



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Victoria Malmquist

Störande av allmän ordning  
*- helt klart oklart*

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: HT 2014

# Summary

The purpose of this academic paper is to analyze paragraph 13 in the Swedish police law, which regulates how the police may intervene against disturbances of the public peace, *störande av allmän ordning*. The method used focuses on analyzing the sources of law that within the Swedish legal system is considered to be the main sources of law; the written law, precedents, legislative history and doctrine.

A descriptive study of the content of the paragraph and related articles in the European Convention of Human Rights has been made. While presenting the legal developments of the regulation, the focus is on the period from 1984 - when the police law was passed - and discussions that occurred within the framework of the legislative powers. With this material as a base, an analysis of both the content and development of the regulation, with a focus on the principle of legal certainty has been made.

The thesis concludes that the methods of intervening stated by the regulation has expanded, and that, to both content and legal development, the regulation has been strongly criticised.

# Sammanfattning

Syftet med denna uppsats är att analysera paragraf 13 i den svenska polislagen, som reglerar hur polisen får ingripa mot störningar av den allmän ordning. Den metod som använts fokuserar på att analysera de enligt svensk rättsordning accepterade rättskällorna; lagtext, rättsfall, förarbeten och doktrin.

En deskriptiv studie av regleringens innehåll och relaterade artiklar i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna har gjorts. Regleringens rättsutveckling beskrivs med fokus på perioden från 1984 - när polislagen antogs - och diskussioner som skett inom ramen för de lagstiftande organen. Med detta material som bas, har en analys med fokus på principen om rättssäkerhet gjorts av såväl regleringens innehåll som rättsutveckling.

Uppsatsen konkluderar att rättsområdet utvidgats, samt att såväl regleringens innehåll som rättsutveckling starkt har kritiserats.

# Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
Europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
LOB	Lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
LTO	Lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande
RPS	Rikspolisstyrelsen

# Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUND	1
1.2 SYFTE	1
1.3 FRÅGESTÄLLNINGAR OCH AVGRÄNSNINGAR	1
1.4 METOD OCH TEORI	2
1.5 MATERIAL	2
1.6 FORSKNINGSLÄGE	3
1.7 DISPOSITION	3
<b>2. POLISLAGEN 13 §</b>	<b>4</b>
2.1 POLISLAGEN	4
2.2 POLISLAGEN 13 §	4
2.3 PARAGRAF 13	5
2.4 PARAGRAF 13 A	6
2.5 PARAGRAF 13 B	6
2.6 PARAGRAF 13 C	7
<b>3. EUROPAKONVENTIONEN</b>	<b>9</b>
3.1 ARTIKEL 5	9
3.2 TILLÄGGSPROTOKOLL 4	10
3.3 FRIHETSBERÖVANDE?	10
<b>4. ALLMÄN ORDNING</b>	<b>11</b>
<b>5. RÄTTSUTVECKLING</b>	<b>13</b>
5.1 1980-TAL	13
5.1.1 BAKGRUND	13
5.1.2 RIKSDAGSDISKUSSION	13
5.2 1990-TAL	14
5.2.1 BAKGRUND	14
5.2.2 RIKSDAGSDISKUSSION	15
5.3 2000-TAL	17
5.3.1 BAKGRUND	17
5.3.2 RIKSDAGSDISKUSSION	17
<b>6. ANALYS</b>	<b>20</b>
6.1 ÖVERGRIPANDE REFLEKTIONER	20
6.2 ALLMÄN ORDNING	20
6.3 RÄTTSUTVECKLING	21
6.4 EUROPAKONVENTIONEN SOM RÄTTSKÄLLA	21
6.5 AVSLUTANDE REFLEKTIONER	22
<b>7. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>24</b>

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

I detta arbete har jag valt att studera 13§ Polislag (1984:387), polislagen. Denna reglering ger polisen rätt att ingripa mot personer och folksamlingar som stör den allmänna ordningen. Jag har under de senaste åren kommit i kontakt med detta rättsområde genom mitt sociala engagemang i ideellt arbete. Det så kallade Supervalåret 2014, med oräkneliga demonstrationer samt våldsamma händelser kring sportevenemang, har enligt min mening gett upphov till många frågeställningar kring denna reglering. Är det störande att skramla med nycklar vid ett torgmöte?<sup>1</sup> Att vända ryggen mot en politisk agitator? Om polisen själv inte vet hur regleringen ska tolkas, vad säger det om rättssäkerheten?<sup>2</sup> Jag har valt att studera dessa frågeställningar närmare eftersom att jag tycker att oklarheterna kring rättstillämpningen är intressanta.

Det kan vid en första anblick framstå som en marginell del av rättsordningen, men innehåller enligt min mening i själva verket mycket som är konfliktfyllt! Från polisens sida utgör ingrepp i enlighet med paragrafen en stor del av vardagsarbetet, men på grund av dess luddiga innehåll är den också starkt kritiserad. Regleringen aktualiserar en lång rad konflikter, för det första mellan olika grundlagsfästa fri- och rättigheter, för det andra mellan olika politiska ideologier, för det tredje mellan olika rättsordningar och för det fjärde - och kanske viktigast - vem som ges makt att definiera något så allmänt som allmän ordning? Finns det en ”allmän o-ordning”, eller är alla ordningar bara olika ordningar, och hur har definitionen på ordning skiftat under årens lopp?

## 1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att beskriva innehållet i, redogöra för samt analysera kritiken kring regleringen i polislagens 13:e paragraf och dess grundbegrepp *allmän ordning*. Uppsatsen syftar vidare till att redogöra för och analysera områdets rättsutveckling, samt dess relation till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, hädanefter refererad till som Europakonventionen.

## 1.3 Frågeställningar och avgränsningar

Utifrån syftet har jag formulerat följande frågeställningar som styrmt mitt arbete;

<sup>1</sup> Polisen tystade SD-protest, Dagens ETC, 2014.

<sup>2</sup> Polisen anmäler sig själv efter SD-protest, Sveriges radio, 2014.

- *Vad innebär begreppet allmän ordning?*
- *Hur har rättsutvecklingen för regleringen av störande av allmän ordning sett ut?*
- *Hur har Europakonventionen använts som rättskälla under rättsutvecklingen?*

Uppsatsen behandlar polislagens 13 § och tar endast upp övrig lagstiftning där så krävs för att syftet ska uppnås. Min utredning kommer att fokusera på lagstiftningsarbetets kärna i form av utredningar, propositioner samt motioner. Jag kommer inte att gå djupare in på exempelvis JO-uttalanden och har valt denna prioritering då jag vill skapa en helhetsbild av hur den politiska debatten förts inom ramarna för lagstiftningsarbetet. Det huvudsakliga tidsperspektivet sträcker sig ifrån polislagens införande år 1984 fram till idag. Perioden innan 1984 behandlas endast kortfattat för att skapa en historisk bakgrund till analysen. Då fokus enligt syftet ligger på regleringens förenlighet med Europakonventionen, behandlas inte de i regeringsformens stadgade fri- och rättigheterna.

## 1.4 Metod och teori

För att besvara mina frågeställningar och uppnå syftet med denna rättsvetenskapliga uppsats har jag valt att arbeta utifrån en rättsdogmatisk metod. Denna metod har, för att analysera och fastställa gällande rätt, som utgångspunkt de allmänt accepterade rättskällorna; lagtext, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin.<sup>3</sup> Genom att studera dessa källor har jag fastställt de lege lata och utifrån detta analyserat rättsläget. För att analysera mitt arbete har jag använt mig av ett kritiskt perspektiv med fokus på rättssäkerhet och dess principer om tydlighet och förutsägbarhet.<sup>4</sup>

Sammanfattningsvis följer uppsatsen en kritisk rättsdogmatisk forskningsmetod. Denna metod innefattar att tolka rättskällorna för att fastställa gällande rätt och går även ett steg längre och drar slutsatser utifrån detta.<sup>5</sup> Den rättsdogmatiska metodens placering i brytningspunkten mellan vetenskap och tillämpning gör det oundvikligt att utelämna vissa omvärldsiakttagelser, något jag använt mig av för att skapa en bild av den verklighet regleringen existerar i snarare än som en del i att fastställa gällande rätt.<sup>6</sup>

## 1.5 Material

Som källor har jag främst använt mig av lagtext och förarbeten och i den mån det funnits har rättsfall kompletterat. För att nå syftet med uppsatsen har jag även valt att behandla motioner

<sup>3</sup> Korling, Fredric, Zamboni, Mauro(red.), Juridisk metodlära, Lund, 2013, s. 28.

<sup>4</sup> Rättssäkerhet, Nationalencyklopedin.

<sup>5</sup> Korling, Zamboni a.a., s. 39.

<sup>6</sup> Korling, Zamboni a.a., s. 25.

som väckts i samband med respektive lagförslag. Vad gäller litteratur har lagkommentar till polislagen utgjort grunden i uppsatsen. Övrig litteratur som direkt berör detta område är ringa, dock har doktrin som tangerar ämnet gett viss ledning.

## 1.6 Forskningsläge

Enligt mina efterforskningar har regleringen inte gett upphov till någon betydande forskning eller utredningar i rättsfall. Området framstår inte som undersökt, forskning som behandlar områdets kärna saknas även om viss litteratur tangerar området. Uttrycket allmän ordning, som används frekvent i såväl svensk som europeisk rättsordning, finner jag inte utrett tillfredsställande i litteraturen.

## 1.7 Disposition

För att skapa en grundförståelse för området har jag valt att inledningsvis beskriva regleringens nuvarande innehåll, relevanta delar ur Europakonventionen samt det för området centrala uttrycket allmän ordning. Efter detta följer en redovisning av den rättshistoriska utvecklingen, hur regleringen arbetats fram inom det lagstiftande organet, med ett fokus på regleringens förhållande till Europakonventionen. Slutligen kommenterar jag i analysdelen kortfattat delar av materialet.



## 2. Polislagen 13 §

### 2.1 Polislagen

Polisens organisering, serviceverksamhet och befogenheter regleras i en lång rad olika författningar, däribland Rättegångsbalken och LOB. Polislagen infördes 1984 och dess tyngdpunkt ligger på den del som rör polisens befogenheter<sup>7</sup>. Ändamålet med polisens verksamhet fastställs i dess inledande paragraf; ”Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.”

Uttrycket ”allmän ordning och säkerhet” saknar klar definition. Enligt aktuell doktrin bör i dagsläget uttrycket dock innefatta två olika delar. Den första delen innefattar arbetet med att förebygga, förhindra samt ingripa mot överträdelser av straffsanktionerade normer. Men polisens arbete syftar inte enbart till brottsbekämpning, utan omfattar även en andra del. Denna innefattar att ingripa mot andra störningar än straffbelagda handlingar.<sup>8</sup> I det följande kommer det vara denna del som åsyftas med ”störande av allmän ordning”. Vidare utredning kring begreppet kommer att tas upp under kapitel 4 i detta arbete.

### 2.2 Polislagen 13 §

Polislagens 13:e paragraf består av fyra delparagrafer och reglerar i huvudsak de situationer där polisen har rätt att ingripa mot personer som de menar stör den allmänna ordningen. Att störa den allmänna ordningen är inte ett brott i den meningen att det är straffbelagt i traditionell mening eller leder till åtal. Ingrepp grundat på paragrafen aktualiseras frekvent, och är så pass vanligt förekommande i demonstrationssammanhang i Sverige att dess förkortning ”PL13” har blivit något av ett begrepp.<sup>9</sup> Regleringen korresponderar med andra regleringar i polislagen, däribland 15-17 och 19§. Innehållet i dessa faller dock utanför denna uppsats ramar och kommer inte att presenteras vidare. Det saknas nationell statistik på ingrepp enligt 13§ polislagen.

Det finns bestämmelser om att polisen skall föra dokumentation över alla ingrepp<sup>10</sup> men enligt uppgifter från Rikspolisstyrelsen saknas det fungerande statistikinlämning på dessa.<sup>11</sup>

7 Berggren, Nils-Olof, Munck, Johan, Polislagen: en kommentar, Stockholm, 2013, s. 22-23.

8 Berggren, Munck a.a., s. 29.

9 Ågren, Åsa, Aktivistens Lagbok: juridisk handbok för politiska aktivister, Stockholm, 2012, s. 105.

10 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §, 3§.

11 Lena Bolming, RPS, 2014.

Rikspolisstyrelsens tillsynsrapport på institutet avlägsnande, som beskrivs vidare under kapitel 2.3, verifierar dock medias uppgifter om att antalet ökat från knappt 1600 ingrepp år 2005 till 4500 år 2012.<sup>12</sup> Detta innefattar dock inte alla de avvisande, eller kanske än mer viktigt, de omhändertaganden som utförs. Bristen på dokumentation och flertalet ingrepp utan lagstöd har enligt rapporten gett upphov till kritik från JO samt flertalet rättsfall kring tjänstefel.<sup>13</sup>

## 2.3 Paragraf 13

Första delparagrafen i bestämmelsen är grundregleringen som stått oförändrad sedan nuvarande polislagens införande. Här framkommer de tre möjligheter polisen har att tillgripa när de menar att en person stör den allmänna ordningen, för att undvika straffbelagd handling eller fara för de tidigare nämnda. Hierarkin mellan de olika ingreppen avvisande, avlägsnande och omhändertagande är väldigt tydlig, såväl i lagtext, doktrin som förarbeten. Avvisande är att anse som första steg, i praktiken innebär det att en person ombeds lämna en viss plats. I de fall detta inte anses vara nog kan polisen avlägsna personen från platsen, här gäller alltså att personen tvångsvis och handgripligen blir bortförd från platsen. Det tredje och sista ingreppet som regleras är att omhänderta personen. Detta innebär att personen tillfälligt tas om hand av polisen och förs till en annan plats, exempelvis arresten på en polisstation där personen låses in.<sup>14</sup> Omhändertagandet får enligt 16 § polislagen pågå i maximalt sex timmar. Enligt en rapport från Rikspolisstyrelsens används regleringen om avlägsnande främst i samband med så kallade högrisk-matcher och i krogssammanhang.<sup>15</sup> Alla dessa tre steg skall ske efter en individuell prövning. Det ska vara personen som ingreppet riktar sig emot som personligen uppfyller rekvisiten kring straffbelagd handling eller ordningsstörning. Att en person som är en känd bråkmakare endast befinner sig på en viss plats anses inte vara nog skäl för ett ingrepp enligt denna reglering. Det krävs ett beteende som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Vad en enskild polisman upplever som obekvämt eller olämpligt är inte avgörande. Att en person endast vägra åtlyda en tillsägelse från en polisman innebär exempelvis inte att denne stör den allmänna ordningen. Flertalet JO-beslut

<sup>12</sup> Tillsynsrapport 2014:6, s. 15 .

<sup>13</sup> Tillsynsrapport 2014:6, s. 1.

<sup>14</sup> Ds 2008:54, s. 42.

<sup>15</sup> Tillsynsrapport 2014:6, s. 9.

fastslår just detta<sup>16</sup>.

Denna reglering har gett upphov till sex domar från de övre instanserna. Relevant för detta arbete är dock endast ett mål från Svea Hovrätt rörande tjänstefel från år 2012.<sup>17</sup> Där hade en person blivit avlägsnad från centrala Stockholm till Kaknästornet, eftersom poliserna menade att personen störde den allmänna ordningen. Detta beslut baserades endast på att de menade att personen uppträtt hotfullt mot dem. Båda instanserna underkände polisernas tolkning att personen därmed hade stört den allmänna ordningen. Hovrätten friade polisen dock eftersom förseelsen inte kunde anses tillräckligt allvarlig. Detta baserades i sin tur på de från polismyndigheten utfärdade dokument med särskilda anvisningar om hur polisarbete bör bedrivas i city under kvällar och nätter. Den ena av dessa beskriver att poliserna bör arbeta på följande vis; ”brottsförebyggande med fokus på personer som påvisar ett avvikande beteende, är högljudda, fulla, har en provocerande attityd och därmed bedöms ligga i farozonen att generera ordningsproblem och brott eller att själva bli utsatta för brott.”<sup>18</sup> Dessa personer skulle enligt dokumentet omhändertas i enlighet med LOB eller polislagen 13 §.<sup>19</sup>

## 2.4 Paragraf 13 a

Delparagrafen 13 a infördes år 1998 och utvidgade regleringens omfattning. Denna reglerar förfarandet som kan uppkomma efter att polisen upprättat ett särskilt område eller anvisat en folksamling om att följa viss väg, något de kan göra enligt polislagen 24 §. Polisen har då rätt att avvisa eller avlägsna personer som inte följer den anvisade vägen eller inte respekterar det upprättade området. Ett omhändertagande kan inte bli aktuellt på denna grund. Polisen har rätt att utföra dessa ingripanden även om personen in fråga inte stör den allmänna ordningen, det är i sig nog i och med att denne bryter beslutet om avspärrat utrymme eller anvisad väg. Till denna paragraf finns det ingen praxis.

## 2.5 Paragraf 13 b

Delparagrafen 13 b infördes liksom den föregående år 1998 och har inte ändrats till sitt innehåll sedan dess. Här regleras situationen som inträffar efter att det beslutats att en allmän sammankomst eller offentlig sammankomst enligt ordningslag (1993:1617), ordningslagen, ska upplösas. I denna delparagraf är utgångspunkten inte huruvida personer stör den

<sup>16</sup> Berggren, Munck a.a., s. 107.

<sup>17</sup> Svea Hovrätt, B 4112-12.

<sup>18</sup> Svea Hovrätt, B 4112-12, s. 3.

<sup>19</sup> Svea Hovrätt, B 4112-12.

allmänna ordningen eller inte, grunden är istället syftet med det tidigare beslutet, att eventet ska upplösas. På så vis krävs ingen enskild prövning av varje person, och omhändertagande kan således inte aktualiseras. Enligt lagkommentar till paragrafen menas att det även innan denna reglering infördes “ansågs det allmänt att polisen hade rätt att efter ett upplösningsbeslut vid behov avvisa eller avlägsna deltagarna i den allmänna sammankomsten eller den offentliga tillställningen.”<sup>20</sup>. Inte heller denna reglering har gett upphov till några fall från de högre instanserna.

## 2.6 Paragraf 13 c

Delparagrafen 13 c infördes även den år 1998 och ett ytterligare stycke, det nuvarande andra stycket, infördes under 2009. Denna delparagraf rör de ordningsstörande situationer då polisen vill ingripa mot en folksamling som sådan, inte mot enskilda individer. För att personer ska kunna avvisas eller avlägsnas enligt denna bestämmelse krävs inte att de personligen stört ordningen, det räcker att de har deltagit i folksamlingen. För att avgöra huruvida någon är att anses som deltagare bör ledning kunna hittas i definitionerna kring BrB § 16:3, som reglerar brottet upplöpp.<sup>21</sup> Skillnaden från 13 b § är att 13 c § reglerar folksamlingar som inte omfattas av ordningslagens regleringar kring allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar, folksamlingar som inte erhållit tillstånd enligt ordningslagen. De situationer där regleringen skulle kunna bli aktuell enligt förarbetena är demonstrationer, konserter, större evenemang samt idrottsevenemang.<sup>22</sup>

Enligt lagkommentar är en ytterligare situation som gjort behovet gällande den där en folksamling går till angrepp mot en demonstration.<sup>23</sup> Regleringen i det andra stycket rör en form av avlägsnande som jämfört med grundregleringen i 13§ är utvidgat på två sätt. Dels till objektet, då det som i ovan nämnda stycke inte krävs en individuell prövning för ett ingripande, dels sett till omfattningen av avlägsnandet, då en mer ingripande form av avlägsnande tillåts. Ingreppet omnämns *utvidgat avlägsnande* och innebär i praktiken att personer ur en folksamling körs bort från en viss plats i buss, ingripandet omnämns därför ibland som *bussning*.<sup>24</sup> Sträckan personerna transporteras bort ska bero på den geografiska platsen. Avgörande ska vara hur kommunikationerna i området är utformade, om det är i en

<sup>20</sup> Kommentar till Polislagen, Karnov.

<sup>21</sup> Prop. 1996/97:175, s. 27.

<sup>22</sup> Prop. 1996/97:175, s. 22.

<sup>23</sup> Kommentar till Polislagen, Karnov.

<sup>24</sup> Jennekvist friad för bussning, DN.

stad eller på landsbygden, dock som max två timmar<sup>25</sup>. Vid dessa ingrepp ska de som bussas bli underrättade om anledning till ingreppet. Det åligger ingen plikt på poliserna att identifiera personerna, dock ska antal och uppgifter om avlägsnandet dokumenteras<sup>26</sup>. Ett omhändertagande kan aldrig grundas på denna reglering, det kräver alltså en individuell prövning. Delparagrafen har gett upphov till ett rättsfall vilket berörs närmare under avsnitt 5.3.1.

25 Ds 2008:54, s. 44.

26 Ds 2008:54, s. 45.

## 3. Europakonventionen

Sverige ratificerade Europakonventionen år 1953 och inkorporerade den år 1995 således gäller konventionen och dess tilläggsprotokoll som lag i Sverige. Regeringsformen stadgar att varken lag eller annan föreskrift får meddelas i strid med Europakonventionen. De aktuella bestämmelserna för denna uppsats finner vi i Europakonventionen artikel 5 samt artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Dessa artiklar visar på ett frihetsspektrum där skillnaden ligger i graden, inte arten av ingreppet. Detta fastslog Europadomstolen i ett mål 1980.<sup>27</sup> Nedan följer en kort genomgång av detta spektrum, en mer djupgående redogörelse för samt tolkning av Europakonventionens innehåll faller dock utanför detta arbetes ramar.

### 3.1 Artikel 5

Artikel 5 fastslår allas rätt till frihet och säkerhet. Den ger en uttömmande uppräkningslista av de sex undantagssituationer då ett frihetsberövande ändå är konventionsenligt. Här nämns bland annat häktning som följd på skäligen misstanke om brott. Vidare stadgas vissa processuella standarder, rättssäkerhetsgarantier, som ska följas då en stat frihetsberövar en enskild person samt att den som berövats friheten på ett konventionsstridigt sätt har rätt till skadestånd. Den minimistandard som stadgas i artikeln ansågs vid ratificeringen var lätt att uppnå för staterna, trots detta har artikeln har gett upphov till en påtaglig mängd rättspraxis från Europadomstolen, flertalet med fällande domar. Detta kan förklaras med hur pass viktig rätten till frihet anses vara av Europadomstolen. Detta kan även avspeglas i hur pass strikt och autonom tolkning domstolen gett till begrepp i regleringen.<sup>28</sup> Detta märks i målet *Steel m.fl. mot Förenade Kungariket* från år 1998, då ordningsstörande verksamhet berördes genom begreppet ”breach of the peace” från den brittiska rättsordningen. Handlandet var, liksom i svensk rätt, inte brottsligt, men ansågs av domstolen ändå falla in under uttrycket ”brott” i artikel 5. Enligt den brittiska ordningen kunde den som handlat ordningsstörande ställas inför en specialdomstol där personens utfästelse om att inte upprepa beteendet i sin tur kunde ge straffpåföljd om detta senare bröts<sup>29</sup>. Dock måste här påpekas att omständigheterna kring det engelska förfarandet är vitt skilda från det svenska, inte något av de fyra ingripande enligt delparagraferna i 13§ polislagen kan leda till huvudförhandling

<sup>27</sup> Guzzardi mot Italien 1980, s. 93.

<sup>28</sup> Cameron, Iain, An introduction to the European Convention on Human Rights, Uppsala, 2014, s. 92.

<sup>29</sup> Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Stockholm, 2012, s. 115.

eller straffpåföljd.

### 3.2 Tilläggsprotokoll 4

Artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet rymmer en annan del av frihetspektrumet. Här fastslås bland annat rätten att fritt röra sig inom ett land samt att välja sin bosättningsort. Punkt 3 stadgar vidare vad som krävs för att en inskränkning av ovan nämnda rättigheter ska vara konventionsenlig. Den ska vara angiven i lag, samt rymmas inom den i konventionen återkommande meningen; ”som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av 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”<sup>30</sup>.

### 3.3 Frihetsberövande?

Ifall ett ingrepp är att anse som ett frihetsberövande, måste det uppfylla kraven i artikel 5, annars är det konventionsstridigt. Anses ingreppet endast vara en frihetsinskränkning finns det ett betydligt större utrymme för inskränkningar, däribland störande av allmän ordning. I majoriteten av fallen rörande artikel 5 är det klart ifall artikeln är tillämplig eller inte, men när det gäller situationer med mindre klara ingrepp på personers frihet uppkommer komplikationer.<sup>31</sup> För att fastställa huruvida ett ingrepp är att anse som ett frihetsberövande eller inte har Europadomstolen fastställt ett par kriterier. Majoriteten av dessa fastslogs redan år 1976 av domstolen i *Engels m.fl. mot Nederländerna*. Kriterierna utökades år 2012 i och med fallet *Austin m.fl. mot Förenade Kungariket* med att en även bör se till situationens kontext. Idag är således utgångspunkten för Europadomstolens bedömning den konkreta situationen och hänsyn måste tas till ”a whole range of criteria such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question”<sup>32</sup>. En dom som tydligt visar att hänsyn ska tas till alla kriterier, och att exempelvis varaktigheten inte är ensamt avgörande är *Gillan Quinton mot Förenade Kungariket* från 2010. Där ansågs ett ingrepp om visitering som endast varade under 30 minuter vara ett frihetsberövande, bland annat då personerna i och med ingreppet tvångsvis kvarhölls på platsen. Doktrin tar i samband med detta mål upp 13§ polislagen genom att hänvisa till den statliga utredningen samt efterföljande proposition från sent 1990-tal.<sup>33</sup>

30 Tilläggsprotokoll 4, artikel 2(3).

31 Cameron a.a., s. 93.

32 Austin m.fl. mot Förenade kungariket, 2012, p. 57.

33 Cameron a.a., s. 93.

## 4. Allmän ordning

Begreppet allmän ordning återfinns utöver i polislagen på en rad andra platser i den svenska lagstiftningen, däribland regeringsformen, ordningslagen och Europakonventionen. I ordningslagen fastslås de av ordningsskäl motiverade inskränkningar som får göras mot de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. I Europakonventionen hänvisas på engelska till *public order*, allmän ordning, och för detta arbete relevanta bestämmelse finner vi i det redan omnämnda fjärde tilläggsprotokollet. En ingående genomgång av dessa regleringar faller utanför detta arbetes ramar, dock finner jag det finns en poäng i att nämna bredden i detta uttryck, från grundlag till ordningsföreskrift. Trots att det ligger till grund för en rad tvångsingrepp och straffbelagda handlingar, däribland upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten i brottsbalkens 16:e kapitel, saknas en tydlig definition av begreppet.<sup>34</sup> I Sverige har högsta ansvaret för att upprätthålla ordning och säkerhet sedan gammalt ansetts falla på riksstyrelsen. De särskilda yrkespolisårerna som började växa fram i början av 1800-talet i svenska städer tog betydelsefullt ansvar för ordningen.<sup>35</sup> 1925 års polislagstiftning var den första och låg som grund för det moderna polisväsendet.

Kodifikationen inom den ordningshållande verksamheten har varit långsam och allmänt hållen. I den allmänna polisinstruktionen från 1948 omnämns begreppet allmän ordning i generalklausul rörande polisens uppgifter.<sup>36</sup> I propositionen till 1984 års polislag kommenteras att generalklausulen, som har internationella motsvarigheter och inhemsk hävd, har visat sig fylla syftet med en löst hållen formulering. Den ger en allmän ram för polisens uppgifter som tillåter en fortlöpande anpassning av polisverksamheten till förändrade förutsättningar och nya krav.<sup>37</sup> Doktrin kommenterar uttrycket allmän ordning i polisinstruktionen på följande vis; ”det är i hög grad föränderligt och elastiskt och bestämmes även av oskrivna normer”<sup>38</sup>.

Proposition 1983/84:111 menar att utgångspunkten för polisens arbete fortsatt skall vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, som ett led i samhällets allmänna verksamhet för att främja rättvisa, trygghet och välfärd.<sup>39</sup> Vidare kommenteras faktumet att denna

<sup>34</sup> Berggren, Munck a.a., s. 29ff.

<sup>35</sup> Berggren, Munck a.a., s. 1.

<sup>36</sup> Berggren, Munck a.a., s. 27.

<sup>37</sup> Prop. 1983/84:111, s. 50.

<sup>38</sup> Sjöholm, Erik, När och hur får polisen ingripa?, Stockholm, 1978, s. 24.

<sup>39</sup> Prop. 1983/84:111, Introduktion.



huvuduppgift lämnats utan noggrannare avgränsning på detta vis; ”Anledningen är att man inte velat försvåra en utveckling som innebär att polisens verksamhet för att upprätthålla ordning och säkerhet fortlöpande anpassas till förändringar i samhället”<sup>40</sup>. Begreppet var föremål för tolkning i det så kallade trädkramar-fallet på sent 1980-tal.<sup>41</sup> Åtal om ohörsamhet mot ordningsmakten var väckt mot personer som protesterat mot ett motorvägsbygge. En förutsättning för fällande dom var att de skulle ha ansetts störa den allmänna ordningen. Högsta domstolen fann att så var fallet, då personerna avsiktligt hade omöjliggjort för vägverket att utföra arbetet och polisuppmaningarna hade haft som syfte att upprätta den allmänna ordningen. Domen kommenterades några år senare i Polisrättsutredningens betänkande som att uttrycket numera får anses vara utvidgat till att även innefatta störande av trafiken. Avgörandet har dock mötts av viss kritik<sup>42</sup>.

40 Prop. 1983/84:111, s. 22.

41 NJA 1989:308.

42 Berggren, Munck a.a., s. 30.

## 5. Rättsutveckling

### 5.1 1980-tal

#### 5.1.1 Bakgrund

Polisens utredningsverksamhet hade sedan införandet av den nya rättegångsbalken en fullständig och enhetlig reglering, men övriga polisverksamhet saknade detta. I propositionen till polislagen kommenteras detta på följande vis; ”I övervaknings- och serviceverksamheten är polisen sålunda när det gäller ingreppsbefogenheterna hänvisad till stöd i en rad olika författningar eller i vissa fall till sedvanerättsliga principer som har ett mera indirekt författningsstöd”<sup>43</sup>. En kommitté, *Polisutredningen*, utredde frågan och lade i 1983 fram sitt betänkande<sup>44</sup>. Samma år lades även ett betänkande fram från den sk LTO/LOB-utredningen, som hade som uppgift att utreda regleringarna kring omhändertagande som på den tiden reglerades i två olika författningarna, lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO) och lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB)<sup>45</sup>. Dessa två betänkanden låg till grund för proposition (1983/84:111) *med förslag till polislag m.m.* som lades fram av den socialdemokratiska regeringen 1983 och som i sin tur låg till grund för den nya polislagen som infördes 1984.<sup>46</sup> Detta innebar ett introducerande av instituten avvisande och avlägsnande i svensk rätt. Motsvarande regleringar till institutet omhändertagande hade dock funnits sedan 1920.<sup>47</sup>

#### 5.1.2 Riksdagsdiskussion

I propositionen understryks hur viktigt det är med en samlad lagreglering; inte bara för polisens effektivitet utan även för individens rättsskydd. Enligt propositionen innefattar den föreslagna regleringen exakt samma som den tidigare relevanta 3 § LTO till såväl grunden till ingrepp, varaktighet som omständigheter. Vidare nämns att antalet omhändertaganden enligt 3 § LTO har, enligt Polisutredningen, uppgått till ca 10 000 - 15 000 per år<sup>48</sup>. Regeringen menar att utifrån LTO/LOB-utredningen står det klart att polisen måste ha tillgång till denna sorts frihetsberövande ingrepp. De menar att störande av den allmänna ordningen ska finnas som grund för ett ingrepp, likasom möjligheten att ingripa för att

43 Prop. 1983/84:111, s. 23.

44 SOU 1982:63.

45 SOU 1982:64.

46 1983/84:JuU27, s. 19.

47 Prop. 1983/84:111, s. 30.

48 Prop. 1983/84:111, s. 27.

avvärja brott. De avslutar den relativt korthuggna diskussionen med att fastslå följande; ”Samtidigt är det naturligtvis angeläget att en bestämmelse som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna utformas så att den inte ger utrymme för godtycke eller misstolkning och så att det klart markeras att den inte skall tillämpas om andra mindre ingripande åtgärder står till buds”<sup>49</sup>.

Propositionen fastslår att det är av vikt att särskilja just avvisande och avlägsnande från det mer ingripande institutet omhändertagande, och att om ett ingrepp innebär ett påtvingat kroppsligt ingrepp eller annat än ett förflyttande en kortare sträcka skall det anses som ett omhändertagande.<sup>50</sup> Enligt Justitieutskottets betänkande har, trots detta tidigare inte har funnits lagreglerat, den gamla regleringen i 3§ LTO kunnat ge stöd åt avvisande och avlägsnande i och med behovs- och proportionalitetsprinciperna i nuvarande polislagen 8 §.<sup>51</sup> I anslutning till propositionen lämnades 6 motioner, varav två rör detta arbets område. Motionerna som saknar djupgående kommentarer inlämnades från två enskilda ledamöter, från Vänsterpartiet Kommunisterna<sup>52</sup> respektive Folkpartiet liberalerna.<sup>53</sup> Dessa ansåg båda att, i enlighet med LTO/LOB-utredningen, ett omhändertagande endast borde få grundas i utförd kriminaliserad handling, inte störande av allmän ordning såsom propositionens förslag. Den tidigare motionen menar att grunden för ett ingrepp annars saknar förutsägbarhet då det inte går att veta vad som innefattas i begreppet allmän ordning.<sup>54</sup> Detta kommenteras i betänkande från Justitieutskottet att det i en ”Akut situation av oordning” är så svårt att se vem som är gärningsman eller vad som är brottet, att denna mer öppna grund behövs.<sup>55</sup> Europakonventionen omnämns inte i propositionen.

## 5.2 1990-tal

### 5.2.1 Bakgrund

Under decennierna 1980/90 orsakade en rad större idrottsevenemang i Sverige oroligheter, vilka aktualiserade en önskan från såväl RPS som JO om att utreda polisens möjligheter att ingripa mot en ordningsstörande folksamling.<sup>56</sup> RPS ansåg i en skrivelse redan år 1990 att bestämmelserna i den dåvarande 13 § var otillräckliga då dessa krävde

49 Prop. 1983/84:111, s. 32.

50 Prop. 1983/84:111, s. 98

51 Prop. 1983/84:111, s. 31

52 1983/84:2580.

53 1983/84:2582.

54 Prop. 1983/84:111, s. 27.

55 1997/98:JuU27, s. 32.

56 Prop. 1996/97:175, s. 26.

individuella prövningar för varje ingrepp. Detta behandlades i Regeringens proposition 1990/91:129 *om ändringar i rättegångsbalken m.m.*, men lämnades då utan hänsyn. Några år senare aktualiserades frågan igen, bland annat genom beslut från JO där de granskat metoderna polisen använt under oroligheterna menade att individuella prövningar inte hade grundat de omhändertaganden som gjorts<sup>57</sup>. Den statliga utredningen *Polisens rättsliga befogenheter* (SOU 1993:60), Polisrättsutredningen, tillsattes av den socialdemokratiska regeringen. Uppdraget var dels att utvärdera institutet omhändertagande, dels polisens befogenheter genom att analysera den svenska polislagstiftningens förhållande till Europakonventionen<sup>58</sup>.

### 5.2.2 Riksdagsdiskussion

Proposition (1996/97:175) *Ändringar i polislagen m.m.* menade att händelser under de föregående åren hade visat att polisen behövde möjligheter att dels ingripa i föregripande syfte, dels mot en hel folksamling<sup>59</sup>. Denna fråga om kollektivt avlägsnande diskuteras kortfattat i propositionen och tas inte heller upp i några av de påföljande motionerna. Fokus ligger istället på institutet omhändertagande och dess konventionsenlighet.

Polisrättsutredningen menade att, med omhändertagande som undantag, svensk lagstiftning var väl anpassad till konventionsbestämmelserna. Enligt utredningen strider det mot artikel 5 i Europakonventionen att omhänderta en person, såväl på grunden att denne stör den allmänna ordningen, som för att avvärja brott<sup>60</sup>.

Anledningarna till detta är flera, främst möjligheten att en person kan komma att placeras i arrest. Tiden för ett omhändertagande menar utredningen är skäl emot att det bör tolkas som ett frihetsberövande, dock uppväger detta inte de övriga omständigheterna som gör att ett omhändertagande är att anse som ett frihetsberövande i konventionens mening. Rättsläget menar de är delvis oklart men konkluderar ändå; ”Omhändertagande av den som stör eller hotar att störa den allmänna ordningen passar emellertid inte in under någon av de sex punkterna i artikel 5:1 och strider därför mot konventionen. Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att bestämmelsen om tillfälligt omhändertagande i syfte att upprätthålla ordningen eller avvärja straffbelagd handling tas bort”<sup>61</sup>. Som följdförslag ger utredningen att regleringarna kring häktning bör utvidgas. Utredningen uppmärksammar risken att

<sup>57</sup> Berggren, Munck a.a., s. 12.

<sup>58</sup> SOU 1993:60, s. 58.

<sup>59</sup> Prop. 1996/97:175, s. 21.

<sup>60</sup> Prop. 1996/97:175, s. 87.

<sup>61</sup> Prop. 1996/97:175, s. 87.

utökade häktesmöjligheter skulle innebära inskränkningar i medborgerliga fri- och rättigheter, men menar att på det stora hela skulle detta leda till att färre personer blev placerade i arrest, vilket skulle innebära en positiv förändring för medborgarna.<sup>62</sup> Detta förslag kritiserades av samtliga remissinstanser.<sup>63</sup>

Regeringen fastslår, liksom Polisrättsutredningen, att utifrån Europadomstolens praxis är det inte helt klart var gränsen går mellan frihetsberövanden och andra ingripanden. I propositionen går regeringen igenom två av de kriterier Europadomstolen fastslagit; karaktär och varaktighet. De menar att utifrån uppgifter från RPS var det väldigt få av de omhändertagna som togs i förvar grundats på polislagen.<sup>64</sup> Vad gäller varaktigheten menar regeringen att de fall Europadomstolen hittills har prövat har rört situationer där frihetsberövandet bestått under mycket längre tid. De två övriga kriterierna kommenteras inte vidare. Däremot tas förhållandena i Norge och Finland upp, som båda har liknande regleringar. I Norges fall nämns dock ingenting om regleringens förhållande till Europakonventionen. Finlands reglering kommenteras på detta vis; ”Någon närmare analys av gripandebestämmelsens förenlighet med konventionen ges visserligen inte men uppenbarligen förutsätts att konventionen medger frihetsberövanden för nämnda ändamål”<sup>65</sup>. Regeringen avslutar sedan med att hänvisa till Lagrådets konklusion att eftersom att rättsläget inte är klarlagt vill de inte motsätta sig den föreslagna lösningen.

Regeringen menar att utifrån detta resonemang att det är ”motiverat att i detta sammanhang utgå från att ett omhändertagande enligt 13 § polislagen är förenligt med Europakonventionen”<sup>66</sup>. Därav fastslår regeringen att de från Polisrättsutredningen föreslagna ändringarna kring häktesgrunderna inte behöver behandlas vidare.<sup>67</sup> Vid riksdagsbehandlingen uttryckte även Justitiekottet att det måste anses råda viss osäkerhet ifall institutet är förenligt med Europakonventionen.<sup>68</sup> Två av de tre inlämnade motionerna med anledning av propositionen berörde just denna fråga. Den ena lämnades in av företrädare för Vänsterpartiet där de kritiserar vad de menar är ett bristfälligt beslutsunderlag.<sup>69</sup> De menar att utredning saknas kring rättsläget och då frågan är av så pass

62 SOU 1993:60, s. 134.

63 Prop. 1996/97:175, s. 44.

64 Prop 1996/97:175, s. 41.

65 Prop 1996/97:175, s. 42.

66 Prop. 1996/97:175, s. 43.

67 Prop. 1996/97:175, s. 44.

68 1997/98:JuU7, s. 8.

69 Motion 1997/98:Ju4.

stor betydelse för rättssäkerheten och den personliga integriteten, yrkar de på avslag för regeringens förslag. Den andra motionen lämnades av ledamöter från Miljöpartiet och uppmärksammar kommentarerna från JK, Lagrådet samt Polisrättsutredningen.<sup>70</sup> De menar att bestämmelsen är konventionsstridig och följaktligen bör upphävas.

## 5.3 2000-tal

### 5.3.1 Bakgrund

I NJA 2005:385 rörande tjänstefel, behandlade Högsta domstolen polisens möjligheter att avlägsna hela folksamlingar. Den ansvarige polisen hade beslutat om ett avlägsnande av en folksamling, som enligt åklagaren i själva verket var för långtgående för att innebära ett avlägsnande. Då beslutet alltså de facto inneburit att personerna omhändertagits, och beslutet inte grundats i individuella prövningar ansågs det otillåtet. Domstolen friade dock polisbefälet och menade att: ”Sammanfattningsvis har alltså M.A. i det aktuella fallet beslutat på ett sätt som inte var oförenligt med lagens ord eller syfte men som var svärförenligt med lagens förarbeten”<sup>71</sup>.

Rikspolisstyrelsen inkom efter detta mål med en skrivelse till Justitiedepartementet med önskingar om förändringar inom polislagen 13 §. Departementet begärde i sin tur en promemoria på bland annat detta område, (Ds 2008:54) *Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamling m.m.* I skrivelsen menar RPS att nuvarande reglering inte är tillräcklig, de vill se utvidgade möjligheter att avlägsna folksamlingar. Situationer som nämns där denna nya reglering skulle krävas är fotbollsmatcher och när våldsamma grupper möts.<sup>72</sup> Vidare menar RPS att de tror att behovet av denna nya reglering i och med införandet av den nya polistaktiken kommer att minska.<sup>73</sup> Proposition (2008/09:131) *Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar*, följde på promemorian.

### 5.3.2 Riksdagsdiskussion

Promemorian menar inledningsvis att det är en klar skillnad mellan ingripanden avlägsnande och omhändertagande, där den tidigare generellt sett syftar till att flytta någon *från* en plats och den senare *till* en plats<sup>74</sup>. Vad gäller det föreslagna utvidgade avlägsnandets förhållande till Europakonventionen återger promemorian och dess påföljande proposition i stort sett endast vad som sades i och med lagändringarna på sent 1990tal genom att hänvisa till

<sup>70</sup> Motion 1997/98:Ju2.

<sup>71</sup> NJA 2005, s. 385, domskäl.

<sup>72</sup> Ds 2008:54, s. 16.

<sup>73</sup> Ds 2008:54, s. 15.

<sup>74</sup> Ds 2008:54, s. 30.

1997års proposition. Liksom den tidigare propositionen behandlas endast två av Europadomstolens kriterier, och även denna gång läggs fokus på kriteriet varaktighet. Två fall från Europadomstolen omnämns vilka talar för den tidigare bedömningen regeringen gjort; handlar det om ett ingrepp under kort tid är det inte att anse som ett frihetsberövande. Eftersom att omhändertagande ansågs godkänt av tidigare regering, så menar den nuvarande borgerliga dito att även ett utvidgat avlägsnande är förenlig med Europakonventionen och tilläggsprotokollet<sup>75</sup>. 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.<sup>76</sup> I propositionen menas att de situationer som nämnts av RPS enbart är de som regleras i 13 c § polislagen, en ordningsstörande folksamling som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen.<sup>77</sup>

Propositionen delar promemorians mening att åtgärden endast torde tillgripas då det är fråga om en allvarlig störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning. En sådan situation får anses föreligga när deltagare i en folksamling går till handgripligheter genom våld mot person eller omfattande skadegörelse.<sup>78</sup> I anslutning till propositionen lades tre motioner fram som berör arbetets område. Miljöpartiets representanter vill upphäva polislagen 13 c § då de menar att regeringens analys av lagförslagets konventionsenlighet är starkt bristfällig, och att frågan bör återremitteras till regeringen för ytterligare beredning.<sup>79</sup> Motionen från de Socialdemokratiska ledamöterna, som nu för första gången är i opposition, vill gå längre än regeringen och ge polisen verktyg att använda när ett utvidgat avlägsnande inte är tillräckligt och föreslår följande; ”En ökad möjlighet för polisen att tillfälligt omhänderta en grupp skulle kunna förebygga och förhindra situationer som leder till våldsamma ordningsstörningar”<sup>80</sup>. Den sista motionen lades fram av Vänsterpartister som menar att demonstrationsfriheten har begränsats under de senaste åren, efter de våldsamma händelserna i Göteborg 2001. De kräver en mer objektiv grund till vad som ska betecknas som ordningsstörande. Ett för stort utrymme för den enskilde polismannen menar de ”kommer att riskera att försämra arbetsmiljön för den

75 Prop. 2008/09:131 s. 13.

76 Prop. 2008/09:131, s. 12.

77 Prop. 2008/09:131, s. 10.

78 Prop. 2008/09:131, s. 54.

79 Motion 2008/09:Ju17.

80 Motion 2008/09:Ju18.

enskilde polismannen och skapar i värsta fall en risk som innebär att en polis utsätter sig för större risker att begå tjänstefel.”<sup>81</sup>. Avsaknaden av dokumentationskrav på de som utsätts för tvångsmedlet menar ledamöterna innebär en stor rättssäkerhetsbrist. Vidare menas att det råder en överhängande risk att fler personer än vad nöden kräver kommer att bussas bort, samt att gränsen mellan avlägsnande och omhändertagande inte är tillräckligt utredd. Sammanfattningsvis menar de att då förslaget inte är nog genomarbetat för att kunna ligga till grund för regler som kan få stor påverkan över grundlagsfästa rättigheter kräver de vidare utredning samt yrkar på ett avslag av förslaget.



## 6. Analys

### 6.1 Övergripande reflektioner

Utifrån min utredning är det enkelt att konstatera att polisen för närvarande har fyra olika tvångsingrepp att ta till emot personer och folksamlingar som stör den allmänna ordningen, från det icke-omdiskuterade avvisande till det vida debatterade omhändertagande. Hur pass väl dessa ingrepp överensstämmer med Europakonventionen menar jag utifrån utredningen inte vara utrett på tillfredsställande sätt, varken i doktrin, från lagstiftarens eller domstolens sida. Att de enda förarbeten doktrin har att hänvisa till är förarbeten från sent 1990-tal visar tydligt på denna brist. På grund av avsaknaden av doktrin på området kan jag omöjligen avgöra ifall mina analyser skiljer sig från den etablerade på området. Jag kan dock tydligt se hur mina kommentarer på rättsområdet korrelerar med flertalet av de motioner som behandlats.

Något jag finner intressant med utredningen är att det vida spektrum av objekt regleringen vänder sig emot aldrig direkt diskuteras. I en av de redovisade motionerna tas demonstrationsrätten explicit upp som hotad och utöver demonstrationer framhäver förarbetena sport- och krogssammanhang. För att hårdra det gäller det alltså situationer med så vitt skilda karaktärer som fyllekvällar i city, idrottshuliganism och våldsamma politiska aktivister. Och dessa extrema personkategorier kan väl tåla en hel del polisingrepp? Men just som utredningen visar, ligger det mycket makt i definitioner. En kan lika gärna uttrycka sig som att regleringens objektspektrum håller samhällsmedborgare som nyttjar sin del av det allmänna för att uttrycka sina känslor, för vad det nu må vara hjärtat bankar för; fest, sport eller politik. Att det skulle vara avgörande för den allmänna ordningen att en person inte vänder ryggen till en politisk talare på torgturné är för mig inget annat än befängt. Och även om det skulle visa sig vara i linje med rätten och uppfylla den formella rättssäkerheten, menar jag att det bryter mot den materiella motsvarigheten.

### 6.2 Allmän ordning

Min utredning visar att begreppet allmän ordning, i enlighet med önskan från lagstiftarens majoritet och RPS, saknar en tydlig definition. Utredningen visar att denna avsaknad på tydlighet och förutsägbarhet har kritiserats och att krav på att denna grund till ingrepp ska tas bort har framställts löpande. Att det inte finns *en* tydlig, statisk definition för ordning tycker jag domen från Svea Hovrätt 2012 visar genom de dokument som gav särskilda

instruktioner för ingripanden under vissa tider. Personen som blev utsatt för polisingreppet hade inte stört ordningen, men genom dokumenten utökades utrymmet för polisens felaktiga handlande. De stretchade ordningsbegreppet och fungerade som en form av ansvarsfrihetsgrund för polisen. Detta anser jag visar på uttryckets paradoxala natur; å ena sidan en tydlig hörnsten i centrala delar av lagstiftningen, å andra sidan diffus och ständigt föränderlig. Samtidigt som detta ger uppenbara rättssäkerhetsproblem är det kanske också dess styrka och förklaring till dess långlevnad?

### 6.3 Rättsutveckling

Vad gäller rättsutvecklingen har regleringen utökats löpande sedan införandet till att nu även innefatta ingrepp som saknar prövning på individuell grund. Personer som alltså endast råkar befinna sig på en plats där andra anses störa den allmänna ordningen kan bli föremål för polisingrepp. Detta menar jag påverkar förutsägbarheten för medborgarna avsevärt. Utifrån utredningen förefaller det för mig som att lagstiftningen följer i spåren av polisens handlingsmönster. Lagstiftningen verkar följa polisens sedvana, snarare än att skapa nya beteenden. Målet kring bussning från 2005 menar jag tydligt avspeglar detta. Polisen testar gränserna och när de faller igenom, har lagstiftningen utsträckt lagen för att legitimera det som tidigare var otillåtet.

Oavsett om en tar hänsyn till vad polisens sedvanerätt gett utrymme till före 1984, har det skett en tydlig utvidgning av polisens befogenheter på detta område. Vad som fungerat som främsta påtryckning till detta- medborgarnas förändrade handlingsmönster och kommunikationssätt, media, förändrade polistaktiker och så kallad supporterkultur, Europakonventionen, påtryckningar från allmänheten, JO eller RPS- ja det är omöjligt för mig att ge tydliga svar. Utifrån min utredning kan jag dock konstatera att kritiken mot regleringen har fokuserat på grunden till ingreppen och dess eventuella konventionsenlighet.

### 6.4 Europakonventionen som rättskälla

Under arbetets gång har jag rent ut sagt blivit förvånad över hur pass flagrant de olika regeringarna förhållit sig till Europakonventionen. Konventionen har å ena sidan en fast och tung position i det svenska rättsväsendet, å andra sidan verkar den vara något den svenska lagstiftaren vill hasta förbi. Att regeringen, som i propositionen från 2008, nästintill endast kopierar en tio år gammal utredning på området måste anses vara under all kritik.

Rättsutvecklingen från Europadomstolen ger inte klara besked men osäkerheten bör leda till fler och djupare analyser från lagstiftaren, snarare än motsatsen som mitt arbete visat.

Europakonventionens roll som rättskälla för lagstiftaren har inom detta område utvecklats från frånvarande till omdiskuterat, något som eventuellt går att förklara med att dess inkorporering skedde först 1995. Utifrån min uppsats kan en se att ett av två huvudfokus för kritiken mot lagstiftningen har legat på just de bristfälliga utredningarna. Detta är en åsikt jag delar. Förvisso pågår Europadomstolens rättsutveckling löpande, men att utelämna deras tydligt uppräknade kriterier som regeringen gjort i samtliga propositioner kan jag inte tolka på annat sätt än flagrant. För mig visar det på att de ville hitta argument för sin sak, och helt utelämna det som eventuellt kunde tala emot. Jag menar att detta lämnar oss i en situation där det inte bara är osäkert huruvida regleringen är konventionsenligt eller inte, utan även hur själva lagstiftningsarbetet gått till.

## 6.5 Avslutande reflektioner

En tydlig slutsats jag kan dra utifrån uppsatsen är att rättsområdet är osäkert. Osäkert till sitt innehåll, sin konventionsenlighet och sina konsekvenser. Denna åsikt menar jag stöds av de i uppsatsen uppmärksammade motionerna. Jag menar att all rättsutveckling är en oklar, dynamisk process där verklighetens praktik, lagstiftarens politiska intentioner och allmän opinion samverkar och ibland resulterar i oväntade lösningar. Utifrån de lagstiftningsdiskussioner som mitt arbete redovisat menar jag dock att det till stora delar verkar röra sig om en önskad osäkerhet. Detta dels genom att huvuduppgiften för polisen inte har getts någon noggrann avgränsning, dels genom att inte på tillfredsställande sätt utreda regleringens konventionsenlighet. Att som lagstiftare vända 180-grader och tydligt definiera regleringen skulle givetvis medföra en rad problematiska konsekvenser. Hur skulle en statisk lagstiftning hänga med i utvecklingen? Detta var något som doktrin diskuterade redan under 70-talet, redan då menades att elasticiteten var önskad. Men när blir polisens skönmässiga utrymme för stort? Detta påverkar förutsägbarheten för de som ingreppen riktar sig mot, men även för poliserna själva. Som en av motionerna uppmärksammade kan en enkelt se hur detta skapar ytterligare osäkerhet för den enskilda tjänstepersonen. Hur ska hen veta var gränsen går? Detta menar jag återspeglas i de rättsfall utredningen uppmärksammat. Regleringens praktiska konsekvenser menar jag också är osäkra. Dokumentationsskyldigheten kring dessa ingrepp är svag, och i praktiken även eftersatt. Antalet avlägsnanden har kraftigt ökat, men då nationell statistik för samtliga ingrepp saknas är det omöjligt för mig att dra några slutsatser kring just detta. Självklart påverkar detta möjligheten till rättslig och ekonomisk kompensation vid felaktiga ingrepp, men också översikten över ingreppen. Detta menar jag innebär stora rättssäkerhetsproblem. Ett uttryck

som återkommit till mig under arbetets gång är legalitetsprincipens kärna; nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege. Utredningen visar på att aktuella reglering är oklar. Den grundar sig inte på någon kriminaliserad handling och inget av ingreppen är strikt sett att anse som ett straff enligt svensk lagstiftning- så vad är det vi har att göra med? Regleringen väcker alltjämt frågeställningar och jag ser framemot framtida forskning.

## 7. Käll- och litteraturförteckning

### Otryckta källor

Intervju med Lena Bolming, handläggare på IT-avdelningen Rikspolisstyrelsen, den 16 december 2014.

### Tryckta källor

#### *Offentliga utredningar*

SOU 1982:63, *Polislag*

SOU 1982:64, *Frihetsberövande vid bråk och berusning*

SOU 1993:60, *Polisens rättsliga befogenheter*

Ds 2008:54, *Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling m.m.*

#### *Propositioner*

Prop. 1983/84:111 *med förslag till polislag m.m.*

Prop. 1990/91:129 *om ändringar i rättegångsbalken m.m.*

Prop. 1996/97:175 *Ändringar i polislagen m.m.*

Prop. 2008/09:131 *Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar*

#### *Justitieutskottet betänkanden*

Bet. 1983/84:JuU27 *om förslag till polislag m.m.*

Bet. 1997/98:JuU7 *Ändringar i polislagen m.m.*

Bet. 2008/09:JuU26 *Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar*

#### *Motioner*

Motion 1983/84: 2580

Motion 1983/84:2582

Motion 1997/98:Ju4

Motion 1997/98:Ju2

Motion 2008/09:Ju17

Motion 2008/09:Ju18

Motion 2008/09:Ju19

*Rättsfall Sverige*

NJA 1989 s. 308

NJA 2005 s. 385

Svea Hovrätt, mål B 4112-12

*Rättsfall Europadomstolen*

Engels m.fl. mot Nederländerna, nos. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, dom den 8 juni 1976

Guzzardi mot Italien, no. 7367/76, dom den 6 november 1980

Steel m.fl. mot Förenade kungariket, no. 24838/94, dom den 23 september 1998

Gillan och Quinton mot Förenade kungariket, no. 4158/05, dom den 12 januari 2010

Austin m.fl. mot Förenade kungariket, nos. 39692/09; 40713/09; 41008/09, dom den 15 mars 2012

**Litteratur**

Berggren, Nils-Olof & Munck, Johan, *Polislagen: en kommentar*, 10. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2013

Cameron, Iain, *An introduction to the European Convention on Human Rights*, 7. uppl., Iustus, Uppsala, 2014

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013

Sjöholm, Erik, *När och hur får polisen ingripa?: polisrättens allmänna grunder*, 2. uppl., LiberFörlag/Allmänna förl., Stockholm, 1978

Ågren, Åsa, *Aktivistens Lagbok: juridisk handbok för politiska aktivister*, 1. uppl., Federativs förlag, Stockholm, 2012

**Elektroniska källor**

*Jennekvist friad för bussning*, Dagens nyheter, publicerad den 30 november 2004, hämtad den 6 januari 2015 från: [www.dn.se/sthlm/jennekvist-friad-for-bussning-av-demonstranter/](http://www.dn.se/sthlm/jennekvist-friad-for-bussning-av-demonstranter/),

Kommentar till polislagen (1984:387), Berg, U, Karnov, publicerad den 1 juli 2014, hämtad

den 6 januari från: [www.karnovgroup.se](http://www.karnovgroup.se)

*Polisen anmäler sig själv efter SD-protest*, Sveriges radio, publicerad den 14 maj 2014, hämtad den 6 januari 2015 från: [sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=128&grupp=20711&artikel=5862439](http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=128&grupp=20711&artikel=5862439)

*Polisen tystade SD-protest*, Dagens ETC, publicerad den 7 september 2014, hämtad den 6 januari 2015 från: [www.etc.se/inrikes/polisen-tystade-sd-protest](http://www.etc.se/inrikes/polisen-tystade-sd-protest)

*Rättssäkerhet*, Nationalencyklopedin, hämtad den 6 januari från: [www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/rattssaekerhet](http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/rattssaekerhet)

Tillsynsrapport 2014:6, *Inspektion av polismyndigheternas tillämpning av avlägsnande enligt 13§ samt 13c polislagen*, Rikspolisstyrelsen/Verksledningskansliet, publicerad 13 juni 2014, hämtad den 6 januari från: [www.polisen.se/Skane/Aktuellt/Rapporter-och-publikationer/Rapporter/Publicerat---Nationellt/Ovriga-rapporterutredningar/Inspektion/Inspektion-av-polismyndigheternas-tillampning-av-avlagsnande-/](http://www.polisen.se/Skane/Aktuellt/Rapporter-och-publikationer/Rapporter/Publicerat---Nationellt/Ovriga-rapporterutredningar/Inspektion/Inspektion-av-polismyndigheternas-tillampning-av-avlagsnande/)