheter gäller vad som föreskrivs i 8 § polislagen om behov och proportionalitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om befogenheter för Försvarsmaktens personal. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1.

Ändringen innebär att en hänvisning till lagen om polisens användning av skjutvapen läggs till i paragrafen. Tillägget innebär att den som tillhör Försvarsmaktens personal och som deltar i en stödinsats som sker med stöd av lagen har samma befogenhet att använda skjutvapen som en polisman har inom ramen för insatsen.

Sammanfattning av promemorian Polisens rätt att skjuta – En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen (Ds 2023:25)

Lagstödet för polisens användning av skjutvapen finns i dag i bestämmelserna om laga befogenhet att använda våld i polislagen (1984:387) och brottsbalken (se 24 kap. 2 §) samt i de allmänna ansvarsfrihetsbestämmelserna i 24 kap. brottsbalken. Särskilda regler om polisens rätt att använda skjutvapen finns i kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen (skjutkungörelsen). Kungörelsens bestämmelser anses utgöra verkställighetsföreskrifter till nämnda lagrum. Det uppdrag som här redovisas innefattar bl.a. att se över den nuvarande regleringen och lämna förslag på en ny reglering som kan ersätta skjutkungörelsen.

I promemorian föreslås att skjutkungörelsen ska ersättas av en ny lag (i det följande skjutlagen) som självständigt och exklusivt reglerar när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen. Någon rätt att använda skjutvapen med stöd av de generella bestämmelserna om laga befogenhet att använda våld i polislagen och brottsbalken kommer inte längre att finnas, vilket tydliggörs genom tillägg i dessa bestämmelser. De allmänna grunderna för ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken ska emellertid enligt förslaget alltjämt kunna tillämpas vid straffrättsliga bedömningar av polismäns användning av skjutvapen, men vara sekundära till bestämmelserna i skjutlagen. Detta framgår av den föreslagna lagen (se 7 §).

Den användning som regleras i lagförslaget är avlossande av skott och riktande av skjutvapen mot person. Viss användning som annars skulle omfattas av definitionen, men som inte bedöms vara lämplig att reglera i lagen, är uttryckligen undantagen, bl.a. avlivande under kontrollerade former av djur. Begreppet skjutvapen har getts samma innehåll som i 2 § förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. Definitionerna av vapen och vapenanvändning finns i 2 § i den föreslagna lagen.

Reglerna om laga befogenhet att använda skjutvapen har delats upp i två samverkande bestämmelser där den första uttömmande reglerar i vilka situationer och i vilka syften användning av skjutvapen kan komma i fråga och den andra innehåller generella begränsande rekvisit.

Enligt den första bestämmelsen (3 §) får skjutvapen användas om det behövs för

- (1) att avvärja svårare våld mot polismannen själv eller annan,
- (2) att med laga stöd gripa någon, eller hindra att någon som är frihetsberövad på grund av brott rymmer, under förutsättning att personen i fråga kan antas utgöra en allvarlig fara för andra, eller att rymningen sker med hjälp av vapen, eller
- (3) att annars förhindra en särskilt allvarlig straffbelagd gärning eller avvärja en allvarlig fara för liv och hälsa.

Paragrafen innehåller också en något generösare regel som enbart tar sikte på riktande av vapen mot person. Sådant riktande av vapnet kan vara tillåtet

Bilaga 1

även när det är nödvändig för att ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp från den person som skjutvapnet riktas mot.

Därutöver innehåller lagförslaget bestämmelser (5 och 6 §§) som anger hur en polisman ska agera när skjutvapen används och hur uppdrag som kan involvera användning av skjutvapen ska planeras och genomföras.

Lagförslaget innehåller även en regel om rapporteringsskyldighet (8 §) vid användning av skjutvapen samt en upplysningsbestämmelse om rätt att meddela verkställighetsföreskrifter med stöd av lagen (9 §).

Vissa mindre ändringar föreslås i 24 kap. 6 § brottsbalken, 28 § polislagen och 8 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025, samtidigt som skjutkungörelsen upphävs.

Förslag till lag (2025:000) om polisens användning av skjutvapen

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll samt termer och begrepp

1 § Denna lag innehåller regler om polismäns användning av skjutvapen i tjänsten.

2 § Med användning av skjutvapen avses i denna lag att en polisman

1. riktar ett skjutvapen mot någon, eller
2. avlossar skott med ett skjutvapen.

Med användning av skjutvapen enligt lagen avses dock inte övningsskjutning eller att skott kontrollerat avlossas endast för att avliva ett djur eller för att bryta lås eller för annat liknande ändamål.

Med skjutvapen avses handeldvapen, såsom pistoler, revolverar, gevär, automatkarbiner, kulsprutepistoler och kulsprutor, samt därmed jämförliga vapen och granatgevär, dock inte vapen för spridande av tårgas och andra liknande vapen.

Laga befogenhet att använda skjutvapen

3 § Skjutvapen får, under de förutsättningar som anges i 4 §, användas vid utförandet av en tjänsteåtgärd om det behövs för

1. att avvärja pågående eller överhängande våld av svårare slag mot polismannen själv eller annan,

2. att med laga stöd gripa en person eller hindra att någon som är frihetsberövad på grund av brott rymmer, under förutsättning att personen kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor eller en rymning sker med användande av vapen, eller

3. att annars förhindra att en särskilt allvarlig, påbörjad eller överhängande, straffbelagd gärning begås eller avvärja en allvarlig och överhängande fara för liv eller hälsa.

Skjutvapenanvändning som består endast i att en polisman riktar vapnet mot någon är, utöver vad som följer av första stycket, tillåten också om den är nödvändig för att ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp från den person som skjutvapnet riktas mot.

4 § Användning av skjutvapen enligt 3 § är tillåten under förutsättning att andra medel är otillräckliga och att användningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Vid bedömningen av om det är försvarligt att använda skjutvapen ska särskilt beaktas vikten av att syftet med skjutvapenanvändningen uppnås, den fara som utgör grunden för användningen samt i vilken grad användningen medför skada, eller risk för skada, för den eller det som vapnet används mot samt för omgivningen.

Genomförande, planering och samordning

5 § Vid användning av skjutvapen ska en polisman alltid sträva efter att syftet med vapen användningen uppnås med minsta möjliga skada.

Om tid finns och det inte framstår som olämpligt eller verkningslöst ska en polisman innan verkanseld ges

1. ge sig till känna och varna för att skjutvapen kan komma att användas om polisens anvisningar inte följs, och
2. avlossa varningsskott.

6 § Ett ingripande av en polisman ska så långt det är möjligt planeras och genomföras på ett sådant sätt att skjutvapen användning kan undvikas och eventuella skador av skjutvapen användning minimeras.

Om det är möjligt ska en polisman ges instruktioner inför ett uppdrag där skjutvapen kan antas komma att användas. En polisman som inte fått sådana instruktioner ska, om det är möjligt, kontakta den förman som leder insatsen, för instruktioner om uppdraget och dess genomförande.

Relationen till brottsbalkens regler

7 § Vad som anges i 3 och 4 §§ hindrar inte att en gärning som inte har stöd i dessa bestämmelser bedöms vara tillåten, eller att polismannen annars bedöms vara ursäktad, enligt bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken.

Rapporteringsskyldighet

8 § En polisman som har använt skjutvapen ska skyndsamt lämna en skriftlig rapport om användningen.

Rätt att meddela föreskrifter

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 2 och 6 §§ brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

2 §¹

Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Om rätt för polismän och viss annan personal att använda våld finns i övrigt föreskrifter i polislagen (1984:387). Om rätt för kustbevakningstjänstemän att använda våld finns föreskrifter i kustbevakningslagen (2019:32).

Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Om rätt för polismän och viss annan personal att använda våld finns i övrigt föreskrifter i polislagen (1984:387). Om rätt för kustbevakningstjänstemän att använda våld finns föreskrifter i kustbevakningslagen (2019:32).

Vid polismäns användning av skjutvapen gäller bestämmelserna i lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

6 §²

Om någon i fall där 1–5 §§ detta kapitel, 10 § polislagen (1984:387), 2 kap. 4 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) är tillämplig har gjort mer än vad som medges, ska han eller hon ändå vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att

Om någon i fall där 1–5 §§ detta kapitel, 10 § polislagen (1984:387), 2 kap. 4 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) eller 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen är tillämpliga har gjort mer än vad som medges, ska han

¹ Senaste lydelse SFS 2019:34.

² Senaste lydelse SFS 2019:34.

Bilaga 2

han eller hon svårligen kunde
besinna sig.

eller hon ändå vara fri från ansvar
om omständigheterna var sådana
att han eller hon svårligen kunde
besinna sig.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

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

Härigenom föreskrivs att 10 och 28 §§ polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. han eller hon möts med våld eller hot om våld,

2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande,

3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans,

5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last,

6. polismannen annars med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. han eller hon möts med våld eller hot om våld,

2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande,

3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans,

5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last,

6. polismannen annars med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i

¹ Senaste lydelse SFS 2022:318.

myndighetsutövning med en sådan eller någon annan liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det, eller

7. åtgärden i något annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

Om rätt att i vissa fall bruka våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken. Lag (2022:318).

myndighetsutövning med en sådan eller någon annan liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det, eller

7. åtgärden i något annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot person *användas* endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

Om rätt att i vissa fall *använda* våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken. Lag (2022:318).

Vid användning av skjutvapen gäller bestämmelserna i lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

28 §

Protokoll skall föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, *skjutvapen*, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel.

Ett sådant protokoll skall innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Ansvarig för att protokoll upprättas är den som har fattat beslutet.

Protokoll skall föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel.

Ett sådant protokoll skall innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Ansvarig för att protokoll upprättas är den som har fattat beslutet.

Bestämmelser om rapporteringsskyldighet vid användning av skjutvapen finns i 8 § lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

Förslag till lag om ändring av lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första eller femte meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utskökningsbalken, 4 kap. 2 och 16 §§ tullagen (2016:253), 21 b § lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller 2 kap. 4 eller 6 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första eller femte meningen polislagen (1984:387), 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen, 2 kap. 17 § utskökningsbalken, 4 kap. 2 och 16 §§ tullagen (2016:253), 21 b § lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller 2 kap. 4 eller 6 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

¹ Senaste lydelse SFS 2021:762.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden inkommit från Arbetsgivarverket, Brottsförebyggande rådet, Försvarmakten, Göta hovrätt, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Kustbevakningen, Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen), Nacka tingsrätt, Polisförbundet, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttranden inkommit från Institutet för mänskliga rättigheter och privatpersoner.

Yttranden har inte inkommit från Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Förvaltningsrätten i Luleå, Linnéuniversitetet eller Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR/S, P, O).