



Datum

2020-08-27

Diariennr (åberopas)

Promemoria om ändringar i det tillfälliga förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Polismyndigheten delar regeringens uppfattning att förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (nedan förbudsförordningen) har lett till oförutsebara konsekvenser och att det därmed har uppstått ett behov av att vidta vissa justeringar av detta regelverk. Polismyndigheten avstyrker dock förslaget till ändringar i det tillfälliga förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och lämnar följande synpunkter och alternativa förslag.

Övergripande synpunkter på förslaget

Förslaget kommer inte att göra regleringen mer träffsäker

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att förslaget enligt promemorian syftar till att göra regleringen mer träffsäker och att förslaget är ett första steg för att möjliggöra sammankomster och tillställningar där risken för smittspridning kan begränsas på ett betryggande sätt. Polismyndigheten vill i detta sammanhang framhålla att den föreslagna regleringen kommer att innebära lättnader i förbudsförordningen för ett stort antal evenemang som t.ex. konserter, teatrar och danstillställningar, samtidigt som många andra evenemang kommer att falla utanför undantagsregleringen. Som exempel på evenemang som faller inom den senare kategorin kan nämnas t.ex. vissa typer av idrottstävlingar där de tävlande befinner sig utomhus och på långt avstånd från varandra såsom orienteringstävlingar, golftävlingar och vissa längre motionslopp.

Att införa lättnader i förbudsförordningen för t.ex. danstillställningar inne på restauranger men inte för t.ex. motionslopp ute i en skog riskerar enligt Polismyndigheten att medföra att regleringen framstår som svårförståelig och oförutsebar. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att deltagare troligen har en mindre benägenhet att följa villkor och rekommendationer då de har druckit alkohol vilket torde vara fallet inne på många restauranger.

Det kan vidare konstateras att regelverket kring olika typer av evenemang riskerar att bli snårig och svårtillämpad. Det kommer i samhället finnas t.ex. offentliga tillställningar som omfattas av huvudregeln i förbudsförordningen, dvs. max 50 deltagare, men som i övrigt inte är reglerade när det t.ex. handlar om sittplatser eller att hålla avstånd. Det kommer vidare finnas offentliga till-

ställningar med ett högre antal tillåtna deltagare där deltagarna måste anvisas platser med två meters avstånd och där det även i övrigt ställs krav i förordningen på att trängsel ska undvikas. Slutligen kommer vissa offentliga tillställningar på serveringsställen istället kunna hållas utan ett högsta antal tillåtna deltagare och utan krav på anvisad sittplats eller visst avstånd. För dessa gäller visserligen lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (nedan restauranglagen), men när det t.ex. gäller sittplatser reglerar detta regelverk endast vad som gäller vid servering av mat och dryck. Den föreslagna regleringen kan därför förväntas leda till svårigheter vid såväl tillståndsgivning som vid tillsyn och därutöver väcka många frågor hos arrangörer av sammankomster och tillställningar.

Därtill riskerar förslaget att leda till att förtroendet för polisen minskar då Polismyndigheten saknar såväl resurser som befogenhet och kompetens för att leva upp till de krav som ställs på Polismyndigheten i det remitterade förslaget.

Förordningens förhållande till regeringsformen

Det kan inledningsvis konstateras att demonstrationer träffas av det nuvarande förbudet mot fler än 50 deltagare. Polismyndigheten har tidigare - mot bakgrund av regleringen i regeringsformen och demonstrationsfrihetens status som grundläggande fri- och rättighet - ansett att demonstrationer bara har kunnat upplösas i yttersta undantagsfallet. De senaste månaderna har emellertid Polismyndigheten, mot bakgrund av förbudsförordningen, upplöst ett flertal demonstrationer.

Av 2 kap. 24 § regeringsformen följer att demonstrationsfriheten får begränsas bl.a. för att motverka farsot. Av 2 kap. 21 § samma lag följer vidare att en sådan begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

När regeringen nu anser att situationen i samhället är sådan att det är möjligt att höja det högsta tillåtna antalet deltagare vid vissa sammankomster och tillställningar, anser Polismyndigheten därför att det kan ifrågasättas om det fortfarande föreligger förutsättningar för att begränsa demonstrationsfriheten i den utsträckning som nu gäller. Visserligen utgör demonstrationer en typ av sammankomst där det lätt kan samlas väldigt mycket folk under oordnade former. Detta talar för att det fortfarande bör finnas en möjlighet att begränsa antalet deltagare vid en demonstration. Det kan emellertid ifrågasättas om antalet tillåtna deltagare vid en demonstration bör regleras hårdare än vid en danstillställning inne på en restaurang.

Undantag för anvisade sittplatser

Polismyndigheten kan inte meddela villkor som inte behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet

Av 2 kap. 16 § ordningslagen (1993:1617) följer att Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid en

tillställning eller en sammankomst. I detta sammanhang kan konstateras att Polismyndigheten är av uppfattningen att förhindrande av smittspridning inte anses falla inom begreppet ordning och säkerhet och endast i yttersta undantagsfall falla inom Polismyndighetens uppdrag. Det sagda innebär att Polismyndigheten inte har någon möjlighet att meddela villkor som endast behövs för att förhindra smittspridning vid en sammankomst eller en tillställning. Som exempel på sådana villkor kan nämnas villkor om att antalet deltagare anpassas till den tillgängliga ytan (i smittspridningshänseende), att det finns system som kan användas för att trängsel ska kunna undvikas när deltagare kommer eller går och att det finns markeringar på platsen för vilket avstånd som bör hållas.

Det ovan angivna innebär att Polismyndigheten inte anser att det i myndighetens tillståndsgivning finns några juridiska möjligheter att ställa upp villkor på hur anordnaren ska skapa förutsättningar för deltagarna att hålla avstånd till varandra vid sammankomsten eller tillställningen.

I promemorian konstateras emellertid att Polismyndigheten kommer att behöva pröva om förutsättningarna i det nya regelverket är uppfyllda och ta fram nya riktlinjer och rutiner. Det förutsätts med andra ord att det är Polismyndigheten som ansvarar för att "fylla ut" bestämmelsen med innehåll och ställa upp krav på vilka villkor som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges baserat på undantagsregleringen. Polismyndigheten ser som ovan redogjorts för inte att myndigheten kan ställa upp den typen av villkor eller i övrigt göra den typen av överväganden som förutsätts i promemorian.

Därtill kommer att myndigheten inte heller har den smittskyddskompetens som krävs för att göra bedömningar av huruvida vissa planerade åtgärder eller lösningar är tillräckliga från smittsäkerhetssynpunkt för att en sammankomst eller en tillställning ska falla in under undantagsregleringen.

Förslaget kommer att innebära betydande svårigheter för Polismyndighetens tillståndsgivning

Förutom de juridiska hinder som Polismyndigheten redogjort för ovan kan konstateras att det tänkta förslaget skulle innebära en betydande ökning av myndighetens arbete med tillståndsgivning och även betydande svårigheter i detta arbete.

Många allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kommer i normala fall aldrig till Polismyndighetens kännedom då de inte omfattas av vare sig tillstånds- eller anmälningsplikt. Mot bakgrund av förbudsförordningen kommer nu istället arrangören av sådana sammankomster och tillställningar söka tillstånd hos Polismyndigheten. Detta innebär förstås en kraftig ökning av ärenden hos Polismyndigheten. Genom den föreslagna undantagsregleringen kan man även utgå från att en stor mängd arrangörer kommer höra av sig till Polismyndigheten för att få besked om huruvida de omfattas av undantagen. Arbetsbelastningen för tillståndshandläggarna vid Polismyndigheten kommer sammantaget att öka markant och leda till betydligt längre handläggningstider.

Det kan därtill förutsättas uppstå en mängd definitionsfrågor och även ett ökat behov av samordning och utbildning inom myndigheten för att uppnå en enhetlighet vid tillämpningen av en ny reglering utan tydliga förarbeten.

Som exempel på definitionsfrågor som kan förväntas uppstå kan nämnas definitionen av "sittplatser". Polismyndigheten har under våren och sommaren hanterat sammankomster och tillställningar där deltagare anvisats en viss plats genom ett kryss i marken, där deltagare vid konserter har suttit i båtar och där deltagare vid gudstjänster, bingon och demonstrationer suttit i sina bilar.

Det kan vidare förutses uppstå tillämpningssvårigheter när det gäller kravet i undantaget på att "var och en av deltagarna anvisas sittplatser med minst två meters avstånd". Så som villkoret är utformat ser Polismyndigheten inte att det är möjligt att göra någon åtskillnad mellan t.ex. deltagare inom samma familj eller sällskap.

Det krävs uttryckliga villkor för att det ska föreligga ett straffrättsligt ansvar för anordnaren

I promemorian konstateras att ett straffrättsligt ansvar kan aktualiseras om en anordnare inte skapar förutsättningar för deltagarna att hålla ett visst avstånd till varandra. Det kan konstateras att kravet på anvisade sittplatser med två meters avstånd följer direkt av förordningen och att en anordnare som bryter mot detta därför kan komma att göra sig skyldig till brott enligt ordningslagen. När det däremot gäller kravet på att skapa förutsättningar för deltagarna att hålla avstånd, anser Polismyndigheten att detta inte är tillräckligt tydligt för att en anordnare ska kunna förutse när han eller hon kan bli föremål för ett straffrättsligt ingripande. I avsaknad av en möjlighet för Polismyndigheten att fylla ut bestämmelsen med närmare regler anser myndigheten därför inte att en anordnare kan göras straffrättsligt ansvarig för att inte ha skapat tillräckliga förutsättningar för deltagare att hålla avstånd. Av samma anledning anser Polismyndigheten inte heller att polisen har möjlighet att upplösa en sammankomst eller offentlig tillställning endast på den grunden att anordnaren inte har skapat sådana förutsättningar.

Undantag för sammankomster och tillställningar på serveringsställen

När det gäller det föreslagna undantaget för sammankomster och tillställningar som hålls på serveringsställen kan konstateras att många tillställningar och sammankomster kan komma att träffas av undantagen i såväl det andra som det tredje stycket. Detta gäller t.ex. konserter med anvisade sittplatser på en restaurang och danstillställningar som hålls på en restaurang. Man kan även tänka sig att en anordnare kan komma att välja att förlägga sammankomster och tillställningar inne på en restaurang för att kunna åberopa undantagsbestämmelsen.

Av 3 § restauranglagen följer att den som driver serveringsställen ansvarar för att bl.a. utforma lokalerna så att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Av 2 § Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tillfälliga smittskyddsåtgärder på

serveringsställen (HSLF-FS2020:37) följer att servering av mat eller dryck endast får ske till besökare vid ett bord eller en bardisk. Det finns dock inga generella krav på att besökare ska sitta ned vid en sammankomst eller en tillställning på ett serveringsställe och inte heller vilket avstånd som ska hållas. Det kan vidare konstateras att det beträffande det föreslagna undantaget i tredje stycket inte framgår något högsta antal tillåtna deltagare. Det sagda skulle innebära att om t.ex. en konsert inne på ett serveringsställe skulle bedömas enligt förslaget till undantag i andra stycket skulle det ställas krav på att deltagarna anvisades en sittplats med två meters avstånd och det skulle finnas ett högsta antal tillåtna deltagare. Om samma konsert skulle bedömas enbart utifrån undantagsbestämmelsen i tredje stycket skulle det inte krävas att publiken anvisades sittplatser med två meters avstånd och det skulle inte heller finnas något högsta antal tillåtna deltagare. Så länge som deltagarna inte serverades mat eller dryck skulle det inte heller finnas några krav på att de ska anvisas sittplatser.

Mot bakgrund av de skilda regler som kommer att gälla vid sammankomster och tillställningar beroende på vilken undantagsbestämmelse som ska tillämpas efterlyser Polismyndigheten en tydligare reglering i detta avseende.

Tillsyn

Polismyndigheten har mycket begränsad möjlighet att bedriva tillsyn

I den föreslagna undantagsregleringen uppställs krav bl.a. på att var och en av deltagarna ska anvisas sittplatser med minst två meters avstånd. Om anordnaren har levt upp till detta krav, t.ex. genom att tillhandahålla biljetter till vissa sittplatser, men deltagarna inte håller sig till sina sittplatser uppstår frågan om anordnaren ändå har gjort vad som kan förväntas av honom eller henne. Detta får betydelse vid en ev. tillsyn och vid bedömningen av om anordnaren ska anses ha brutit mot villkoren i tillståndet. När det gäller kraven på att anordnaren i övrigt ska skapa förutsättningar för att hålla avstånd har Polismyndigheten ovan redogjort för att myndigheten ser sig förhindrade att meddela sådana villkor. I avsaknad av närmare reglering av vad kravet innebär blir det vidare en omöjlig uppgift för en polisman att vid tillsyn avgöra om anordnaren kan anses ha skapat sådana förutsättningar.

Sammantaget ser Polismyndigheten betydande svårigheter för myndigheten att utöva tillsyn över den föreslagna regleringen.

Polismyndigheten saknar resurser för föreslagen tillsyn

När det i övrigt gäller polisens tillsyn av denna typ av arrangemang kan konstateras att Polismyndigheten saknar resurser för att utföra den här sortens tillsyn. I vissa fall kan förstås polis av olika anledningar redan finnas på plats vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar, t.ex. på grund av karaktären på tillställningen eller på grund av uppkomna eller befarade ordningsstörningar. I dessa fall kan polisen även komma att kontrollera om tillståndet till det aktuella arrangemanget efterföljs, med de svårigheter som redogjorts för ovan.

I de allra flesta fall kommer polisen emellertid inte ha möjlighet att bedriva någon tillsyn av sammankomsterna och tillställningarna och därmed inte heller kunna kontrollera om dessa hålls i enlighet med beviljade tillstånd. Sådan tillsyn kommer att behöva ställas mot andra arbetsuppgifter som ankommer på polisen och sannolikheten för att det ska finnas utrymme för polisen att göra denna sortens tillsyn får, sett utifrån Polismyndighetens normala belastning, bedömas som mycket låg.

Alternativa förslag

En generell successiv höjning av tillåtet antal deltagare

Polismyndigheten förordar att förbudsförordningen istället ändras genom en successiv höjning av det högsta tillåtna antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Detta innebär att sammankomster och tillställningar behandlas lika och inte blir beroende av inom vilken lokal eller på vilken annan plats sammankomsten eller tillställningen äger rum. En sådan lösning skulle underlätta både Polismyndighetens tillståndsgivning och tillsynsverksamhet.


Första undantaget omfattar endast krav på anvisad sittplats med visst avstånd

En alternativ lösning skulle enligt Polismyndigheten kunna vara att undantaget i andra stycket endast omfattar det första villkoret, dvs. att deltagarna anvisas sittplatser med minst två meters avstånd. Polismyndigheten skulle därutöver kunna lämna upplysning i tillståndet att anordnaren i övrigt har att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer och allmänna råd.

Detta yttrande har beslutats av tf. chefen för rättsavdelningen Ulrika Lundström efter föredragning av juristen Sofie Klahr. I den slutliga handläggningen har även den nationella kommenderingschefen Per Engström deltagit. Rikspolischefen Anders Thornberg är informerad om ärendet.

POLISMYNDIGHETEN


Ulrika Lundström


Sofie Klahr