

Regeringens proposition

2008/09:131



Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar

Prop.
2008/09:131

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 2009

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att deltagare i en ordningsstörande folksamling ska kunna avlägsnas längre sträckor och under en längre tid än vad som hittills varit möjligt. Ett sådant utvidgat avlägsnande får ske om en åtgärd enligt nuvarande bestämmelser i 13 c § polislagen (1984:387) är otillräcklig för att ordningen ska kunna upprätthållas. Ett utvidgat avlägsnande får inte verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna i folksamlingen inskränks längre tid än två timmar.

Lagändringen ger polisen bättre möjligheter att ingripa mot vissa former av allvarligare ordningsstörningar, t.ex. i samband med idrotts-evenemang eller andra situationer där deltagare i en folksamling går till våldsamt angrepp mot person eller egendom. I likhet med vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser är möjligheterna att ingripa enligt de nya reglerna om utvidgat avlägsnande inte tillämpliga om folksamlingen är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617).

I propositionen föreslås även ett förtydligande av bestämmelserna i 23 § polislagen om vissa åtgärder som polisen kan vidta i den skyddande och förebyggande verksamheten. Ändringen innebär ett klagörande att en åtgärd enligt paragrafen måste ha en geografisk anknytning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas. Härigenom tydliggörs att bestämmelsen inte ger stöd för att t.ex. stänga av en viss plats på grund av risk för att ett brott kan komma att förövas på någon annan plats.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Grundläggande fri- och rättigheter	6
4.1	Regeringsformen.....	6
4.2	Europakonventionen	7
5	Utvidgade möjligheter till avlägsnande	8
5.1	Gällande bestämmelser om avlägsnande och omhändertagande enligt polislagen.....	8
5.2	Möjligheterna att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar utvidgas.....	10
5.3	En ny bestämmelse om utvidgat avlägsnande införs.....	13
6	Ingripande med stöd av 23 § polislagen	16
6.1	Geografisk anknytning.....	16
6.2	Ett förtydligande bör göras.....	17
7	Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser	20
8	Författningskommentar.....	20
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling m.m.....	23
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	24
Bilaga 3	Förteckning över de remissinstanser som yttrat sig över promemorian.....	26
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	27
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2009.....	28

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2008/09:131

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).

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

Prop. 2008/09:131

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

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

13 c §¹

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

Om en åtgärd enligt första stycket är otillräcklig för att ordningen ska kunna upprätthållas får deltagarna i folksamlingen avlägsnas längre bort från området eller utrymmet än vad som får ske enligt det stycket (utvidgat avlägsnande). Ett utvidgat avlägsnande får inte verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna inskränks längre tid än två timmar.

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

15 §

Den som har omhändertagits enligt denna lag *skall* underrättas om anledningen till omhändertagandet så snart som möjligt. Den

Den som har omhändertagits enligt denna lag *eller avlägsnats enligt 13 c § andra stycket ska* underrättas om anledningen till

¹ Senaste lydelse 1998:27.

polisman som har verkställt *omhändertagandet skall* så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet *ej* redan upphört *skall* förmannen omedelbart pröva om det *skall* bestå.

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

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

omhändertagandet *eller avlägsnandet* så snart som möjligt. Den polisman som har verkställt *ett omhändertagande ska* så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet *inte* redan upphört *ska* förmannen omedelbart pröva om det *ska* bestå.

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

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

23 §²

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

² Senaste lydelse 1998:27.

I december 2004 begärde Riksdagens ombudsmän (JO) i en framställning enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att regeringen tar upp frågan om lagändring för att undanröjda de oklarheter som enligt JO uppstått om tolkningen av 23 § polislagen (1984:387). I april 2007 påpekade Rikspolisstyrelsen i en skrivelse till Justitiedepartementet att det finns ett behov av att utvidga möjligheterna till avlägsnande enligt 13 c § polislagen.

Mot bakgrund av de båda skrivelserna beslutade i oktober 2007 chefen för Justitiedepartementet att uppdra åt en utredare att bistå departementet med att utarbeta en promemoria med överväganden av hur polisens behov av att kunna transportera bort deltagare i en ordningsstörande folksamling kan tillgodoses på ett bättre sätt än vad som är möjligt med nuvarande regelverk. Utredaren skulle även överväga om det är ändamålsenligt att begränsa polisens möjlighet att vidta åtgärder enligt 23 § polislagen genom att ställa krav på att det ska finnas en geografisk anknytning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas.

Utredaren överlämnade i juni 2008 promemorian Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling m.m. (Ds 2008:54).

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*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/5805/PO).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 12 februari 2009 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget. Lagrådsremissens lagförslag överensstämmer med propositionens. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

4 Grundläggande fri- och rättigheter

4.1 Regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa innebär bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet samt skydd mot frihetsberövanden.

Enligt 2 kap. 8 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och lämna detta. Vidare föreskrivs i 2 kap. 9 § regeringsformen att, om annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska denne

kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om en medborgare av annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis.

I 2 kap. 12–14 §§ regeringsformen föreskrivs i vilken omfattning och hur fri- och rättigheterna får begränsas. Vissa av rättigheterna kan begränsas genom lag eller i vissa fall genom förordning. När det gäller skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp m.m. (2 kap. 6 §) och skyddet mot frihetsberövande (2 kap. 8 §), gäller enligt 2 kap. 12 § första stycket, att dessa friheter får begränsas i lag. I 12 § andra stycket föreskrivs att en sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får heller inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Av 2 kap. 23 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

4.2 Europakonventionen

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

- a) när någon är lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol,
- b) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten, antingen därför att han underlåtit att uppfylla en domstols lagligen meddelade föreläggande eller i syfte att säkerställa ett fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet,
- c) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta,
- d) när en underårige genom ett lagligen meddelat beslut är berövad friheten för att undergå skyddsuffostran eller för att inställas inför behörig rättslig myndighet,
- e) när någon är lagligen berövad friheten för att förhindra spridning av smittosam sjukdom eller därför att han är psykiskt sjuk, alkoholmissbrukare, missbrukare av droger eller lösdrivare,
- f) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

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

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

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

När det gäller frågan var gränsen går mellan frihetsberövande (konventionens artikel 5) och andra inskränkningar i rörelsefriheten (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) har Europadomstolen i olika sammanhang uttalat att en mängd olika faktorer måste beaktas, t.ex. karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden i fråga samt sättet på vilket den verkställs. Vidare är bedömningen, enligt domstolen, beroende på de närmare omständigheter som förelegat i den konkreta situationen (se bl.a. SOU 1993:60 s. 129, jfr *Danelius*, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl. s. 92 f. och där angivna avgöranden).

5 Utvidgade möjligheter till avlägsnande

5.1 Gällande bestämmelser om avlägsnande och omhändertagande enligt polislagen

En av polisens uppgifter är att hindra störningar av den allmänna ordningen (2 § 2 polislagen). För att kunna fullgöra uppgiften ges en polis bl.a. rätt att avvisa, avlägsna och omhänderta personer. Avvisande, avlägsnande och omhändertagande får endast tillgripas om det behövs för att upprätthålla ordningen. Gemensamt för bestämmelserna om avlägsnande, avvisande och omhändertagande enligt 13 och 13 a–b §§ polislagen är att förutsättningarna för ingripandet måste prövas för varje enskilt fall. Risken för ordningsstörande beteende måste vara konkret och måste ha uppkommit genom ett särskilt uppträdande från den som ska avvisas, avlägsnas eller omhändertas. En person får alltså inte med stöd av bestämmelserna avvisas, avlägsnas eller tillfälligt omhändertas enbart för att han eller hon deltar i en ordningsstörande folksamling. Bestämmelser om avlägsnande av en person som deltar i en ordningsstörande folksamling utan att själv begå brott eller utgöra en fara för den allmänna ordningen finns i stället i 13 c § polislagen.

Polisen har, med stöd av 13 § första stycket polislagen, rätt att från ett visst område eller utrymme avvisa eller avlägsna den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Detsamma gäller om det behövs för att straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Enligt 13 § andra stycket polislagen får den ordningsstörande personen tillfälligt omhändertaras, om det är otillräckligt att avvisa eller avlägsna honom eller henne för att det avsedda resultatet ska uppnås. Den som omhändertaras får hållas kvar högst sex timmar.

I 13 a–c §§ polislagen finns bestämmelser om avvisande och avlägsnande vid ordningsstörande beteenden i särskilda fall. I 13 a § polislagen finns bestämmelser om avvisande och avlägsnande i de situationer där någon försöker att tränga sig in på ett område eller utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av polislagen eller någon annan författning.

Avvisande eller avlägsnande får också tillgripas mot den som vägrar att lämna ett område eller utrymme till vilket tillträde har förbjudits eller som inte följer en anvisning att följa en viss väg. Bestämmelser om polisens möjligheter att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme finns bl.a. i 23 och 24 §§ polislagen och i 27 kap. 15 § rättegångsbalken. Bestämmelsen om polisens möjligheter att anvisa en viss väg finns i 24 § polislagen.

Om polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen (1993:1617) har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polis enligt 13 b § polislagen avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

I 13 c § första stycket polislagen föreskrivs att deltagarna i en folksamling som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen får, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Bestämmelsen innebär att polisen kan inskränka prövningen till frågan om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ordningen eller om den utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen och om den mot vilken ingripandet riktar sig kan betraktas som deltagare i folksamlingen. Det krävs alltså inte att den som avlägsnas ska ha bidragit till ordningsstörningen. Det räcker att han eller hon betraktas som deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen (jfr prop. 1996/97:175 s. 27 och SOU 1993:60 s. 204 f.). När det gäller skillnaden mellan åtgärderna avlägsnande och omhändertagande har ett allmänt riktmärke angetts vara att ett omhändertagande regelmässigt syftar till att föra en person till en plats, t.ex. en polisstation, medan ett avlägsnande syftar till att föra en person från en plats. I motsats till vad som gäller enligt 13 § polislagen ger 13 c § polislagen inte stöd för att omhänderta någon. Ett avlägsnande enligt 13 c § polislagen får därför inte genomföras på ett sådant sätt att det i rättsligt hänseende blir att betrakta som ett omhändertagande.

Regeringens bedömning: Det bör införas en möjlighet att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamlingar längre sträckor och under längre tider än vad som är möjligt enligt gällande bestämmelser.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer med promemorians bedömning eller lämnar den utan invändningar. Bland annat *Justitiekanslern*, *Åklagarmyndigheten* och *Brottsförebyggande rådet (Brå)* anser att möjligheterna att i vissa fall transportera bort deltagare i en ordningsstörande folksamling bör utökas. Inte heller *JO* har några invändningar mot promemorians bedömning. Förslaget avstyrks av *Sveriges advokatsamfund* som bl.a. anser att det inte finns något behov av ändrade regler.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänt om ingripanden mot omfattande ordningsstörningar

Ett omhändertagande enligt 13 § polislagen kräver, till skillnad från ett avlägsnande enligt 13 c §, en prövning av om förutsättningar för åtgärden finns för varje enskilt fall. Det innebär att polisen måste särskilja de omhändertagna personerna, hålla förhör med dem och eventuellt transportera dem till en polisarrest. Åtgärderna är resurskrävande för polisen samtidigt som de i allmänhet, för dem som drabbas av åtgärden, sannolikt upplevs som en större inskränkning i rörelsefriheten än ett kortare eller längre avlägsnande.

Rikspolisstyrelsen påpekar att det finns ett behov av att utvidga möjligheterna till avlägsnande enligt 13 c § polislagen (dnr Ju2007/4130/PO). Enligt styrelsen ger den nuvarande bestämmelsen inte utrymme för att transportera deltagare i en ordningsstörande folksamling tillräckligt långt bort för att åtgärden ska bli meningsfull. I många fall finns enligt styrelsen behov av en så pass lång transport att åtgärden blir att betrakta som ett omhändertagande i stället för ett avlägsnande. Detta leder enligt styrelsen till svårigheter för polisen att upprätthålla ordningen och säkerheten vid exempelvis vissa fotbollsmatcher eller när olika våldsamma grupper drabbar samman.

De problem som det pekas på i skrivelsen är enbart förknippade med de situationer som regleras i 13 c § polislagen, dvs. en ordningsstörande grupp som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617).

När det gäller gränsdragningen mellan avlägsnande och omhändertagande ansåg justitieutskottet vid införandet av polislagen att ett avlägsnande, när det verkställs i det enskilda fallet, framstår som en klart mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande. Utskottet ansåg också att det kan ifrågasättas om en åtgärd inte bör ses som ett omhändertagande (och inte ett avlägsnande) när det är fråga om annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat ingrepp av inte helt kort

varaktighet. Som exempel nämndes att ett ingripande som innebär att polisen för någon till hans eller hennes bostad är att betrakta som ett omhändertagande och inte som ett avlägsnande (JuU 1983/84:27 s. 32 f.).

Lagligheten av avlägsnanden som skett enligt 13 b och 13 c §§ polislagen har prövats bl.a. i ett par ärenden hos JO (dnr 3489-2001 och 1508-2002). JO fann i de aktuella ärendena att transporter som omfattat vägsträckor mellan 11,1 km och 28,9 km respektive 15,8 km och 25,6 km fick anses ha varit alltför ingripande för att kunna bedömas som avlägsnanden. Högsta domstolen har i ett fall, beträffande transporter som omfattat vägsträckor mellan 23,8 km och 38,5 km och som pågått minst omkring 50 minuter, uttalat att åtgärderna var svärförenliga med riksdagens uttalanden i förarbetena till polislagen, eftersom de med det synsätt som där kommer till uttryck fick anses ha varit alltför ingripande för att kunna bedömas som avlägsnanden (NJA 2005 s. 385).

Det sagda innebär att om transporten omfattar längre sträckor eller pågår under en längre tid så är det inte möjligt att tillgripa avlägsnandeförfarandet. Polisen kan i sådana fall tvingas till att med stöd av 13 § polislagen tillfälligt omhänderta en ordningsstörande person som behöver transporteras i väg för att den allmänna ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. Det medför antagligen också att allvarliga ordningsstörningar inte kan avvärjas lika snabbt, vilket kan innebära en ökad risk för att händelsen eskalerar.

Sedan en tid tillbaka tillämpar polisen ett nytt arbetssätt när det gäller ingripanden mot större folksamlingar som uppträder på ett sådant sätt att de utgör en fara för den allmänna ordningen eller säkerheten. Denna s.k. särskilda polistaktik syftar till att undvika konfrontation genom att man bemöter ordningsstörningar med ett situationsanpassat förhållningssätt. Enligt Rikspolisstyrelsen bedöms den nya taktiken leda till att avlägsnande och omhändertagande kommer att behöva ske i mindre utsträckning än med tidigare arbetsmetoder.

Även med den särskilda polistaktiken kommer det dock enligt promemorian att finnas behov av att kunna avlägsna deltagare i större eller mindre ordningsstörande folksamlingar för att den allmänna ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Behovet framstår som särskilt tydligt bl.a. vid omfattande ordningsstörningar i samband med vissa idrottsevenemang.

Med hänsyn till de personer som kan bli föremål för polisens ingripande och av effektivitets- och resursskäl bör det därför enligt promemorian införas en möjlighet att transportera bort deltagare i en ordningsstörande folksamling så att syftet med åtgärden uppnås, utan att den mer ingripande åtgärden tillfälligt omhändertagande behöver tillgripas.

En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *JO*, *JK*, *Rikspolisstyrelsen* och *Åklagarmyndigheten* tillstyrker en förändring i den riktningen eller har inte några invändningar mot en sådan förändring. Av remissinstanserna är endast *Sveriges advokatsamfund* av motsatt uppfattning och anser att det med den nya polistaktiken inte finns behov av ändrade regler.

Regeringen delar promemorians uppfattning att det finns behov av att kunna tillgripa bestämmelserna om avlägsnande eller omhändertagande för att ordningen ska kunna upprätthållas. Behovet framstår som särskilt

tydligt bl.a. vid omfattande ordningstörningar i samband med vissa idrottsevenemang eller när vissa våldsamma grupper drabbar samman.

När det är fråga om stora grupper av personer som stör den allmänna ordningen är omhändertagandeinstitutet mindre väl lämpat som åtgärd. Inte minst svårigheten att snabbt avvärja sådana ordningsstörningar genom omhändertaganden med åtföljande risk för att händelsen eskalerar måste tillmätas betydelse. Ordningsstörningar i samband med idrotts-evenemang utgör ett tydligt exempel på situationer då polisen har behov av att snabbt och effektivt avlägsna ordningsstörande och våldsamma grupper av personer.

Regeringen anser alltså, i likhet med en majoritet av remissinstanserna, att det bör införas en möjlighet att genom avlägsnande enligt 13 c § polislagen transportera bort deltagare i ordningsstörande grupper eller folksamlingar längre sträckor och under längre tider än vad som för närvarande är möjligt.

Förhållandet till Europakonventionen och regeringsformen

Vid införandet av 13 c § polislagen år 1998 fördes i förarbetena inga närmare resonemang om förslaget förenlighet med Europakonventionen. Däremot berördes frågan om huruvida ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen är att betrakta som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening (se prop. 1996/97:175 s. 41 f.). Bland annat det faktum att ett omhändertagande enligt 13 § får bestå i högst sex timmar ansågs då tala emot att det skulle vara frågan om ett frihetsberövande i Europakonventionens mening. I propositionen konstaterades att de frihetsberövanden som Europadomstolen prövat varat under mycket längre tid och att domstolen uttalat att skillnaden mellan frihetsberövande och andra inskränkningar i rörelsefriheten snarare är att bedöma som en gradskillnad än en artskillnad och att bedömningen av om det är fråga om ett frihetsberövande eller en mindre ingripande åtgärd får göras med utgångspunkt i den konkreta situationen och med beaktande av karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden samt sättet på vilket åtgärden verkställs. Mot bakgrund av det sagda ansågs att polisens möjligheter att med stöd av 13 § polislagen tillfälligt omhänderta den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna inte torde vara att betrakta som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening utan som en inskränkning i rörelsefriheten som får företas med stöd av artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen. I propositionen fördes inga närmare resonemang om förslaget till 13 c § polislagen förenlighet med Europakonventionen. I delbetänkandet av Polisrättsutredningen som föregick propositionen bedömdes dock att avlägsnanden normalt inte kan betraktas som frihetsberövanden utan som mindre ingripande inskränkningar i rörelsefriheten (SOU 1993:60 s. 134 f.)

Sedan 1998 års ändringar i polislagen har ett antal nya avgöranden från Europadomstolen tillkommit som rör artikel 5 i Europakonventionen (se bl.a. *Jėčius mot Litauen* (Appl. No. 34578/97) och *Hilda Hafsteinsdóttir mot Island* (Appl. No 40905/98)). Denna praxis ger ytterligare stöd för bedömningen i 1998 års lagstiftningsärende, dvs. att kortvariga

frihetsinskränkande åtgärder, som omhändertagande enligt 13 § polislagen och avlägsnande enligt 13 c § polislagen utgör, inte står i strid med artikel 5 i Europakonventionen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen.

Promemorians förslag innebär att ett avlägsnande enligt den nya bestämmelsen aldrig får pågå längre än två timmar. Mot bakgrund av den korta tid en inskränkning i rörelsefriheten således kan ske med stöd av den föreslagna bestämmelsen, bör åtgärden inte vara att betrakta som ett frihetsberövande i konventionens mening utan som en sådan inskränkning i rörelsefriheten som avses i artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen. En sådan inskränkning är tillåten bl.a. om den är angiven i lag och nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att upprätthålla den allmänna ordningen. Sammantaget anser regeringen att en utvidgning av möjligheterna att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling är förenlig med Europakonventionen och tilläggsprotokollet förutsatt att ett sådant avlägsnande begränsas på det sätt som föreslagits i promemorian. Det förhållandet att en prövning inte sker i varje enskilt fall, ändrar inte denna bedömning.

När det gäller förhållandet till 2 kap. 8 § regeringsformen som bl.a. tillförsäkrar medborgarna skydd mot frihetsberövande och även i övrigt frihet att förflytta sig inom landet, följer av 2 kap. 12 § regeringsformen att friheterna får begränsas genom lag. En sådan begränsning får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Enligt regeringens uppfattning måste upprätthållandet av den allmänna ordningen vara ett sådant godtagbart ändamål. Begränsningen får heller inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Med de begränsningar som har föreslagits i promemorian gör regeringen bedömningen att ett utvidgat avlägsnande även är förenligt med 2 kap. 8 § regeringsformen.

Eftersom ett utvidgat avlägsnande enligt förslaget i promemorian aldrig får pågå längre än två timmar bedömer regeringen att det inte finns någon rätt till domstolsprövning enligt 2 kap. 9 § regeringsformen.

5.3 En ny bestämmelse om utvidgat avlägsnande införs

Regeringens förslag: Om ett avlägsnande enligt nuvarande bestämmelser i 13 c § polislagen är otillräckligt för att ordningen ska kunna upprätthållas, får deltagarna i folksamlingen avlägsnas längre bort från området eller utrymmet (utvidgat avlägsnande). Ett utvidgat avlägsnande får inte verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna i folksamlingen inskränks längre tid än två timmar.

Promemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Enligt promemorians förslag kan dock deltagarna i folksamlingen transporteras högst två timmar.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *JO*, *Justitiekanslern*, *Rikspolisstyrelsen*, *Åklagarmyndigheten* och *Brå*,

tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändningar. Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige* och *Åklagarmyndigheten*, har synpunkter på den lagtekniska utformningen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* är kritisk till förslaget och anser att en alternativ lösning vore att ändra bestämmelserna om omhändertagande.

Skälen för regeringens förslag

Som beskrivits i föregående avsnitt bör polisen ha möjlighet att transportera bort deltagare i ordningsstörande folksamlingar en längre sträcka än vad som är möjligt med nuvarande regler. Frågan är hur det lagtekniskt bör åstadkommas.

En möjlig lösning skulle kunna vara att inom ramen för bestämmelserna om omhändertagande införa en möjlighet för polisen att transportera deltagarna i en ordningsstörande folksamling bort från platsen utan att syftet med transporten är att de som omhändertagits ska föras till en polisstation. En sådan lösning har föreslagits av Rikspolisstyrelsen i sin tidigare omnämnda skrivelse till Justitiedepartementet, och överensstämmer även – i vart fall delvis – med vad som förordats av *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*.

För omhändertagande gäller att den omhändertagne, så snart som möjligt, ska underrättas om anledningen till omhändertagandet. Vidare ska den polis som verkställt omhändertagandet så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman som har att omedelbart pröva om omhändertagandet ska bestå, om det inte redan har upphört (15 § polislagen). Därutöver ska den omhändertagne förhöras så snart som möjligt (16 § polislagen). Om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet får den omhändertagne tas i förvar (17 § polislagen). Det gäller dock inte om den omhändertagne är under femton år.

Ett omhändertagande enligt nuvarande lagstiftning innefattar alltså flera olika åtgärder för polisen. Åtgärderna kan många gånger innebära ett inte oväsentligt ingrepp i den enskildes rörelsefrihet. Dessutom är de tidskrävande och resurskrävande för polisen. De åtgärder som omgärdar ett avlägsnande är inte lika omfattande, t.ex. ska förhör inte hållas. Sammantaget torde ett avlägsnande – även om detta för vissa speciella situationer utformas så att möjligheterna att transportera bort deltagarna i den ordningsstörande folksamlingen från platsen utvidgas – för den enskilde typiskt sett innebära en mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande enligt 13 § polislagen. I likhet med vad som sägs i promemorian anser regeringen därför att ökade möjligheter att i speciella situationer transportera bort deltagare i en ordningsstörande folksamling av systematiska skäl bör utformas inom ramen för reglerna för avlägsnande. Att inordna ingripandeformen under bestämmelserna om avlägsnande ligger nära till hands även från språklig synpunkt eftersom det handlar om att föra deltagarna i folksamlingen från en plats.

Bestämmelser om utvidgat avlägsnande bör enligt promemorian inte ersätta nuvarande bestämmelser om avlägsnande i 13 c § polislagen, som alltså föreslås vara kvar. I promemorian föreslås därför att det i ett nytt andra stycke i paragrafen föreskrivs att om en åtgärd enligt 13 c § första

stycket är otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får deltagarna i folksamlingen avlägsnas genom att de transporteras från platsen. Några remissinstanser bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige*, har synpunkter på den lagtekniska utformningen och gör gällande att det med promemorians förslag kan uppstå tvekan om det är tillåtet att transportera personer vid ett avlägsnande enligt nuvarande bestämmelser i 13 c §, som alltså föreslås vara kvar. Regeringen instämmer med den bedömningen och anser att förslaget lagtekniskt bör justeras. I ett nytt stycke i 13 c § bör det därför föreskrivas att om en åtgärd enligt första stycket (dvs. en åtgärd enligt nuvarande 13 c § polislagen) är otillräcklig för att ordningen ska kunna upprätthållas får deltagarna i folksamlingen avlägsnas längre bort från området eller utrymmet än vad som får ske enligt första stycket (*utvidgat avlägsnande*).

Hur länge får ett utvidgat avlägsnande pågå?

För att vara meningsfullt måste ett avlägsnande i många fall innebära att det inte är möjligt för den som avlägsnats att omedelbart eller inom en mycket kort tidsrymd ta sig tillbaka till den plats han eller hon blivit avlägsnad från. Som exempel har nämnts ingripanden mot ordningsstörningar i samband med vissa idrottsevenemang där åtgärderna bör kunna verkställas på ett sätt som innebär att personerna i fråga inte ska kunna återvända förrän det aktuella evenemanget har avslutats. Ett annat exempel kan vara vid ingripanden där våldsamma grupper drabbar samman. Ett avlägsnande bör i ett sådant fall kunna verkställas så att det försvårar för grupperna att på platsen för ingripandet söka upp varandra, med fortsatta ordningsstörningar som följd. Hur lång transport som kan bli aktuell i det enskilda fallet är därför beroende av hur möjligheterna ser ut för de avlägsnade att på egen hand ta sig tillbaka från den plats dit de transporterats av polisen. I promemorian föreslås att transporten får pågå upp till två timmar. Av de remissinstanser som särskilt har uttalat sig i frågan har ingen haft några invändningar i sig mot en sådan tvåtimmarsregel.

Några remissinstanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, anser dock att promemorians förslag till lagtext leder till oklarheter när det gäller att beräkna vilken tid som ingripandet får pågå. Enligt myndigheten medför den föreslagna lydelsen att den tid som förflyter mellan det att beslut om utvidgat avlägsnande fattas till dess att transporten påbörjas inte ska beaktas. Ett utvidgat avlägsnande kan därför enligt myndigheten komma att omfatta en avsevärt längre tid än två timmar.

En tvåtimmarsregel innebär enligt regeringen att avlägsnandet i de allra flesta fallen kan verkställas på ett sätt som innebär att syftet med åtgärden kan uppnås, utan att åtgärden blir alltför ingripande för den enskilde.

Skälet för att införa en tvåtimmarsfrist är att begränsa den tid som rörelsefriheten för dem som omfattas av ett utvidgat avlägsnande inskränks. Det bör komma till uttryck i lagtexten på ett tydligare sätt än vad som är fallet med promemorians förslag. Det bör därför föreskrivas att ett utvidgat avlägsnande inte får verkställas på ett sådant att rörelsefriheten för deltagarna i folksamlingen inskränks längre tid än två

timmar. En sådan formulering är i överensstämmelse med JO:s uppfattning. Ett avlägsnande får dock aldrig genomföras längre bort eller under längre tid än vad som krävs för att upprätthålla den allmänna ordningen på platsen (jfr 8 § polislagen).

Rikspolisstyrelsen har kommenterat promemorians förslag i denna del. Styrelsen utgår där från att tidsfristen börjar löpa från det att transporten påbörjas. I annat fall riskeras enligt styrelsen att syftet med avlägsnandet inte uppfylls i tillräcklig utsträckning. Enligt regeringen bör dock svårigheterna inte överdrivas. Bestämmelsen om utvidgat avlägsnande torde aktualiseras framfört allt i situationer där polisen redan i förväg kan förutse att det finns en risk för omfattande ordningsstörningar. Därmed torde de praktiska åtgärder som behöver vidtas, exempelvis att hyra in bussar, i många fall kunna förberedas så att tidpunkten från det att beslut om utvidgat avlägsnande fattas till det att åtgärden verkställs kan minimeras. En tvåtimmarsregel framstår därför som godtagbar även med hänsyn till syftet med åtgärden.

Genom att uttryckligen ange att ett utvidgat avlägsnande inte får verkställas så att rörelsefriheten för dem som träffas av åtgärden inskränks längre tid än två timmar bedömer regeringen att åtgärden väl ryms inom bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen om skydd mot frihetsberövanden och motsvarande bestämmelser i artikel 5.1 i Europakonventionen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet. Regeringen delar således inte Sveriges advokatsamfunds uppfattning att den föreslagna bestämmelsen strider mot Europakonventionen.

I likhet med vad som gäller enligt 13 c § första stycket ska beslut om utvidgat avlägsnande som huvudregel fattas av polismyndighet, och bör i brådskande fall kunna fattas även interimistiskt av en polis.

Enligt regeringen bör den som blir föremål för ett utvidgat avlägsnande underrättas om anledningen till åtgärden. 15 § polislagen bör därför kompletteras så att en sådan underrättelse som avses i paragrafen ska meddelas även den som har avlägsnats enligt 13 c § andra stycket polislagen. Det överensstämmer med promemorians förslag.

Av 27 § polislagen följer att protokoll ska föras över ingripanden som innebär att någon avlägsnas. Av protokollet behöver inte varje persons identitet framgå, men det bör åtminstone antecknas hur många personer som ingripandet avsåg och var de befann sig (prop. 1996/97:175 s. 83). Vidare bör det av protokollet framgå var transporten avslutades.

6 Ingripande med stöd av 23 § polislagen

6.1 Geografisk anknytning

Om det av särskilda skäl kan anses finnas en risk att ett brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats, får en polisman företa vissa närmare angivna åtgärder i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta (23 § första stycket polislagen). Bland de åtgärder som får vidtas nämns att bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål.

Andra åtgärder som kan förekomma är att avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum, eller annat ställe.

JO har enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän begärt att regeringen överväger frågan om lagändring för att göra det tydligt att en åtgärd enligt 23 § polislagen måste ha en geografisk anknytning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas (dnr Ju2004/11804/PO).

Bakgrunden till JO:s begäran är åtalet mot en f.d. polismästare vid polismyndigheten i Västra Götaland med anledning av polisens insats vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg under EU-toppmötet år 2001. Insatsen innebar att gymnasiet stängdes av och att de personer som befann sig på platsen förhindrades från att lämna den. Syftet med åtgärden var bl.a. att förhindra brott och ordningsstörningar på andra platser i centrala Göteborg. Enligt JO:s uppfattning kom den omfattande polisinsatsen vid gymnasiet att kränka hundratals personers grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. demonstrations-, mötes-, och informationsfriheterna. Vidare innebar polisinsatsen, enligt JO, att dessa personer utan laglig grund under lång tid blev berövade sin frihet. Enligt JO:s bedömning ska de åtgärder som polisen får vidta med stöd av 23 § polislagen, t.ex. avstängning och utrymning, ha en geografisk anknytning till den plats där det finns risk för att brott ska begås. Bestämmelsen kan därför, enligt JO, inte användas på så sätt att en viss plats stängs av på grund av risk för att ett brott kan komma att förövas på någon annan plats. Under den efterföljande och av JO bedrivna förundersökningen fann JO bl.a. att beslutet om avspärning enligt 23 § polislagen hade fattats utan lagligt stöd.

JO väckte åtal mot den f.d. polismästaren för olaga frihetsberövande alternativt grovt tjänstefel eller tjänstefel. Åtalet ogillades i både tingsrätt och hovrätt. I domen konstaterade hovrätten bl.a. att personerna på skolområdet i och för sig var berövade sin frihet men att eftersom rättsläget – dvs. tolkningen av 23 § polislagen – enligt hovrättens uppfattning inte var helt klart kunde den f.d. polismästaren inte anses ha tolkat bestämmelserna felaktigt (RH 2004:92).

6.2 Ett förtydligande bör göras

Regeringens förslag: En ändring görs i 23 § polislagen för att tydliggöra att en åtgärd enligt paragrafen måste ha en geografisk anknytning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas.

Promemorians förslag innebär att en åtgärd enligt 23 § får ske på platsen för det befarade brottet eller i dess närhet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna lämnar förslaget utan invändning eller kommenterar det inte särskilt. JO avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna i 23 § polislagen är i allt väsentligt inriktade på att förhindra tillträde till ett visst område eller utrymme. Enligt promemorian kan det därför på goda grunder hävdas att

paragrafen inte ger utrymme för att hindra personer från att lämna området eller utrymmet för att förhindra att de begår brott på någon annan plats. En sådan tolkning överensstämmer med JO:s uppfattning av rättsläget. Den får även stöd av vad som uttalades i slutbetänkandet av Polisrättsutredningen, som föreslog att den aktuella bestämmelsen (dåvarande 22 § polislagen) skulle ändras så att det tydligare framgick att en åtgärd enligt bestämmelsen fick företas endast i anslutning till den plats där man tror att ett brott kommer att begås (SOU 1995:47 s. 475).

Mot denna bakgrund uttalas i promemorian att det inte längre kan anses finnas några tveksamheter om tolkningen av begreppet ”en viss plats” i 23 § första stycket polislagen. Enligt promemorian får det alltså anses klarlagt att polisens ingripande inte får ha ett vidare syfte än att förhindra att något brott som innebär allvarlig fara för liv eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att begås på platsen för ingripandet.

Enligt promemorian framstår det inte som ändamålsenligt att polisen saknar lagliga förutsättningar att avvärja ett befarat brottsligt angrepp på person eller egendom, om brottet kommer att förövas på någon annan plats än den där polisen har möjlighet att ingripa mot de presumtiva gärningsmännen. Ett ingripande i ett tidigare skede torde enligt promemorian i allmänhet innebära ett mindre ingrepp för dem som åtgärden riktar sig mot än det ingrepp som krävs först när risken för brottsligt angrepp har realiserats. Att införa en bestämmelse i polislagen som ger polisen möjlighet att ingripa på en plats för att förhindra ett brottsligt angrepp på en närliggande plats ligger enligt promemorian också i linje med de allmänna principerna för polisingripande som de kommer till uttryck i 8 § polislagen. Till detta kommer enligt promemorian att ett ingripande i ett tidigare skede i allmänhet torde kräva avsevärt mindre polisresurser än om ingripandet sker först när händelsen övergått i brottsliga angrepp på person eller egendom. I promemorian föreslås därför att det genom en ändring i 23 § första stycket polislagen införs en möjlighet för polisen att ingripa på en viss plats för att avvärja en risk för att brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en närliggande plats.

En majoritet av remissinstanserna har inte särskilt kommenterat förslaget eller lämnat det utan invändningar. JO är dock starkt kritiskt till förslaget och avstyrker det. Bland annat invänds mot promemorians slutsats att det numera får anses klarlagt att det måste finnas en geografisk anknytning mellan platsen för en åtgärd enligt 23 § polislagen och den plats som brottsrisken är hänförlig till. Enligt JO är det väsentligt att ett ingripande som riktar sig mot eller på annat sätt kan medföra negativa verkningar för enskilda så långt möjligt grundar sig på uttryckligt och preciserat lagstöd. JO vidhåller därför uppfattningen att bestämmelsen bör ändras i klagörande syfte. När det gäller promemorians förslag att vidga tillämpningsområdet för 23 § polislagen gör JO gällande att det i promemorian saknas en redogörelse för det praktiska behovet av en sådan utvidgning och en diskussion om i vilka konkreta situationer som det är tänkt att polisen kan få använda sig av den nya befogenheten. Enligt JO tyder uttalanden i promemorian närmast på att avsikten är att göra den situation som prövades i det tidigare

nämnda brottmålet rättsenlig och därmed i betydande grad utvidga bestämmelsens tillämpningsområde. Enligt JO bör det betonas att 23 § polislagen bl.a. är inriktad på åtgärder som syftar till att stänga av, utrymma och förbjuda tillträde till en viss plats, inte på att ge polisen befogenhet att tvinga personer som befinner sig i t.ex. en byggnad att stanna kvar där för att förhindra att de beger sig till en annan plats för att där begå brott. Bestämmelsen utgör enligt JO således inte laglig grund för frihetsberövande. JO motsätter sig förslaget att utvidga tillämpningsområdet för 23 § polislagen.

Även *Åklagarmyndigheten* påtalar att det i promemorian inte finns någon redogörelse för det praktiska behovet av den föreslagna utvidgningen, varken när det gäller vid vilka situationer bestämmelsen ska kunna användas eller vilken geografisk räckvidd den utvidgade möjligheten bör ges. I likhet med JO anser myndigheten att 23 § polislagen inte utgör laglig grund för frihetsberövanden. Myndigheten kan dock i och för sig instämma i att det kan anföras ändamålsskäl för att utvidga tillämpningsområdet för 23 § polislagen.

23 § polislagen är inte avsedd att utgöra en laglig grund för frihetsberövanden. Detta har också påpekats av JO och *Åklagarmyndigheten*. Den föreslagna förändringen skulle i praktiken innebära att en laglig grund för kollektiva frihetsberövanden i bl.a. brottsförebyggande syften infördes. En sådan förändring väcker en rad frågor ur bl.a. rättssäkerhetsperspektiv. En förändring av regelverket enligt vad som föreslås i promemorian kan därför inte bli aktuell utan ett fortsatt utredningsarbete, något som inte ryms inom detta lagstiftningsärende. Något tydligt behov av den föreslagna förändringen har inte heller redovisats i promemorian. Promemorians förslag bör därför inte genomföras.

JO har i remissvaret vidhållit sin uppfattning att 23 § polislagen bör ändras i klagande syfte, så att det tydligt framgår att det krävs en geografisk koppling mellan platsen för ingripandet och den plats där det befarade brottet tros ske. Regeringen delar den uppfattningen. Enligt JO kan ett sådant förtydligande ske genom att orden ”i anslutning till denna plats” läggs till bestämmelsen i paragrafens första stycke. Det motsvarar i allt väsentligt vad som föreslogs i slutbetänkandet av Polisrättsutredningen (SOU 1995:47 s. 67 och 475). Enligt regeringen bör paragrafen därför, i förtydligande syfte, ändras i enlighet med *JO*:s förslag.

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2009.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har några synpunkter på ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna kräver inte några särskilda åtgärder från polisens sida och bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 juli 2009. Några övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

De föreslagna lagändringarna medför inga ökade kostnader för polisen.

8 Författningskommentar

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

13 c §

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

Om en åtgärd enligt första stycket är otillräcklig för att ordningen ska kunna upprätthållas får deltagarna i folksamlingen avlägsnas längre bort från området eller utrymmet än vad som får ske enligt det stycket (utvidgat avlägsnande). Ett utvidgat avlägsnande får inte verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna inskränks längre tid än två timmar.

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

I paragrafen finns bestämmelser om avlägsnande av deltagare i ordningsstörande folksamlingar i andra fall än som avses i 13, 13 a och 13 b §§. Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.2 och 5.3.

I *första stycket* har en språklig ändring gjorts.

Andra stycket är nytt och innebär att om en åtgärd enligt första stycket är otillräcklig för att ordningen ska kunna upprätthållas får deltagarna i folksamlingen avlägsnas längre bort från området eller utrymmet än vad som är möjligt enligt första stycket. För att särskilja en sådan åtgärd från ett avlägsnande enligt första stycket benämns åtgärden *utvidgat avlägsnande*. Av *andra mening*en följer att ett utvidgat avlägsnande inte får verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna i folksamlingen inskränks längre tid än två timmar. Tidsfristen börjar löpa från den tidpunkt då rörelsefriheten för deltagarna i folksamlingen rent faktiskt inskränks. Det torde typiskt sett ske när de som ska avlägsnas avskiljts från den ordningsstörande händelsen och av polis hålls kvar på platsen i avvaktan på transport. På motsvarande sätt slutar tidsfristen att löpa när ingripandet upphört, dvs. när transporten avslutats. – Bestämmelsen är framför allt avsedd att tillämpas när det är frågan om

större folksamlingar som stör den allmänna ordningen. Är det frågan om en mindre grupp personer eller enskilda individer som stör den allmänna ordningen bör i regel ett ingripande i stället kunna ske med stöd av 13 §. Vidare torde i allmänhet krävas att det är frågan om en mer kvalificerad störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning, t.ex. när deltagare i en folksamling går till handgripligheter genom våld mot person eller omfattande skadegörelse eller avser att förgripa sig på person eller egendom på ett sådant sätt. – Hur länge – inom ramen för tvåtimmarsfristen – ett avlägsnande får pågå bestäms av omständigheterna i det enskilda fallet. Ett utvidgat avlägsnande får dock aldrig pågå längre än vad som krävs för att den allmänna ordningen på platsen där åtgärden vidtogs ska kunna upprätthållas. Vid den bedömningen är det framför allt av betydelse vilka möjligheter de som avlägsnats har att ta sig tillbaka, och den risk för fortsatta ordningsstörningar som det kan medföra. Ju lättare det är att återvända, desto längre transport torde typiskt sett accepteras. Det innebär bl.a. att avsevärt kortare transporter torde komma i fråga i landsbygden än om det är frågan om ett storstadsområde med väl utbyggda kommunikationer. I likhet med vad som gäller för polisverksamhet i allmänhet ska en åtgärd enligt paragrafen verkställas i enlighet med de s.k. proportionalitets- och behovsprinciperna som kommer till uttryck i 8 § polislagen. Det innebär bl.a. att endast sådana olägenheter för den som omfattas av ett utvidgat avlägsnande som är försvarliga med hänsyn till ändamålet med åtgärden kan accepteras. Även här är möjligheterna för dem som avlägsnats att återvända hem, eller till den plats från vilken avlägsnandet skett, av betydelse för bedömningen. Är möjligheterna starkt begränsade blir det fråga om att avlägsna personerna en avsevärt kortare sträcka än om det finns ett väl utbyggt kollektivtrafiknät med stor turtäthet. Ett utvidgat avlägsnande torde i princip aldrig få verkställas på ett sådant sätt att de som avlägsnats saknar möjligheter att på egen hand ta sig ifrån den plats dit de avlägsnats.

I *tredje stycket* föreskrivs att en åtgärd enligt första eller andra stycket får vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om det är så brådskande att myndighetens beslut inte kan avvaktas. En hänvisning till det nya andra stycket i paragrafen har införts.

15 §

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelser och beslut vid omhändertaganden och avlägsnanden. Ändringen har behandlats i avsnitt 5.3.

I *första stycket* har en ändring gjorts som innebär att en underrättelse enligt paragrafen ska meddelas även den som avlägsnas genom ett

utvidgat avlägsnande enligt 13 c § andra stycket. Bestämmelsen innebär att den som blivit föremål för ett utvidgat avlägsnande så snart som möjligt ska underrättas om anledningen till avlägsnandet. En sådan underrättelse kan lämnas muntligen till en större grupp samtidigt. Informationen bör som regel lämnas innan åtgärden verkställs, dvs. innan transporten påbörjas.

Övriga ändringar i paragrafen är av redaktionell karaktär.

23 §

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa åtgärder som får vidtas i polisens skyddande och förebyggande verksamhet. Den har behandlats i avsnitt 6.1 och 6.2.

I *första stycket* har en ändring gjorts för att tydliggöra att en åtgärd enligt paragrafen måste ha en nära geografisk anknytning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas. Härigenom tydliggörs att bestämmelsen inte ger stöd för att t.ex. stänga av en viss plats på grund av risk för att ett brott kan komma att förövas på någon annan plats.

Övriga ändringar i paragrafen är av redaktionell karaktär.

Sammanfattning av promemorian Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordnings- störande folksamling m.m.

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

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

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

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

Promemorians lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

13 c §

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

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

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

15 §

Den som har omhändertagits enligt denna lag *eller avlägsnats enligt 13 c § andra stycket ska* underrättas om anledningen till omhändertagandet *eller avlägsnandet* så snart som möjligt. Den polisman som har verkställt *ett omhändertagande ska* så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhänder-

det *skall* bestå.

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

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

tagandet *inte* redan upphört *ska* förmannen omedelbart pröva om det *ska* bestå.

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

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

Prop. 2008/09:131
Bilaga 2

23 §¹

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

¹ Senaste lydelse 1998:27.

Förteckning över de remissinstanser som yttrat sig över promemorian

Efter remiss har yttranden över betänkandet lämnats av Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund, ST-Polisväsendet, Svenska polisförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-02-17

Närvarande: F.d. justitierådet Inger Nyström, f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist och justitierådet Lars Dahllöf.

Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar

Enligt en lagrådsremiss den 12 februari 2009 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet John Ahlberk.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Tolgfors,

Föredragande: Statsrådet Ask

Regeringen beslutar proposition 2008/09:131 Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar