

7 Kommitténs slutsatser och förslag

7.1 Inledning

Protesterna i Göteborg kan inte enbart ses som ordningsfrågor som skall hanteras med polisiära insatser. En analys av de bakomliggande orsakerna visar att det framför allt handlar om frågor som bara kan lösas politiskt inom de demokratiska strukturerna. När det politiska engagemanget liksom den politiska arenan förändras krävs nya kanaler för dialog och påverkan. Dagens nya rörelser präglas av en mångfald av åsikter, ett icke-hierarkiskt nätverk, avsaknad av visionen om den stora samhällslösningen, engagemang i de konkreta orättvisorna i världen samt ett växande medieberoende (se vidare kapitel 2). Upparbetade kanaler, t.ex. traditionella folkrörelser och politiska partier fångar inte alltid upp de nya rörelsernas uttryckssätt. I dag kan vi skönja två kulturer som har svårt att finna fungerande former för dialog med varandra. Detta försvåras ytterligare av de asymmetriska förhållandena mellan å ena sidan politiska och ekonomiska makthavare och å andra sidan de kritiska rörelserna.

Vi vill understryka vikten av öppenhet och transparens i de demokratiska processerna. Sveriges regering försökte vid EU-toppmötet i Göteborg, på initiativ av demonstrationsarrangörerna, att bryta traditionen av slutenhet vid den sortens möten. Detta var ett viktigt steg i en önskvärd utveckling. Sverige bör i internationella sammanhang fortsätta att verka för ökad öppenhet vid framtida möten.

Ett underliggande problem är att många, framför allt unga, upplever ett utanförskap och en känsla av maktlöshet. Det är angeläget med en fortsatt diskussion på olika arenor med utgångspunkt i t.ex. Demokratiutredningens slutbetänkande En uthållig demokrati! (SOU 2000:1), om den svenska demokratins framtid och medborgarnas möjligheter att påverka sin verklighet. Det är vår mening

att ilska, protester och oliktankande måste finna nya konstruktiva vägar, särskilt när allt färre väljer att kanalisera sitt engagemang i politiska partier.

Kommittén vill betona vikten av den politiska dialogen i form av samtal och andra kanaler för påverkan och deltagande i det demokratiska beslutsfattandet. Det gäller såväl internationellt som nationellt och lokalt. Det är av stor vikt att finna fungerande former för denna diskussion mellan beslutsfattare och dagens opinionsrörelser. Vi ser gärna ett fortsatt aktivt arbete i sökandet efter dessa former liksom kanaler för att minska det politiska utanförskap som många känner i Sverige i dag.

Vi har i kapitel 4, 5 och 6 – med de förbehåll som angetts främst beträffande kapitel 4 – redovisat händelseförloppen vid stora internationella möten där ordningsstörningar och våldsamheter förekommit. I kapitel 5, som behandlar Ekofin-mötet i Malmö, och framför allt i kapitel 6, där EU-toppmötet i Göteborg redovisas, har vi analyserat händelseförloppen och gjort vissa bedömningar av polisens insatser.

Efter det att vi på detta sätt har studerat händelseförloppen vid flera olika möten såväl i Sverige som utomlands anser vi oss kunna dra vissa slutsatser.

En noggrann planering och ordentliga förberedelser från polisens sida inför ett stort internationellt möte är fundamentalt. Planeringen bör påbörjas i god tid och så långt möjligt göras av personer med kompetens och erfarenhet av sådana evenemang. En god samverkan framför allt mellan myndigheterna inom polisen men också mellan polisen och andra myndigheter är viktig. Polismännen som skall delta måste vara ordentligt utbildade, samtränade och ha en ändamålsenlig och enhetlig utrustning. Dialog med politiska organisationer, andra opinionsgrupper och arrangörer är av stor betydelse.

Dessa och vissa andra slutsatser utvecklas i de följande avsnitten. Där redovisas också de överväganden och förslag som vi tror kan bidra till att stärka respekten för demonstrations- och mötesfriheten och samtidigt förebygga allvarliga ordningsstörningar i samband med stora internationella evenemang.

7.2 Polisens planering, förberedelse och organisation inför stora internationella evenemang samt dess beredskap och kompetens att ingripa mot allvarliga ordningsstörningar

7.2.1 Utgångspunkter

En av kommitténs huvuduppgifter är, att mot bakgrund av Göteborgshändelserna, överväga om det finns brister i polisens nuvarande organisation för planering och förberedelser inför stora internationella evenemang och att i så fall föreslå lämpliga förändringar.

En annan viktig uppgift är att överväga hur det skall säkerställas att polisen har beredskap och kompetens för att förebygga och ingripa mot allvarliga ordningsstörningar. Vi skall också bedöma behovet av att i större utsträckning koordinera piketstyrkorna och den nationella insatsstyrkan.

Dessa uppgifter har nära samband och vi har valt att behandla dem i ett sammanhang.

7.2.2 Rådande ordning

Polisens organisation m.m.

Vi har i avsnitt 3.2.1 redogjort för polisens organisation m.m. Varje polismyndighet ansvarar för polisverksamheten inom sitt distrikt, dvs. inom ett län. Det innebär att polismyndigheten har att planera, förbereda och genomföra polisinsatser inom länet. För sådana särskilda händelser, där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande, ansvarar dock Rikspolisstyrelsen för samordningen av polisens planering. Med *särskild händelse* menas ”en befarad eller inträffad händelse, som innefattar brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten, och som är så omfattande eller allvarlig att polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning” (Rikspolisstyrelsens definition i FAP 201-1).

Polisens utbildning m.m.

Polisens utbildning regleras i en relativt ny förordning, polisutbildningsförordningen (1999:740), som trädde i kraft den 1 oktober

1999. I förordningen anges att Rikspolisstyrelsen bedriver central utbildning. Till sådan utbildning hör polisprogrammet och funktionsinriktad utbildning. I förordningen anges vidare att polismyndigheterna bedriver funktionsinriktad utbildning och aspirantutbildning om sex månader (se vidare avsnitt 3.2.1).

Grundutbildning

Polisens grundutbildning består av polisprogrammet och aspirantutbildning.

Den nuvarande grundutbildningen startade år 1998. Den utformades av Rikspolisstyrelsen med utgångspunkt i promemorian Rekrytering och grundutbildning av poliser (Ds 1996:11). Promemorian hade utarbetats av en arbetsgrupp som i juli 1995 fått regeringens uppdrag att se över frågan.

Polisprogrammet är en tvåårig utbildning. Den bedrivs vid Polishögskolan i Sörentorp. Sedan år 2000 bedrivs den även i Umeå och från och med år 2001 också i Växjö.

Utbildningen skall vara särskilt inriktad på problemorienterat, förebyggande, brottsutredande och kontaktskapande polisarbete. Samverkan med andra högskolor, universitet och forskningsinstitutioner skall ske i större utsträckning än tidigare.

Polisprogrammet följs av sex månaders aspirantutbildning.

Funktionsinriktad utbildning

I polisutbildningsförordningen anges att med funktionsinriktad utbildning avses sådan fortbildning som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper eller särskild kompetens utöver den grundläggande utbildningen. Funktionsinriktad utbildning bedrivs både av Rikspolisstyrelsen och av polismyndigheterna.

Någon obligatorisk fortbildning för polismän finns inte. Normalt bestämmer och bekostar varje polismyndighet den vidareutbildning som den anser att dess poliser bör genomgå.

Chefsrekrytering

Varje polismyndighet ansvarar för sin chefsutbildning och chefsutveckling.

Enligt 3 kap. 9 § polisförordningen (1998:1558) svarar polismyndigheten för att anställda som bedöms vara lämpade för chefsbefattningar ges möjlighet till kompetensutveckling. Har den som skall anställas som chef inom polisen inte tidigare genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan eller motsvarande utbildning, skall polismyndigheten i samråd med Rikspolisstyrelsen se till att han eller hon får den polisutbildning som behövs för chefsuppdraget.

Tidigare fanns en central polischefsutbildning. Cirka 20 polischefer utbildades årligen på denna. Utbildningen genomfördes sista gången år 1992.

Den arbetsgrupp som regeringen tillsatte i juli 1995 slutredovisade sitt uppdrag i promemorian Vidareutbildning av poliser (Ds 1997:5). I promemorian lämnade arbetsgruppen bl.a. förslag till en ny chefsrekrytering och chefsutbildning. I mars 1998 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att bl.a. lämna förslag till en ny chefsutbildning och ett nytt system för rekrytering till denna. Rikspolisstyrelsen överlämnade under hösten samma år rapporten Chefsförsörjningen inom Polisen.

I januari 1999 lade regeringen fram propositionen Om chefsförsörjningen inom polisväsendet (prop. 1998/99:47). I denna föreslogs att kravet på juridisk examen för högre chefer skulle tas bort. Regeringen framhöll att det förhållandet att nästan alla högre chefstjänster var förbehållna dem som hade polischefsutbildning gjorde det svårt att tillgodose kravet på tillräcklig kompetensbredd i ledningsgruppen och i chefskollektivet i övrigt. Regeringen angav också att det var en olägenhet att en tjänst i vissa fall inte kunde besättas med den mest lämpade personen (a.a. s. 7).

Kravet på juridisk examen togs bort genom ett beslut i riksdagen i april 1999 (bet. 1998/99:JuU18, rskr. 169).

Samtliga polismyndigheter har, enligt Rikspolisstyrelsen, idag chefsförsörjnings- och chefsutvecklingsprogram. Chefsutvecklingsprogrammen är riktade till befintliga chefer och till anställda som kan förväntas få chefsfunktioner i framtiden. Chefsförsörjningsprogrammen innefattar kartläggning och analyser av det framtida rekryteringsbehovet. Många myndigheter har också inrättat "chefsbanker", dvs. identifierat personer som bedöms lämpliga för chefsuppgifter.

Vid Polishögskolan finns ett ledarskapscentrum, som arbetar med att på ett övergripande plan utveckla ledarskapet inom polisväsendet. Centret arbetar konsultativt mot polismyndigheterna som stöd i frågor om ledarskap och ledarskapsutveckling samt

utvecklar metoder för myndigheternas egna insatser (se vidare prop. 2001/02:1, utg. omr. 4 och bet. 2001/02:JuU13).

Polisens utrustning

Polisens utrustning tas upp särskilt i avsnitt 7.3. Här skall endast nämnas att det, liksom när det gäller polisens vidareutbildning, i huvudsak är varje polismyndighet som med beaktande av gällande författningar bestämmer vilken utrustning polisen inom distriktet skall ha och som bekostar denna. Det innebär att polisens utrustning, såväl skyddsutrustning som annan sådan, skiljer sig åt mellan polismyndigheterna.

I slutet av år 2001 inrättade Rikspolisstyrelsen en central utrustningskommitté. Denna kommitté är ett rådgivande organ och har i uppgift att se helheten i utrustningsfrågor särskilt vad gäller verksamhets-, arbetsmiljö- och säkerhetsaspekter.

Medelsfördelningen mellan myndigheterna

Budgetprocessen inom hela den statliga förvaltningen förändrades från och med budgetåret 1992/93 då ett nytt budgetsystem infördes. Systemet bygger på resultatstyrning och på att medel för olika verksamheter anvisas över ramanslag.

Inom anslaget till polisorganisationen skall Rikspolisstyrelsen tilldela polismyndigheterna länsramar. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2002 skall Rikspolisstyrelsen vid fördelningen av medel mellan polismyndigheterna ta hänsyn till myndigheternas arbetsbelastning och medborgarnas behov.

Varje år genomför Rikspolisstyrelsen tillsammans med ledningen för respektive polismyndighet en budgetdialog om medelsramarna för de tre kommande åren. Därutöver genomförs resultatdialoger, vilkas form för närvarande ses över i ett särskilt arbete inom Rikspolisstyrelsen. Dialogerna är viktiga instrument när det gäller att fördela resurserna.

I samband med det nya budgetsystemet beslutades en fördelningsmodell. Enligt denna skall olika faktorer beaktas såsom att länet innefattar en storstad, antalet invånare och att det i vissa län bedrevs speciell verksamhet. Gränskontroll och fjällräddning utgör exempel på sådan speciell verksamhet. Modellen har aldrig tillämpats fullt ut eftersom det skulle ha inneburit stora förändringar i

den etablerade organisationen. Vissa ansträngningar till anpassning har dock gjorts.

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som statsmakterna angett (13 c § förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

Sedan Rikspolisstyrelsen fördelat polisens resurser mellan polismyndigheterna sker en fördelning inom respektive län. Denna fördelning görs av länspolismästaren. Rikspolisstyrelsen har inte någon möjlighet att påverka fördelningen av resurserna inom en myndighet (se vidare bet. 2001/02:JuU01).

Piketpolisen och nationella insatsstyrkan

Inom polisen finns särskilda insatsstyrkor, piketerna och nationella insatsstyrkan.

Piketerna finns vid de tre största polismyndigheterna, dvs. i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Vid piketerna tjänstgör sammanlagt ca 180 polismän. Piketpolisen är särskilt tränad för att kunna ingripa i farliga situationer. Den har också särskild tid avsatt för utbildning för att kunna agera samlat vid ingripanden i folksamlingar. Piketerna utbildas och tränas inom respektive myndighet.

Nationella insatsstyrkan består av ca 50 poliser. Den är sedan den 1 oktober 2002 organisatoriskt inordnad under Rikspolisstyrelsen. Bestämmelser om nationella insatsstyrkan finns i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Styrkan har som huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet (2 § 6) Rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet som bedrivs av den nationella insatsstyrkan utom när styrkan utgör polisförstärkning hos en lokal polismyndighet (6 § 8). Om en polismyndighet begär det skall Rikspolisstyrelsen lämna polisförstärkning i form av den nationella insatsstyrkan eller en del av styrkan, om det är lämpligt och kan ske med hänsyn till styrkans huvuduppgift (9 a §). Rikspolisstyrelsen får utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som får ges till den nationella insatsstyrkan eller en del av styrkan när den ställts till en polismyndighets förfogande för polisförstärkning (13 a §).

Nationella insatsstyrkan tillskapades efter ett förslag av den parlamentariska kommission som tillsattes med anledning av mordet på statsminister Olof Palme. Kommissionen ansåg att

piketpolisen som fanns i Stockholm, Göteborg och Malmö inte räckte till i extremt allvarliga situationer och att det därför skulle inrättas en särskild beredskapsstyrka som kunde användas vid terroristangrepp (SOU 1988:18). I samband med behandlingen av 1990 års budgetproposition beslutade riksdagen att tillskjuta medel till en polisiär beredskapsstyrka för att bekämpa terroraktioner (prop. 1989/90:100, bet. 1989/90:JuU27, rskr. 211). Departementschefen uttalade i anförda proposition bl.a. att styrkan borde placeras i Stockholm, men vara en för hela landet gemensam resurs, att den skulle få tas i anspråk endast för att bekämpa terroraktioner och att det var regeringen, eller i brådskande fall, chefen för Justitiedepartementet, som skulle fatta beslut om tillstånd att ta styrkan i anspråk. Beredskapsstyrkan inrättades vid Polismyndigheten i Stockholms län och var tillgänglig från hösten 1994.

Regeringen anförde i 1997 års budgetproposition att den organisatoriska lösningen för bekämpning av terroraktioner borde förändras (prop. 1996/97:1). Beredskapsstyrkans personal borde enligt regeringen integreras med den piket som fanns inrättad vid Polismyndigheten i Stockholms län. Riksdagen delade regeringens uppfattning (bet. 1996/97:JuU1, rskr. 96).

I 1998 års budgetproposition uttalade regeringen att det var lämpligt att Rikspolisstyrelsen fattade beslut om polisinsatser mot terroraktioner (prop. 1997/98:1, utg. omr. 4, s. 26). En ändring gjordes i samband med att den nuvarande polisförordningen beslutades. Den trädde i kraft den 1 januari 1999.

I 2000 års budgetproposition framförde regeringen att förutsättningarna för att bibehålla styrkans kompetens försämrats efter integrationen med piketen. Regeringen angav att den ställde sig bakom ett förslag till förändringar som Rikspolisstyrelsen presenterat. Förändringarna innebar att styrkan skulle kunna tas i anspråk genom ett beslut av Polismyndigheten i Stockholms län i enlighet med reglerna om förstärkningsrörelser, att styrkan skulle kallas för nationella insatsstyrkan för att betona att den var en nationell resurs och att det inte borde finnas någon formell begränsning av styrkans verksamhetsområde. Regeringen beslutade i enlighet med detta.

I samband med att justitieutskottet under 2001/02 års riksmöte behandlade regeringens förslag till anslag till rättsväsendet togs nationella insatsstyrkan upp särskilt (bet. 2001/02:JuU01). Utskottet uttalade bl.a. att den organisatoriska placeringen vid Polismyndigheten i Stockholms län många gånger medförde att polismyndigheterna ute i landet av ekonomiska skäl avstod från att

nyttja styrkans kompetens. Utskottet framhöll att styrkan genom träning, kompetensutveckling och operativ verksamhet skall ha beredskap att möta ett eventuellt terroristangrepp, att det är av stor vikt att styrkan, vid allvarliga händelser, kan nyttjas över hela landet för att uppnå bästa möjliga operativa kompetensnivå, och att detta bäst tillgodoses genom att styrkan inordnas vid Rikspolisstyrelsen. Riksdagen ställde sig bakom utskottets uttalande och tillkännagav som sin mening att nationella insatsstyrkan snarast borde överflyttas till Rikspolisstyrelsen.

Mot denna bakgrund finns således sedan den 1 oktober 2002 nationella insatsstyrkan vid Rikspolisstyrelsen.

7.2.3 Pågående utvecklingsarbete

Organisation

SÄPO/rikskrimkommittén föreslog i sitt betänkande Den centrala polisen (SOU 2000:25) bl.a. att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle slås samman. Förslaget motiverades med att en sammanslagning skulle medföra en effektivisering och förbättring av verksamheten. Det skulle, i fråga om det revirtänkande som finns inom polisen, leda till att känslan av samhörighet ökar och att informationsflödet främjas. Enligt SÄPO/rikskrimkommittén skulle det också vara den bästa lösningen för en nationell under rättelseverksamhet. Sådan verksamhet är komplicerad och det krävs enligt kommittén en hög grad av specialisering för att verksamheten skall bli effektiv.

Någon sammanslagning mellan Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har emellertid inte kommit till stånd.

I regleringsbrevet för budgetåret 2002 gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utveckla samverkan mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen samt företa, eller i förekommande fall föreslå, förändringar i fråga om ansvars- och uppgiftsfördelningen. Åtgärderna, som samtidigt skulle göra rollfördelningen tydligare, skulle hållas inom ramen för rådande organisationsstruktur och ske i nära samverkan med berörda organ inom polisväsendet. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 1 oktober 2002.

I en skrivelse den 17 juni 2002 delredovisade Rikspolisstyrelsen sitt uppdrag. Styrelsen framhöll att arbetet inriktats på att åstadkomma en utökad samverkan beträffande teknik, utveckling och utbildning samt en mer strukturerad samordning på olika nivåer.

Beträffande kriminalunderrättelsetjänsten planerade styrelsen att såväl centralt som lokalt stärka ledning och styrning.

Rikspolisstyrelsen slutredovisade sitt uppdrag i en skrivelse daterad den 1 oktober 2002 (VKA 120-630/02). I skrivelsen tas bl.a. ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen upp. Rikspolisstyrelsen skriver i det sammanhanget bl.a. följande.

Fördelningen mellan SÄPO och den öppna polisen vad avser ansvar och uppgifter har efter hand som verksamheten utvecklats på skilda håll i vissa delar blivit otydlig. Detta gäller såväl mellan de centrala organisationerna SÄPO och RKP (Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen/vår anm.) som i arbetet centralt – lokalt.

En del av SÄPO:s verksamhet, där Rikspolisstyrelsen kan finna en viss ”gråzon”, är inom författningsskyddet. Gråzonen uppstår då individer, som SÄPO följer, planerar eller begår brott som inte omfattas av SÄPO:s uppdrag. Ett arbete pågår för att klara ut i vad mån detta innebär något dubbelarbete eller att det finns risk för att något istället hamnar mellan stolarna.

Ett viktigt syfte med underrättelseverksamheten är att ta fram underlag för samt beskriva den hotbild som skall ligga till grund för polismyndigheternas operativa åtgärder. SÄPO inhämtar bl.a. information om utomparlamentariska grupperingar inom den s.k. autonoma rörelsen. Även om SÄPO har det primära ansvaret för inhämtningen av underrättelser på detta område, kommer också information in via andra kanaler, såsom polismyndigheternas kriminalunderrättelseenheter och RKP.

För att kunna utarbeta en taktisk hotbild krävs att SÄPO får erforderlig information. Även den öppna polisen tar således fram ett hotbildsunderlag. Den öppna polisen delger SÄPO information om bl.a. kriminella miljöaktivister och om antifascistiska och antirasistiska grupperingar som med kriminella metoder kan tänkas försöka hindra polisen att upprätthålla ordning och säkerhet.

SÄPO skall sedan svara för bearbetning, analys och delgivning till polismyndigheterna och RKP samt i övrigt följa upp trender och tendenser i syfte att skapa förutsättningar för en effektiv spanings- och brottsutredningsverksamhet.

Inför en i förväg väntad särskild händelse utarbetar SÄPO en taktisk hotbild. Hotbilden och övrig information delges berörd polismyndighet. SÄPO kan också medverka i myndighetens stabsorganisation före och under den särskilda händelsen.

SÄPO och den öppna polisen har i hotbildshanteringen olika roller, vilket gör behovet av samverkan stort, och ett effektivt informationsutbyte krävs för att göra samverkan effektiv. Detta gäller såväl den muntliga kommunikationen som utnyttjandet av befintliga informationssystem.

(- -)

Arbetet med ansvars- och uppgiftsfördelningen innebär inte bara att ta fram förslag till förändringar i organisation eller regelverk utan är en lång och omfattande process som måste få ta den tid som krävs för detta. Detta är inte minst viktigt med hänsyn till att nuvarande uppdrag innebär att rollfördelningen måste vara tydlig och förankrad hos all berörd personal. Den process som nu pågår har ökat förutsättningarna för en bättre samverkan, men har inte kunnat slutföras under den tid som stått till förfogande för regeringsuppdraget.

Som framgår av denna skrivelse finns det således ett antal frågor som rör främst ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan SÄPO och den öppna polisen och som fordrar fortsatt beredning. Rikspolisstyrelsen avser därför att fortsätta sitt arbete på området i linje med regeringsuppdraget, trots att detta nu formellt upphör.

Rikspolisstyrelsen har i polisväsendets budgetunderlag för åren 2002–2004 hemställt att regeringen låter utreda frågan om att bilda en myndighet, Polisen.

Taktikprojektet

I anledning av polisinsatsen i samband med polismorden i Malexander i slutet av maj 1999 tillsatte Rikspolisstyrelsen i juni samma år en utredningsgrupp som fick i uppdrag att beskriva och analysera insatsen. Arbetsgruppen redovisade uppdraget i en rapport daterad den 17 november 1999. Den föreslog bl.a. att ett taktikcentrum skulle inrättas inom svensk polis med uppgift att från såväl inhemsk som utländsk polis samla in, beskriva och analysera samt förmedla erfarenheter och utvecklingsmöjligheter inom området för polistaktik och kvalificerad ordningspolistjänst. Inom ramen för ett sådant taktikcentrum borde det enligt arbetsgruppen även bedrivas utbildning för kommenderingschefer, polisinsatschefer, stabschefer och stabspersonal i bedömning och beslutsfattande vid särskilda händelser. Också frågor om uppföljning och utveckling av vapenfrågor och den enskilde polismannens taktiska uppträdande borde inrymmas i ett taktikcentrum.

Något taktikcentrum inrättades inte men Rikspolisstyrelsen startade i januari 2001 ett taktikprojekt vid sin utvecklings- och strategienhet. Taktikprojektet fick i uppdrag att lägga grunden för nationell hantering, utveckling och kvalitetssäkring av den svenska polisens taktiska uppträdande, såväl i vardagsituationer som vid särskilda händelser. Syftet med projektet angavs bl.a. vara

- att finna den basnivå av taktisk kunskap och förmåga som den enskilde polisen och polisiära enheter skall besitta, både vad avser vardagssituationen och den särskilda händelsen,
- att hela polisorganisationens taktiska duglighet skulle utvecklas för att därigenom åstadkomma en högre effektivitet och en säkrare arbetsmiljö,
- att ena begreppsbyggnaden och synen på fundamentala inslag i taktiska frågor samt
- att finna effektiva sätt att säkerställa omvärldsbevakningen och spridningen av kvalitetssäkrade rön och erfarenheter till polismyndigheterna.

Inom taktikprojektet har ett antal delprojekt bedrivits. Ett sådant tillskapades efter EU-toppmötet i Göteborg. Då tillsattes en arbetsgrupp som särskilt skulle arbeta med ”ingripande mot folkmassa” (IMF). Gruppen fick bl.a. i uppdrag att utarbeta allmänna förutsättningar för att verka i IMF-situationer och därmed lägga grunden för en basal taktisk IMF-kompetens för såväl vardagen som vid särskilda händelser.

Genom tilläggsdirektiv i januari 2002 fick taktikprojektet i uppdrag att lämna förslag om hur taktikprojektet skulle kunna etableras permanent inom polisen.

Taktikprojektet slutredovisade sitt uppdrag i juni 2002.

I projektets huvudrapport (–Remissrapport–) redovisas huvudprojektet och delprojekten ”Ingripande mot folkmassa”, ”Farlig situation” och ”Räddningstjänst”. I rapporten framhålls att projektet som helhet visat på en mängd brister inom svensk polis beträffande taktik och sammanhängande verksamhet. Slutsatserna som taktikprojektet dragit kan enligt projektet summeras på följande sätt (s. 11 f.).

- Att det inom svensk polis saknas ett gemensamt språk, vilket utgör grunden för att kunna förstå och kommunicera inom ämnesområdet.
- Att man bl.a. på grund av bristen på ett gemensamt språk blandar ihop olika ämnesområden som exempelvis ledning och taktik.
- Att det saknas ett gemensamt synsätt på den strukturella uppbyggnaden och dess innehåll; en nationell struktur saknas.
- Att det saknas en nationell modell för kvalitetssäkring av olika metoder till grund för utbildning, utveckling och användning.
- Att det saknas ett utpekad ansvar med behörighet att kvalitetssäkra olika metoder.
- Att projektet inte nått fram till alla mål och att det bedöms som uteslutet att inom projektets ram kunna nå så mycket längre. I flera

väsentliga frågor står olika myndigheter allt för långt ifrån varandra varför andra och mer fasta arbetsformer krävs för vidare utveckling.

– Att intresset för ämnet taktik och sammanhängande frågor är stort ute vid polismyndigheterna. Störst är intresset från polismän som verkar på basnivå och hos mellanchefer, medan det visade engagemanget från ledningshåll varit svalare.

– Att nationella teoretiska grunder avseende ämnet taktik i vid bemärkelse saknas, vilket försvårar diskussionen och utvecklingen i stort inom ämnesområdet. (---)

– Att den kvalificerade forskning som finns utanför polisorganisationen inte fått genomslag i eller tagits till vara av polisorganisationen.

– Att kunskapen inom svensk polis om andra länders polisorganisationers förutsättningar, kunskaper och förmåga vid komplexa och svårövergripande händelser är begränsad samt att den kunskap som finns hos enskilda inte samlats eller tagits tillvara för en generell utveckling.

– Att införandet av ny teknik och utrustning bör ske ”hand i hand” med taktiken och dess utveckling. Skall något ämne prioriteras före det andra bör taktiken vara vägledande i förhållande till teknik och utrustning.

– Att projektet, trots redovisade brister inom svensk polis, försökt skapa en acceptabel grund beträffande nomenklatur, metoder, synsätt och ett nätverk inom ämnesområdet taktik.

Taktikprojektet föreslog i samma rapport, –Remissrapport–, sammanfattningsvis följande (s. 12 f.).

– Att en fast etablering i form av ett taktiskt centrum igångsätts snarast för att bland annat underlätta utvecklingen rent generellt samt skapandet och upprätthållandet av externa kontakter inom och utom landet. (---)

– Att de externa kontakter som skapats vidmakthålls och utvecklas så att ett närmare samarbete möjliggörs. Särskilt angeläget är detta med de forsknings- och utvecklingsresurser som finns utanför polisorganisationen. Härutöver bör nya kontakter skapas och upprätthållas.

– Att de internationella kontakter som upprättats vidmakthålls och utvecklas samt att nya kontakter skapas och upprätthålls.

– Att leda en särskild händelse är speciellt krävande och många gånger avgörande samt har en stark knytning till taktik i vid bemärkelse. Ledning under svåra förhållanden bör därför i förlängningen ingå och prioriteras i ett fortsatt taktikarbete. Detta bör kunna ske i nära samverkan mellan polishögskolan och ledarskapscentrum, men inom ramen för ett fortsatt taktikarbete.

(---)

I rapporten –Rapport Taktiskt centrum– föreslår taktikprojektet att ett nationellt polistaktiskt centrum inrättas inom ramen för Rikspolisstyrelsens verksamhet. Huvuduppgiften för ett sådant

centrum skall enligt projektet vara att utveckla metoder och koncept inom ämnesområdet taktik. I uppgifterna bör bl.a. ingå att kvalitetssäkra och meddela beslut om godkännande av metoder, att kvalitetssäkra utbildning, utveckling, studier m.m., att sätta upp utbildningsmål som fortlöpande kan utvärderas och anpassas till de metoder som utvecklas, att bedriva utveckling och utbildning avseende ledning och ledarskap under svåra förhållanden, att ha kunskap om doktriner och annan teoretisk grund, att bedriva egen utvecklings- och forskningsverksamhet samt att skapa och upprätthålla internationella kontakter.

Ett polistaktiskt centrum bör enligt taktikprojektet organisatoriskt tillhöra Polishögskolan i Sörentorp men det bör bli en självständig institution med placering utanför de tre storstadsområdena.

Taktikprojektets huvudrapport har varit föremål för remissbehandling. Både den och –Rapport Taktiskt centrum– bereds f.n. inom Rikspolisstyrelsen.

Delprojektet "Ingripande mot folkmassa"

I huvudrapportens avsnitt –Ingripande mot folkmassa– redovisas de slutsatser och förslag som arbetsgruppen i delprojektet kommit fram till. Taktikprojektet redogör där närmare för bl.a. taktik, organisation, faser vid ett operativt agerande, IMF-nomenklatur, tecken och signaler för IMF, ordermall och formeringar samt utrustning vid IMF-insatser.

Inledningsvis framhålls att det är samhällets demokratiska grundvärderingar som ytterst skall styra valet av taktik. Den polistaktik som föreslås är icke-konfrontation. Poliserna i en IMF-situation skall enligt rapporten hela tiden sträva efter att de-escalera situationen, dvs. situationen bör så snart som möjligt återgå till ett normalläge.

Vid IMF-insatser, liksom vid andra typer av insatser, bör enligt projektet deltagande poliser kunna indelas i tre kategorier med skilda kompetenser för olika funktionsuppgifter. Kategori 1 bör omfatta poliser som genomgått viss grundutbildning vid polishögskolan eller hemmamyndigheten och blivit godkända. De skall då ha uppnått kompetens för att arbeta när ordningssituationen på platsen är normal eller oklar. Kategori 2 bör omfatta poliser som bedömts lämpliga för funktionsuppgift IMF. Enligt projektet bör de ha uttagits i särskild ordning mot en fastställd kravprofil.

Poliserna i denna kategori skall ha uppnått kompetens för att arbeta också då ordningssituationen på platsen bedöms som allvarlig. I kategori 3 bör de poliser indelas som efter en fördjupad lämplighetsbedömning mot en fastställd kravprofil bedömts lämpliga att arbeta i IMF-situationer. Även de skall kunna sättas in då läget är allvarligt. Till denna kategori bör bl.a. piketpoliserna höra.

När det gäller taktikprojektets synpunkter på och förslag om polisens utrustning återkommer vi till dessa i avsnitt 7.3.

7.2.4 Våra överväganden

Polisens planering, förberedelser och organisation inför stora internationella evenemang

Vi har i kapitel 6 (se avsnitt 6.5) konstaterat ett antal brister i den planering och förberedelse som föregick EU-toppmötet i Göteborg. Någon egentlig samordnad och övergripande planering eller förberedelse på central nivå skedde inte. I stället svarade Polismyndigheten i Västra Götaland i allt väsentligt själv för den planering och förberedelse som ägde rum.

Enligt direktiven skall vi överväga om det i polisens nuvarande organisation för planering och förberedelser inför stora internationella evenemang finns brister och i så fall föreslå lämpliga förändringar. Eftersom vi konstaterat sådana brister redogör vi i det följande för våra synpunkter på ansvars- och uppgiftsfördelningen dels inom den öppna polisen, dels mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen inom den öppna polisen

När det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen inom den öppna polisen anser vi det i det närmaste vara självklart att den centrala nivån, dvs. Rikspolisstyrelsen, skall ansvara för samordning av planering och förberedelser i samband med stora internationella evenemang. Skälen till detta är flera. Stora internationella evenemang är relativt ovanliga i Sverige. Genom att ålägga Rikspolisstyrelsen ett samordningsansvar optimeras möjligheten att upparbeta och upprätthålla erforderlig kompetens för en god planering och förberedelse. Denna möjlighet finns inte i samma utsträckning om de enskilda polismyndigheterna själva får planera och förbereda polisinsatserna. Ett annat skäl är att det är den centrala nivån som

har bäst förutsättningar att överblicka landets samtliga polisresurser. Vid ett stort internationellt evenemang torde det så gott som alltid krävas omfattande polisförstärkningar. Vidare anser vi att den centrala nivån måste verka för att de poliser som skall delta är utbildade för detta, att de har en gemensam modell att samarbeta kring med gemensam taktik och gemensamt språk samt enhetlig och ändamålsenlig utrustning. Ett uttalat samordningsansvar för Rikspolisstyrelsen torde vara bästa sättet att uppnå dessa mål.

Vi har även övervägt om Rikspolisstyrelsen också rent operativt bör leda denna typ av polisinsatser. Möjligheten finns redan idag men endast under förutsättning av särskilt regeringsbeslut. Vi ser inte någon anledning att ändra på detta. Rikspolisstyrelsens roll bör vara samordnande och övergripande på planerings- och förberedelsestadiet. De brister som vi kunnat konstatera i Göteborg hänför sig i stor utsträckning till planeringen och förberedelserna.

Rikspolisstyrelsen skall enligt sin instruktion redan idag svara för samordningen av polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande (3 § 2 förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Enligt vår uppfattning måste ett stort internationellt evenemang alltid anses vara en särskild händelse där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. Vi anser därför inte att någon författningsändring är nödvändig. Rikspolisstyrelsen bör således, i enlighet med gällande regler, i framtiden ansvara för samordningen av polisens planering inför stora internationella evenemang. Mot bakgrund av erfarenheterna från Göteborg, finner vi emellertid att detta behöver betonas.

En samordning enligt de principer vi här förordat motiverar att medel i varje särskilt fall ställs till Rikspolisstyrelsens förfogande.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen

När det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen har vi uppmärksammat allvarliga brister, främst när det gäller samverkan på ledningsnivå. Dessa har vi redovisat i avsnitt 6.5.3.

Samarbetet mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen måste självklart fungera effektivt och Säkerhetspolisens specialkunskap komma till användning särskilt i sammanhang som det här är fråga om.

Som nämnts föreslog SÄPO/rikskrimkommittén att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle slås samman bl.a. mot bakgrund av det revirtänkande som den ansåg fanns inom polisen. Förslaget har inte lett till någon sammanslagning. Däremot fick, som också nämnts, Rikspolisstyrelsen regeringens uppdrag att bl.a. utveckla samverkan mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen samt företa eller föreslå förändringar i fråga om ansvars- och uppgiftsfördelningen. Uppdraget redovisades nyligen. Rikspolisstyrelsen uttalade därvid att det pågår ett arbete med att öka förutsättningarna för en bättre samverkan men att detta är en lång och omfattande process som bl.a. innefattar att tydliggöra rollfördelningen och förankra den hos personalen.

Vår slutsats är att samverkan mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen måste bli betydligt bättre. Om en sammanslagning inte genomförs måste förändringar åstadkommas på annat sätt. Det finns uppenbarligen ett stort behov av att de olika myndigheternas roller förtydligas och framför allt förankras hos all berörd personal.

Polisens beredskap och kompetens

Vi har vid vår kartläggning och analys av Göteborgshändelserna konstaterat brister när det gäller polisens beredskap och kompetens för att förebygga och ingripa mot allvarliga ordningsstörningar. Det ingår i vårt uppdrag att överväga hur det skall säkerställas att polisen har en god sådan beredskap och kompetens samt också att bedöma behovet av att i större utsträckning koordinera och samöva de olika piketstyrkorna och den nationella insatsstyrkan.

Utbildning och utrustning m.m.

Polismyndigheterna är i stor utsträckning självbestämmande, dvs. de har, under förutsättning att gällande författningar följs, egen beslutanderätt och eget ekonomiskt ansvar. Detta har medfört att polisens vidareutbildning och utrustning skiljer sig åt mellan polismyndigheterna.

Vid kommenderingen i Göteborg hade de enskilda poliserna varken samma kunskaper eller enhetlig utrustning eftersom de kom från olika polismyndigheter. Deras kunskaper var i många fall otillräckliga för de uppgifter de fick. Polismännen var inte samtränade.

Många hade svårt att förstå ordergivning och att kommunicera med varandra eftersom det vid polismyndigheterna inte finns något gemensamt språk eller gemensam modell för ingripande mot folksamlingar.

Rikspolisstyrelsen har sedan januari 2001 bedrivit ett särskilt taktikprojekt med uppgift att lägga grunden för en nationell hantering, utveckling och kvalitetssäkring av den svenska polisens taktiska uppträdande, såväl i vardagssituationer som vid särskilda händelser. Projektet, som avslutades i juni 2002, har uppmärksammat de brister som finns inte bara när det gäller ingripande mot folksamlingar utan också på andra områden inom svensk polis. Många av de brister som påtalas där har vi också iakttagit. Taktikprojektet har föreslagit att det inrättas ett nationellt polistaktiskt centrum inom ramen för Rikspolisstyrelsens verksamhet. Enligt förslaget bör ett sådant centrum, som nämnts, bl.a. ha i uppgift att utveckla metoder och koncept, dvs. modeller inom taktikområdet, att sätta upp utbildningsmål som fortlöpande utvärderas och anpassas, att kvalitetssäkra utbildning, utveckling och studier, att bedriva utbildning och utveckling av ledning och ledarskap under svåra förhållanden, att bedriva egen utvecklings- och forskningsverksamhet samt att ha internationella kontakter.

Mot bakgrund av de erfarenheter vi gjort av händelserna i Göteborg finner vi starka skäl att ställa oss bakom principerna i taktikprojektets förslag. I likhet med projektet anser vi att grunden för polistaktik bör vara icke-konfrontation och att poliserna skall verka för en de-eskalering av situationen. Vårt samhälles grundvärderingar skall ytterst styra valet av taktik. Det är nödvändigt att en enhetlig modell utarbetas när det gäller ingripande mot folksamlingar och en förutsättning för att Sverige framdeles skall kunna åta sig att arrangera den typ av evenemang som ett EU-toppmöte är. Denna nationella modell bör inkludera våldsförebyggande strategier i samband med stora möten och demonstrationer. Den bör också, i syfte att massgripanden och massomhändertaganden så långt möjligt skall kunna undvikas, prioritera ingripanden mot enskilda personer.

Deltagande poliser måste ha enhetlig utbildning som vilar på en sådan nationell modell med en bestämd taktik och ett gemensamt språk. För detta behöver poliserna hög kompetens i samhällsfrågor (t.ex. kunskap om opinionsrörelser och nya former för opinionsyttringar) men även i kommunikation och konflikthantering i våldsförebyggande syfte. Det är vidare av största vikt att de som skall leda polisinsatser under svåra förhållanden får ordentlig

utbildning och träning. Också projektets förslag beträffande egen utvecklings- och forskningsverksamhet samt skapande och upprätthållande av internationella kontakter är av stor vikt.

Det har framkommit flera exempel på att polisen under kommenderingarna i såväl Malmö som Göteborg använde ett kränkande språk mot demonstranterna och andra enskilda. Polisledningen måste med kraft motverka sådana attityder.

Vilken utrustning som i framtiden skall användas vid ingripanden mot allvarliga ordningsstörningar bör i första hand bestämmas av polisen efter det att en nationell modell utarbetats. Utrustningen bör naturligtvis vara enhetlig och inköp ske centralt. Vi återkommer till polisens utrustning i avsnitt 7.3.

Piketpolisen och nationella insatsstyrkan

Vid de tre största polismyndigheterna finns särskilda piketstyrkor. Piketpoliserna är särskilt tränade för bl.a. insatser i farliga situationer och för att kunna ingripa i och mot ordningsstörande folkamlingar. Piketpoliserna har viss tid av sin tjänstgöring avsatt för utbildning och träning.

Till följd av den rådande organisationen inom polisen skiljer sig även piketpolisernas utbildning och utrustning åt. Någon samträning mellan de olika piketstyrkorna förekommer inte annat än undantagsvis. Inte heller finns något annat kontinuerligt samarbete på operativ nivå. Detta har medfört att styrkorna idag arbetar enligt delvis olika operativa koncept, vilket innebär svårigheter av det slag som nämnts när styrkorna skall arbeta ihop.

Nationella insatsstyrkan är sedan den 1 oktober 2002 organisatoriskt inordnad under Rikspolisstyrelsen. Styrkans huvuduppgift är att bekämpa terroraktioner i landet. Den får även användas för annan polisverksamhet om det är lämpligt och kan ske med hänsyn till huvuduppgiften. Även de poliser som tjänstgör vid nationella insatsstyrkan har viss tid av sin tjänstgöring avsatt för utbildning och träning.

Vi anser att det är anmärkningsvärt att det helt saknas nationell samsyn när det gäller landets särskilda insatsstyrkor. Styrkorna bör i viss mån kunna betraktas som en nationell resurs eftersom det bara finns fyra stycken. De måste kunna förstärka polisen på orter överallt ute i landet där allvarliga händelser inträffar. Även om styrkorna organisatoriskt lyder under skilda myndigheter måste de

kunna samarbeta effektivt. Ett sådant samarbete förutsätter viss gemensam utbildning, samträning och enhetlig utrustning.

7.3 Polisens utrustning

7.3.1 Utgångspunkter

Enligt direktiven skall kommittén också överväga om de bestämmelser som styr polisens användning av hjälpmedel och annan utrustning vid allvarliga ordningsstörningar är ändamålsenligt utformade.

I 10 § polislagen regleras polisens rätt att använda våld (se avsnitt 3.2.3 *Polisens skyldigheter och befogenheter*). Denna rätt förutsätter alltid att andra åtgärder är otillräckliga och att våldet är försvarligt.

Polisens befogenheter när det gäller användning av hjälpmedel och annan utrustning regleras ytterst av polislagens allmänna bestämmelser om polisingripanden och våldsanvändning. Dessutom finns föreskrifter på lägre författningsnivå som, inom polislagens ram, ger riktlinjer för användningen av vissa typer av hjälpmedel. Som nämnts i avsnitt 3.2.3 finns exempelvis bestämmelser om i vilka situationer en polisman får använda skjutvapen i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten. Vidare finns särskilda myndighetsföreskrifter och allmänna råd meddelade av Rikspolisstyrelsen rörande vissa hjälpmedel såsom skjutvapen (RPSFS 2001:1, FAP 104-2), tårgas (RPSFS 2000:70, FAP 104-3) och expanderbar batong (RPSFS 1999:3, FAP 200-7). Rätten att använda hjälpmedel i en konkret situation kan i vissa fall även grundas på allmänna straffrättsliga ansvarsfrihetsregler som reglerna om nödvärn.

Vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar har polisen idag normalt bara tillgång till batong och skjutvapen. När polisen utsätts för stenkastning och liknande är den i princip utlämnad åt att så gott det går söka skydda sig med hjälp av hjälmar och sköldar. Det var också i samband med stenkastning som ett stort antal poliser blev skadade i Göteborg.

Nedan behandlar vi vissa hjälpmedel vid våldsanvändning – främst vapen mellan batong och pistol, tårgas och vattenkanoner – samt annan utrustning som anses vara av särskild betydelse för frågan hur allvarliga ordningsstörningar i samband med stora evenemang skall kunna hanteras.

En nationell modell för förebyggande av och ingripande mot allvarliga ordningsstörningar bör utarbetas. Därefter ankommer det i första hand på polisen att bestämma vilken utrustning som i framtiden skall användas vid sådana ingripanden.

7.3.2 Vapen mellan batong och pistol

Rådande ordning

I Sverige har den enskilde polismannen i sin tjänstgöring vid våldsanvändning normalt tillgång till batong och pistol. De ingår i varje polismanns personliga utrustning. Däremot saknas vapen som på distans kan oskadliggöra en person utan risk för de dödliga eller allvarliga skador som ett skjutvapen medför. Tårgas och vattenkanoner är exempel sådana vapen. Dessa behandlas i avsnitt 7.3.3 respektive 7.3.4.

Pågående utvecklingsarbete

Inom Rikspolisstyrelsen pågår sedan år 2000 ett utvecklingsarbete rörande framtagande av "less lethal-weapon", dvs. icke-dödande vapen. Arbetet är koncentrerat till tre olika vapentyper.

Den första vapentypen omfattar OC-spray (oleoresin capsicum) eller s.k. pepparspray. OC-spray är enligt Rikspolisstyrelsen avsedd att ingå i varje polismanns beväpning i syfte att närstrider skall kunna undvikas och därmed även allvarligare våldsutövning. Den sprayburk som är tänkt att användas har enligt gjorda tester god träffsäkerhet och effekt på tre – fyra meters håll. OC-spray orsakar smärta i ögonen och irriterar luftvägarna. Effekten varar cirka en timme. Fältförsök med OC-spray genomförs för närvarande vid fem polismyndigheter.

Den andra vapentypen utgörs av "impact ammunition" eller s.k. distansbatonger. Vapentypen består av olika projektiler som avfyras på håll och som syftar till oskadliggörande genom tillfogande av smärta. Ett sådant vapen, som är föremål för Rikspolisstyrelsens intresse, är en gummiöverdragen projektil som skjuts ut med ett gasvapen. Den kan med god träffsäkerhet användas på ett avstånd om 30–35 meter. Ett annat vapen, som tillhör denna vapentyp, och som Rikspolisstyrelsen undersöker närmare är s.k. beanbags – bönpåsar – som består av små kulor i tygpåsar. Påsarna skjuts ut med hagelgevär. Enligt Rikspolisstyrelsen är det framför allt denna

vapentyp som är av intresse vid ingripanden mot ordningsstörande folksamlingar. Avsikten är att vapentypen bara skall användas av piketen och nationella insatsstyrkan.

Den tredje vapentypen utgörs av vapen som kan användas när vapen som bygger på smärta inte fungerar, t.ex. då den som skall oskadliggöras tagit droger. Ett sådant vapen som Rikspolisstyrelsen särskilt intresserar sig för är en elpistol. Elpistolen kan med god träffsäkerhet användas på ett avstånd om cirka sju meter. Det fungerar enligt Rikspolisstyrelsen så att ström stör ut kroppens nervsignaler vilket får till följd att ingen som träffas klarar att stå upprätt längre än en sekund. Så fort patronen gjorts strömlös kan personen i fråga resa sig och fungera normalt.

Rikspolisstyrelsen har uppgett att den skjutning som inträffade vid Vasaplatsen under EU-toppmötet och som orsakade att en person blev allvarligt skadad, även med rådande brist på radio-kommunikation, sannolikt hade kunnat undvikas om polisen haft tillgång till s.k. distansbatonger.

Våra överväganden

Vid ingripanden mot personer som allvarligt stör ordningen har polisen egentligen bara två hjälpmedel, batong och skjutvapen. Steget mellan dessa är stort. Det kan leda till att en polisman i ett trängt läge använder sitt skjutvapen även då ett mindre skadligt vapen skulle ha varit tillräckligt för att oskadliggöra en person eller avvärja en farlig situation.

Vapen mellan batong och pistol används i andra länder. Avsaknaden i Sverige härav är enligt vår mening ett problem. Vi anser därför att det utvecklingsarbete som Rikspolisstyrelsen bedriver på området bör fortsätta.

7.3.3 Tårgas

Rådande ordning och pågående utvecklingsarbete

Användningen av tårgas i polisens arbete är inte särskilt reglerad i lag eller förordning. Rikspolisstyrelsen har dock som nämnts i avsnitt 7.3.1 meddelat föreskrifter och allmänna råd rörande tårgasanvändning i polistjänst (RPSFS 2000:70, FAP 104-3). I dessa uttalas bl.a. att tårgas bara bör användas om mildare tvång

bedömts som otillräckligt och det med hänsyn till uppgiften kan anses försvarligt.

Tårgas används endast i vissa situationer, främst vid insatser mot en farlig person som befinner sig inomhus. Gasen används inte mot ordningsstörande folksamlingar.

I taktikprojektets huvudrapport (om projektet, se närmare avsnitt 7.2.3) har det föreslagits att tårgas i framtiden skall kunna användas även vid ingripande mot ordningsstörande folksamlingar. Sådan användning bör dock, enligt rapporten, endast förekomma i nödsituationer. Som tidigare påpekats är taktikprojektets förslag nu föremål för överväganden inom Rikspolisstyrelsen.

Våra överväganden

Efter EU-toppmötet i Göteborg har diskussioner förts om svensk polis i framtiden bör använda tårgas i samband med insatser vid allvarliga ordningsstörningar. Något lagligt hinder mot en sådan användning finns inte.

Inledningsvis kan nämnas att samtliga länder vi närmare studerat – USA, Tjeckien, Frankrike, Italien och Danmark – använder tårgas vid polisinsatser i samband med allvarliga ordningsstörningar. Därtill har vi inhämtat viss information om förhållandena i Storbritannien, Belgien, Tyskland och Nederländerna. Även dessa länder använder sig av tårgas i ifrågavarande situationer.

Under våra studier av rapporter m.m. rörande de demonstrationer som ägde rum i samband med mötena i Seattle, Prag, Nice och Genua och som redogjorts för i kapitel 4 har vi stött på en rad synpunkter som rör tårgasanvändning i samband med allvarliga ordningsstörningar. Tårgas användes i stor omfattning under polisinsatserna vid samtliga möten. Argumenten för en sådan användning var att gasen var det enda eller ett av få hjälpmedel som stod till buds för att flytta eller skingra en folksamling och att skaderisken för den enskilde var relativt låg.

Tårgasanvändningen fick emellertid på samtliga orter endast begränsad avsedd effekt. I stället ledde den till en rad negativa verkningar. En sådan, som såväl poliser som demonstranter på de olika orterna berättat om, var att den retade upp förhållandevis lugna folksamlingar vilket ledde till allvarliga ordningsstörningar och att våldsanvändningen eskalerade. En annan verkan var att folksamlingar bara skingrades tillfälligt för att sedan återkomma med förnyad kraft på en närbelägen plats. Många poliser har också

omvittnat problemet med vindförhållandena. För att tårgas skall få avsedd effekt måste vindriktningen vara den rätta. I annat fall kan polisen själv eller tredje man drabbas. Detta inträffade vid flera tillfällen under aktuella polisinsatser. I Seattle fick exempelvis en utomhus belägen matmarknad stänga efter det att maten hade förstörts av tårgas. Enligt uppgift var dessutom en stor del av demonstranterna på de olika orterna utrustade med gasmask eller liknande skydd. Det medförde att tårgasanvändningen inte fick annan effekt än att polisen också blev tvungen att arbeta iförd gasmask, vilket gjorde arbetet både tyngre och svårare.

Det finns således en rad argument som talar emot att tårgas används i samband med insatser mot ordningsstörande folksamlingar. Ett ytterligare skäl är att tårgas syftar till att skingra folk, vilket påtagligt försämrar polisens möjligheter att ingripa mot och lagföra dem som begår brott.

Mot bakgrund av erfarenheterna från händelseförloppen i Seattle, Prag, Nice och Genua anser vi inte att det är lämpligt eller effektivt att använda tårgas som ett reguljärt hjälpmedel vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar.

Taktikprojektet har föreslagit att tårgas i framtiden skall kunna användas mot ordningsstörande folksamlingar i nödsituationer. En sådan användning förekommer idag i Danmark. Huruvida polisen i nödsituationer bör använda sig av tårgas vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar får ankomma på polisen att bestämma efter det att en nationell modell utarbetats.

7.3.4 Vattenkanoner

Rådande ordning och pågående utvecklingsarbete

Vattenkanoner används inte i svensk polisverksamhet även om det varken i lag eller förordning finns något som hindrar en sådan användning. Rikspolisstyrelsen har nyligen beslutat att en polismyndighet endast får använda sådana särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som godkänts av Rikspolisstyrelsen (*Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning* RPSFS 2002:3, FAP 933-1). Vattenkanoner utgör för närvarande inte något godkänt hjälpmedel.

Frågan om vattenkanoner bör användas som ett hjälpmedel vid polisinsatser mot ordningsstörande folksamlingar har också övervägts inom taktikprojektet (se avsnitt 7.2.3). I huvudrapporten är

inställningen till vattenkanoner tveksam. Det har angetts att Sverige för närvarande inte har något behov av vattenkanoner och att detta hjälpmedel inte passar in i den taktik som har förespråkats på området. Som nämnts är rapporten nu föremål för beredning inom Rikspolisstyrelsen.

Våra överväganden

Frågan om vattenkanoner skall användas under polisinsatser mot ordningsstörande folksamlingar i Sverige har aktualiserats efter EU-toppmötet i Göteborg. Som nämnts finns det inte heller i detta avseende några lagliga hinder mot en sådan användning.

Inget nordiskt land använder för närvarande vattenkanoner. Av länderna i övriga Europa har vi inhämtat information om förhållandena i Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Storbritannien, Tjeckien och Tyskland. Vattenkanoner används inte i Storbritannien men däremot i alla de andra länderna.

Vattenkanoner användes i Prag, Nice och Genua (se kapitel 4). Argumenten för att använda vattenkanoner var desamma som för tårgasanvändning, dvs. vattenkanoner är ett av få hjälpmedel som står till buds för att flytta eller skingra en ordningsstörande folksamling och medför bara relativt låg skaderisk för den enskilde. Användandet av vattenkanoner fick, enligt de uppgifter som vi tagit del av, inte lika negativa bieffekter som tårgasen. I både Prag och Genua fick vattenkanonerna stor betydelse för att skydda avspärrade områden från inträngningsförsök.

När det däremot gällde att skingra ordningsstörande demonstranter på gatorna var vattenkanonerna inte särskilt effektiva. Många har berättat att vattenbesprutningen endast ledde till att demonstranterna förflyttade sig till ett annat kvarter för att fortsätta sin ordningsstörande verksamhet. Beträffande de mobila vattenkanonerna har synpunkter framförts om att dessa stora och tunga fordon är svåra att manövrera i stadsmiljö där framkomligheten normalt är begränsad. Förflyttning av sådana fordon under de närmast kaotiska förhållanden som ofta råder i dessa situationer innebär risk för att poliser, demonstranter och andra kommer till skada.

Erfarenheterna från händelserna i Prag, Nice och Genua talar enligt vår uppfattning inte för att svensk polis bör använda sig av mobila vattenkanoner, dvs. fordon utrustade med vattenkanoner, vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar. Förutom de

nackdelar som nu nämnts vill vi även framhålla att en sådan användning riskerar att trappa upp våld och skadegörelse. Ett annat tungt vägande skäl mot en dylik användning är det som vi också pekat på då vi diskuterat tårgasanvändning, nämligen att ingripande mot personer som begår brott därigenom förhindras eller försvåras. Vi anser således att mobila vattenkanoner inte heller i framtiden bör användas som ett reguljärt polisiärt hjälpmedel vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar.

Däremot visar erfarenheterna att fasta vattenkanoner, dvs. vattenkanoner i fasta positioner, kan vara ett betydelsefullt hjälpmedel för att förhindra att demonstranter och andra tränger igenom polisens avspärningar t.ex. runt en möteslokal. Vattenkanoner som endast används i syfte att försvara en avspärrad plats torde inte heller vara förenade med de nackdelar som vi redovisat. I stället torde det innebära att polisresurser frigörs, vilket är särskilt viktigt i Sverige där vi har relativt få poliser. Som exempel kan nämnas att det under EU-toppmötet i Göteborg avdelades cirka 550 poliser för den yttre bevakningen av Svenska Mässan (se avsnitt 6.2.6.7 under rubriken *Förstärkningar till Svenska Mässan*). Om fasta vattenkanoner placerats ut vid avspärningarna runt Svenska Mässan hade sannolikt ett antal av dessa förhållandevis välutbildade poliser i stället kunnat hjälpa till med ordningshållning i centrala staden. Vattenkanoner i fasta positioner vid möteslokaler och andra avspärrade områden kan bidra till att Sverige i framtiden bättre klarar ordningen vid stora evenemang.

7.3.5 Hästar och hundar

Rådande ordning

Såväl hästar som hundar används i polisinsatser. Denna verksamhet regleras delvis i Rikspolisstyrelsens föreskrifter (bl.a. RPSFS 2000:4, FAP 214-1 *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens hundverksamhet*).

Våra överväganden

I våra direktiv nämns under rubriken *Polisens utrustning m.m.* särskilt att hundar och hästar används i polisverksamheten. Vi berör endast kort denna användning.

Vi har inhämtat information om fem länders – Danmark, Belgien, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland – användning av hundar och hästar. Samtliga länder utom Danmark använder både hästar och hundar under insatser mot ordningsstörande folksamlingar. Den danska polisen använder endast hundar, dock i begränsad omfattning.

Som redogjorts för i kapitel 6 användes såväl hundar som hästar under polisinsatserna vid EU-toppmötet i Göteborg.

Vi ser inte någon anledning att föreslå några ändrade regler vad gäller polisens användning av hundar och hästar vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar.

7.3.6 Skyddade fordon

Rådande ordning och pågående utvecklingsarbete

Den svenska polisen har i dag inga skyddade fordon som kan användas vid allvarliga ordningsstörningar.

I taktikprojektets huvudrapport har framhållits att svensk polis har ett stort behov av både lätt säkrade fordon och säkrade fordon. Med lätt säkrade fordon avses mindre bussar som kan förses med gallerskydd för fönster, strålkastare och blåljus. Polisen har redan sådana men gallerskydd saknas och bör enligt rapporten köpas in. Med säkrade fordon avses skalskyddade mindre bussar som ger större skydd än lätt säkrade fordon och exempelvis kan stå emot brandbomber.

Våra överväganden

Behovet av skyddade fordon som kan användas vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar har aktualiserats efter EU-toppmötet i Göteborg.

Utomlands används skyddade fordon i stor utsträckning. Säkrade och lätt säkrade bussar nyttjas bl.a. i Danmark, Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

Företrädare för den danska polisen har framhållit att skyddade fordon har flera fördelar. Det är lättare och säkrare att ingripa mot enskilda personer som stör ordningen i en folksamling. Fordonen kan hålla sig i bakgrunden för att snabbt kunna göra en insats och sedan återigen dra sig tillbaka. Detta upplevs av demonstranter och andra i en folksamling som mindre provocerande än ett stort antal

skyddsutrustade poliser. Det är dessutom betydligt säkrare för de enskilda poliserna att ha skyddade fordon när de skall förflytta sig.

Vi finner mot denna bakgrund att ett antal starka skäl talar för att den svenska polisen snarast bör få tillgång till säkrade fordon i enlighet med vad som rekommenderats av taktikprojektet i det påbörjade arbetet med en nationell modell.

7.3.7 Radiokommunikationsutrustning

Nuvarande radiokommunikationssystem

Polisen förfogar i dag över fyra olika radiosystem. De två huvudsystemen är det landsomfattande S 70 M och storstadssystemet S 80, som används i Stockholm, Göteborg och Malmö. Båda dessa är konstruerade specifikt för polisen. Systemen är gamla, S 70 M är från 1970-talet och S 80 är från 1980-talet. System S 70 M beräknas kunna var i drift ytterligare åtta-tio år. System S 80 däremot tillverkas inte längre och det finns inte heller några reservdelar eller ny utrustning. Dessutom bedrivs system S 80:s radiotrafik på samma frekvensområde som s.k. Tetra-radiotrafik (Terrestrial trunked radio) inom Europa bedrivs på. Med anledning härav initierade Post- och telestyrelsen under år 1999 åtgärder för att hålla frekvensbandet fritt för sistnämnda typ av radiotrafik. Polisen vägrade emellertid att lämna frekvensbandet och frågan avgjordes genom en dom i Kammarrätten i Stockholm i april 2000. Domen innebär att polisen måste lämna sina frekvenser för system S 80 senast den 31 december 2003. Ett utbyte av frekvenser medför mycket stora investeringar, något som polisen bedömt inte vara ekonomiskt försvarbart med hänsyn till de brister systemet är behäftat med.

Framtagandet av ett nytt radiokommunikationssystem

Redan i mitten av 1990-talet aktualiserades frågan om ett gemensamt radiokommunikationsnät för samhällsviktiga verksamheter.

Regeringen tillsatte år 1997 en utredning med uppgift att bl.a. klargöra förutsättningarna för och konsekvenserna av ett gemensamt radiosystem för polisen, den kommunala räddningstjänsten och hälso- och sjukvården m.fl. Utredningen redovisade sitt uppdrag i slutet av år 1998 i betänkandet Ett tryggare Sverige – Ett gemensamt system för mobil kommunikation (SOU 1998:143).

Utredningen föreslog bl.a. att regeringen omgående skulle tillsätta en upphandlingsorganisation så att ett gemensamt digitalt radiokommunikationssystem baserat på Tetrastandard skulle kunna komma till stånd.

I augusti 2000 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att genomföra en upphandling av ett gemensamt och landstäckande radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet och att dessförinnan utreda ett antal frågor i anslutning härtill. Rikspolisstyrelsen deltog i Statskontorets uppdrag. Under hösten 2001 återkallade regeringen Statskontorets uppdrag eftersom bedömningen gjordes att det saknades förutsättningar att finansiera ett fullt utbyggt och landsomfattande radiokommunikationssystem.

I oktober 2001 beslutade Rikspolisstyrelsen att inleda ett projekt för att anskaffa ett nytt, nationellt, digitalt radiosystem för polisen. I projektdirektiv daterade den 25 februari 2002 uppges att den nationella uppbyggnaden delats in i tre etapper och att den första etappen utgörs av Skåne län där problemen är mest akuta. Projektet avser upphandling, migration och driftsättning av systemet under etapp ett under förutsättning att Rikspolisstyrelsen fattar beslut om att fullfölja en påbörjad upphandling. Målet för etapp ett uppges vara operativ driftsättning den 1 januari 2004. Ambitionen uppges även vara att systemet skall kunna utgöra ett myndighetsgemensamt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet.

I november 2001 bemyndigade regeringen statsrådet Mona Sahlin att tillsätta en förhandlare för uppdrag i frågan om ett nationellt radiokommunikationssystem baserat på Tetrastandard eller annat likvärdigt system. Förhandlarens uppgift var att föra en dialog med tänkbara användare av ett nationellt radiokommunikationssystem och att redogöra för dessas intresse för systemet. Därutöver skulle förhandlaren presentera tänkbara modeller för finansiering.

Förhandlaren redovisade sitt uppdrag i en rapport daterad den 27 mars 2002. I rapporten föreslogs bl.a. att regeringen skulle uppdra åt Rikspolisstyrelsen att förbereda en upphandling i Skåne för ett rikstäckande, allmänt basnät och att regeringen skulle uppdra åt en kommitté att överta polisens ansvar för basnätet. Vidare föreslog förhandlaren att regeringen skulle besluta antingen om direktfinansiering via budgeten eller lånefinansiering av basnätet. I detta sammanhang påtalades att polisen redan för år 2003 måste få den första etappen direktfinansierad eller få en utökad låneram och bemyndigande för denna. Enligt förhandlaren uppskattade polisen investeringskostnaden för ett kommunikationsnät i Skåne till cirka

320 miljoner kr, exklusive polisspecifika investeringar. För Skåne, Västra Götaland och Stockholms län uppskattades investeringen till 1,3 miljarder kr, exklusive polisspecifika investeringar. Om täckningsgraden skulle utvidgas till att avse även Mälardalen, Götalands inland och Norrlandskusten kunde kostnaderna enligt förhandlaren beräknas till ytterligare minst en miljard kr. Eftersom polisens behov på något sätt måste tillgodoses med statliga medel i storstadsområdena ansåg förhandlaren det vara både rationellt och klokt att satsa på den större täckningsgraden. Investeringskostnaden för ett rikstäckande, nationellt basnät uppskattades totalt till cirka 2,5 miljarder kr.

Den 10 juni 2002 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift dels att presentera ett underlag till regeringsbeslut om att genomföra en upphandling av ett avtal för ett gemensamt radiokommunikationsnät för skydd och säkerhet, dels att efter beslut av regeringen genomföra en sådan upphandling (dir. 2002:78). Uppdraget skall utföras stegvis och den första redovisningen skall ske vid årsskiftet 2002/03.

Våra överväganden

För den operativa polisverksamheten utgör radiokommunikation en förutsättning för ledning av verksamheten och säkerhet för personalen.

Vi har i avsnitt 6.3.3.5 under rubriken *Reclaim the City på Vasaplatsen* redogjort för de stora och allvarliga störningar som polisens radiokommunikationssystem drabbades av under insatsen vid Vasaplatsen på kvällen den 15 juni 2001. Systemet var under långa perioder i princip helt utslaget och insatschefen kunde inte via radio nå de cirka 700 poliser som befann sig i närområdet. I stället fick mobiltelefoner användas där så var möjligt och i annat fall skickades löpare mellan polisenheterna. Om radiosambandet fungerat hade enligt flera poliser, däribland kommanderingschefen och insatschefen, mycket av det våld som förekom och som kulminerade med att flera skott avlossades sannolikt kunnat undvikas.

Även vid andra tillfällen under EU-toppmötet i Göteborg drabbades radiokommunikationssystemet av kraftiga störningar. Störningarna orsakades framför allt av utomstående personer som sände falska larmanrop, bekräftade påhittade uppdrag, spelade musik m.m. men handhavandefel inom polisen förekom emellertid också.

Nuvarande huvudsystem är gamla. Ett av dem tillverkas inte längre och det går inte heller att få tag i reservdelar eller annan utrustning till det. Systemen är inte kompatibla, de handhas inte på samma sätt, de är inte krypterade och de är relativt lätta att störa ut. Dessa brister är allvarliga och kan leda till att polisens radiosamband helt slutar fungera vilket kan få ödesdigra konsekvenser.

Som framgått har inte mindre än fem olika initiativ tagits för att modernisera polisens radiosystem sedan år 1997. Ingenting har dock hänt. Vi anser därför det vara nödvändigt att svensk polis snarast får ett nytt modernt radiosystem, gärna i samverkan med andra myndigheter och aktörer. Det är en förutsättning för att Sverige i framtiden bl.a. skall kunna åta sig att arrangera evenemang som EU-toppmötet i Göteborg.

7.4 Polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper inför stora evenemang

7.4.1 Utgångspunkter

Syftet med den praktiska dialogen kan t.ex. vara att diskutera och finna gemensamma lösningar mellan polis, myndigheter och demonstrationsansvariga om det som berör formen för opinionsyttringarna så att dessa kan ske utan våldsamheter. Det bör även leda till att demonstrationer och andra manifestationer kan genomföras på ett bättre sätt. Inför och under Göteborgsmötet förde som beskrivits i avsnitt 6.2.6.7 under rubriken *Kontaktgruppen*, 6.2.9, 6.3.1.3, 6.3.3.3 och 6.3.4.3 polisen en dialog med de organisationer och opinionsgrupper som arrangerade eller deltog i demonstrationer och andra manifestationer. Vi har i uppgift att överväga förutsättningarna för hur en sådan dialog i framtiden skall kunna utvecklas och förstärkas.

7.4.2 Rådande ordning

I samband med att tillstånd till demonstrationer, andra manifestationer eller opinionsmöten på offentliga platser söks tar polisen i många fall kontakt med anordnaren av sammankomsten för att diskutera de närmare villkoren för denna. Diskussionerna kan röra mötesplatsen, demonstrationsvägen, tider för sammankomsten, ordningshållningen m.m. Någon dialog i den mening och omfattning som skedde inför demonstrationerna och opinionsmötena i

Göteborg har dock inte förekommit i Sverige i sådana sammanhang tidigare men förekommer i andra länder.

Däremot har polisen i syfte att bättre kunna förebygga och bekämpa oroligheter vid större idrottsevenemang, framför allt i fotbollssammanhang, sedan relativt lång tid tillbaka en fortlöpande dialog med idrottsföreningarna och supporterklubbarna.

7.4.3 Våra överväganden

Vi är övertygade om att polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper är av stor betydelse för att förhindra allvarliga ordningsstörningar i samband med demonstrationer och andra opinionsyttringar. Genom en dialog kan polisen och arrangörer diskutera och finna gemensamma lösningar på olika praktiska frågor kring arrangemanget.

Nästan alla vi talat med både här i Sverige och utomlands – poliser, demonstranter och andra – har i grunden varit positiva till dialogen som ett sätt att söka förhindra våldsamheter och ordningsstörningar. Efter händelserna i Göteborg ökade – trots dialogen – förtroendeklyftan mellan en del grupper och polisen. Kommittén anser att det är avgörande att försöka brygga över denna förtroendeklyfta och finna former för en fungerande dialog. Vi har uppmärksammats på en del svårigheter rörande förutsättningarna för en dialog mellan demonstrationsarrangörer och polisen. De är inte jämbördiga parter i en förhandlingsituation. Polisen företräder en myndighet med de maktbefogenheter det innebär. Det är polisen som sätter gränserna för vad som skall tillåtas. Därtill kommer att polisen ofta har information om planerade åtgärder som den inte delar med sig av. Dessa svårigheter måste båda parter ha klart för sig när mandatet läggs fast.

Utifrån de förutsättningar som kontaktgruppen och nätverken hade måste dialogen som fördes i Göteborg betraktas som en mycket god början. Eftersom varje evenemang med sina olika aktörer är unikt tror vi dock inte att det går att använda samma dialogmodell eller metod vid alla tillfällen. Det finns emellertid vissa grundläggande principer som bör följas. Erfarenheterna från Göteborg visar att det är viktigt att dialogen påbörjas i god tid före evenemanget. Det tar tid att bryta ned ömsesidig misstänksamhet, vilket kräver en god förmåga till kommunikation hos alla parter. De som från polisens sida sätts att föra dialogen bör ha en ordentlig utbildning samt vara lämpade för och väl förtrogna med uppgiften.

Polisen bör arbeta aktivt för att dialogen som metod skall bli en självklar del i organisationen. Det är också värdefullt att polisen fördjupar sin förståelse av samhället utanför den egna organisationen. Parternas mandat och dialogens syfte måste tydligt klargöras. Det är vidare viktigt att gjorda överenskommelser är klara och entydiga så att missförstånd och misstroende undviks liksom att parterna följer dessa överenskommelser. Det är kommitténs mening att en väl genomförd dialog kan leda till färre oroligheter vid demonstrationer och andra opinionsyttringar. Vår uppfattning är att polisen skall utveckla dialogen som metod.

7.5 Det internationella polissamarbetet

7.5.1 Rådande ordning

Det internationella polissamarbetet har på senare år ökat kraftigt i omfattning. Samverkansformerna har blivit fler och mängden information som utväxlas har också ökat avsevärt.

Vi har i avsnitten 3.4.3 och 3.4.4 redovisat Sveriges internationella samarbete genom medverkan i Interpol, Europol och Schengen. Därutöver samarbetar den svenska polisen regionalt med bl.a. staterna i Östersjöområdet och övriga nordiska länder.

I maj 1996 beslutade regeringscheferna för staterna i Östersjöområdet att tillsätta en särskild aktionsgrupp för att stärka kampen mot grov organiserad brottslighet i regionen (*Östersjösamarbetet*). Medlemmar är Danmark, Europeiska kommissionen, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland. En representant för EU-ordförandeskapet deltar också i arbetet.

Inom ramen för samarbetet har bildats en operativ kommitté som har huvudansvaret för att utveckla den operativa verksamheten. Kommittén består av företrädare för varje medlemsland, relevanta brottsutredande och gränsbevakande myndigheter samt EU-kommissionen, Europol och Interpol. Olika expertgrupper på områden som rör stulna bilar, illegal invandring, narkotika, penningtvätt, smuggling av vissa varor samt handel med kvinnor rapporterar till kommittén, utbyter information och planerar gemensamma aktioner.

Polis- och tullsamarbete för bekämpande av narkotikakriminalitet i Norden (PTN) bildades sommaren 1984 efter ett beslut av de nordiska justitieministrarna. Det övergripande ansvaret för PTN-

gruppens arbete har respektive länders justitieministerier. PTN var i första hand inriktat mot bekämpning av narkotikabrottslighet, men har sedan en tid tillbaka förändrats till att samarbeta mot all slags gränsöverskridande brottslighet.

Inom ramen för PTN-samarbetet har de nordiska länderna poliser och tullanställda placerade som sambandsmän i ett antal länder. Sambandsmännen, som ansvarar för samtliga nordiska länder, har till uppgift att inhämta och förmedla information om narkotikabrottslighet och på senare tid även annan brottslighet som direkt eller indirekt påverkar de nordiska länderna. Rikskriminalpolisen ansvarar administrativt och operativt för sambandsmannaverksamheten.

Rikskriminalpolisen har även internationell samverkan på en rad andra olika områden, bl.a. kommersiell flygsäkerhet och fotbollshuliganism. Samarbeta förekommer också med de amerikanska FBI och Drug Enforcement Administration (DEA). Finanspolisen, som är en enhet inom Rikskriminalpolisen, medverkar i internationella projekt mot bl.a. penningtvätt.

Även Säkerhetspolisen har ett omfattande internationellt samarbete som i de flesta fall växt fram utan formella avtal.

7.5.2 Överväganden

Det internationella polissamarbetet har stor betydelse i arbetet med att förhindra brottslighet i samband med demonstrationer. Samarbetet har utvecklats under senare år och kan förväntas öka markant i omfattning, inte minst vartefter samarbetsformerna utvecklas inom främst Schengen och Europol.

Vår uppgift är att överväga om det finns behov av ändringar i regelverk, rutiner och annat beträffande det internationella polis-samarbetet.

Under vår kartläggning av händelserna i Göteborg har vi talat med flera poliser inom den öppna polisen och Säkerhetspolisen, som haft befattningar där internationellt polissamarbete varit aktuellt. Det har inte framkommit annat än att det internationella polissamarbetet inför toppmötet i Göteborg fungerade väl. De tillfrågade har vidare understrukt att den främsta förutsättningen för en fördjupning av samarbete över gränserna är ett samarbete byggt på personliga internationella kontakter.

Givetvis bör formerna för det internationella samarbetet prövas och utvärderas så att man uppnår bästa möjliga effekt för polis-

verksamheten. En sådan prövning torde emellertid ske löpande inom de enheter på Rikspolisstyrelsen som dagligen arbetar med dessa frågor.

Vi anser således att det i detta sammanhang inte finns någon anledning att föreslå några ändringar i de regelverk, rutiner och annat som berör det internationella polissamarbetet.

7.6 Gränskontrollen i Schengenområdet

7.6.1 Rådande ordning

Sverige deltar sedan den 25 mars 2001 operativt i Schengensamarbetet tillsammans med alla EU-länder utom Storbritannien och Irland. Även Norge och Island, som ju inte är EU-medlemmar, deltar med stöd av ett särskilt samarbetsavtal.

Schengensamarbetet innebär bland annat att deltagande länder har upphävt personkontrollen vid sina gränser mot andra Schengenländer (inre gräns). Mot länder utanför Schengenområdet (yttre gräns) har personkontrollen däremot behållits och i vissa fall förstärkts.

Schengenkonventionen artikel 2.2 innehåller ett undantag från principen att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs. Enligt denna artikel får en Schengenstat när den allmänna ordningen eller statens säkerhet kräver det besluta om att vid en inre gräns tillfälligt återinföra gränskontroller anpassade till det aktuella läget. Denna möjlighet har utnyttjats vid större, tidsbegränsade händelser. Frankrike införde t.ex. gränskontroller vid inre gräns under fyra dagar i samband med EU-toppmötet i Nice och Belgien genomförde under ca en veckas tid sådana kontroller i samband med EU-toppmötet där år 2001. Förutom vid EU-toppmöten under ett lands ordförandeskap har undantagsbestämmelsen använts t.ex. under Europamästerskapen i fotboll år 2000 i Holland och Belgien samt i samband med NATO:s utrikesministermöte på Island år 2002.

Regeringen har meddelat föreskrifter som står i överensstämmelse med Schengenkonventionen artikel 2.2. Enligt 5 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) får regeringen, om det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning eller rikets säkerhet, besluta att gränskontroller under en begränsad tid skall genomföras vid en inre gräns. Innan en sådan kontroll införs skall samråd ske med övriga Schengenstater. Om ett omedelbart ingripande krävs får

polismyndigheten i samråd med Rikspolisstyrelsen vidta nödvändiga åtgärder i avvaktan på att regeringen fattar beslut. Rikspolisstyrelsen skall omedelbart underrätta regeringen om åtgärderna.

Bestämmelsen om tillfällig personkontroll vid inre gräns har bara tillämpats vid ett tillfälle i Sverige och det var som ovan redogjorts för under EU-toppmötet i Göteborg (se avsnitt 6.3.3.5 under rubriken *Beslut om gränskontroll*).

7.6.2 Överväganden

Vår uppgift är att överväga om det finns behov av ändrade regler eller rutiner för tillfälliga personkontroller mot andra Schengenländer.

Det är naturligtvis av betydelse att Sverige i samband med stora internationella evenemang har möjlighet att hindra personer, som kan misstänkas anstifta, förbereda eller begå brott här, från att resa in i landet. Genom reglerna om tillfällig gränskontroll vid inre gräns är detta möjligt under de förutsättningar som redovisas ovan.

Under EU-toppmötet i Göteborg infördes en tillfällig gränskontroll på en plats under 19 timmar. Om situationen inför och under EU-toppmötet i Göteborg hade bedömts vara sådan att tillfälliga gränskontroller var nödvändiga med hänsyn till allmän ordning skulle sådana gränskontroller med stöd av gällande regler ha kunnat införas på flera platser i Sverige och under längre tid än vad som nu skedde.

Vi anser att gällande regler ger tillräckliga möjligheter att införa tillfälliga personkontroller vid inre gräns och föreslår därför inte någon ändring.

Vad därefter gäller frågan om aktuella rutiner för införande av tillfälliga gränskontroller bör ändras visar vår kartläggning att det vid den tid då EU-toppmötet i Göteborg ägde rum saknades dylika rutiner. Rikspolisstyrelsen har upplyst oss om att det där i samråd med Regeringskansliet för närvarande pågår ett arbete att utforma sådana rutiner. Vi ser ingen anledning att föregripa detta arbete.

7.7 Maskeringsförbud

7.7.1 Utgångspunkter

I kommitténs direktiv tas upp frågan om möjligheterna att identifiera deltagare i ordningsstörande folksamlingar. Det anförs att ett stort antal av de mest aktiva i angreppen mot polisen och skadegörelsen vid Göteborgsmötet var maskerade och att maskeringen rimligen inget annat syfte hade än att försvåra identifiering av deltagarna och på det viset hindra lagföring. Det ingår i vårt uppdrag att utreda frågan om maskeringsförbud. Vid den översynen måste, enligt direktiven, hänsyn tas till att demonstrationsfriheten är skyddad i regeringsformen och att en reglering av rätten att vara maskerad vid demonstrationer kan kräva grundlagsändringar. Hänsyn bör också tas till hur rätten att vara maskerad påverkar demonstrationsrätten och den personliga säkerheten för den som inte är maskerad. Den lösning som kan bli aktuell måste utgöra en från demokratisk utgångspunkt godtagbar avvägning mellan den fundamentala rätten att demonstrera och samhällets intresse av att förebygga och klara upp allvarlig brottslighet.

I avsnitt 2.3 *Ordets makt – ej våldets* har vi framhållit värdet av att det i Sverige råder fri åsikts- och opinionsbildning. En sådan är fundamental i en demokrati och innebär att den enskilde har en garanterad rätt att hysa vilka åsikter han eller hon vill, att sprida dem och att försöka övertyga andra om att de är riktiga. Demonstrationsrätten utgör i detta sammanhang ett viktigt instrument. Rätten att demonstrera för att ge uttryck för kritik, ett krav, en protest eller en åsikt, är grundlagsfäst. Demonstrationsrätten är betydelsefull i värnandet om demokratin och vår utgångspunkt är att denna frihet snarare bör stärkas än inskränkas.

7.7.2 Möjligheter att identifiera deltagare i ordningsstörande folksamling

Polisens möjlighet att identifiera deltagare i ordningsstörande folksamlingar har berörts i kapitel 3.

Enligt 19 § första stycket polislagen får en polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon kroppsvisitera denne i anslutning till ingripandet i den utsträckning som är nödvändig bl.a. för att personens identitet skall kunna fastställas.

Vidare innehåller 14 § polislagen regler om s.k. polisiering, dvs. en polismans rätt att under vissa förutsättningar omhänderta en okänd person för identifiering. Förutsättningar för ett sådant omhändertagande är att polismannen har särskild anledning att anta att den okände personen är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten vid anträffandet samt att personen vägrar lämna uppgift om sin identitet eller det finns anledning att anta att hans eller hennes uppgift om denna är oriktig.

Regler om identitetskontroll finns också i andra författningar. Utlänningslagen (1989:529) innehåller en sådan bestämmelse. Enligt 5 kap. 6 § denna lag är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att på polisens begäran uppvisa pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige.

Polisen har således enligt huvudregeln rätt att identifiera en deltagare i en ordningsstörande folksamling endast under förutsättning att deltagaren gripits på grund av misstanke om brott, blivit omhändertagen på annan grund eller avlägsnad. Andra personer än dessa är – om man bortser från specialbestämmelsen i utlänningslagen – inte skyldiga att låta sig identifieras.

7.7.3 Frågans tidigare behandling

Frågan om maskeringsförbud har under senare år vid flera tillfällen behandlats i riksdagen. Första gången var i bet. 1993/94:JuU01 i anslutning till beslut om införande av den nya ordningslagen. Justitieutskottet tog då upp en motion från allmänna motionstiden om förbud mot att bära mask för ansiktet vid demonstrationer. Utskottet redogjorde för de begränsningsmöjligheter som finns vad gäller demonstrationsfriheten (se avsnitt 3.1.1) och avstyrkte bifall till motionen. Riksdagen följde utskottets förslag.

Frågan togs ånyo upp av justitieutskottet vid samma riksmöte med anledning av en motion i anslutning till att frågan om anslag till polisväsendet behandlades. Utskottet anförde därvid att det tagit ställning till ett liknande motionsönskemål våren 1993 och då konstaterat att regeringsformen lade hinder i vägen för en sådan begränsning av demonstrationsfriheten som motionärerna förordat och avstyrkte bifall till motionen (bet. 1993/94:JuU19). Frågan återkom vid riksmötet 1995/96 och ledde till samma beslut (bet. 1995/96:JuU14).

Därefter har frågan om maskeringsförbud vid flera tillfällen behandlats i konstitutionsutskottet som ansett att det inte finns

anledning för riksdagen att frångå sin tidigare bedömning (bet. 1996/97:KU14, bet. 1997/98:KU32 och bet. 1999/2000:KU11).

Vid 2000/01 års riksmöte behandlades frågan på nytt av justitieutskottet, som intog samma ståndpunkt som tidigare (bet. 2000/01:JuU11).

Även vid 2001/02 års riksmöte har justitieutskottet behandlat motioner i frågan. Dessa har avslagits med motiveringen att frågan nu utreds av Göteborgskommittén och att detta arbete inte bör föregripas (bet. 2001/02:JuU13).

7.7.4 Förhållanden i andra länder

Norden

Danmark

Danmark har sedan sommaren 2000 i den danska straffeloven (§ 134 b) ett generellt maskeringsförbud.

Bakgrunden till införandet av maskeringsförbudet är att Danmark under 1980- och 90-talen hade problem med allvarliga ordningsstörningar vid demonstrationer och andra sammankomster. Vid flera tillfällen förekom mellan polis och demonstranter våldsamma konfrontationer innefattande allvarlig brottslighet såsom våld mot person och omfattande skadegörelse på såväl offentlig som privat egendom. Oroligheterna på Nørrebro i Köpenhamn år 1993 och i november 1999 samt i byn Torup ved Randers i november 1999 utgör exempel på sådana händelser. Trots stora polisinsatser kunde bara en liten del av de personer som deltog i konfrontationerna och gjorde sig skyldiga till brott lagföras. Den huvudsakliga orsaken till detta är enligt förarbetena till lagstiftningen om maskeringsförbudet att polisen inte kunde identifiera gärningsmännen eftersom dessa ofta uppträdde maskerade.

Enligt de danska reglerna om maskeringsförbud är det straffbart att helt eller delvis täcka ansiktet med hatt, mask, ansiktsmålning eller liknande på ett sätt som är ägnat att förhindra identifikation i samband med möten, sammankomster och liknande på en offentlig plats.

Det är vidare straffbart att inneha föremål som typiskt sett kan användas för att täcka ansiktet under nu nämnda omständigheter, dvs. under förutsättning att innehavet sker på en offentlig plats i samband med möten, sammankomster eller liknande och att föremålet är ägnat att förhindra eller försvåra en identifikation.

Straffelovens allmänna bestämmelser om försök och medverkan är tillämpliga. T.ex. kan en person som innehar ett större lager masker, hattar eller liknande straffas för försök till brott mot maskeringsförbudet oavsett om innehavet sker i anslutning till ett möte eller en demonstration på en offentlig plats. För medverkan kan den dömas som exempelvis förser en deltagare i en demonstration med maskering liksom den som uppmanar andra demonstrationsdeltagare att maskera sig eller medföra maskering vid ett sådant tillfälle.

Maskeringsförbudet gäller uttryckligen inte personer som täcker ansiktet för att skydda sig mot väderleken eller som av annan anledning täcker ansiktet under förutsättning att ändamålet är godtagbart. Som exempel på situationer då ändamålet måste anses vara godtagbart nämns i förarbetena när någon med hänvisning till sin religiösa övertygelse skyler sitt ansikte, när deltagare i karnevaler, sportevenemang och liknande bär masker eller annan beklädnad samt när politiska flyktingar under demonstrationer mot regimen i hemlandet bär identitetsförsvärande klädsel av rädsla för förföljelse eller repressalier.

För att kunna straffas för att ha brutit mot maskeringsförbudet krävs att personen ifråga haft uppsåt i sitt handlande, dvs. varit medveten om de faktiska omständigheterna såsom att det rört sig om ett möte eller en demonstration på en offentlig plats och att han eller hon har burit identitetsförsvärande maskering.

Påföljden för brott mot maskeringsförbudet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Det danska maskeringsförbudet är dispositivt i den meningen att polisen enligt förarbetena har möjlighet att inte tillämpa det. Om det på polistaktiska grunder kan antas att ett ingripande kan leda till konfrontationer kan polisen således välja att inte ingripa.

Företrädare för polisen i Danmark har uppgett att Danmark efter förbudets tillkomst inte haft några allvarliga ordningsstörningar. De kände till ett par fällande domar som meddelats av Københavns Byret. De var vidare eniga om att maskeringsförbudet haft en preventiv effekt, färre personer maskerar sig och ordningen har blivit bättre.

Finland

Finland saknar maskeringsförbud.

Norge

Norge har sedan år 1995 ett generellt maskeringsförbud. Dessförinnan var det tillåtet att utfärda maskeringsförbud i enlighet med lokala ordningsstadgor.

Det generella maskeringsförbudet finns i den norska polislagen och innebär att det är förbjudet för deltagare i ett arrangemang på en offentlig plats, t.ex. en demonstration eller ett möte, att uppträda maskerad. Förbudet omfattar uttryckligen inte deltagare i skådespel, maskerad eller liknande. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot maskeringsförbudet kan straffas. Påföljden är böter eller fängelse i upp till tre månader.

I förarbetena till bestämmelsen betonas att maskering i samband med politisk verksamhet kan verka skrämmande och provocerande. Vidare framhålls att det mot bakgrund av att det i Norge råder yttrandefrihet och att medborgarna är fria att engagera sig politiskt inte finns några beaktansvärda skäl för att folk skall uppträda maskerade i samband med politiska demonstrationer och liknande manifestationer.

Övriga Europa

Frankrike

Frankrike har inte något maskeringsförbud.

Holland

Holland har inget generellt maskeringsförbud. Enligt den nationella lagen om offentliga manifestationer kan emellertid den lokale borgmästaren generellt eller specifikt meddela närmare bestämmelser om villkor för möten och demonstrationer. Borgmästaren kan således besluta om ett för området generellt maskeringsförbud eller om ett maskeringsförbud i ett konkret fall. Förutsättningen för att ett sådant beslut skall vara lagligt är att förbudet är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas eller för att lagöverträdelser skall kunna förhindras.

Ett exempel på ett generellt förbud meddelat av borgmästaren finns i en för Haag gällande polisförordning (förordning nr 5/1982). Enligt denna är det förbjudet att tillsammans med andra bege sig i riktning mot ett upplopp eller mot andra pågående

oroligheter bärande på föremål som kan användas vid ett deltagande såsom hattar, hjälmar, påkar och kedjor.

Italien

Italien har ett generellt maskeringsförbud. I en lag från år 1975 avseende allmän ordning förbjuds maskering i samband med deltagande i manifestationer som hålls på en allmän plats eller på en plats som är öppen för allmänheten. Enligt lagen är det förbjudet att använda skyddshjälm eller helt eller delvis dölja ansiktet på annat sätt som försvårar en identifikation. Påföljden för brott mot maskeringsförbudet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Storbritannien

Storbritannien har inget generellt maskeringsförbud. Sedan år 1998 har dock polisen möjlighet att meddela maskeringsförbud för att förebygga ordningsstörningar. I praktiken innebär det att en överordnad polisman (motsvarande en befattning som svensk polis-kommissarie eller högre) kan förbjuda personer att bära maskering som hindrar identifikation i ett område där det finns risk för att allvarliga oroligheter skall uppstå. Förbudet får meddelas för högst 24 timmar och det kan, om det finns särskilda skäl, förlängas i ytterligare sex timmar. Polisen har också rätt att beslagta föremål som typiskt sett kan användas för maskering.

Det förutsätts att polisens befogenhet att meddela maskeringsförbud används efter omdöme och med respekt för att viss beklädning kan bäras av religiösa skäl eller till skydd mot väderleken. Vidare antas det att ett meddelat förbud inte gäller t.ex. ansiktsmålning och makeup eftersom det inte är fråga om något som kan beslagtas.

Överträdelse av ett maskeringsförbud kan straffas med böter eller fängelse i högst en månad.

Tyskland

Tyskland har sedan år 1985 ett generellt maskeringsförbud. Det finns i den tyska förbundslagen om församlingar (Versammlungsgesetz). Lagen ändrades år 1989 och efter denna tidpunkt är det straffbart att bryta mot maskeringsförbudet.

Reglerna om maskeringsförbud innebär att det är förbjudet att, vid offentliga sammankomster, demonstrationer, processioner och liknande offentliga arrangemang, delta i dräkter eller förklädnader som är ägnade att dölja identiteten. Även ansiktsmålning omfattas av förbudet. Förbudet gäller inte bara under själva sammankomsten utan också för personer på väg till denna. Den som överträder förbudet straffas med böter eller fängelse i upp till ett år.

Samma straff riskerar den som maskerar sig i syfte att dölja sin identitet om personen sluter sig samman med andra i anslutning till sådana sammankomster som nämns ovan.

Det är inte heller tillåtet att under eller på väg till dylika sammankomster inneha förklädnader som är ägnade att dölja identiteten. En överträdelse av detta förbud kan straffas med böter.

I Tyskland ges i lagen vidare en generell möjlighet att utesluta personer som handlar i strid med reglerna om maskeringsförbud från deltagande i offentliga sammankomster.

En rad offentliga tillställningar är generellt undantagna från maskeringsförbudet. Detta gäller t.ex. gudstjänster under bar himmel, kyrkliga processioner, vallfärder, begravnings- och bröllopståg samt traditionella folkfester.

Den tyska polisen är till skillnad från vad som t.ex. gäller i Danmark skyldig att ingripa om någon överträder straffbestämmelserna rörande maskeringsförbudet. Det finns dock i den tyska lagstiftningen en möjlighet att på förhand meddela dispens från maskeringsförbudet om det saknas grund för att frukta ordningsstörningar.

7.7.5 Överväganden

Utgångspunkter för våra överväganden

Medborgarna är tillförsäkrade en rätt att öppet kunna ge uttryck för sina uppfattningar, ståndpunkter och idéer genom demonstrationer och andra manifestationer. Förutsatt att den som demonstrerar inte begår brott eller stör den allmänna ordningen, skall han eller hon inte genom att demonstrera riskera några repressalier. Det finns därför normalt inte någon anledning för deltagare i demonstrationer och andra manifestationer att maskera sig.

I Göteborg förekom som redovisats i kapitel 6 flera våldsamma upplopp med allvarliga och omfattande skador på både personer

och egendom som följd. Ett stort antal av deltagarna i upploppen var maskerade.

I de rättegångar som varit har som skäl för maskeringen ofta uppgetts att man var rädd för att bli registrerad, i vissa fall av polisen och därmed hamna i myndighetsregister, och i andra fall av nynazistiska grupper med därmed åtföljande risk för repressalier.

Polisens registrering har vi behandlat i avsnitt 3.4. Frågan om i vilka fall registrering skall få förekomma är i detalj reglerad i lag. Det förhållandet att personer vill undgå att bli föremål för en rättsenlig registrering utgör i sig inte någon grund för att avstå från lagstiftning som har skäl för sig. Om registrering till äventyrs skulle förekomma i strid med gällande regelsystem, skall detta givetvis beivras i gängse ordning.

Frågan om den som företräder en viss opinionsyttring skall ha rätt att maskera sig för att förhindra repressalier från den som företräder en annan åsikt är något mer komplicerad. I detta fall måste nyttan av ett maskeringsförbud vägas mot behovet av skydd för den som riskerar att bli attackerad av en meningsmotståndare. Inte heller detta utgör dock enligt vår mening i normalfallet något godtagbart skäl för att tillåta maskering i samband med demonstrationer. Den typ av registreringsverksamhet som bl.a. nynazistiska grupperingar ägnar sig åt torde bäst motverkas genom att så många som möjligt öppet vågar stå för sina åsikter. Självfallet skall kriminalitet som förekommer inom dessa grupper bekämpas. I de fall en oro för repressalier framstår som berättigad kan problemet lösas genom att det blir möjligt att under särskilda förhållanden medge undantag från ett förbud. Detta gäller t.ex. då flyktingar demonstrerar mot regimen i sitt hemland och därigenom riskerar att utsätta sig själva eller sina närstående för förföljelse eller andra repressalier. Vi återkommer till den frågan.

Det kan inte uteslutas att någon eller några av dem som var maskerade vid ordningsstörningarna under Göteborgsmötet hade godtagbara skäl för detta. Vi är dock beredda att, såvitt avser det stora flertalet deltagare, instämma i den uppfattning som regeringen gett uttryck för i direktiven, nämligen att maskeringen rimligen inget annat syfte hade än att försvåra identifiering av deltagarna och på det viset hindra att de skulle komma att lagföras för brott som de gjorde sig skyldiga till.

Vi känner oss övertygade om – inte minst mot bakgrund av de danska erfarenheterna – att ett maskeringsförbud skulle verka i positiv riktning vad gäller undvikande av våldsytringar. Denna övertygelse stärks av att flertalet organisationer – förtjänstfullt –

inte tillåter att maskerade uppträder i deras demonstrationståg. Med stor sannolikhet kommer den som deltar i en demonstration och som i eller utifrån denna provocerar, åstadkommer skadegörelse eller använder våld att hejda sig om han eller hon inte kan dölja sin identitet.

Ordningsstörningar i form av våld, skadegörelse och annan kriminalitet vid och i anslutning till demonstrationer och andra manifestationer kommer därför med stor sannolikhet också i Sverige att minska om ett maskeringsförbud införs. Det ger även polisen en möjlighet att ingripa mot maskerade demonstranter i ett tidigt skede. Dagens lagstiftning gör det ju möjligt att ingripa mot sådana demonstranter först om de misstänks för att ha begått brott, blivit omhändertagna på annan grund eller avlägsnats. Om ett maskeringsförbud införs kan de som trots förbudet uppträder maskerade föras bort från demonstrationen innan eventuella oroligheter bryter ut.

De skäl som talar för ett maskeringsförbud i samband med demonstrationer och andra liknande sammankomster är således starka. Även om ett maskeringsförbud självfallet inte kommer att förhindra all allvarlig brottslighet i nu aktuella sammanhang är vi övertygade om att det har en preventiv effekt, dvs. en kriminalitetsdämpande verkan med färre allvarliga ordningsstörningar som följd. Därtill kommer den viktiga aspekten att ett förbud sannolikt leder till att medborgarna i högre utsträckning vågar och vill utnyttja sin demonstrationsfrihet. En annan effekt som ett sådant förbud kan förväntas ha är att det bidrar till att stärka enskilda människors rättstrygghet. Många känner rädsla eller starkt obehag inför maskerade demonstranter.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att ett maskeringsförbud med stor säkerhet är brottsförebyggande, att ordningen och säkerheten i samband med bl.a. demonstrationer därmed blir bättre samt att de argument som förts fram mot ett förbud av dem som uppträdde maskerade i Göteborg saknar tillräcklig bärighet. I detta sammanhang bortses från de grupper – i praktiken kvinnor – som av religiösa skäl uppträder med dolt ansikte. Dessa skall naturligtvis inte omfattas av ett maskeringsförbud. Vissa andra undantag från ett sådant förbud bör också finnas t.ex. i de fall det finns risk för repressalier mot dem som demonstrerar. Vi återkommer till den frågan.

Behöver regeringsformen ändras?

Som vi redogjort för tidigare har riksdagen vid flera tillfällen avslagit motioner om införande av ett maskeringsförbud i samband med demonstrationer. Avslagen har inte motiverats på annat sätt än att det konstaterats att förslagen i motionerna skulle kräva en grundlagsändring. Om vi skulle utgå ifrån dessa beslut skulle alltså införande av ett maskeringsförbud kräva en grundlagsändring. Detta antyds också i direktiven. Vi gör i denna fråga följande överväganden.

Vi har i avsnitt 3.1.1 redogjort för innebörden av regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfriheten och bakgrunden till dem. I det lagstiftningsärendet där fri- och rättighetsregleringen avseende bl.a. de s.k. positiva opinionsfriheterna genomfördes gjordes vissa uttalanden om innebörden av regleringen och om vad som skall anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Det framhölls bl.a. att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga. Det påpekades också att yttranden som saknar varje samband med den fria åsiktsbildningen i samhället inte omfattades av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Straffstadganden om bedrägeri och svindleri var inte att betrakta som begränsningar av yttrandefriheten (prop. 1975/76:209 s. 139).

Vidare anfördes i propositionen att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen (a.a. s. 154).

I propositionen betonades också vikten av att lagstiftaren när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften (a.a. s. 153).

Mötes- och demonstrationsfriheterna har på samma sätt som yttrandefriheten syftet att tillförsäkra medborgarna rätten till en fri åsiktsbildning. I mötes- och demonstrationsfriheterna ingår ett yttrandefrihetsmoment (a.a. s. 112). I anslutning till bestämmelserna om mötes- och demonstrationsfriheten uttalades i den tidigare nämnda propositionen (a.a. s. 144).

Den grundläggande regeln bör här vara att ett ingrepp mot en person föranlett *enbart* av att denne deltar i ett möte eller en demonstration

skall betraktas som riktat också mot mötet resp. demonstrationen och därmed som ett ingrepp i mötes- resp. demonstrationsfriheten. Som utredningen har funnit bör man med denna utgångspunkt inte uppfatta lagen om tillfälligt omhändertagande (1973:558) som en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna. Inte heller brottsbalkens straffbestämmelser om upplopp (16 kap. 1 §), ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 3 §) (- - -) torde kunna uppfattas som begränsningar av dessa friheter.

Det synsätt som de redovisade motivuttalandena speglar skulle närmast leda till slutsatsen att en bestämmelse om maskeringsförbud lika lite som bestämmelser om bedrägeri, svindleri och tillfälligt omhändertagande träffar den grundlagsskyddade sfären. Förbudet är inte riktat mot någon enbart därför att denne deltar i ett möte eller en demonstration.

Gränsdragningen är dock inte helt lätt att göra. Det kan i detta fall å ena sidan sägas att syftet med begränsningen inte är att inskränka mötes- eller demonstrationsfriheten utan att förebygga brott. Å andra sidan riktar den sig just mot demonstrationer och möten på allmän plats och får till följd att den som inte tar av sig sin maskering förvägras rätten att delta i demonstrationen. Detta innebär ju de facto en begränsning i personens möjlighet att demonstrera. Det kan ju finnas den som av en eller annan anledning vill uppträda maskerad av godtagbara – eller i vart fall harmlösa – skäl och som med ett maskeringsförbud kommer att avstå från att utöva sin rätt.

Mötesfrihetens respektive demonstrationsfrihetens skyddsområden har varit föremål för överväganden i domstol vid några tillfällen.

RÅ 1986 ref. 108 gällde frågan om möjligheterna att ingripa mot gatumusikanter. Framförandet av gatumusik är ofta att betrakta som en allmän sammankomst och därmed omfattad av skyddet för mötesfriheten. Enligt 14 § i dåvarande hälsoskyddslagen gällde att en kommun i särskilda fall fick ställa villkor som behövdes för att förhindra uppkomsten av sanitära olägenheter eller undanröja sådana olägenheter. Med stöd av denna bestämmelse beslutade Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun vissa villkor för rätten att utöva gatumusik i Gamla stan, bl.a. vad gällde tidpunkter, antal deltagare m.m. Beslutet överklagades. Regeringsrätten – som i första hand hade att ta ställning till om Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut var ett beslut i särskilt fall eller en generell föreskrift – fick också anledning att uttala sig om beslutet stod i strid med bestämmelserna om mötesfrihet i regeringsformen.

Regeringsrätten fann att nämndens beslut, som grundades på hälso-skyddslagens regler om sanitär olägenhet och som sålunda inte avsåg det område som skyddades av regeringsformens reglering av mötesfriheten, inte kunde anses som en rättighetsbegränsning.

Vidare har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1982 s. 621 ansett att brottet egenmäktigt förfarande inte utgjorde någon begränsning av demonstrationsfriheten. En aktionsgrupp hade genom att sätta sig på en transportväg, hindrat en vägmaskin från att komma fram till platsen för provborrningar inför tilltäckt förvaring i urberget av radioaktivt avfall. Högsta domstolen konstaterade att brottsbalkens stadgande om egenmäktigt förfarande inte var att betrakta som någon begränsning av demonstrationsfriheten. Enbart den omständigheten att ett egenmäktigt förfarande ingår som ett led i utövandet av demonstrationsfriheten medförde enligt domstolen med andra ord inte att handlingen går fri från straff.

Det sist nämnda avgörandet har kritiserats av f.d. regeringsrådet Bertil Wennergren. Han motsätter sig påståendet att brottet egenmäktigt förfarande inte skulle vara att betrakta som någon begränsning av demonstrationsfriheten. Det borde enligt honom ha stått att demonstrationsfriheten inte uteslöt en tillämpning av stadgande om egenmäktigt förfarande (Om våra rättigheter IV, Rättsfonden, 1990).

Det har också i andra sammanhang framförts kritik mot förarbetena och domstolspraxis snäva syn på rättighetsbegränsningar (se Thomas Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA, Uppsala 1997, s. 424 och där gjorda hänvisningar).

Bull påpekar att det framstår som väl formellt och lite orealistiskt att binda begränsningsbestämmelserna i 2 kap. 12 § regeringsformen enbart till de regleringar där man direkt uttalat att man avsett att begränsa en rättighet, utan att fästa uppmärksamhet på regleringens effekter. De verkliga effekterna av en reglering måste kunna beaktas för att avgöra om den är att betrakta som rättighetsbegränsande eller ej (a.a. s. 425 f.). Slutsatsen hos Bull är att en rättighets skyddsområde måste bestämmas utifrån grundlagens ordalydelse och syfte, inte utifrån den påstått begränsande lagen eller beslutet (a.a. s. 427).

Ser man inte enbart till syftet med en reglering rörande maskeringsförbud utan också till effekten är det – som påpekats tidigare – ofrånkomligt att ett förbud har en begränsande effekt. Med ett sådant synsätt ligger det närmast till hands att betrakta maskerings-

förbudet som en begränsning och att därefter ta ställning till om det är fråga om en tillåten begränsning eller ej.

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.1.1 gäller enligt 2 kap. 13 § regeringsformen vissa allmänna krav vid rättighetsbegränsningar. Bland annat måste en begränsning vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle. Vi anser det helt klart att ett maskeringsförbud av det slag vi diskuterar är förenligt med detta krav. Som vi nämnt inledningsvis är demonstrationsrätten betydelsefull i en demokrati och vi är av uppfattningen att ett maskeringsförbud sannolikt leder till att medborgarna i högre utsträckning vågar och vill utnyttja sin demonstrationsfrihet. Vi kan inte heller finna att ett maskeringsförbud – med de begränsningar vi föreslår – skulle vara oproportionellt. Det går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det och det sträcker sig inte så långt att det utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller är det diskriminerande. Begränsningen görs inte enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Hänsyn måste också tas till de särskilda begränsningsgrunderna såvitt avser mötes- och demonstrationsfriheten i 2 kap. 14 § regeringsformen. Som också har redovisats i avsnitt 3.1.1 innebär bestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket första meningen regeringsformen, att både mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas av hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten. Även om ett maskeringsförbud skulle ses som en begränsning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter är det således tillåtet med en sådan begränsning om den är motiverad av hänsyn till ordning och säkerhet. Eftersom syftet med ett maskeringsförbud är att förhindra att brott begås i anslutning till demonstrationer och andra sammankomster, dvs. av hänsyn till ordningen vid sammankomsten, måste begränsningen enligt vårt sätt att se det, under alla förhållanden falla in under detta undantag. Ett maskeringsförbud kan också ha betydelse för säkerheten vid sammankomsten eftersom det blir tryggare för såväl meddemonstranter som demonstrationsvakter och poliser som har till uppgift att upprätthålla ordningen vid sammankomsten. Vi anser därför att ett maskeringsförbud – med de undantag som vi kommer att behandla i avsnitt 7.7.6 – är förenligt med såväl 2 kap. 13 § som 2 kap. 14 § regeringsformen. Någon grundlagsändring behövs således inte.

En jämförelse kan göras med ordningslagens bestämmelser om ingripande mot gatumusik. Frågan om förhållandet mellan mötesfriheten och regler som begränsade rätten att framföra gatumusik

behandlades i förarbetena till ordningslagen (prop. 1992/93:210 s. 80 f.). Föredraganden konstaterade att det mot bakgrund av Regeringsrättens avgörande RÅ 1986 ref. 108 (se ovan) inte kunde anses råda någon tvekan om att det med stöd av hälsoskyddslagen var möjligt att begränsa gatumusik på platser där sådan kunde ge upphov till sanitär olägenhet. Härigenom var det möjligt att på förhand förbjuda gatumusik på känsliga platser eller på platser där sådan tidigare medfört sanitära olägenheter. Efter att ha hänvisat till vissa förarbetsuttalanden i en annan proposition angående innebörden av bestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket första meningen regeringsformen uttalade föredraganden att det enligt hans mening stod klart att det fanns rättsliga förutsättningar för att kunna ingripa mot gatumusik som var störande för omgivningen. I ordningslagen infördes en bestämmelse om att en sammankomst på allmän plats för framförande av konstnärligt verk kunde upplösas om sammankomsten genom ljud eller på något annat sätt medförde allvarlig störning av ordningen i dess omedelbara omgivning (2 kap. 23 § andra stycket).

Regeringsrätten hade ju i rättsfallet anfört att det inte var fråga om någon rättighetsbegränsning. Lagstiftaren valde ändå att hänvisa till begränsningsmöjligheterna när en bestämmelse om förbud mot gatumusik infördes i lag.

Vår slutsats, att ett maskeringsförbud faller inom ramen för vad som är en tillåten begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten, skiljer sig från vad Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter (SHK) framfört i sitt dokument Göteborgskravallerna och rätten Några iakttagelser ur ett människorättsperspektiv. SHK anför att den inte kan finna att polisiära anspråk på att kunna identifiera demonstrationsdeltagare som uppträder brottsligt kan hänföras under de av regeringsformen uppställda undantagen. Som vi anfört anser vi att syftet med ett maskeringsförbud inte bara är att tillgodose ”polisiära anspråk på att kunna identifiera demonstrationsdeltagarna” utan också att förhindra att brott begås.

Förhållandet till Europakonventionen

I den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns skydd för yttrandefriheten (artikel 10) och mötesfriheten (artikel 11), se lagen (1994:1219) om den

europiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Frågan om ett maskeringsförbud inkräktar på dessa rättigheter på ett oproportionerligt sätt har inte prövats av den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

För båda artiklarna gäller att en inskränkning i rättigheterna endast får ske om den föreskrivs i lag (legalitetsprincipen) och om den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott eller för att skydda andra personers fri- och rättigheter.

Ett maskeringsförbud införs för att trygga den allmänna säkerheten och förebygga kriminella handlingar i samband med demonstrationer och andra sammankomster. Det kan också sägas skydda andra personers fri- och rättigheter eftersom det sannolikt medför att t.ex. demonstranter i större utsträckning vågar utnyttja sin demonstrationsfrihet. Ett maskeringsförbud måste sålunda anses vara förenligt med Europakonventionens bestämmelser.

7.7.6 Vårt förslag

Den närmare utformningen av förbudet

Vi förespråkar av flera skäl ett generellt maskeringsförbud framför ett som kan meddelas i specifika situationer. Ett skäl är att det normalt inte finns någon godtagbar anledning att maskera sig eftersom det i Sverige råder åsikts- och opinionsfrihet. Ett annat är att många demonstranter och andra medborgare känner obehag och rädsla för personer som uppträder maskerade. Rättssäkerhet är också ett tungt vägande argument. Ett välreglerat generellt maskeringsförbud motsvarar kravet på tydlighet bättre än ett förbud som kan meddelas i speciella situationer. Det är mycket viktigt att medborgarna vet vad som är tillåtet respektive inte tillåtet. Ett generellt förbud innebär också mindre byråkratiskt krångel.

Vi föreslår således att ett generellt maskeringsförbud införs och att detta utformas som ett straffstadgande.

När det gäller den rent lagtekniska utformningen har vi övervägt olika lösningar. En lösning skulle vara att regler om ett maskeringsförbud införs i 2 kap. ordningslagen. Det anser vi dock vara mindre lämpligt främst av det skälet att ett maskeringsförbud under vissa förutsättningar även bör gälla för deltagare i folksamlingar som inte kan betraktas som allmänna sammankomster eller offentliga till-

ställningar. Andra möjligheter är att införa en särskild lag om maskeringsförbud eller att utforma en straffbestämmelse som tas in i brottsbalken.

I 16 kap. brottsbalken finns brott mot den allmänna ordningen samlade. Kapitlet inleds med bestämmelser om upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten. Ett maskeringsförbud har ett naturligt samband med dessa brott. T.ex. kan konkurrenssituationer mellan brotten uppstå. Det kan också i straffmättnings- och straffvärdeshänseende vara värdefullt att brotten finns samlade på ett och samma ställe. Vi förordar att ett nytt brott utformas och att bestämmelser härom tas in i 16 kap. brottsbalken *Om brott mot allmän ordning*.

Det straffbara området

Förslag: I brottsbalken införs bestämmelser om ett nytt brott, *olaga maskering*. För olaga maskering döms med vissa undantag den som i eller i anslutning till en folksamling på allmän plats helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som medför att identifikation försvåras. För samma brott döms även den som under nämnda omständigheter innehar klädesplagg eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas på detta sätt.

Mot bakgrund av de utgångspunkter vi har redogjort för anser vi inte att ett maskeringsförbud bör omfatta all form av maskering på allmän plats. Det är när maskering används i folksamlingar som risken för oroligheter ökar.

Med maskering avser vi att någon helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som medför att identifikation av personen försvåras. Innebörden av detta berörs närmare i kapitel 9 *Författningskommentar*.

När det gäller frågan om förbudet endast skall omfatta deltagare i demonstrationer och allmänna sammankomster (om begreppet allmän sammankomst, se avsnitt 3.1.2 *Ordningens bestämmelser*) eller om det skall vara mer vidsträckt och gälla deltagare också i andra folksamlingar förespråkar vi det senare alternativet. Skälet till detta är att de folksamlingar, i vilka allvarliga ordningsstörningar kan uppstå, inte alltid är att betrakta som demonstrationer eller andra allmänna sammankomster. För att en demonstration skall anses föreligga krävs exempelvis att något slags åsiktsmanifestation förs fram. För att den skall betraktas som en allmän sammankomst

fordras det vidare att det är fråga om ett i någon mån organiserat arrangemang (SOU 1975:75 s. 192). I Göteborg ägde flera upplopp rum i folksamlingar som inte torde kunna definieras som en demonstration eller annan allmän sammankomst. Vi anser att ett maskeringsförbud, för att få effekt, måste avse deltagare också i sådana folksamlingar. Vi föreslår därför att förbudet omfattar deltagare i alla typer av folksamlingar på allmän plats. Vad som menas med allmän plats berörs närmare i kapitel 9 *Författningskommentar*.

Maskeringsförbudet bör vidare omfatta inte bara deltagare i demonstrationer och andra folksamlingar på allmän plats utan också personer som, utan att delta, vistas i folksamlingens omedelbara närhet. Även de som är på väg till en folksamling på allmän plats bör omfattas av förbudet.

För att förebygga allvarliga ordningsstörningar i demonstrationståg och andra folksamlingar på allmän plats bör det även vara förbjudet att i eller i anslutning till sådana inneha klädesplagg eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för maskering, dvs. för att helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som medför att identifikation försvåras. Sådan utrustning utgör exempelvis masker och s.k. rånarluvor.

Innehav av klädesplagg som kan användas för att täcka ansiktet men som vanligen inte används på det sättet, såsom halsdukar och kapuschonger på tröjor, kommer normalt inte att omfattas av ett sådant förbud. För att ett innehav av sådana klädesplagg skall vara straffbart bör det krävas att åklagaren kan visa att plagget var avsett att användas i maskeringssyfte. Detta torde vara möjligt endast under speciella omständigheter som exempelvis då innehavaren sedan tidigare är dömd för att maskera sig på det sättet.

Undantag

Förslag: Vissa undantag från maskeringsförbudet skall gälla. Förbudet skall inte gälla den som täcker sitt ansikte eller innehar klädesplagg eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för att täcka ansiktet

1. för att skydda sig mot väderleken,
2. av religiösa skäl eller
3. under deltagande i en parad, karneval eller liknande.

Förbudet gäller inte heller den som deltar i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, vars deltagare fått tillstånd att bära maskering.

Ett maskeringsförbud får inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att det avsedda ändamålet skall uppnås. Det finns vissa skäl som talar mot ett maskeringsförbud och som måste beaktas. Det rör sig främst om situationer där den enskilde har berättigade skäl att i anslutning till folksamlingar täcka sitt ansikte eller inneha sådana föremål som är särskilt ägnade att användas för maskering. Vi föreslår därför att det i bestämmelsen införs ett antal undantag.

Ett sådant undantag bör gälla den som på grund av väderleken täcker sitt ansikte. För att detta undantag skall kunna göras gällande fordras det naturligtvis att årstiden och väderförhållandena gör det rimligt att klädesplagg som skyddar mot köld, nederbörd eller stark sol bärs eller innehas. Personer som t.ex. bär eller innehar s.k. hjälmhuvor till skydd mot köld bör således inte omfattas av maskeringsförbudet om det med hänsyn till rådande väderlek kan anses vara befogat att bära sådana kläder.

Undantag måste också göras för den som av religiösa skäl täcker sitt ansikte. Det kan givetvis inte komma i fråga att en person som på grund av religiös övertygelse exempelvis bär slöja i en folksamling därmed skall anses göra sig skyldig till brott.

Inte heller bör den som av humoristiska eller andra liknande skäl deltar med ansiktet målat eller på annat sätt täckt i en parad, karneval eller liknande omfattas av ett maskeringsförbud. Undantaget motiveras av att dessa evenemang ofta innebär att deltagarna klär ut sig eller målar sig på ett sätt som kan betecknas som maskering. Sådana evenemang medför normalt inte någon risk för ordningsstörningar.

Det finns även andra situationer då enskilda personer bör ha möjlighet att demonstrera eller delta i en annan allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att de är maskerade eller innehar maskeringsföremål och då maskeringsförbudet således inte bör gälla. En sådan är som vi tidigare nämnt när flyktingar vill demonstrera mot regimen i hemlandet men av rädsla för förföljelse och andra repressalier mot sig och sina närstående inte vill visa sina ansikten. Också andra personer kan av skilda skäl, främst av rädsla för efterräkningar, tänkas vilja dölja sina ansikten i samband med demonstrationer och andra manifestationer. Även om vår grundinställning är att personer inte skall behöva maskera sig i Sverige, där åsikts- och opinionsfrihet råder, kan det finnas skäl som motiverar undantag utöver de som räknats upp ovan. För att personer som av något godtagbart skäl vill demonstrera maskerade skall få en sådan möjlighet föreslår vi att anordnaren av en demonstration,

annan allmän sammankomst eller offentlig tillställning hos polismyndigheten kan begära att deltagarna i sammankomsten eller tillställningen skall få tillstånd att bära maskering (se vidare under rubriken *En möjlighet att få tillstånd att uppträda maskerad*). Om polismyndigheten meddelar ett sådant tillstånd skall den som deltar i sammankomsten eller tillställningen naturligtvis inte kunna dömas för olaga maskering.

Det subjektiva rekvisitet

Vi föreslår att straffstadgandet bara omfattar uppsåtliga gärningar. För att brottet *olaga maskering* skall anses föreligga bör det således krävas att gärningsmannen haft uppsåt.

Kravet på uppsåt innebär enligt allmänna straffrättsliga principer att gärningsmannen skall ha varit medveten om de faktiska omständigheterna, dvs. att det rört sig om en folksamling på allmän plats och att han eller hon täckt ansiktet. Det saknar betydelse om gärningsmannen haft för avsikt att delta i eventuella oroligheter.

Beträffande förbudet att inneha maskeringsföremål innebär kravet på uppsåt att gärningsmannen skall ha känt till de faktiska omständigheter som leder till att ett medtaget klädesplagg eller annat föremål utifrån en objektiv bedömning kan sägas vara särskilt ägnat att användas för maskering under de i bestämmelsen nämnda förutsättningarna. Det krävs inte att gärningsmannen själv haft för avsikt att maskera sig med utrustningen eller delta i eventuella oroligheter.

Straffskalan

Vi föreslår att den som gör sig skyldig till *olaga maskering* straffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

Inom denna ram är det möjligt för domstolarna att ta vederbörlig hänsyn till sådana omständigheter som är av betydelse för påföljden. Som exempel kan nämnas att det är första gången en person döms för brottet, att brottet begåtts under i övrigt lugna förhållanden eller, i motsats härtill, att det i samband med brottet förekommit allvarliga ordningsstörningar.

Försök m.m.

Försök, förberedelse och stämpling till *olaga maskering* bör vara straffritt och således inte utgöra brott. Skälet till detta är främst att brottet även innefattar innehav av klädesplagg och andra föremål som är särskilt ägnade att användas för maskering. Innehavet utgör ett förled till själva maskeringen och eftersom vi föreslagit att ett sådant innehav under vissa förutsättningar bör anses vara ett fullbordat brott finns inte någon anledning att särskilt straffbelägga försök, förberedelse och stämpling. Därtill kommer att en sådan kriminalisering i vissa fall skulle föra med sig särskilda bevissvårigheter. Vi menar således att det föreslagna maskeringsförbudet är tillräckligt effektivt utan att också försök, förberedelse och stämpling till olaga maskering bör straffbeläggas.

De allmänna straffrättsliga principer som rör medverkan till brott och som finns i 23 kap. brottsbalken bör vara tillämpliga även på *olaga maskering*. De innebär t.ex. att den som förser en annan person med maskeringsföremål kan dömas för medhjälp under förutsättning att övriga brottsrekvisit är uppfyllda.

En möjlighet att få tillstånd att uppträda maskerad

Förslag: Vi föreslår att det i ordningslagen införs bestämmelser som innebär att en anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning kan begära tillstånd för deltagarna i sammankomsten eller tillställningen att bära maskering. Beslut om sådant tillstånd skall meddelas av polismyndigheten under förutsättning att de skäl som angetts för begäran är beaktansvärda och att risken för ordningsstörningar är obetydlig.

Som redogjorts för tidigare har vi funnit det angeläget att personer som vill maskera sig under deltagande i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning av andra anledningar än de som uttryckligen skall vara undantagna ges en sådan möjlighet. Vi föreslår därför att en sådan reglering införs.

I avsnitt 3.1.2 *Ordningens bestämmelser* har vi redovisat de regler om tillstånd respektive anmälan som enligt 2 kap. 4–11 §§ ordningslagen gäller för anordnande av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Vi menar att dessa regler på ett relativt enkelt och naturligt sätt kan kompletteras med bestämmelser som ger en anordnare av en sådan sammankomst eller tillställning

möjlighet att begära att deltagarna i sammankomsten eller tillställningen skall få tillstånd att bära maskering.

En begäran om ett sådant tillstånd bör ske i samband med tillståndsansökan respektive anmälan om sammankomsten eller tillställningen och den bör liksom en tillståndsansökan prövas av polismyndigheten. För detta talar flera skäl.

För det första skall polismyndigheten vid den prövning som görs i samband med tillståndsansökningar ta hänsyn till ordningen och säkerheten. Sådan hänsyn bör också tas vid prövning av en begäran om tillstånd att bära maskering. En förutsättning för att en dylik begäran skall kunna bifallas är enligt vår uppfattning att risken för ordningsstörningar framstår som obetydlig. I annat fall skulle reglerna om ett maskeringsförbud inte få den effekt som eftersträvas. Polisen är den myndighet som har bäst underlag för att kunna göra dessa riskbedömningar.

Vidare medför ett förfarande där en begäran om tillstånd att få bära maskering skall göras hos polismyndigheten i samband med tillståndsansökan eller anmälan också andra samordningsfördelar. Enligt gällande regler skall en tillståndsansökan respektive anmälan innehålla vissa uppgifter. Dessa uppgifter behövs även för att kunna bedöma en begäran om tillstånd att bära maskering.

Förutom de uppgifter som anordnaren skall lämna vid en tillståndsansökan respektive anmälan måste vid en begäran om tillstånd att få bära maskering skälen för denna uppges. Endast skäl som är beaktansvärda skall kunna leda till att tillstånd meddelas.

Ett skäl som måste anses beaktansvärt är t.ex. det som anförts om flyktingar som vill demonstrera mot regimen i hemlandet men som på grund av rädsla för repressalier vill dölja sin identitet.

Ett skäl som däremot inte kan anses vara beaktansvärt är då en anordnare åberopar demonstranternas rädsla för att bli registrerade av polis. Ett annat skäl som normalt inte heller bör bedömas som beaktansvärt är demonstranternas rädsla för att bli registrerade av rivaliserande grupperingar. Dessa frågor har diskuterats i avsnitt 7.7.5.

Ett tillstånd att bära maskering får förenas med de villkor som behövs för att ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller tillställningen skall kunna upprätthållas.

Polismyndighetens beslut skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

7.8 Polislagens bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden m.m.

7.8.1 Utgångspunkter

Vi har i uppgift att överväga om reglerna för avvisning, avlägsnande och tillfälligt frihetsberövande samt andra åtgärder som kan vidtas vid allvarliga ordningsstörningar är ändamålsenligt utformade. Vårt arbete i denna del bör, enligt direktiven, i första hand inriktas på de regler som har till syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, dvs. bestämmelserna i polislagen.

En av de arbetsmetoder som polisen använder sig av är att ringa in eller spärra av en folksamling som utgör en allvarlig fara för den allmänna ordningen och säkerheten. En sådan avspärrning eller inringning görs normalt då polisen bedömer att folksamlingen som sådan stör den allmänna ordningen och därför avser att avlägsna dess deltagare och/eller omhändertaga vissa av dem. Polislagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om kvarhållande av personer i en folksamling. En särskild fråga som vi mot denna bakgrund skall utreda är möjligheterna för polisen att hålla kvar personer som deltagit i ordningsstörande folksamlingar.

7.8.2 Nuvarande ordning

Vi har i avsnitt 3.2.3 *Polisens skyldigheter och befogenheter* redogjort för polislagens bestämmelser om avvisning, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande. I samma avsnitt har vi också beskrivit vissa andra regler som syftar till att upprätthålla ordningen samt förebygga och beivra brott. Vi avser därför inte att här göra någon ytterligare redovisning utan hänvisar till aktuellt avsnitt.

7.8.3 Utländska förhållanden

Norden

Danmark

Regler om polisens befogenheter finns huvudsakligen i retsplejeloven.

I 108 § retsplejeloven föreskrivs att polisens uppgift är att upprätthålla säkerhet, lugn och allmän ordning, att övervaka laglyd-

naden samt att ingripa för att förhindra, undersöka och beivra brott. Denna bestämmelse brukar kallas polisens generalfullmakt och anses ge polisen befogenhet att företa administrativa frihetsberövanden i vissa situationer då åtal för brott inte kan komma ifråga.

Retsplejeloven innehåller vidare bestämmelser om straffprocessuella ingripanden, t.ex. "anholdelse", "varetægtfængsling", beslag, kroppsvisitation, m.m. Begreppet "anholdelse" motsvarar både anhållande och gripande medan "varetægtfængsling" motsvarar häktning. "Anholdelse" beslutas av polisen (i vissa fall av envar) medan "varetægtfængsling" beslutas av domstol. För anhållande fordras att det finns "rimlig grund" för misstanke om brott som faller under allmänt åtal. Åtgärden skall dessutom vara nödvändig för att förhindra ytterligare straffbara handlingar, säkra lagföringen eller förhindra kontakter med andra. Den som anhållits skall ställas inför domstol inom 24 timmar annars måste han eller hon friges.

Retsplejeloven innehåller också en bestämmelse om skyldighet för var och en att uppge namn, adress och födelsedatum för polisen.

När det gäller ordningsstörningar kan polisen förutom retsplejeloven stödja sig på lokala polisförordningar.

Politikommisionen avgav under våren 2002 sitt betänkande Betänkning om politilovgivning (Betänkning 1410). Betänkandet innehåller ett förslag till en dansk polislav, som i hög grad preciserar polisens nuvarande verksamhet och befogenheter. I lagförslaget sägs att en av polisens uppgifter är att förebygga och avvärja fara för störningar av den allmänna ordningen (2 §). För att åstadkomma detta föreslås polisen få möjlighet att spärra av områden och inrätta kontroller för personer som önskar tillträde till sådant område (4 §), att utställa påbud, visitera personer och frånta dem enskilda föremål samt, om detta inte är tillräckligt, frihetsberöva personer (5 §). Sådant frihetsberövande skall enligt förslaget vara så kortvarigt och skonsamt som möjligt och det bör såvitt möjligt inte utsträckas till längre tid än sex timmar. Beträffande tidsfristen sägs i betänkandet att det som utgångspunkt bara kan bli tal om att överskrida sextimmarsfristen i samband med aktioner då ett större antal personer frihetsberövas och då tiden som åtgår för transport till polisstationen, registrering och identifiering av de frihetsberövade i praktiken gör det omöjligt att hålla sextimmarsfristen. De åtgärder som polisen enligt förslagens 5 § får vidta får polisen uttryckligen också vidta om ordningen störs i samband med all-

männa sammankomster och vid upploppssituationer (7–8 §§). Lagförslaget bereds f.n. i Justitsministeriet.

Finland

I den finska polislagen finns bestämmelser om polisens befogenheter och förebyggande arbete vad gäller ordningsstörningar bl.a. i samband med demonstrationer. Polisen har t.ex. rätt att – för att trygga säkerheten för deltagarna i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning – kroppsvisitera en person som anländer till eller vistas i närheten av en sådan tillställning och att granska de saker han eller hon medför (22 §). Vidare har en polisman rätt att avspärra, stänga eller utrymma en plats eller ett område som är i allmänt bruk om åtgärden är nödvändig för att den allmänna ordningen och säkerheten skall kunna upprätthållas (18 §). En polisman har också rätt att befalla en folksamling att skingra sig eller flytta sig om folksamlingen äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten. Om folksamlingen inte lyder befallningen har polismannen rätt att gripa personer som tredskas. Den som har gripits skall frigges så snart ändamålet med uppdraget har nåtts, dock senast 12 timmar efter gripandet (19 §). En person kan också avlägsnas från en plats om han uppför sig synnerligen störande eller orsakar överhängande fara för allmän ordning och säkerhet. Om det är uppenbart att det inte är tillräckligt att en person avlägsnas från platsen och störningen eller faran annars inte kan avvärjas kan personen gripas (20 §). Den som gripits kan enligt samma bestämmelse hållas i förvar så länge det är sannolikt att han eller hon skulle uppföra sig störande, dock längst under 24 timmar.

Norge

Även i den norska polislagen finns bestämmelser om polisens befogenheter och förebyggande arbete i samband med ordningsstörningar. Vid ordningsstörningar eller vid fara för ordningsstörningar får polisen vidta olika åtgärder såsom att spärra av områden, oskadliggöra eller ta farliga föremål i förvaring, avvisa, "bortvise", "fjerne", "anholde" eller företa "inbringelse" av en person (7–8 §§). Med "avvisa" menas i detta sammanhang att någon förbjuds att vistas på ett visst område eller nekas tillträde till ett sådant område. "Bortvise" innebär att polisen uppmanar någon att

själv avlägsna sig från visst område. Begreppet "fjerne" motsvaras av ett svenskt avlägsnande, dvs. personen förs fysiskt och mot sin vilja bort från en viss plats. Detta kan t.ex. ske genom att vederbörande eskorteras, bärs eller körs bort. "Anholdelse" innebär att en person under en kortare tid berövas sin fysiska rörelsefrihet, ofta sker det genom att personen tas om hand på platsen och placeras i en polisbil tills förhållandena är under kontroll. Med "inbringelse" menas att en person tillfälligt frihetsberövas och tas med till en "inbringelselokal", dvs. en polisstation, ett "lensmannskontor" eller en annan lokal som används av polisen. "Inbringelse" får inte ske under längre tid än nödvändigt och aldrig över fyra timmar.

Övriga Europa

Frankrike

Polisens uppgift att trygga allmän ordning och säkerhet följer av kommunalt beslutade regler. Polisen får undantagsvis använda tvång om det krävs med hänsyn till omständigheterna, i synnerhet vid avlägsnande av personer som stör ordningen.

Frankrike saknar regler om tillfälligt frihetsberövande av personer som, utan att ha begått brott, stört ordningen eller utgjort en fara för denna.

I strafflagen finns bestämmelser om folksamlingar som på allmän väg eller plats kan förorsaka oordning eller skada. Folksamlingarna kan ha uppkommit spontant men de kan också vara en följd av exempelvis en demonstration, oavsett om den är tillåten eller inte. Polisen får använda våld för att skingra sådana folksamlingar, men om möjligt skall en skingringsbefallning meddelas dessförinnan. Den som inte åtlyder polisen kan straffas.

Tyskland

Polisrättsliga bestämmelser finns i delstatliga lagar, vilka i huvudsak synes ha samma materiella innehåll.

Bestämmelser om förvar ("Gewahrsam") innefattar en befogenhet för polisen att ta en person i förvar bl.a. då det är oundgängligen nödvändigt för att förhindra en ordningsstörning av synnerlig betydelse för allmänheten. Förvar kan dessutom tillgripas i identifieringssyfte. Om någon har tagits i förvar skall polismyndigheten

ofördröjligen underställa en domare frågan om frihetsberövandets laglighet och fortbestånd. Ett underställande behövs dock inte om det kan antas att domarens beslut kan meddelas först efter det att grunden för förvarstagandet bortfallit. En person som tagits i förvar skall frigges senast 24 timmar efter ingripandet om han inte dessförinnan fått sin sak prövad av domaren, och i vart fall senast vid utgången av dagen efter omhändertagandet.

Italien

Italien saknar motsvarighet till det svenska tillfälliga omhändertagandet. Italiensk polis har dock möjlighet att föra en ordningsstörande person till en polisstation för identifiering. Därefter måste dock personen släppas.

7.8.4 Våra överväganden

Som nämnts skall vi med utgångspunkt i våra erfarenheter av Göteborgshändelserna överväga om främst polislagens regler om avvisning, avlägsnande och tillfälliga omhändertaganden samt andra åtgärder som kan vidtas vid allvarliga ordningsstörningar är ändamålsenligt utformade.

En synpunkt som vi fått rör tidsfristen för tillfälliga omhändertaganden. Enligt gällande bestämmelser får ett omhändertagande bestå under maximalt sex timmar. Från polishåll har framförts att denna tidsfrist är för kort vid ett evenemang som föranleder ordningsstörningar och pågår under längre tid än några timmar. Polismyndigheten i Västra Götaland har bl.a. i sin utvärdering påpekat att hanteringen av omhändertagna kan bli kontraproduktiv vid ett så utdraget händelseförlopp som vid toppmötet i Göteborg. Enligt polismyndigheten får då den som omhändertagits i praktiken möjlighet att vila ut hos polisen under sex timmar för att därefter återgå till att störa den allmänna ordningen. Polismyndigheten har uppgett att det av dokumentationen över gripanden och omhändertaganden i samband med toppmötet framgår att 13 personer omhändertogs två gånger, 14 personer greps, släpptes och omhändertogs eller omhändertogs, släpptes och greps och en person greps en gång och omhändertogs två gånger. I denna statistik saknas omhändertagna personer som polisen inte kunnat identifiera. Polismyndigheten har framhållit att om den under EU-kommende-

ringen haft befogenhet att omhänderta personer under längre tid än sex timmar skulle det ha haft en avgörande betydelse för polisens möjligheter att förebygga och bekämpa de allvarliga ordningsstörningarna.

Det är i och för sig troligt att ordningsstörningarna i Göteborg blivit något mindre omfattande om polisen haft laglig rätt att omhänderta personer under längre tid än sex timmar. Vi är dock tveksamma till påståendet att en sådan möjlighet skulle ha varit avgörande för förebyggandet och bekämpandet av ordningsstörningarna.

Ett tillfälligt omhändertagande innebär ett frihetsberövande. Det kan som vi redogjort för grunda sig på att en person stör den allmänna ordningen eller bedöms utgöra en omedelbar fara för denna. Någon brottsmisstanke krävs således inte. Ett sådant frihetsberövande som beslutas av polisen och som inte kan överklagas bör av hänsyn till rättssäkerhetsintresset vara kortvarigt.

Vid en jämförelse med andra europeiska länder tillhör Sverige ett av relativt få där polisen i förebyggande syfte har möjlighet att frihetsberöva personer som stör ordningen eller som kan förmodas komma att störa ordningen. I många andra länder krävs brottsmisstanke eller att frihetsberövandet underställs en domare. Av de nordiska länderna är det bara i Finland som det finns en möjlighet att frihetsberöva en person, som inte misstänks ha begått brott, under längre tid än sex timmar.

Även om ordningsstörningar vid de relativt få evenemang som pågår under längre tid än några timmar någon gång skulle kunna förhindras om tidsfristen för tillfälliga omhändertaganden förlängs talar rättssäkerhetsskäl starkt mot en sådan förlängning. Vår uppfattning är att ordningsstörningar i stället måste förebyggas och bekämpas på annat sätt, bl.a. genom bättre beredskap och kompetens hos polisen och utvecklande av dialogen (se avsnitten 7.2 och 7.4). Vi vill i detta sammanhang också erinra om möjligheten att enligt reglerna i rättegångsbalken ingripa mot den som misstänks ha begått brott (se vidare under rubriken *Polisens befogenheter enligt rättegångsbalken* i avsnitt 3.2.3) Vi ser inte någon anledning att föreslå en utökad tidsfrist för tillfälliga omhändertaganden.

Vad gäller den särskilda frågan om polisens möjligheter att hålla kvar personer som deltagit i ordningsstörande folksamlingar gör vi följande överväganden.

Som nämnts är en av de arbetsmetoder som polisen använder sig av vid ett ingripande mot ordningsstörande folksamlingar att inledningsvis ”stänga av” eller hålla kvar dess deltagare. Frågan om hur

man skall se på sådana kvarhållanden har övervägts tidigare. I en proposition om ändringar i rättegångsbalken uttalade departementschefen följande (prop. 1990/91:129 s. 24).

I en orolig och hotfull situation kan det exempelvis vara en befogad åtgärd från polisens sida att stänga av en folksamling eller en del av den. Även om det i ett sådant fall föreligger förutsättningar för att omhänderta eller gripa deltagarna i folksamlingen, kan det självfallet inte uteslutas att det på platsen även befinner sig oskyldiga åskådare eller förbipasserande. Prövningen av förutsättningarna för ett ingripande mot varje enskild kan naturligtvis ta en viss tid i anspråk. Det är då angeläget att prövningen sker så snabbt och att avstängningen upprätthålls på ett sådant sätt att inte redan avstängningen i sig själv blir att betrakta som ett frihetsberövande.

Vidare konstaterade regeringen i en proposition om ändringar i polislagen m.m. att särskilda regler om tillfälligt kvarhållande av deltagare i en folksamling inte torde behövas (prop. 1996/97:175 s. 27). En sådan befogenhet måste, enligt regeringen, nämligen kunna inrymmas redan i ett meddelat beslut om avlägsnande.

Polisrättsutredningen har i sitt delbetänkande Polisens rättsliga befogenheter, vilket behandlades i sistnämnda proposition, bl.a. övervägt frågan under vilken tid en ordningsstörande folksamling bör få hållas kvar (SOU 1993:60 s. 207 f.) Utredningen framhöll att frågan knappast var möjlig att besvara generellt men att det närmast rörde sig om en mycket kortvarig åtgärd. Det kan, enligt utredningen, i vart fall inte accepteras att deltagarna hålls kvar av det skälet att polisen inte har tillräckligt med personal på platsen eller därför att det saknas transportmöjligheter. Regeringen berörde i anförda proposition inte frågan om tidsfristen.

Polisen anses således enligt gällande rätt ha möjligheter att stänga av en ordningsstörande folksamling under en kort stund även om det inte uttryckligen framgår av lagstiftningen. Det gjordes också både i Malmö och i Göteborg. Ett sådant kvarhållande får ske för att polisen skall kunna ta ställning till vilka som kan anses ha deltagit i folksamlingen respektive i ordningsstörningarna och vilka av dessa som skall avlägsnas eller eventuellt omhändertas samt för att på lämpligt sätt kunna verkställa ett beslut om avlägsnande eller eventuellt omhändertagande. Som Polisrättsutredningen konstaterat är det inte acceptabelt att deltagarna hålls kvar enbart av det skälet att polisen inte har tillräckligt med personal på platsen eller saknar transportmöjligheter. Ett kvarhållande som drar ut på tiden kan komma att betraktas som ett frihetsberövande.

Vi anser att möjligheterna att kvarhålla deltagare i ordningsstörande folksamlingar trots avsaknaden av uttryckliga bestämmelser förefaller tillfredsställande. Vi ser inte någon anledning att föreslå någon ytterligare reglering på området.

Inte heller när det gäller polislagens regler i övrigt som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet har vi funnit skäl att föreslå ändringar.

7.9 Beredskapspolisen

7.9.1 Nuvarande ordning och pågående förändringsarbete

Bestämmelser om beredskapspolisen finns i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen.

Beredskapspolisen består av totalförsvarspliktiga personer som skrivs in med civilplikt vid en polismyndighet efter det att de lämnat fältförbanden.

Beredskapspolismännen är främst avsedda att användas som ett komplement till den vanliga polisen i polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst. Skyddande och bevakning av viktiga anläggningar utgör exempel på sådan verksamhet. Beredskapspolismännen får även användas för andra lämpliga polisuppgifter.

Enligt förordningen om beredskapspolisen skall vad som i lag eller annan författning är föreskrivet om polismän i tillämpliga delar gälla även för beredskapspolismän. Detta innebär att en beredskapspolisman har samma skyldigheter och befogenheter som en polisman (om polisens skyldigheter och befogenheter, se vidare avsnitt 3.2.3).

Beredskapspolisen får tas i anspråk på två olika grunder, dels då höjd beredskap råder eller yttre hot föreligger, dels under vissa förutsättningar i fredstid.

Ianspråktagandet vid höjd beredskap eller yttre hot

Beredskapspolismän skall finnas vid polismyndigheterna under höjd beredskap eller då regeringen har fattat beslut om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Höjd beredskap innebär antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda

av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om höjd beredskap, dvs. skärpt eller högsta beredskap. Bestämmelsen i 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt handlar om Sveriges försvarsberedskapsbehov och av hänvisningen till denna bestämmelse följer att beredskapspolisen i detta fall kan tas i anspråk vid yttre hot.

Vid ett tillfälle har beredskapspolisen kallats in på denna grund. Regeringen beslutade i januari 1991 att polisen skulle ges möjlighet att i viss begränsad utsträckning ta beredskapspolisen i anspråk. Skälet var att det s.k. Gulfkriget medförde viss ökad risk för terroraktioner. Regeringen ansåg att en höjning av försvarsberedskapen på polisens område var nödvändig med hänsyn till risken för väpnade aktioner i Sverige. Enligt uppgift från Stockholmspolisen hade man där under en månads tid ca 100 beredskapspoliser i tjänst.

Ianspråktagandet under fredstid

Under fredstid – då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt – får det vid polismyndigheterna finnas beredskapspolismän, under förutsättning att dessa ingått avtal med polismyndigheterna om sådan tjänstgöring. Enligt förordningen om beredskapspolisen är det Rikspolisstyrelsen som har att ingå avtal med beredskapspolismännen. Rikspolisstyrelsen har dock delegerat denna uppgift till polismyndigheterna. Regeringen beslutar efter framställning från Rikspolisstyrelsen om när beredskapspolismännen får tas i anspråk.

Möjligheten att använda beredskapspoliser i fredstid tillkom år 1999. I samband med förberedelserna inför millennieskiftet hemställde Rikspolisstyrelsen i anledning av förväntade problem om att förordningen om beredskapspolisen skulle ändras så att beredskapspolisen även kunde användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Frågan utreddes och olika möjligheter för att reglera hur beredskapspolisen skulle kunna utnyttjas diskuterades. Regeringen stannade för en lösning som bygger på ett frivilligt system, innebärande att staten kan träffa avtal med beredskapspoliser om tjänstgöring under tid då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt.

Regeringen har inte i något fall fattat beslut om att beredskapspoliserna får ianspråk under fredstid. Som redogjorts för i avsnitt 6.2.6.7 under rubriken *Beredskapspolisen* gjorde dock Rikspolisstyrelsen en sådan framställning till regeringen i början av den period då Sverige innehade ordförandeskapet i EU.

Särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt

Med ”särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt” menas enligt direktiven till kommittén ”extrema och allvarliga situationer av närmast nationell omfattning där polisens vanliga resurser inte räcker till”. De situationer som avses är sådana där det krävs att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att situationen skall kunna hanteras.

Tanken med begreppet synes ha varit att detta innehållsmässigt skulle motsvara begreppet ”svår påfrestning på samhället i fred”. Sistnämnda begrepp finns beskrivet i propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) och i departementspromemorian Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred (Ds 1998:32).

Enligt departementspromemorian utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig utan det är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället (a.a. s. 9 ff.). Tillståndet skall vara av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

I propositionen anges exempel på vad som kan vara svåra påfrestningar på samhället i fred (a. prop. s. 12). Det kan röra sig om katastrofartade olyckor, naturkatastrofer, tekniska fel i viktig utrustning, sabotage, allvarlig smitta, terrorism och omfattande tillströmning av flyktingar. Detta gäller framför allt om det inträffade medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed en fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom.

Allmän och särskild beredskapspolis

Det finns två typer av beredskapspolis, allmän och särskild.

Den allmänna beredskapspolisen består i dag av ca 3 000 civilpliktiga. Deras genomsnittsålder är relativt hög. De har enligt Rikspolisstyrelsen mycket kort utbildning samt otillräcklig och delvis föråldrad utrustning. Den allmänna beredskapspolisen finansieras över respektive polismyndighets ordinarie budget.

Den särskilda beredskapspolisen uppgår för närvarande till ca 1 500 civilpliktiga. Dessa är huvudsakligen i åldern 30–35 år. De har tre veckors grundutbildning och vartannat år genomgår de en veckas repetitions- och kompletteringsutbildning. Utrustningen är i nivå med den som används inom den ordinarie polisverksamheten. Den särskilda beredskapspolisen utvecklas och administreras av Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen har också utarbetat det avtal som krävs för att dessa beredskapspolismän skall kunna användas i fredstid. Styrelsen uppskattar att knappt 400 avtal ingåtts. Antalet avtal skiljer sig åt mellan olika myndigheter. Polismyndigheten i Stockholm har t.ex. tecknat avtal med ett drygt 100-tal beredskapspolismän medan andra myndigheter inte ingått några avtal.

Pågående förändringsarbete

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till regeringen, daterad den 29 januari 2002, föreslagit att den allmänna och särskilda beredskapspolisen läggs samman till en beredskapspolisorganisation. Enligt Rikspolisstyrelsen är målet att polisen skall ha en beredskapspolis med hög kompetens och ändamålsenlig utrustning men som inte omfattar lika många civilpliktiga som hittills. Rikspolisstyrelsens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

7.9.2 Överväganden

Vår uppgift är att överväga om det finns anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspolisen i fredstid. Våra överväganden grundar sig huvudsakligen på de erfarenheter som vi dragit av händelserna i Göteborg.

Vår uppfattning är att beredskapspolisen är och skall förbli en reservstyrka som bara skall kunna tas i anspråk då exceptionella förhållanden i samhället råder eller förväntas inträffa och då polisen redan utnyttjat sina reguljära resurser. I annat fall finns det risk för

att de frivilliga beredskapspoliserna blir ett ordinärt inslag i polisens verksamhet.

I Göteborg begärde Polismyndigheten i Västra Götaland redan i december 2000 att beredskapspolisen skulle få kallas in under EU-toppmötet för att utföra vissa bevakningsuppgifter. Behovet och lämpligheten av att ta beredskapspolisen i anspråk i samband med en omfattande insats bör enligt vår uppfattning göras i anslutning till att man överväger det totala behovet av polisresurser. I flertalet fall torde i första hand behovet av ytterligare poliser böra tillgodoses genom polisförstärkningar från andra myndigheter.

Ett annat skäl för att inte utvidga gällande regler är att beredskapspolismännen normalt saknar den särskilda kompetens och utrustning som krävs för att ingripa mot folksamlingar i samband med allvarliga ordningsstörningar. Under evenemang som medför stora risker för allvarliga ordningsstörningar är det därför mindre lämpligt att använda beredskapspolismän. Även om dessa inte sätts att ingripa mot ordningsstörande folksamlingar utan får andra uppdrag har de samma skyldigheter och befogenheter som yrkespolismän. Det innebär att en beredskapspolisman under samma förutsättningar som en yrkespolisman är skyldig att ingripa om något händer.

Vi anser således att det i detta sammanhang inte finns någon anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid.

7.10 Avslutande synpunkter

Vi har haft i uppgift att se över polisens verksamhet när det gäller insatser för att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar. Under vårt arbete har vi emellertid kunnat konstatera att de brister som finns vid denna typ av insatser också förefaller finnas inom polisen som helhet. Flera händelser som inträffat, inte bara under senare år, – mordet på Olof Palme, spionen Stig Berglings flykt, dödsskjutningarna vid Stureplan, Osmo Vallos död, polismorden i Malexander – antyder att det kan finnas ett grundläggande strukturellt problem inom den svenska polisen. Många vi talat med vid skilda myndigheter och inom olika organisationer bekräftar detta och anger som anledning bl.a. bristande samsyn, dåligt chefs- och ledarskap samt bristfällig utbildning. Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att behandla

denna fråga i det större perspektivet. Vi finner det dock angeläget att den blir föremål för ytterligare överväganden.

8 Konsekvenser

8.1 Bakgrund

Kommittéer skall enligt kommittéförordningen (1998:1474) genomföra konsekvensanalyser i skilda hänseenden beträffande de förslag som lämnas. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet (14 §). Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa klargöras. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna också i detta avseende anges i betänkandet (15 §). Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande (16 §).

I våra direktiv har inte angetts att några särskilda konsekvensbeskrivningar skall finnas i betänkandet. Vi behandlar i det följande kostnadsberäkningar enligt 14 § och andra konsekvensbeskrivningar enligt 15 § kommittéförordningen.

8.2 Kostnadsberäkningar

När det gäller våra förslag om förändringar i polisens verksamhet måste dessa ses som riktlinjer för vilka fortsatta åtgärder och förändringar som bör vidtas. Eftersom detaljerade förslag saknas har vi

inte underlag att redovisa en mer detaljerad kostnadsanalys. Först sedan konkreta förslag utarbetats kan kostnadskonsekvenser beräknas.

Vi bedömer inte att de framlagda förslagen medför några väsentligt ökade kostnader, med undantag för införskaffandet av ett nytt radiokommunikationssystem. Systemets finansiering är föremål för särskild utredning.

Beträffande förslagen om maskeringsförbud och möjligheten att begära tillstånd att få uppträda maskerad kan dessa, enligt vår bedömning, initialt medföra marginellt ökade kostnader för det allmänna. På sikt bör förslagen däremot kunna medföra en samhälls-ekonomisk vinst i det att allvarliga ordningsstörningar förebyggs.

8.3 Andra konsekvensbeskrivningar

8.3.1 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi föreslår att ett maskeringsförbud införs i form av ett nytt brott i brottsbalken, *olaga maskering*. Vi är övertygade om att ett sådant förbud kommer att verka i positiv riktning för undvikande av våld i samband med demonstrationer och andra folksamlingar på allmän plats. Med stor sannolikhet kommer den som deltar i en demonstration eller annan folksamling och som i eller utifrån denna provocerar, åstadkommer skadegörelse eller använder våld att hejda sig om han eller hon inte kan dölja sin identitet. Ett maskeringsförbud kommer självfallet inte förhindra all allvarlig brottslighet i nu aktuella sammanhang, men vi är övertygade om att det har en preventiv effekt, dvs. en kriminalitetsdämpande verkan med färre allvarliga ordningsstörningar som följd.

Beträffande våra övriga förslag anser vi att förutsättningarna för en effektiv polisverksamhet med ett väl utvecklat brottsförebyggande arbete ökar om kommitténs förslag genomförs.

8.3.2 Övriga konsekvensbeskrivningar

Vi bedömer att våra förslag – utöver vad som redovisats om brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet – inte medför några sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap. 3 a §

Den som i eller i anslutning till en folksamling på allmän plats

1. helt eller delvis täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation eller

2. innehar klädesplagg eller annat föremål som är särskilt ägnat att användas för att helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation

döms för olaga maskering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Förbudet gäller inte den som täcker sitt ansikte eller innehar klädesplagg eller annat föremål som är särskilt ägnat att täcka ansiktet

1. för att skydda sig mot väderleken,

2. av religiösa skäl eller

3. under deltagande i en parad, karneval, eller liknande.

Förbudet gäller inte heller den som deltar i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, vars deltagare med stöd av 2 kap. 11 a § ordningslagen (1993:1617) fått tillstånd att bära maskering.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om ett nytt brott, olaga maskering.

Maskeringsförbudets omfattning är av de skäl som anges i avsnitt 7.7.6 under rubriken *Det straffbara området* vitt och det gäller för alla typer av folksamlingar på allmän plats. Begreppen folksamling och allmän plats har samma innebörd som de har i övriga bestämmelser i brottsbalken. Uttrycket allmän plats som bl.a. förekommer i 16 kap. 11 och 16 §§ brottsbalken som rekvisit för brotten *otillåtet förfarande med pornografisk bild* respektive *förgelseväckande beteende* har en mera vidsträckt omfattning än begreppet offentlig plats i ordningslagen. En allmän plats anses i princip innefatta varje plats, utomhus eller inomhus, som är upplåten för eller frekventeras av allmänheten. Om allmänheten har tillträde till området endast under vissa tider är platsen att anse som allmän under sådan tid men inte i övrigt.

Med uttrycket *i anslutning till* menas att maskeringsförbudet inte bara bör omfatta deltagare i folksamlingar på allmän plats utan också personer som utan att delta vistas i folksamlingens omedelbara närhet. Även de som är på väg till en folksamling på allmän plats omfattas härigenom.

Som nämnts i avsnitt 7.7.6 har själva maskeringshandlingen i paragrafen beskrivits som att någon helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som medför att identifikation försvåras. Med *ansikte* menas enligt vanligt språkbruk den del av huvudet som omger och innefattar ögonen, näsan och munnen och som utgör de viktigaste igenkänningstecknena för personen ifråga. Samma definition bör gälla även här. Bestämmelsen omfattar all form av ansiktstäckning oavsett på vilket sätt den sker om den medför att identifikation försvåras. Utöver masker, s.k. rånarluvor och ansiktsmålningar kan också mössor, hattar, huvor på tröjor, halsdukar, snusnäsdukar, slöjor och andra klädesplagg omfattas om dessa används så att delar av ansiktet täcks. Även vissa solglasögon, hjälmar, lösskägg och andra föremål som täcker delar av ansiktet kan medföra att identifikation försvåras.

Vidare straffbeläggs i bestämmelsen innehav av klädesplagg och andra maskeringsföremål under förutsättning att dessa är särskilt ägnade att användas för maskering. De föremål som främst blir aktuella i detta sammanhang är masker och s.k. rånarluvor. Vanliga klädesplagg torde normalt inte omfattas eftersom de inte är särskilt ägnade att användas för maskering. Som nämnts i avsnitt 7.7.6 kan det dock i speciella fall föreligga omständigheter som gör att även sådana klädesplagg kommer att omfattas av maskeringsförbudet.

I bestämmelsen görs av skäl som redovisats en rad undantag från maskeringsförbudet.

De två första undantagen rörande väderlek och religiös övertygelse har närmare kommenterats i avsnitt 7.7.6, till vilket här hänvisas.

Det tredje undantaget avser deltagande i en parad, karneval, eller liknande. Undantaget motiveras av att denna typ av evenemang ofta medför eller går ut på att deltagarna klär ut sig eller målar sig på ett speciellt sätt. Med parad menas en trupps uppställning eller förbimarsch under högtidliga former eller en uppvisning. Karneval definieras normalt som en festlighet med tåg av utklädda personer.

Undantaget i tredje stycket korresponderar med de regler om tillstånd att bära maskering som införs i ordningslagen. Av ifrågasvarande bestämmelse framgår att det inte är straffbart att delta

maskerad i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning om deltagarna i denna fått tillstånd att bära maskering.

Det subjektiva rekvisitet och påföljden för brottet har kommenterats i avsnitt 7.7.6.

När det gäller frågor om *konkurrens* mellan ifrågavarande brott och annan brottslighet får vägledning hämtas i allmänna straffrättsliga principer. Detta innebär t.ex. att den som under en demonstration uppträder maskerad och som samtidigt gör sig skyldig till skadegörelse genom klotter eller genom att slå sönder skyltfönster torde kunna dömas för båda brotten i s.k. brottskonkurrens. Däremot torde den som uppträder maskerad och samtidigt gör sig skyldig till allvarlig brottslighet, t.ex. kastar sten mot poliser under ett våldsamt upplopp, bara kunna dömas för den allvarliga brottsligheten, dvs. våldsamt upplopp. Brottet våldsamt upplopp får i detta fall anses konsumera den olaga maskeringen. Var gränsen går i olika konkurrenssituationer får avgöras i praxis.

9.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

2 kap.

Tillstånd att bära maskering

7 a §

Den som enligt 4 eller 5 § är skyldig att söka tillstånd eller anmäla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning får i samband med att en sådan ansökan eller anmälan görs begära att deltagarna i sammankomsten eller tillställningen skall få tillstånd att bära maskering.

En begäran skall vara skriftlig och göras hos polismyndigheten inom den tid som anges i 6 §. Den skall innehålla de skäl som den grundar sig på.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser som innebär att en anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning får möjlighet att begära att deltagare i sammankomsten eller tillställningen skall få tillstånd att bära maskering.

En begäran om sådant tillstånd skall ske i samband med den tillståndsansökan eller anmälan som anordnaren är skyldig att göra. Begäran skall göras vid samma polismyndighet och inom den tid som gäller för tillståndsansökningar respektive anmälningar, dvs.

om möjligt senast en vecka respektive fem dagar före sammankomsten eller tillställningen. En begäran skall alltid vara skriftlig.

Eftersom begäran skall göras i samband med tillståndsansökan eller anmälan får polismyndigheten enligt bestämmelsen i 2 kap. 7 § ordningslagen uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

Anordnaren skall i begäran redogöra för de skäl som ligger till grund för denna.

Prövningen med anledning av ansökan, anmälan eller begäran

8 §

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, *om tillstånd enligt 7 a § för deltagare i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar att bära maskering* samt om befrielse enligt 4 § andra stycket från skyldigheten att ansöka om tillstånd att anordna offentliga tillställningar.

Om den offentliga tillställningen avser tävling eller uppvisning i motorsport och det för att genomföra tillställningen krävs beslut av länsstyrelsen i något annat avseende, prövas dock frågan om tillstånd av länsstyrelsen efter samråd med polismyndigheten.

Anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning behandlas av polismyndigheten som också prövar frågor om befrielse enligt 5 § fjärde stycket från skyldigheten att göra anmälan om sammankomster och tillställningar.

I paragrafen regleras vilken myndighet som prövar respektive behandlar tillståndsansökningar och anmälningar om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Genom ett tillägg i första stycket klargörs att det är polismyndigheten som prövar begäran om tillstånd för deltagare i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar att bära maskering.

9 §

Polismyndigheten får förelägga anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning att lämna uppgifter utöver vad ansökan, anmälan *eller begäran om tillstånd att bära maskering* skall innehålla eller själv sörja för den utredning som behövs. Anordnaren är dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller dramatisk eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten eller tillställningen.

Om det med anledning av en ansökan om tillstånd att anordna eller en anmälan om en cirkusföreställning eller en offentlig tillställning behövs en undersökning som kräver särskild fackkunskap, får polismyndigheten anlita en sakkunnig på anordnarens bekostnad.

I paragrafen regleras polismyndighetens rätt att kräva eller själv vidta den kompletterande utredning som myndigheten anser behövs. Genom ett tillägg i första stycket gäller detta även en begäran om tillstånd för deltagarna i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning att bära maskering.

11 a §

Beslut med anledning av en begäran om tillstånd för deltagare i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning att bära maskering enligt 7 a § skall meddelas skyndsamt.

Ett sådant tillstånd skall lämnas om skälen för begäran är beaktansvärda och risken för ordningsstörningar i samband med sammankomsten eller tillställningen är obetydlig.

Paragrafen är ny. I dess första stycke har införts en bestämmelse om att ett beslut med anledning av en begäran om tillstånd att bära maskering skall meddelas skyndsamt. Det är naturligtvis av stor vikt att en anordnare som begärt att deltagarna i sammankomsten eller tillställningen skall få bära maskering så snart som möjligt får sin sak prövad. I annat fall kan det leda till att anordnaren i praktiken inte hinner få sin begäran överprövad i högre instans innan tiden för den tilltänkta sammankomsten eller tillställningen passerats.

Paragrafens andra stycke reglerar under vilka förutsättningar en begäran om sådant tillstånd skall bifallas. Förutsättningarna har närmare utvecklats i avsnitt 7.7.6 under rubriken *En möjlighet att få tillstånd att uppträda maskerad*, till vilket här hänvisas.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av ledamoten *Malin Berggren*

Fasta vattenkanoner

Jag har inte blivit övertygad om argumenten för fasta vattenkanoner. Om polisen utrustas på ett sådant sätt förstärks sannolikt uppfattningen att beslutsfattare stänger in sig vid möten som bör vara mer offentliga. Jag tror inte heller att fasta vattenkanoner bidrar till att Sverige i framtiden bättre klarar ordningen vid stora evenemang.

Kommittédirektiv



Översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och säkra den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang

Dir.
2001:60

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2001.

Sammanfattning av uppdraget

Ordningen vid stora evenemang är av central betydelse inte bara för att viktiga möten skall kunna genomföras utan också för att värna demonstrationsfriheten och stärka enskildas rättstrygghet. Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg 14–16 juni 2001 tillkallar regeringen en kommitté för att se över polisens möjligheter att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar.

I uppdraget ingår att göra en kartläggning och analys av händelserna vid Göteborgsmötet. Kommittén skall, med utgångspunkt i den analysen och i erfarenheter av liknande evenemang, överväga och föreslå åtgärder som med behållen respekt för demonstrationsfriheten kan leda till att allvarliga ordningsstörningar kan förebyggas och bekämpas.

Frågor som kan aktualiseras är bland annat

- förutsättningarna för att utveckla och förstärka polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper
- polisens planering, förberedelser och organisation inför större internationella evenemang,
- det internationella polissamarbetet,
- regler och rutiner för tillfälliga gränskontroller mot andra Schengenländer,

- polisens beredskap och kompetens för ingripanden mot allvarliga ordningsstörningar,
- förutsättningar för identifiering av deltagare i ordningsstörande folksamlingar och andra åtgärder för att säkra bevisning,
- polislagens bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden och andra regler som syftar till att upprätthålla ordningen och förebygga brott m.m.,
- polisens möjligheter att använda viss utrustning för att bekämpa allvarliga ordningsstörningar,
- reglerna om att använda beredskapspolisen.

Det står kommittén fritt att överväga också andra frågor som kommittén finner motiverade med anledning av uppdraget.

Kommittén skall inte uttala sig om enskildas ansvar eller annat som kan komma under domstols prövning, såsom frågor om ersättning. I sitt arbete skall kommittén beakta om enskilda som kan bidra med information är eller riskerar att bli föremål för brottsutredning.

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2002.

Bakgrund

Under senare tid har det varit vanligt att internationella möten om t.ex. världshandelsfrågor har uppmärksammats av olika opinionsgrupper som har anordnat demonstrationer eller gjort sina åsikter hörda på annat sätt. Samtidigt har det vid flera tillfällen förekommit att sådana möten har skakats av ordningsstörande folksamlingar där deltagare bl.a. kastat sten, förstört bilar och lokaler samt angripit polisen. Senast inträffade detta vid Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001.

Ordningsstörningar och våld av det slag som förekom vid Göteborgsmötet utgör ett hot mot demokratin i flera avseenden. För det första hotar de att hindra våra demokratiskt valda företrädare från att mötas och diskutera samarbete kring viktiga politiska frågor. För det andra hindras demokratiska organisationer från att utöva sin grundlagsfästa rätt att anordna demonstrationer eller på annat sätt uttrycka sina åsikter. Dessutom leder angreppen till att människor skadas, egendom förstörs och samhället känns otryggare.

Inför Göteborgsmötet förde polisen en dialog med politiska organisationer och grupper som anordnade demonstrationer eller på annat sätt bedrev opinionsbildning i samband med mötet. Regeringens mening är att detta samtal bör fortsätta och utvecklas.

Det är polisväsendet som har det grundläggande ansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samband med evenemang av detta slag. Det hindrar inte att även andra myndigheter och organisationer har viktiga uppgifter i det avseendet.

Frågan om vilka befogenheter polisen bör ha när det gäller att upprätthålla ordning och säkerhet vid större evenemang är inte ny. Frågan har senast övervägts i samband med beredningen av Polisrättsutredningens delbetänkande Polisens rättsliga befogenheter (SOU 1993:60). Övervägandena ledde till ändringar i polislagen för att ge polisen rätt att avlägsna deltagare i en folksamling om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen. Polisen fick också rätt att under vissa förutsättningar spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till visst område eller utrymme och möjlighet att anvisa deltagare i en folksamling att följa viss väg (prop. 1996/97:175). Lagändringarna trädde ikraft den 1 april 1998. Även om det har förflutit förhållandevis kort tid sedan ikraftträdandet, kan det efter händelserna vid Göteborgsmötet finnas skäl att överväga om ytterligare lagstiftningsåtgärder behövs.

Uppdraget

Kommittén skall överväga och föreslå åtgärder när det gäller polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang. Uppdraget omfattar att se över polisens befogenheter och arbetssätt när det gäller att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar i sådana sammanhang. Också organisatoriska frågor kan behöva övervägas. Översynen skall föregås av en kartläggning och analys av händelserna i samband med Göteborgsmötet.

Kartläggning och analys av händelserna i samband med Göteborgsmötet m.m.

Kommittén skall kartlägga och analysera polisväsendets planering och organisation för säkerhetsfrågorna inför mötet. Den skall bl.a. undersöka hur underrättelseinformation har använts i arbetet, tillgången till polisresurser och utrustning samt hur polispersonalen har utbildats och förberetts för uppgiften. Den skall också granska polismyndighetens samverkan med Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och andra polismyndigheter samt med åklagarväsendet och andra berörda myndigheter. Samarbetet och dialogen med politiska organisationer och opinionsgrupper skall också studeras.

Kartläggningen skall också omfatta åklagarväsendets, domstolsväsendets och kriminalvårdens planering inför mötet.

Kommittén skall bedriva sitt arbete i nära samverkan med berörda myndigheter. Den skall också beakta andra myndigheters utvärderingar, analyser och granskningar.

Utredningen skall inhämta upplysningar om de lagregler och den ordning som finns i andra europeiska länder, särskilt de nordiska, när det gäller polisens befogenheter och möjligheter att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar.

Kartläggningen och analysen skall utgöra underlag för kommitténs överväganden om ordningsstörningar kan undvikas eller minska genom ändrade regler eller om myndigheternas planering, samverkan eller insatser i övrigt kan utformas annorlunda.

Huvuduppgiften är att se över polisväsendets befogenheter och arbetssätt och föreslå förbättringar. Om inte annat anges omfattas andra myndigheter av uppdraget på det sättet att polisväsendets samverkan med berörda myndigheter och organisationer skall analyseras.

Kartläggningen skall beakta hur dialogen med politiska organisationer och opinionsgrupper har genomförts. Frågan om hur dialogen med politiska organisationer och opinionsgrupper kan utvecklas ingår i huvuduppgiften.

I den utsträckning kommitténs överväganden föranleder författningsändringar skall förslag till sådana läggas fram.

Följande frågor är av särskilt intresse att överväga.

Förutsättningarna för att utveckla och förstärka polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper

För en öppnare och effektivare polisverksamhet är det naturligt och ändamålsenligt att enskilda medborgares engagemang och inflytande ökar. I polisens och andra myndigheters arbete med att förebygga och bekämpa ordningsstörningar vid större evenemang behöver polisen och andra myndigheter samråda med politiska organisationer, andra opinionsgrupper och arrangörer. Inför Göteborgsmötet förde polisen en dialog med flera sådana organisationer eller grupper. Det är nödvändigt att hela tiden utveckla och förstärka formerna för samrådet mellan polisen och enskilda medborgare i allt praktiskt polisarbete. Det kan nämnas att polisens arbete för att bättre kunna förebygga och bekämpa oroligheter vid

större idrottsevenemang omfattar en fortlöpande dialog mellan polisen, idrottsföreningarna och supporterklubbarna.

Polisens planering, förberedelser och organisation inför stora internationella evenemang

Stora internationella evenemang ställer särskilda krav på polisens organisation vid planering och andra förberedelser. Organisationen måste bl.a. beakta kraven på samverkan mellan olika polismyndigheter, mellan den centrala och lokala nivån inom polisväsendet och mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen. Också åklagarsväsendet och kriminalvården måste integreras i planeringen. Planering och förberedelser måste ske i samverkan mellan myndigheterna och i vissa hänseenden mellan myndigheterna och Regeringskansliet eller andra mötesarrangörer. Underrättelseinformation från inhemska och utländska källor måste sammanställas, analyseras och användas som underlag för planering och beslut. Av intresse i detta sammanhang är bl.a. det internationella rättsliga samarbetet och utbytet av information som behövs för brottsutredningar.

Det är också nödvändigt, inte minst för att värna demonstrationsfriheten, att upprätthålla en dialog med politiska organisationer och opinionsgrupper.

Om resultatet av kommitténs arbete visar på brister i den nu rådande organisationen för planering och förberedelser skall kommittén föreslå lämpliga åtgärder.

Kommittén skall uppmärksamma att polisens organisation är föremål för diskussion. SÄPO/Rikskrimkommittén (Den centrala polisen, SOU 2000:25) föreslog i april 2000 bl.a. att Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skulle slås samman. Regeringen har som ett led i det ärendets fortsatta beredning uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att se över gränsdragningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen samt mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna (Ju2000/2240/PÅ). Uppdraget skall redovisas senast den 29 juni 2001. Rikspolisstyrelsen har i polisväsendets budgetunderlag för åren 2002–2004 hemställt att regeringen låter utreda frågan om att bilda en myndighet, Polisen.

Kommitténs överväganden i fråga om organisationen och samverkan inom polisväsendet kommer att beröra många frågor som omfattas av Säpo/Rikskrimkommitténs och Rikspolisstyrelsens förslag. Kommittén skall noga följa Regeringskansliets fortsatta beredning av dessa förslag.

Det internationella polissamarbetet

Ett välutvecklat internationellt polissamarbete är en förutsättning för att kunna förbereda händelser som Göteborgsmötet. Den svenska polisen deltar aktivt i bl.a. det nordiska polis- och tullssamarbetet med sambandsmän (PTN), Schengen, Europol och Interpol samt Östersjösamarbetet. Inom ramen för dessa samarbetsformer utbyts information om personer och föremål. Vissa internationella samarbetsformer är reglerade i särskilda avtal. Polisen kan lämna personuppgifter ur polisregister till andra länders polismyndigheter och till internationella polisorganisationer om det följer av internationella överenskommelser. Rikskriminalpolisen är ansvarig för kontakterna på central nivå. I brottsutredningar kan polismyndigheterna samarbeta direkt och självständigt med polismyndigheter i andra nordiska länder.

En betydande andel av de personer som omhändertogs eller greps, anhölls och häktades för brott i samband med händelserna i Göteborg var hitresta utländska medborgare. Även i övrigt finns uppgifter om att andelen hitresta från utlandet var relativt stort bland dem som stod för ordningsstörningarna i Göteborg. Det kan antas att vissa av dessa tidigare tagit del i andra allvarliga ordningsstörningar. För att förhindra liknande händelser är det av central betydelse att kunna utbyta information och underrättelser med andra länder.

Sammanfattningsvis är det viktigt att det internationella samarbetet fördjupas och utvidgas. Kommittén bör i detta avseende föreslå de ändringar i regelverk, rutiner och annat som dess kartläggning och analys kan föranleda.

Gränskontrollen i Schengenområdet

Från den 25 mars i år deltar Sverige operativt i Schengensamarbetet tillsammans med alla EU-länder utom Storbritannien och Irland. Även Norge och Island deltar, trots att de inte är EU-länder. Schengensamarbetet innebär att de deltagande länderna har upphävt personkontrollen vid sina gränser mot andra Schengenländer (inre gräns) men behållit personkontrollen mot alla länder utanför Schengenområdet (yttre gräns).

I vissa fall kan personkontroll vid inre gräns vara betydelsefull för att hindra att personer som kan misstänkas anstifta, förbereda eller begå brott reser in i landet. Regeringen kan därför enligt Schengenkonventionens bestämmelser tillfälligt införa kontroller

vid Sveriges inre gräns om det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning eller rikets säkerhet. Med stöd av 5 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) får regeringen i sådana fall besluta att kontroll under en begränsad tid skall genomföras även vid en inre gräns. Om ett omedelbart ingripande krävs får polismyndigheten i samråd med Rikspolisstyrelsen vidta nödvändiga åtgärder i avvaktan på regeringens beslut. I samband med Göteborgsmötet genomfördes en sådan inresekontroll vid den svenska gränsen mot Danmark (färjelinjen Fredrikshavn – Göteborg).

Kommittén skall, om kartläggningen föranleder det, överväga om det finns behov av ändrade regler eller rutiner för tillfälliga kontroller mot andra Schengenländer.

Polisens beredskap och kompetens för att ingripa mot allvarliga ordningsstörningar

De allvarliga ordningsstörningar som ägde rum i Göteborg ställde höga krav på de polismän som deltog och på deras utrustning. Händelserna visar att det finns ett behov av poliser med särskild träning, kapacitet och utrustning för uppgifter av detta slag.

Inom polisen finns särskilda insatsstyrkor. I första hand är det piketerna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Hos Polismyndigheten i Stockholms län finns dessutom den nationella insatsstyrkan som numera utan särskilda restriktioner får användas i de situationer där dess kompetens är till nytta. Den nationella insatsstyrkan är samordnad med piketpolisen i Stockholm.

De nämnda enheterna har allt mer kommit att fungera som en nationell resurs, som genom förstärkningsrörelser används över hela landet. Det gällde vid Göteborgsmötet men också många andra händelser.

Till följd av polismyndigheternas relativa autonomi finns det vissa skillnader mellan styrkornas taktiska uppträdande, utrustning m.m. Allteftersom styrkorna i ökande utsträckning arbetar tillsammans vid olika händelser ökar behovet av samordning av deras uppträdande. Rikspolisstyrelsen har uppmärksammat dessa frågor och ser för närvarande över dem inom ramen för ett särskilt taktikprojekt.

Kommittén skall överväga hur det ska säkerställas att polisen har den beredskap och kompetens som behövs för att ingripa mot allvarliga ordningsstörningar. Kommittén skall hålla sig underrättad om hur Rikspolisstyrelsens utvecklingsarbete bedrivs och bedöma

behovet av att i större utsträckning koordinera och samöva de olika piketstyrkorna och den nationella insatsstyrkan.

Möjligheter att identifiera deltagare i ordningsstörande folksamlingar

Vid flera demonstrationer på senare tid har deltagare uppträtt maskerade. Vid Göteborgsmötet var ett stort antal av de mest aktiva i angreppen mot polisen och skadegörelsen maskerade. Maskeringen hade rimligen inget annat syfte än att försvåra identifiering av deltagarna och på det viset hindra lagföring.

Rätten att demonstrera är en fundamental rättighet i vårt samhälle. Den är därför skyddad i regeringsformen. Demonstrationsfriheten får bara begränsas om det behövs med hänsyn till ordning och säkerhet vid demonstrationen eller till trafiken samt om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka epidemi.

Det är polismyndigheten som prövar frågor om tillstånd att anordna demonstration. Polisen har rätt att i samband med tillståndsprövningen meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid demonstrationen. Det är för närvarande inte möjligt att föreskriva att demonstranter inte får vara maskerade. En sådan föreskrift har ansetts gå utöver de begränsningar av demonstrationsfriheten som regeringsformen tillåter.

Våra grannländer Norge och Danmark har infört förbud mot att uppträda maskerad vid demonstrationer. I t.ex. den danska lagstiftningen görs undantag från förbudet om demonstrantens avsikt med att dölja ansiktet är att skydda sig mot vädret eller något annat godtagbart skäl.

Även i Sverige har frågan om förbud mot maskering vid demonstrationer diskuterats. Frågan har också prövats av riksdagen vid flera tillfällen de senaste åren. Så sent som i februari i år behandlade Justitieutskottet en motion om rätt för polisen att identifiera maskerade demonstranter, även om inget brottsligt inträffat (2000/01:JuU11). Konstitutionsutskottet har bl.a. i betänkandet 1999/2000:KU11 behandlat en motion om förbud mot att bära mask vid demonstrationer. Riksdagen har dock vid samtliga tillfällen avslagit de motioner som väckts i ämnet.

Det krävs naturligtvis starka skäl för varje åtgärd som skulle kunna uppfattas som en begränsning av demonstrationsfriheten. I en demokrati som vår måste det finnas ett mycket stort utrymme för den enskilde att offentligt ge uttryck för sina åsikter, oavsett vilka åsikterna är och hur den enskilde väljer att framföra dem.

All maskering vid demonstrationer behöver inte bero på en vilja att undgå identifiering av polisen för att på så sätt hindra lagföring i Sverige. Det kan undantagsvis finnas godtagbara skäl för att inte avslöja den egna identiteten vid en demonstration. Vid demonstrationer mot diktaturregimer kan deltagare eller anhöriga riskera repressalier om det blir känt vem som deltagit i protestaktioner mot regimen. Även andra som demonstrerar fredligt kan av olika skäl vara rädda för efterräkningar. Det kan också tänkas fall då användare av masker eller annan maskering utgör ett symboliskt eller humoristiskt inslag i en fredlig demonstration. Vidare finns det människor som av religiösa skäldöljer sitt ansikte.

Mot bakgrund av den senaste tidens händelser skall kommittén utreda även denna fråga. Vid den översynen måste hänsyn tas till att demonstrationsfriheten är skyddad i regeringsformen och att en reglering av rätten att vara maskerad vid demonstrationer kan kräva grundlagsändringar. Hänsyn bör också tas till hur rätten att vara maskerad påverkar demonstrationsrätten och den personliga säkerheten för den som inte är maskerad. Den lösning som kan bli aktuell måste utgöra en från demokratisk utgångspunkt godtagbar avvägning mellan den fundamentala rätten att demonstrera och samhällets intresse av att förebygga och klara upp allvarlig brottslighet.

Polislagens bestämmelser om tillfälliga ombändertaganden och andra regler som syftar till att upprätthålla ordningen och förebygga brott m.m.

Utöver den grundläggande regleringen i regeringsformen finns bestämmelser i ordningslagen (1993:1617) om demonstrationer och andra allmänna sammankomster. Polismyndigheten får enligt ordningslagen bl.a. meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid demonstrationen (2 kap. 16 §). Dessutom får polismyndigheten under vissa förutsättningar ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning (2 kap. 22–24 §§).

Enligt polislagen får polisen ingripa mot personer som uppträder ordningsstörande. Bestämmelserna innebär att personer som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får avvisas eller avlägsnas från ett område eller ett utrymme. Detsamma gäller om det behövs för att en straffbelagd gärning skall kunna avvärijas. Om avvisande eller avlägsnande inte räcker för att uppnå avsett resultat, får polisen också

tillfälligt omhändertaga personen (13 § polislagen). Den omhändertagne får inte hållas kvar längre än sex timmar (16 § polislagen). En polisman får använda våld för att utföra dessa uppgifter i den mån det är nödvändigt. Allmänna förutsättningar för våldsanvändning är att andra medel skall vara otillräckliga och att våldet, med hänsyn till omständigheterna, är försvarligt (10 § polislagen). Polislagen innehåller också bestämmelser om bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande åtgärder.

År 1998 tillkom 13 b och 13 c §§ i polislagen sedan det visat sig att bestämmelserna i 13 § polislagen var otillräckliga för att polisen skulle komma till rätta med ordningsstörningar i stora folksamlingar. 13 § polislagen kräver att förutsättningarna för ett ingripande prövas för varje enskild person. Bestämmelsen i 13 c § innebär att polisen kan inskränka sin prövning till frågan om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ordningen och om den som ingripandet riktar sig mot kan betraktas som deltagare i folksamlingen.

Bestämmelserna syftar till att upprätthålla allmän ordning och inte i första hand till att säkra framtida lagföring för brott. När det finns misstanke om att brott förövats kan i stället reglerna i rättegångsbalken om förhör, medtagande till förhör, gripande, anhållande och häktning (se 23–24 kap. rättegångsbalken) bli av betydelse.

Kommittén skall överväga om reglerna om avvisning, avlägsnande och tillfälligt frihetsberövande samt andra åtgärder som kan vidtas vid allvarliga ordningsstörningar är ändamålsenligt utformade. Kommitténs arbete i denna del bör i första hand inriktas på de regler som har till syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, dvs. bestämmelserna i polislagen. Kommittén är emellertid fri att, i den mån det föranleds av kommitténs iakttagelser under utredningsarbetet, se över också ordningslagens och rättegångsbalkens regler samt straffrättsliga bestämmelser på området. Arbetet skall bedrivas med utgångspunkt i att behovs- och proportionalitetsprinciperna (8 § polislagen) också fortsättningsvis skall utgöra grundprinciperna vid polisingripanden. Givetvis måste även Sveriges internationella åtaganden beaktas i detta sammanhang.

En av de arbetsmetoder som används av polisen är att ringa in eller ”stänga av” en folksamling som utgör en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller säkerheten. Ett ingripande enligt 13 c § polislagen förutsätter att polisen på platsen gör en prövning av om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ordningen och om den som ingripandet inriktar sig mot kan betraktas

som deltagare i folksamlingen. Polisen kan givetvis inte ingripa mot de personer som endast råkat hamna i folksamlingen. Enligt gällande rätt måste prövningen ske så snabbt att avstängningen inte i sig blir att betrakta som ett frihetsberövande. Det finns inte några särskilda bestämmelser om kvarhållande av personer i folksamling i polislagen. En särskild fråga som skall utredas är därför möjligheterna för polisen att hålla kvar personer som deltagit i ordningsstörande folksamlingar.

Polisens utrustning m.m.

En polisman har enligt 10 § polislagen rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Rätt att använda våld förutsätter alltid att andra åtgärder är otillräckliga och våldet är försvarligt. Då har en polisman som möts med våld eller hot om våld, som med laga stöd skall frihetsberöva någon och möts av motstånd eller som med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme rätt att använda våld.

I vissa situationer där en polisman tvingas göra bruk av sin rätt att använda våld kan det vara otillräckligt att använda enbart kroppskrafter. Då aktualiseras användning av olika hjälpmedel, som batong, tårgas eller skjutvapen. Dessutom används hundar och hästar i polisverksamheten. Polisens befogenheter när det gäller användningen av hjälpmedel och annan utrustning regleras ytterst av polislagens allmänna regler om polisingripanden och våldsanvändning (se särskilt 8 och 10 §§ polislagen). Dessutom finns föreskrifter på lägre författningsnivå som, inom denna ram, ger riktlinjer för användningen av vissa typer av hjälpmedel. Bestämmelser om användning av skjutvapen finns t.ex. i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten. Särskilda myndighetsföreskrifter finns också för användningen av tårgas. Det bör också nämnas att allmänna straffrättsliga ansvarsfrihetsregler, som reglerna om nödvärn, kan ha betydelse för rätten att använda hjälpmedel i en konkretsituation.

Kommittén skall överväga om de bestämmelser som styr polisens användning av hjälpmedel och annan utrustning vid allvarliga ordningsstörningar är ändamålsenligt utformade.

Beredskapspolisen

Beredskapspolisen är totalförsvarspliktiga som skrivs in med civilplikt efter det att de lämnat fältförbanden. De är avsedda att användas –

som ett komplement – för skydd och bevakning av viktiga anläggningar. De har inte den kompetens och utrustning som krävs för att kunna användas vid allvarliga ordningsstörningar.

Bestämmelser om när beredskapspoliser får användas finns i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. Tidigare kunde beredskapspoliser kallas in för tjänstgöring endast i syfte att höja försvarsberedskapen. Genom en ändring i förordningen år 1999 öppnades en möjlighet att använda beredskapspoliser även i fredstid, om samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Det rör sig om extrema och allvarliga situationer av närmast nationell omfattning där polisens vanliga resurser inte räcker till. De situationer som avses är sådana där det krävs att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen. I fredstid kan beredskapspoliser användas endast efter överenskommelse med varje enskild beredskapspolisman. Kommittén skall överväga om det finns anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid.

Uppdragets genomförande

Utredningsarbetet skall bedrivas skyndsamt. Kommittén skall med förtur ta sig an uppgiften att kartlägga och analysera händelserna i samband med Europeiska rådets toppmöte i Göteborg. Till stöd för kommittén i dess arbete med förslagen skall en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas. Kommittén kan också, om så behövs, inrätta arbetsgrupper för särskilda arbetsuppgifter.

Kommittén skall i sitt arbete samverka med berörda myndigheter och andra organisationer.

Kommittén kan redovisa sitt uppdrag i ett eller flera delbetänkanden. Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 maj 2002.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Göteborgskommittén
(Ju 2001:08)



Dir.
2002:56

Beslut vid regeringssammanträde den 11 april 2002.

Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg 14–16 juni 2001 beslutade regeringen den 20 juni 2001 att tillkalla en kommitté för att se över polisens möjligheter att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar. Därefter förordnades f.d. statsministern Ingvar Carlsson, dåvarande landshövdingen Ulf Adelsohn, regeringsrådet Marianne Eliason och studeranden Malin Berggren att ingå i kommittén. Kommittén har antagit namnet Göteborgskommittén. Kommittén kan enligt direktiven redovisa sitt uppdrag i ett eller flera delbetänkanden. Enligt direktiven skall uppdraget slutredovisas senast den 31 maj 2002.

Förlängd tid för uppdraget

Göteborgskommittén har i en skrivelse som kom in till Regeringskansliet den 12 mars 2002 begärt att utredningstiden förlängs till senast den 31 december 2002. Kommittén har angett att den främsta anledningen till begäran är att det fortfarande pågår förundersökningar om polisinsatser som gjordes i Göteborg i samband med Europeiska rådets möte där. Så länge förundersökningar

pågår ser sig kommittén förhindrad att närmare granska dessa händelser.

Utredningstiden förlängs vilket innebär att kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2002.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

Kommitténs sammanträffanden med myndigheter, organisationer och enskilda personer

Statsrådsberedningen

Kicki Asplund
Roger Hällhag

Utrikesdepartementet

Marija Brdarski
Pelle Enarsson
Maj-Inger Klingvall
Teppo Taurianien

Finansdepartementet

Peter Holmgren
Lena Westerlund

Miljödepartementet

Jakob Ström

Datainspektionen

Ulf Widebäck
m.fl.

Rikspolisstyrelsen

Roger Alvefur
Sten Heckscher
Aimée Jillger
Staffan Kellerborg
Lennart Petersson
Stig Pettersson

Rikskriminalpolisen

Anette Ahlenius
Patrik Engström
Björn Holck-Clausen
Tommy Hydfor
Lars Nylén
Stig Pettersson
Benny Wahlbäck

Säkerhetspolisen

Arne Andersson
Ditte Berglund
Jan Danielsson
Ann Ejderik
Anders Kassman
Margareta Linderöth
Kurt Malmström
Kjell Vikström

Säkerhetspolisen Sektion Syd

Tommy Gustavsson
m.fl.

Säkerhetspolisen Sektion Väst

P-O Hellquist
Margareta Nilsson

Polismyndigheten i Stockholms län

Tord Bergstedt
Anders Björneberg
Anders Jansson
Mikael Lundh

Polismyndigheten i Skåne

Marianne Almqvist
Rolf Bengtsson
Lars Karsten
Bo Landgren
Per Lundén
Charlie Magné

Bertil Mårtensson
Bengt-Åke Nilsson
Tomas Nilsson
Jörgen Sjästad
Per Svartz

Polismyndigheten i Västra Götaland

Sven Alhbin
Lars Berg
Ingvar Bjerrefors
Karin Blegel
Gerd Brantlid
Per Brännholm
Bertil Claesson
Thomas Fasth
Klas Friberg
Gunilla Gevréus
Lars Holmdahl
Mats Hvit
Håkan Jaldung
Peter Jigström
Benny Jonasson
Björn Jordanius
Jan Anders Jönsson
Peter Lindskog

Hans Lippens
Peter Ljungdahl
Erik Nord
Göran Nordenstam
Ann Charlotte Norrås
Tomas Nyth
Carina Persson
Kjell Petersson
Lennart Ronnebro
Eva-Maria Rörbecker
Peter Schroeder
Matts Sjöström
Benny Strid
Sven-Olof Sundberg
Thomas Säfström
Thomas Tengskog
Ola Winkvist

Polismyndigheten i Örebro län

Lars Ferm
Per Lundbeck
Mats Thörn

Åklagarmyndigheten i Malmö

Kristian Augustsson

Göteborgs stad

Göran Johansson

Polisförbundet

Jan Karlsen
Christer Spjut

Polisförbundet i Västra Götaland

Björn Blixter
Per Åke Hammarnäs
Anders Karlsson
Berndt Lidberg

Justitsministeriet, Danmark

Oluf Engberg
Lars Findsen
Janne Holst
m.fl.

Rigspolitiet, Danmark

Poul Beck
Torsten Hesselbjerg
Peter Hyttel
Erik Johansen
m.fl.

Københavns Politi, Danmark

Hanne Bech Hansen
Torben Damgaard
Jens Peter Ladefoged
Kai Vittrup
m. fl.

Politidirektoratet i Oslo, Norge

Erling Fosse
Knut Mikkelsen

Italienska myndigheter

Donato Bruno
Antonio Di Giovine
Oscar Fiorioli
Mascia Graciella
Gianpaolo Leccisi
Giovanni Luperi
Antonio Manganelli
Spartaco Mortola
Mario Remus

Gianfranco Tatozzi
Giovanni Verucci

Tjeckiska myndigheter

Radislav Charlvát
Václav Dbalý
Ladislav Husák
Peter Ibl
Lubomír Kvícala
Michal Mazel
Zbynek Prokop
Peter Sokolský

Förbundet Djurens Rätt

Roger Pettersson

Företagareföreningen Avenyn

Bo Ribbenholt

Göteborg & Co

Leif Nilsson

Medborgarvittnen i Göteborg

Kerstin Björkman
Torsten Heed
Eva Lidén

Räddningstjänsten Storgöteborg

Per Jarring

Svensk Handel Göteborg

Lars-Erik Eriksson

Övriga

Hans Abrahamsson	Kirsti Hyldmo
Bo Adamsson	Charlie Håkansson
Christoph Agitón	Tommy Håkansson
Elisabet Ahlin	Magnus Hörnqvist
Maria Albin	Mattias Iweborg
Niklas Albin	Johan Jaatinen
Sara Alexandersson	Julia Janiec
Lena Barrow	Malin Jansson
Emil Berg	Kajsa Johansson
Örjan Bergsten	Maud Johansson
Tord Björk	Tobias Johansson
Daniel Breece	Jonas Jonlund
Agnes Callewaert	Anna Jonsson
Mia Christersdotter-Norman	James Jonsson
Niels Christie	Ebba Junker
Luca de Fraia	Anders Jönsson
Erik De Silva	Merete Kapstad
Charlotte Dellblad	Andreas Karlsson
Pernilla Edin	Frida Karlsson
Ulf Ekberg	Jiri Kopal
Mårten Eklöv	Berit Kristoffersen
Anders Eriksson	Ebba von Krusenstierna
Edna Eriksson	Christian Larsson
Ali Fegan	Kalle Larsson
Anton Flink	Magnus Leivik
Andreas Foller	Joachim Lentz
Elin Gauffin	Kent Liljenfors
Fredrik Gerten	Stina Lindmark Goosen
Alva Gullstrand	Linus Lundin
Ingemar Gustavsson	Olle Lönnæus
Christina Hagner	Thomas Mathiesen
Vidar Halvorsen	Ola Mattsson
Sara Hawén	Karin Mellgård
Carl Heath	Håkon Mosvold
Björn Hettne	Ingela Mårtensson
Susanne Hobohm	Anders Nilsson
Eva Holmström	Ola Nilsson
Nils Holmström	Anders Ohlsson
Peter Hultman	Jonas Olsson

Mikael Oskarsson
Mårten Pedersen
Fredrik Persson
Louise Pettersson
Jonathan Pye
Fredrik Quistbergh
Johan Rönnblom
Andreas Schönström
Daniel Sestrajic
Anna Sjöström
Henrik Skrak
Per Sternbeck
Jan Strömqvist
Ingrid Sunde Koslung

Hardy Svan
Anders Svensson
Björn Swing
Helena Tagesson
Thomas Tengskog
Annika Tigerryd
James Timmerby
Cecilia Verdinelli
Bruno Vespa
Stellan Vinthagen
Peter Weiderud
Asgeir Wølner