



Utvidgat avlägsnande vid ordningstörningar

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 2008/09:131 Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar samt fem motionsyrkanden som har väckts med anledning av propositionen och ett motionsyrkande från den allmänna motionstiden 2008.

I propositionen föreslås att deltagare i en ordningsstörande folksamling ska kunna avlägsnas längre sträckor och under längre tid än 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.

Den föreslagna lagändringen ger polisen bättre möjligheter att ingripa mot vissa former av allvarigare ordningsstörningar, t.ex. i samband med idrottsevenemang 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 föreslagna 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.

Justitieutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionsyrkandena.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

I betänkandet finns fyra reservationer (s, v och mp) och ett särskilt yttrande (v och mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Utvidgat avlägsnande	6
Översyn av 13 § polislagen	10
Lagförslaget i övrigt	11
Rätt till skadestånd vid avlägsnande	12
Ytterligare befogenheter för polisen	13
Avlägsnande av övriga	14
Reservationer	16
1. Utvidgat avlägsnande, punkt 1 (v, mp)	16
2. Översyn av 13 § polislagen, punkt 2 (v, mp)	16
3. Rätt till skadestånd vid avlägsnande, punkt 4 (mp)	17
4. Ytterligare befogenheter för polisen, punkt 5 (s)	17
Särskilda yttranden	19
Utvidgat avlägsnande, punkt 1 (v, mp)	19
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	20
Propositionen	20
Följdmotionerna	20
Motion från allmänna motionstiden hösten 2008	20
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Utvidgat avlägsnande

Riksdagen antar 13 c § regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387). Därmed bifaller riksdagen proposition 2008/09:131 i denna del och avslår motionerna 2008/09:Ju17 yrkande 2 och 2008/09:Ju19 yrkande 1.

Reservation 1 (v, mp)

2. Översyn av 13 § polislagen

Riksdagen avslår motion 2008/09:Ju19 yrkande 2.

Reservation 2 (v, mp)

3. Lagförslaget i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit under punkt 1. Därmed bifaller riksdagen proposition 2008/09:131 i denna del.

4. Rätt till skadestånd vid avlägsnande

Riksdagen avslår motion 2008/09:Ju17 yrkande 1.

Reservation 3 (mp)

5. Ytterligare befogenheter för polisen

Riksdagen avslår motion 2008/09:Ju18.

Reservation 4 (s)

6. Avlägsnande av övriga

Riksdagen avslår motion 2008/09:Ju314.

Stockholm den 28 april 2009

På justitieutskottets vägnar

Thomas Bodström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Henrik von Sydow (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Johan Linander (c), Elisebeht Markström (s), Johan Pehrson (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Kerstin Haglö (s), Otto von Arnold (kd), Mehmet Kaplan (mp) och Boriana Åberg (m).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Till Justitiedepartementet inkom i december 2004 en framställning från Riksdagens ombudsmän (JO) i vilken JO begärde att regeringen skulle ta upp frågan om en lagändring för att undanröja de oklarheter som enligt JO uppstått om tolkningen av 23 § polislagen (1984:387). Dessutom inkom i april 2007 en skrivelse från Rikspolisstyrelsen i vilken styrelsen påpekade att det finns behov av att utvidga möjligheterna till avlägsnande enligt 13 c § polislagen. Mot bakgrund av de båda skrivelserna beslutade chefen för Justitiedepartementet i oktober 2007 att uppdra åt en utredare att bistå departementet med att utarbeta en promemoria. Utredaren överlämnade i juni 2008 promemorian Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling m.m. (Ds 2008:54). I propositionen behandlar regeringen förslagen i promemorian. Promemorian har remissbehandlats och en sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/5805/PO).

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslaget har granskats av Lagrådet som har lämnat förslaget utan erinran.

Med anledning av propositionen har tre motioner väckts. I betänkandet behandlas vidare en motion från den allmänna motionstiden 2008. Förslagen i motionerna återges i bilaga 1.

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 allvarigare ordningsstörningar, t.ex. i samband med idrottsevenemang 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 klargörande 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.

Utskottets överväganden

Utvidgat avlägsnande

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag till en ny bestämmelse i 13 c § polislagen (1984:387) om utvidgat avlägsnande och avslår två motionsyrkanden med begäran om avslag på regeringens förslag till utvidgat avlägsnande.

Jämför reservation 1 (v, mp) och särskilt yttrande (v, mp).

Propositionen

Bakgrund

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. 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. 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 (Europakonventionen).

I 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. Att frihetsberövandet måste ske i den ordning som lagen föreskriver innebär att den nationella lagen ska överensstämma med konventio-

nens 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.

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 omhändertaga personer. Avvisande, avlägsnande och omhändertagande får endast tillgripas om det behövs för att upprätthålla ordningen. 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 13 c § polislagen. I 13 c § första stycket polislagen föreskrivs att deltagarna i en folksamling som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen får, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Bestämmelsen innebär att polisen kan inskränka prövningen till frågan om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ordningen eller om den utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen och om den mot vilken ingripandet riktar sig kan betraktas som deltagare i folksamlingen. Det krävs alltså inte att den som avlägsnas ska ha bidragit till ordningsstörningen. Det räcker att han eller hon betraktas som deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen.

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 omhändertaga 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. Vid införandet av polislagen ansåg justitieutskottet 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 (bet. JuU 1983/84:27 s. 32 f.).

Regeringens förslag

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till Justitiedepartementet påpekat att det finns behov av att utvidga möjligheterna till avlägsnande enligt 13 c § polislagen. 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.

I propositionen föreslår regeringen att deltagare i en ordningsstörande folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617), ska kunna avlägsnas längre sträckor och under en längre tid än vad som hittills varit möjligt. Bestämmelserna om ett utvidgat avlägsnande bör enligt regeringen inte ersätta nuvarande bestämmelser om avlägsnande i 13 c § polislagen. I propositionen föreslås därför att det i ett nytt andra stycke i paragrafen föreskrivs att om en åtgärd enligt 13 c § 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). I propositionen anför regeringen att ett avlägsnande för att vara meningsfullt i många fall måste innebära att det inte är möjligt för den som avlägsnats att omedelbart eller inom en kort tidsrymd ta sig tillbaka till den plats han eller hon har blivit avlägsnad ifrån. 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. Enligt förslaget får ett utvidgat avlägsnande inte verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna i folksamlingen inskränks längre tid än två timmar, vilket innebär att avlägsnandet i de allra flesta fall kan verkställas på ett sätt som innebär att syftet med åtgärden kan uppnås, utan att åtgärden blir alltför ingripande för den enskilde.

När det gäller frågan om förhållandet mellan utvidgat avlägsnande och 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 gör regeringen bedömningen att ett utvidgat avlägsnande även är förenligt med 2 kap. 8 § regeringsformen. Eftersom ett utvidgat avlägsnande aldrig får pågå längre än två timmar, bedömer regeringen att det inte finns någon rätt till domstolsprövning enligt 2 kap. 9 § regeringsformen.

Förslaget i propositionen innebär som tidigare nämnts 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 enligt regeringen inte heller vara att betrakta som ett frihetsberövande i Europakonventionens 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. Det förhållandet att en prövning inte sker i varje enskilt fall ändrar inte denna bedömning.

Motionerna

I motion Ju19 (v) yrkande 1 yrkar motionärerna avslag på regeringens förslag till ett utvidgat avlägsnande. Motionärerna anför att förslaget inte är genomarbetat på ett sådant sätt som borde krävas för regler som kan få genomgripande inverkan på grundlagsfästa rättigheter. I motion Ju17 (mp) yrkande 2 yrkar motionärerna avslag på regeringens förslag till ett utvidgat avlägsnande. Motionärerna anser att det är tveksamt om förslaget är förenligt med artikel 5 i Europakonventionen, varför denna fråga bör utredas ytterligare.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att polisen sedan en tid tillbaka tillämpar ett nytt arbets sätt 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. Även med den särskilda polistaktiken kommer det dock att finnas behov av att kunna avlägsna deltagare i större eller mindre ordnings-

störande folksamlingar för att den allmänna ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Behovet framstår som särskilt tydligt bl.a. vid omfattande ordningstörningar i samband med vissa idrottsevenemang.

Utskottet delar regeringens bedömning att det i de fall där en åtgärd enligt nuvarande bestämmelser i 13 c § polislagen är otillräcklig för att ordningen ska kunna upprätthållas bör införas en möjlighet att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling längre sträckor och under en längre tid än vad som hittills varit möjligt genom ett s.k. utvidgat avlägsnande. Utskottet anser att regeringens förslag att ett utvidgat avlägsnande inte ska få verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna i folksamlingen inskränks längre tid än två timmar är väl avvägt. På så sätt kan syftet med åtgärden uppnås, utan att åtgärden blir alltför ingripande för den enskilde. Utskottet vill i sammanhanget understryka att ett avlägsnande aldrig får genomföras längre bort eller under längre tid än vad som krävs för att upprätthålla den allmänna ordningen på platsen.

När det gäller frågan huruvida ett utvidgat avlägsnande är förenligt med reglerna i 2 kap. regeringsformen, delar utskottet regeringens bedömning att ett utvidgat avlägsnande är förenligt med 2 kap. 8 § regeringsformen.

Såsom regeringen utvecklat i propositionen ger såväl förarbetena till 13 c § polislagen (prop. 1996/97:175 s. 41 f.) som praxis stöd för bedömningen att kortvariga frihetsinskränkande åtgärder, som omhändertagande enligt 13 § polislagen och avlägsnande enligt 13 c § samma lag, inte står i strid med artikel 5 i Europakonventionen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen. Utskottet delar regeringens bedömning att ett utvidgat avlägsnande är förenligt med artikel 5 i Europakonventionen och tilläggsprotokollet. Mot bakgrund av den grundliga analys som regeringen har redovisat finns enligt utskottets mening inte skäl att låta utreda denna fråga ytterligare.

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet således regeringens lagförslag i denna del och avstyrker motionerna Ju19 yrkande 1 och Ju17 yrkande 2.

Översyn av 13 § polislagen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att tillsätta en utredning för att se över reglerna i 13 § polislagen.

Jämför reservation 2 (v, mp).

Motionen

I motion Ju19 (v) yrkande 2 begärs att en utredning snarast bör tillsättas för att se över reglerna i 13 § polislagen. Motionärerna anför att dessa bestämmelser är grundläggande för hur medborgarna kan utnyttja sina grundlagsfästa demokratiska rättigheter.

Bakgrund

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. 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 omhändertas, om det är otillräckligt att avvisa eller avlägsna honom eller henne för att det avsedda resultatet ska uppnås. Den som omhändertas får hållas kvar högst sex timmar.

I 13 a–c §§ polislagen finns bestämmelser om avvisande och avlägsnande vid ordningsstörande beteenden i särskilda fall.

Utskottets ställningstagande

Som redogjorts för tidigare i betänkandet delar utskottet regeringens bedömning att förslaget om ett utvidgat avlägsnande inte strider mot reglerna i 2 kap. regeringsformen. Utskottet anser inte heller att det i nuläget finns något behov av en översyn av reglerna i 13 § polislagen och hur dessa bestämmelser i övrigt förhåller sig till de grundläggande fri- och rättigheterna. Något initiativ från riksdagens sida bör inte tas. Riksdagen bör avslå motion Ju19 yrkande 2.

Lagförslaget i övrigt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar lagförslaget i övrigt.

I propositionen lämnas också andra lagförslag än det ovan redovisade. Utskottet har inget ytterligare att anföra med anledning av lagförslagen i propositionen. Enligt utskottets uppfattning är lagförslagen ändamålsenliga

och lämpligt utformade. Utskottet tillstyrker lagförslagen i den mån de inte berörts ovan. Sammantaget tillstyrker utskottet propositionen och föreslår att riksdagen antar samtliga lagförslag.

Rätt till skadestånd vid avlägsnande

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om rätt till skadestånd vid frihetsberövande enligt 13 c § polislagen.

Jämför reservation 3 (mp).

Motionen

I motion Ju17 (mp) yrkande 1 anför motionärerna att oskyldiga som har utsatts för frihetsberövande enligt 13 c § polislagen ska ges rätt till skadestånd.

Bakgrund

I 3 kap. skadeståndslagen (1972:207) regleras skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna. Av 2 § framgår att staten eller en kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Rätt till skadestånd från staten kan även grundas på lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövande och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen).

I artikel 5.5 i Europakonventionen föreskrivs att var och en som arresteras eller på annat sätt berövas friheten i strid med bestämmelserna i artikel 5 ska ha rätt till skadestånd. Artikel 5.5 är utformad som en förpliktelse för staten, som alltså bryter mot konventionen om inte den drabbade är tillförsäkrad rätt till skadestånd. Även om bestämmelsen, liksom konventionen i övrigt, utgör svensk lag, ger den inte medborgarna någon omedelbar rätt till skadestånd.

Högsta domstolen har i ett avgörande i maj 2007 (mål nr Ö2572-4, NJA 2007 s. 295) uttalat att rätt till skadestånd på grund av brott mot artikel 5 i Europakonventionen i första hand ska prövas enligt skadeståndslagen och frihetsberövandelagen. I den utsträckning Europakonventionen ger anledning till det ska bestämmelserna vid den prövningen tolkas fördragskonformt, vilket innebär att nationell lagstiftning ska tolkas med utgångspunkt i de internationella konventionstagandena. I den mån förpliktelser enligt artikel 5.5 inte kan uppfyllas vid en sådan tillämpning, får detta ske genom att domstolen dömer ut skadestånd utan särskilt lagstöd.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser inte, mot bakgrund av de ovan redovisade möjligheter som i dag finns att få skadestånd vid brott mot artikel 5 i Europakonventionen, att det finns behov av några ändringar av reglerna om statens skadeståndsansvar. Riksdagen bör avslå motion Ju17 yrkande 1.

Ytterligare befogenheter för polisen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att låta utreda ytterligare befogenheter för polisen.

Jämför reservation 4 (s).

Motionen

I motion Ju18 (s) yrkar motionärerna att ytterligare befogenheter, t.ex. tillfälligt omhändertagande av en grupp som stör ordningen, samt ett utvidgat tillträdesförbud bör utredas.

Propositionen

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

Regeringen anför vidare att 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. 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 omhändertagna är under 15 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. Regeringen anser 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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet är positivt till att polisen ges ökade möjlighet att ingripa i ett tidigt skede för att förebygga att allvarliga ordningsstörningar uppkommer. Utskottet delar dock regeringens bedömning att omhändertagandeinstitutet är mindre väl lämpat för stora grupper som stör den allmänna ordningen. För den enskilde är ett avlägsnande typiskt sett en mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande. Utskottet är därför inte berett att i nuläget föreslå att frågan om omhändertagande av ordningsstörande grupper, eller ett vidgat tillträdesförbud, utreds ytterligare. Något initiativ från riksdagens sida bör inte tas. Riksdagen bör avslå motion Ju18.

Avlägsnande av övriga

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att göra det möjligt att ålägga fredliga personer att avlägsna sig från ett område där det förekommer upplopp.

Motionen

I motion Ju314 (m) yrkar motionären att fredliga personer bör kunna åläggas att avlägsna sig från ett område där det förekommer upplopp.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det i 13 c § polislagen redan i dag finns 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. Det finns även enligt 23 § första stycket polislagen möjlighet för en polisman att utrymma ett hus, rum eller annat ställe i syfte att avvärja brott eller att bereda skydd mot detta. Mot bakgrund av det anförda får motion Ju314 anses åtminstone delvis tillgodosedd. Riksdagen bör avslå motionen.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Utvidgat avlägsnande, punkt 1 (v, mp)

av Lena Olsson (v) och Mehmet Kaplan (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår 13 c § förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387). Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:Ju19 yrkande 1, bifaller delvis motion 2008/09:Ju17 yrkande 2 och avslår proposition 2008/09:131 i denna del.

Ställningstagande

Vi fördömer aktiviteter som syftar till att med våld eller på annat sätt förhindra personer och grupper att uttrycka och offentliggöra sina åsikter. Dessa aktiviteter får dock inte leda till att vi frestas att göra avkall på grundläggande fri- och rättigheter. För oss är det självklart att man öppet och fredligt ska kunna demonstrera och manifesteras sina åsikter. Demonstrationsfriheten har under senare år begränsats, bl.a. genom propositionens förslag om ett utvidgat avlägsnande. Förslaget innebär att enskilda polismän får större befogenheter att vidta åtgärder än i dag, vilket är olyckligt. Att kravet på dokumentation av vilka som utsatts för tvångsmedlet är i det närmaste obefintligt är även det en brist på rättssäkerhet. Det finns också en uppenbar risk att fler personer än vad som är nödvändigt kommer att utsättas för ett utvidgat avlägsnande. Vi anser inte heller att gränsdragningen mellan avlägsnande och omhändertagande har belysts i tillräcklig omfattning.

Sammanfattningsvis anser vi att riksdagen bör avslå propositionen i denna del.

2. Översyn av 13 § polislagen, punkt 2 (v, mp)

av Lena Olsson (v) och Mehmet Kaplan (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:Ju19 yrkande 2.

Ställningstagande

Polislagens 13 § är avgörande för hur vi ska kunna utnyttja våra demokratiska rättigheter. Det gäller både i de fall som ordningsstörningar uppstår och polisen behöver göra ett ingripande och annars. Vi anser att en utredning bör tillsättas för att se över regelverket och föreslå förändringar i syfte att göra reglerna mera ändamålsenliga och rättssäkra.

Det får ankomma på regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att tillgodose det anförda.

3. Rätt till skadestånd vid avlägsnande, punkt 4 (mp)

av Mehmet Kaplan (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:Ju17 yrkande 1.

Ställningstagande

Enligt effektivitetsprincipen ska Europakonventionens rättigheter vara praktiskt tillgängliga och effektiva för den enskilde. Det är statens uppgift att se till att det finns en rätt att i efterhand bli kompenserad för det fall någon av rättigheterna i konventionen har blivit kränkta. Jag anser att det är en brist att regeringen i propositionen inte föreslår någon kompensation till personer som har varit oskyldiga men ändå utsatts för ett frihetsberövande enligt 13 c § polislagen.

Det får ankomma på regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att tillgodose det anförda.

4. Ytterligare befogenheter för polisen, punkt 5 (s)

av Thomas Bodström (s), Margareta Persson (s), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Christer Adelsbo (s) och Kerstin Haglö (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:Ju18.

Ställningstagande

Vi anser att det finns anledning att se över om det går att förstärka polisens verktyg ytterligare. I dag finns det inte någon egentlig möjlighet att omhänderta grupperingar eller folksamlingar, som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning, om de stör ordningen eller utgör en påtaglig fara för att störa ordningen. En ökad möjlighet för polisen att tillfälligt omhänderta en grupp skulle enligt vår mening kunna förebygga och förhindra situationer som leder till våldsamma ordningsstörningar. Det skulle även kunna leda till säkrare ingripanden från polisens sida i vissa lägen, särskilt om ett utvidgat avlägsnande inte bedöms tillräckligt. Vi menar att det finns anledning att se över om polisen bör ha verktyg som kan sättas in i ett tidigare skede för att förebygga allvarliga händelser. Ett annat verktyg för polisen som bör utredas är ett utvidgat tillträdesförbud.

Det får ankomma på regeringen att låta utreda denna fråga.

Särskilda yttranden

Utvidgat avlägsnande, punkt 1 (v, mp)

Lena Olsson (v) och Mehmet Kaplan (mp) anför:

Utöver de synpunkter som vi har framfört i vår reservation mot ett utvidgat avlägsnande (reservation 1) vill vi anföra följande. Vi anser att regeringens slutsats – att förslaget till utvidgat avlägsnande i 13 c § inte är ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen – är felaktig. Förslaget innebär att massgripanden tillåts och att en folksamling bedöms generellt, utan möjlighet till individuell prövning. När det gäller den tid som ingripandet får pågå har kommissionen tidigare bedömt även en kortare inskränkning i en persons rörelsefrihet som ett frihetsberövande. När det gäller frågan om godtyckliga frihetsberövanden har Europadomstolen påpekat att artikel 5 i huvudsak hänvisar till nationell lag och därmed ålägger staten att anpassa sin lagstiftning till artikelns materiella och processuella regler, men även till syftet med artikeln, nämligen att skydda individer mot godtyckliga frihetsberövanden. Ett frihetsberövande där rimliga rättssäkerhetskrav inte tillgodosätts och som är ett resultat av godtycke kan inte anses förenligt med artikel 5. Vi anser att det, mot bakgrund av hur 13 c § polislagen tidigare har använts vid demonstrationer, är tveksamt om regeringens förslag till utvidgat avlägsnande är i överensstämmelse med reglerna i artikel 5 i Europakonventionen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2008/09:131 Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).

Följdmotionerna

2008/09:Ju17 av Mehmet Kaplan m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om rätten till skadestånd för oskyldiga som utsatts för frihetsberövande enligt 13 c § polislagen.
2. Riksdagen avslår lagförslaget avseende 13 c § polislagen och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en noggrannare analys av lagförslaget förenlighet med artikel 5 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

2008/09:Ju18 av Thomas Bodström m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda ytterligare befogenheter för polisen.

2008/09:Ju19 av Lena Olsson m.fl. (v):

1. Riksdagen avslår förslaget till ändring i 13 § polislagen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tillsätta en utredning för att se över 13 § polislagen.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2008

2008/09:Ju314 av Sven Yngve Persson (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om möjligheten att ålägga fredliga personer att avlägsna sig från ett område där det förekommer upplopp.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

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.

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

*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 *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.