

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14–16 juni 2001 beslutade regeringen den 20 juni samma år att tillkalla en kommitté med uppdrag att göra en översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang.

Samma dag förordnades förutvarande statsministern Ingvar Carlsson som ordförande och dåvarande landshövdingen Ulf Adelsohn som ledamot i kommittén. Studeranden Malin Berggren och regeringsrådet Marianne Eliason förordnades fr.o.m. den 20 augusti 2001 som ledamöter i kommittén.

Den 5 juli 2001 förordnades hovrättsrådet Petra Lundh som sekreterare och kanslichef i kommittén. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 20 augusti 2001 dåvarande departementssekreteraren Louise Calais, journalisten Anita Kratz och hovrättsassessorn Erik Wendel. Hovrättsassessorn Peder Bjursten förordnades som sekreterare den 1 oktober 2001. Louise Calais entledigades från sitt uppdrag den 1 februari 2002.

Som experter i kommittén förordnades fr.o.m. den 1 februari 2002 polisöverintendenten Stig Ericsson, polismästaren Dan Persson samt poliskommissarien Anders Sigurdson. Experterna har utan att delta i det löpande arbetet biträtt kommittén i polistekniska frågor.

Kommittén har antagit namnet Göteborgskommittén.

Härmed överlämnas betänkandet Göteborg 2001 (SOU 2002:122). Ledamoten Malin Berggren har avgivit ett särskilt yttrande.

Kommittén har därmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i december 2002

Ingvar Carlsson

Ulf Adelsohn

Malin Berggren

Marianne Eliason

/Petra Lundh

Anita Kratz

Erik Wendel

Peder Bjursten

Innehåll

Sammanfattning	17
Författningsförslag	33
1 Utredningsuppdraget	39
1.1 Vårt uppdrag.....	39
1.1.1 Direktiven.....	39
1.1.2 Avgränsningar	40
1.2 Genomförandet av uppdraget.....	42
1.2.1 Kommitténs arbete	42
1.2.2 Experternas medverkan	43
1.2.3 Den parlamentariska referensgruppen.....	43
1.2.4 Personuppgifter i betänkandet	44
1.2.5 Den fortsatta framställningen	45
2 Demonstrations- och mötesfrihet – förändrade villkor	47
2.1 Villkor och utmaningar.....	47
2.1.1 Demokrati ger ökade möjligheter	48
2.1.2 Ekonomins utveckling	49
2.1.3 Nationalstatens nya roll.....	50
2.1.4 Den politiska maktens nya utmaning	51
2.1.5 Det demokratiska underskottet	52
2.1.6 Reaktionen mot det partipolitiska systemet	53
2.1.7 Det politiska intresset finns	54
2.2 Proteströrelsen	55
2.2.1 Mångfald av åsikter	56
2.2.2 Nätverk utan hierarkier	56
2.2.3 Inga storpolitiska visioner	57

2.2.4	Direkta aktioner	59
2.2.5	Medieberoende	59
2.2.6	Symbolik	60
2.2.7	Civil olydnad.....	60
2.2.8	Våld	61
2.2.9	Icke våld	62
2.2.10	Dialog.....	63
2.3	Ordets makt – ej våldets.....	64
2.3.1	Värdet av en fri åsikts- och opinionsbildning.....	64
2.3.2	Demonstrationsrätt och mötesfrihet i Göteborg.....	65
3	Rättslig reglering av betydelse	67
3.1	Demonstrations- och mötesfriheterna.....	67
3.1.1	Grundlagsskyddet	67
3.1.2	Ordningens bestämmelser.....	69
3.2	Polisens verksamhet	74
3.2.1	Polisens organisation m.m.	74
3.2.2	Polisens uppgifter.....	77
3.2.3	Polisens skyldigheter och befogenheter	77
3.3	Vissa straffbestämmelser	92
3.3.1	Upplopp	92
3.3.2	Våldsamt upplopp.....	93
3.3.3	Ohörsamhet mot ordningsmakten.....	93
3.3.4	Uppvigling	93
3.4	Viss registerlagstiftning m.m.	94
3.4.1	Inledning.....	94
3.4.2	Svenska polisregister	95
3.4.3	Interpol och Europol	103
3.4.4	Schengensamarbetet	107
3.4.5	Sekretess för uppgifter i polisregister	111
3.4.6	Polisens rätt att fotografera	112
3.4.7	Avvisning och utvisning.....	115
4	Demonstrationer vid internationella möten.....	117
4.1	Inledning	117
4.2	WTO:s möte i Seattle den 29 november – 3 december 1999....	120
4.2.1	Tillgänglig information för studien.....	121

4.2.2	Delstaten Washingtons lagstiftning avseende mötesfrihet, demonstrationsrätt m.m.	122
4.2.3	Planeringsfasen.....	123
4.2.4	Genomförandet.....	136
4.3	IMF och Världsbankens årsmöte i Prag den 26–28 september 2000.....	147
4.3.1	Tillgängligt material för undersökningen.....	148
4.3.2	Tjeckisk lagstiftning avseende demonstrationsrätten m.m.	149
4.3.3	Planering och förberedelser.....	151
4.3.4	Händelseförloppet	165
4.4	Mötet i Europeiska rådet i Nice den 7–9 december 2000....	176
4.4.1	Tillgänglig information för undersökningen.....	176
4.4.2	Fransk lagstiftning avseende demonstrationsrätten och mötesfriheten	177
4.4.3	Planeringsfasen.....	179
4.4.4	Händelseförloppet	184
4.5	G8-mötet i Genua den 20–22 juli 2001	189
4.5.1	Tillgänglig information för undersökningen.....	191
4.5.2	Italiensk lagstiftning avseende demonstrationsrätten m.m.	192
4.5.3	Planeringsfasen.....	194
4.5.4	Händelseförloppet	208
5	Polisinsatserna i samband med Ekofin-mötet i Malmö den 20–22 april 2001	221
5.1	Bakgrund.....	221
5.2	Orsaken till vår granskning och sättet vi utfört den på	221
5.3	Förberedelser inför Ekofin-mötet.....	222
5.3.1	Polisens förberedelser.....	223
5.3.2	Demonstranternas förberedelser.....	227
5.4	Händelseförloppet.....	229
5.4.1	Skrammeldemonstrationen fredagen den 20 april 2001	229
5.4.2	Demonstrationen lördagen den 21 april 2001	230
5.5	Reaktionerna på polisinsatsen	247

5.5.1	Media.....	247
5.5.2	Demonstrationsledningen	248
5.5.3	Polisens bemötande av kritiken.....	250
5.5.4	Den fortsatta diskussionen	252
5.5.5	Demokrativärnet	255
5.6	Polisens registrering	257
5.7	Polismyndighetens utvärdering	261
5.8	Det rättsliga efterspelet	262
5.9	Kommitténs bedömning	263
5.9.1	Ledde polisen medvetet in demonstrationståget på Spångatan?.....	264
5.9.2	Stod polisinsatsen i proportion till ordnings- störningarna?	265
5.9.3	Omhändertagandet.....	266
5.9.4	Polisens kommunikation med demonstranter och andra under insatsen.....	267
5.9.5	Polisens registrering av demonstranter.....	267
5.9.6	Slutsats om Ekofin-mötet i Malmö.....	269
6	Händelserna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14–16 juni 2001.....	271
6.1	Inledning	271
6.2	Förberedelser	274
6.2.1	Statsrådsberedningen	275
	Ett öppet EU-möte	275
6.2.1.1	Förhandlingar med nätverken	276
	Förhandling om dialog	277
	Förhandling om ekonomiskt stöd	277
6.2.2	Utrikesdepartementet	278
6.2.3	Göteborgs stad	279
6.2.3.1	Göteborgskonceptet.....	279
6.2.3.2	Göteborg & Co.....	281
	Programråd.....	282
	Välkomstpaket och faciliteter	282
	Måndagsklubben	283
	Demonstranternas boende	284
6.2.4	Räddningstjänsten	289
6.2.5	Beredskapsenheten m.m.	291

	Katastrofsamordningsgruppen.....	292
6.2.6	Polisen.....	292
6.2.6.1	Bakgrund.....	292
6.2.6.2	Rikspolisstyrelsen.....	293
	Rikspolisstyrelsens EU-förberedelsegrupp ..	293
	Rikspolisstyrelsens operativa förberedelsegrupp.....	294
	Överväganden av Rikspolisstyrelsens operativa förberedelsegrupp.....	295
6.2.6.3	Rikskriminalpolisen.....	306
	Rikskriminalpolisens samordningsgrupp – Hydforgruppen	306
6.2.6.4	Säkerhetspolisen	314
	Säkerhetspolisens ansvar i samband med EU-mötena	314
	Personskyddet	314
	Författningsskyddet	316
6.2.6.5	Rikspolisstyrelsens tillsynsansvar.....	323
6.2.6.6	Polisens hotbilder.....	324
	Polismyndighetens första iakttagelser.....	325
	Säkerhetspolisens första iakttagelser.....	326
	Polismyndighetens underrättelser och hotbilder.....	332
	Säkerhetspolisen och polismyndigheten fördelar arbetet	338
	Säkerhetspolisens hotbild för Göteborg den 22 maj 2001	338
	Hotbilder under första delen av juni 2001 ..	343
	Hotbilder och underrättelser under mötesveckan.....	344
	Säkerhetspolisens hotbild den 23 maj 2001 för president Bushs besök.....	346
	Polismyndighetens överväganden kring president Bushs besök.....	348
	Polisens syn på de autonoma	350
	Polismyndighetens och säkerhetspolisens uppfattning om lednings- och sambands- centraler.....	353
	Synpunkter på polisedningens hantering av hotbilden.....	354
	Polismyndighetens synpunkter på Säkerhetspolisens hotbilder	358

6.2.6.7	Polismyndigheten i Västra Götaland	359
	Polismyndighetens organisation	359
	Polismyndighetens mål för EU- kommenderingen	360
	Polismyndighetens koncept för att lösa uppdraget	362
	Organisationen planeringsperioden år 1998 – år 2000	364
	Studiebesök	364
	Organisation och planering oktober 2000 – april 2001	369
	Organisation och planering vid kommenderingen	413
	Polistaktik under EU-mötet	425
	Polistaktik vid demonstrationerna	431
	Synpunkter på polistaktiken vid demonstrationerna	439
	Polistaktik vid Svenska Mässan	443
	Polistaktik vid president Bushs besök	451
6.2.7	Åklagar- och domstolsväsendet samt kriminalvården	454
6.2.8	Arrangörer av demonstrationer, möten och seminarier	455
6.2.8.1	Nätverket Göteborg 2001	456
	Nätverket Göteborgs plattform	456
	Nätverket Göteborgs ekonomin	456
	Nätverket Göteborgs Aktiviteter	456
	Nätverket Göteborgs synpunkter på EU-mötet	461
	Nätverket Göteborgs synpunkter på mediernas rapportering	461
	Deltagande organisationer i Nätverket Göteborg	462
6.2.8.2	Nätverket Bush Not Welcome	463
6.2.8.3	Göteborgsaktionen 2001	463
	Göteborgsaktionens plattform	464
	Göteborgsaktionens aktiviteter	468
	Organisationer anslutna till Göteborgs- aktionen	471
	Antifascistisk aktion (AFA)	473
	Syndikalistiska ungdomsförbundet, SUF ..	477
	Syndikalisterna SAC	479

	Rättvisepartiet Socialisterna.....	479
	Globalisering underifrån – Vita overallerna – Ya Basta.....	480
	Göteborgs ickevåldsnätverk.....	481
6.2.8.4	Attac	484
	Attac inför EU-mötet	485
	Attac:s plattform	485
	Attac om våld och maskering	486
	Aktiviteter	486
	Attac:s synpunkter på mediernas rapportering	489
	Utvärdering av Attac:s engagemang.....	489
6.2.8.5	Fritt Forum.....	490
	Fritt Forums aktiviteter	490
	Fritt Forums ekonomi.....	491
6.2.8.6	Det svarta blocket	491
	Synpunkter på det svarta blocket	492
6.2.8.7	Demonstranternas farhågor	493
	Möte Musikens hus i januari 2001	493
	Farhågorna rörande polisens agerande	494
	Farhågor rörande demonstranternas agerande.....	498
	Politikernas ansvar.....	500
	Mönster i polisens agerande.....	502
6.2.9	Dialog.....	503
	Den politiska dialogen	503
	Den praktiska dialogen	508
6.3	Händelseförloppet under mötesveckan	511
6.3.1	Måndagen t.o.m. onsdagen den 11–13 juni	511
6.3.1.1	Polisens underrättelser	511
6.3.1.2	Nätverkens farhågor.....	512
6.3.1.3	Händelser	512
	Göteborgs ickevåldsnätverk genomför ett tältläger	512
	Polisen gör ett tillslag mot fem danskar.....	513
	Polisen gör ett tillslag på Tredje Långgatan	514
	Statsministern möter företrädare för demonstrationsorganisationerna	514
6.3.2	Torsdagen den 14 juni.....	514
6.3.2.1	Polisens underrättelser	514

	Polismyndighetens kriminalunderrättelse- rättelserotels hotbildsrapport den 13 juni	515
	Säkerhetspolisens hotbildsrapport den 13 juni	518
	Polismyndighetens kriminalunderrättelse- rotels hotbildsrapport den 14 juni beträffande Hvitfeldtska gymnasiet.....	518
6.3.2.2	Nätverkens farhågor	518
6.3.2.3	Händelser	519
	Polisinsatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet.....	519
	President Bushs besök	575
	Demonstrationen Bush Not Welcome.....	576
	Marschen mot Hvitfeldtska gymnasiet efter demonstrationen – Bush Not Welcome	578
	Polisen gör ett tillslag mot en sambands- central på Skäpplandsgatan.....	579
6.3.3	Fredagen den 15 juni.....	582
6.3.3.1	Polisens underrättelser	582
	Polismyndighetens särskilda hotbilds- rapport inför fredagen den 15 juni.....	582
6.3.3.2	Nätverkens farhågor	584
	Demonstrationer på Götaplatsen och direkta aktioner mot Svenska Mässan.....	584
	Nätverket Göteborg 2001:s demonstration och Reclaim the Citys gatufest	587
6.3.3.3	Polisens kontaktgrupps dialog med demonstrationsorganisationerna.....	588
	Dialogen med Göteborgs ickevålds- nätverk	589
	Dialogen med Rättvisepartiet Socialisterna.....	589
	Dialogen med Nätverket Göteborg 2001..	591
6.3.3.4	Polisens organisation och förberedelser....	592
6.3.3.5	Händelser	594
	Inträngningsförsök på Svenska Mässan av Göteborgs ickevåldsnätverk	594
	Antikapitalistmarschen – Avenyn – Viktoriabron.....	595
	Beslut om gränskontroll.....	618
	Europeiska rådets arbetsmiddag	618

	Nätverket Göteborg 2001: s	
	demonstration.....	620
	Reclaim the City på Vasaplatsen.....	622
6.3.4	Lördagen den 16 juni	632
6.3.4.1	Polisens underrättelser	632
	Polismyndighetens särskilda hotbilds-	
	rapport inför lördagen den 16 juni	633
6.3.4.2	Nätverkens farhågor.....	634
6.3.4.3	Polisens kontaktgrupps dialog med	
	demonstrationsorganisationerna	635
6.3.4.4	Polisens organisation och förberedelser.....	635
6.3.4.5	Händelser	636
	Göteborgsaktionen 2001:s demonstration ...	636
	Polisinsatserna på Järntorget och mot	
	Schillerska gymnasiet.....	642
6.4	Konsekvenser.....	659
6.4.1	Utvärderingar	659
	Rikspolisstyrelsens utvärdering	659
	Polismyndighetens i Västra Götaland utvärdering	
	våren 2002.....	660
	Polisförbundets enkätundersökning "Kaos"	661
	Övriga utvärderingar.....	663
6.4.2	Skadeutfall och personalsocialt efterarbete	664
	Skadeutfall	664
	Personalsocialt efterarbete.....	664
6.4.3	Gripna och omhändertagna	665
6.4.4	Det rättsliga efterspelet	666
	Antal lagförda per den 15 november 2002.....	666
	Utredningar om brott med anknytning till	
	Hvitfeldtska gymnasiet.....	666
	Utredningar om brott med anknytning till	
	inringningen på Viktoriabron.....	671
	Utredningar om brott med anknytning till	
	skottlossningen vid Vasaplatsen.....	671
	Utredningar om brott med anknytning till	
	Järntorget och Schillerska gymnasiet.....	672
	Handläggning av anmälningar mot poliser.....	674
6.5	Kommitténs bedömning	674
6.5.1	Rikspolisstyrelsens samordning av	
	planeringsarbetet.....	675

6.5.2	Polismyndighetens i Västra Götaland planerings- och förberedelsearbete	678
6.5.3	Polismyndighetens samverkan med andra myndigheter.....	681
6.5.4	Polisförstärkningar.....	684
6.5.5	Dialog.....	685
6.5.6	Utbildning och utrustning.....	686
6.5.7	Polismyndighetens genomförande av kommenderingen.....	688
	Övergripande synpunkter.....	688
	Polisinsatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet	689
	Antikapitalistmarschen – Avenyn – Viktoriabron ...	693
	Polisinsatsen vid Vasaplatsen.....	695
	Polisinsatserna på Järntorget och mot Schillerska gymnasiet	695
	Övergripande ansvar	696
7	Kommitténs slutsatser och förslag	699
7.1	Inledning	699
7.2	Polisens planering, förberedelse och organisation inför stora internationella evenemang samt dess beredskap och kompetens att ingripa mot allvarliga ordningsstörningar ...	701
7.2.1	Utgångspunkter.....	701
7.2.2	Rådande ordning.....	701
7.2.3	Pågående utvecklingsarbete	707
7.2.4	Våra överväganden.....	713
7.3	Polisens utrustning.....	718
7.3.1	Utgångspunkter.....	718
7.3.2	Vapen mellan batong och pistol	719
7.3.3	Tårgas	720
7.3.4	Vattenkanoner	722
7.3.5	Hästar och hundar.....	724
7.3.6	Skyddade fordon	725
7.3.7	Radiokommunikationsutrustning.....	726
7.4	Polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper inför stora evenemang	729
7.4.1	Utgångspunkter.....	729
7.4.2	Rådande ordning.....	729
7.4.3	Våra överväganden.....	730

7.5	Det internationella polissamarbetet	731
7.5.1	Rådande ordning	731
7.5.2	Överväganden.....	732
7.6	Gränskontrollen i Schengenområdet	733
7.6.1	Rådande ordning	733
7.6.2	Överväganden.....	734
7.7	Maskeringsförbud	735
7.7.1	Utgångspunkter	735
7.7.2	Möjligheter att identifiera deltagare i ordnings- störande folksamling.....	735
7.7.3	Frågans tidigare behandling.....	736
7.7.4	Förhållanden i andra länder	737
7.7.5	Överväganden.....	741
7.7.6	Vårt förslag.....	749
7.8	Polislagens bestämmelser om tillfälliga omhänder- taganden m.m.	756
7.8.1	Utgångspunkter	756
7.8.2	Nuvarande ordning.....	756
7.8.3	Utländska förhållanden	756
7.8.4	Våra överväganden	760
7.9	Beredskapspolisen	763
7.9.1	Nuvarande ordning och pågående förändrings- arbete.....	763
7.9.2	Överväganden.....	766
7.10	Avslutande synpunkter	767
8	Konsekvenser	769
8.1	Bakgrund.....	769
8.2	Kostnadsberäkningar	769
8.3	Andra konsekvensbeskrivningar	770
8.3.1	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	770
8.3.2	Övriga konsekvensbeskrivningar.....	770
9	Författningskommentar	771

Särskilt yttrande	777
-------------------------	-----

BILAGOR

1. Kommitténs direktiv	779
2. Kommitténs sammanträffanden med myndigheter, organisationer och enskilda personer	793

Sammanfattning

Uppdraget och genomförandet

Vår uppgift har varit att göra en kartläggning och analys av händelserna i samband med EU-toppmötet i Göteborg den 14–16 juni 2001. Med utgångspunkt i den analysen och i erfarenheter av liknande evenemang har vi haft att överväga och föreslå åtgärder som med behållen respekt för demonstrationsfriheten kan leda till att allvarliga ordningsstörningar kan förebyggas och bekämpas.

Det som hände i Göteborg kan inte enbart ses som ordningsfrågor som skall hanteras med polisiära insatser utan också som politiska frågor rörande demokrati, inflytande, utanförskap m.m. Av den anledningen har vi valt att anlägga ett bredare perspektiv på vårt uppdrag.

En annan fråga som vi valt att utreda är den polisinsats som ägde rum mot en demonstration under Ekofin-mötet i Malmö i april 2001. Tidigt under vårt arbete fick vi nämligen uppgifter från såväl polis som demonstranter om att denna insats spelat stor roll för händelseutvecklingen i Göteborg.

En annan uppgift har varit att införskaffa erfarenheter av liknande evenemang. I detta syfte har vi studerat demonstrationer vid fyra internationella möten; Världshandelsorganisationens möte i Seattle i månadsskiftet november–december 1999, Internationella valutafondens och Världsbankens årsmöte i Prag i september 2000, Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 samt G8-mötet i Genua i juli 2001.

Under vårt arbete har vi hållit ca 200 intervjuer. Vi har deltagit i två öppna möten. Vi har företagit resor till Prag, Rom/Genua, Köpenhamn och Oslo. Härutöver har vi naturligtvis studerat en omfattande dokumentation och tagit del av filmer, artiklar, böcker m.m. Vi har även deltagit i flera seminarier på teman med anknytning till Göteborgshändelserna.

Polisinsatserna i samband med Ekofin-mötet i Malmö

Den polisinsats som ägde rum mot en demonstration i samband med Ekofin-mötet i Malmö under våren 2001 kom på många sätt att påverka förhållningssättet inför Göteborgsmötet såväl hos demonstranter som polis. Frågan om maskeringsförbud kom upp på dagordningen hos flera politiska organisationer och under våren pågick en allmän debatt om demokrati och värnandet om demonstrationsfriheten. Även mer specifika ämnen som märkning av polisens hjälmar diskuterades tiden före Göteborgsmötet. Vi har vid vår utredning av händelsen kunnat konstatera följande.

- Vi har inte funnit några belägg för att insatsen varit *beslutad* i förväg, vilket det bland demonstranter och andra spekulerats om.
- Vi har inte kunnat finna att avspärrningen av ett helt block stod i proportion till de ordningsstörningar som förekom vid uppmarschen. Genom polisens insats kom enligt vår mening demonstrationsfriheten för närmare 300 demonstrationsdeltagare allvarligt att inskränkas.
- Beträffande omhändertagandena talar mycket för att någon sådan individuell prövning som skall göras inte skedde. Det våld som vissa poliser brukat framstår för oss som överdrivet. Språkbruket som vissa polismän påstås ha använt mot främst unga kvinnliga demonstranter är oacceptabelt.
- Det står helt klart att polisen brustit i sin information till demonstrationsledningen och andra. Polisens brist på kommunikation med demonstranterna torde vara orsaken till de spekulationer som uppstått.

Händelserna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg

Poliskommenderingen i Göteborg under ledning av polismästare Håkan Jaldung var den mest komplexa och en av de största som ägt rum i Sverige. Den kom att omfatta ca 2 500 poliser. Under kommenderingen ställdes polisen inför svåra uppgifter och dess förmåga och kompetens kom att prövas på ett extraordinärt sätt. Trots besvärliga förhållanden kunde EU-toppmötet och den amerikanske presidentens besök genomföras utan allvarliga störningar. Vidare kunde demonstrationsrätten värnas i den meningen att alla

tillståndsgivna demonstrationer kunde äga rum. Bevakning av de hotell där delegaterna bodde liksom samtliga eskorter och transporter fungerade också utan anmärkning.

Våra uttalanden måste ses i ljuset härav. Vid en så omfattande polisinsats är det naturligtvis näst intill oundvikligt att vissa fel och misstag begås. Avsikten med att i efterhand försöka utvärdera ett händelseförlopp och lyfta fram vad som var bra respektive dåligt måste vara att såväl berörda myndigheter som andra skall kunna dra lärdom av slutsatserna. Det är också så vi sett på vår uppgift.

Rikspolisstyrelsens samordning av planeringsarbetet

Rikspolisstyrelsen svarar enligt 3 § 2 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen för samordningen av polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. Vi framför vissa synpunkter på Rikspolisstyrelsens samordning inför EU-toppmötet.

- Vi anser att Rikspolisstyrelsen borde ha givit de två samordningsgrupper som tillsattes under planeringsstadiet en starkare roll och större befogenheter. I vart fall borde Rikspolisstyrelsen senast efter händelserna i Nice ha reagerat och spelat en aktivare roll.
- För kommittén framstår det som märkligt att frågan om huruvida Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten i Västra Götaland skulle ha ansvaret för personskyddet, inte klarades ut med rikspolischefen under den operativa förberedelsegruppens arbete. Om detta gjorts på ett tidigt stadium hade med stor sannolikhet gruppens arbete kunnat bedrivas på ett mer konstruktivt sätt.
- Att polismyndigheterna i landet är relativt självständiga fråntar inte Rikspolisstyrelsen det övergripande ansvaret. Decentraliserat budgetansvar får inte hindra att frågor som gemensam utbildning, utrustning och villkor för personalen hanteras centralt när det framstår som rationellt och ändamålsenligt. De poliser som deltog i Göteborg hade sannolikt haft bättre förutsättningar att klara sina uppgifter med en sådan hantering. I sammanhanget bör noteras att Polismyndigheten i Västra Götaland inte inför mötet erhöll några ytterligare ekonomiska resurser vilket i sin tur får antas bero på att Rikspolisstyrelsen inte tilldelats några extra medel till polisinsatserna vid de svenska EU-mötena. Vi finner det angeläget att sådana aspekter i god tid beaktas av riksdag och regering.

- Rikspolisstyrelsen borde ha agerat kraftfullare i frågan om polisförstärkningar.
- Vi anser sammanfattningsvis att den centrala nivån inom polisen, dvs. Rikspolisstyrelsen måste ta ett större ansvar för samordningen av planeringen inför stora internationella evenemang där flera polismyndigheter kommer att vara inblandade än vad som skedde inför EU-toppmötet i Göteborg.

Polismyndighetens i Västra Götaland planerings- och förberedelsearbete

- I oktober 2000 inrättade polismyndigheten en stab med uppgift att handha den övergripande planeringen. Staben bemannades från början med en person på heltid. I januari 2001 förstärktes staben med ytterligare två personer, varav en dock nästan omgående kom att övergå till andra arbetsuppgifter.

Det är naturligtvis viktigt att polisen, inför en sådan extraordinär händelse som ett EU-toppmöte är, påbörjar planeringen i god tid och med tillräcklig bemanning. Det är en förutsättning för att en omfattande polisinsats skall kunna genomföras på ett bra sätt.

- Erfarenheterna från Göteborg visar att det finns behov av en enhetlig modell för hur planerings- och förberedelsearbetet skall organiseras inför särskilda händelser.
- Polismyndighetens kriminalunderrättelsearbete synes ha fungerat väl.
- Polisledningen har av såväl egna som förstärkande poliser kritiserats för att ha försökt tona ned hotbilden alltför mycket. Kritik skall i och för sig inte riktas mot polisledningen för dess ambitioner att försöka undvika att hetsa upp de poliser som skulle delta i insatsen. Det är emellertid lika viktigt att poliserna ges en så realistisk bild som möjligt av vad de kan förvänta sig. Poliserna måste ges goda förutsättningar för att förbereda sig.
- Den nya taktiska modell rörande polisens hantering av demonstrationer och andra opinionsyttringar som tog form under våren 2001 och som byggde på dialog och öppenhet måste ses som konstruktiv. Vi kan dock konstatera att den fastställdes på ett sent stadium.

- Trots den under våren alltmer ökande hotbilden skedde inte någon samordnad övergripande omfallsplanering. Med omfallsplanering menas polisens planering för handlingsalternativ på olika platser och vid skilda händelseutvecklingar. Omfallsplanering saknades för insatser mot de centralt belägna skolorna Hvitfeldtska och Schillerska. Den omfallsplanering som fanns för inträngningsförsök mot Svenska Mässan var inte förankrad hos kommanderingsledningen. En bristande omfallsplanering kan leda till att polisen fastnar i ad hoc-lösningar, inte är mentalt förberedd på vad som kan hända och inte vet var den skall söka information. Vi är starkt kritiska till polismyndighetens hantering av omfallsplaneringen inför EU-toppmötet.

Polismyndighetens samverkan med andra myndigheter

- Polismyndighetens samarbete och samverkan med andra myndigheter och organisationer inom länet synes i huvudsak ha fungerat tillfredsställande.
- När det gäller samarbetet och samverkan mellan polismyndigheten och Säkerhetspolisen har vi konstaterat allvarliga brister framför allt på ledningsnivå.
- Även i samarbetet mellan polismyndigheten och Rikskriminalpolisen fanns brister. Vi finner det anmärkningsvärt att polismyndigheten inte varit intresserad av den samverkan och det stöd som Rikskriminalpolisens samordningsgrupp, den s.k. Hydforsgruppen, kunde erbjuda.

Polisförstärkningar

- Vi är kritiska till hur frågan om polisförstärkningar hanterats inför EU-toppmötet i Göteborg.
- Rikskriminalpolisens första formella beslut om polisförstärkning inför EU-kommenderingen fattades i början av maj 2001, drygt fyra respektive två månader efter polismyndighetens begäran. Vi konstaterar att det vid en kommendering som den aktuella är av stor vikt att beslut om polisförstärkningar fattas så tidigt som möjligt.

- Mot bakgrund av den efter EU-toppmötet i Nice i december 2000 alltmer ökande hotbilden anser vi att polismyndigheten tidigare borde ha begärt en ordentlig reservstyrka, som skulle kunna tas i anspråk om något extraordinärt inträffade. När polismyndigheten i maj begärde att reservstyrkan skulle tas i anspråk borde den, även om det var i ett sent skede, samtidigt ha begärt att ytterligare reserver skulle finnas tillgängliga. Som det nu blev fick Rikskriminalpolisen försöka få fram fler förstärkande poliser under kommanderingen när behovet blev akut.
- Polismyndigheten ville på fredagsförmiddagen den 15 juni skicka hem ca 80 förstärkande poliser. Mot bakgrund av att torsdagens insats mot Hvitfeldtska gymnasiet krävt stora personalresurser och då fredagen hade en allvarlig hotbild med hög risk för våldsamma opinionsyttringar förefaller polismyndighetens hantering av förstärkningsfrågan under fredagsförmiddagen oss märklig.

Dialog

- Polismyndighetens ansats att genom en dialog etablera samarbete och samverkan med arrangörer och deltagare i demonstrationer och andra manifestationer anser vi vara ett bra initiativ.
- Mot bakgrund av att kontaktgruppens arbete påbörjades i ett så sent skede, endast ca fem veckor före EU-toppmötet, måste resultatet av arbetet ses som en framgång. Resultatet av dialogarbetet hade förmodligen blivit ännu bättre om dialogen påbörjats i god tid.
- Kontaktgruppens mandat var oklart såväl inom gruppen som i förhållande till demonstrationsarrangörer. Det oklara mandatet ledde bl.a. till misstroende bland demonstranter och andra då polisinsatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet genomfördes och det skadade därmed relationen mellan parterna.

Utbildning och utrustning

- Vi har konstaterat allvarliga brister när det gäller svenska polis-mäns utbildning för att kunna ingripa mot folkmassa. Vi har också noterat andra kunskapsbrister hos de poliser som deltog i kommanderingen. T.ex. saknade många kunskap om de politiska grupper m.fl. som var i Göteborg. Förutom bristfällig kunskap har

vi konstaterat att poliser vid olika myndigheter arbetar efter skilda taktiska modeller, vilket i Göteborg medfört samverkanssvårigheter.

- Ansvaret för att en enhetlig och ändamålsenlig utbildning kommer till stånd inför stora internationella evenemang måste läggas på centralmyndigheten, dvs. Rikspolisstyrelsen, som ett led i dess samordningsuppgifter.
- Händelserna i Göteborg ger anledning att generellt överväga polisens utrustning eftersom vi konstaterat stora brister i den.

Polismyndighetens genomförande av kommenderingen

- Erfarenheterna från Göteborg visar att det finns ett behov av en enhetlig nationell modell för ledning och genomförande av polis-kommenderingar vid särskilda händelser.
- Polismyndighetens kriminalpolisarbete anser vi har bedrivits på ett framgångsrikt sätt.

Polisinsatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet

- Åklagaren beslutade på onsdagskvällen den 13 juni att en reell husrannsakan skulle genomföras på skolan. Mot bakgrund av det underlag som fanns finner vi ingen anledning att ifrågasätta åklagarens beslut. Vi är däremot kritiska till hur beslutet kom att verkställas. Vi uttalar oss inte om de rent rättsliga bedömningar som gjordes av polisen. Polisens agerande är för närvarande föremål för förundersökning på initiativ av riksdagens ombudsmän (JO).
- Insatsen fick enligt vår bedömning karaktär av hafsverk, tog alltför stora resurser i anspråk och orsakade dem som befann sig på skolan oproportionerligt stora inskränkningar i rörelsefriheten. Vi är kritiska till att det planerings- och förberedelsearbete som föregick insatsen var så brisfälligt.
- Det står klart att polisen under flera timmars tid inte aktivt försökte sprida information om anledningen till avspärningen eller om villkoren för att få lämna det avspärrade området. Den som på detta sätt stängs inne har rätt att få information om orsaken härtill samt om när och under vilka förutsättningar han eller hon får lämna området. Polisens brister i detta avseende är allvarliga.

- Vid insatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet greps 459 personer misstänkta för våldsamt upplopp. Massgripandet ingår i det som är föremål för JO:s prövning. Vi kan dock konstatera att polisen i samband med omhändertagandet av de gripna förefaller ha begått ett antal överträdelser av gällande författningar.
- Många demonstranter har omvittnat att polisen i samband med ingripandet mot Hvitfeldtska gymnasiet uttalat sig nedsättande och kränkande om dem. Det är naturligtvis aldrig acceptabelt att polisen använder ett olämpligt språkbruk.
- Händelseutvecklingen på Hvitfeldtska gymnasiet medförde ett antal negativa konsekvenser för det fortsatta skeendet under toppmötet.
 - Det tärde kraftigt på polisresurserna, vilket fick allvarliga följder främst under fredagen.
 - Det skadade relationerna till demonstranterna.
 - Genom ingripandet förhindrades demonstranter att utöva sin mötesrätt eftersom den s.k. motkonferensen och andra möten inte kunde hållas som planerat.
 - De enskilda polismännen utsattes för utomordentligt svåra påfrestningar såväl fysiskt som psykiskt.

Övriga polisinsatser

- Även beträffande övriga insatser har vi kunnat konstatera brister bl.a. i radiokommunikationsutrustning, skyddsutrustning och annan utrustning, samträning, information till och behandling av enskilda.

Övergripande ansvar

- Håkan Jaldung fick uppdraget att leda kommanderingen under Europeiska rådets möte i Göteborg av länspolismästaren Ann Charlotte Norrås. Detta uppdrag förblev obrutet under hela den komplexa polisoperationen. Länspolismästaren har även med den valda organisationen det övergripande ansvaret för polisens förmåga att klara sina uppgifter.

Våra slutsatser och förslag

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. Upparbetade kanaler, t.ex. traditionella folkrörelser och politiska partier fångar inte alltid upp de nya rörelsernas uttrycksätt. 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, framförallt unga, upplever ett utanförskap och en känsla av maktlöshet. Vi 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.

Polisens planering, förberedelse och organisation inför stora internationella evenemang

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. Genom att ålägga Rikspolisstyrelsen ett samordningsansvar optimeras möjligheten att upparbeta och upprätthålla erforderlig kompetens för en god planering och förberedelse. 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.

Rikspolisstyrelsen svarar som vi tidigare nämnt enligt sin instruktion redan i dag för samordningen av polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. 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 som nämnts uppmärksammat allvarliga brister, främst när det gäller samverkan på ledningsnivå. 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 att ingripa mot allvarliga ordningsstörningar

Rikspolisstyrelsen har nyligen bedrivit ett särskilt taktikprojekt. Projektet har uppmärksammat en rad brister inom svensk polis, bl.a. beträffande ingripande mot folksamlingar och föreslagit att det inrättas ett nationellt polistaktiskt centrum med uppgifter inom taktikområdet.

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 kommanderingarna i såväl Malmö som Göteborg använde ett kränkande språk mot demonstranterna och enskilda. Polisledningen måste med kraft motverka sådana attityder.

När det gäller piketpolisen och nationella insatsstyrkan, dvs. landets särskilda insatsstyrkor, anser vi att det är anmärkningsvärt att det helt saknas nationell samsyn. 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.

Polisens utrustning

Vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar har polisen i dag 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.

Vi har behandlat 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.

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

Vapen mellan batong och pistol

Steget mellan batong och skjutvapen 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.

Tårgas

Tårgas användes vid de möten i Seattle, Prag, Nice och Genua som vi studerat. Mot bakgrund av erfarenheterna därifrån 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 i dag 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.

Vattenkanoner

Vattenkanoner användes i Prag, Nice och Genua. Erfarenheterna därifrån 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.

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. En sådan användning torde innebära att polisresurser frigörs, vilket är särskilt viktigt i Sverige där vi har relativt få poliser. Vattenkanoner i fasta positioner vid möteslokaler och andra avspärrade områden kan bidra till att Sverige i framtiden bättre klarar ordningen vid stora evenemang.

Skyddade fordon

Utomlands används skyddade fordon i stor utsträckning. Erfarenheterna därifrån visar på 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.

Radiokommunikationsutrustning

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

Nuvarande radiokommunikationssystem 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.

Under Göteborgsmötet drabbades radiokommunikationssystemet av kraftiga störningar och det var under insatsen vid Vasaplatsen på kvällen den 15 juni i princip helt utslaget. Insatschefen vid Vasaplatsen kunde under långa perioder inte via radio nå de ca 700 poliser som fanns i närområdet. Om radiosystemet fungerat hade enligt flera poliser vi talat med mycket av det våld som förekom och som kulminerade med att flera skott avlossades sannolikt kunnat undvikas.

Vi anser att det är 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.

Polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper inför stora evenemang

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. Vår uppfattning är att polisen skall utveckla dialogen som metod. 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 miss- troende undviks liksom att parterna följer dessa överenskommel- ser.

Maskeringsförbud

Vi föreslår att ett maskeringsförbud införs. Vi är övertygade om att ett sådant förbud kommer att verka i positiv riktning vad gäller undvikande av våldsyttningar i samband med demonstrationer och andra liknande sammankomster. 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. 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.

Vi har övervägt om regeringsformen behöver ändras innan ett maskeringsförbud kan införas. Vår slutsats i denna fråga är att någon sådan ändring inte behövs eftersom ett maskeringsförbud faller inom ramen för vad som utgör en tillåten begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten.

Vi föreslår således att det 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. Vissa undantag från maskeringsförbudet skall gälla. Förbudet gäller inte den som täcker sitt ansikte eller innehar klädesplagg eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för att täcka ansiktet för att skydda sig mot väderleken (1), av religiösa skäl (2) eller under deltagande i en parad, karneval eller liknande (3). Förbudet gäller inte heller den som deltar i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, vars deltagare fått tillstånd att bära maskering. Den som döms för *olaga maskering* straffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår vidare 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.

Övriga slutsatser

Vi har övervägt också andra frågor som det internationella polis-samarbetet, gränskontrollen i Schengenområdet, polisens bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden m.m. samt beredskaps-polisen. Vi har dock inte funnit skäl att föreslå ändringar i gällande bestämmelser.

Under vårt arbete har vi kunnat konstatera att de brister som vi uppmärksammat rörande polisens insatser för att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar 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.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att det i brottsbalken skall införas en ny paragraf, 16 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 försvärar 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 försvärar 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)
dels att 2 kap. 8 och 9 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 2 kap. 8 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 kap. 7 a och 11 a §§, samt närmast före nya 2 kap. 7 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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.

Prövningen med anledning av ansökan eller anmälan

Prövningen med anledning av ansökan, anmälan eller begäran

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt om befrielse enligt 4 § andra

8 §

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, *om tillstånd enligt 7 a § för deltagare i*

stycket från skyldigheten att ansöka om tillstånd att anordna offentliga tillställningar.

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 eller tillställningar.

9 §

Polismyndigheten får förelägga anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning att lämna uppgifter utöver vad ansökan eller anmälan 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.

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.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Vårt uppdrag

1.1.1 Direktiven

Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14–16 juni 2001 beslutade regeringen den 20 juni samma år att tillkalla en kommitté för att se över polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang.

Av direktiven (*bilaga 1*) framgår att kommittén skall göra en kartläggning och analys av händelserna i samband med Göteborgsmötet. Kartläggningen skall bl.a. omfatta polisväsendets planering och organisation för säkerhetsfrågorna inför mötet. Vidare skall kommittén undersöka hur underrättelseinformationen 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 myndigheter. Även samarbetet och dialogen med politiska organisationer och opinionsgrupper skall studeras.

I uppdraget ingår att kommittén med utgångspunkt i kartläggningen och analysen samt i erfarenheter av liknande evenemang skall överväga och föreslå åtgärder som med behållen respekt för demonstrationsfriheten kan leda till att allvarliga ordningsstörningar kan förebyggas och bekämpas.

Kommitténs huvuduppgift enligt direktiven är att se över polisväsendets befogenheter och arbetssätt och föreslå förbättringar. Även andra myndigheter omfattas av uppdraget på det sättet att polisväsendets samverkan med berörda myndigheter och organisationer skall analyseras.

Följande frågor uppges vara av särskilt intresse.

- Förutsättningarna för att utveckla och förstärka polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper
- Polisens planering, förberedelser och organisation inför stora internationella evenemang
- Det internationella polissamarbetet
- Gränskontrollen i Schengenområdet
- Polisens beredskap och kompetens för att ingripa mot allvarliga ordningsstörningar
- Möjligheter att identifiera deltagare i ordningsstörande folksamlingar
- Polislagens bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden och andra regler som syftar till att upprätthålla ordningen och förebygga brott m.m.
- Polisens utrustning m.m.
- Beredskapspolisen

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

Till stöd för kommittén i dess arbete med förslagen anges att en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna skall inrättas.

Enligt direktiven skulle kommittén redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2002. Genom ett tilläggsdirektiv den 11 april 2002 (*bilaga 1*) beslutade regeringen att uppdraget i stället skall redovisas senast den 31 december 2002.

1.1.2 Avgränsningar

Enligt direktiven är vårt uppdrag i stor utsträckning fokuserat på polisen och dess arbete i samband med stora internationella evenemang. Vi insåg emellertid relativt tidigt att det som hände i Göteborg inte enbart kan ses som ordningsfrågor som skall hanteras med polisiära insatser utan också som politiska frågor

rörande demokrati, inflytande, utanförskap m.m. Av den anledningen har vi valt att anlägga ett bredare perspektiv på uppdraget. Denna möjlighet har vi ansett oss ha eftersom det i direktiven sägs att det står kommittén fritt att överväga också andra frågor som den finner motiverade med anledning av uppdraget.

En annan fråga som inte omfattas av direktiven men som vi valt att utreda är den polisinsats som ägde rum mot en demonstration i samband med Ekofin-mötet i Malmö under våren 2001. Anledningen till det är att vi tidigt under arbetet med kartläggningen av Göteborgshändelserna fick uppgifter från såväl polis som demonstranter om att denna insats spelat en stor roll för händelseutvecklingen i Göteborg.

En uppgift, vars omfattning inte särskilt framgår av uppdraget, har varit att införskaffa erfarenheter av liknande evenemang. I detta syfte har vi studerat demonstrationer vid fyra internationella möten.

Huvuddelen av vårt arbete har dock bestått i att kartlägga och analysera Göteborgshändelserna samt överväga åtgärder som kan bidra till att stärka demonstrations- och mötesfriheten och samtidigt förebygga allvarliga ordningsstörningar i samband med stora internationella evenemang. Eftersom debatten efter Göteborg varit intensiv och då många frågor ställts kring skilda delar av händelseförloppet har vår ambition varit att så noga som möjligt redovisa den kartläggning vi gjort i förhoppningen om att en del frågor skall få svar. Det är vid en sådan här händelse naturligtvis svårt att få fram en objektiv sanning.

Enligt våra direktiv skall vi inte uttala oss om enskildas ansvar eller annat som kan komma under domstols prövning. Eftersom vissa av de händelser vi försökt kartlägga är eller under större delen av vårt arbete har varit föremål för rättslig prövning har vi ansett oss förhindrade att beträffande dessa göra en mera grundlig utredning. Det har emellertid inte hindrat oss från att redovisa händelseförloppen på ett mera övergripande sätt, vilket vi i de flesta fall ansett vara tillräckligt för att kunna dra för framtiden intressanta slutsatser.

Ett problem med att försöka redovisa ett skeende som inte är avslutat är att det inte är möjligt att beakta uppgifter som tillkommer i ett sent skede. Vi har mot denna bakgrund inte annat än undantagsvis kunnat beakta uppgifter som tillkommit efter den 15 november 2002. Vår redovisning får således läsas med denna reservation.

1.2 Genomförandet av uppdraget

1.2.1 Kommitténs arbete

Vi inledde vårt arbete den 21 augusti 2001.

För att kunna kartlägga händelserna i Göteborg på bästa sätt bestämdes i ett tidigt skede att kunskap skulle inhämtas genom intervjuer med demonstranter, poliser och andra personer som befann sig i Göteborg under de aktuella dagarna. Höstens arbete ägnades därför i första hand åt intervjuer med demonstranter och vissa nyckelpersoner inom polisen. Vid intervjuerna framkom från ömse håll uppgifter om att den polisinsats som under våren ägt rum mot en demonstration i Malmö i samband med Ekofin-mötet haft stor betydelse för händelseutvecklingen i Göteborg. Vi beslutade därför, som nämnts, att utvidga vårt uppdrag till att avse även den händelsen.

Hösten 2001 hölls också två möten i Göteborg; ett med företrädare för demonstrationsnätverken och ett öppet möte, i vilket ca 100 personer deltog.

Under samma tid bedrevs vidare studier av demonstrationer i samband med fyra internationella möten; Världshandelsorganisationens möte i Seattle i november/december 1999, Internationella valutafondens och Världsbankens årsmöte i Prag i september 2000, Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 samt G8-mötet i Genua i juli 2001. Företrädare för kommittén företog under dessa studier resor till såväl Prag som Rom/Genua.¹

Under vintern och våren fortsatte arbetet med intervjuer rörande händelserna i Göteborg och Malmö.

I januari tillsattes den parlamentariska referensgrupp som enligt direktiven skulle inrättas som stöd åt oss i arbetet med förslagen. Vår samverkan med referensgruppen skildras närmare i det följande.

I februari förordnades polisexperterna. Deras roll beskrivs i följande avsnitt.

I mars arrangerades ytterligare ett öppet möte i Hammarkullen.

Våren 2002 genomfördes resor till Danmark respektive Norge. I Danmark sammanträffade vi med företrädare för Justitsministeriet, Rigspolitiet och Københavns Politi.² I Norge besöktes Avdeling

¹ Kommittén representerades i Prag av Ulf Adelson och Louise Calais samt i Rom/Genua av Ingvar Carlsson och Louise Calais.

² Kommittén representerades av samtliga ledamöter, sekreterarna Petra Lundh, Peder Bjursten och Erik Wendel samt samtliga experter.

for rettssosiologi vid Universitetet i Oslo och företrädare för Politidirektoratet i Oslo.³

Sommaren och hösten 2002 har främst ägnats åt kompletterande intervjuer och diskussioner rörande bedömningar och förslag.

Under EU-toppmötet i Köpenhamn i december 2002 besökte kommittén Köpenhamnspoliserna.⁴

Utöver det beskrivna arbetet har vi naturligtvis studerat en omfattande dokumentation och tagit del av filmer, artiklar, böcker m.m. Vi har även deltagit i flera seminarier på teman med anknytning till Göteborgshändelserna.

Eftersom arbetet med framtagandet av grundmaterial i viss mån skilt sig åt mellan de olika delarna av vårt uppdrag redovisas det arbetet närmare i respektive kapitel.

Kommittén har haft 35 sammanträdesdagar.

Sammanlagt har vi hållit ca 200 intervjuer. En förteckning över myndigheter, organisationer och personer som vi sammanträffat med under utredningsarbetet finns i *bilaga 2*.

1.2.2 Experternas medverkan

Den 1 februari 2002 förordnades polisöverintendenten Stig Ericsson, polismästaren Dan Persson och poliskommissarien Anders Sigurdson som experter i kommittén.

Experternas roll har varit att bistå oss med sin särskilda kunskap i polistekniska frågor. De har framför allt medverkat under det skede då vi samlat in grundmaterial beträffande polisens verksamhet. Experterna har inte följt kommitténs löpande arbete eller deltagit vid våra interna diskussioner rörande bedömningar och förslag. Härav följer att de inte till någon del svarar för innehållet i den fortsatta framställningen.

1.2.3 Den parlamentariska referensgruppen

Enligt direktiven skulle, som nämnts, en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas till stöd för kommittén i arbetet med förslagen.

³ Kommittén representerades av Malin Berggren, Peder Bjursten och Anita Kratz.

⁴ Kommittén representerades av Malin Berggren, Marianne Eliason, Peder Bjursten och Anita Kratz.

Den 10 januari 2002 förordnades riksdagsledamöterna Helena Bargholtz, Mats Einarsson, Ragnwi Marcelind och Fredrik Reinfeldt samt dåvarande riksdagsledamöterna Kia Andreasson, Erik Arthur Egervärn och Morgan Johansson att ingå i referensgruppen.

Vi har under våren 2002 sammanträffat med referensgruppen vid fem tillfällen.

Samarbetet har främst avsett de frågor som enligt direktiven varit av särskilt intresse att överväga. Det har gått till så att vi i varje fråga presenterat underlag främst i form av rättsutredningar, redogörelser för utländska förhållanden och iakttagelser från händelserna i Göteborg. Därefter har frågan diskuterats, varvid varje representant har fått ge sin syn på den.

Referensgruppen har avgett sina ståndpunkter innan frågorna övervägts inom kommittén. Av detta följer att för de förslag som redovisas i betänkandet svarar endast kommittén.

1.2.4 Personuppgifter i betänkandet

Vårt betänkande innehåller många personuppgifter. För att betänkandet skall bli så tydligt som möjligt har vi ansett det värdefullt att kunna namnge uppgiftslämnare. Vi har haft följande huvudprinciper för hur vi behandlat personuppgifter.

Myndighetsföreträdare – främst inom polisen – är namngivna om de har eller har innehaft chefsbefattningar eller andra centrala befattningar i samband med aktuella händelser. En del befattningshavare har tidigare framträtt offentligt och dessa förekommer även i vårt betänkande med namn. Övriga befattningshavare har namngivits i den mån de samtyckt till det.

Enskilda personer har namngivits i den utsträckning de samtyckt till det.

Befattningshavare i utlandet och enskilda personer boende utomlands har namngivits eftersom vi antagit att detta inte medför någon skada för dem.

I den mån vi ansett att personnamn inte har någon betydelse eller bedömt att en publicering kan medföra skada för den enskilde har vi anonymiserat dem.

1.2.5 Den fortsatta framställningen

Betänkandet innehåller nio kapitel. Kapitel 2–9 är disponerade på följande sätt.

I *kapitel 2* har vi försökt beskriva de nya proteströrelserna, deras syn på samhällsutvecklingen och vad protesterna under EU-toppmötet i Göteborg handlade om.

Kapitel 3 innehåller den rättsliga reglering som vi anser vara av betydelse för vårt uppdrag. I det redogör vi för rättsregler rörande demonstrations- och mötesfriheterna, polisens verksamhet, vissa aktuella straffbestämmelser samt viss registerlagstiftning m.m.

I *kapitel 4* redovisar vi den studie vi gjort av demonstrationer vid internationella möten. De möten vi särskilt studerat är Världshandelsorganisationens möte i Seattle den 29 november – den 3 december 1999, Internationella valutafondens och Världsbankens årsmöte i Prag den 26–28 september 2000, Europeiska rådets möte i Nice den 7–9 december 2000 samt G8-mötet i Genua den 20–22 juli 2001.

I *kapitel 5* beskriver vi den polisinsats som ägde rum i samband med Ekofin-mötet i Malmö den 20–22 april 2001. Vi gör där också vissa bedömningar av polisinsatsen.

Kapitel 6 upptar en stor del av betänkandet. Där redovisar vi den kartläggning av händelserna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14–16 juni 2001, som varit en av våra huvuduppgifter. De bedömningar som vi gjort baserade på kartläggningen återfinns i slutet av kapitlet.

I *kapitel 7* har vi samlat våra slutsatser och förslag. Förutom de frågor som vi enligt direktiven särskilt skulle behandla innehåller kapitlet även vissa övergripande slutsatser.

I *kapitel 8* återfinns en kort analys av de konsekvenser som våra förslag kan förväntas medföra.

Kapitel 9 består av en författningskommentar.

Sist i betänkandet finns en karta över Göteborg, vari vissa aktuella platser märkts ut. Den bör kunna vara till hjälp när kapitel 6 läses.

2 Demonstrations- och mötesfrihet – förändrade villkor

Seattle, Prag, Nice, Göteborg och Genua. Händelserna i Göteborg i samband med EU-mötet och USA:s president George Bushs besök var inga isolerade företeelser. Upplopp och stenkastning skymde till en början den protesterörelse som flyttade från världsscenen till Göteborg under tre dagar i mitten av juni 2001. Aktörerna på denna scen är många, inte bara polis och stenkastande ungdomar. De är folkvalda och tjänstemän inne på EU-mötet, demonstranter, medier, allmänhet, näringsliv och politiska organisationer.

I konflikter uppstår lätt myter och förutfattade meningar. För att undvika detta har kommittén sett som sin uppgift att som en bakgrund till händelseförloppet i Göteborg försöka beskriva de nya protesterörelsernas syn på samhällsutvecklingen och de förändrade villkoren för demonstrations- och mötesfriheten.

2.1 Villkor och utmaningar

Protesterna i Göteborg handlade i grunden om globaliseringens effekter på samhället. De senaste decennierna har tid och rum krympt genom internationalisering av kapital och varor, genom människors större rörlighet och genom tillgång till ny teknik. Dessutom har medvetenheten om internationella problem ökat. Detta har lett till att ekonomiska, politiska, sociala och kulturella processer får effekter på flera håll i världen ungefär samtidigt.

Till en början kom globaliseringen att handla om de ekonomiska marknaderna. Men den pågår även inom de kulturella, sociala och politiska nätverken. Globaliseringen väcker reaktioner. En del ser möjligheterna, andra varnar för socialt och materiellt utanförskap. Några vill hejda processen och återta vad nationalstaterna förlorat. Andra tror på globaliseringen om den får en politisk styrning.

Det handlar om uppluckring av gränser mellan nationalstater, mellan det privata och det offentliga, mellan institutioner och

familj. Eller annorlunda uttryckt, gamla maktstrukturer utmanas av de nya villkor som uppstår i globaliseringens spår.¹

2.1.1 Demokrati ger ökade möjligheter

Kommunismens sammanbrott i Sovjetunionen och övriga Öst-europa ledde till att demokratin vann insteg i fler länder. Demokratiska principer har fått ökat genomslag även i andra delar av världen. Också för proteströrelser har denna geografiska spridning av yttrandefrihet, föreningsfrihet, mötesfrihet och demonstrationsrätt skapat nya möjligheter. Nationsgränser har blivit lättare att överskrida. Möjligheterna att träffas förbättras. Hindren från det kalla kriget är borta.

På Världshandelsorganisationens, WTO:s, möte i Seattle i november 1999 uppträdde den globaliseringskritiska rörelsen på en arena som gav stort medialt genomslag världen över. Protesterna var inte nya utan hade föregåtts av andra samordnade aktioner över nationsgränserna. En sådan var stoppandet av MAI-avtalet, OECD-ländernas framförhandlade avtal som skulle underlätta investeringar över gränserna, i slutet av år 1998.²

En proteströrelse reagerar ofta på processer som pågått längre än ett par år, så också den globaliseringskritiska. Forskare tar avstamp ända tillbaka i internationaliseringen under 1700-talets senare del, i den kraftiga ökningen av export och investeringar under 1870-talet eller i Bretton Wood-systemets upplösning av den fasta växelkursen på 1970-talet.³

I ett kortare perspektiv har Berlinmurens fall år 1989 och Sovjetunionens upplösning år 1991 haft stor betydelse. Det beror inte minst på att marknadsekonomin vann insteg i nya områden i och med kommunismens sammanbrott. De fria marknadskrafterna gynnades av de öppna gränserna och den nya tekniken. Ett decennium senare var det dags för protesterna i Seattle och något år därefter i Göteborg. Vilka omständigheter bäddade för proteströrelserna att agera samfällt?

¹ Thörn, Håkan: Nya sociala rörelser och politikens globalisering, SOU 1999:84, s. 429; Sörbom, Adrienne: Engagemang med förhinder!, Yngre och äldre om politik, förändring och miljö, s. 300.

² Larsson, Petter: Proteststormen, Bokförlaget Atlas Global år 2001, Stockholm, s. 61; Clinell, Bim: Attac – gräsrotternas revolt mot marknaden, Agora år 2001, s. 42 ff.

³ Rothschild, Emma: Globalisering och demokrati i historiskt perspektiv, föredrag vid Demokratiutredningens seminarium 9 december 1998, SOU 1999:56; Jonung, Lars: Den finansiella marknaden och demokratin i Sverige; Østerud, Øyvind: Globalisering og demokratiske styring. Båda artiklarna ur SOU 1999:56. Demokratiutredningens skrift nr 32.

2.1.2 Ekonomins utveckling

En bärande tanke under efterkrigstiden har varit att ökade ömsesidiga ekonomiska intressen skapar en vilja staterna emellan att hålla fred. Det är här som en del forskare hittar en orsak till kapitalets ökade rörlighet över nationsgränserna vilket leder till förskjutning av rådande maktstrukturer.

Globaliseringen av ekonomin sker, enligt i-ländernas ekonomiska samarbetsorganisation OECD:s beskrivning, i tre faser.⁴

Den första fasen är internationaliseringen genom ökad handel. Sedan 1950-talet hade världshandeln fram till 1996 ökat 16 gånger, men den var ojämnt fördelad. OECD-länderna svarade för 80 procent av handeln.

I den andra fasen, transnationaliseringen, investerade och växte företagen över nationsgränserna. Under 1980-talet ökade dessa utlandsinvesteringar årligen i genomsnitt med 35 procent. Motsvarande ökning för utrikeshandeln var tio procent. Även här är kapitalet koncentrerat på ett fåtal händer. De 150 största företagen i främst USA, Västeuropa och Japan står ensamma för en tredjedel av utlandsinvesteringarna.

Den tredje fasen är ekonomins globalisering, ett stadium där finansmarknaderna är avreglerade och handeln med valutor, aktier, obligationer och andra värdepapper ökar kraftigt. Värdet på denna handel har sjudubblats under perioden 1990–1997. Den dagliga valutahandeln var 40 gånger⁵ större än dagsvärdet i världshandeln med varor. Det rör i huvudsak placeringar med kortsiktiga vinstintressen. De sker globalt, men kapitalet är också här koncentrerat till ett fåtal länder som USA, Storbritannien, Frankrike, Schweiz och Japan.

Flertalet forskare förefaller ense om att marknadsekonomins expansion de senaste decennierna bl.a. lett till att internationella företag har kunnat välja att placera sin produktion av varor och tjänster i länder med de bästa villkoren för skatt, lön och andra produktionsfaktorer. Därtill kommer den nya informationstekniken som ger omedelbar utdelning på placeringar på finansmarknaderna. Visserligen är tekniken global, men tillgången till den är ojämnt

⁴ Demokratiutredningens slutbetänkande, En uthållig demokrati! (SOU 2000:1) s. 64 ff.; Østerud, Øyvind: Globalisering og demokratiske styring, Demokratiutredningens skrift nr 22, Globaliseringen og demokratien (SOU 1999:56) s. 108.

⁵ Demokratiutredningens slutbetänkande, En uthållig demokrati! (SOU 2000:1) s. 66. Här anges att världshandeln var 40 gånger större. I Øyvind Østeruds artikel Globalisering og demokratiske styring, Demokratiutredningens skrift nr 22, s. 111 anges att den var 50 gånger större.

fördelad och till fördel för de redan kapitalstarka.⁶ Globaliseringen av kapitalet har också koncentrerats till ett fåtal länder och företag.⁷

De senaste årens proteströrelse har reagerat mot vad de anser vara resultatet, en fortsatt ojämlik fördelning av makt och kapital, inte minst mellan länderna i Nord och Syd. Dessutom är de fattiga länderna i många fall skuldsatta till den rikare delen av världen och till stor del beroende av de lånevillkor som den internationella finansmarknaden ställer.

I det globala samhället som börjar växa fram kommer människor i olika delar av världen närmare varandra och blir också mer beroende av varandra. Samtidigt har de olika möjligheter att påverka sin situation. Känslan av orättvisa villkor är inte geografiskt begränsad till människor i fattiga länder i Syd. En ökad global medvetenhet om världens tillstånd gör att många människor också i Nord blir frustrerade.

Proteströrelsen har också sin grund i att konflikter uppstår inom den rikare delen av världen. De människor som får del av utvecklingens positiva sidor etablerar kontakter med sina likar utanför nationsgränserna för att tillvarata gemensamma intressen. Samtidigt söker människor, som vill protestera mot orättvisor de ser, stöd hos varandra oberoende av var de bor. Protesterna behöver inte längre äga rum på den plats där orsakerna har sitt ursprung. Om en individ känner utanförskap och frustration förstärks konflikter som i stället för att hanteras genom dialog kan resultera i våldsam konfrontation och social oro.⁸

2.1.3 Nationalstatens nya roll

En konsekvens av den ekonomiska globaliseringen är att nationalstaten förlorar en del av sin makt. Ändå anses nationalstaten fortfarande självklar med dess ramar för de ekonomiska och politiska samt sociala sfärerna. Men större hänsyn måste tas till vad som sker i omgivande stater och länder på andra sidan jordklotet. Följden blir att globaliseringen inte längre ger staterna lika stora möjligheter att genom nationella politiska beslut styra utvecklingen

⁶ Allardt, Erik: Globaliseringen, demokratin och välfärdssamhället, SOU 1999:56, Demokratiutredningens skrift nr 22: Statistik från FN säger att i USA var 1995 antalet persondatorer 315, i Norden 222 och i utvecklingsländerna 7 per tusen invånare.

⁷ Allardt, Erik: Globaliseringen, demokratin och välfärdssamhället, SOU 1999:56. Demokratiutredningens skrift nr 22.

⁸ Hettne, Björn: Minnesanteckningar 2002-11-19; Hettne, Björn: e-post till Göteborgskommittén 2002-11-19, Mot en postwestfalisk ordning?

innanför sina egna gränser. Åsikterna går isär om det är bra eller dåligt.

En grupp hävdar att statens, eller de politiska företrädarnas, minskade inflytande är bra. Avregleringen är nödvändig för tillväxten i ekonomierna. De politiska ingreppen har varit för omfattande där särintressen och kortsiktighet hämmat individen och samhällets utveckling.

Andra anser att globaliseringen är ofrånkomlig men att den måste kompletteras med politiska åtgärder för att värna om den enskildes trygghet.

En tredje grupp vill stoppa globaliseringen och önskar att nationalstaten skall spela ungefär den roll som blev vanlig under 1900-talet.⁹

Många argumenterar för överstatliga regler. Ett sådant omdebatterat förslag på senare år är Tobinskatten. Denna skatt på kortsiktiga spekulationer skulle begränsa den oreglerade handeln på finansmarknaden. Det skulle, tror förslagsställarna, minska riskerna för att de produktiva investeringarna urholkas.¹⁰

I spåren av globaliseringen söker fler länder samarbete inom regionala områden. USA, Kanada och Mexiko har bildat Nafta, de sydasiatiska länderna formerar sig i Asean, i Stilla-havsområdet är det Apec och i Europa EU.¹¹

2.1.4 Den politiska maktens nya utmaning

Sverige blev medlem i den europeiska unionen år 1995 och fick representation i en ny politisk institution. Under första halvåret 2001 då Sverige för första gången var ordförande i Europeiska rådet kunde medborgarna på nära håll följa EU:s politik. När ordförandeskapet avslutades med toppmötet i Göteborg blev det ett tillfälle för människor att framföra protester inte bara mot EU utan också mot den ekonomiska globaliseringens konsekvenser.

Numera har vi politiska beslutsnivåer på nationell, regional och lokal nivå. Därtill kommer internationella engagemang i t.ex. FN, WTO, Världsbanken och Internationella valutafonden. Argument

⁹ Jonung, Lars: Den finansiella marknaden och demokratin i Sverige, Demokratiutredningens skrift nr 22, SOU 1999:56.

¹⁰ Østerud, Øyvind: Globalisering og demokratiske styring, Demokratiutredningens skrift nr 22, SOU 1999:56.

¹¹ Østerud, Øyvind: Globalisering og demokratiske styring, Demokratiutredningens skrift nr 22, SOU 1999:56.

för deltagande i internationella fora är att man får ett reellt inflytande, kan påverka utvecklingen samt vara med och ta ansvar.

Men oro finns för att riksdag, kommun och landsting, den representativa demokratins institutioner, får mindre att säga till om. Beslut flyttas till nya institutioner längre bort från de nationella församlingarna och medborgarna. Därtill kommer att gränsen mellan inrikes- och utrikesfrågor blivit alltmer flytande. Kritikerna är missnöjda med att staternas regeringar förhandlar fram uppgörelser i slutna församlingar. De är kritiska till att beslut byggs på kompromisser där parterna i förväg inte gärna vill delge sina förhandlingspositioner eller ge offentlighet till vilka krav de tvingats ge upp. Öppenhet, som i stort sett präglar politiken i Sveriges kommuner och riksdag, ger bättre möjlighet för medborgarna att påverka beslutsprocessen och utkräva ansvar.¹²

2.1.5 Det demokratiska underskottet

Demokratin riskerar att urholkas när beslut flyttas till nya institutioner längre bort från medborgarna, när de omfattar större problemområden än tidigare och när det är svårare att få insyn i beslutsprocessen. Många medborgare upplever att politiken härmed blir mer abstrakt och att deras möjligheter att påverka minskar. Många tappar förtroendet för de politiska institutionerna och dess beslutsfattare. Ett demokratiskt underskott uppstår.

Länge har svenska politiker rört sig relativt obehindrat i folksamlingar och i jämförelse med andra länder har allmänheten lätt kunnat få kontakt med de folkvalda. Omständigheter som bombattentatet mot den västtyska ambassaden i Stockholm år 1975, mordet på statsminister Olof Palme år 1986 och den senaste tidens terrorism har satt gränser för öppenheten.

När EU:s politiska ledare träffades i Svenska Mässan i centrala Göteborg skedde det inom avspärrat område, vilket säkert bidrog till medborgarnas upplevelse av avstånd till beslutsfattarna. Om världens ledare måste förlägga sina möten på svåråtkomliga platser med rigorösa säkerhetskrav för att undvika hot och attentat kan medborgarna få en känsla av att avståndet till de folkvalda ökar än mer. Förtroendet för demokratin riskerar att ytterligare försämrats.

¹² Demokratiutredningens slutbetänkande, En uthållig demokrati! (SOU 2000:1).

2.1.6 Reaktionen mot det partipolitiska systemet

Demonstrationer, möten, appeller och debatter är viktiga inslag i den representativa demokratin, inte minst för minoriteters möjlighet att protestera. De allmänna, fria och hemliga valen utgör annars kärnan i demokratin. Ett högt valdeltagande anses av de flesta utgöra en mätare på det politiska systemets legitimitet, eller annorlunda uttryckt hur stort förtroende medborgarna har för den representativa demokratin.¹³

I viktiga avseenden har svensk demokrati varit framgångsrik. Stora framsteg har gjorts ekonomiskt, socialt och kulturellt. Det stora flertalet medborgare anser att Sverige är ett bra land att leva i.

De senaste decennierna har det politiska engagemanget avtagit. Sverige har vid en internationell jämförelse visserligen ett högt valdeltagande, men andelen röstande bland de röstberättigade har gått ner. I valet år 1982 deltog 91,4 procent i riksdagsvalet, i valet 2002 röstade 80,1 procent. I Europavalet visade de svenska väljarna ett ännu lägre intresse med ett deltagande på under 40 procent år 1999. Framför allt var det röstberättigade med kort utbildning och låg lön som inte röstade.¹⁴

Ett annat tecken på ett avtagande intresse för partipolitiken är det sjunkande antalet medlemmar i de politiska partierna. Det gäller inte minst ungdomsförbunden där en radikal minskning skedde under 1990-talet. I dag är färre än 50 000 mellan 12–25 år medlemmar i ett politiskt ungdomsförbund mot 130 000 i mitten av 1980-talet.¹⁵ De senaste åren har dock medlemsantalet stabiliserats och några förbund kan visa på vissa ökning. Flera orsaker anges som skäl till det avtagande intresset för partipolitiken:¹⁶

- Färre ser valhandlingen som en medborgarplikt.
- Väljarna uppfattar inte några större skillnader mellan de politiska alternativen. I en attitydmätning år 1998 framkom att 60 procent av ungdomar i åldern 16–25 år anser att skillnaden mellan riksdagspartierna inte är särskilt stor eller att det inte är någon skillnad alls.¹⁷

¹³ Demokratiutredningens slutbetänkande: En uthållig demokrati! (SOU 2000:1) s. 176 ff.

¹⁴ Demokratiutredningens slutbetänkande: En uthållig demokrati! (SOU 2000:1) s. 176 ff.; SCB och Valmyndigheten, 2002-10-07.

¹⁵ Ungdomsstyrelsen.

¹⁶ Demokratiutredningens slutbetänkande: En uthållig demokrati! (SOU 2000:1) s. 179 ff.; Ungdomarnas Demokratikommission som tillsattes av Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Utgång, en delrapport.

¹⁷ Petersson, Olof och Holmberg, Sören: Dagens Nyheter, DN Debatt 2002-01-22; Demokratiutredningens slutbetänkande: En uthållig demokrati! (SOU 2000:1) s. 180 ff.

- Få ungdomar har förebilder i det politiska livet. Den genomsnittlige kommunpolitikern är en man i åldern 50–59 år och medelåldern för en politiker i de politiska institutionerna med svensk representation är 49 år.
- Den ekonomiska krisen under 1990-talet ledde till nedskärningar i välfärden med ökade klyftor mellan samhällsgrupperna som följd. Det resulterade i en mer kritisk inställning till de politiska partierna. Den unga generationen såg fritidsgårdar slå igen, skolklasser bli större och ungdomsarbetslösheten öka. Många vände ryggen åt de politiska partierna.
- Många upplever att lagar och förordningar tolkas snävt och slumpmässigt. Det finns en skepsis mot hur myndigheter verkställer politiska beslut.

2.1.7 Det politiska intresset finns

De trender som ovan beskrivits och som syns i befolkningen som helhet har störst genomslag hos de yngre.

De traditionella undersökningarna ställer frågor av karaktären: Hur pass intresserad är du i allmänhet av politik? Svaren blir därefter, de visar ett lågt intresse för politik.¹⁸ I en rapport från ungdomarnas demokratikommission påpekar författarna att om frågorna specificerats så att de handlade om miljö, elevinflytande, invandring, jämställdhet och åldersgräns på krogen hade resultatet blivit ett annat. En annan typ av mätning anger att hela 70–82 procent känner engagemang inför frågor som rasism, miljö, jämställdhet och arbetslöshet.¹⁹

Undersökningar med mer preciserade frågor visar också att det politiska intresset hos ungdomar är stort. Nästan samtliga mellan 16 och 24 år anser att det är angeläget att unga människor deltar i planeringen av vårt samhälle. Men bara en tredjedel av de unga tror att de kan påverka Sveriges framtid, vilket måste ses som ett uttryck för att de känner maktlöshet.²⁰

Det politiska intresset är uppenbarligen stort och skiljer sig inte mycket åt mellan generationerna. De yngre anser att de traditio-

¹⁸ Göteborgs universitet, statsvetenskapliga institutionen: Valundersökningen 1998 (informationen hämtad ur Ungdomarnas Demokratikommissions, tillsatt av Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, delrapport, Utgång, s. 21).

¹⁹ Ungdomarnas Demokratikommission presenterade dessa resultat från en SKOP-undersökning i sin slutrapport Ingång! År 2000, s. 22.

²⁰ Ungdomarnas Demokratikommission presenterade dessa resultat från en SKOP-undersökning i sin slutrapport Ingång! År 2000, s. 11.

nella vägarna inte är effektiva eller intressanta. En del ungdomar tar till radikalare metoder för att göra sina röster hörda. Det visar Ungdomsstyrelsen i en rapport från 1998.²¹ Av den framgår att unga i större utsträckning än medelålders och äldre människor har deltagit i och kan tänka sig att utföra politiska handlingar som demonstrationer, aktioner och husockupationer. Några skulle kunna tänka sig att använda våld.

2.2 Proteströrelsen

Såväl i Seattle som i Göteborg bildades nätverk där nyare organisationer gick samman med äldre för att samordna sina aktioner. En del, inte minst deltagarna själva, har lyft fram demonstrationerna i Seattle som ett avstamp för en ny rörelse. Alla håller dock inte med om detta. På samma sätt som globaliseringen av marknaden har sin historia har proteströrelsen sin.²²

Förberedelserna inför WTO-mötet i Seattle år 1999 hade från många organisationers sida pågått i flera år. Mötet inföll vid en tidpunkt då konflikterna av globaliseringen tillspetsades. Sociologen Håkan Thörn konstaterar att det är frågan om en politisk process som pågår i det fördolda, ett arbete som inte drar till sig de stora massorna, men som finns där och som plötsligt bär frukt när den rätta tidpunkten är inne.²³

Proteströrelser är ingen ny företeelse. Arbetarrörelsen, väckelse-rörelsen och nykterhetsrörelsen uppstod under 1800-talet. I nyare tid växte bland annat miljörörelsen, freds-rörelsen, Vietnamrörelsen, antikärnkraftsrörelsen och kvinnorörelsen fram. På senare år har djurrättsaktivisterna, flyktinggömmarna, globaliseringskritikerna och de autonoma anarkistiska nätverken etablerats. Proteströrelserna har fört upp nya frågor på den politiska dagordningen och utmanat etablerade former för politiken.²⁴

Än så länge har forskarna bara påbörjat analyser om vad som utmärker de nya rörelserna i förhållande till de tidigare. Vad de hittills har framhållit som särskiljande är mångfalden av åsikter, ett icke-hierarkiskt nätverk, avsaknaden av de visionära stora samhälls-

²¹ Ungdomsstyrelsen 1998: Ny tid nya tankar? Ungdomars värderingar och framtidstro.

²² Thörn, Håkan: Globaliseringens dimensioner, Bokförlaget Atlas år 2002, Stockholm, s. 150 ff.; Larsson, Petter: Proteststormen, Atlas Global 2001, s. 130 ff.

²³ Larsson, Petter: Proteststormen, Atlas Global 2001, s. 63.

²⁴ Thörn, Håkan: Nya sociala rörelser och politikens globalisering – demokrati utanför parlamentet?, SOU 1999:84.

lösningarna och ett engagemang i de konkreta orättvisorna i världen samt ett växande medieberoende.²⁵

2.2.1 Mångfald av åsikter

Protesterna de senaste åren går inte att hänföra till en ny social rörelse med gemensamma mål och medel. I stället handlar det om många rörelser, eller snarare nätverk, som samsas på en internationell arena. En orsak är att politiken individualiserats, vilket lett till att många inte vill utgöra basen i en stor organisation. De politiska partierna lockar inte eftersom det tar emot att acceptera hela paketet av åsikter. Vissa forskare har beskrivit det som att politiken individualiserats. De talar om ett nytt politiskt handlande. Det privata politiseras, man ska leva som man lär. Förändringarna ska börja hos en själv. Unga engagerar sig i rörelser som är livsstilbaserade och omfattar hela individen från klädsel, mat och boende till uttryckssätt och engagemang. De avvisar det vanemässiga politiska beteendet. Det politiska handlandet blir en del av identiteten.²⁶

Det individuella beteendet har utvecklat en mångfald av åsikter, men också, som bl.a. konfliktforskaren docent Hans Abrahamsson noterat, en demokratisk ordning där ingen ska bestämma över någon annan. Det är proteströrelser med i många fall ett anarkistiskt förhållningssätt till demokratin.

2.2.2 Nätverk utan hierarkier

IT-tekniken har gynnat de nya rörelserna. Snabbt kan människor nå varandra trots de geografiska avstånden och utbyta information och åsikter. Protesterna kan samordnas och få genomslag världen över. En sådan aktion via internet var stoppandet av MAI-avtalet i slutet av 1998.²⁷

Internet passar de nya rörelsernas arbetsmetoder. Den unga generationens politiskt engagerade arbetar i löst sammansatta nätverk utan hierarkiska strukturer. Många nätverk bygger inte ens

²⁵ Sörbom, Adrienne: Vart tar politiken vägen?, Stockholms universitet, sociologiska institutionen, Almqvist & Wiksell International, år 2002, Stockholm; Thörn, Håkan: Globaliseringens dimensioner, Bokförlaget Atlas år 2002, Stockholm.

²⁶ Sörbom, Adrienne: Vart tar politiken vägen?, Stockholms universitet, sociologiska institutionen, Almqvist & Wiksell International, år 2002, Stockholm.

²⁷ Clinell, Bim: Attac – gräsrotternas revolt mot marknaden, Agora år 2001, Stockholm, s. 42 ff.

verksamheten på ett formaliserat medlemskap utan sympatisörerna ansluter sig på lösare grunder. I många fall räcker det med att sätta upp sig på nätverkens mailing-listor. Nätverken saknar också valda ledare. Ledarskapet är ofta av informell karaktär och beror ofta på vem som tar initiativ till pågående aktioner och projekt. Nätverken är platta sammanslutningar där alla skall vara med och bestämma. Inom en del nätverk arbetar deltagarna fristående från varandra på ett lokalt, nationellt eller globalt plan. Vid mer omfattande aktiviteter där många skall delta sker förhandlingar med alla smågrupper, en krävande tidsprocess som också kan skapa en del oenighet. Vid större sammankomster organiserar aktivisterna sig ofta i vängrupper, affinity-groups, där varje grupp består av 5 till 15 personer. De kan redan ha starka vänskapsband eller ha kommit i kontakt med varandra under träning i civil olydnad. Syftet är att ha tät kontakt så att de tillsammans kan utföra ett uppdrag. Men sammanhållning är viktig också för att ta hand om varandra om någon blir attackerad eller arresterad. Flera vängrupper kan slå sig ihop för att satsa på en större gemensam aktion.²⁸

Utbyte av idéer och tankar pågår självfallet inte enbart via nätet. Mellan aktioner och demonstrationer träffas man för att diskutera och umgås. Kontakter med likasinnade knyts utomlands när man som i Göteborg samlas till större manifestationer. Nätverken ordnar vid dessa tillfällen ofta gatufester och konserter. Generositeten inom nätverken är också stor och värdlandets organisatörer erbjuder ofta mat och husrum åt besökarna.

2.2.3 Inga storpolitiska visioner

De stora politiska projekten som Per Albin Hanssons vision om folkhemmet, eller drömmen om det klasslösa samhället, eller kommunismens planekonomi eller nyliberalismens fria marknadskrafter är inget för de nya rörelserna. Med sin heterogena sammansättning har de få gemensamma visioner, eller utopier. Det kom också till uttryck inför planeringen av aktiviteterna i Göteborg. De hundralet nätverk och organisationer som försökte skapa ett samarbete inför toppmötet hade svårt att enas om en gemensam plattform och om ramar för aktionerna. Trots detta samlades 80 organisa-

²⁸ Larsson, Petter: Proteststormen, Atlas Global år2001, Stockholm; Vinthagen, Stellan: intervju 2001-09-25.

tioner i Göteborgsaktionen 2001 och 27 stycken i Nätverket Göteborg 2001.²⁹

Flera av dagens protesterande ungdomar hittar den teoretiska grunden för sitt motstånd mot de rådande maktförhållandena i den franske filosofen Michel Foucaults publicerade verk. Trots att han var verksam under 1968-generationens protesterörelse var han kritisk till de högstämda politiska programförklaringarna. Upproret måste komma underifrån, från gräsrotsnivå. Han trodde inte på att några utifrån, via politiskt program, partiapparat och propaganda skulle sätta igång protester. Sådana rörelser var dömda att misslyckas. En grupps intressen och erfarenhet får inte upphöjas till norm inte ens om den företräder gräsrotterna.³⁰

De nya protesterörelserna är måna om sin självständighet. Flera av dem benämns också som autonoma rörelser. Filosofen Foucault underströk just vikten av motståndets autonoma karaktär. Grunden för deras agerande är att vart och ett av nätverken, eller grupperna, organiserar sig självständig, de gör egna analyser av förtrycket, bestämmer själva vilken form av kamp de väljer. De ska inte smälta samman i en enda gemensam opposition och riskera att därmed hamna under någon annans förtryck.³¹

De nätverksbaserade rörelserna är inga massrörelser. Men vad manifestationerna i Seattle, Prag, Nice, Göteborg och Genua visar är att man kan enas kring en minsta gemensamma nämnare. Det gäller politiskt där rörelserna bildar allianser i motståndet mot globaliseringens negativa effekter och kraven på demokratisering. När det gäller metoderna är det delvis på samma sätt. Eftersom åsikter inom vissa ramar anses lika mycket värda och ingen har rätt att fördöma andras handlande accepterar man i stor utsträckning varandras metoder. Detta kallas för metodmaximalism. Man vill inte sätta sig över den individuella rätten att avgöra hur andra ska arbeta.³²

²⁹ Abrahamsson, Hans: intervju 2002-02-14; Olydiga medborgare? SOU 1999:101 av Hebert och Jacobsson, s. 24.

³⁰ Hörnqvist, Magnus: Foucaults maktanalys, Carlsson bokförlag år 1996.

³¹ Hörnqvist, Magnus: Foucaults maktanalys, Carlsson bokförlag år 1996; Hebert och Jacobsson; Olydiga medborgare?, Demokratiutredningens skrift nr 27, SOU 1999:101.

³² Larsson, Petter: Proteststormen, Atlas Global år 2001, Stockholm, s. 131 ff.; Vinthagen, Stellan: intervju 2001-09-25; Thörn, Håkan; Abrahamsson, Hans; m.fl.

2.2.4 Direkta aktioner

Den nya generationen har som vi tidigare påpekat svårt att acceptera de politiska partiernas helhetslösningar. De vill nå resultat snabbt och väljer mer konkreta och nära mål. Det skall vara direkta aktioner här och nu. Ofta satsar de på en fråga. Djurrättsaktivisterna släpper ut minkar, asylrörelsen gömmer flyktingar, köpbojkotter organiseras mot företag som utnyttjar barnarbetare, husockupanter hindrar rivning av fastigheter, miljöaktivister blockerar vägbyggen och antifascister hindrar främlingsfientliga gruppers verksamhet. Det har lett till att mål och metod hänger ihop, att många deltar i flera nätverk samtidigt, att man samlas tillfälligt inför avgränsade projekt. De nyare rörelserna får en amöbaliknande karaktär, som författarna i en rapport till Demokratiutredningen uttrycker det. De ändrar form och innehåll efter aktionens syfte.³³

2.2.5 Medieberoende

Dagens unga med politiskt engagemang har vuxit upp i en medieintensiv tid där televisionen haft en framträdande plats. De ägnar mellan fyra och sex timmar per dag åt olika medier. Den nya generationen har också anpassat sina metoder efter de nya förutsättningarna. Miljöorganisationen Greenpeace och plogbillsrörelsen var de första som insåg hur de skulle agera för att fånga mediernas intresse.

Massmedieforskare konstaterar att media har fått makt över dagordningen, vilka frågor som skall diskuteras och i vilken form. Såväl de politiska företrädarnas som övriga medborgares behov av att få uppmärksamhet för sina budskap gör att de är beredda att anpassa sig efter mediernas krav; den svenska demokratin har blivit allt mer medialiserad.³⁴

Men de nya rörelserna reagerar också mot de etablerade medierna som de uppfattar står på etablissemangets sida. I samband med större manifestationer har egen nyhetsförmedling etablerats och sänts via internet. Det är eget skrivet och filmat material som förmedlas via Indymedia eller IMC (Independent Media Center). En sådan redaktion upprättades även i Göteborg. Men det är en

³³ Hebert och Jacobsson; Olydiga medborgare?, Demokratiutredningens skrift nr 27, SOU 1999:101.

³⁴ Ungdomarnas Demokratikommissions slutrapport Ingång! År 2000.

informationskanal som framför allt når de redan invigda. Därför är rörelserna fortfarande beroende av de etablerade medierna och söker efter metoder som lockar journalisterna. De traditionella demonstrationerna räcker inte för att få den önskade uppmärksamheten. Massmanifestationer får inte lika stort genomslag som till exempel under 1970-talets protester. Mediernas rapportering om händelserna i Göteborg har kritiserats för att skildringarna särskilt under EU-toppmötet och den första tiden därefter hade ett onyanserat polisperspektiv.³⁵

2.2.6 Symbolik

I Göteborg genomförde en organisation inom den nya proteströrelsen, Göteborgs ickevåldsnätverk, en inträngning mot Svenska Mässan. Den planerades noga i förväg, så väl att även polisen underrättades om hur den skulle gå till. Aktionen blev som en välregisserad teater där såväl aktivister som poliser hade repeterat sina roller i förväg. Det var i stort sett den enda protesten vid sidan av stenkastningen som fick medial uppmärksamhet. Aktivisterna var noga med att påpeka att de inte hade för avsikt att tränga in på mässan, däremot ville de med klättringen över staketet symboliskt visa att folket, gräsrotterna, var utestängda från makthavarnas uppgörelser, att EU är odemokratiskt.

Vissa forskare konstaterar att det politiska motståndet har blivit mer symboliskt. Det gäller inte bara metoderna utan protesterna riktas även mot maktens symboler.³⁶

2.2.7 Civil olydnad

Enligt en undersökning som genomförts av Ungdomarnas demokratikommission år 2000 har tio procent av ungdomarna i Sverige försökt utöva inflytande genom en olaglig handling. Av dessa är 56 procent nöjda med resultatet av insatsen.³⁷ När ickevåldsnätverket klättrade över staketet till mässan var det civil olydnad, en olaglig handling som politiskt aktiva ibland använder. Aktivisterna ut-

³⁵ Thörn, Håkan: Globaliseringens dimensioner, Bokförlaget Atlas år 2002, Stockholm.

³⁶ Abrahamsson, Hans: Konfrontativ dialog och strukturell förändring för global rättvisa, uppsats 30 november 2001, Göteborgs universitet, institutionen för freds- och utvecklingsforskning; Thörn, Håkan: Globaliseringens dimensioner, Bokförlaget Atlas år 2002, Stockholm.

³⁷ Ungdomarnas Demokratikommission presenterar dessa resultat från en SKOP-undersökning i sin slutrapport Ingång! År 2000.

manade de gränser som makthavarna satt upp både symboliskt och rättsligt.³⁸ Ungdomarnas demokratikommission ansåg i sin rapport till Demokratiutredningen att civil olydnad som syftar till att starta en offentlig tolkningsprocess av en lag eller ett beslut är ”en fullständigt legitim handling i en demokrati”.

Forskare har många definitioner på civil olydnad och dess betydelse.³⁹ Det råder enighet om att civil olydnad förutsätter lagbrott. Vidare skall aktionen vara politisk, vara av betydelse för medborgarna och den skall påverka samhället. Till civil olydnad hör ofta också att aktivisterna är beredda att ta sitt straff. Martin Luther Kings syn på civil olydnad är klassisk:

”Den som bryter mot en orättfärdig lag måste göra det öppet, kärleksfullt och med beredvillighet acceptera straffet.”

Han menade att en person därmed uttrycker högsta respekt för lagen. Öppenhet och beredskap att ta sitt straff kan sägas vara de två viktigaste inslagen för de grupper som har civil olydnad på sitt program.⁴⁰ Andra krav är att civil olydnad bara bör användas när andra vägar prövats. Olydnaden får inte heller hota det konstitutionella systemet. Den civila olydnaden är en minoritets vädjan till majoritetens rättskänsla och syftar till omprövning av majoritetens beslut.

Diskussionen om civil olydnad inom de nya proteströrelserna är intensiv. Den handlar framförallt om var gränsen för våld och ickevåld går.

2.2.8 Våld

Metoderna för protester varierar allt ifrån våldsamt konfrontation till karneval och dialog med makthavare. Totalt sett var det få av de uppskattningsvis 50 000 demonstranterna i Göteborg som stod för våldsamheterna. Ändå är det stenkastning, bränder längs Avenyn, maskerade anarkister, kravallutrustad polis och skottlossning som allmänheten minns av Göteborgsmötet. Det var bilder som väckte uppseende i medierna och hade högt nyhetsvärde och som slog ut rapporteringen av de fredliga aktiviteterna.

³⁸ Hörnqvist, Magnus: Foucaults maktanalys, Carlssons bokförlag år 1996, Stockholm, s. 117.

³⁹ Hebert och Jacobsson: Olydiga medborgare?, Demokratiutredningens skrift nr 27, SOU 1999:101.

⁴⁰ Hebert och Jacobsson: Olydiga medborgare?, Demokratiutredningens skrift nr 27, SOU 1999:101.

Trots en mängd varningssignaler inför EU-mötet kom våldet som en överraskning för många. På internet fanns flera uppmaningar om våld på de anarkistiska autonoma nätverkens hemsidor. De flesta kände inte till detta. Andra tog det inte på allvar utan betraktade slagorden mer som ett symbolspråk som användes för att mobilisera anhängare. En del förstod dock allvaret och diskuterade med de anarkister som antytt eller uttalat att de ser våld som en del i kampen.

Argumenten för våld varierar. Några menar att våld är tillåtet eller till och med nödvändigt i självförsvar. Samtidigt anser de flesta av dessa att våld inte får förekomma mot personer; våldet får inte förstöra liv eller orsaka smärta. Däremot förespråkar en del materiell förstörelse mot privat egendom och företrädesvis mot företag med laddat symbolvärde som Coca Cola, McDonalds och andra internationellt verksamma storföretag samt internationella bankkoncerner.

Några försöker provocera poliserna att ta till våld. De anser att samhället därmed visar sitt rätta ansikte, sin maktfullkomlighet.

Vissa grupper gör också kalkyler över vad som ger mest utdelning i fråga om uppmärksamhet och de har då noterat att våld lockar medierna.

Misstänksamheten mellan polis och demonstranter vad gäller varandras metoder kan leda till att en känslig situation kan eskalera. En del forskare menar att demonstranter solidariserar sig med de grupper som blivit utsatta för polisens metoder. Utvecklingen kan då bli att fler demonstranternas protester inte enbart handlar om de politiska sakfrågorna utan även om rätten att uttrycka sin åsikt på gator och torg utan att bli störda av polisen.

2.2.9 Icke våld

De två stora nätverken, Göteborgsaktionen 2001 och Nätverket Göteborg 2001, som bildades för att samordna aktiviteterna i Göteborg hade kravet att metoderna skulle vara fredliga.

Efter händelserna i Göteborg tog debatten om våld i den politiska kampen fart, inte minst inom de svenska autonoma grupperna. Vann de eller förlorade de sympatisörer genom våldsamteterna?

Kritikerna av våldet menade att våldsamma protester är otaktiskt. Det stjal uppmärksamheten från det politiska budskapet. I stället för att locka nya anhängare får rörelserna allmänheten

emot sig. Dessutom uppträdde våldsverkarna odemokratiskt och illojalt. Våldet bidrog också till att polisens insatser för att få stopp på skadegörelse och personskador även drabbade fredliga demonstranter. Kritikerna ifrågasatte förstörelsen av till exempel McDonalds, Handelsbanken och Hennes & Mauritz. De anställda på dessa företag är enligt dem lika litet som polisen fiender utan de bör i stället värvas till kampen mot den ekonomiska och politiska eliten.⁴¹

2.2.10 Dialog

Efter händelserna i Seattle, Prag, Nice, Göteborg och Genua är såväl forskare som proteströrelser och makthavare angelägna om att hitta metoder och en arena för en effektiv dialog. De ser en risk för att grupper inom den globaliseringskritiska rörelsen annars väljer allt våldsammare metoder. Studier i Tyskland visar att om samhället svarar med att bekämpa de militanta proteströrelserna med våld drivs dessa grupper mot terrorism.⁴²

Hur ska den globaliseringskritiska rörelsen visa sitt missnöje, få uppmärksamhet och möjlighet att påverka opinionen?

Försök att utveckla dialogen gjordes vid Göteborgsmötet. Arrangörerna prövade en politisk dialog med delar ur den svenska regeringen vid ett tillfälle i Göteborgs universitets aula och vid ett annat via storbildsskärm med några av EU:s företrädare inifrån konferenscentret.

Den metod för politiskt samtal som rättviserörelsen Attac utvecklade inför EU-toppmötet kom att kallas den konfrontativa dialogen. Det är en form för samtal när aktörerna upplever att maktförhållandet dem emellan är ojämnt. Metoden strävar inte efter att på ett par timmar söka samsyn på svårlösta problem. I stället ska metoden hjälpa parterna att synliggöra meningsskiljaktigheter för att kunna identifiera politiskt möjliga alternativ. Syftet med den konfrontativa dialogen är alltså att stimulera kunskapsbildning med förutsättningar att förstå hur olika aktörer tänker och varför.

En dialog om planering och samordning upprättades också mellan kommun, polis och arrangörer av demonstrationerna där praktiska ramar för aktiviteterna diskuterades. En del inom nät-

⁴¹ Larsson, Petter: Proteststormen, Atlas Global år 2001, Stockholm.

⁴² Thörn, Håkan: Nya sociala rörelser och politikens globalisering – demokrati utanför parlamentet?, SOU 1999: 84.

verken och organisationerna var till en början skeptiska, men förtroendet växte något under förberedelserna för att efter EU-mötet åter vändas i misstänksamhet.

Misstron gentemot polisen handlar, enligt en del forskare, även om hur demonstranter och andra ser på staten. Polisen upplevs ofta som gatans byråkrater som representerar regeringen och makten.

2.3 Ordets makt – ej våldets

2.3.1 Värdet av en fri åsikts- och opinionsbildning

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.” Så lyder det inledande stadgandet i regeringsformen, den mest centrala av Sveriges fyra grundlagar.

En fri åsiktsbildning är fundamental i en demokrati. Den innefattar i väsentliga delar vad som brukar kallas politiska fri- och rättigheter och innebär en garanterad rätt för den enskilde medborgaren att hysa vilka åsikter som helst, att sprida dem och försöka övertyga andra om deras riktighet. Den enskilde skall själv eller i förening med andra kunna bilda opinion. Demokratien förutsätter en fri opinionsbildning. Som en följd härav är det i alla demokratiska stater självklart att den fria opinionsbildningen bör främjas och skyddas med alla tillgängliga och lämpliga medel.

De s.k. positiva opinionsfriheterna är garanterade i regeringsformen genom att varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkras yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfrihet. Dessa friheter kan bara begränsas eller ändras på annat sätt (religionsfriheten undantagen) under vissa i regeringsformen angivna förutsättningar (se vidare avsnitt 3.1.1 *Grundlagsskyddet*).

De opinionsfriheter som i detta sammanhang är särskilt aktuella är demonstrations- och mötesfriheterna. Demonstrationsfriheten definieras i regeringsformen som frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats. Med mötesfrihet avses en frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

2.3.2 Demonstrationsrätt och mötesfrihet i Göteborg

Den 14–16 juni 2001 samlades demokratiskt valda ledare för 15 länder i Göteborg. De möttes för att diskutera Europas framtid och Europas roll i världen. Rätten att genomföra ett sådant möte under rimliga villkor är obestridlig. Att med våld stoppa eller störa politiska eller andra sammankomster är oförenligt med mötesfriheten.

I samband med sådana möten har demonstranter däremot rätt att uttrycka kritik mot de åsikter och värderingar som deltagarna i mötet representerar. Det kan ske på många olika sätt, som demonstrationer, seminarier och manifestationer av skilda slag men också i dialog med i detta fall EU-toppmötets företrädare. Därmed ökar emellertid kraven på att alla parter rättigheter skall respekteras och inte kränkas.

Både de politiska ledarna och demonstranterna hade laglig rätt att träffas i Göteborg och genomföra arrangemang. I sista hand hade polisen ansvaret för att mötesfriheten och demonstrationsrätten utnyttjades på ett rimligt sätt.

Under mötesdagarna i Göteborg inträffade våldsamheter som ledde till både personlig och materiell skada. Planerade möten och arrangemang kunde inte fullt ut genomföras. Detta kan inte försvaras. I det följande kommer vi att med hjälp av tillgängligt material och inhämtad information skildra händelseförloppen och att lägga fram förslag som skall bidra till att bättre säkra mötesfriheten och demonstrationsrätten samt förhindra våldsyttningar.

3 Rättslig reglering av betydelse

I detta kapitel redogör vi för de rättsregler som är av betydelse för vårt utredningsuppdrag. För förståelsen av vår redovisning av händelserna i Göteborg och Malmö är en sådan redogörelse viktig. Också för våra resonemang i kapitel 7, *Kommitténs slutsatser och förslag*, är den av intresse. I den fortsatta framställningen kommer vi när olika rättsregler nämns att hänvisa till detta kapitel.

Kapitlet inleds med en beskrivning av de grundlagsskyddade demonstrations- och mötesfriheterna och hur dessa på vissa sätt har begränsats i ordningslagen (1993:1617). Därefter följer en redogörelse för de bestämmelser som styr polisens verksamhet. Här inbegrips dess organisation, uppgifter, skyldigheter och befogenheter. Kapitlet innehåller också en kort redogörelse för vissa aktuella straffbestämmelser. Det avslutas med en beskrivning av viss registerlagstiftning m.m.

3.1 Demonstrations- och mötesfriheterna

3.1.1 Grundlagsskyddet

Fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen (RF) genomfördes i tre etapper med riksdagsbeslut åren 1973/74, 1976 och 1979. Huvuddelen av fri- och rättigheterna i 2 kap. RF kan delas in i två kategorier, de som utgör s.k. opinionsfriheter och de som sammanfattningsvis kan sägas skydda den kroppsliga integriteten, t.ex. skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 6 § och mot frihetsberövanden m.m. i 8 §.

Opinionsfriheterna brukar delas in i positiva och negativa opinionsfriheter. De positiva opinionsfriheterna innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §). Exempel på en negativ opinions-

frihet är skyddet gentemot det allmänna mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (2 §).

Mötesfriheten innebär frihet att anordna eller bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

Demonstrationsfriheten innebär frihet att anordna eller delta i demonstration på allmän plats.

Att de grundläggande fri- och rättigheterna regleras i grundlagen innebär att de inte utan en grundlagsändring kan begränsas eller ändras. För grundlagsändringar krävs två likalydande beslut av riksdagen. Mellan de två besluten skall det ha hållits ett riksdagsval. Flertalet fri- och rättigheter får dock under vissa i grundlagen angivna förutsättningar begränsas genom lag, dvs. genom endast ett riksdagsbeslut (12 § första stycket). Vid riksdagsbehandlingen gäller dock ett särskilt förfarande, som innebär att en minoritet kan skjuta upp behandlingen under ett år. Syftet är att förhindra att begränsningar av fri- och rättigheterna genomförs utan tillräcklig tid till eftertanke och debatt.

För att en begränsning skall kunna göras genom lag måste dock vissa förutsättningar vara uppfyllda. Dessa förutsättningar är av två slag, dels de som gäller generellt för alla fri- och rättigheter som kan begränsas (12 § andra stycket), dels finns för de begränsningsbara positiva opinionsfriheterna vissa särskilda krav.

Generellt gäller att en begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

För mötes- och demonstrationsfriheterna gäller därutöver att dessa friheter får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (14 § första stycket).

I motiven till bestämmelsen uttalades att inskränkingsändamålet *rikets säkerhet* främst åsyftade 22 kap. 7 § brottsbalken (olovlig sammankomst) och delar av 2 § lagen om allmänna sammankomster. Inskränkingsändamålet *ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen och trafiken* åsyftade regleringen

i lagen om allmänna sammankomster över huvud taget (prop. 1975/76:209 s. 156).

Brottet olovlig sammankomst, som endast avsåg krigsmän, är avskaffat. Lagen om allmänna sammankomster har ersatts av ordningslagen.

3.1.2 Ordningslagens bestämmelser

I 2 kap. ordningslagen finns bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Med en allmän sammankomst menas bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

För att en sammankomst skall anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst.

Såväl demonstrationer som allmänna möten är således att betrakta som allmänna sammankomster i ordningslagens mening.

Krav på tillstånd eller anmälan

Huvudregeln är att allmänna sammankomster inte utan tillstånd får anordnas på offentliga platser (2 kap. 4 §). Undantag görs under vissa förutsättningar för teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster som hålls för att framföra konstnärliga verk.

Begreppet offentlig plats definieras i 1 kap. 2 § ordningslagen och det inrymmer bl.a. allmänna vägar samt gator, vägar, torg och parker som redovisas som allmän plats i detaljplanen och som upplåtits för sitt ändamål.

Anordnare av en allmän sammankomst som inte är tillståndspliktig och som skall hållas inom ett område som redovisas i en detaljplan är normalt skyldig att i stället anmäla en sådan sammankomst (2 kap. 5 §).

En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst och en anmälan om en sådan sammankomst görs hos polismyndigheten. En ansökan skall göras skriftligen i god tid och om möjligt senast en vecka före det att sammankomsten skall äga rum (2 kap.

6 §). Den skall innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta (2 kap. 7 §).

En anmälan kan däremot göras muntligen och skall om möjligt ske senast fem dagar före sammankomsten. Också en anmälan skall innehålla de uppgifter som anges ovan.

Polismyndigheten prövar tillståndsfrågor och behandlar anmälningar. Den får vid sin handläggning av sådana ärenden begära att anordnaren lämnar uppgifter utöver vad en ansökan respektive en anmälan skall innehålla. Anordnaren är dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten.

Polismyndigheten får vägra tillstånd till en allmän sammankomst endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi (2 kap. 10 §). Att vägra tillstånd till en allmän sammankomst enbart på grund av att oroligheter kan förväntas i omgivningarna bör med hänsyn till de grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheterna, enligt förarbetena, förekomma endast i undantagsfall och när övriga möjligheter att förebygga oroligheter är uttömda (prop. 1992/93:210 s. 248 f.). Således bör inte tillstånd till en demonstration vägras enbart av den anledningen att man kan förvänta sig angrepp på demonstranterna från deltagarna i en motdemonstration. Polisen kan ju normalt förebygga sådana ordningsstörningar på mindre ingripande sätt t.ex. genom att spärra av områden eller utrymmen (se vidare avsnitt 3.2.3 *Polisens skyldigheter och befogenheter*).

Polismyndigheten skall skyndsamt meddela beslut med anledning av en ansökan eller anmälan (2 kap. 11 §). Beslutet skall innehålla de villkor som myndigheten meddelar för sammankomsten (se nedan under *Ordningsföreskrifter*).

Ordningsföreskrifter

Den som anordnar en allmän sammankomst skall svara för att det råder god ordning vid sammankomsten (2 kap. 16 §).

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Villkoren får innefatta en skyldighet för anordnaren att anlita personal. Det

kan t.ex. vara fråga om ordningsvakter eller vaktmästare. Villkoren får dock inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Den som inte följer de ordningsregler för en allmän sammankomst som skall gälla enligt villkor som polismyndigheten har meddelat är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten.

Enligt 2 kap. 21 § ordningslagen skall chefen för en polismyndighet ha fritt tillträde till allmänna sammankomster. Detsamma gäller även andra personer som polismyndigheten har utsett att närvara.

Polisens rätt att inställa och upplösa en allmän sammankomst

I 2 kap. 22–24 §§ ordningslagen finns bestämmelser om polisens rätt att ställa in och upplösa allmänna sammankomster. Dessa bestämmelser lyder:

22 § Polismyndigheten får inställa eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt 6 § eller i strid med en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.

23 § Polismyndigheten får utöver vad som sägs i 22 § upplösa

1. en allmän sammankomst, om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarig störning av trafiken,

2. en offentlig tillställning, om det vid den förekommer något som strider mot lag eller om den medför oordning, fara för de närvarande eller allvarig störning av trafiken.

En allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning får också upplösas, om sammankomsten eller tillställningen genom ljud eller på något annat sätt medför allvarig störning av ordningen i dess omedelbara omgivning. Detta gäller dock inte när sammankomsten eller tillställningen äger rum i enlighet med meddelat tillstånd.

En allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning får vidare upplösas, om villkor om tiden för sammankomsten eller tillställningen som meddelats med stöd av 16 § andra stycket inte följs.

24 § En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig

vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

Befogenhet att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst – 22 §

En polismyndighet får således ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls trots att myndigheten har avslagit en ansökan om tillstånd till sammankomsten. Polismyndigheten får dock inte ställa in eller upplösa en sammankomst enbart av den anledningen att något tillstånd inte har sökts.

En sammankomst får också under vissa förutsättningar upplösas eller inställas på grund av att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi (2 kap. 15 §).

Polismyndigheten får vidare ställa in eller upplösa en sammankomst som hålls trots att myndigheten har förbjudit den (se nedan).

Ytterligare befogenheter att upplösa en allmän sammankomst – 23 §

En allmän sammankomst får som framgår ovan upplösas om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller om den leder till sådan oordning i dess omedelbara omgivning. Förutsättningen att oordningen skall vara av svårare art innebär t.ex. att en demonstration kan upplösas på denna grund bara vid upploppsliknande situationer. Det finns i detta sammanhang anledning att peka på ett uttalande av Riksdagens ombudsman (JO) som denne gjort efter att ha konstaterat att polisen får upplösa en vanlig folksamling om oordning uppstått men, mot bakgrund av vikten att värna församlingsfriheten, upplösa en allmän sammankomst först om den lett till svårare oordning. JO konstaterade att en sammankomst vars syfte endast är att störa ordningen i detta avseende skall betraktas som en vanlig folksamling oavsett om dess syfte kamouflerats t.ex. genom plakat med opinionsyttringar (JO 1972 s. 42).

Även en allmän sammankomst som innebär en avsevärd fara för de närvarande eller som medför en allvarlig störning av trafiken kan upplösas.

En allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk får också upplösas om sammankomsten genom ljud eller på annat sätt medför en allvarlig störning av ordningen i dess omedelbara närhet.

Undantag utgör sådana sammankomster som äger rum i enlighet med ett meddelat tillstånd. Med stöd av denna bestämmelse kan polismyndigheten ingripa t.ex. mot störande gatumusik.

Polismyndigheten har slutligen rätt att upplösa en allmän sammankomst för att framföra ett konstnärligt verk om sammankomsten inte följer de villkor som tillståndet förenats med, t.ex. då sammankomsten inte avslutas inom den tid som polisen uppställt som villkor.

Ytterligare förutsättningar för att få upplösa en allmän sammankomst – 24 §

En polismyndighet får upplösa en allmän sammankomst endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga. Exempel på mindre ingripande åtgärder är t.ex. avspärningar, avvisande eller avlägsnande av ordningsstörande personer, m.m. (se vidare avsnitt 3.2.3 *Polisens skyldigheter och befogenheter*).

Polisens rätt att förbjuda en allmän sammankomst

Polisen får enligt 2 kap. 25 § ordningslagen förbjuda en allmän sammankomst om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig medföra avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. En allmän sammankomst för att framföra ett konstnärligt verk får också förbjudas om det vid en tidigare sammankomst av samma slag genom ljud eller på annat sätt uppkommit allvarlig störning av ordningen i sammankomstens omedelbara omgivning och den sammankomsten inte ägt rum i enlighet med ett meddelat tillstånd. Förbud får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder till förebyggande härav inte är tillräckliga.

Överklagande

De beslut som en polismyndighet fattar i enlighet med 2 kap. ordningslagen får överklagas hos länsrätten (2 kap. 28 §).

Straff m.m.

I 2 kap. 29 och 30 §§ ordningslagen finns bestämmelser om straffansvar. Dessa innebär att anordnare av allmänna sammankomster som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa uppräknade bestämmelser i kapitlet eller mot vissa beslut som polismyndigheten meddelat med stöd av sådana bestämmelser kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

3.2 Polisens verksamhet

3.2.1 Polisens organisation m.m.

Grundläggande bestämmelser om polisens organisation finns i polislagen (1984:387). Därutöver innehåller bl.a. polisförordningen (1998:1558) sådana bestämmelser. Rikspolisstyrelsens organisation och uppgifter regleras främst i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Bestämmelser om utbildning finns i polisutbildningsförordningen (1999:740).

Rikspolisstyrelsen har enligt skilda förordningar, främst förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen, rätt att meddela föreskrifter för viss polisverksamhet. Dessa föreskrifter är bindande för polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har också rätt att besluta om allmänna råd inom sitt verksamhetsområde. Sådana råd är inte bindande utan utgör endast generella rekommendationer, se 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725). Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd tas in i s.k. FAP-artiklar (Föreskrifter och Allmänna råd – Polisen) och publiceras i Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS).

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet (7 § polislagen). Rikspolischefen är chef för Rikspolisstyrelsen. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.

Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisväsendet och skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom detta (7 § polislagen). Styrelsen leder normalt inte någon polisverksamhet. Regeringen får emellertid uppdra åt den att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt att i

särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet. Regeringen har på denna grund i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen gett Rikspolisstyrelsen rätt att utöva direkt polisledning genom Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen ansvarar bland annat för personskyddet för den centrala statsledningen och de utländska beskickningarna i Sverige. Säkerhetspolisen har också ansvaret för samordning samt säkerhetsarbete och personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser. Till Säkerhetspolisens uppgifter hör även verksamhet som bedrivs inom det s.k. författningsskyddet. Där utförs arbete för att förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar till att med våld eller otillbörligt tvång ändra vårt statskicks, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Regeringen har som nämnts också befogenhet att förordna att Rikspolisstyrelsen skall utöva polisverksamhet i särskilda hänseenden. Genom ett regeringsbeslut år 1987 leder t.ex. Rikspolisstyrelsen genom Rikskriminalpolisen polisverksamheten med anledning av mordet på statsminister Olof Palme.

Samordning

Rikspolisstyrelsen skall som nämnts bland annat verka för samordning inom polisväsendet. En av Rikspolisstyrelsens samordningsuppgifter är att svara för polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande (3 § 2 förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). En *särskild händelse* definieras av Rikspolisstyrelsen i dess allmänna råd (FAP 201-1) som "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".

Polisförstärkning

Rikspolisstyrelsen får besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat om de polismyndigheter som berörs inte kan enas i frågan. Vid särskilda händelser får dock Rikspolisstyrelsen på

begäran av en polismyndighet alltid besluta om polisförstärkning från ett eller flera polisdistrikt till andra polisdistrikt (10 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

Föreskriftsrätt

Rikspolisstyrelsen har som nämnts rätt att i viss omfattning utfärda föreskrifter, som är av bindande natur, och allmänna råd. (12–13 d §§ förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Styrelsen skall utfärda allmänna råd om polisverksamhet i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete. Rikspolisstyrelsen får vidare meddela föreskrifter om bland annat beväpning och övrig personlig utrustning för poliser och om sådan utrustning som används i polisverksamheten, allt under förutsättning att behovet av enhetlighet inom polisen inte kan uppnås genom allmänna råd eller på något mindre ingripande sätt. Styrelsen får också meddela föreskrifter för planering och uppföljning inom polisen samt de föreskrifter som behövs för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande.

Central utbildning

Rikspolisstyrelsen har i uppgift att bedriva den centrala utbildning som består av polisprogrammet och funktionsinriktad utbildning (1 § polisutbildningsförordningen). Med funktionsinriktad utbildning avses sådan fortbildning av polisväsendets personal som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper eller särskild kompetens utöver den grundläggande utbildningen.

Polismyndigheterna

I varje län finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet (4 § polislagen). Chef för polismyndigheten är en länspolismästare.

För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse (5 § polislagen). Denna består av polismyndighetens chef, länspolismästaren, och det antal övriga ledamöter, högst 13, som regeringen bestämmer.

Polisstyrelsen skall särskilt se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen fungerar väl. Det är polisstyrelsen som avgör viktiga frågor om myndighetens organisation, dess planering och inriktning av verksamheten samt dess ekonomi.

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer (5 a § polislagen).

3.2.2 Polisens uppgifter

Polisens uppgifter finns definierade i 2 § polislagen. Till dess uppgifter hör att

- ◇ förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
- ◇ övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
- ◇ bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
- ◇ lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
- ◇ fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Polisen skall vid fullgörandet av sina uppgifter samarbeta med åklagarmyndigheterna samt med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

3.2.3 Polisens skyldigheter och befogenheter

Allmänna principer för polisingripanden

I 8 § polislagen regleras de allmänna principer som gäller för polisingripanden. Enligt bestämmelsen skall en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om

tvång måste tillgripas skall detta ske endast i den form och utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Bestämmelsen innehåller således vad som brukar benämnas behovs- och proportionalitetsprinciperna. *Behovsprincipen* innebär att ett polisingripande får ske endast då det är nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avvärijande eller undanröjande. *Proportionalitetsprincipen* innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet.

Rapporteringskyldighet

När en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal skall han snarast rapportera detta till sin förman (9 § polislagen). Om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annat straff än böter får polismannen göra undantag från sin rapporteringskyldighet (lämna s.k. rapporteftergift).

Polisens befogenheter enligt rättegångsbalken

I rättegångsbalken finns bestämmelser om polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten. Följande bestämmelser är av särskilt intresse.

Häktning, anhållan och gripande

I 24 kap. rättegångsbalken finns regler om frihetsberövande i form av häktning, anhållan och gripande.

Häktning, som är ett mera varaktigt frihetsberövande än anhållan och gripande, beslutas alltid av domstol. Häktning kan ske på huvudsakligen tre grunder, s.k. häktningsgrunder. Den första är att någon på sannolika skäl är misstänkt för ett tämligen allvarligt brott (24 kap. 1 § rättegångsbalken). Är det i straffskalan för brottet föreskrivet fängelse i minst två år är huvudregeln att den misstänkte skall häktas. Är brottet lindrigare men kan det ändå följas av ett års fängelse får den misstänkte också häktas under vissa särskilt angivna förutsättningar (särskilda häktningsgrunder). I båda fallen gäller dock att den misstänkte inte får häktas om det kan antas att han endast kommer att dömas till böter.

Den andra häktningsgrunden innebär att den som är okänd eller saknar hemvist i Sverige i vissa fall kan häktas (24 kap. 2 § rättegångsbalken).

Den tredje häktningsgrunden gör det möjligt att i vissa av de ovannämnda fallen häkta även den som endast är skäligen misstänkt för ett brott om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning (24 kap. 3 § rättegångsbalken).

I 24 kap. rättegångsbalken finns vidare regler som inskränker möjligheterna att häkta den misstänkte om det bl.a. på grund av hans eller hennes ålder kan befaras att häktning skulle komma att medföra ett allvarligt men för honom eller henne (24 kap. 4 § rättegångsbalken).

I fråga om häktning av den som är under 18 år finns dessutom ytterligare inskränkningar i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL).

Om det finns skäl att häkta någon får han eller hon anhållas i väntan på att domstol skall pröva häktningsfrågan. Den som är skäligen misstänkt för brott får anhållas även om det inte finns fulla skäl till häktning under förutsättning att det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Beslut om anhållan meddelas alltid av åklagare (24 kap. 6 § rättegångsbalken).

En polisman har i vissa fall rätt att gripa den som är misstänkt för brott även då åklagaren inte meddelat något anhållningsbeslut (24 kap. 7 § rättegångsbalken). För att ett sådant gripande skall få ske måste det finnas skäl att anhålla den misstänkte. Det krävs vidare att ett gripande är så brådskande att ett anhållningsbeslut inte kan avvaktas. Beslut att gripa någon kan bara fattas av en polisman som befinner sig på platsen och som där har möjlighet att bedöma om förutsättningarna för ett gripande är uppfyllda (jfr JO 1991/92 s. 61 f.).

Har någon gripits skall han eller hon så snart som möjligt förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan under rättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom eller henne. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Anhålls han eller hon inte skall beslutet om gripande omedelbart hävas. Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet får beslutet om gripande hävas av polismyndigheten, eller i visst fall av polisman, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande (24 kap. 8 § rättegångsbalken).

Då någon grips eller anhålls skall den frihetsberövade få besked om det brott som han eller hon är misstänkt för samt grunden för

frihetsberövandet En anhållens närmaste anhöriga och andra personer som står den anhållne särskilt nära skall underrättas om anhållandet så snart det kan ske utan men för utredningen (24 kap. 9 § rättegångsbalken).

När det gäller gripande av personer under 18 år gäller vissa särskilda bestämmelser. Även sedan åklagaren beslutat att en gripen person under 18 år inte skall anhållas får polismyndigheten hålla kvar den unge i högst tre timmar för att skyndsamt kunna överlämna honom eller henne till föräldrar, vårdnadshavare, tjänsteman inom socialtjänsten eller annan lämplig person. Detta gäller dock bara under förutsättning att åklagaren funnit att den unge fortfarande är skäligen misstänkt för brott (14 § LUL).

En person under 15 år får endast undantagsvis gripas. Förutsättningarna härför är att han eller hon begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och att han eller hon anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Polismyndigheten eller åklagaren skall i ett sådant fall omedelbart besluta om den unge skall frigges eller hållas kvar för förhör (35–36 §§ LUL).

Vid förhör av personer som inte fyllt 18 år gäller vidare särskilda bestämmelser. Är en sådan person skäligen misstänkt för brott skall vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran omedelbart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge om det inte är till men för utredningen eller annars finns särskilda skäl mot det (5 § LUL). Om den som inte fyllt 18 år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa skall socialtjänsten genast underrättas och vid förhör av den unge skall företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och kan ske utan men för utredningen (6–7 §§ LUL).

Medtagande till förhör

Det är en allmän medborgerlig skyldighet att stå till förfogande för förhör i brottsutredande syfte. Skyldigheten omfattar såväl den som misstänks för brottet som målsägande, vittnen och andra.

Regler om medtagande till förhör finns i 23 kap. rättegångsbalken. I 8 § föreskrivs att den som befinner sig på en plats, där ett brott förövas, på tillsägelse av polisman är skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han eller hon detta utan giltig orsak får polismannen ta med honom eller henne.

Den som inte är anhållen eller häktad är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar (23 kap. 9 § rättegångs-

balken). Är det av synnerlig vikt att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för fortsatt förhör, är han eller hon skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar. Den som är under 15 år är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än tre timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen, är den hörde skyldig att kvarstanna ytterligare tre timmar. Den som kan misstänkas för brottet får även tas i förvar under den tid han eller hon är skyldig att stanna kvar om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med ingripandet, ordning eller säkerhet.

Vissa andra befogenheter i den brottsutredande verksamheten

I 27 och 28 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om vissa tvångsmedel såsom husrannsakan, kroppsvisitation och beslag.

Husrannsakan

Husrannsakan i rättegångsbalkens mening innefattar en undersökning av ett hus, rum eller annat slutet förvaringsställe.

En husrannsakan kan vara antingen reell eller personell. Med reell husrannsakan menas en husrannsakan som företas för eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller för utrönande av omständigheter som kan få betydelse för en brottsutredning. För att en reell husrannsakan skall få företas fordras enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken att det finns anledning att anta att det har förövats ett brott för vilket fängelse kan följa. Hos den som är skäligen misstänkt för brottet får en sådan husrannsakan alltid företas i något av de angivna syftena. Vidare får en reell husrannsakan företas hos annan än den som är misstänkt i tre särskilda fall, nämligen hos den där brottet har förövats, där den misstänkte har gripits eller om det annars finns synnerlig anledning att tro att åtgärden kommer att leda till det avsedda resultatet.

Med personell husrannsakan menas en husrannsakan som företas då polisen eftersöker en person som skall gripas, anhållas, häktas, hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten, underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som skall delges stämning eller kallelse till förhandling vid domstol som misstänkt för ett brott (28 kap. 2 § rättegångsbalken). Huvudregeln är att en personell husrannsakan får genomföras oavsett brottets svårhetsgrad. En personell husrannsakan får dels genomföras hos den som eftersöks, dels hos annan under förutsättning att det finns synnerliga skäl att anta att den sökte uppehåller sig där.

Ett beslut om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller domstol. Om husrannsakan kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas bör åtgärden inte vidtas utan ett domstolsbeslut, om det inte är s.k. fara i dröjsmål (28 kap. 4 § rättegångsbalken). Med fara i dröjsmål avses att det är så brådskande att vidta åtgärden att ett beslut inte kan avvaktas.

En polisman får företa husrannsakan utan att ha ett beslut härom om det är fara i dröjsmål (28 kap. 5 § rättegångsbalken).

Kroppsvsitation

Bestämmelser om kroppsvsitation i brottsutredande verksamhet finns i 28 kap. 11 § rättegångsbalken. Om det finns anledning att anta att ett brott på vilket fängelse kan följa har begåtts får polisen utföra en kroppsvsitation på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller för att utröna omständigheter som kan ha betydelse för brottsutredningen. Med kroppsvsitation avses undersökning av kläder och annat samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Större föremål som t.ex. bilar och andra fordon kan inte undersökas med stöd av bestämmelserna om kroppsvsitation, utan sådana undersökningar måste ske i enlighet med bestämmelserna om husrannsakan.

Ett beslut om kroppsvsitation fattas av undersökningsledaren, åklagaren eller domstol. En polisman får utan ett sådant beslut företa kroppsvsitation om det är fara i dröjsmål.

Beslag

I 27 kap. rättegångsbalken finns regler om beslag. Enligt 4 § får en polisman lägga beslag på föremål som han anträffar då han griper en misstänkt eller då han verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvsitation eller kroppsbesiktning. Föremål som påträffas i andra fall får inte tas i beslag utan föregående beslut av undersökningsledare eller åklagare. Är det fara i dröjsmål får åtgärden dock enligt huvudregeln vidtas av en polisman utan ett sådant beslut.

Polisens befogenheter enligt polislagen

Våldsanvändning

I 10 § polislagen regleras polisens rätt att använda våld. Enligt bestämmelsen får en polisman – i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt – använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om

1. han möts av våld eller hot om våld,
2. någon som med laga stöd skall berövas friheten försöker undkomma eller om polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,
5. polismannen med laga stöd skall stoppa ett fordon eller annat transportmedel,
6. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymna byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom eller
7. åtgärden är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i punkterna 4 och 6 får våld brukas mot en person endast om polismannen eller den som biträder honom möts av motstånd.

Bestämmelser om rätt att bruka våld finns också i 24 kap. brottsbalken, Om allmänna grunder för ansvarsfrihet. Detta kapitel innehåller bl.a. regler om nödvärn och nöd.

På lägre författningsnivå finns föreskrifter som inom polislagens ram ger riktlinjer för användande av vissa typer av hjälpmedel.

Bestämmelser om användande av skjutvapen finns t.ex. i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten. I

denna regleras i vilka situationer en polisman får använda skjutvapen.

Särskilda myndighetsföreskrifter och allmänna råd meddelade av Rikspolisstyrelsen finns bl.a. för skjutvapen (RPSFS 2001:1, FAP 104-2), tårgas (RPSFS 2000:70, FAP 104-3), expanderbar batong (RPSFS 1999:3, FAP 200-7) och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning (RPSFS 2002:3, FAP 933-1).

Avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande – 13 § polislagen

I 13 § polislagen regleras förutsättningarna för avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande av personer som gör sig skyldiga till ordningsstörning eller beter sig på ett sådant sätt att det finns risk för att brott begås. Av bestämmelsen framgår uttryckligen att de mindre ingripande åtgärderna avvisande och avlägsnande i första hand skall användas och att ett regelrätt omhändertagande bara får användas i fall då dessa inte är tillräckliga. Bestämmelsen lyder:

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärras.

Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Polisingripande enligt 13 § polislagen kan ske i fyra skilda situationer; vid *ordningsstörning*, vid *omedelbar fara för ordningsstörning*, vid *brott* och vid *fara för brott*. I detta sammanhang tas endast de två förstnämnda situationerna upp närmare.

Med ordningsstörning menas ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt.

För att en omedelbar fara för ordningsstörning skall anses föreligga krävs att faran är konkret, dvs. den måste vara bestämd till tid och rum. En persons blotta närvaro på en plats kan knappast betecknas som en konkret fara även om det sedan tidigare är känt att han eller hon brukar uppträda ordningsstörande.

I de fall då störande av eller en omedelbar fara för störande av allmän ordning föreligger gäller som en ytterligare förutsättning för ett polisingripande att ingripandet verkligen är nödvändigt för ordningens upprätthållande.

Avvisande respektive avlägsnande är alltså de åtgärder som skall vidtas i första hand vid ett polisingripande enligt 13 § polislagen. Med avvisande menas att en person hindras från att komma in på ett visst område eller i en viss byggnad. Med avlägsnande avses att den som stör allmän ordning helt enkelt förs bort från platsen.

När det gäller skillnaden mellan ingripandena avlägsnande och omhändertagande har ett allmänt riktmärke angetts vara att ett omhändertagande regelmässigt syftar till att föra en person *till* en plats – t.ex. en polisstation – medan ett avlägsnande som nämnts ovan syftar till att föra personen *från* en plats.

Vanliga fall av avlägsnanden är då någon flyttas från en lokal eller från ett område, t.ex. en idrottsarena eller ett nöjesfält, där han eller hon stört ordningen. Ett avlägsnande innebär normalt att någon som skall föras bort från en plats förflyttas en kortare sträcka till fots eller i ett fordon, t.ex. en polisbil eller buss. Om det är fråga om annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet, är dock åtgärden i regel att se som ett omhändertagande. (Berggren och Munck, Polislagen. En kommentar, 3:e uppl., Stockholm 2001, s. 94.)

Ett omhändertagande får, som tidigare nämnts, ske endast om ett avvisande eller ett avlägsnande inte är tillräckligt för att en ordningsstörning skall kunna förhindras. Om det redan från början framstår som uppenbart meningslöst att tillgripa ett avvisande eller ett avlägsnande för att det avsedda syftet skall kunna uppnås, kan ett direkt omhändertagande undantagsvis bli nödvändigt. I sådant fall bör det av dokumentationen beträffande omhändertagandet framgå vilka omständigheter som motiverat det (prop. 1983/84:111 s. 98, om dokumentation, se nedan).

Vidare om tillfälligt omhändertagande

Enligt 15 § polislagen skall den som har omhändertagits enligt polislagens regler underrättas om anledningen till omhändertagandet så snart som möjligt.

En sådan underrättelse bör alltså lämnas så tidigt som möjligt och senast i anslutning till det förhör som skall äga rum. Vilken

tidpunkt det kan ske vid beror på omständigheterna i det enskilda fallet. En lämplig utgångspunkt bör vara att den polisman som gör ingripandet, så snart situationen medger det och åtgärden inte förefaller helt meningslös, upplyser den omhändertagne om varför han har omhändertagits. Polis mannen bör då också redogöra för innebörden av den bestämmelse som föranlett omhändertagandet. Situationen kan emellertid också vara sådan att det för polis mannen framstår som uppenbart att den omhändertagne redan har klart för sig anledningen till omhändertagandet och att han eller hon därför inte behöver någon underrättelse. Lämpligen bör de åtgärder som har vidtagits i nu aktuella avseenden dokumenteras.

Enligt 15 § polislagen skall vidare den polisman som verkställt ett omhändertagande så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman – i normalfallet vakthavande befäl – som har att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

Den som har omhändertagits skall förhöras så snart som möjligt (16 § polislagen). Har omhändertagandet skett med stöd av 13 § polislagen skall den omhändertagne friges snarast möjligt efter förhöret. Den som är under 18 år får dock hållas kvar för att genom polisens försorg skyndsamt kunna överlämnas till sina föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman enligt socialtjänsten eller någon annan lämplig person. Ingen får hållas kvar längre än sex timmar.

Vid ett omhändertagande skall polisen tillse att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundvikligt med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödig uppmärksamhet (17 § polislagen). Inte heller får den som omhändertagits underkastas annan inskränkning i sin frihet än som behövs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, ordning eller säkerhet.

Om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet får den omhändertagne tas i förvar. Detta gäller dock inte den som är under 15 år. Med förvar menas enligt förarbetena insättning i arrest eller annan inlåsning (prop. 1996/97:175 s. 34).

Om någon skall gripas enligt bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken (se ovan *Polisens befogenheter enligt rättegångsbalken*) – dvs. om personen är misstänkt för brott av viss dignitet – får han inte omhändertas enligt 13 § polislagen (18 § polislagen).

*Avvisande eller avlägsnande i samband med s.k. tillträdesförbud –
13 a § polislagen*

Om någon försöker tränga in på ett område eller i ett utrymme till vilket polisen har förbjudit tillträde får en polisman avvisa eller avlägsna denne när det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten skall kunna upprätthållas. Detta gäller också den som vägrar att lämna ett sådant område eller utrymme. Bestämmelsen är tillämplig även om den som försöker passera en avspärrning inte kan anses störa ordningen. Frågan om det kan anses försvarligt att avlägsna den som försöker tränga in på avspärrat område får avgöras med hänsyn till avspärrningens ändamål.

*Avvisande eller avlägsnande i samband med inställande eller
upplösande av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning –
13 b § polislagen*

Om en polismyndighet med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen beslutat ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare eller åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet skall uppnås (om innehållet i 2 kap. 22–24 §§ ordningslagen, se *Polisens rätt att upplösa eller inställa en allmän sammankomst*).

Bestämmelsen innebär att om polismyndigheten har beslutat att upplösa t.ex. en demonstration, polisen med stöd av bestämmelsen kan avvisa eller avlägsna demonstranter som inte lämnar platsen. Det fordras inte att den som avvisas eller avlägsnas stör den allmänna ordningen.

*Avvisande eller avlägsnande i samband med annan ordningsstörande
folksamling – 13 c § polislagen*

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

Denna bestämmelse liksom 13 a och 13 b §§ tillkom år 1998. Den innebär att polisen kan inskränka sin prövning till frågorna om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ord-

ningen och om den mot vilket ingripandet riktar sig kan betraktas som en deltagare i folksamlingen. Vid avgörande av vem som är deltagare i en folksamling bör enligt förarbetena den praxis som vuxit fram i anslutning till tillämpningen av 16 kap. 3 § brottsbalken – brottet *ohörsamhet mot ordningsmakten* – kunna vara vägledande (prop. 1996/97:175 s. 27, om brottet *ohörsamhet mot ordningsmakten*, se avsnitt 3.3 *Vissa straffbestämmelser*).

Befogenhet att fatta beslut om avvisande eller avlägsnande tillkommer i första hand polismyndigheten. Detta innebär att ett sådant beslut får fattas av länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polissekreterare (3 kap. 8 § första stycket 2 polisförordningen). Polismyndigheten får också uppdra åt annan anställd att fatta ett sådant beslut under förutsättning att den anställde har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs (3 kap. 8 § andra stycket polisförordningen). Endast om det är så brådskande att polismyndighetens beslut inte kan avvaktas får beslutet fattas av en enskild polisman.

Om folksamlingen är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning är polisen hänvisad att ingripa mot enskilda ordningsstörare enligt rättegångsbalkens regler eller 13 § polislagen. Polisen kan som framgår ovan också ingripa med stöd av ordningslagen och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, ställa in eller upplösa sammankomsten eller tillställningen.

Tillfälliga omhändertaganden kan inte ske enligt denna paragraf utan sådana kan göras endast efter prövning i varje enskilt fall.

Kroppsvsitation m.m. – 19 § polislagen

Regler om kroppsvsitation m.m. finns i 19 § polislagen. Denna bestämmelse skiljer sig från rättegångsbalkens regler om kroppsvsitation. Kroppsvsitation enligt rättegångsbalken får som ovan redogjorts för bara företas mot den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa. Endast om det finns synnerlig anledning att anta att ett föremål som kan tas i beslag kommer att anträffas eller det annars är av betydelse för brottsutredningen får en person som inte är skäligen misstänkt kroppsvsiteras. Kroppsvsitation enligt 19 § polislagen får däremot företas under vidare förutsättningar. Bestämmelsen lyder:

En polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon får i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig

1. av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand, eller
2. för att hans identitet skall kunna fastställas.

En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen och andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Bestämmelsens andra stycke tillkom år 1987. Med stöd av detta har polisen fått rätt att kroppsvisitera personer för att söka efter vapen och andra farliga föremål så som kättingar, batonger, järnrör och andra liknande föremål. I begreppet kroppsvisitation inryms också undersökning av t.ex. handväskor och andra väskor som personen i fråga bär med sig.

I förarbetena understryks att de befogenheter som gäller i detta sammanhang bara är avsedda att utnyttjas i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen och andra tillhyggen skall komma till användning vid våldsbrott (prop. 1986/87:115 s. 5 ff.). Det framhålls att det är ytterst väsentligt att den praktiska tillämpningen inte får en sådan utformning att den av allmänheten uppfattas som utslag av obefogat trakasserier. Som exempel på typfall då bestämmelsen kan komma till användning anges offentliga evenemang där risken för våld erfarenhetsmässigt är överhängande. Polisen har vid sådana tillfällen befogenhet att mera rutinmässigt kontrollera huruvida de som uppehåller sig på platsen eller besöker evenemanget bär på sig eller i handbagage medför föremål som kan användas för att skada andra. Enligt förarbetena får det ingripande som en visitation innebära självfallet inte vara större än vad som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Som regel anses det tillräckligt med en ytlig kroppsbesiktning bestående i att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor och kläder samt kontrollerar medhavda väskor och dylikt.

Bestämmelsens utformning innebär att alla polismän har befogenhet att genomföra en kroppsvisitation under de föreskrivna förutsättningarna. I de fall då en mer rutinmässig visitation i samband med idrottsevenemang eller liknande aktualiseras bör dock, enligt förarbetena, regelmässigt ett sådant beslut fattas av en polisman i befälsställning (prop. 1986/87 s. 12).

Särskilda befogenheter i skyddande eller förebyggande syfte – 23 och 24 §§ polislagen

23 § polislagen

23 § polislagen har följande lydelse.

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

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

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

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

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

För att denna bestämmelse skall vara tillämplig krävs alltså att det föreligger risk för ett brott av en särskild typ, nämligen ett sådant som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Som exempel på sådana brott nämns i förarbetena ett anonymt meddelande att en bomb placerats på viss plats eller att polisen får anledning att misstänka att våldsamma angrepp planeras på en främmande statschef på besök i Sverige (prop. 1983/84:111 s. 134 ff.).

De åtgärder som nämns i bestämmelsens första stycke får enligt förarbetena inte vidtas i mera allmänt förebyggande syfte (prop. 1983/84:111 s. 134 ff.). Det måste alltid förutsättas att man verkligen kan peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk. Proportionalitetsprincipen får här betydelse. Ett ingripande måste till sin beskaffenhet, styrka, omfattning och varaktighet stå i ett rimligt förhållande till den fara som hotar.

Om en allvarlig brottsrisk finns får en polisman kroppsvisitera de personer som uppehåller sig på den plats som omfattas av risken. Med kravet att risken skall vara allvarlig har avsetts att markera att den skall vara mer påtaglig än vad som krävs för att bestämmelsens första stycke skall vara tillämpligt. I förarbetena anges som exempel att polisen fått kännedom om att ett attentat

planeras mot en utländsk regeringsledamot på besök i landet (prop. 1983/84:111 s. 135 f.).

Polismyndigheten beslutar om åtgärder enligt aktuell paragraf. Endast om det är så brådskande att ett beslut inte kan avvaktas får en enskild polisman vidta en sådan åtgärd.

24 § polislagen

Polismyndigheten får enligt 24 § polislagen förbjuda tillträde till visst område eller utrymme om det i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten skall kunna upprätthållas. Detta gäller också om det finns risk för sådana störningar.

Enligt bestämmelsen får polismyndigheten under samma förutsättningar också anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg.

Endast om någon av åtgärderna i denna bestämmelse är så brådskande att polismyndighetens beslut inte kan avvaktas får en polisman själv vidta åtgärden.

Dokumentation

Enligt 27 § polislagen skall polisen föra protokoll över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll skall också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen samt vid omhändertagande av föremål. Av protokollet skall framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten för när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter under punkterna 1 och 2, den som har fattat beslutet och, i fråga om uppgifter som avses under punkterna 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

Bestämmelsen om dokumentation tillkom år 1998. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör polisen alltid sträva efter att få fram identitetsuppgifter i samband med ett ingripande (prop. 1996/97: 175 s. 83). Denna strävan innebär emellertid ingen generell rätt att

kroppsvisitera eller göra husrannsakan hos någon i syfte att fastställa dennes identitet. Om det inte är möjligt att identifiera en person som polisen ingripit mot bör protokollet i varje fall innehålla någon form av beskrivning av personen i fråga. Har polisen avlägsnat deltagare i en stor ordningsstörande folksamling bör det åtminstone antecknas i protokollet ungefär hur många personer ingripandet avsåg och var de befann sig.

Med vad som i övrigt förekommit vid ingripandet (punkten 6) menas t.ex. tidpunkten när den omhändertagne tas i förvar, tidpunkten för frigivandet, uppgift om att den frihetsberövade underrättats om sina rättigheter, tecken på skador eller sjukdomar, tidpunkter för måltider och förhör.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat allmänna råd beträffande dokumentation enligt polislagen (RPSFS 2000:15, FAP 100-2). Dessa innehåller bestämmelser om vilka blanketter som skall användas när olika former av ingripanden sker.

3.3 Vissa straffbestämmelser

De brott som i detta sammanhang främst är aktuella kallas med ett samlingsnamn brott mot den allmänna ordningen. Dessa brott regleras i 16 kap. brottsbalken. Kapitlet innehåller bl.a. bestämmelser om upplopp, våldsamt upplopp, ohörsamhet mot ordningsmakten och uppvigling.

3.3.1 Upplopp

Om en folksamling stör den allmänna ordningen med uppsåt – dvs. med avsikt – att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller på annat sätt framtvunga eller hindra viss åtgärd och skingrar den sig inte på myndighets befallning döms, enligt 16 kap. 1 § brottsbalken, deltagare i folksamlingens förehavande för *upplopp* till böter eller fängelse i högst två år. Anstiftare och anförare döms enligt samma bestämmelse till fängelse i högst fyra år. Om folksamlingen skingrar sig på myndighets befallning straffas endast anstiftare och anförare. Straffskalan är i detta fall böter eller fängelse i högst två år.

3.3.2 Våldsamt upplopp

Enligt 16 kap. 2 § brottsbalken döms deltagare i en folksamlings förehavande för *våldsamt upplopp* om folksamlingen, med uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller på annat sätt framtvunga eller hindra viss åtgärd, gått till förenat våld mot person eller egendom. Som deltagare i en folksamlings förehavande anses även den som inte själv utövat våld, men han eller hon måste då ha visat sig vara sympatisör med utövningen av våldet, t.ex. genom hotande eller upphetsande rop eller genom att springa med i en folksamling som gått till attack. Enligt denna bestämmelse spelar det, i motsats till vad som gäller enligt bestämmelsen om upplopp, inte någon roll om en skingringsbefallning meddelats eller ej eftersom det i detta fall inte krävs att en myndighet varit närvarande.

Straffet för anstiftare och anförare är fängelse i högst tio år och för annan deltagare böter eller fängelse i högst fyra år.

3.3.3 Ohörsamhet mot ordningsmakten

Om en deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen inte rättar sig efter en för ordningens upprätthållande meddelad befallning gör han eller hon – under förutsättning att det inte är fråga om ett upplopp – sig skyldig till *ohörsamhet mot ordningsmakten*. Det gör även, under samma förutsättning, den som deltar i en ordningsstörande folksamling och som tränger in på ett område som blivit för sådant ändamål fridlyst eller avspärrat. För straffbarhet fordras att deltagaren i folksamlingen verkligen uppfattat befallningen eller fått kännedom om fridlysningen eller avspärrningen.

Straffet för *ohörsamhet mot ordningsmakten* är, enligt 16 kap. 3 § brottsbalken, böter eller fängelse i högst sex månader.

3.3.4 Uppvigling

Den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet, döms enligt 16 kap. 5 § brottsbalken för *uppvigling* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ringa fall – dvs. lindrigare fall – är inte straffbara. Vid bedömning av huruvida en gärning är att anse som ringa skall hänsyn särskilt tas till om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd.

Är brottet med hänsyn till att gärningsmannen sökt förleda till allvarligt brott eller av andra omständigheter att anse som grovt, är straffet fängelse i högst fyra år.

3.4 Viss registerlagstiftning m.m.

3.4.1 Inledning

Den grundläggande bestämmelsen om registrering av personuppgifter finns i 2 kap. 3 § regeringsformen. En anteckning om en medborgare i ett allmänt register får enligt första stycket inte utan hans eller hennes samtycke grundas enbart på hans eller hennes politiska åskådning. I motiven till bestämmelsen uttalade föredragande statsrådet att åsiktsregistrering utan anknytning till befärade brottsliga handlingar inte skulle få förekomma men att å andra sidan sådan registrering av säkerhetsrisker som då gjordes i det s.k. SÄPO-registret inte kunde undvaras som ett led i skyddet för det demokratiska samhällsskicket. Det måste ändå, enligt föredraganden, anses vara värdefullt att de yttersta gränserna för det allmännas möjligheter att registrera medborgarnas politiska åsikter klart angavs i grundlagen (prop. 1975/76:209 s. 117).

I ett senare lagstiftningsärende (prop. 1987/88:57, KU19, rskr. 117, 1988/89:KU 2, rskr. 11) infördes ett andra stycke i bestämmelsen. Enligt detta skall varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § regeringsformen utgör således utgångspunkten för all lagstiftning som gäller registrering av personuppgifter.

Under de senaste åren har i Sverige införts omfattande ny lagstiftning för behandling av personuppgifter. Syftet har framför allt varit att anpassa lagstiftningen till den nya informationstekniken. Den bygger till stor del på internationella beslut och överenskommelser, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet

av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) samt Europarådets rekommendation, No. R (87) 15, om användningen av personuppgifter inom polissektorn. De grundläggande bestämmelserna finns i personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen innehåller regler om bl.a. datasäkerhet, dataflöde över nationsgränser och användning av personuppgifter för forskning och statistik. Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Vidare säkras den personliga integriteten genom en insyns rätt för den registrerade, regler som anger till vem behandlade personuppgifter får utlämnas samt regler om hur länge uppgifterna får bevaras. Den myndighet som behandlar personuppgifter är i princip skyldig att lämna information om registreringen till en registrerad person om det inte i en författning föreskrivs undantag från denna skyldighet. Samtidigt säkras sekretesslagstiftningen att uppgifterna inte lämnas ut till vem som helst. Personuppgifter får inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Datainspektionen har till uppgift att se till att registerhanteringen sköts på rätt sätt och sedan den 1 juli 1996 finns det en särskild myndighet, Registernämnden, som bl.a. har till uppgift att följa Säkerhetspolisens registrering av uppgifter.

Personuppgiftslagen innehåller generella riktlinjer för bl.a. behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad, dvs. i första hand datoriserad. Såvitt avser polisens registrering av personuppgifter finns särskilda regler i lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdata-lagen (1998:622) och lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

3.4.2 Svenska polisregister

Allmänt

I vårt arbete har frågan om polisens registreringar varit föremål för oro och undran hos bl.a. demonstranter och föräldrar till ungdomar som blivit föremål för någon åtgärd av polis, t.ex. omhändertagande enligt 13 § polislagen. Vi har därför ansett det angeläget att redovisa och försöka förklara det gällande regelverket. Regleringen är dock relativt komplicerad. Definitionerna är ofta abstrakta och svåra att förstå. Det kan förklaras av att regleringen vuxit fram under lång tid och att de nu ADB-baserade registren tidigare har

förts manuellt. Det har således varit fråga om att anpassa lagstiftningen till en verklighet där användandet av ny teknik ingår som en naturlig del. Regleringen är uppdelad på flera lagar. Dessutom är inte alla register särskilt reglerade i lag utan polisen kan upprätta ytterligare register. Därvid gäller dock de generella bestämmelserna i personuppgiftslagen och polisdatalagen.

Belastningsregistret

I belastningsregistret, som förs av Rikspolisstyrelsen, registreras uppgifter om domar och beslut rörande påföljder m.m. Dess ändamål är att ge information till bl.a. polis- och tullmyndigheter i deras brottsförebyggande och brottsutredande arbete samt till de allmänna domstolarna för straffmätning och val av påföljd. I lagen respektive förordningen (1999:1134) om belastningsregister finns bestämmelser om under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut till enskilda och till svenska och utländska myndigheter.

Misstankeregistret

För att samordna förundersökningar mot en misstänkt person och för att underlätta tillgången till uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos bl.a. polis- och åklagarmyndigheter förs ett särskilt misstankeregister. Uppgifter i registret gallras när en förundersökning har avslutats utan att åtal har väckts med anledning av misstanken, när åtal har lagts ned, när dom eller beslut har meddelats eller när en begäran om utlämning har avgjorts. I lagen respektive förordningen (1999:1135) om misstankeregister finns bestämmelser om under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut till enskilda och till svenska och utländska myndigheter.

Det allmänna spaningsregistret

Det allmänna spaningsregistret (ASP), som inte är särskilt författningsreglerat, förs av Rikspolisstyrelsen med tillstånd av Datainspektionen. Registret utgår från misstänkta gärningsmän. Registret innehåller även uppgifter om personer med anknytning till den misstänkte, vilka inte behöver vara misstänkta för brott för att registrering skall få ske. Deras namn är dock inte sökbara i ASP om de inte själva är misstänkta för brott. De allra flesta uppgifter i ASP

gallras automatiskt efter 18 månader om ingen ny uppgift noteras om personen.

Allmänt om personregistrering enligt polisdatalagen

Polisdatalagen, som gäller sedan den 1 april 1999, gäller utöver personuppgiftslagen och innehåller de särregler som ansetts nödvändiga i polisens verksamhet. Den innehåller både allmänna regler om behandling av personuppgifter i polisiärt arbete och regler om vissa särskilda register, bl.a. SÄPO-registret.

Polisdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när något sådant inträffat eller bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

De flesta polisregister innehåller endast uppgifter om personer som är misstänkta för något konkret brott. I vissa fall får emellertid polisen även behandla personuppgifter mot personer som inte är misstänkta för något särskilt brott. Detta är fallet såvitt gäller polisdatalagens reglering av kriminalunderrättelseverksamhet och kriminalunderrättelseregister.

Kriminalunderrättelseverksamhet

Med underrättelseverksamhet avses i polisdatalagen polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. Med kriminalunderrättelseverksamhet avses annan underrättelseverksamhet än den som bedrivs av Säkerhetspolisen. Förenklat kan sägas att kriminalunderrättelseverksamhet är polismyndigheternas verksamhet med att klarlägga om brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förutses och som inte är förundersökning, dvs. den del av polisens arbete som inte består i att utreda ett visst konkret brott.

Automatiserad behandling av personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet får ske endast om en särskild undersökning har inletts under ledning av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats

eller kan komma att utövas (14 § polisdatalagen). Med allvarlig brottslig verksamhet menas i lagen verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse i två år eller däröver är föreskrivet.

Med begreppet *särskild undersökning* avses i lagen en undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott (3 § polisdatalagen). En särskild undersökning är således inte ett register i vanlig bemärkelse utan ett ärende hos polisen rörande viss brottslighet, t.ex. MC-relaterad brottslighet eller handel med narkotika. Att detta förfarande särskilt reglerats beror på att polisen numera får göra sådana utredningar med hjälp av automatisk databehandling, vilket innebär särskilda risker för intrång i den enskildes integritet. På grund av denna integritetskänslighet har de särskilda undersökningarna ansetts skola omges med särskilda restriktioner.

Rikspolisstyrelsens eller polismyndighetens beslut att inleda en särskild undersökning skall innehålla uppgifter om ändamålet med behandlingen och de villkor i övrigt som behövs för att förebygga otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet (15 § polisdatalagen).

Uppgifter, i anledning av särskild undersökning, om en enskild person som det inte finns någon misstanke mot skall fördes med en upplysning om detta förhållande (14 § polisdatalagen).

I förarbetena till lagstiftningen uttalade regeringen att syftet med automatiserad behandling av personuppgifter i särskilda undersökningar var att polisen skulle få ett verktyg för att bearbeta och analysera insamlat material för att få fram ett underlag som är tillräckligt för ett beslut att inleda förundersökning eller som underlag för operativa insatser för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Det medförde, enligt regeringen, att det kunde bli fråga om att behandla även uppgifter om personer som det i och för sig inte fanns någon misstanke mot, t.ex. anhöriga eller arbetskamrater. Det var därför viktigt att tillgången till uppgifterna begränsades till en särskild personkrets: i princip endast till de tjänstemän som enligt beslut skulle arbeta med den särskilda undersökningen (prop. 1997/98:97 s. 125).

Endast de personer som arbetar med en särskild undersökning får ha direktåtkomst till de uppgifter som behandlas automatiserat i undersökningen (7 § polisdataförordningen [1999:81]). Uppgifter som behandlas automatiserat i en särskild undersökning får lämnas ut till en annan polisman, Rikspolisstyrelsen, polismyndighet, tull-

myndighet eller skattemyndighet endast om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder (8 § polisdataförordningen).

Uppgifter som är nödvändiga för att framställa rättsstatistiken skall lämnas till den myndighet som ansvarar för framställning av sådan statistik (6 § polisdatalagen).

I vilka fall uppgifter får lämnas till utländska myndigheter regleras i polisdatalagen och polisdataförordningen. Uppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige tillträtt. Om det är förenligt med svenska intressen får uppgifter också lämnas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, till en polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol om det behövs för att myndigheten eller organisationen skall kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott samt till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet.

Därutöver får Rikspolisstyrelsen lämna ut uppgifter om efterlysta personer och avlägsnanden ur landet till vissa svenska myndigheter och till de centrala utlänningsmyndigheterna i de nordiska länderna.

I 13 § polisdatalagen ges en allmän bestämmelse att uppgifter som inte längre behövs för sitt ändamål skall gallras om inte annat anges. I övrigt gäller att uppgifter i en särskild undersökning skall gallras senast ett år efter det att beslutet om behandlingen av personuppgifter fattades. Om det är av särskild betydelse för att den särskilda undersökningen skall kunna avslutas får dock uppgifterna behandlas under längre tid.

Kriminalunderrättelseregister

Kriminalunderrättelseregister får föras för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet eller för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet (17 § polisdatalagen).

Kriminalunderrättelseregister får föras av Rikspolisstyrelsen eller av en polismyndighet (18 § polisdatalagen). Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten får ha direkt åtkomst till kriminalunderrättelseregistren. Åtkomsten till registren skall emellertid vara förbehållen de personer som på grund av sina

arbetsuppgifter behöver tillgång till information om sådana uppgifter som behandlas i kriminalunderrättelseregistren. Särskilda regler gäller för personal vid Ekobrottsmyndigheten (9 § polisdataförordningen).

Ett kriminalunderrättelseregister får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om uppgifterna ger anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. Med allvarlig brottslig verksamhet menas, liksom när det gäller särskilda undersökningar, verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller därutöver. Det krävs vidare att den person som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsliga verksamheten. Uppgifter om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet eller om hjälpmedel som kan ha använts i samband med sådan verksamhet får dock registreras, även om uppgifterna kan hänföras till en enskild person som det inte finns någon misstanke mot. Uppgifterna skall då förses med upplysning om att det inte finns några misstankar mot denne (19 § polisdatalagen).

Uppgifter ur ett kriminalunderrättelseregister får lämnas ut till Kustbevakningen, Tullverket eller en skattemyndighet om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder.

Såvitt gäller utlämnande för framställning av rättsstatistik och till utländska myndigheter är bestämmelserna desamma som för kriminalunderrättelseverksamhet.

Uppgifter i ett kriminalunderrättelseregister skall gallras senast tre år efter det att en uppgift om personen som kan föranleda registrering sista gången infördes. Om det dessförinnan har inletts en särskild undersökning får uppgifterna stå kvar tills undersökningen har avslutats (21 § polisdatalagen).

Ett centralt ärendehanteringssystem för kriminalunderrättelseregistrering

Inom Rikspolisstyrelsen har utvecklats ett nytt ärendehanteringssystem för kriminalunderrättelseregistrering (KUR). Härigenom har skapats en nationell databas som varje polismyndighet har tillgång till. Endast sådana befattningshavare som är knutna till en-

heter eller rotlar som sysslar med kriminalunderrättelseverksamhet har behörighet att behandla uppgifter i registret.

I KUR läggs in personuppgifter som avser personer mot vilka det föreligger skäligen misstankar om att de utövar eller har utövat allvarlig brottslig verksamhet. Misstankarna behöver inte avse konkreta brott. Uppgifterna i KUR insamlas enbart för ändamålet att bearbetas i den databasen. Någon automatiserad överföring av uppgifter från andra register eller särskilda undersökningar till KUR förekommer däremot inte.

Säkerhetspolisen

I Säkerhetspolisens verksamhet används flera olika databaser som innehåller personuppgifter. Polisdatalagen föreskriver att Säkerhetspolisen skall föra ett register (SÄPO-registret) som har till ändamål att

- underlätta spaning i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet,
- underlätta spaning i syfte att bekämpa terrorism och
- utgöra underlag för registerkontroll enligt säkerhets-skyddslagen (1996:627).

SÄPO-registret får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om den uppgiften gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller terrorism, om personen har undergått registerkontroll eller om det med hänsyn till registrets ändamål annars finns särskilda skäl till det. Registrering får således ske redan vid misstankegraden "kan misstänkas", dvs. vid en lägre misstankegrad än "skäligen misstanke" som gäller vid registrering i kriminalunderrättelseregister.

Såvitt gäller utlämnande för framställning av rättsstatistik och till utländska myndigheter är bestämmelserna desamma som för kriminalunderrättelseverksamhet.

Registrerade uppgifter skall gallras senast tio år efter det att en sådan uppgift om personen, som kan föranleda registrering senast infördes. Om det finns särskilda skäl får dock uppgifterna stå kvar under längre tid (35 § polisdatalagen).

Hos Säkerhetspolisen finns vidare Säkerhetspolisens centralregister. Denna databas innehåller uppgifter om personer mot vilka

det föreligger misstankar om brottslig verksamhet, som inte behöver vara preciserade till vissa konkreta brott. Det förekommer även uppgifter om personer som har samband med någon som antecknats på grund av en misstanke. Ändamålet med centralregistret är att det skall utgöra ett spaningsregister i Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och för att bekämpa terrorism. Vidare används uppgifter ur databasen som underlag för registerkontroller. Uppgifterna i centralregistret är tillgängliga för Säkerhetspolisens operativa personal i enlighet med särskilda behörighetsregler. Det finns också särskilda regler som föreskriver att bara vissa av befattningshavarna har rätt att anteckna uppgifter i registret.

Registernämnden, som är en statlig myndighet, skall bl.a. granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, särskilt med avseende på vad som där sägs om att uppgifter om en person inte får behandlas enbart grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexuella läggning.

Pågående utredningsarbete

Regeringen tillsatte i december 1999 en särskild utredare med uppdrag att följa genomförandet av den nya polisregisterlagstiftningen (dir 1999:99). Utredningen, som antog namnet Polisdatautredningen, redovisade sitt arbete i november 2001 i betänkandet *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92). Utredningen, som föreslår en ny polisdatalag, konstaterar i sitt betänkande att aktuell reglering om behandling av personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet har kommit att försvåra polisens arbete med att verka problemorienterat och brottsförebyggande. Utredningen fastslår att en lag om behandling av personuppgifter inte bör vara inriktad på att reglera vissa verksamheter eller arbetsmetoder inom polisen och föreslår bl.a. att bestämmelserna om kriminalunderrättelseverksamhet och kriminalunderrättelseregister ersätts av bestämmelser om behandling av uppgifter om enskilda personer som det inte finns någon misstanke om brott mot. Även fortsättningsvis bör, enligt utredningen, uppgifter om en enskild person som det inte finns någon misstanke om brott mot få behandlas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två

år eller mer. Alla uppgifter som är nödvändiga för ändamålet med behandlingen bör få behandlas. Om uppgifter om en person som det över huvud taget inte finns någon misstanke mot behandlas, skall uppgiften förses med en anteckning om detta förhållande. Personuppgifterna bör också förses med upplysningar om uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak. Lagförslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

3.4.3 Interpol och Europol

Allmänt

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

Den svenska polisens internationella arbete sker – förutom bilateralt – främst genom medverkan i Interpol, Europol, Schengensamarbetet, Östersjösamarbetet samt i det nordiska polis- och tull-samarbetet (PTN).

I Sverige har Nationella sambandskontoret vid Rikskriminalpolisen till uppgift att samordna den internationella operativa verksamhet som ankommer på Rikskriminalpolisen i dess egenskap av svensk huvudman för bl.a. Interpol, Europol och Schengens datasystem SIS/SIRENE.

Interpol

Interpols syfte är att främja polisiärt bistånd mellan de 178 medlemsländernas polisorganisationer. Samarbetet inom Interpol bedrivs enligt principerna om respekt för den nationella suveräniteten, bekämpandet av brott som faller under allmän strafflag och principen om att varje medlemsland kan samarbeta med vilket annat medlemsland som helst. Interpol har inte några överstatliga befogenheter. Internationellt rättsligt samarbete genom Interpol grundas i stället på att åtgärder företas av varje lands brottsbekämpande myndigheter inom ramen för dess resurser och lagstiftning.

Vid Generalsekretariatet i Lyon, Frankrike, finns databaser för lagring och bearbetning av information om personer misstänkta

eller dömda för brott samt om narkotikabrott, stulna bilar, stulen konst och förfalskade pengar. I en särskild databas finns utvald information om internationellt efterlysta personer och personer dömda eller misstänkta för grov brottslighet. Denna databas är direkt tillgänglig för de nationella Interpolbyråerna via elektronisk post eller via särskild förbindelse.

Rikskriminalpolisen är nationell Interpolbyrå för Sverige. Det dagliga arbetet utförs vid Nationella sambandskontoret.

Europol

Medlemsstaterna i Europeiska unionen har genom Europolkonventionen beslutat upprätta en europeisk polisbyrå. Konventionen har ratificerats av samtliga medlemsstater. Riksdagen beslutade under hösten 1997 att Sverige skulle ansluta sig (prop. 1996/97:164, bet. 1997/98:JuU2, rskr. 22). Europol, med säte i Haag, Nederländerna, inledde sin fulla verksamhet den 1 juli 1999.

Europol skall förbättra effektiviteten hos främst de nationella polismyndigheterna (men även tullen och i vissa fall åklagarmyndigheterna) i medlemsländerna och förbättra deras inbördes samarbete i den förebyggande och brottsbekämpande verksamhet som riktar sig mot den allvarliga internationella brottsligheten.

Europol kan tas i anspråk när de faktiska omständigheterna visar att det förekommer en brottslig organisation eller struktur som påverkar två eller flera medlemsländer och som med hänsyn till brottslighetens omfattning, svårhetsgrad och konsekvenser gör det nödvändigt med ett gemensamt handlande från medlemsländernas sida. Europol är under dessa förutsättningar behörigt att ägna sig åt informationsutbyte rörande vissa särskilt allvarliga brott. Dessa brott är enligt konventionen narkotikahandel, människohandel däribland barnpornografi, olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, handel med stulna fordon, brottslighet som är förknippad med nätverk för illegal invandring, terrorism, falskmynteri och förfalskning av andra betalningsmedel och penningtvätt. Med verkan fr.o.m. den 1 januari 2002 har genom en bilaga till Europolkonventionen ytterligare brott kommit att ingå i Europols ansvarsområde, bl.a. allvarliga former av internationell brottslighet såsom miljöbrott, organiserade former av rån, olaglig handel med kulturföremål och piratkopiering. Skadegörelse och våldsamt upplopp, som är de brott som främst förekommer i anslutning till

demonstrationer ingår däremot inte i kategorin brott som ligger inom Europols behörighetsområde.

Inom varje medlemsstat finns en nationell enhet som är enda förbindelseänk mellan Europol och medlemsländerna. I Sverige är det Rikskriminalpolisen som har denna funktion. Rikskriminalpolisen har till uppgift att förse Europol med de uppgifter som från de svenska polisregistren eller motsvarande skall överlämnas till Europol och att ta emot uppgifter som kommer från Europol och vidarebefordra dessa till behöriga myndigheter enligt konventionen, dvs. polismyndigheterna, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och i vissa avseenden åklagarmyndigheterna.

Sverige har två sambandsmän placerade vid huvudkontoret i Haag – en från polisen och en från tullen. Sambandsmännen är de nationella enheternas representanter i Europol och har till uppgift att praktiskt genomföra informations- och underrättelseutbytet mellan Europol och de nationella enheterna samt att samverka med Europols tjänstemän i bl.a. analysarbetet.

Den övergripande ledningen av Europol handhas av en styrelse. Chefen för Rikspolisstyrelsen är svensk ledamot i denna styrelse med chefen för Rikskriminalpolisen som ersättare.

Europols datasystem

Den centrala beståndsdel i Europol är dess databaserade informationssystem. Detta skall bestå av ett informationsregister, ett analysregister och ett indexsystem.

Informationsregistret, som beräknas vara i bruk fullt ut under år 2003 avses innehålla uppgifter om personer som är dömda eller misstänkta för sådana brott som ligger inom Europols behörighet. Uppgifterna kan också avse personer mot vilka det finns grave-rande omständigheter som ger anledning att anta att de kommer att begå brott inom Europols behörighetsområde. De personuppgifter som förekommer är av standardiserat slag som exempelvis uppgifter om namn, födelseid och födelseort, kön, vissa signalementsuppgifter osv. Vidare får antecknas uppgift om brott och gärningsbeskrivning m.m. samt fällande domar. Dessa uppgifter är medlemsländerna skyldiga att utan särskild begäran föra in i informationsregistret från sina egna polisregister.

En av Europols huvuduppgifter är att genomföra analyser som ett led i kriminalunderrättelseverksamheten. Detta arbete har påbörjats. Analyserna genomförs i projektform och varje projekt-

grupp kan, om det behövs, efter särskilt beslut från styrelsen i Europol lägga upp ett särskilt *arbetsregister (analysfil)*. Konventionen skiljer mellan strategisk analys och analys som har ett operativt syfte. Den strategiska analysen innehåller övergripande uppgifter t.ex. om den allmänna strukturen på viss brottslighet eller om smuglingsvägar för viss narkotika. Den strategiska analysen innehåller inga personuppgifter. Analys som har ett operativt syfte är direkt inriktat mot pågående undersökning eller utredning i ett eller flera länder och ett arbetsregister som inrättats för sådant ändamål får innehålla personuppgifter. I ett sådant register får till att börja med förekomma de uppgifter om personer som finns i informationsregistret. Vidare får föras in uppgifter om vittnen, brottsoffer, kontakter och andra personer som kan lämna uppgifter om de brott som utreds.

Det är endast analytikerna i respektive projektgrupp som har direkt tillgång till analysregistren. För att dessa register skall kunna fylla sin funktion som kunskapskälla för medlemsländernas sambandsmän finns ett särskilt *indexregister*. Indexregistret ger svar på frågan om det i analysregistren finns uppgifter som berör det nationella polisarbetet i sambandsmannens hemstat utan att registrets innehåll eller analysresultat avslöjas.

Som tidigare nämnts är medlemsstaterna utan begäran skyldiga att förse Europols informationsregister med vissa grundläggande uppgifter. Ytterligare uppgifter skall överlämnas till informationsregistret på Europols begäran om nationell lagstiftning tillåter att överlämnande sker. I fråga om de uppgifter som skall införas i analysregistren gäller att sådana uppgifter på begäran skall överlämnas till Europol om nationell lagstiftning tillåter att uppgifterna används för att utföra analyser i kriminalunderrättelseverksamhet i hemlandet.

Europolkonventionen innehåller ett antal regler som tar sikte på enskildas integritetsskydd och skydd för känsliga personuppgifter.

Uppgifter får införas, avläsas, bearbetas och användas endast för att utföra Europols arbetsuppgifter och uppfylla dess mål enligt konventionen. För att kontrollera att missbruk inte sker skall alla uttag ur informationsregistret och vart tionde uttag ur övriga register rapporteras. Om en personuppgift utplånas i ett nationellt register varifrån den överförts till Europol skall den också utplånas ur Europols register om inte Europol mot bakgrund av underrättelser från annat håll har ett intresse av att uppgiften behålls.

Det åvilar Nationella sambandskontoret att svara för rättning och gallring av de inmatade uppgifterna i informationssystemet. En

generell gallringsfrist om tre år gäller för personuppgifter i Europols register. Kontrollen att Europol uppfyller sina skyldigheter enligt konventionen handhas av en gemensam tillsynsmyndighet bestående av två dataskyddsexperter från varje medlemsstat. För Sveriges del har Datainspektionen fått motsvarande uppgifter i förhållande till det Nationella sambandskontoret.

I Europolkonventionen finns också bestämmelser som går ut på att enskilda skall kunna ta till vara sina rättigheter mot Europol. Grundregeln är att var och en antingen skall kunna få tillgång till uppgifter om sig själv i registren, om inte sekretessregler lägger hinder i vägen, eller få till stånd ett förfarande för att kontrollera att eventuella uppgifter är rättsenligt införda. Det avgörande för vilken av dessa möjligheter som står den enskilde till buds är det nationella regelsystemet i den medlemsstat i vilken begäran framställs.

3.4.4 Schengensamarbetet

Allmänt

EU:s grundtankar innebär fri rörlighet i Europa för personer, varor, tjänster och kapital. För att fullt ut förverkliga den fria rörligheten för personer ingicks år 1985 ett avtal mellan Frankrike, Tyskland och Beneluxländerna i Schengen i Luxemburg. Avtalet innebar att länderna gemensamt skulle ansvara för den yttre gränskontrollen, att personkontrollen vid de gemensamma (inre) gränserna skulle avskaffas samt att ett polisiärt och rättsligt samarbete mot internationell kriminalitet och illegal invandring skulle utvecklas. Fem år senare undertecknades en tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, som innehåller bestämmelser och praktiska åtgärder för att fullt ut genomföra Schengenavtalets syfte. Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft år 1999, är Schengensamarbetet en del av EU och styrs således av EU-regler.

Av EU-länderna deltar alla utom Storbritannien och Irland i Schengensamarbetet. Sverige deltar operativt sedan den 25 mars 2001. Island och Norge har träffat ett särskilt samarbetsavtal för att ansluta sig till Schengensamarbetet.

För medborgarna i Schengenstaterna och övriga medlemsstater i EU (jämte Island och Norge) innebär Schengensamarbetet att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom detta område. För tredjelandsmedborgare innebär det en rätt att

röra sig fritt inom området under högst tre månader under en tidsperiod om sex månader eller, om viseringsplikt föreligger, under den tid viseringen gäller.

Inre gräns inom Schengen avser dels den geografiska gränsen mellan två Schengenstater och den yttre gränsen utgörs av gränsen mellan en Schengenstat och tredje land. Med tredje land menas alla stater som inte deltar i Schengensamarbetet. En internationell flygplats och hamn utgör också yttre Schengengräns när den tar emot trafik från tredje land.

Vid yttre Schengengräns skall myndigheterna genomföra vissa kontroller. Personkontroll vid inresa skall göras för att kontrollera att personen uppfyller kraven för att komma in i Schengen, dvs. har godtagbara resehandlingar, erforderlig visering samt tillräckliga medel för sitt uppehälle. Den inresande får inte heller vara en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser. Slutligen skall personkontroll ske även vid utresa.

När den allmänna ordningen eller statens säkerhet kräver det, kan en Schengenstat besluta om att vid de inre gränserna, under en begränsad tidsperiod, genomföra nationella gränskontroller, som är anpassade till det aktuella läget. Denna möjlighet har utnyttjats vid större tidsbegränsade händelser. Det har gällt t.ex. EU-toppmöten under ett lands ordförandeskap, Europamästerskapen i fotboll år 2000 samt NATO:s utrikesministermöte på Island år 2002. En sådan tidsbegränsad nationell gränskontroll genomfördes också under toppmötet i Göteborg (se avsnitt 6.3.3.5). Detta rör sig om situationer då undantag från Schengenregelverket görs och skall inte förväxlas med de kontroller som ett land genomför under normala omständigheter.

I Schengenkonventionen förbinder sig staterna att låta sina polismyndigheter bistå varandra i syfte att förhindra och upptäcka brott. Detta avser såväl informationsutbyte som operativ samverkan. Vad gäller det operativa polissamarbetet finns bl.a. regler om fortsatt övervakning på annan Schengenstats territorium och fortsatt efterföljande över landgräns. Huvudregeln är i båda fallen att samtycke skall inhämtas från den stat som berörs. Det operativa polissamarbetet berör även kommunikationsfrågor. Schengenstaterna skall sålunda, särskilt i gränstrakterna, upprätta direkta tele- och radioförbindelser för att underlätta polis- och tullsamarbetet. Avsikten med detta är bl.a. att i rätt tid kunna vidarebefordra information när det gäller övervakning och efterföljande över gränserna.

Schengens informationssystem

Schengens informationssystem (SIS), är ett datasystem som är uppbyggt som ett spanings- och efterlysningshjälpmedel. Registret är ett hjälpmedel för Schengenstaterna där de kan registrera framställningar om åtgärder enligt Schengenkonventionen.

SIS består av ett nationellt register för varje Schengenstat (det s.k. N.SIS) och en central teknisk stödfunktion (det s.k. C. SIS). C. SIS förser varje Schengenstats nationella register med uppgifter som är identiska med uppgifterna i de andra staternas nationella register. Varje Schengenstat använder sedan sitt nationella register för de sökningar som regleras i Schengenkonventionen.

Den information som utväxlas med anledning av en framställning i SIS sker via bestämda enheter, s.k. SIRENE-kontor i berörda länder. SIRENE är en förkortning för *Supplementary Information Requested at the National Entry*. Informationen förmedlas således inte genom SIS utan utbyts mellan SIRENE-kontoren via telefax, e-post eller annat kommunikationsmedel. SIRENE-kontoren har huvudansvaret för respektive N.SIS. I Sverige finns enheten hos Rikspolisstyrelsen.

SIS innehåller *framställningar* om:

- omhändertagande av en person som efterlysts för utlämning (artikel 95)
- att en person skall nekas tillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna (personen skall föras in på spärrlista, artikel 96)
- uppgift om uppehållsort för en person som anmälts försvunnen, har förelagts att inställa sig vid domstol i brottmål, eller som skall dömas till påföljd för brott eller inställa sig för verkställighet av frihetsberövande (artiklarna 97 och 98)
- tillfälligt omhändertagande av en person med hänsyn till dennes eller någon annans säkerhet (artikel 97)
- dold övervakning eller särskilda kontrollåtgärder (artikel 99) samt
- åtgärd beträffande fordon eller andra föremål, som har efterlysts för att tas i beslag eller för att användas som bevismaterial vid en rättegång i brottmål (artikel 100).

Schengensamarbetet innebär bl.a. att genomresa skall medges en medborgare i tredje land, om vederbörande har visering eller uppehållstillstånd utfärdat av en annan Schengenstat. Förekommer personen på den gemensamma spärllistan i SIS kan det utgöra hinder mot genomresa.

De uppgifter som får registreras på spärllista är bl.a. att en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (exempelvis om vederbörande dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse) eller att utlänningen varit föremål för avvisning eller utvisning (artikel 96 i konventionen).

En rapport om dold övervakning eller särskild kontroll av personer eller fordon får göras i syfte att bekämpa brottslighet och förebygga hot mot den allmänna säkerheten och får endast ske under vissa förutsättningar. Det första fallet är om det finns sannolika skäl att misstänka att personen avser att begå, eller redan begår, ett stort antal synnerligen grova brott. Det andra fallet som får föranleda en sådan rapport är om den allmänna uppfattningen om personen, särskilt på grundval av redan begångna brott, leder till misstanke om att han även i fortsättningen kommer begå synnerligen grova brott. Företrädare för Rikskriminalpolisen har för oss förklarat att med synnerligen grova brott avses från svensk sida mycket allvarliga brott för vilka är föreskrivet fängelsestraff på lägst fyra år, exempelvis mord och grov mordbrand.

Varje Schengenstat råder själv över vilka uppgifter den lägger in i sin nationella enhet av SIS och som således kommer att överföras till de andra staterna. Däremot kommer de personuppgifter m.m. som omfattas av andra Schengenstaters registreringar att automatiskt flyta in till den svenska enheten av SIS.

Hur Rikspolisstyrelsen, som är ansvarig myndighet för den svenska enheten av SIS skall hantera registret framgår av lagen (2000:344) respektive förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem.

Registret innehåller endast uppgifter som behandlats av behöriga myndigheter i Schengenstaterna, i enlighet med respektive stats nationella lagstiftning. Rikspolisstyrelsen får in uppgifter i registret endast om behandling av motsvarande slag av uppgifter är tillåten enligt personuppgiftslagen, polisdatlagen eller annan svensk författning. Känsliga personuppgifter registreras inte. Det tillämpas olika gallringstider för olika slag av uppgifter. Uppgifter ur registret får under vissa förutsättningar lämnas ut till polismyndigheter, åklagarmyndigheter, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket.

Sammanfattningsvis kan sägas att på spärllistan finns endast personer som inte är medborgare i Schengenstat. Medborgare i Schengenstaterna förekommer i SIS endast om det finns ett nationellt beslut som skall verkställas t.ex. ett beslut om utlämning. Därutöver kan det finnas personuppgifter vid synnerligen grov brottslighet (artikel 99).

3.4.5 Sekretess för uppgifter i polisregister

Enligt Europarådets rekommendation om användning av personuppgifter inom polissektorn skall den registrerade i princip ha rätt att få tillgång till uppgifter i ett register. Denna rätt får dock begränsas om det är oundgängligt nödvändigt för att polisen skall kunna utföra sina uppgifter eller om det är nödvändigt för att skydda den registrerades eller andra personers fri- och rättigheter.

I personuppgiftslagen finns regler om en generell plikt för en registeransvarig att självant eller på begäran av den registrerade informera honom eller henne om vilka uppgifter som finns registrerade.

Även när det gäller polisregister har den enskilde en principiell rätt att få ut uppgifter om sig själv. Såvitt gäller uppgifter i belastningsregistret har den enskilde en ovillkorlig rätt att få del av uppgifterna beträffande honom eller henne i det registret (9 § lagen om belastningsregister). För övriga polisregister är det sekretesslagens (1980:100) bestämmelser som är avgörande för om den enskilde har rätt att få ut uppgifter eller inte.

Sekretesslagen innehåller bestämmelser som inskränker både enskilda personers och myndigheters rätt att ta del av handlingar och uppgifter som förvaras hos myndigheter, dvs. undantagen från den svenska offentlighetsprincipen.

Hos polis- och åklagarmyndigheter gäller sekretess framför allt med hänsyn till polisens intresse av att förebygga eller beivra brott (den s.k. förundersökningssekretessen).

För att skydda polisens verksamhet gäller för uppgifter som hänför sig till såväl den öppna polisens som Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, att dessa inte behöver lämnas ut om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (5 kap. 1 § andra stycket). Denna sekretess kan åberopas både gentemot den registrerade och mot annan enskild.

I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns korresponderande regler om sekretess till skydd för den enskildes intressen. Uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i såväl lokala polisregister som i sådan behandling av personuppgifter som inte sker i registerform (särskild undersökning) får inte lämnas ut om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Detsamma gäller uppgifter som behandlas av Rikspolisstyrelsen. Denna sekretess gäller inte gentemot den registrerade själv (14 kap. 4 § sekretesslagen) utan bara mot andra enskilda.

I 1 kap. 3 § sekretesslagen finns regler om uppgiftslämnande från en myndighet till en annan. Sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut till en svensk myndighet om det följer av lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Sekretessbelagda uppgifter får inte röjas för en utländsk myndighet annat än om det sker i enlighet med en föreskrift i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få utlämnas till en svensk myndighet och det är förenligt med svenska intressen att uppgiften får lämnas ut. De föreskrifter som finns i dessa avseenden har såvitt avser de olika registren redovisats i respektive avsnitt.

3.4.6 Polisens rätt att fotografera

Det finns i regeringsformen inget direkt uttalat skydd mot fotografering, däremot för tagande av fingeravtryck (2 kap. 6 §). En skyldighet att underkasta sig fotografering eller någon därmed jämförbar åtgärd utgör ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kräver stöd i lag.

Av intresse är också artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikeln har var och en rätt till respekt för bl.a. sitt privatliv. Rätten till skydd för privatlivet är av mycket allmän karaktär och omfattar skydd mot en mängd åtgärder som exempelvis övervakning av olika slag. Av artikelns andra punkt följer att undantag får göras men också att detta måste ske genom lag. En sådan begränsning får bara ske om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska väl-

stånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Generellt gäller enligt Europakonventionen att en begränsning måste stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom inskränkningen.

Skyddet avser den enskildes privata sfär. Därför torde fotografering vid en demonstration på allmän plats oftast falla utanför skyddet i artikel 8 medan lagstöd krävs exempelvis för att en enskild skall tvingas underkasta sig fotografering på t.ex. en polisstation. Däremellan ryms givetvis ett flertal gränsfall.

Frågan om nödvändig lagreglering, beträffande fotografering och annan liknande övervakning, i anledning av Europadomstolens praxis bereds f.n. inom Beredningen för rättsväsendets utveckling (Ju 2000:13).

Föreskrifter om fotografering under en förundersökning finns i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. Kortfattat innebär regleringen följande. Fotografi får tas av den som är anhållen eller häktad. Om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa, får fotografi tas också av den som misstänks för brottet utan att vara anhållen eller häktad för detta samt av den som inte är misstänkt för brottet. Sedan den 1 juli 1999 gäller regleringen även när polisen använder videokamera. Beslut om att ta fotografi eller göra en videoupptagning fattas av undersökningsledaren i de fall då åtgärden behövs för utredningen av brottet. I övriga fall fattas beslutet av polismyndigheten.

Även i utlänningslagen finns regler om fotografering och fingeravtryck (se närmast följande avsnitt).

I övrigt finns i lagen (1988:150) om allmän kameraövervakning och i lagen (1995:1506) om hemlig övervakning bestämmelser om videofilmning i vissa fall. Dessa lagar är emellertid inte tillämpliga på kameror som manövreras på platsen.

Användning av kamera i övriga fall, dvs. då handmanövrerad kamera används utanför en förundersökning, är inte reglerad i lag.

JO har i ett antal fall uttalat att det inte finns något lagligt hinder för polisen att – i samband med olika spanings- och brottsförebyggande åtgärder inom polisverksamheten – fotografera och videofilma exempelvis deltagare i en protestaktion. Även Buggningsutredningen fastslog i sitt betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46) att det står polisen fritt att använda handmanövrerade kameror, antingen de är dolda eller

inte. Kännetecknande för dessa fall är fotografering på håll av deltagare i t.ex. ett protestmöte (s. 74).

I vårt arbete har också frågan uppkommit om vad som gäller beträffande polisens rätt att fotografera enskilda på nära håll utanför en förundersökning, exempelvis vid omhändertagande enligt 13 § polislagen.

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut den 23 april 2001 uttalat sig om en polismyndighets användning av kamera för identifiering (JK:s Dnr 1002-00-21). I ärendet hade polisen tillfrågat ett antal ungdomar om sin identitet varvid dessa samtidigt fotograferades genom att stillbilder togs med en videokamera. Avsikten var att senare kunna kontrollera om ungdomarnas klädsel överensstämde med signalementet på gärningsmän vid begångna personrån i det aktuella området. Stillbilderna togs ut på skrivarpapper. Någon lagring av bilderna skedde inte och papperskopiorna hade, enligt polismyndigheten, därefter förstörts. JK uttalade i sin bedömning att han delade uppfattningen att gällande regler inte hindrade att i samband med en frivillig identifiering, stillbilder också togs av enskilda personer på det sätt som hade skett. En förutsättning var emellertid mot bakgrund av 8 kap. 3 § regeringsformen att fotograferingen inte genomfördes med tvång eller mot den enskildes vilja eftersom några regler i lag inte har meddelats förutom de om fotografering under en förundersökning. En ytterligare förutsättning för att polisen utan uttryckligt lagstöd skall få använda fotografering i samband med identitetskontroller är enligt JK att bilderna inte lagras på datormedium eller eljest tillförs ett register.

Avslutningsvis bör också något nämnas om användningen av digitalkamera. Utvecklingen av digital teknik påverkar i stor utsträckning polisens arbetssätt. Genom den digitala tekniken kan bilder lagras i datorer. De lagrade bilderna kan sedan redigeras på olika sätt. Allt vanligare blir digitalt uppbyggda småbildskameror med diskett i stället för filmrulle. Bilder från en sådan kamera kan föras direkt över till en dator för att redigeras tillsammans med text. Digitala bilder kan alltså förändras och bearbetas i större utsträckning än analoga bilder.

Datainspektionen har i ett tillsynsärende mot en polismyndighet (beslut den 1 november 2001 i ärende 1245-2001) ansett att polisens fotografering med digitala kameror av ungdomar under en festival skett i kriminalunderrättelseverksamhet enligt definitionen i polisdatalagen. Datainspektionen påpekade i beslutet att för att användningen av digitala kameror skall vara tillåten i kriminalunderrättelseverksamhet krävs att användningen sker inom ramen

för en särskild undersökning eller i ett kriminalunderrättelseregister.

Frågan har uppmärksammats av den tidigare nämnda Polisdatautredningen som i sitt förslag till ny polisdatalag föreslår att inte användandet av digitala kameror i sig utan endast den efterföljande bearbetningen i datorer av digitala fotografier skall omfattas av reglerna i den föreslagna polisdatalagen.

3.4.7 Avvisning och utvisning

Regler om avvisning och utvisning finns i 4 kap. utlänningslagen (1989:529). Begreppet *avvisning* avser de fall då avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet, t.ex. polisen och där utlänningen inte har, och inte heller när frågan aktualiseras, haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit. *Utvisning* däremot sker när en utlänning antingen stannar kvar i Sverige efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats eller har dömts för brott av viss svårhetsgrad. För vårt uppdrag torde främst regleringen om avvisning vara av intresse.

Avvisning får ske utan tidsgräns, om en utlänning inte uppfyller de formella krav som gäller för inresa och vistelse i Sverige. Det är fråga om avlägsnande på grund av att utlänningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Sedan Sverige blivit medlem i Schengensamarbetet kan avvisning dessutom ske om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 Schengenkonventionen, dvs. att utlänningen har godtagbara resehandlingar, erforderlig visering, tillräckliga medel för sitt uppehälle samt att han eller hon inte heller kan anses vara en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser. Hänvisningen i 4 kap. 1 § utlänningslagen till artikel 5 i Schengenkonventionen innebär också att formell avvisning utan tidsgräns får ske om en utlänning finns registrerad på spärlista i SIS. Artikel 5 tar enbart sikte på den som från tredje land reser in i Schengenområdet.

Avvisning får också ske på annan än formell grund bl.a. om det kan antas att utlänningen på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller något annat nordiskt land (4 kap. 2 § 3).

Avvisning beslutas av Migrationsverket om utlänningen åberopar någon form av politiska skäl eller om utlänningen vistats i Sverige

utan avbrott mer än tre månader efter ankomsten när frågan om avvisning väcks. I andra fall meddelas beslut om avvisning av polismyndigheten.

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas snarast möjligt och även om beslutet överklagas. Om det är sannolikt att en utlänning kommer att avvisas eller fråga uppkommit om verkställighet av avvisningsbeslut får han eller hon tas i förvar om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han eller hon annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige (6 kap. 2 och 3 §§). Om förutsättningar finns att ta utlänningen i förvar får polismyndigheten fotografera honom eller henne, och om utlänningen fyllt 14 år, ta fingeravtryck (5 kap. 5 §).

Avslutningsvis skall också nämnas att en utlänning får utvisas ur Sverige om han eller hon dömts för brott som kan leda till fängelse. Utlänningen får dock utvisas endast om han eller hon döms till svårare straff än böter och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar (4 kap. 7 §). Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet. En dom eller beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning.