

Polisens rätt att skjuta

En ny reglering om laga befogenhet
att använda skjutvapen

Ds 2023:25



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0695-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0696-7 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Justitieministern beslutade den 30 juni 2022 att ge justitierådet Petter Asp i uppdrag att biträda justitiedepartementet med att utreda hur polisens användning av skjutvapen bör regleras (Ju 2022:F). Uppdraget gällde enligt beslutet från den 5 september 2022 med tid för slutredovisning senast den 4 september 2023. Kammarrättsrådet Vanja Marcusson anställdes för att arbeta som utredningens sekreterare fr.o.m. den 5 september 2022.

I denna promemoria redovisas våra överväganden och förslag. Texten är i högsta grad resultatet av ett gemensamt arbete av utredaren och sekreteraren och den är därför skriven i vi-form.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 18 augusti 2023

Petter Asp

/Vanja Marcusson

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	13
1.1 Förslag till lag (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.....	13
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	16
1.3 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	18
1.4 Förslag till lag om ändring av lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	21
1.5 Förslag till förordning (2025:000) om upphävande av kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen.....	22
2 Uppdraget och arbetet med utredningen	23
2.1 Uppdraget.....	23
2.2 Vårt arbete	24
3 Gällande rätt	25
3.1 Regeringsformen.....	25
3.2 Europakonventionen	27
3.3 Polislagen.....	32
3.3.1 Inledning.....	32
3.3.2 Allmänna principer för polisingripanden.....	32

3.3.3	Laga befogenhet att använda våld	33
3.4	Brottsbalken.....	39
3.4.1	Brottsbalkens bestämmelser om laga befogenhet	39
3.4.2	Nödvärn.....	41
3.4.3	Nöd.....	47
3.5	Skjutkungörelsen och andra särskilda föreskrifter om skjutvapen	54
3.5.1	Inledning.....	54
3.5.2	Skjutkungörelsens tillämpningsområde.....	55
3.5.3	Kungörelsens regler om användning av skjutvapen.....	55
3.5.4	Övriga bestämmelser i skjutkungörelsen	62
3.5.5	Polismyndighetens föreskrifter.....	64
3.6	Närmare om den kontext i vilken reglerna kommer i spel och om deras övergripande funktioner.....	67
3.6.1	Inledning.....	67
3.6.2	De olika reglerna om tillåten våldsanvändning har samma funktion i ett straffrättsligt perspektiv, men skiljer sig åt till sin karaktär	68
3.6.3	Skillnaden mellan tillåtet och otillåtet men ansvarsfritt	71
3.6.4	Om att flera bedömningar kan behöva göras	73
4	En internationell jämförelse	74
4.1	Inledning	74
4.2	Danmark.....	74
4.2.1	Inledning.....	74
4.2.2	Politilovens bestämmelser om laga befogenhet	74
4.2.3	Förhållandet till straffrätten.....	77
4.3	Finland	78
4.3.1	Inledning.....	78
4.3.2	Polislagens regler om laga befogenhet.....	78
4.3.3	Förhållandet till straffrätten.....	81
4.4	Norge	83

4.4.1	Inledning	83
4.4.2	Politiörens bestämmelser om laga befogenhet.....	83
4.4.3	Ytterligare bestämmelser i vapeninstruksen	87
4.4.4	Förhållandet till straffrätten	88
4.5	Några reflektioner kring likheter och skillnader mellan regleringarna.....	89
5	Polisens vapen användning i siffror	94
5.1	Statistik om polisens skjutvapen användning.....	94
5.1.1	Något om det statistiska underlaget.....	94
5.1.2	Övergripande statistik.....	95
5.1.3	Utökad statistik för perioden 2014–2021	96
5.2	Avlossade skott i Sverige och Finland	98
5.3	Vår bild av det statistiska underlaget	99
6	Problemen med nuvarande ordning	101
6.1	Kritik som riktats mot nuvarande ordning	101
6.1.1	Rapporter och skrivelser från polisen	101
6.1.2	Doktrin.....	104
6.2	Vår övergripande bedömning av problembilden.....	105
6.2.1	Inledning	105
6.2.2	Normhierarkiska problem	105
6.2.3	Innehållsmässiga problem	108
6.2.4	Strukturella och pedagogiska problem.....	110
7	Överväganden och förslag	113
7.1	Övergripande överväganden.....	113
7.1.1	Inledning	113
7.1.2	Balans i två avseenden	113
7.1.3	Det behövs särskilda regler om skjutvapen användning.....	114
7.1.4	Lag i stället för förordning.....	116
7.1.5	Reglerna om användning av skjutvapen bör samlas i en särskild lag.....	117

7.1.6	Lagens bestämmelser bör ges en självständig utformning och exklusivt reglera när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen	117
7.2	Avgränsning av lagens tillämpningsområde.....	119
7.2.1	Lagen ska gälla bara för polismän.....	119
7.2.2	Lagen ska inte omfatta andra polisiära hjälpmedel än skjutvapen.....	120
7.2.3	Avgränsning av begreppet skjutvapen	120
7.2.4	Avgränsning av begreppet användning	123
7.3	Reglerna om laga befogenhet att använda skjutvapen delas upp i två samverkande bestämmelser	128
7.4	Befogenhetsgrunderna	129
7.4.1	Inledning.....	129
7.4.2	Vid utförande av en tjänsteåtgärd	130
7.4.3	Befogenhetssituation 1: Självförsvar och försvar av annan.....	131
7.4.4	Befogenhetssituation 2: Frihetsberövanden.....	134
7.4.5	Befogenhetssituation 3: Förhindrande av särskilt allvarliga brott och andra allvarliga faror.....	142
7.4.6	Det är inte lämpligt att införa en generalklausul om skjutvapenanvändning vid särskilt viktiga tjänsteuppdrag.....	145
7.4.7	Riktande av vapnet mot person bör under vissa förutsättningar tillåtas på ett något tidigare stadium.....	147
7.5	Krav på nödvändighet och försvarlighet	149
7.5.1	Lagen bör innehålla uttryckliga krav på både nödvändighet och försvarlighet.....	149
7.5.2	Nödvändighets- och försvarlighetskraven bör samlas i en särskild bestämmelse och utformas på samma sätt som i 10 § polislagen.....	151
7.5.3	Bestämmelsen bör även ange vilka faktorer som är av särskild vikt vid försvarlighetsbedömningen	152

7.6	Handlingsdirigerande regler av betydelse för nödvändighets- och försvarlighetsbedömningen.....	155
7.6.1	Inledning.....	155
7.6.2	Kodifiering av principen om minsta möjliga skada.....	155
7.6.3	Krav på varning och varningsskott.....	156
7.6.4	Reglernas innebörd och relation till bestämmelserna om laga befogenhet.....	157
7.7	Handlingsdirigerande regler om planering, samordning och genomförande av uppdrag som kan involvera skjutvapen.....	159
7.7.1	Lagen bör innehålla regler som tar sikte på själva uppdraget	159
7.7.2	Den närmare utformningen av reglerna.....	161
7.8	Särskilt om de föreslagna reglernas förenlighet med grundlagen och Sveriges internationella åtaganden	163
7.9	Regleringens förhållande till brottsbalkens bestämmelser.....	165
7.9.1	Inledning.....	165
7.9.2	En regel som förtydligar förhållandet mellan den föreslagna regleringen och brottsbalkens ansvarsfrihetsbestämmelser bör införas	165
7.9.3	Behövs det ett förtydligande av vad det innebär att polismän agerar i nödvärn?	168
7.10	Följdändringar i brottsbalkens regler	170
7.11	Rapporteringsskyldighet	172
7.12	Vissa bestämmelser i skjutkungörelsen bör inte föras vidare.....	174
7.13	Föreskriftsrätt	175
7.14	Rätt till ersättning för skada som orsakats av polisens skjutvapenanvändning	175
8	Konsekvenser.....	177
8.1	Allmänt.....	177

8.2	Konsekvenser för polisens ingripandeverksamhet	177
8.3	Ekonomiska konsekvenser.....	180
9	Ikraftträdande	181
10	Författningskommentar	182
10.1	Förslaget till lag (2025:000) om polisens användning av skjutvapen	182
10.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	204
10.3	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	205
10.4	Förslaget till lag om ändring av lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.....	207
	Bilaga: Uppdraget	208

Sammanfattning

Lagstödet för polisens användning av skjutvapen finns i dag i bestämmelserna om laga befogenhet att använda våld i polislagen (1984:387) och brottsbalken (se 24 kap. 2 §) samt i de allmänna ansvarsfrihetsbestämmelserna i 24 kap. brottsbalken. Särskilda regler om polisens rätt att använda skjutvapen finns i kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen (skjutkungörelsen). Kungörelsens bestämmelser anses utgöra verkställighetsföreskrifter till nämnda lagrum. Det uppdrag som här redovisas innefattar bl.a. att se över den nuvarande regleringen och lämna förslag på en ny reglering som kan ersätta skjutkungörelsen.

I promemorian föreslås att skjutkungörelsen ska ersättas av en ny lag (i det följande skjutlagen) som självständigt och exklusivt reglerar när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen. Någon rätt att använda skjutvapen med stöd av de generella bestämmelserna om laga befogenhet att använda våld i polislagen och brottsbalken kommer inte längre att finnas, vilket tydliggörs genom tillägg i dessa bestämmelser. De allmänna grunderna för ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken ska emellertid enligt förslaget alltså kunna tillämpas vid straffrättsliga bedömningar av polismäns användning av skjutvapen, men vara sekundära till bestämmelserna i skjutlagen. Detta framgår av den föreslagna lagen (se 7 §).

Den användning som regleras i lagförslaget är avlossande av skott och riktande av skjutvapen mot person. Viss användning som annars skulle omfattas av definitionen, men som inte bedöms vara lämplig att reglera i lagen, är uttryckligen undantagen, bl.a. avlivande under kontrollerade former av djur. Begreppet skjutvapen har getts samma innehåll som i 2 § förordningen (1996:31) om statliga myndigheters

skjutvapen m.m. Definitionerna av vapen och vapenanvändning finns i 2 § i den föreslagna lagen.

Reglerna om laga befogenhet att använda skjutvapen har delats upp i två samverkande bestämmelser där den första uttömmande reglerar i vilka situationer och i vilka syften användning av skjutvapen kan komma i fråga och den andra innehåller generella begränsande rekvisit.

Enligt den första bestämmelsen (3 §) får skjutvapen användas om det behövs för

- (1) att avvärja svårare våld mot polismannen själv eller annan,
- (2) att med laga stöd gripa någon, eller hindra att någon som är frihetsberövad på grund av brott rymmer, under förutsättning att personen i fråga kan antas utgöra en allvarlig fara för andra, eller att rymningen sker med hjälp av vapen, eller
- (3) att annars förhindra en särskilt allvarlig straffbelagd gärning eller avvärja en allvarlig fara för liv och hälsa.

Paragrafen innehåller också en något generösare regel som enbart tar sikte på riktande av vapen mot person. Sådant riktande av vapnet kan vara tillåtet även när det är nödvändig för att ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp från den person som skjutvapnet riktas mot.

Därutöver innehåller lagförslaget bestämmelser (5 och 6 §§) som anger hur en polisman ska agera när skjutvapen används och hur uppdrag som kan involvera användning av skjutvapen ska planeras och genomföras.

Lagförslaget innehåller även en regel om rapporteringsskyldighet (8 §) vid användning av skjutvapen samt en upplysningsbestämmelse om rätt att meddela verkställighetsföreskrifter med stöd av lagen (9 §).

Vissa mindre ändringar föreslås i 24 kap. 6 § brottsbalken, 28 § polislagen och 8 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025, samtidigt som skjutkungörelsen upphävs.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2025:000) om polisens användning av skjutvapen

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll samt termer och begrepp

1 § Denna lag innehåller regler om polismäns användning av skjutvapen i tjänsten.

2 § Med användning av skjutvapen avses i denna lag att en polisman

1. riktar ett skjutvapen mot någon, eller
2. avlossar skott med ett skjutvapen.

Med användning av skjutvapen enligt lagen avses dock inte övningsskjutning eller att skott kontrollerat avlossas endast för att avliva ett djur eller för att bryta lås eller för annat liknande ändamål.

Med skjutvapen avses handeldvapen, såsom pistoler, revolverar, gevär, automatkarbiner, kulsprutepistoler och kulsprutor, samt därmed jämförliga vapen och granatgevär, dock inte vapen för spridande av tårgas och andra liknande vapen.

Laga befogenhet att använda skjutvapen

3 § Skjutvapen får, under de förutsättningar som anges i 4 §, användas vid utförandet av en tjänsteåtgärd om det behövs för

1. att avvärja pågående eller överhängande våld av svårare slag mot polismannen själv eller annan,

2. att med laga stöd gripa en person eller hindra att någon som är frihetsberövad på grund av brott rymmer, under förutsättning att personen kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor eller en rymning sker med användande av vapen, eller

3. att annars förhindra att en särskilt allvarlig, påbörjad eller överhängande, straffbelagd gärning begås eller avvärja en allvarlig och överhängande fara för liv eller hälsa.

Skjutvapen användning som består endast i att en polisman riktar vapnet mot någon är, utöver vad som följer av första stycket, tillåten också om den är nödvändig för att ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp från den person som skjutvapnet riktas mot.

4 § Användning av skjutvapen enligt 3 § är tillåten under förutsättning att andra medel är otillräckliga och att användningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Vid bedömningen av om det är försvarligt att använda skjutvapen ska särskilt beaktas vikten av att syftet med skjutvapen användningen uppnås, den fara som utgör grunden för användningen samt i vilken grad användningen medför skada, eller risk för skada, för den eller det som vapnet används mot samt för omgivningen.

Genomförande, planering och samordning

5 § Vid användning av skjutvapen ska en polisman alltid sträva efter att syftet med vapen användningen uppnås med minsta möjliga skada.

Om tid finns och det inte framstår som olämpligt eller verkningslöst ska en polisman innan verkanseld ges

1. ge sig till känna och varna för att skjutvapen kan komma att användas om polisens anvisningar inte följs, och

2. avlossa varningsskott.

6 § Ett ingripande av en polisman ska så långt det är möjligt planeras och genomföras på ett sådant sätt att skjutvapen användning kan undvikas och eventuella skador av skjutvapen användning minimeras.

Om det är möjligt ska en polisman ges instruktioner inför ett uppdrag där skjutvapen kan antas komma att användas. En polisman som inte fått sådana instruktioner ska, om det är möjligt, kontakta

den förman som leder insatsen, för instruktioner om uppdraget och dess genomförande.

Relationen till brottsbalkens regler

7 § Vad som anges i 3 och 4 §§ hindrar inte att en gärning som inte har stöd i dessa bestämmelser bedöms vara tillåten, eller att polismannen annars bedöms vara ursäktad, enligt bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken.

Rapporteringskyldighet

8 § En polisman som har använt skjutvapen ska skyndsamt lämna en skriftlig rapport om användningen.

Rätt att meddela föreskrifter

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 2 och 6 §§ brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

2 §¹

Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Om rätt för polismän och viss annan personal att använda våld finns i övrigt föreskrifter i polislagen (1984:387). Om rätt för kustbevakningstjänstemän att använda våld finns föreskrifter i kustbevakningslagen (2019:32).

Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Om rätt för polismän och viss annan personal att använda våld finns i övrigt föreskrifter i polislagen (1984:387). Om rätt för kustbevakningstjänstemän att använda våld finns föreskrifter i kustbevakningslagen (2019:32).

Vid polismäns användning av skjutvapen gäller bestämmelserna

¹ Senaste lydelse SFS 2019:34.

i lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

6 §²

Om någon i fall där 1–5 §§ detta kapitel, 10 § polislagen (1984:387), 2 kap. 4 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) är tillämplig har gjort mer än vad som medges, ska han eller hon ändå vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att han eller hon svårligen kunde besinna sig.

Om någon i fall där 1–5 §§ detta kapitel, 10 § polislagen (1984:387), 2 kap. 4 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) *eller 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen* är tillämpliga har gjort mer än vad som medges, ska han eller hon ändå vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att han eller hon svårligen kunde besinna sig.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

² Senaste lydelse SFS 2019:34.

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

Härigenom föreskrivs att 10 och 28 §§ polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

En polisman får, 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 eller hon möts med våld eller hot om våld,

2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande,

3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat

10 §³

En polisman får, 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 eller hon möts med våld eller hot om våld,

2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande,

3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat

³ Senaste lydelse SFS 2022:318.

omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans,

5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last,

6. polismannen annars med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon annan liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det, eller

7. åtgärden i något annat fall 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 första stycket 4 och 6 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

Om rätt att i vissa fall bruka våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken. Lag (2022:318).

omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans,

5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last,

6. polismannen annars med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon annan liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det, eller

7. åtgärden i något annat fall 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 första stycket 4 och 6 får våld mot person *användas* endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

Om rätt att i vissa fall *använda* våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken. Lag (2022:318).

Vid användning av skjutvapen gäller bestämmelserna i lagen

(2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

28 §

Protokoll skall föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, *skjutvapen*, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel.

Ett sådant protokoll skall innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Ansvarig för att protokoll upprättas är den som har fattat beslutet.

Protokoll skall föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel.

Ett sådant protokoll skall innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Ansvarig för att protokoll upprättas är den som har fattat beslutet.

Bestämmelser om rapporteringskyldighet vid användning av skjutvapen finns i 8 § lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till lag om ändring av lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Häri genom föreskrivs att 8 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §⁴

Den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första eller femte meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utsökningsbalken, 4 kap. 2 och 16 §§ tullagen (2016:253), 21 b § lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller 2 kap. 4 eller 6 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första eller femte meningen polislagen (1984:387), 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen, 2 kap. 17 § utsökningsbalken, 4 kap. 2 och 16 §§ tullagen (2016:253), 21 b § lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller 2 kap. 4 eller 6 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

⁴ Senaste lydelse SFS 2021:762.

1.5 Förslag till förordning (2025:000) om upphävande av kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen

Härigenom föreskrivs följande.

Regeringen föreskriver att kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Uppdraget och arbetet med utredningen

2.1 Uppdraget

Av uppdragsbeskrivningen (se bilagan i slutet av denna promemoria) framgår i korthet att utredaren ska:

- se över i vilka situationer och under vilka förutsättningar som polisen ska få använda skjutvapen,
- ta ställning till om den nya regleringen bör omfatta all polisens användning av skjutvapen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En allmän utgångspunkt för översynen ska vara att skjutvapen är de mest ingripande och farliga hjälpmedlen som polisen kan använda sig av. Den föreslagna regleringen ska i den enskildes intresse säkerställa att skjutvapen används med mycket stor restriktivitet, men måste samtidigt ge stöd för att skjutvapen används i de fall där det är befogat och vara utformad på ett ändamålsenligt sätt. Det är också av stor vikt att regleringen är klar och tydlig.

Utredaren ska redovisa den nuvarande regleringen av polisens användning av skjutvapen och analysera vilka brister som finns i den. I analysen ska ingå att kartlägga vad polisen och andra uppfattar som problematiskt med regleringen. Utredaren ska dessutom undersöka i vilken utsträckning och i vilka situationer som polisen använder skjutvapen i dag. Om det bedöms relevant för uppdraget ska innehållet i utländsk rätt redovisas. Det bör övervägas på vilken författningsnivå polisens användning av skjutvapen ska regleras och om all polisens användning av skjutvapen bör omfattas av den nya regleringen. Utredaren får ta upp andra näraliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas eller som annars

aktualiseras under utredningen. Konsekvenserna av de förslag som lämnas ska analyseras och redovisas.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 september 2023.

2.2 Vårt arbete

Utredningsarbetet påbörjades i september 2022. Under de två första månaderna hölls, som ett led i arbetet med att kartlägga vilka problem och behov som finns, möten med Säkerhetspolisen, Polismyndighetens nationella operativa avdelning, Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar och Särskilda åklagarkammaren. Under utredningens gång har ett ytterligare möte hållits med dessa myndigheter och avdelningar. Myndigheterna och avdelningarna har också vid två tillfällen beretts tillfälle att lämna synpunkter på text- och författningsutkast. Synpunkter på utkasten har också inkommit från Åklagarmyndigheten.

Härutöver har vi under hand inhämtat synpunkter på texterna om regleringen i Norge, Danmark och Finland från Johan Boucht, professor i straffrätt vid universitetet i Oslo, Thomas Elholm, professor i straffrätt vid Köpenhamns universitet och Dan Frände, professor emeritus i straffrätt vid Helsingfors universitet. Johan Boucht och Annika Norée, docent i straffrätt vid Stockholms universitet, har vidare getts möjlighet att lämna synpunkter på preliminära text- och författningsutkast.

3 Gällande rätt

3.1 Regeringsformen

Poliser är representanter för den offentliga maktutövningen och den verksamhet som bedrivs av polisen regleras ytterst i grundlagarna. Regeringsformens bestämmelser om legalitet (1 kap. 1 §), och om beaktande av allas likhet inför lagen och kravet på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §) är allmänna principer som ska prägla all polisens verksamhet.

Andra kapitlet i regeringsformen innehåller ett antal grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras medborgarna gentemot det allmänna. Bestämmelserna är rättsligt bindande och skyddet kan i princip begränsas endast i den mån det är uttryckligen angivet.

I 2 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare är skyddad mot kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden. Grundlagsskyddet mot kroppsstraff och tortyr är absolut och kan bara inskränkas genom en ändring av grundlagen. Det kan alltså inte begränsas genom vanlig lag eller på annat sätt.

Regeringsformen innehåller ingen särskild bestämmelse om rätt till liv. Däremot finns det ett förbud mot dödsstraff i 2 kap. 4 §. Även detta förbud är absolut och kan inte inskränkas på annat sätt än genom en grundlagsändring.

Den grundlagsbestämmelse som är av störst relevans för polisens vapen användning är bestämmelsen i 2 kap. 6 § första meningen regeringsformen enligt vilken var och en som vistas i Sverige är skyddad från påtvingat kroppsligt ingrepp från det allmänna. Såväl handlingar som är straffbara enligt brottsbalken som annan våldsanvändning som riktas mot person utgör ett ingrepp i

lagrummets mening. Bestämmelsen omfattar bara sådana kroppsliga ingrepp som är påtvingade.

Rättigheterna i 2 kap. 6 § regeringsformen är till skillnad från rättigheterna i 2 kap. 4–5 §§ inte absoluta utan relativa. De får enligt 2 kap. 20 § första stycket begränsas genom lag, men endast i den utsträckning som medges i 2 kap. 21–24 §§.

Av 2 kap. 21 § regeringsformen framgår att begränsningar enligt 2 kap. 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

En annan begränsning av lagstiftningsmöjligheterna finns i 2 kap. 19 § regeringsformen. Där framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Om det finns ett bemyndigande i lag får skyddet för den kroppsliga integriteten enligt 2 kap. 20 § andra stycket också begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 5 §. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 5 § meddela föreskrifter om när en lag ska träda i kraft, när den ska börja och upphöra att tillämpas eller hur den ska tillämpas i förhållande till ett annat land. Regeringens föreskriftsrätt är således begränsad.

Därutöver har regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen en generell möjlighet att meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § kan meddelas utan särskilt bemyndigande i lag men får endast vara av administrativ karaktär, eller fylla ut lagen i materiellt hänseende utan att tillföra den något väsentligt nytt. Regeringen kan också enligt 8 kap. 11 § bemyndiga en myndighet att meddela sådana verkställighetsföreskrifter som avses i 8 kap. 7 §.

Reglerna i 2 och 8 kap. regeringsformen riktar sig i första hand till de lagstiftande organen men ska beaktas också vid tolkning och tillämpning av den reglering som finns. Regler som inskränker den enskildes fri- och rättigheter ska, om det är möjligt, tolkas så att de överensstämmer med grundlagen.

Om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning följer det av 11 kap. 14 § regeringsformen att den föreskriften inte får tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

I sammanhanget kan även nämnas den formella lagkraftens princip. Principen finns uttryckt i 8 kap. 18 § regeringsformen och tydliggör att rättsreglerna befinner sig i ett hierarkiskt förhållande till varandra. Den innebär att lag inte får ändras eller upphävas genom förordning eller annan lägre föreskrift, och att grundlag endast kan ändras genom grundlag. En konsekvens av denna princip anses vara att t.ex. en förordning med ett innehåll som strider mot lag inte kan tillämpas (jfr även 11 kap. 14 §).

För polisens del innebär regeringsformens bestämmelser ett absolut förbud mot vissa handlingar, t.ex. tortyr i syfte att framtvunga ett bekännande. I övrigt gäller att åtgärder som inskränker den enskildes fri- och rättigheter behöver ha stöd i lag. Detta lagstöd finns idag främst i polislagen (1984:387). I 8 § polislagen finns en erinran om att det krävs uttryckligt lagstöd för ingripanden som begränsar någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen.

3.2 Europakonventionen

Europakonventionen utgör svensk lag sedan 1995 och ska tillämpas direkt av svenska domstolar och myndigheter. Konventionen är ingen grundlag men som nämnts i föregående avsnitt följer det av 2 kap. 19 § regeringsformen att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Regleringen i 2 kap. 19 § kan innebära att en föreskrift inte får tillämpas på grund av att den står i strid med konventionen (jfr 11 kap. 14 § regeringsformen), men konventionen kan också få genomslag på annat sätt, t.ex. genom att den beaktas vid lagtolkning eller ges företräde i enlighet med allmänna principer om lagkonflikter.

Det är främst artikel 2 i konventionen som är av relevans för polisens användning av skjutvapen. Artikeln innebär dels en positiv förpliktelse för staterna att skydda rätten till liv, dels ett förbud för

staterna att avsiktligt döda någon. Förbudet gäller med vissa undantag.

Den *positiva förpliktelsen* uttrycks i artikeln så att envars rätt till livet ska skyddas genom lag. Skyddsplikten är generell och innebär att enskilda ska skyddas inte bara mot staten utan även mot andra enskilda och mot allmänna faror. I första hand ska skyddet förverkligas genom lagstiftningsåtgärder men staterna är även skyldiga att vidta andra rimliga åtgärder för att skydda liv.

Skyddet av liv kräver att det finns lagstiftning som kriminaliserar avsiktligt, godtyckligt eller vårdslöst berövande av annans liv men det krävs även andra regleringsåtgärder. Hit hör t.ex. att tillse att det finns ändamålsenliga regler avseende polisens rätt att använda skjutvapen. Förutom lagstiftning behöver det finnas en effektiv ordning för att förebygga, utreda och bestraffa överträdelser av de relevanta bestämmelserna.

Förbudet mot avsiktligt dödande uttrycks så att ingen avsiktligen ska⁵ berövas livet utom för att verkställa domstols dom i de fall då någon dömts för brott som enligt lag är belagt med sådant straff. Lagliga dödsstraff faller alltså utanför förbudet (se dock tilläggsprotokollen 6 och 13).

Förbudet innebär att staterna inte genom sina organ, främst polis och militär, avsiktligen får döda någon. I praxis har förbudet ansetts omfatta även oaktsamt dödande. Vidare kan artikel 2 bli tillämplig inte bara i situationer där liv faktiskt berövas, utan även i situationer där potentiellt dödligt våld används.⁶ Det innebär att polisens användning av skjutvapen kan strida mot artikel 2 även om situationen inte har fått en dödlig utgång.

Det finns tre undantag från förbudet. Ingen ska anses ha berövats livet i strid med artikel 2 när detta är en följd av våld som varit absolut nödvändigt för att (a) försvara någon mot olaglig våldsgärning, (b) verkställa en laglig arrestering eller hindra någon som är lagligen berövad friheten från att undkomma eller (c) i laglig ordning stävja upplopp eller uppror.

I Europadomstolens praxis har det ofta varit fråga om att bedöma det första undantaget, dvs. militärens eller polisens åtgärder för att avvärja hot mot annan persons liv. Vid bedömningen av om det då

⁵ Artikeln är i denna del formulerad med ett ”skall”, men den bör läsas som om det stod ”får”.

⁶ Se t.ex. *Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, 9 October 1997, § 171, Reports of Judgments and Decisions 1997-VI.

har skett en överträdelse av artikel 2 bör enligt Europadomstolens avgöranden följande frågor särskilt beaktas:

- Fanns det i den situation som uppkommit något realistiskt handlingsalternativ som sannolikt kunde ha eliminerat eller reducerat risken för den hotade personen? Sådana handlingsalternativ kan ha varit att inleda förhandlingar med den person som utgjorde ett hot, att varna hen för kommande användning av vapen eller att oskadliggöra hen på ett sätt som hade inneburit mer begränsad skada.
- Var de regler som gällde för polisens användning av skjutvapen eller annat våld tillräckligt tydliga och grundade på respekten för rätten till liv? Hade eventuella brister i dessa regelverk något samband med den situation som uppkommit i det enskilda fallet?
- Var polisens planering inför den kritiska situation som uppkommit effektiv och adekvat eller kan det antas att en bättre planering hade förhindrat den uppkomna situationen?
- Borde förebyggande åtgärder ha vidtagits för att förhindra uppkomsten av en farlig situation? Exempel på sådana åtgärder är ett frihetsberövande innan situationen blivit farlig eller ett ingripande mot personens vapeninnehav.⁷

Liknande överväganden görs när domstolen bedömer undantaget för lagliga arresteringar och förhindrande av rymning. I det sammanhanget har Europadomstolen i flera mål även uttalat att kravet på absolut nödvändighet inte kan anses uppfyllt i fall där det är känt att personen som ska arresteras inte utgör något hot mot liv eller hälsa och inte är misstänkt för att ha begått ett allvarligt våldsbrott. Detta gäller enligt domstolen även om underlåtenhet att använda exempelvis skjutvapen leder till att personen inte kan arresteras.⁸

Europadomstolen har inte närmare utvecklat vad som avses med hot mot liv eller hälsa eller allvarligt våldsbrott eller hur kraven förhåller sig till varandra, men formuleringen med dess dubbla

⁷ Sammanfattningen har hämtats från Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Norstedts Juridik AB, sjätte upplagan, 2023, s. 72.

⁸ Se t.ex. *Juozaityienė and Bikulčius v. Lithuania*, nos. 70659/01 and 74371/01, § 72, 24 April 2008.

negationer får närmast tolkas så att minst en av dessa förutsättningar måste vara uppfylld.

Det kanske tydligaste exemplet på hur Europadomstolen resonerar i arresteringssituationer är avgörandet *Nachova m.fl. mot Bulgarien* från 2005.⁹ Två tjuogoettåriga män avtjänade kortare fängelsestraff (fem respektive nio månader) för upprepade avvikelser under sin militärtjänstgöring. De flydde från fängelset varpå en arresteringsorder utfärdades. Rymlingarna hittades i en släktings hus, och flydde ut genom ett fönster. De springande männen ignorerade militärpolisens instruktioner om att stanna, och varningarna om att skjutvapen annars skulle användas. Militärpolisen öppnade då eld vilket ledde till att båda männen avled.

Europadomstolen fann att Bulgarien hade brutit mot artikel 2 på flera sätt.

För det första underkändes det nationella regelverket rörande skjutvapenanvändning. Domstolen uttalade att sådana regelverk måste göra användningen av skjutvapen i arresteringssituationer beroende av en noggrann bedömning av de föreliggande omständigheterna; särskilt arten av det brott som har begåtts och det hot som den ifrågavarande personen utgör. Det Bulgariska regelverket tillät användning av skjutvapen mot alla rymlingar som inte omedelbart överlämnade sig till polisen efter en muntlig varning och ett varningsskott, utan att någon bedömning behövde göras av brottets allvarlighetsgrad. Regleringen brast därmed på ett grundläggande sätt när det gällde att skydda enskilda mot godtyckligt våld från staten.

Domstolen underkände även det sätt på vilket arresteringsuppdraget planerades och genomfördes. Planeringen av sådana uppdrag måste göras med beaktande av all tillgänglig information, särskilt brottets allvarlighet och graden av fara som personen utgör. Militärpolisen hade, utan att några sådana överväganden gjorts, utrustats med tunga vapen och instruerats att använda alla nödvändiga medel för att genomföra arresteringen. Planeringen och genomförandet av uppdraget präglades således av en beklagansvärd brist på respekt för rätten till liv.

När det gällde polismännens agerande i själva arresteringssituationen konstaterade domstolen att de två männen

⁹ *Nachova and Others v. Bulgaria*, nos. 43577/98 and 43579/98, 26 February 2004.

hade dömts till korta straff för brott som inte var av våldskaraktär. De hade rymt utan att använda våld. Även om de tidigare hade dömts för tillgreppsbrott och upprepade gånger hade avvikit från militärtjänstgöringen hade de ingen historia av våldsanvändning. Ingen av männen var beväpnade eller utgjorde någon fara för polisen eller omgivningen, något som polismännen måste ha varit medvetna om genom den information som fanns tillgänglig. I vart fall hade poliserna på plats, enligt vittnesmål, observerat att rymlingarna var obehäpnade och inte uppvisade något hotfullt beteende. Användningen av skjutvapen stred därför mot artikel 2. Dessutom hade arresteringen sannolikt kunnat genomföras utan användning av skjutvapen, och valet att använda automatvapen medförde onödiga skador. Den polisman som sköt bedömdes därmed ha använt grovt överdrivet våld.

Såvitt avser det tredje undantaget som gäller stävande av upplopp eller uppror är Europadomstolens praxis restriktiv. I allmänhet har domstolen funnit att dödande i samband med demonstrationer har stridit mot artikel 2. Ett potentiellt olagligt eller våldsamt agerande från en grupp av personer rättfärdigar enligt domstolen inte att skjutvapen används mot individer som inte själva utgör ett hot.¹⁰

Kravet på att det våld som används ska vara absolut nödvändigt innebär enligt Europadomstolen att det våld som används ska vara strikt proportionerligt i förhållande till de syften som anges i undantagen i artikel 2. Vid den bedömningen ska beaktas bl.a. tjänsteåtgärdens vikt, den fara för liv och hälsa som situationen innebär och hur stor risken är för att våldsanvändningen resulterar i förlust av liv. Det är emellertid inte bara agerandet hos de statstjänstemän som utövar våldet som bedöms utan även övriga omständigheter som det nationella regelverket, planläggning av insatsen och den utbildning som polisen eller militären har fått.¹¹

¹⁰ Se exempelvis *Solomou and Others v. Turkey*, no. 36832/97, § 76-78, 24 June 2008.

¹¹ Se exempelvis *Giuliani and Gaggio v. Italy*, no. 23458/02, § 175-176, 25 August 2009.

3.3 Polislagen

3.3.1 Inledning

Den nuvarande polislagen trädde i kraft 1984. Ett av syftena med lagen var att bättre uppfylla regeringsformens krav på att åtgärder från det allmänna som inskränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter måste ha stöd i lag. I lagen finns de grundläggande reglerna om polisens ändamål, uppgifter, befogenheter och de allmänna principerna för polisens ingripanden. Det är främst 8 och 10 §§ som är av betydelse för polisens användning av skjutvapen.

3.3.2 Allmänna principer för polisingripanden

De allmänna principerna för polisens tjänsteutövning finns i 8 § polislagen. Av bestämmelsens första stycke framgår att en polis som verkställer en tjänsteuppgift ska iaktta vad som är föreskrivet i lag och annan författning och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Principerna i 8 § första stycket polislagen brukar benämnas nödvändighets- och försvarlighetsprinciperna eller behovs- och proportionalitetsprinciperna. Den första principen innebär att ett ingripande ska ske endast då det är nödvändigt för att polisen ska kunna fullgöra sina åligganden. Försvarlighets- eller proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som åtgärden kan medföra inte får stå i missförhållande till dess syfte. Det behöver göras en avvägning mellan vikten av att utföra åtgärden och den skada som åtgärden riskerar att medföra.

En polis kan meddela tillsägelser och företa vissa åtgärder, t.ex. flytta en felparkerad cykel när den utgör hinder i trafik, med stöd av bestämmelsen i första stycket. Den befogenhet som kan grundas på bestämmelsen är dock mycket begränsad. Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen får enligt andra stycket inte grundas enbart på första stycket. Utövande av våld utgör ett ingrepp i den enskildes

fri- och rättigheter och måste alltså alltid ha stöd i något annat lagrum.

3.3.3 Laga befogenhet att använda våld

Allmänt

Det grundläggande lagstödet för polisens rätt att använda våld, *den s.k. laga befogenheten*, finns i 10 § polislagen. Där anges att en polis får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i vissa särskilt angivna situationer. Förutsättningarna för det är att andra medel är otillräckliga och att det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt att använda våld. Dessa förutsättningar anknyter till de allmänna principerna för polisingripanden i 8 § polislagen.

Befogenhetssituationerna

De olika situationer i vilka det kan vara tillåtet att använda våld regleras i punktform.

Första punkten rör situationen att polisen möts med våld eller hot om våld. Punkten överlappar delvis bestämmelsen om nödvärn i 24 kap. 1 § brottsbalken.

Till skillnad från punkterna 2–6 innehåller första punkten inte några särskilda krav på tjänsteåtgärdens karaktär eller syfte. Den kan alltså vara tillämplig vid alla typer av tjänsteuppdrag under förutsättning att polismännen möts med våld eller hot om våld när de ska utföra uppdraget.

Begreppet möts av våld omfattar enligt förarbetena att någon gör motstånd med våld.¹² Däremot omfattas inte s.k. passivt motstånd, bestående av att personen exempelvis spjärnar emot eller använder sin kroppstyngd för att omöjliggöra för polisen att utföra tjänsteåtgärden. Någon ytterligare förklaring lämnas inte i förarbetena och det råder en viss oenighet i doktrinen om vad som närmare avses med

¹² Prop. 1983/84:111 s. 94.

begreppet.¹³ Det är inte klarlagt mot vem eller vad våldet ska rikta sig. Mot bakgrund av att lagstiftaren uttryckligen valt att inte använda uttrycket angripa, med hänvisning till att en polisman som angrips med våld har rätt att försvara sig redan med stöd av nödvärnsbestämmelsen i 24 kap. 1 § brottsbalken, är det inte heller klarlagt om punkten omfattar att polisen utsätts för angrepp eller om angreppssituationer uteslutande ska bedömas enligt 24 kap. 1 § brottsbalken.¹⁴

Med hot om våld avses att någon hotar att ta till sådant våld som avses ovan. Hotet kan uttryckas verbalt men också genom handling. En bedömning måste göras av om hotet är allvarligt menat och av sannolikheten för att det verkställs.

Andra punkten tar sikte på laga frihetsberövanden. Om någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när hen ska verkställa ett sådant frihetsberövande kan våld vara tillåtet enligt andra punkten.

Det är endast frihetsberövanden som har stöd i lag som omfattas av punkten. För att våld ska få användas krävs att den som ska frihetsberövas försöker undkomma eller att polisen annars möts av motstånd när åtgärden ska verkställas. Med motstånd avses här, till skillnad från första punkten, även passivt motstånd och motståndet kan utövas av en annan person än den som ska omhändertas. Däremot räcker det inte med befarat motstånd.

Andra punkten är särskilt omnämnd i skjutkungörelsen som en situation då det kan vara tillåtet att använda skjutvapen.

Enligt *tredje punkten* kan våld vara tillåtet när det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller omfattande skada i miljön. Den rätt att använda våld som ges av bestämmelsen följer i många, men inte alla, delar även av brottsbalkens bestämmelser om nöd och nödvärn.

När det gäller straffbelagda gärningar krävs inte att polisen möts av motstånd. Bakgrunden till det är enligt förarbetena att det får anses vara en tjänsteplikt för polisen att omedelbart försöka avstyra

¹³ Se Norée, Laga befogenhet Polisens rätt att använda våld, Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2000, s. 144 f. Jfr även Boucht, Polisjär våldsanvändning En straff- och offentligrättslig undersökning, Iustus förlag AB, 2011, s. 162-165.

¹⁴ Jfr här prop. 1983/84:111 s. 94.

allvarliga och överhängande brottsliga handlingar, exempelvis när någon hotar annan med livsfarligt vapen.¹⁵

Det ställs inga speciella krav på typen av den straffbelagda handling som ska avvärijas, men de allmänna nödvändighets- och försvarlighetskraven gör att en avvägning alltid måste ske mot brottets allvarlighet. När det är fråga om underlåtenhetsbrott är våld endast undantagsvis befogat. Dessutom innebär dessa krav att det i praktiken spelar stor roll om polisen möts av motstånd eller inte, trots att detta i formell mening inte krävs.

Befogenheten att använda våld för att avvärija fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller omfattande skada i miljön förutsätter att det finns en pågående eller överhängande fara. Rekviriten kan till exempel innebära en rätt att med våld hindra någon från att komma till skada vid en explosion eller att betvinga en person som står i begrepp att begå självmord. De allmänna principerna får betydelse också vid sådana ingripanden. De anses medföra att det i första hand är fara som riktar sig mot person som aktualiserar befogenheten att använda våld.

Fjärde punkten rör användning av våld för att genomföra vissa tvångsåtgärder. Våld kan vara tillåtet när polisen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, genomföra en kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans.

Kravet på laga stöd innebär att tvångsåtgärderna måste ha stöd i någon annan bestämmelse. Sådana bestämmelser finns t.ex. i 13 och 19 §§ polislagen och i 28 kap. rättegångsbalken.

För att våld ska få användas i en sådan situation som avses i fjärde punkten krävs att polisen eller den som biträder polisen möts av motstånd. Detta framgår av paragrafens andra stycke. Motståndet behöver vara manifesterat men det räcker med s.k. passivt motstånd.

Enligt *femte punkten* får en polis som med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordon last använda våld.

Punkten har ett nära samband med 22 § polislagen. I den bestämmelsen regleras i princip uttömmande i vilka situationer polisen får stoppa ett fordon eller annat transportmedel. En sådan

¹⁵ Prop. 1983/84:111 s. 94 f.

rätt finns när det finns anledning att anta att någon i fordonet har gjort sig skyldig till brott, när det av någon annan anledning behövs för att med laga stöd ingripa mot någon som färdas i fordonet, när det behövs för att med laga stöd genomföra husrannsakan i fordonet eller när det behövs för att reglera trafiken eller kontrollera fordon, förare eller last enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Hur mycket våld som får brukas och vilka tekniska hjälpmedel som får användas får enligt förarbetena avgöras med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet.¹⁶

Sjätte punkten tar sikte på vissa andra tvångsåtgärder än de som nämns i fjärde punkten. Punkten medger användande av våld när polismannen ”annars” med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon annan liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det.

Punkten förutsätter att de tvångsåtgärder som ska genomföras har stöd i andra bestämmelser. Sådana bestämmelser finns exempelvis i 21 § polislagen men också i regelverk av förvaltningsrättslig karaktär. Bestämmelserna kan innebära t.ex. att polisen får bereda sig tillträde till ett utrymme i kontrollsyfte eller för att omhänderta en person eller egendom. Polisen ska i vissa fall även biträda annan myndighet vid genomförande av sådana åtgärder.

Enligt 10 § andra stycket polislagen krävs att polismannen eller den som hen biträder möts av motstånd för att våld ska få brukas i den situation som regleras i sjätte punkten. Det räcker med s.k. passivt motstånd.

Sjunde punkten är en säkerhetsventil som ger polisen rätt att bruka våld om en åtgärd i något annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

Bestämmelsen i sjunde punkten är avsedd för klara undantagsfall. Det ska vara fråga om situationer som inte faller in under någon av de andra punkterna och tjänsteåtgärden som ska utföras måste vara oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande.

¹⁶ SOU 1993:60 s. 269.

Enligt förarbetena täcker uttrycket allmän ordning och säkerhet i princip all polisverksamhet utom den rent hjälpande verksamheten och sådan verksamhet som utgör handräckning eller annan specialreglerad verksamhet. Rekvisiten i punkten kan enligt förarbetena omfatta vitt skilda situationer. En grupp fall som nämns avser intresset av att upprätthålla fungerande kommunikationer och att trygga framkomligheten på vägar, i hamnar eller på flygplatser. En annan typ av fall gäller skyddet av människors personliga säkerhet vid ett statsbesök eller en allmän sammankomst.¹⁷

För att våld ska få användas med stöd av sjunde punkten måste det vara uppenbart att tjänsteåtgärden inte kan genomföras utan våld. Det råder alltså ett förstärkt nödvändighetskrav som begränsar punktens tillämplighet. Punkten har dock kritiserats för att vara för allmänt formulerad och ge en för långtgående befogenhet.¹⁸

I paragrafens *tredje stycke* finns en erinran om att det i 24 kap. brottsbalken finns föreskrifter om rätt att i vissa fall bruka våld. I första hand är det bestämmelserna i 24 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken som avses. Bestämmelserna i brottsbalken reglerar delvis samma situationer som 10 § polislagen men båda regelverken medger också var för sig våldsanvändning som skulle anses otillåten enligt det andra regelverket.

Generella förutsättningar för befogenheten enligt 10 § polislagen

Regleringen i 10 § polislagen innebär inte något åliggande för polisen att använda våld. Den anger endast under vilka omständigheter polisen får göra det. Vidare grundar bestämmelsen inte i sig någon befogenhet att genomföra en viss tjänsteåtgärd; den reglerar endast rätten att använda våld vid genomförandet av åtgärden.

Befogenheten tillkommer alla poliser och omfattar enligt ordalydelsen alla former av våld. Såväl låggradigt våld, exempelvis att hålla fast en person, som användande av skjutvapen faller under ordalydelsen. Våldet kan utövas med eller utan hjälpmedel. Även våld mot egendom omfattas av bestämmelsen.

¹⁷ Prop. 1983/84:111 s. 89 och 96.

¹⁸ Boucht, Polisär våldsanvändning En straff- och offentligrettslig undersökning, Iustus förlag AB, 2011, s. 213 f.

I fråga om arten av det våld som är tillåtet enligt 10 § polislagen kan dock noteras att det följer redan av grundlagen att det råder ett absolut förbud mot visst våld. Exempelvis kan, på grund av regleringen i 2 kap. 5 § regeringsformen, tortyr aldrig anses tillåtet med stöd av 10 § polislagen. Om det finns en uttrycklig exklusiv särreglering för en viss typ av våld i någon annan bestämmelse tillämpas denna normalt i stället för 10 §. Det förutsätter emellertid att regleringen finns i lag. Befogenheten enligt 10 § kan – jfr den formella lagkraftens princip – inte ersättas, inskränkas eller utökas genom bestämmelser i en lägre författning.

Formuleringen ”för att genomföra en tjänsteåtgärd” innebär att våldsbefogenheten är begränsad till genomförande av tjänsteåtgärder och att syftet med våldet ska vara att kunna genomföra tjänsteåtgärden. Om den förutsättningen inte är uppfylld ger paragrafen inte någon rätt för polisen att bruka våld.

Kravet på att andra medel ska vara otillräckliga är ett uttryck för behovs- eller nödvändighetsprincipen och innebär att våldet ska vara nödvändigt för att kunna genomföra tjänsteåtgärden. Kan tjänsteåtgärden utföras på ett sätt som inte inbegriper våld är den förutsättningen inte uppfylld. Av det sagda följer också ett krav på att använda den lindrigast möjliga formen av våld, att undvika onödig kraftyttring och att upphöra med våldet om det inte längre behövs. För att våldsanvändningen ska anses nödvändig ska den också kunna förväntas leda till det avsedda resultatet, dvs. vara ändamålsenlig och tillräcklig.

Att våldet ska vara försvarligt innebär att våldsutövande som i och för sig är nödvändigt ändå kan vara otillåtet. För det första sker det en avvägning mellan vikten av att genomföra tjänsteåtgärden och arten och graden av våld. Om våldet står i missförhållande till behovet av att genomföra tjänsteåtgärden är det inte försvarligt och därmed inte tillåtet. För det andra måste även omständigheterna i övrigt beaktas. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska alltså göras. Relevanta omständigheter kan t.ex. vara hur allvarlig eller omfattande en föreliggande fara är, möjligheten att överblicka situationen och att planera och överväga olika handlingsalternativ, de resurser som står till polisens förfogande samt konsekvenserna för både offentliga och privata intressen.

I praktiken innebär ovan nämnda krav att en polis, förutsatt att våld över huvud taget är tillåtet med stöd av bestämmelsen, under

hela händelseförloppet måste ge akt på att aldrig använda mer våld än vad som är rimligt i förhållande till vad som därigenom kan uppnås. Frågan om våldsanvändning är försvarlig i en viss situation kan inte sällan vara svårbedömd.

3.4 Brottsbalken

3.4.1 Brottsbalkens bestämmelser om laga befogenhet

I 24 kap. 2 § brottsbalken anges två situationer i vilka polisen kan ha rätt (laga befogenhet) att använda våld.

Den första situationen (*hindra rymning*) avser fall när den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten rymmer. I en sådan situation får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna krävs för att förhindra rymningen. Bestämmelsen gäller endast pågående rymning och syftet med våldet ska vara att förhindra rymningen. Befogenheten upphör när rymningen är avslutad och våld kan alltså inte utövas med stöd av bestämmelsen för att t.ex. gripa och återföra den som tidigare har rymt.

I den andra situationen (*upprätthålla ordning*) får försvarligt våld användas när en frihetsberövad person sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller gör motstånd på annat sätt mot någon under vars uppsikt hen står, när denne ska hålla personen till ordningen.

Polisen eller annan ansvarig personal får lämna de anvisningar som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet när någon har frihetsberövats. Den frihetsberövade är skyldig att rätta sig efter de ordningsregler som gäller och de anvisningar som lämnas. Om personen sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller gör motstånd på annat sätt får enligt bestämmelsen försvarligt våld användas för att se till att anvisningen eller reglerna följs. Med motstånd avses i bestämmelsen även passivt motstånd, t.ex. att vägra följa en anvisning.

Bestämmelsen ger inte laga befogenhet att bruka våld mot någon annan än de personer som omnämns i lagtexten. Våldet får alltså riktas endast mot den frihetsberövade och dennes intressesfär eller

de utomstående personer som bidrar till rymningen eller till att ordningen inte upprätthålls.

Paragrafen omfattar alla situationer där någon författningsenligt har blivit berövad friheten. Det saknar betydelse om frihetsberövandet endast är temporärt. Det krävs inte heller att det finns någon egentlig bevakning av den frihetsberövade personen. Det avgörande är att personen i fråga är tvingad till vistelsen.

Befogenheten tillkommer den personal som det åligger att förhindra rymningar eller hålla den frihetsberövade under uppsikt. Det är alltså inte bara poliser utan även ordningsvakter och personal vid kriminalvårdsanstalter, häkten, sjukhus eller liknande som kan ha befogenhet enligt bestämmelsen. För att polisen ska ha rätt att i en viss situation bruka våld med stöd av bestämmelsen krävs att det är polisen som har ansvaret för frihetsberövandet. Så är bl.a. fallet när någon har omhändertagits enligt polislagen eller lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer.

Befogenheten kan också grundas på 24 kap. 5 § brottsbalken om polisen kallas in för att hjälpa någon som har primär befogenhet enligt 24 kap. 2 § brottsbalken.

Bestämmelsens krav på att våldet ska vara försvarligt överensstämmer med försvarlighetskravet i 10 § polislagen. Bedömningen av vad som är försvarligt ska alltså göras på samma sätt som enligt polislagen. Den omständigheten att en meddelad anvisning inte följs innebär t.ex. inte med automatik att våld får användas för att tillse att den följs. Det behöver göras en helhetsbedömning av om det har funnits fog för anvisningen, vikten av att den följs, den skada som kan uppstå, vilka handlingsalternativ som har funnits och omständigheterna i övrigt.

Bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken är i likhet med 10 § första stycket 2 polislagen särskilt omnämnd i skjutkungörelsen, och de situationer som omfattas av paragrafen är alltså sådana där det kan vara tillåtet för polisen att använda skjutvapen.

3.4.2 Nödvärn

Inledning

Enligt 24 kap. 1 § brottsbalken utgör en gärning som någon begår i nödvärn brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig. En nödvärnsgärning som uppfyller ovanstående krav utgör alltså inget brott även om den faller in under en brottsbeskrivning. Rätten till nödvärn åberopas ofta av polisen för att rättfärdiga mer allvarlig våldsanvändning.

Nödvärnssituationerna

Rätten till nödvärn gäller i fyra särskilt angivna situationer. Situationerna riktar in sig på angrepp på person, egendom eller lokal. Uppräkningen är uttömmande.

Den första nödvärnssituationen avser nödvärn vid ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom (*första punkten*).

För att det ska vara fråga om en nödvärnssituation ska angreppet vara påbörjat eller överhängande. Ett angrepp kan sägas vara påbörjat när den brottsliga handlingen börjar utföras. När ett pågående angrepp avslutats upphör nödvärnsrätten. Det kan vara svårt att avgöra när angreppet har avslutats men så anses vara fallet i vart fall när angriparen blir försvarslös, har gett upp eller vänt ryggen till. Bedömningen av om angreppet har avslutats måste göras med utgångspunkt i de konkreta förhållandena i varje enskilt fall och hänger samman med frågan om vad som utgör ett eller flera angrepp.

Begreppet överhängande förutsätter att det finns en hög sannolikhet för att angreppet kommer att inledas. Det ska också vara nära förestående. Angreppet behöver däremot inte vara omedelbart förestående. Som ett inte okontroversiellt exempel på detta har i förarbetena nämnts en fartygsbefälhavare som får kännedom om att besättningen kommer att göra myteri när fartyget kommer till en viss plats. Hen har då rätt att vidta en nödvärnshandling redan innan fartyget anländer till platsen.¹⁹ Någon rätt att bruka nödvärn i rent

¹⁹ SOU 1953:14 s. 395.

preventivt syfte för att förhindra ett sannolikt brottsligt angrepp finns dock inte. Gränsdragningen mellan tillåtet nödvärn på grund av överhängande angrepp och otillåtet s.k. preventivt nödvärn kan vara svår.

Alla angrepp är inte hastiga och snabbt övergående. Det kan röra sig om utdragna förlopp. Så är fallet vid exempelvis människorov och olaga frihetsberövande. I sådana situationer anses det brottsliga angreppet pågå från det att det brottsliga tillståndet uppstår till dess att det upphör (nödvärnsrätten kan dock som framgått inträda något tidigare än när det brottsliga tillståndet uppstår; jfr vad som nyss sagts om överhängande angrepp).

Nödvärnsrätten bygger på den underliggande tanken att envar har rätt att försvara sig mot angrepp och försöka avvärja brott av en viss karaktär. Det förutsätts att det pågående eller överhängande angreppet föregår nödvärnshandlingen och att det inte finns ett samförstånd om ömsesidig våldsanvändning. I slagsmål kan ömsesidiga angrepp vara samtidigt, vilket utesluter nödvärnsrätt. Vidare anses nödvärnsrätt som utgångspunkt inte föreligga när flera personer ”kommit överens” om att göra upp.

Angreppet kan vara riktat mot både person och egendom, även om angrepp mot person typiskt sett kan motivera mer långtgående nödvärnsgärningar. Normalt sker angrepp genom aktivt handlande men de kan också undantagsvis ske genom underlåtenhet (t.ex. när någon underlåter att kalla in en attackerande hund). Ett angrepp måste innefatta någon form av fysisk kränkning. Det innebär att t.ex. verbala förolämpningar eller rent verbala hot inte får mötas med en nödvärnshandling. Förekomsten av exempelvis skjutvapen eller farliga tillhyggen, kan ha betydelse för bedömningen av om ett verbalt hot bara är ett hot eller om det är fråga om ett överhängande angrepp.

Med att angreppet ska vara brottsligt menas att angriparen genom sin gärning måste uppfylla alla rekvisiten för ett brott, dvs. gärningen måste vara straffbelagd, gärningsmannen måste agera med erforderligt uppsåt eller erforderlig oaktsamhet och någon ansvarsfrihetsgrund får inte vara tillämplig. Därför får exempelvis nöd- eller nödvärnsvåld inte mötas med en nödvärnshandling. Detsamma gäller om det brister vad gäller kravet på uppsåt eller oaktsamhet.

Att det ska vara fråga om ett brottsligt angrepp medför vidare att det endast är angrepp från människor som omfattas. Angrepp från djur eller fara som härrör från sak faller utanför tillämpningsområdet för nödvärnsrätten. En annan sak är att ett angrepp från t.ex. en hund i vissa fall kan ses som ett brottsligt angrepp om ägaren uppmanar sin hund att anfalla eller på ett straffbart sätt underlåter att kalla in sin hund (jfr exemplet strax ovan).

Enligt den *andra punkten* föreligger en nödvärnssituation när någon med våld eller hot om våld eller på annat sätt hindrar att egendom återtas på bar gärning. En förutsättning för att nödvärnsrätt ska finnas i en sådan situation är att den som ska återta egendomen har laglig rätt att göra det. En sådan rätt kan grundas på rätten till laga självtäkt eller rätten till beslag vid utövande av den allmänna rätten att gripa bl.a. personer som är efterlysta för brott (envarsgripande). Därutöver krävs att den som tillgripit egendomen använder våld eller hot om våld för att behålla egendomen eller på annat sätt hindra att den återtas. Det krävs också att återtagandet sker på bar gärning. Med detta avses att återtagandet sker på brottsplatsen eller under en mer eller mindre kontinuerlig förföljelse från denna.²⁰

Den situation som regleras i andra punkten torde medföra rätt att använda skjutvapen och andra allvarigare former av våld bara i mycket speciella situationer. Den kan alltså vanligen inte åberopas som grund för polisens användning av skjutvapen.

Nödvärn är enligt *tredje punkten* tillåtet mot den som olovligen trängt in eller försöker tränga in i rum, hus, gård eller fartyg. Den nödvärnssituation som regleras i punkten korrelerar i stora delar med brottsbalkens bestämmelser om hemfridsbrott och olaga intrång.²¹

Intrånget måste vara olovligt vilket inte bara omfattar att någon med våld tränger sig in utan även att någon olovligen smyger sig in eller gömmer sig på en plats. För att ett intrång ska ge nödvärnsrätt måste det inte ske i en bostad men det måste ske i rum, hus, gård

²⁰ Jfr dock NJA 1994 s. 48 där rätt till nödvärn ansågs föreligga i ett fall där det inte var fråga om ett kontinuerligt förföljande från brottsplatsen, men där det gått mindre än en minut sedan ett bilbrott.

²¹ Reglerna om hemfridsbrott och olaga intrång har nyligen ändrats. Relationen mellan straffbestämmelserna och nödvärnsrätten anges emellertid i förarbetena vara i sak oförändrad. Jfr. prop. 2021/22:194 s. 19 och 24.

eller fartyg. Nödvärnsrätten anses föreligga under hela den tid då det olovliga intrånget fortgår.

Den *fjärde punkten* ansluter delvis till den tredje punkten men avser situationen att någon vägrar att lämna en bostad efter tillsägelse. Tillämpningsområdet är till skillnad från tredje punkten begränsat till bostäder. Vidare behöver det inte ha skett något olovligt intrång för att punkten ska vara tillämplig. Fjärde punkten har sitt självständiga tillämpningsområde när någon inledningsvis har vistats lovligen i en bostad men vägrat ge sig av när innehavaren bett hen att avlägsna sig.

Nödvärnshandlingens tillåtlighet

Rätten till nödvärn är allmän. Den tillkommer envar som utsätts för ett sådant angrepp, intrång eller berövande av egendom som avses i bestämmelsen men även den som bistår den utsatte. Rätten att bistå annan följer direkt av nödvärnsbestämmelsens utformning men är också särskilt reglerad i 24 kap. 5 § brottsbalken.

En nödvärnshandling kan vara av vilket slag som helst men måste rikta sig mot angriparen och dennes intressesfär. Gärningar som riktar sig mot tredje man tillåts inte enligt bestämmelsen men kan då i stället vara tillåtna enligt nödbestämmelsen i 24 kap. 4 § brottsbalken.

Om en straffbelagd gärning utförs i en nödvärnssituation utgör den brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig. I likhet med vad som gäller enligt bestämmelserna om laga befogenhet behöver det alltså göras en försvarlighetsbedömning. Till skillnad från reglerna om laga befogenhet, som kräver att handlingen ska vara försvarlig, kräver dock nödvärnsbestämmelsen endast att handlingen inte ska vara uppenbart oförsvarlig. Utrymmet för att anse att en handling är tillåten är alltså betydligt större i en nödvärnssituation.

Bedömningen av det angripnas betydelse innebär att det görs en bedömning av skyddsvärldheten av det intresse som angrips. Det mest skyddsvärda är en människas liv. Det ligger i sakens natur att mer våld i normalfallet får användas för att skydda en person än för att skydda egendom. Vid angrepp mot egendom tas hänsyn till

egendomens värde. Oavsett hur värdefull egendomen är, är det i regel uppenbart oförsvarligt att använda livsfarligt våld mot någon som angriper egendom.

När det gäller angreppets beskaffenhet bedöms angreppets farlighet. Här beaktas angriparens egenskaper, t.ex. bevapning, kroppskrafter, psykiska tillstånd, berusning, avsikter och annat som kan påverka dennes farlighet. Även den angripnes egenskaper och utsikter att klara av angreppet kan ha betydelse. Enligt förarbetena kan exempelvis en svag person försvara sig med ett tillhygge utan att det anses uppenbart oförsvarligt samtidigt som en stark person inte skulle kunna använda samma tillhygge utan att göra sig skyldig till en uppenbart oförsvarlig handling.²² Det har gjorts gällande att man bör kunna ställa något större krav på en polis än på en vanlig medborgare. Detta då polisen på grund av sin utbildning och erfarenhet har särskilda förutsättningar att hantera en våldssituation. Ett sådant synsätt framstår som både naturligt och rimligt och har också (jfr hänvisningen till omständigheterna i övrigt) stöd i lagtexten.²³

Till omständigheterna i övrigt hör bl.a. förhållanden som tid och plats för angreppet och om det har kommit överraskande. Även möjligheten att avvärja angreppet genom att ropa på hjälp kan höra hit. I fråga om poliser kan möjligheten att kalla på förstärkning beaktas.

Försvarlighetsbedömningen innefattar en bedömning av både behovet av att handla för att avvärja angreppet och av om försvarshandlingen är proportionerlig i förhållande till angreppet, även om denna avvägning inte framgår uttryckligen av lagtexten. Däremot ställs det på grund av försvarlighetskravets utformning förhållandevis låga krav i fråga om både behov och proportionalitet. I rättspraxis brukar det sagda uttryckas så att det inte får föreligga ett uppenbart missförhållande mellan nödvärnshandlingen och den skada som hotat genom angreppet och att det våld som används inte heller får stå i klar disproportion till vad som erfordrats för att

²² Prop. 1993/94:130 s. 32.

²³ Det förekommer olika åsikter i frågan. Jfr t.ex. Norée, Laga befogenhet Polisens rätt att använda våld, Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2000, s. 229.

avvärja den hotande faran.²⁴ Bruk av livsfarliga vapen anses emellertid vara godtagbart enbart i utpräglade undantagsfall.²⁵

Det krävs inte att försvarsåtgärden har varit objektivt lämplig för att avvärja angreppet och den som agerar behöver inte ha haft ett särskilt syfte med sin försvarsåtgärd. Det förhållandet att personen själv har bidragit till nödvärnssituationens uppkomst utesluter inte heller nödvärnsrätt. Om det faktiskt föreligger en nödvärnssituation och agerandet inte är uppenbart oförsvarligt är försvarsåtgärden helt enkelt inte brottslig.

Nödvärnsrätten är en objektiv ansvarsfrihetsgrund, dvs. en ansvarsfrihetsgrund som gör gärningen tillåten, och bedömningen av om någon har agerat med stöd av nödvärnsrätten ska göras med utgångspunkt i de omständigheter som faktiskt har förelegat (se dock nedan i avsnitt 3.6.3 om s.k. putativt nödvärn). Bedömningen är således inte beroende av hur personen har uppfattat situationen eller av de bedömningar denne har gjort. Den agerande behöver överhuvudtaget inte ha förstått att det varit fråga om en nödvärnssituation.

Nödvärnsrättens betydelse för polisen

Trots att nödvärnsbestämmelsen är en allmän straffrättslig ansvarsfrihetsbestämmelse som inte syftar till att reglera polisens verksamhet anses den ända vara den viktigaste bestämmelsen när det gäller polisens användning av skjutvapen.

Det kanske mest uppenbara skälet till det är att det i dag inte finns någon rent polisiär bestämmelse som ger polisen en uttrycklig rätt att försvara sig själv eller sina kollegor på det sätt som nödvärnsbestämmelsen gör. Nödvärnsbestämmelsen är den bestämmelse som bäst svarar mot polisyrkets farlighet och som ger det tydligaste rättsliga stödet för en polisman att försvara sig när det egna livet är i fara. Bestämmelsen i 10 § första stycket 1 polislagen fyller endast delvis samma funktion.²⁶ Den bestämmelsen är till

²⁴ Se t.ex. NJA 2009 s. 234.

²⁵ Se t.ex. ”Knivbråket i Härnösand” NJA 1990 s. 210 och NJA 1994 s. 48.

²⁶ Bestämmelsen i 10 § första stycket 1 polislagen uppfattas på grund av sin språkliga utformning, samt de förarbetessuttalanden som gjordes vid polislagens tillkomst, inte i första hand som en bestämmelse som finns för att ge polisen en rätt att försvara sig själv eller någon annan mot angrepp utan som en bestämmelse som syftar till att ge polisen en mer offensiv rätt att använda begränsat våld för att kunna genomföra en viss tjänsteåtgärd, när den som tjänsteåtgärden riktar sig mot gör motstånd med våld..

skillnad från nödvärnsbestämmelsen inte heller omnämnd i skjutkungörelsen som en rättslig grund för polisens skjutvapen-användning.

Förutsättningarna för nödvärn överensstämmer vidare ganska väl med vad som allmänt anses vara en rimlig grund för skjutvapen-användning. Det uppfattas som mer försvarbart att använda skjutvapen för att försvara sig mot angrepp än att använda skjutvapnet som ett medel för att kunna utföra ett tjänsteuppdrag. Bland svenska polismän finns det en allmänt utbredd uppfattning att man ska vara återhållsam med att använda skjutvapen om det inte är fråga om en nödvärnssituation.

Därtill kommer att den försvarlighetsbedömning som ska göras enligt nödvärnsbestämmelsen är betydligt generösare än den som ska göras enligt reglerna om laga befogenhet. En handling som skulle vara otillåten enligt polislagen kan alltså vara tillåten enligt nödvärnsbestämmelsen.

Nödvärnsbestämmelsens tillämpning på den polisiära verksamheten är dock inte oproblematiserad och det finns ett antal skäl som brukar framföras mot att de straffrättsliga ansvarsfrihetsbestämmelserna över huvud taget ska tillämpas på polismän. Det finns också ett antal obesvarade frågor kring hur en polisman ska bedömas när hen utövar sin nödvärnsrätt (se vidare avsnitt 3.6 och 7.9).

3.4.3 Nöd

Enligt 24 kap. 4 § brottsbalken är en straffbelagd gärning som förövas i en nödsituation tillåten under förutsättning att den inte är oförsvarlig. Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till bl.a. bestämmelserna om nödvärn och laga befogenhet i 24 kap. 1–2 §§ brottsbalken och ska tillämpas först om dessa ansvarsfrihetsgrunder inte är aktuella.

Till skillnad från nödvärnsrätten som i grund och botten handlar om en rätt att försvara sig själv eller någon annan mot brott handlar nödrätten om en mer allmän kollision mellan olika intressen. Nöd innebär ett tillstånd där ett visst legitimt intresse hotas av en fara som endast kan avväjas genom ett ingrepp i ett annat legitimt intresse. Nödbestämmelsen med dess försvarlighetskrav

tillhandahåller ett i lag föreskrivet sätt att göra en avvägning mellan dessa intressen, och den medför alltså att annars straffbelagda handlingar kan vara tillåtna.

Nödsituationen

En nödsituation föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt och av rättsordningen skyddat intresse.

Grundförutsättningen är att det finns en fara. Hur faran uppstår saknar betydelse. Till skillnad från i nödvärnssituationerna krävs inte att en nödsituation har uppkommit genom mänskligt handlande eller på grund av brott. Den kan härröra från vitt skilda saker som en naturkatastrof, en eldsvåda eller från sjukdom. Den kan även vara självförvållad. Typiska nödfall är t.ex. att någon angrips av ett djur eller går vilse i fjällen.

Det framgår inte av lagtexten hur nära förestående faran måste vara. Av förarbetena framgår emellertid att nödrätt kan inträda på ett tidigare stadium än vad som gäller enligt reglerna om nödvärn.²⁷ Däremot ligger det i nödsituationens natur att nödrätt kan finnas endast för att avvärja en fara som är tämligen nära förestående. Det måste också finnas en tillräckligt hög sannolikhet för att faran förverkligas och skada uppstår.

Faran ska hota liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt och av rättsordningen skyddat intresse. De i praktiken vanligaste fallen där nödbestämelsen aktualiseras är när liv eller hälsa hotas. Sådana intressen är typiskt sett viktiga och skyddsvärda. Fara för egendom anses vara mindre allvarligt. Egendomens värde påverkar principiellt inte bedömningen av om det är en nödsituation. Däremot beaktas sådana faktorer inom ramen för försvarlighetsbedömningen.

Förutom fara för liv, hälsa och egendom innefattar nödrätten även fara som hotar ett viktigt intresse som är skyddat av rättsordningen. I det sammanhanget brukar nämnas fara som hotar vitala allmänna intressen. Det är dock endast undantagsvis som nödbestämelsen kan rättfärdiga att en enskild person vidtar en åtgärd som det t.ex. åligger polisen att verkställa. Så kan enligt förarbetena vara fallet när det är fråga om allmänna intressen av

²⁷ Se SOU 1953:14 s. 414 och NJA II 1962 s. 357.

synnerlig vikt, som att hindra en spion från att överlämna känslig information till främmande makt.²⁸

Hot mot intressen som inte skyddas av rättsordningen kan aldrig ge upphov till en nödsituation. Man kan inte åberopa nöd för att skydda ett lagstridigt intresse eller genomföra lagstridiga handlingar. Den som begår brott kan exempelvis inte åberopa nöd om hen gör sig skyldig till våldsamt motstånd för att fly från polisen. Rättsordningen skyddar inte den flyendes intresse av att komma undan.

Om en intresseavvägning redan skett i lag kan det i allmänhet inte komma i fråga att bereda någon en större ansvarsfrihet än vad lagstiftaren gjort genom sin avvägning. I rättsfallet ”De förfalskade passen” NJA 1979 s. 335 ansågs asylsökande, som uppgivit att de behövt resa in med falska pass för att undgå förföljelse i hemlandet, inte kunna rättfärdiga sitt agerande med stöd av nödbestämmelsen. Vid bedömningen togs hänsyn till utformningen av utlänningslagstiftningen. I ”Nöd och smärtlindring” NJA 2017 s. 872 gjordes på motsvarande sätt bedömningen att odling av cannabis i smärtlindringssyfte, med hänsyn till den intresseavvägning som gjorts genom narkotika- och läkemedelslagstiftningen, inte kunde anses tillåten med stöd av nödbestämmelsen.

Den som är förpliktad att utsätta sig för en viss fara kan inte utan vidare åberopa nödrätten som stöd för att dra sig undan faran. En polisman kan t.ex. vara förpliktad att utsätta sig för fara för att kunna utföra vissa tjänsteuppgifter. Om underlåtenheten att göra det blir föremål för en straffrättslig bedömning, t.ex. rörande tjänstefel, kan hen inte åberopa nödrätten som en grund för att rättfärdiga underlåtenheten att handla.

Nödgärningen och dess tillåtlighet

I likhet med nödvärnsrätten tillkommer nödrätten alla. Nöd kan åberopas både av den som utsätts för en fara och den som hjälper till. Alla som hjälper den nödställda har samma rätt som denne själv (se 24 kap. 5 § brottsbalken). Som framgår ovan kan också alla ha rätt att avvärja ett hot mot ett vitalt allmänt intresse med stöd av nödbestämmelsen.

²⁸ Prop. 1962:10 del B. s 333 f.

En nödhandling behöver, till skillnad från en nödvärnshandling, inte vara riktad mot en angripare och dennes intressesfär. Nödbestämmelsen medger att faran undanröjs genom handlingar som riktas mot tredje man. I princip får vilken gärning som helst företas i nöd under förutsättning att den har behövt utföras för att avvärja faran och varit försvarlig. Det kan vara fråga om åstadkommande av kroppsskada eller ekonomisk skada, ärekränkning eller kränkning av allmänna eller offentliga intressen. Ett exempel på det sistnämnda är överträdelse av hastighetsbestämmelser för att snabbt kunna ta sig till t.ex. ett sjukhus. Nödhandlingen kan också bestå i en underlåtenhet att göra något.

Nödrätten är en objektiv ansvarsfrihetsgrund, dvs. en ansvarsfrihetsgrund som gör gärningen tillåten. För att en nödgärning ska vara tillåten förutsätts inte att den som agerar är medveten om att det är en nödsituation. Det förhållandet att en straffbelagd handling har utförts i ont uppsåt, t.ex. för att skada någon eller något, hindrar inte heller att handlingen ska anses ha utförts i nöd.

Även om definitionerna av vad som kan vara en nödsituation och en nödhandling är vidare än vad som gäller för begreppen nödvärnssituation och nödvärnshandling är försvarlighetsbedömningen betydligt mindre generös i en nödsituation. I en nödvärnssituation räcker det att handlingen inte är uppenbart oförsvarlig. Vid nöd krävs att gärningen inte med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig.

Tidigare krävdes att nödhandlingen skulle vara försvarlig. I förarbetena till den lagändring som genomfördes 1994 förklarades att ändringen från ”försvarlig” till ”inte oförsvarlig” endast innebar en språklig ändring. Det uttalades dock samtidigt att det inte kunde uteslutas att den nya utformningen av lagtexten kunde leda till ett i praxis något utvidgat område för ansvarsfrihet på grund av nöd. En sådan rättsutveckling fanns det enligt förarbetena inte någon anledning att ställa sig avvisande till.²⁹

När det gäller farans beskaffenhet kan beaktas vilken typ av intresse som hotas, graden av fara samt hur akut faran är. Liv och hälsa har typiskt sett ett betydligt högre skyddsvärde än egendom.

²⁹ Prop. 1993/94:130 s. 36.

Att graden av fara och hur trängande den är ska beaktas innebär dock att det finns utrymme för mer nyanserade bedömningar. Vad gäller fara för egendom gäller att ju lägre värde egendomen har desto mindre är utrymmet för ansvarsfrihet. Såväl det ekonomiska värdet som affektionsvärdet av ett föremål kan tillmätas betydelse.

Med uttrycket den skada som åsamkas annan avses vilken grad av intrång i motstående intresse som nödgärningen innebär. Även här beaktas både art och omfattning. Om ingreppet riktar sig direkt mot den som orsakat faran kan utrymmet för en nödhandling i vissa fall vara något större än om ingreppet rör tredje man.

Vad gäller omständigheterna i övrigt kan hänsyn tas till en rad olika faktorer. Bland annat kan beaktas hur överraskande faran har uppstått och hur lång tid man har haft på sig för att överväga sina handlingar. Även den omständigheten att faran har kunnat avväjas genom att den nödställde ropat på hjälp kan höra hit. I fråga om poliser torde denna bedömning avse möjligheten att kalla på förstärkning.

Att hänsyn tas till omständigheter som möjligheten att avhjälpa faran på annat sätt hänger ihop med ett krav på att nödgärningen ska vara behövlig eller nödvändig. Man ska normalt inte ha kunnat rädda sig ur nödsituationen på något annat rimligt sätt och nödgärningen anses inte heller vara försvarlig om den inte typiskt sett kan bidra till att nödsituationen avvärsjs.

Generellt krävs att gärningen ska vara påkallad av ett intresse av betydligt större vikt än det som offras.³⁰ Egendom får t.ex. i princip alltid offras för att rädda liv. Samma avvägning görs ofta i situationer där en hälsofara avvärsjs genom en handling som medför ekonomisk skada. Principen att det skyddsvärda intresset ska vara betydligt starkare än det som offras innebär att nöd inte kan rättfärdiga att ett liv offras för att skydda ett annat liv. Detta anses i princip gälla även om det är flera liv som kan räddas på det sättet. Någonstans går emellertid antagligen en gräns där nödrätten likväl kan göras gällande, t.ex. om ett mycket stort antal liv kan räddas genom att ett annat offras.

³⁰ Prop. 1993/94:130 s. 35.

Nödrättens betydelse för polisen

Nödrätten existerar inte för att ge rättsligt stöd åt polisens agerande, men fyller i praktiken ändå en funktion eftersom den kan rättfärdiga handlingar i en situation där andra relevanta bestämmelser inte är tillämplbara eller tillräckliga. Att nödrätten kan åberopas av polismän framgår uttryckligen av hänvisningen i 10 § polislagen. Det torde emellertid inte finnas särskilt många situationer som faller utanför 10 § polislagen, men i vilka nödrätten kan leda till att polisens våldsanvändning bedöms som tillåten.

De fall då en polis åberopar nöd handlar ofta om situationer där förutsättningarna för nödvärn inte är uppfyllda. Det kan vara en fråga om gärningar som riktar sig mot tredje person eller allmänna intressen. Det kan handla om att avvärja faror som inte härrör från människor eller försvar mot angrepp från människor som inte uppfyller samtliga brottsrekvisit.

Vad gäller skjutvapen kan konstateras att nödrätten i normalfallet inte lämpar sig som en rättslig grund för att använda vapen mot människor. Principen att gärningen ska vara påkallad av ett intresse av betydligt större vikt än det som offras gör att nödbestämelsen inte brukar anses ge stöd för användning av livsfarligt våld mot person. Vapenanvändning som riktar sig mot egendom, t.ex. skott mot en angripande hund, godtas däremot förutsatt att försvarlighetskravet är uppfyllt i det enskilda fallet.

I doktrinen har det ibland framförts att nödbestämelsen skulle kunna användas av polisen som en grund för att överskrida gränserna för bestämmelser som ger polisen laga befogenhet att utföra vissa aktiviteter, t.ex. spaningsaktiviteter.³¹

Resonemanget bör ses i ljuset av regeringsformens och polislagens krav på att alla ingripanden som inskränker enskildas fri- och rättigheter ska ha stöd i lag och att poliser ska verkställa sina tjänsteuppgifter under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning.

I Högsta domstolens avgörande NJA 1996 s. 443 hade två polismän i samband med en förundersökning begått straffbelagda handlingar för att binda misstänkta personer till en konststöld.

³¹ Se Berggren och Munck, Polislagen En kommentar, Norstedts Juridik AB, trettonde upplagan, 2019, s. 78, jfr. Norée, Laga befogenhet Polisens rätt att använda våld, Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2000, s. 239 f.

Åtalet gällde bl.a. osant intygande och urkundsförfalskning och poliserna anförde att de agerat i nöd.

Vid nödbedömningen konstaterade Högsta domstolen, såvitt här är av intresse, att de intressen som stod emot varandra å ena sidan var att de stulna konstverken kunde återskaffas och å andra sidan var att polisens arbete utförs i enlighet med vad som gäller enligt lag och författning. Eftersom det fanns fog för antagandet att de stulna konstverken var omedelbart hotade av förstörelse förelåg en nödsituation. Däremot var polisernas agerande, vid en intresseavvägning, oförsvarligt. Det var enligt Högsta domstolen endast i extrema undantagssituationer som sanningskravet vid förundersökningar kunde sättas åt sidan med hänvisning till att det förelegat nöd.

Avgörandet ger stöd för att polisen i och för sig kan åberopa nöd för att rättfärdiga en straffbelagd handling inom ramen för utförandet av en tjänsteuppgift. Det regelverk som gäller för polisen ska dock beaktas vid försvarlighetsbedömningen. En polisman som åberopar nöd när det gäller straffbelagda handlingar som företagits i tjänsten ska bedömas utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för polismän. Vid försvarlighetsbedömningen har kravet på att polisens arbete utförs i enlighet med lag och författning lyfts fram som ett intresse i sig självt och detta intresse ansågs alltså i rättsfallet vara så starkt att polismännens agerande inte kunde anses försvarligt.

Nödbestämmelsen torde även kunna bli av relevans om den straffbelagda gärning som polisen har begått är kopplad till att denne brutit mot föreskrifter om tillåtna hjälpmedel och därigenom begått t.ex. tjänstefel. Huruvida en sådan överträdelse är att se som tillåten får då bedömas på vanligt sätt enligt bestämmelsen.³²

³² Jfr dock Westerlund, Hagstedt och Wahlund, Polisens vapen användning, Bruun Juridik AB, tredje upplagan, 2018, s. 46 f. och Norée, Laga befogenhet Polisens rätt att använda våld, Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2000, s. 242 som menar att reglerna om tillåtna hjälpmedel för våldsanvändning inte gäller för polisen vid en nödbedömning.

3.5 Skjutkungörelsen och andra särskilda föreskrifter om skjutvapen

3.5.1 Inledning

Skjutkungörelsen utgör den viktigaste specialregleringen om polisens användning av skjutvapen. Den utfärdades 1969 som en föreskrift i anslutning till 1965 års polisinstruktion och med stöd av 1809 års regeringsform. Båda dessa regelverk är i dag upphävda och ersatta av 1974 års regeringsform och 1984 års polislag. Skjutkungörelsen är dock till följd av sjätte punkten i övergångsreglerna till den nya regeringsformen fortfarande giltig och den är med dagens terminologi att jämföra med en förordning. Dess bestämmelser om användning av skjutvapen betraktas som verkställighetsföreskrifter till lagreglerna om rätt att använda våld.

Eftersom skjutkungörelsen inte utgör lag saknas det egentliga förarbeten till stöd för tolkningen av den, och den är endast sparsamt belyst i praxis. I den mån det finns diskussioner om kungörelsens innebörd finns dessa främst i doktrinen. Det finns emellertid en kortfattad promemoria (Ju 1969:15) från justitiedepartementet som upprättades i samband med att kungörelsen utfärdades.

De första föreskrifterna om polisens rätt att skjuta utfärdades 1945. Reglerna fanns då i Kungl. Maj:ts cirkulär till länsstyrelserna och polismyndigheterna angående bruket av skjutvapen i polistjänsten (1945:835). Detta ersattes 1961 av ett nytt cirkulär (1961:162) som sedan 1969 ersattes av skjutkungörelsen. Båda cirkulären innehöll en inledande bestämmelse där det erinrades om att bruk av skjutvapen är att betrakta som en yttersta utväg som får komma i fråga endast då andra medel är otillräckliga. Någon motsvarande formulering finns inte i skjutkungörelsen. Vid en jämförelse mellan cirkulären och kungörelsen kan konstateras att vissa bestämmelser har blivit mer detaljerade samtidigt som andra har förkortats eller tagits bort. I allt väsentligt bygger dock skjutkungörelsen vidare på den reglering som fanns i cirkulären.

3.5.2 Skjutkungörelsens tillämpningsområde

Skjutkungörelsen innehåller bestämmelser om när polisen får ”använda” skjutvapen. Någon definition av vad som menas med användande finns inte. I 8 § anges att en polisman som avlossar ett skott måste rapportera om händelsen, om vapnet inte har använts för att avliva ett djur. Även 7 § använder begreppet skottlossning i relation till användande av skjutvapen. Det framgår därmed indirekt att begreppet använda i vart fall innefattar situationer där skott avlossas. Varningsskott omfattas således av reglerna om användning. Något konkret stöd för en vidare tolkning finns däremot inte. Det finns en relativt stor enighet om att de första tre paragraferna i kungörelsen inte omfattar åtgärder som att t.ex. ta fram och göra vapnet skjutklart, varna för att skjutvapen kan komma att användas eller rikta vapnet mot någon.

Kungörelsen saknar också en närmare definition av vad som avses med skjutvapen. Av 4 § framgår indirekt att i vart fall pistoler och jaktvapen ses som skjutvapen. Där anges att annat skjutvapen än pistol får användas endast efter medgivande från myndigheten, om det inte är fråga om jaktvapen som används för att avliva ett djur. I 9 § finns en negativ definition. Där anges att vapen för spridande av tårgas eller dylikt inte utgör skjutvapen enligt kungörelsen. Någon ytterligare vägledning ges inte i kungörelsen.

3.5.3 Kungörelsens regler om användning av skjutvapen

Allmänt

Enligt skjutkungörelsen har en polis rätt att använda skjutvapen i tre typer av situationer. Den första typen avser nödvärnssituationer (1 §), den andra vissa fall av laga befogenhet (2 §) och den tredje fall där det finns ett särskilt medgivande från myndigheten att använda skjutvapen för att utföra en specifik tjänsteåtgärd (3 §). Någon rätt att skjuta i en nödsituation finns inte inskriven i kungörelsen.

Vapen användning i nödvärnssituationer

Polisen får enligt 1 § skjutkungörelsen använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot polismannen själv eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld om det föreligger rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken.

Grundförutsättningen för att en polis ska ha rätt att skjuta enligt paragrafen är att samtliga rekvisit i nödvärnsbestämmelsen är uppfyllda. Dessutom behöver något av de två tilläggskraven vara uppfyllda. Enligt dessa måste situationen antingen innefatta svårare våld mot en person eller hot som innebär trängande fara för sådant våld.

Begreppet svårare våld har ingen tydlig innebörd. Det innefattar enligt doktrinen i första hand livsfarligt våld men kan även omfatta våld som kan medföra svårare kroppsskada.³³ Något motsvarande krav finns inte i nödvärnsbestämmelsen. Det anses därför att 1 § skjutkungörelsen är formulerad på ett sådant sätt att den kan inskränka polisens rätt att använda skjutvapen i en nödvärnssituation. Det har ifrågasatts om en sådan inskränkning är rimlig men även om den har någon rättslig betydelse mot bakgrund av att skjutkungörelsen är av lägre författningsvalör än nödvärnsbestämmelsen.³⁴ I praxis finns exempel på att domstolarna har bortsett från de tilläggskrav som uppställs i kungörelsen med hänvisning till att en i lag given rätt till nödvärn inte kan inskränkas genom en kungörelse.³⁵

Uttrycket ”hot som innebär trängande fara för sådant våld” medger enligt ordalydelsen att skjutvapen skulle kunna användas även vid hot. Även i denna del avviker skjutkungörelsens ordalydelse från nödvärnsbestämmelsen, men i en eventuellt utvidgande riktning. Enligt nödvärnsbestämmelsen medför ett hot om våld att det föreligger en nödvärnssituation endast om hotet syftar till att hindra att egendom återtas på bar gärning enligt andra punkten i bestämmelsen eller om hotet innebär att det kan anses föreligga ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp enligt den första punkten. Även denna eventuella diskrepans mellan bestämmelserna

³³ Boucht, Polisiär våldsanvändning En straff- och offentlig rättslig undersökning, Iustus förlag AB, 2011, s. 350.

³⁴ Se exempelvis Westerlund, Hagstedt och Wahlund, Polisens vapen användning, Bruun Juridik AB, tredje upplagan, 2018, s. 56 f.

³⁵ Se Göta hovrätts avgörande i mål B 1281-00.

har diskuterats i doktrinen och det har bl.a. föreslagits att skjutkungörelsens begrepp ska tolkas så att det överensstämmer med begreppet överhängande angrepp i nödvärnsbestämmelsen.³⁶

Vapen användning i vissa fall av laga befogenhet

Enligt 2 § skjutkungörelsen kan polisen ha rätt att använda skjutvapen om det finns laga befogenhet att använda våld enligt 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § första stycket 2 polislagen. Att förutsättningarna för våldsanvändning i någon av dessa två bestämmelser ska vara uppfyllda är en grundförutsättning för vapen användning enligt paragrafen.

Paragrafen innehåller inga självständiga krav på att vapen användningen ska vara nödvändig och försvarlig. Dessa krav följer emellertid indirekt av hänvisningarna till bestämmelserna i polislagen och brottsbalken. Paragrafen innehåller inte heller något uttryckligt krav på att polisen ska mötas av motstånd. Det är dock närmast allmänt vedtaget att ett sådant krav ändå bör tolkas in i bestämmelsen.³⁷

Bestämmelsen uppställer ett generellt krav på att det ska vara nödvändigt för polisen att ingripa omedelbart. Vad som menas med att det ska vara nödvändigt att ingripa omedelbart är inte närmare definierat. I doktrinen har det framförts att det skulle röra sig om ett slags skärpt behovs- och proportionalitetskrav omfattande en avvägning mellan karaktären av det syfte som ska uppfyllas, den fara för kropp och liv som situationen innefattar, liksom den fara för förlust av liv som våldsanvändningen kan innebära.³⁸ Någon fastställd innebörd finns emellertid inte.

Förutom att de två ovan nämnda kraven måste vara uppfyllda fordras att en situation motsvarande någon av de tre punkterna i bestämmelsen föreligger. De tre punkterna reglerar på ett tämligen detaljerat sätt vilka situationer det ska vara fråga om.

Den *första punkten* hänför sig främst till 10 § första stycket 2 polislagen och medger att polisen kan få använda skjutvapen för att

³⁶ Se t.ex. Boucht, *Polisiär våldsanvändning En straff- och offentligrättslig undersökning*, Iustus förlag AB, 2011, s. 349 ff.

³⁷ Se exempelvis Norée, *Polisers rätt att skjuta*, Norstedts Juridik AB, 2004, s. 45.

³⁸ Boucht, *Polisiär våldsanvändning En straff- och offentligrättslig undersökning*, Iustus förlag AB, 2011, s. 221.

gripa den som på sannolika skäl är misstänkt för något av de brott som räknas upp i punkten.

De brott som ingår i brottskatalogen är mord, dråp, grov eller synnerligen grov misshandel, människorov, våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, rån eller grovt rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, spridande av gift eller smitta, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, landsförräderi, grovt eller synnerligen grovt narkotikabrott samt försök eller straffbar förberedelse till de nämnda brotten.

Gemensamt för de uppräknade brotten är att de i huvudsak räknas som allvarliga brott och att de har fängelsestraff som enda alternativ i straffskalan. I doktrinen har det antagits att brotten har valts ut för att de typiskt sett kan innebära att gärningsmannen är farlig.³⁹

Att den bakomliggande tanken har varit att vapen användningen förutsätter farlighet framgår också av justitiedepartementets promemoria (Ju 1969:15) angående kungörelse om användande av skjutvapen i polistjänsten. Där anges att personer som är misstänkta eller frihetsberövade för de brott som anges i brottskatalogen ”torde kunna antas vara farliga för rikets säkerhet eller människors liv eller hälsa”. Vidare anges att ”om den misstänkte eller dömde i det konkreta fallet uppenbarligen inte längre är farlig, torde det redan av 24 kap. 2 § brottsbalken följa att det ej är försvarligt att använda skjutvapen mot honom.” Det kan dock noteras att första punkten, till skillnad från motsvarande bestämmelse i det cirkulär som skjutkungörelsen ersatte, inte innehåller något uttalat krav på farlighet vilket har gett upphov till stark kritik mot bestämmelsen.

Vapen användning med stöd av första punkten förutsätter att det handlar om att gripa någon som på sannolika skäl är misstänkt för brotten. Det krävs således att graden av misstanke når upp till den nivå som krävs för häktning enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken. Ett gripande enligt 24 kap. rättegångsbalken kan i flera fall vara tillåtet vid en lägre grad av misstanke. I ett sådant fall medger skjutkungörelsen inte att polisen använder vapen för att genomföra gripandet. Det kan i vissa fall vara svårt för polisen att avgöra om förutsättningen avseende misstankegraden är uppfylld.

³⁹ Norée, Polisens rätt att skjuta, Norstedts Juridik AB, 2004, s. 47.

Den *andra punkten* handlar om att hindra någon från att rymma eller att gripa någon som har rymt, om hen är häktad, anhållen eller gripen för sådant brott som anges i första punkten eller om hen är dömd för ett sådant brott till fängelse och intagen i anstalt.

När det gäller hindrande av rymning korresponderar andra punkten med 24 kap. 2 § brottsbalken. Det förutsätts därutöver att den frihetsberövade är häktad, anhållen, gripen eller dömd och intagen i anstalt för något av de brott som räknas upp i brottskatalogen i första punkten. Tillämpningsområdet är något smalare än vad som gäller för hindrande av rymning enligt 24 kap. 2 § brottsbalken eftersom skjutkungörelsens formulering inte omfattar andra former av frihetsberövanden än de nu nämnda. Brottsbalkens bestämmelse om laga befogenhet omfattar däremot även andra former av frihetsberövanden, såsom omhändertaganden enligt polislagen och enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer.

Begreppet intagen i anstalt omfattar placering på såväl öppna som slutna kriminalvårdsanstalter. Det skulle möjligen kunna omfatta fängelsestraff som verkställs på vissa andra sätt. Vad som närmare inryms i begreppet är dock inte fastställt.

I den del det handlar om att gripa någon som redan har rymt är det bestämmelsen om laga befogenhet i 10 § första stycket 2 polislagen som är relevant. Även här förutsätts att personen som är frihetsberövad är häktad, anhållen, gripen eller dömd och intagen i anstalt för något av de brott som räknas upp i brottskatalogen. I likhet med vad som gäller för hindrande av rymning är skjutkungörelsens mer begränsad än polislagens bestämmelse om laga befogenhet, som även omfattar andra former av frihetsberövanden än de ovan nämnda. Något uttalat farlighetskrav finns inte i andra punkten.

Den *tredje punkten* medger att skjutvapen används för att omhänderta en person som, på grund av allvarlig psykisk störning eller innehav av vapen som kan befaras bli missbrukat eller av annan anledning, uppenbarligen är farlig för någon annans liv eller hälsa.

Med omhändertagande enligt denna punkt avses till skillnad från de första två punkterna främst förvaltningsrättsliga omhändertaganden. Punkten nämner tre olika typfall av omhändertaganden. Det gemensamma för alla typfallen är att det ska röra sig om en person som uppenbarligen är farlig för någon annans

liv och hälsa. Till skillnad från de övriga punkterna finns det alltså ett uttalat krav på farlighet för att vapen ska få användas. Det ska vara uppenbart att personen är farlig och farligheten ska föreligga i förhållande till personers liv och hälsa. I doktrinen har det ansetts att farligheten ska föreligga vid tidpunkten för polisens ingripande. Det har också påpekats att uttrycket ”farlig” utgör en relativt lågt satt tröskel för vapenanvändning.⁴⁰

I det första typfallet handlar det om att omhänderta en person som lider av en allvarlig psykisk störning. Begreppet allvarlig psykisk störning ansluter till det begrepp som används i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och ska tolkas på ett sätt som överensstämmer med dessa lagar. Rättsligt stöd för polisens omhändertagande av en person som misstänks lida av en allvarlig psykisk störning finns i 47 § lagen om psykiatrisk tvångsvård och 11 § polislagen.

Det andra typfallet handlar om att omhänderta en person som innehar vapen som kan befaras bli missbrukat. Ett sådant omhändertagande kan ske t.ex. med stöd av 13 § polislagen. Begreppet vapen är i likhet med många andra begrepp i kungörelsen inte närmare definierat. Kraven på att vapnet ska kunna befaras bli missbrukat och på farlighet gör dock att det saknas anledning att ge begreppet vapen en snäv innebörd.

Den sista situationen som nämns i punkten är att personen av någon annan anledning uppenbarligen är farlig för annans liv eller hälsa. Någon precisering av vad som avses finns inte. Punkten utgör en sorts generalklausul som omfattar andra situationer än de tidigare nämnda. En begränsning är dock att det ska handla om att omhänderta personen i fråga. Vidare gäller de allmänna förutsättningarna i paragrafen. Det ska därmed röra sig om ett sådant fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § första stycket 2 polislagen och det ska vara nödvändigt att ingripa omedelbart.

Vapenanvändning efter medgivande från myndigheten

Enligt 3 § skjutkungörelsen får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i de fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 §

⁴⁰ Boucht, Polisiär våldsanvändning En straff- och offentligrettslig undersökning, Iustus förlag AB, 2011, s. 231.

polislagen men som inte nämns i 2 § i kungörelsen medge en polisman att använda skjutvapen för att genomföra en viss tjänsteåtgärd, om det är absolut nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt.

Paragrafen innebär att användning av skjutvapen är tillåten om det finns ett särskilt medgivande. Den som kan lämna ett sådant medgivande är i första hand myndighetschefen. Denne kan dock enligt 5 § delegera beslut om medgivande till någon annan anställd vid myndigheten som har den särskilda kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs. I Polismyndighetens delegationsordning har sådana beslut delegerats relativt långt ned i hierarkin.

Medgivandet lämnas i förväg och ska gälla för genomförandet av en viss tjänsteåtgärd. Det krävs att det är fråga om ett sådant fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § polislagen. Vidare krävs att det är absolut nödvändigt att använda skjutvapen med hänsyn till tjänsteåtgärdens vikt.

Vad som avses med att det ska vara absolut nödvändigt med hänsyn till tjänsteåtgärdens vikt är inte konkretiserat, men frågan diskuteras relativt utförligt i den tidigare nämnda promemorian från justitiedepartementet (Ju 1969:15). Där nämns att 2 § i kungörelsen avser att uttömmande reglera när en enskild polis efter eget bedömande får använda skjutvapen för en tjänsteåtgärd. Man måste emellertid räkna med även andra fall när användande av skjutvapen är påkallat. Som exempel på det nämns att en polisman ska gripa den som misstänks ha stulit vapen eller sprängämne i ett förråd.

När det gäller att ta ställning till om skjutvapen ska få användas för att genomföra en viss tjänsteåtgärd är det enligt promemorian inte i första hand effektivitetshänsyn som ska vara avgörande. Att använda skjutvapen bör betraktas som en yttersta utväg som så långt som möjligt ska undvikas. En tjänsteåtgärd kan emellertid, med hänsyn till det intresse som står på spel, ha sådan vikt att den måste verkställas till priset av de risker som är förknippade med skjutvapenanvändning. Enligt promemorian är det endast om en sådan avvägning mellan motstående intressen leder till att bruk av skjutvapen framstår som oundgängligen påkallat, som tillstånd får ges att använda skjutvapen.

I doktrinen har det påpekats att det är otydligt i vilka situationer ett medgivande får lämnas. Det har också antagits att den praktiska

relevansen av bestämmelsen är begränsad eftersom det är svårt att hinna tillämpa den i mer hastigt uppkomna situationer.⁴¹

Ytterligare begränsningar av rätten att använda skjutvapen

I 6 § finns en regel som har direkt påverkan på tillämpningen av reglerna i 1–3 §§. Där anges att en polisman som uppträder i en grupp eller en avdelning under direkt ledning av en förman får använda skjutvapen endast på order av förmannen. Det gäller dock inte om gruppen, avdelningen eller någon annan utsätts för ett så allvarligt angrepp eller hot om angrepp att vapen måste användas omedelbart.

Regeln i 6 § innebär enligt ordalydelsen att det i många fall inte räcker att förutsättningarna i 1–3 §§ är uppfyllda. En polis som uppträder i grupp under ledning av en förman får som huvudregel inte fatta egna beslut, utan måste invänta förmannens order. Det är endast vid akuta och allvarliga angrepp eller hot om angrepp som en polisman får skjuta utan en sådan order.

Förutsättningarna för att fatta självständiga beslut enligt 6 § påminner om rekvisiten för användning av skjutvapen enligt 1 §, men bestämmelserna är inte helt överensstämmande. Vad gäller 2 § står det klart att förutsättningarna för vapenanvändning i denna paragraf kan vara uppfyllda utan att en polisman har rätt att använda skjutvapen på eget bevåg. När det gäller 3 § förutsätter den bestämmelsen att det finns ett på förhand meddelat medgivande. Enligt ordalydelsen i 6 § skulle skjutvapenanvändning i vissa fall, där medgivande enligt 3 § har lämnats, ändå kunna anses otillåten, om det saknas en order från förmannen.

Bestämmelsen har kritiserats för att vara otidsenlig och illa lämpad för den praktiska verkligheten.⁴²

3.5.4 Övriga bestämmelser i skjutkungörelsen

Av den tidigare nämnda 4 § framgår att andra skjutvapen än pistol får användas endast efter särskilt medgivande. Ett sådant medgivande ska lämnas av myndighetschefen men beslutsrätten får

⁴¹ Norée, Polisers rätt att skjuta, Norstedts Juridik AB, 2004, s. 49 och Boucht, Polisiär våldsanvändning En straff- och offentligrettslig undersökning, Iustus förlag AB, 2011, s. 232 f.

⁴² Se bl.a. redogörelsen för kritiken i avsnitt 6.1.

enligt 5 §, i likhet med vad som gäller för medgivanden enligt 3 §, delegeras till anställd vid myndigheten som har den särskilda kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs. Bestämmelsen tar sikte på medgivanden att använda förstärkningsvapen såsom kulsprutor, gevär eller automatkarbiner.

I 7 § skjutkungörelsen finns anvisningar om vilka överväganden som ska göras i samband med vapen användning och om hur vapen användningen ska gå till.

Innan en polisman använder skjutvapen ska hen enligt paragrafens första stycke särskilt beakta risken för att utomstående skadas. Skottlossning inom områden där många människor bor eller vistas ska i det längsta undvikas. Enligt andra stycket ska en polisman innan skott avlossas ge tydlig varning genom tillrop om sådan varning inte är otjänlig. Om skjutvapen måste användas ska polismannen när omständigheterna inte tvingar till annat först avlossa varningsskott. Vid skottlossning mot person ska enligt tredje stycket eftersträvas att endast för tillfället oskadliggöra personen.

I det cirkulär som föregick skjutkungörelsen fanns en skrivning om att varningsskott inte fick avlossas förrän förutsättningarna för användning av skjutvapen i cirkuläret var uppfyllda. Någon motsvarande skrivning finns inte i kungörelsen. Av promemorian från justitiedepartementet framgår att det ansågs onödigt att erinra om detta i kungörelsen eftersom begreppet användning av skjutvapen omfattar sådan skottlossning.

Cirkuläret innehöll också mer omfattande skrivningar än kungörelsen om vad som skulle beaktas vid vapen användningen, såsom siktförhållanden, skjutavstånd och övriga faktorer som påverkar möjligheterna att beräkna skottets verkan. Vid flykt skulle beaktas eventuella risker från trafiksäkerhetssynpunkt. Vidare skulle polismannen vid flykt i motorfordon inskränka sig till att försöka hindra användningen av fordonet. Polismannen skulle genast ombesörja att en skadad person fick vård.

I 8 § skjutkungörelsen finns regler om rapporteringsskyldighet vid skottlossning. En polis som har avlossat ett skott ska skyndsamt underrätta en förman vid berörd ledningscentral vid myndigheten och lämna en rapport om händelsen till berörd regionpolischef eller avdelningschef respektive säkerhetspolischefen eller biträdande säkerhetspolischefen. Någon rapport behöver dock inte lämnas om vapnet har använts för att avliva ett djur.

I 10 § erinras om att särskilda bestämmelser gäller för polisens bruk av skjutvapen vid deltagande i försvaret under krig. Enligt 11 § får Polismyndigheten i samråd med Säkerhetspolisen meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av kungörelsen. Sådana föreskrifter finns för närvarande i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m. (se nästkommande avsnitt).

3.5.5 Polismyndighetens föreskrifter

Under utredningens gång har Polismyndighetens föreskrifter gällande skjutvapen genomgått en omfattande revidering. De äldre föreskrifterna (RPSFS 2016:5 FAP 104-2) upphävdes den 1 juni 2023 och ersattes av nya föreskrifter (PMFS 2023:2 FAP 104-2 samt PMFS 2023:3 FAP 104-5). Nedan redogörs för både de tidigare och de nu gällande föreskrifterna.

Föreskrifter som gällde före den 1 juni 2023

I de äldre föreskrifterna fanns ganska omfattande bestämmelser om hur skjutvapen skulle hanteras inom ramen för polisens verksamhet. Reglerna hade bl.a. följande innehåll.

I 7 § i föreskriften definierades vad som avsågs med Polismyndighetens skjutvapen. De fyra kategorier som nämndes var tjänstevapen (tjänstepistol), förstärkningsvapen (k-pist eller karbin), funktionsvapen (skjutvapen för spridande av tårgas och dylikt) och jaktvapen. Av 8 § framgick att föreskrifterna i sig inte omfattade funktionsvapen eller jaktvapen för avlivning av djur. Av 10 § framgick att endast skjutvapen, ammunition och annan kompletterande utrustning till skjutvapnet som var godkända av Polismyndigheten fick användas.

I 11 § reglerades vilka som fick tilldelas vapen. Tre krav behövde vara uppfyllda. För det första fick skjutvapen tilldelas endast den som godkänts i grundutbildningen till polisman eller som var polisman och hade bedömts lämplig enligt kompetensprofilen för nyutbildad polisman samt hade godkänts i grundutbildning i polisiär konflikthantering. För det andra krävdes ett nyligen godkänt

kompetensprov enligt 33 § i föreskriften. För det tredje skulle det finnas ett behov av skjutvapnet i tjänsteutövningen.

En polis var enligt 13 § skyldig att bära de skjutvapen som har tilldelats hen, åtminstone i yttre tjänst. Av 14 § framgick samtidigt att endast skjutvapen, ammunition och annan kompletterande utrustning som hade tilldelats den enskilde polisen fick bäras.

Vad gäller hanteringen av vapen angavs i 16 § att de skulle hanteras så att inte vådaskott avlossades och säkerheten i övrigt äventyrades. Både skjutvapnen och den tillhörande utrustningen skulle handhas på ett aktsamt sätt.

I 17 § reglerades hur vapnen skulle hanteras i olika lägen. I normalläget skulle vapnen bäras i hölstret utan att hanen var spänd. Vid höjd beredskap fick de bäras i handen med patron i patronläget. Avtryckarfingret fick läggas an mot avtryckaren och hanen hållas spänd först när skottlossning bedömdes vara omedelbart förestående. Polisen fick sikta på något eller någon först när det fanns förutsättningar för verkanseld eller varningsskott eller det fanns skäl att anta att sådana förutsättningar skulle kunna komma att uppstå i situationen. Under förflyttning med ett laddat vapen skulle särskild försiktighet iakttas.

Om det var möjligt skulle en polis enligt 18 § ges instruktioner inför ett uppdrag där skjutvapen kunde antas komma att användas. En polis som inte fått sådana instruktioner skulle, om det var möjligt, kontakta det vakthavande befälet eller den förman som ansvarade för insatsen, för instruktioner om uppdraget och dess genomförande.

Innan en polis använde vapen skulle denne enligt 19 §, om det inte framstod som olämpligt eller verkningslöst, klart ge till känna att hen var polis och hade för avsikt att skjuta. Innan skott avlossades skulle polisen så långt det är möjligt ha kontroll över skottfältet. Varningsskott skulle om möjligt riktas så att skada inte uppstod. Skjutning från eller mot ett fortskaffningsmedel i rörelse skulle undvikas in i det längsta och särskild försiktighet iakttas.

I de allmänna råden till 19 § erinrades om att skjutvapen är ett hjälpmedel som innebär en synnerligen kraftig våldsanvändning och som i princip är avsett för situationer där sådant våld måste användas som en yttersta utväg för att lösa en tjänsteuppgift. Skott borde inte avlossas om polisen inte själv ser den som skottet avlossas mot. Det var därför enligt råden olämpligt att skjuta genom t.ex. en vägg eller

en dörr. Skjutning mot fordon i rörelse är förenat med avsevärda svårigheter och stora risker. Effekten på en bil av ett skott från en tjänstepistol är starkt begränsad, varför andra åtgärder för att stoppa bilen eller undgå faran skulle väljas i första hand.

I 22 och 23 §§ fanns bestämmelser om förstärkningsvapen. Fanns det anledning att anta att ett uppdrag kunde leda till en situation som avses i 1–3 §§ skjutkungörelsen och bedömdes den kunna bli särskilt riskfylld eller om det annars fanns särskilda skäl, fick det beslutas om att en eller flera polismän skulle tilldelas och medges att använda förstärkningsvapen. Ett beslut eller medgivande om det skulle dokumenteras.

I 31 § fanns närmare anvisningar om hur rapporterings- skyldigheten enligt 8 § skjutkungörelsen skulle fullgöras. Rapporten skulle överlämnas till en förman som skulle granska den. Den granskande förmannen ansvarade för att dokumentationen var fullständig och korrekt. Förmannen ansvarade också för att händelser som omfattat verkanseld eller varningsskott mot person rapporterades vidare. Om en polis hade avlossat ett vådaskott skulle närmsta förman underrättas så snart det kunde ske. Omständigheterna kring ingripandet, anledningen till våldsanvändningen och skälen till att skjutvapen användes m.m. skulle dokumenteras utförligt på ett särskilt formulär. Den rutinen avsåg även sådant användande av skjutvapen som inneburit att vapnet riktats mot någon person för att betvinga denne samt avlossande av vådaskott.

Nu gällande föreskrifter

De nu gällande föreskrifterna innehåller betydligt färre bestämmelser. Vidare har de bestämmelser som tidigare fanns samlade i den äldre föreskriften delats upp i två separata föreskrifter.

Bestämmelser om hantering av skjutvapen, inkluderande bl.a. definitioner, regler om tilldelning och rätt att bära vapen, behörighetsprov samt förvaring av skjutvapen finns i PMFS 2023:3 FAP 104-5.

Bestämmelser om användning av skjutvapen i polisverksamhet finns i PMFS 2023:2 FAP 104-2.

De senare föreskrifterna reglerar enligt 1 § användning av tjänstepistol och förstärkningsvapen klass I och II. Vissa bestämmelser gäller även för användning av skjutvapen mot föremål.

I 2 § definieras vad som avses med förstärkningsvapen klass I och II samt med skjutvapen för våld mot föremål.

Enligt 3 §, som har rubriken betvingande, får en polisman rikta tjänstepistolen eller förstärkningsvapnet mot någon att få personen att åtfölja anvisning från polisman först när det finns förutsättningar för verkanseld eller det finns skäl att anta att sådana förutsättningar kan komma att uppstå.

I 4 och 5 § regleras förutsättningarna för varning om att skjutvapen kommer att användas samt varningsskott. Rekvisiten är utformade i enlighet med skjutkungörelsens bestämmelser.

I 6 och 7 §§ anges förutsättningarna för beslut om användning av förstärkningsvapen respektive skjutvapen för våld mot föremål.

Enligt 8 § ska skyldigheten att lämna rapport enligt 8 § skjutkungörelsen fullgöras genom att den avrapportering som sker avseende händelsen underställs förman. Förmannen ansvarar för att dokumentationen är fullständig och korrekt.

I 9 § anges att Polismyndigheten får medge undantag från föreskrifterna om särskilda skäl föreligger.

De förhållandevis få bestämmelserna i de nya föreskrifterna kompletteras av en ny handbok, Polismyndighetens handbok om hantering och användning av skjutvapen i polisverksamhet, PM 2023:3, som innehåller upplysningar om lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter på området, men också rekommendationer om hur myndighetens hantering och användning av skjutvapen bör bedrivas samt bindande regler som ska vara styrande för Polismyndigheten internt.

3.6 Närmare om den kontext i vilken reglerna kommer i spel och om deras övergripande funktioner

3.6.1 Inledning

I detta avsnitt placeras reglerna om polisens skjutvapenanvändning in i sin kontext. Syftet är framför allt att visa att de regler som i dag

finns har delvis olika karaktär och att konkret peka på deras betydelse i rättsanvändningen.

3.6.2 De olika reglerna om tillåten våldsanvändning har samma funktion i ett straffrättsligt perspektiv, men skiljer sig åt till sin karaktär

Som framgått finns de regler om polisens skjutvapen användning som har störst betydelse för bedömningen av situationer där skjutvapen används dels i polislagen och skjutkungörelsen, dels i 24 kap. brottsbalken, dvs. i kapitlet om ansvarsfrihetsgrunder.

Sedda i ett strikt straffrättsligt perspektiv har reglerna samma funktion oavsett var de är placerade. Det är fråga om undantagsregler som gör det annars brottsliga tillåtet (här bortses från att vissa regler innebär att den agerande kan ursäktas och därigenom gå fri från ansvar för att ha utfört en gärning som i och för sig är otillåten; jfr särskilt bestämmelsen om excess i 24 kap. 6 § brottsbalken). Ibland talas om rättfärdigande undantagsregler, ibland om objektiva ansvarsfrihetsgrunder, för att beteckna detta slags normer.

Men även om reglerna – i ett straffrättsligt perspektiv – på detta sätt fyller en och samma funktion är det klart att de också har delvis olika karaktär. Tydligast blir detta om man jämför reglerna i 10 § polislagen och regleringen av nödvärnssituationer i 24 kap. 1 § brottsbalken.

Vid en sådan jämförelse framgår klart att reglerna i 10 § polislagen kan sägas vara *befogenhetsgivande*, dvs. de är i grunden inte straffrättsliga till sin karaktär utan reglerar positivt de verktyg som polisen har tillgång till i sin tjänsteutövning. Det är alltså fråga om en allmän offentligrättslig reglering som ger en viss yrkesgrupp tillgång till vissa särskilda befogenheter vid genomförande av sina tjänsteuppgifter. Genom reglerna uppfylls regeringsformens krav på att åtgärder som begränsar enskildas fri- och rättigheter ska ha stöd i lag och regleringen fyller också en mer allmän informations- och rättssäkerhetsfunktion och ger ledning för poliser i deras arbete.

Bestämmelsen om nödvärn i 24 kap. 1 § brottsbalken har å sin sida en mer tydlig undantagskaraktär. Här är inte fråga om en paragraf som syftar till att förse polisen med befogenhet att genomföra en tjänsteuppgift, utan om en utpräglad undantagsregel som ger envar (också poliser) rätt att försvara sig mot bl.a. brottsliga

angrepp. Undantagskaraktären framgår som tydligast om man beaktar just att paragrafen kan åberopas av envar och därtill lägger att den i viss utsträckning tillåter att man gör också något som är oförsvarligt – så länge det inte är uppenbart oförsvarligt.

Situationen med en dubbel reglering bestående dels i positiva befogenhetsnormer, dels allmänna straffrättsliga undantagsregler är i ett strukturellt perspektiv jämförlig med den som gäller för t.ex. Kronofogdemyndigheten, men skillnaden mellan de båda typerna av regler blir där tydligare eftersom de befogenheter som myndigheten har där inte i första hand gäller våldsanvändning: också där finns regler som ger myndigheten befogenhet att göra saker som i frånvaro av reglering hade varit straffbara, t.ex. att ta egendom från enskilda, men de straffrättsliga reglerna i 24 kap. finns också i bakgrunden om t.ex. en kronofogde skulle utsättas för ett brottsligt angrepp.

I ett regleringsperspektiv har reglerna alltså olika karaktär även om de i ett straffrättsligt perspektiv fyller samma funktion (de gör det annars otillåtna tillåtet). Detta talar för att polisens skjutvapen användning i första hand bör regleras genom offentligrättsliga befogenhetsgivande regler, och att de straffrättsliga undantagsreglerna bör komma till användning först i undantagsfall. En annan sak är att det i praktiken kan vara i viss mån naturligt att just skjutvapen, som är ett mycket kraftfullt maktmedel, inte sällan kommer till användning i situationer när polisen på ett överraskande sätt möts av sådant våld som omfattas av nödvärnsbestämmelsen.

Att man regleringsmässigt ger en framskjuten position åt de offentligrättsliga reglerna behöver alltså i sig inte nödvändigtvis leda till att nödvärnsbestämmelsen aldrig kommer att tillämpas. Det framstår emellertid som angeläget att det i fall av offentligrättslig våldsanvändning först görs en bedömning av om användningen varit tillåten enligt de befogenhetsregler som gäller för verksamheten och att de straffrättsliga undantagsreglerna, häribland reglerna om nödvärnsrätt, tillåts ta vid just där de behövs. Ofta torde skälet till att en gärning som inte kan anses tillåten enligt de befogenhetsgivande reglerna trots allt inte föranleder straffansvar vara antingen att försvarlighetsbedömningen är generösare vid nödvärn än vid tillämpning av de allmänna befogenhetsreglerna eller att det är fråga om en tillämpning av reglerna om excess.

Avslutningsvis bör för fullständighets skull framhållas att de här behandlade reglerna – både de i polislagen och i brottsbalken –

normalt får betydelse vid den straffrättsliga bedömningen på det sätt som ovan beskrivits, dvs. de får betydelse som undantagsregler som gör det annars otillåtna tillåtet. Beroende på hur straffbestämmelserna har utformats kan de emellertid i vissa fall komma in redan vid bedömning av om gärningen överhuvudtaget uppfyller rekvisiten i en viss straffbestämmelse. Vid tillämpning av tjänstefelsbestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken får t.ex. reglerna betydelse redan vid bedömningen av om personen i fråga (polismannen) kan sägas ha gjort något som avviker från ”vad som gäller för uppgiften” (jfr ”Polishunden” NJA 2017 s. 491). Detta illustreras av den följande skissen:

	Misshandel	Tjänstefel
Bedömning enligt straffbestämmelsen	Har polismannen tillfogat annan skada, smärta eller sjukdom?	Har polismannen avvikit från vad som gäller för tjänsteutövningen? Vid den bedömningen blir de befogenhetsgivande reglerna respektive de straffrättsliga undantagsreglerna av betydelse redan vid tillämpning av straffbudet.
Är gärningen ändå tillåten?	Har detta varit tillåtet med stöd av allmänna befogenhetsgivande regler eller på grund av en straffrättslig undantagsregel?	Frågan har bedömts redan vid tillämpning av straffbestämmelsen.

3.6.3 Skillnaden mellan tillåtet och otillåtet men ansvarsfritt

Även om en viss åtgärd i tjänsten är otillåten kan den person som utfört den gå fri från ansvar antingen på grund av att det inte finns uppsåt eller oaktsamhet på det sätt som krävs eller med tillämpning av en särskild regel som ursäktar gärningsmannen.

Straffansvar förutsätter alltid att uppsåt eller (om det är särskilt straffbelagt) oaktsamhet föreligger. Gärningsmannen ska antingen ha förstått (på det sätt uppsåtsläran kräver) eller ha bort förstå gärningens innebörd.

För att uppsåt ska föreligga ska till att börja med de omständigheter som krävs för ansvar enligt den ifrågavarande straffbestämmelsen vara täckta av gärningsmannens uppsåt. Det betyder att den som vid misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken saknar uppsåt till att gärningen innebar smärta, skada etc. inte kan dömas för misshandel (men eventuellt för oaktsamt brott enligt 3 kap. 7 §).

Men för att erforderligt uppsåt ska föreligga fordras också att gärningsmannen inte felaktigt tror att omständigheterna var sådana att hen (om omständigheterna verkligen varit sådana som hen föreställde sig) hade haft rätt att använda det våld som hen använt. Det betyder bl.a. att den som felaktigt tror sig vara utsatt för ett angrepp kan gå fri från ansvar för uppsåtsbrott, under förutsättning att hen håller sig inom ramen för vad som skulle ha varit tillåtet om det skulle ha varit som hen trodde. Detta kallas ibland för putativt nödvärn. (På motsvarande sätt kan man tala om putativ nöd, putativ laga befogenhet osv.)

Om en person går fri på grund av bristande uppsåt kan ansvar för oaktsamhet aktualiseras. Detta förutsätter att det finns någon straffbestämmelse som kriminaliserar oaktsamhet som kan tillämpas, samt att gärningsmannen åtminstone bort inse de rätta förhållandena.⁴³

Också reglerna om s.k. excess kan leda till att den som har begått en otillåten gärning ursäktas och går fri från ansvar. Grunden för ansvarsfriheten är då att det i det enskilda fallet – och på grund av den akuta och utsatta situation som personen befann sig i, hans eller

⁴³ För att ansvar ska kunna utdömas fordras givetvis också att de processuella förutsättningarna härför är uppfyllda, t.ex. att frågan om oaktsamhetsansvar har förts in i processen på erforderligt sätt.

hennes tillstånd etc. – inte anses kunna begäras av personen att hen höll sig inom ramen för vad som skulle ha varit tillåtet.

Det är i detta sammanhang, där regleringen av polisens befogenheter diskuteras, centralt att framhålla att det är en grundläggande skillnad mellan att göra något som är tillåtet å ena sidan och att göra något som är otillåtet men ändå ansvarsfritt (på grund av bristande uppsåt eller oaktsamhet eller på grund av någon annan ursäktande omständighet) å den andra. Att gärningen är tillåten betyder att gärningen är åtminstone acceptabel från rättslig synpunkt. När någon har begått en otillåten gärning men ändå går fri på grund av bristande uppsåt eller oaktsamhet eller på grund av någon annan ursäktande omständighet slås i stället fast att gärningen är sådan att den inte borde ha utförts. Att personen ändå går fri med stöd av det allmänna straffrättsliga regelverket förändrar inte detta faktum: i ett befogenhetsperspektiv slås alltså fast att gärningen inte var godtagbar.

Detta är i ett polisiärt perspektiv viktigt att hålla i huvudet – både i utbildningssituationen, i den vardagliga verksamheten och när situationer bedöms i efterhand – eftersom det ytterst handlar om att avgöra vilka maktmedel som staten förfogar över i relation till den enskilde. Om man inte skiljer på dessa båda nivåer i bedömningen riskerar det att leda till att det inte utvecklas någon praxis kring vilka våldsbefogenheter en polis egentligen har. Det riskerar också att leda till att enskilda poliser ges intrycket av att deras våldsbefogenheter beror mer på hur de uppfattar situationen än på hur det faktiskt förhåller sig.

Det finns mot den bakgrunden skäl att avhålla sig från ett tänkande som går ut t.ex. på – man kan i olika sammanhang se skrivningar och uttalanden som bygger på den tanken – att bedömningen alltid ska utgå ifrån den enskilde polismannens uppfattning av situationen. Bedömningen av vad som har varit godtagbart och i linje med regleringen görs tvärtom alltid objektivt. Att den enskilde polismannen – även om hen handlat fel – sedan kan gå fri från straffrättsligt ansvar med stöd av allmänna regler om det som kan kallas skuld är en helt annan sak. Detta finns all anledning att ha med sig i alla de situationer – från utbildning till den bedömning i efterhand som ytterst sker i domstol – där frågor om polisens våldsanvändning aktualiseras.

3.6.4 Om att flera bedömningar kan behöva göras

Straffrättsliga bedömningar sker alltid med utgångspunkt ifrån en viss gärning. Om en polisman agerat i t.ex. en nödvärnssituation kommer sålunda bedömningen att ta sin utgångspunkt i den konkreta situationen såsom den såg ut vid gärningstidpunkten. Bedömningen kan då leda till att gärningen bedöms ha varit tillåten. I princip spelar det vid en sådan bedömning ingen roll att den enskilde själv har bidragit till eller rent av framkallat den situation som föranleder att gärningen bedöms vara tillåten (t.ex. en nödvärnssituation).

Inget hindrar emellertid då att man gör ytterligare en straffrättslig bedömning med utgångspunkt *i en annan gärning*. Det kan t.ex. förhålla sig så att polismannen själv genom en tidigare gärning – t.ex. genom att gå in i en farlig situation utan att invänta förstärkning – har gjort sig skyldig till tjänstefel (eller annat vållandebrott) genom att just försätta sig i den situation i vilken hen var tvungen att agera i nödvärn (detta förutsätter att gärningen innebär en avvikelse från en norm med viss stadga). Det kan också förhålla sig så att ett befäl genom sin ordergivning har gjort sig skyldig till exempelvis vållande till kroppsskada genom att, av oaktsamhet, försätta polismannen i en sådan situation. Det som regleras genom reglerna i 10 § polislagen och bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken är just de situationer som anges där. Annat agerande före och efter dessa situationer får bedömas på egna meriter. Också detta är viktigt att ha med sig när man diskuterar hur reglerna om polisens skjutvapenanvändning ska regleras, liksom vid bedömning av situationer där skjutvapen har använts.

4 En internationell jämförelse

4.1 Inledning

I detta kapitel redogörs kortfattat för hur regleringen avseende polisens användning av skjutvapen ser ut i de övriga nordiska länderna med undantag för Island. I ett avslutande avsnitt dras vissa slutsatser med utgångspunkt i regleringen i de undersökta länderna vilka sedan tas med till övervägandena.

4.2 Danmark

4.2.1 Inledning

Det danska regelverket har varit väsentligen oförändrat sedan 2004. Då samlades de tidigare utspridda reglerna om våld och skjutvapen i den nya polislagen, politiloven⁴⁴. Danmark blev därmed det första nordiska landet som reglerade användningen av skjutvapen i lag. Till skillnad från i den svenska lagstiftningen används i den danska regleringen inte ordet våld. I stället används ordet makt.

4.2.2 Politilovens bestämmelser om laga befogenhet

I 15 § politiloven regleras i vilka situationer polisen får använda makt. Detta är tillåtet 1) för att förebygga och avvärja fara för allmän ordning och säkerhet samt fara för enskildas eller allmänhetens

⁴⁴ Därutöver finns också en ”bekendtgørelse om politiets anvendelse af visse magtmidler m.m.” som bl.a. innehåller regler om skjutvapen. Dessa regler (4–9 §§) återger dock närmast ordagrant bestämmelserna i politiloven och anses inte ha någon nämnvärd självständig betydelse.

säkerhet, 2) för att kontrollera om någon innehar eller bär vapen, 3) för att sätta stopp för brottslig verksamhet eller i samband med utredning och lagföring av brott, 4) som en del av bistånd till andra myndigheter, 5) vid utövandet av kontroll- och övervakningsuppgifter och 6) för att avgöra om ett barn eller en berusad, sjuk eller hjälplös person befinner sig i fara.

I 16 § finns de allmänna principerna för polisens maktanvändning. Där anges att polisens maktanvändning måste vara nödvändig och försvarlig. Den får endast ske med medel och i en omfattning som står i proportion till det intresse som ska skyddas. Vid bedömningen av försvarligheten ska beaktas om maktanvändningen medför risk för skada för utomstående. Makt ska användas så försiktigt som omständigheterna tillåter och så att eventuella skador hålls till ett minimum.

Efter de generella bestämmelserna följer ett antal bestämmelser som närmare reglerar rätten att använda hjälpmedel vid utövandet av makt. Särskilda bestämmelser finns för skjutvapen, batonger, hundar, gas och pepparspray.

Rätten att använda skjutvapen regleras i 17 §. Bestämmelsen har följande lydelse.

Skydevåben må kun anvendes med henblik på

1) at afværge et påbegyndt eller overhængende farligt angreb på person,

2) at afværge overhængende fare i øvrigt for personers liv eller for, at personer pådrager sig alvorlige helbredsskader,

3) at afværge et påbegyndt eller overhængende farligt angreb på samfundsvigtige institutioner, virksomheder eller anlæg,

4) at sikre pågribelsen af personer, der har eller med rimelig grund mistænkes for at have påbegyndt eller gennemført et farligt angreb på person, medmindre der ikke skønnes at være risiko for, at den pågældende på ny vil gøre sig skyldig i et sådant angreb,

5) at sikre pågribelsen af personer, der har eller med rimelig grund mistænkes for at have påbegyndt eller gennemført et farligt angreb på samfundsvigtige institutioner, virksomheder eller anlæg, eller

6) at sikre pågribelsen af personer, der har eller med rimelig grund mistænkes for at have begået alvorlige forbrydelser mod

statens selvstændighed og sikkerhed, mod statsforfatningen eller de øverste statsmyndigheder.

Før politiet afgiver skud, der indebærer risiko for skade på person, skal det så vidt muligt først ved advarselsråb og dernæst ved varselskud tilkendes gives vedkommende, at politiet har til hensigt at skyde, hvis ikke politiets påbud efterkommes. Det skal endvidere så vidt muligt sikres, at vedkommende har mulighed for at efterkomme påbuddet.

Er der nærliggende risiko for, at udenforstående kan blive ramt, må der kun skydes i yderste nødsfald.

En polititjenestemand, der er under direkte kommando, må kun anvende skydevåben efter ordre fra en leder, medmindre der foreligger en situation som nævnt i stk. 1, nr. 1 eller nr. 2.

Har politiets skudafgivelse medført skade på person, skal den pågældende straks undersøges af en læge.

Första stycket i bestämmelsen anger för vilka olika syften skjutvapen får användas. De situationer som räknas upp kan delas i tre huvudkategorier. Punkterna 1 och 3 handlar om att avvärja angrepp. Punkt 2 handlar om att avvärja andra faror. Punkterna 4–6 handlar om att säkerställa gripandet av personer i vissa fall.

Första punkten medger att skjutvapen får användas för att avvärja påbörjade eller överhängande farliga angrepp mot personer. Angreppen kan vara riktade mot polismannen själv, dennes kollegor eller tredje man.

Tredje punkten gäller påbörjade eller överhängande farliga angrepp mot samhällsviktiga institutioner, företag eller anläggningar. De angreppsobjekt som avses i punkten är bl.a. kungahuset, Folketinget, departement, järnvägsstationer, broar, hamnar, flygplatser, radio- och TV-stationer, kraftverk, banker, samt stora och samhällsviktiga industribyggnader.

Andra punkten ger rätt att använda skjutvapen för att avvärja ”andra överhängande faror” för människors liv eller för allvarlig skada på deras hälsa. Punkten förutsätter att de andra punkterna i paragrafen inte är tillämpliga och tar närmast sikte på nödsituationer som innebär allvarlig fara för människors liv och hälsa. Den kan bl.a. tillåta användning av skjutvapen mot en tredje man som hindrar polisen från att rädda en person eller för att förhindra självmord.

Skjutvapen får enligt punkterna 4–6 användas för att säkerställa gripandet av vissa personer.

Fjärde punkten gäller personer som på rimlig grund kan misstänkas ha inlett eller utfört ett farligt angrepp mot person. Att en person tidigare har genomfört ett sådant angrepp berättigar inte i sig till skjutvapenanvändning. Det krävs också att det bedöms föreligga risk för att personen på nytt kommer att göra sig skyldig till ett sådant angrepp. Risken för ett nytt angrepp behöver inte vara överhängande. Vid bedömningen av om skjutvapen får användas ska beaktas bl.a. det begångna brottet, sannolikheten för ett nytt farligt angrepp samt möjligheten att gripa personen vid ett senare tillfälle.

Femte och sjätte punkterna handlar om att gripa personer som har utfört eller som på rimlig grund kan misstänkas ha inlett eller utfört angrepp av främst terroristkaraktär mot sådana samhällsviktiga angreppsobjekt som avses i tredje punkten (*femte punkten*) eller allvarliga brott mot statens autonomi, konstitution eller de högsta statliga myndigheterna (*sjätte punkten*). Till skillnad från fjärde punkten uppställer dessa punkter inget formellt krav på att det ska finnas risk för att personen begår nya brott.

De sista styckena i paragrafen ger närmare anvisningar om hur vapenanvändningen ska gå till. Verkanseld ska så långt det är möjligt föregås av först varningsrop och sedan varningsskott. Det ska i möjligaste mån säkerställas att den berörda personen har möjlighet att följa anvisningarna. Om det finns en närliggande risk att utomstående kan bli träffade får skott endast avlossas i extrema nödsituationer. En polisman under direkt befäl får använda skjutvapen endast på order av en chef utom i de situationer som anges i punkterna 1 och 2.

4.2.3 Förhållandet till straffrätten

Politilovens regler om maktanvändning ska enligt 14 § tillämpas både inom och utanför det straffrättsliga området. En polis riskerar aldrig att dömas för brott om reglerna i politiloven har följts. Däremot innebär ett avsteg från reglerna i politiloven inte alltid att polisen ska dömas för brott.

Av förarbetena framgår att avsikten är att politilovens regler ska utgöra en uttömmande reglering av rätten att utöva maktmedel.

Samtidigt anges att det inte kan uteslutas att det finns situationer då polisens rätt att använda makt kan följa av sedvana eller andra bestämmelser.

De straffrättsliga reglerna om ansvarsfrihet är, liksom i Sverige, tillämpliga vid bedömningen av om en polis ska dömas för brott. I 17 § politiloven ges t.ex. inte någon rätt att skjuta för att förhindra angrepp mot väsentliga allmänna samhällsintressen. I doktrinen anses nödvärnsbestämmelsen i sådana fall komplettera politiloven, i vart fall genom att leda till straffrättslig ansvarsfrihet.

Bestämmelsen om skjutvapen innehåller inga egna krav på nödvändighet och försvarlighet. Sådana krav gäller dock generellt för användande av makt, och bedömningarna ska göras utifrån rekvisiten i 16 §.

En osäkerhet vad gäller tolkningen av reglerna i politiloven anses vara att försvarlighetskriterierna inte är formulerade på samma sätt som i den straffrättsliga nödvärnsbestämmelsen. För nödvärn krävs, precis som i Sverige, endast att gärningen inte uppenbart ska överskrida vad som är försvarligt. I förarbetena till politiloven finns dock uttalanden som antyder att försvarlighetsbedömningen enligt 16 § politiloven ska göras med utgångspunkt i den praxis som finns rörande motsvarande begrepp i nödvärnsbestämmelsen.

4.3 Finland

4.3.1 Inledning

De finska reglerna om användning av skjutvapen fanns tidigare i den s.k. maktmedelsförordningen från 2004. När den nya polislagen trädde i kraft 2014 överfördes reglerna om skjutvapen relativt oförändrade till lagen. De ingår som en del av bestämmelserna om polisens användning av maktmedel.

4.3.2 Polislagens regler om laga befogenhet

Lagens första kapitel innehåller de allmänna principerna för polisens verksamhet, såsom respekt för grundläggande rättigheter samt

principerna om proportionalitet, minsta olägenhet och om ändamålsbundenhet.

I andra kapitlet finns bestämmelser om polisens användande av maktmedel.

Enligt 2 kap. 17 § första stycket får en polisman i tjänsteuppdrag använda de maktmedel som behövs och kan anses försvarliga för att bryta motstånd, avlägsna en person från en plats, gripa en person, hindra en frihetsberövad från att fly, avlägsna ett hinder, ingripa i ett obemannat luftfartygs färd eller förhindra ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Frågan om maktmedlen kan försvaras ska bedömas utifrån hur viktigt och brådskande uppdraget är, motståndets farlighet, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som är relevanta vid en helhetsbedömning av situationen.

I 2 kap. 18 § finns en bestämmelse om beredskap och varning vid användning av maktmedel. Den som utför ett tjänsteuppdrag och har anledning att befara motstånd eller obehörigt angrepp ska på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt bereda sig på användning av maktmedel. En person som är föremål för ett tjänsteuppdrag ska varnas för risken att bli utsatt för maktmedel, om det är möjligt och ändamålsenligt att varna denne. Varningen ska ges på ett för ändamålet lämpligt och begripligt sätt.

Användningen av skjutvapen regleras i 2 kap. 19 §. Bestämmelsen har följande lydelse.

Skjutvapen får användas endast när det är fråga om att stoppa en persons verksamhet som orsakar direkt och allvarlig fara för någon annans liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att stoppa verksamheten. Skjutvapen får dessutom användas i brådskande och viktiga uppdrag för att avlägsna föremål, djur eller motsvarande hinder. Skjutvapen får inte användas för att skingra folksamlingar, om det inte i vapnen används gaspatroner eller andra motsvarande projektiler i enlighet med särskilda föreskrifter.

Med användning av skjutvapen avses varning för användning av ett skjutvapen som avses i 2 § i skjutvapenlagen, hot om användning av skjutvapen och avlossande av skott. Det betraktas inte som användning av skjutvapen att ta fram och osäkra ett skjutvapen.

Beslut om vapenhot och avlossande av skott ska fattas av en polisman som hör till befälet, om detta är möjligt med beaktande av hur brådskande situationen är.

Med användning av skjutvapen avses i bestämmelsen främst avlossande av skott. Därutöver omfattas även varning (muntlig eller skriftlig) om att skjutvapen potentiellt kan komma att användas mot personen, samt hot med skjutvapen (riktande av skjutvapnet mot person för att betvinga denne). Däremot utgör det inte användning att ta fram och göra vapnet skjutklart.

Mot person får skjutvapen användas i endast ett syfte. Det måste vara fråga om att stoppa en persons verksamhet som orsakar direkt och allvarlig fara för annans liv eller hälsa. Det som är avgörande för bedömningen är gärningsmannens agerande i ingripandesituationen och rätten att skjuta är nära knuten till de befarade konsekvenserna av dennes verksamhet. Verksamheten ska göra att det uppstår direkt och allvarlig fara för annans liv eller hälsa. Att det ska vara fråga om en direkt fara innebär att sannolikheten för att faran realiseras ska vara hög och att realiserandet av faran ska ligga nära i tiden.

Abstrakta faror eller att gärningsmannen anses vara allmänt farlig medför inte i sig att skjutvapen får användas. Till skillnad från vad som gäller i övriga jämförelseländer finns det inte någon rätt att skjuta för att kunna gripa en person för tidigare brottslighet, oavsett hur allvarlig brottsligheten är. Bestämmelsen innehåller ett uttryckligt förbud mot att använda skjutvapen för att skingra folksamlingar, om det inte i vapnen används gaspatroner eller andra motsvarande projektiler.

Bestämmelsen kräver att det inte finns något lindrigare sätt att stoppa verksamheten. Däremot innehåller den inget uttryckligt krav på försvarlighet. I doktrinen anförs dock att skjutvapenbestämmelsen ska ses som en del av bestämmelserna om laga befogenhet att använda maktmedel och att användning av skjutvapen förutsätter att villkoren i såväl 2 kap. 17 § som 2 kap. 19 § är uppfyllda.⁴⁵

Vad gäller kravet på att det inte ska finnas något lindrigare sätt att stoppa verksamheten innebär detta inte något krav på att lindrigare medel ska ha prövats eller framstå som uppenbart utsiktslösa. På polisyrkeshögskolan i Finland talar man om att använda det för situationen lindrigaste effektiva maktmedlet.

Beslut om vapenhot och avlossande av skott ska enligt 2 kap. 19 § fjärde stycket fattas av en polisman som hör till befälet, om detta är

⁴⁵ Boucht, Polisens maktmedelsanvändning En lärobok om finsk rätt, Polisyrkeshögskolans publikationer - läroböcker 28, 2018, s. 57 f.

möjligt med beaktande av hur brådskande uppdraget är. Om en polisman skjuter utan att invänta beslut från befäl och det efteråt visar sig att det fanns möjlighet att begära tillstånd, kan grund för tjänsteansvar (ansvar för brott motsvarande tjänstefel) föreligga.

Beroende på hur en order om att skjuta utformas, kan den lämna olika stort utrymme för den som har fått ordern att göra egna bedömningar och fatta egna beslut. Denne har lydnadsansvar, men är skyldig att vid behov vidta åtgärder för att få klarhet om direktivets innebörd och har också som utgångspunkt ett eget ansvar för att kontrollera lagligheten av en befallning att skjuta. Även om den som fått order att använda skjutvapen alltså har kvar ett eget ansvar för sitt handlande kan den straffrättsliga bedömningen på olika sätt påverkas av den lämnade ordern.

4.3.3 Förhållandet till straffrätten

Förutom den rätt att använda maktmedel som följer av reglerna om laga befogenhet i 2 kap. polislagen har finländsk polis även rätt till nödvärn. Att polisen har rätt till nödvärn framgår uttryckligen av lagtexten i 2 kap. 17 § andra stycket. Där anges att en polisman i tjänsteutövning utöver den laga befogenheten har rätt till nödvärn enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 4 § i strafflagen. I sådana fall av nödvärn handlar polismannen under tjänsteansvar. Vid bedömningen av om nödvärn kan försvaras ska de krav beaktas som kan ställas på polismannen med beaktande av dennes utbildning och erfarenhet.

Avsikten med att hänvisa till nödvärnsrätten i polislagen har enligt förarbetena till den nuvarande polislagen varit att förtydliga vad som redan gällde, dvs. att poliser har nödvärnsrätt.⁴⁶

Förtydligandet i lag av att en polis som agerar i nödvärn handlar under tjänsteansvar gjordes efter att Högsta domstolen i Finland i ett vägledande avgörande hade slagit fast att en polis som agerat i nödvärn fick anses handla i egenskap av civilperson. I förarbetena till polislagen konstaterades att detta stod i kontrast till att en polis som använder maktmedel inom ramen för den laga befogenheten handlar under tjänsteansvar. Inom ramen för ett och samma händelseförlopp skulle polisen därmed kunna växla roller flera gånger, vilket inte

⁴⁶ RP 224/2010 rd, s. 86 ff.

ansågs tillfredställande. Det kunde enligt förarbetena också ofta vara svårt att avgöra om det var fråga om en laga befogenhetssituation eller en nödvärnssituation.

Reformen syftade till att understryka det allmännas ansvar och göra klart att en polisman handlade under tjänsteansvar oavsett om grunden för maktmedelsanvändningen var laga befogenhet eller nödvärn. De praktiska effekterna av reformen är bl.a. att statens skadeståndsansvar har förtydligats och att excess i nödvärn kan bestraffas som tjänstebrott.

I likhet med vad som gäller i Sverige krävs vid nödvärn endast att handlingen inte uppenbart överskrider vad som är försvarligt. I den finländska polislagen anges dock särskilda förutsättningar för hur försvarlighetsbedömningen i nödvärnssituationer ska göras för poliser, vilka i många fall innebär att bedömningen blir något strängare. Enligt 2 kap. 17 § andra stycket polislagen ska beaktas de krav som kan ställas på polisen med beaktande av dennes utbildning och erfarenhet. Bestämmelsen utgår från att det ska göras en individuell bedömning. Ju högre utbildning och ju mer erfarenhet en polisman har desto högre krav ställs vid försvarlighetsbedömningen.

I 2 kap. 17 § fjärde stycket polislagen finns en hänvisning till strafflagens regler om excess. Olika regler för excess gäller beroende på om det är fråga om användning av maktmedel eller nödvärn.

Har gränsen för nödvärn överskridits är en gärningsman (polis) enligt 4 kap. 4 § andra stycket strafflagen fri från straffansvar om omständigheterna var sådana att det inte skäligen kunde ha krävts att hen skulle ha reagerat på annat sätt med beaktande av hur farligt och oförutsett angreppet var samt situationen i övrigt.

När det gäller maktmedel föreskrivs i 4 kap. 6 § tredje stycket strafflagen att en gärningsman (polis) som har överskridit vad som är försvarligt ska gå fri från straffansvar om det finns synnerligen vägande grunder för att anse att det inte skäligen kunde ha krävts att hen skulle ha reagerat på annat sätt med beaktande av hans eller hennes ställning och utbildning samt hur viktigt uppdraget och hur oförutsedd situationen var.

Bestämmelserna om excess är således mindre generösa när det gäller överskridande av den laga befogenheten än vad som gäller i fråga om nödvärn.

Det finns inga explicita regler om vilket regelverk som ska tillämpas när både reglerna om laga befogenhet och

nödvärnsbestämmelsen är tillämpliga och det är inte klarlagt vilken av ansvarsfrihetsgrunderna som har företräde vid en straffrättslig bedömning. När nödvärnsrätten är mer generös än regleringen i polislagen måste man emellertid, precis som i Sverige, falla tillbaka på den först nämnda regleringen i de fall ansvarsfrihet inte följer av reglerna om laga befogenhet.

Det är en etablerad uppfattning att den finska polisen även kan stödja sig på strafflagens bestämmelser om nödtillstånd. Till skillnad från nödvärnsrätten är denna ansvarsfrihetsgrund dock inte omnämnd i polislagen. Det finns därför inte heller någon formulering som slår fast att en polisman som handlar i en nödsituation agerar under tjänsteansvar.

4.4 Norge

4.4.1 Inledning

Den norska polislagen (politiloven) gäller sedan 1995. Reglerna om skjutvapen användning fanns länge på en lägre normhierarkisk nivå i den s.k. vapeninstruksen. År 2020 överfördes dock bestämmelserna om villkor för skjutvapen användning till polislagen utan större materiella ändringar. Ytterligare bestämmelser om bl.a. förvaring, beväpning, bruk samt förvaltning och kontroll av skjutvapen finns alltså i vapeninstruksen.

I likhet med övriga jämförelseländer används i den norska regleringen uttrycket makt i stället för våld.

4.4.2 Politilovens bestämmelser om laga befogenhet

Politiloven innehåller i 6 § en förhållandevis kortfattad och generellt utformad bestämmelse om de principer som ska präglade polisens arbete och om användande av makt.

I 6 § andra stycket anges att polisen inte får använda starkare medel om inte svagare medel måste antas vara otillräckliga eller olämpliga eller har visat sig vara verkningslösa. De medel som används måste vara nödvändiga och stå i proportion till situationens allvar, syftet med tjänsteåtgärden och omständigheterna i övrigt.

I fjärde stycket anges helt kort att polisen under tjänsteutövningen får använda makt i den utsträckning det är nödvändigt och motiverat. Det anges inte i vilka situationer eller för vilka syften makt får användas. Enligt praxis från Høyesterett (Norges högsta domstol) ska fjärde stycket tolkas i ljuset av principerna i andra stycket.

Den generella utformningen av 6 § innebär att den inte ger några närmare anvisningar om när skjutvapen får användas. Sådana anvisningar ges i stället i bestämmelsen om villkor för användning av skjutvapen i 6 b § politiloven, som har följande lydelse.

Skytevåpen kan bare brukes når det er absolutt nødvendig og hvor lempeligere midler forgyeves har vært forsøkt eller åpenbart ikke vil føre frem, i situasjoner hvor

a. tjenestepersonen selv eller andre trues med eller utsettes for en grov voldshandling eller annen grov integritetskrenkelse, og bruk av våpen fremstår som nødvendig for å hindre tap av menneskeliv eller alvorlig personskade, eller

b. det anses påkrevd å pågripe eller stanse person som er domfelt eller med stor grad av sikkerhet mistenkes for drap, andre grove voldshandlinger eller forsøk på slike voldsforbrytelser, eller av personer som av andre grunner anses som særlig farlige for menneskers liv eller helse, Norges selvstendighet, eller som alvorlig truer grunnleggende nasjonale interesser.

I situasjoner som nevnt i første ledd kan skytevåpen etter beslutning fra innsatsleder også brukes til å beskadige eller gjøre en gjenstand ubrukelig eller forstyrre eller avlede gjerningspersonen.

Skjutvapenbestämmelsen i 6 b § politiloven innehåller ett förstärkt nödvändighetskrav. Skjutvapen får, till skillnad från vad som gäller för maktutövande enligt 6 §, bara användas om det är absolut nödvändigt. Vidare krävs att man utan framgång försökt använda lindrigare våldsmedel eller att det är uppenbart att sådana medel inte kommer att vara tillräckliga. Enligt den allmänna maktbestämmelsen i 6 § andra stycket räcker det att lindrigare våldsmedel måste antas vara otillräckliga. Det ställs alltså beträffande skjutvapen högre krav på såväl nödvändighet som visshet om att lindrigare medel kommer att vara otillräckliga.

Punkt a) reglerar situationer där polismännen själva eller andra utsätts för eller hotas med att utsättas för en grov våldshandling eller

integritetskränkning. Med detta avses typiskt sett grova våldshandlingar, sexualbrott eller kränkningar av den personliga integriteten eller friheten. Det kan också under vissa förutsättningar avse handlingar som inte är direkt riktade mot en människa men som ändå hotar människors liv, exempelvis rån eller anläggande av bränder.

Det är faran och risken för skada som hotet eller handlingen medför som är avgörande för rätten att använda skjutvapen enligt punkt a). Vid bedömningen av detta beaktas faktorer som värdet av det angripna intresset, graden av skada samt det sätt och de medel som gärningsmannen använder sig av.

Om det är fråga om hot måste ett förverkligande av det framstå som nära förestående och som sannolikt. Hotet ska vara reellt och omedelbart, och bedömningen ska kunna grundas på konkreta omständigheter och förhållanden.

För att en polisman ska få skjuta med stöd av punkten krävs att vapen användningen framstår som nödvändig för att förhindra förlust av människoliv eller för att förhindra allvarlig personskada.

Punkt b) möjliggör användande av skjutvapen mot särskilt farliga personer som, till skillnad från situationen i punkt a), inte behöver utgöra något akut hot mot polisen eller tredje man.

Skjutvapen användning enligt punkt b) förutsätter att det är nödvändigt att gripa eller stoppa personen. Begreppet gripa inbegriper som utgångspunkt straffprocessuella frihetsberövanden. Uttrycket stoppa omfattar rena polisiära ingrepp som att omhänderta en person utan att det nödvändigtvis finns grund för ett straffprocessuellt gripande. Det omfattar också vissa andra former av ingripanden som syftar till att förhindra eller stoppa brott.

Tidigare användes i bestämmelsen formuleringen ”nödvändigt att omedelbart gripa personen”. Den nuvarande formuleringen syftar till att ge polisen ett vidare handlingsutrymme än vad som tidigare gällde och att möjliggöra gripanden med skjutvapen i fall där sannolikheten för ett nytt allvarligt och farligt brott ligger något i framtiden, men där möjligheterna till gripande vid ett senare tillfälle är små.⁴⁷

Punkt b) ger polisen rätt att skjuta i två typer av situationer. Skjutvapen får användas dels mot personer som är dömda eller misstänkta för mord, andra allvarliga våldshandlingar eller försök till

⁴⁷ NOU 2017:9, bilaga 2.

sådana våldsbrott, dels mot personer som av andra skäl anses särskilt farliga.

När det gäller den första kategorin avgränsas personkretsen av kopplingen till en viss typ av brott. En utgångspunkt är att grova våldsbrott med minst tio år i straffskalan är tillräckligt för att skjutvapen ska få användas. Skjutvapenanvändning kan t.ex. komma i fråga om personen är dömd eller misstänkt för avsiktliga våldshandlingar som resulterat i betydande skada eller dödsfall. I det enskilda fallet kan även våld som lett till mindre allvarliga skador omfattas, t.ex. om skadan har orsakats av skjutvapen. För personer som inte redan dömts för ett brott krävs att det finns en hög grad av misstanke. Kravet på misstankegrad innefattar både att det ska vara rätt person och att det finns tillräcklig kunskap om vad personen i fråga har gjort sig skyldig till.

Den andra personkategorin utgörs av personer som, av någon annan anledning än att de dömts för eller är misstänkta för allvarliga brott, anses särskilt farliga för människors liv eller hälsa, Norges självständighet eller som allvarligt hotar grundläggande nationella intressen. Kravet på särskild farlighet antyder att bedömningen är mycket restriktiv. Det anses också indikera att det krävs att personen som sådan är farlig, inte bara situationen eller gärningen. Därtill måste det dock också finnas en närliggande risk för att personens farlighet kommer att medföra allvarliga konsekvenser.

När det gäller farlighet för människors liv och hälsa avses som utgångspunkt fall där det finns stor sannolikhet att personen kommer att utföra grova våldshandlingar. Det kan t.ex. vara fråga om psykiskt instabila eller fanatiska personer som tidigare mordhotat någon och nu agerar som om hotet kan komma att verkställas. Det kan också vara fråga om personer som med tillräckligt hög grad av sannolikhet är på väg att utföra allmänfarliga brott, som att förgifta dricksvattnet eller kapa ett flygplan.

Under kategorin särskilt farliga för Norges självständighet eller som allvarligt hotar grundläggande nationella intressen faller bl.a. personer som kan vara på väg att begå statskupper och allvarliga former av landsförräderi eller spionage.

I de situationer som avses i punkt a) och b) får skjutvapen genom beslut av insatsledaren också användas för att skada eller göra ett objekt oanvändbart eller för att störa eller avleda gärningsmannen.

4.4.3 Ytterligare bestämmelser i vapeninstruksen

I 4 kap. 1 § vapeninstruksen finns regler om ledning och ansvar vid bruk av skjutvapen.

Insatsledaren har så långt omständigheterna tillåter det ansvar för att all tillgänglig information om situationen, gärningspersonen, offret och omgivningarna hämtas in och värderas. Denne har också ett ansvar för att eventuella order om att använda skjutvapen är i enlighet med reglerna.

Den enskilde polismannen har alltid ett ansvar för att vapnet hanteras på ett försvarligt sätt och att det brukas i överensstämmelse med vapeninstruksen och de order som lämnats. Hen har också ett ansvar för att villkoren för att använda skjutvapen är uppfyllda i en nödvärnssituation. I de fall polismannen inte har fått någon taktisk ledning av insatsledaren bär denne samma ansvar som en insatsledare.

Polismän som har fått taktisk ledning får använda skjutvapen utan order bara om det är fråga om en nödvärnssituation. Vid bruk av skjutvapen har polisen ett ansvar för att skadeverkningarna begränsas så långt det är möjligt.

Innan en polisman använder skjutvapen ska en denne enligt 4 kap. 2 § vapeninstruksen, när omständigheterna tillåter det, ange att hen agerar i egenskap av polisman och uppmana gärningsmannen att följa givna order och tydligt varna för att vapen annars kommer att användas.

Polismannen ska också bedöma de faror och nackdelar som användningen av skjutvapen kan utsätta utomstående för och tydligt varna omgivningen för att skjutvapen kan komma att användas.

När skjutvapen används ska en polisman, om det finns tid och är taktiskt motiverat, först avlossa varningsskott. Varningsskottet får avlossas endast när förutsättningarna för användning av skjutvapen är uppfyllda och det ska riktas så att personskada inte uppstår. Polisen ska så långt det är möjligt ha sådan kontroll över omgivningen att någon utomstående person inte skadas.

Den norska polisen utmärker sig genom att som utgångspunkt inte bära skjutvapen i tjänsten. För att en norsk polisman ska få beväpna sig med skjutvapen krävs ett särskilt beslut. Frågan om vem som har befogenhet att besluta om beväpning regleras i 3 kap. 3 § vapeninstruksen.

Beväpning med skjutvapen får enligt 3 kap. 2 § vapeninstruksen ske när det utifrån omständigheterna finns anledning att anta att polismännen kommer att ställas inför en situation som är särskilt farlig för dem eller andra eller när det på grundval av hotbilda-bedömningar och tillgänglig information anses nödvändigt att ge personer, föremål eller företag och andra verksamheter adekvat skydd.

Förutsatt att det kan antas att dessa förutsättningar kommer att uppfyllas regelbundet får polischefen i förväg besluta att beväpning ska ske i vissa typfall, inklusive livvaktstjänst. Det finns också andra möjligheter till beslut om mer generell beväpning.

4.4.4 Förhållandet till straffrätten

Utöver den laga befogenheten som följer av politilovens och vapeninstruksens bestämmelser har norsk polis också nödvärnsrätt.

Den norska nödvärnsbestämmelsen innehåller ett särskilt stycke som anger att det som gäller i fråga om nödvärn vid rättsstridigt angrepp även ska gälla för handlingar som vidtas i avsikt att genomföra ett lovligt gripande eller hindra att en frihetsberövad person rymmer.

Høyesterett har i en serie rättsfall slagit fast att det är nödvärnsbestämmelsen, och inte politilovens bestämmelser om maktanvändning, som ska tillämpas vid bedömningen av om en polis ska dömas för brott i samband med ett gripande.⁴⁸ Därmed gäller bl.a. nödvärnsbestämmelsens mindre stränga försvarlighetskrav. Nödvärnsbestämmelsens rekvirit ska dock tolkas i ljuset av politilovens bestämmelser om användande av makt samt andra polisiära regler. Det medför exempelvis att principen om lindrigaste möjliga maktmedel blir en del av bedömningen och att det blir av stor vikt vilka handlingsalternativ polisen har haft. Gränserna för straffrihet blir därmed snävare för en polis än för en vanlig medborgare. Samtidigt blir de i en gripandesituation vidare än vad som gäller enligt politilovens maktbestämmelser.

Vad som gäller vid konkurrens mellan nödvärnsbestämmelsen och maktbestämmelserna när det inte är fråga om ett gripande har inte klarlagts i praxis.

⁴⁸ Se bl.a. avgörandena HR-2007-01474-A och HR-2008-00905-A.

4.5 Några reflektioner kring likheter och skillnader mellan regleringarna

Regleringen av den laga befogenheten att använda våld är uppbyggd på olika sätt i de nordiska länderna, men den kan ändå, i grund och botten, sägas vara ganska likartad. I Danmark, Finland och Norge används begreppen makt eller maktmedel i stället för det något smalare begreppet våld som används i Sverige.

Alla regleringar uppställer krav på behov eller nödvändighet samt proportionalitet eller försvarlighet. Däremot har bestämmelserna om den generella våldsbefogenheten utformats på skiftande sätt.

Den norska maktbestämmelsen är minst preciserad. Den anger endast de grundläggande ramarna och saknar uppgifter om i vilka situationer eller för vilka syften makt får användas. Den svenska bestämmelsen i 10 § polislagen framstår som mest detaljerad när det gäller frågan om i vilka situationer våld får brukas.

Alla länder har, som en del av regleringen om laga befogenhet, särskilda regler som anger när skjutvapen får användas. Tidigare fanns reglerna om skjutvapen övervägande på lägre författningsnivå men numera är Sverige det enda landet som inte reglerar rätten att använda skjutvapen i lag. I Danmark, Finland och Norge utgör bestämmelserna om skjutvapen en del av polislagen.

En skillnad mellan Sverige och övriga jämförelseländer är att Sverige i betydligt lägre grad har moderniserat och anpassat sitt regelverk till samhällsutvecklingen. Den svenska polislagen är äldre än motsvarande lagar i grannländerna och har sedan tillkomsten 1984 genomgått enbart smärre förändringar vad gäller befogenheten att använda våld. Den svenska skjutkungörelsen är över 50 år gammal och är i allt väsentligt oförändrad sedan tillkomsten 1969.

När de gäller hur regleringarna om skjutvapen har konstruerats kan noteras att samtliga regelverk anger för vilka syften eller i vilka situationer polisen får skjuta inom ramen för den laga befogenheten.

Den danska skjutvapenparagrafen reglerar endast dessa förutsättningar, samt ger vissa anvisningar om hur användningen ska gå till. Nödvändighets- och proportionalitetskraven framgår i stället av de generella bestämmelserna om makt. Sambandet mellan bestämmelserna är inte uttryckligt formulerat utan underförstått.

Den finska skjutbestämmelsen innehåller ett krav på att det inte ska finnas något lindrigare sätt att stoppa verksamheten men saknar

formuleringar om försvarlighet. Även om det är relativt etablerat att maktmedelsbestämmelsen fyller ut luckor i skjutvapenbestämmelsen gör lagstiftningstekniken att sambandet mellan den generella och den specialiserade bestämmelsen framstår som mindre tydligt än i övriga länder.

Den svenska skjutkungörelsen skiljer sig från övriga regelverk genom att inte innehålla självständigt formulerade bestämmelser om skjutvapen. I stället hänvisar den till 10 § polislagen och 24 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Därigenom framgår det tydligt att de bestämmelserna är centrala för bedömningen av om skjutvapen får användas och att de principer som gäller enligt dessa bestämmelser ska tillämpas. Dock gör det förhållandet att skjutkungörelsen befinner sig på en lägre normhierarkisk nivå än nämnda lagregler att det har ifrågasatts om den i allt för hög grad både inskränker och utökar den rätt att använda skjutvapen som kan följa av dessa regler.

Den norska skjutvapenbestämmelsen utmärker sig genom att uttryckligen uppställa förstärkta krav på nödvändighet och användande av det lindrigaste maktmedlet.

När det gäller den närmare innebörden av kravet på att använda lindrigast möjliga medel finns vissa skillnader mellan länderna. Den norska modellen bygger i hög grad på tanken att mindre ingripande medel ska prövas i första hand. Skjutvapenbestämmelsen kräver att lindrigare medel ska ha prövats eller framstå som uppenbart utsiktslösa. Det måste alltså stå klart att skjutvapen är det enda återstående alternativet. I finsk polisrätt talar man i stället om att använda det för situationen lindrigaste effektiva maktmedlet. Betoningen på att polisen ska välja ett maktmedel som är effektivt får sägas vara något större i Finland än i Norge, även om båda regleringarna kräver att lindrigare medel ska vara otillräckliga.

Länderna har gjort olika val när det gäller i vilka situationer man tillåter användning av skjutvapen inom ramen för den laga befogenheten.

Bestämmelser som syftar till att tillåta skjutvapenanvändning för att avvärja farliga angrepp mot eller faror för personers liv och hälsa finns i samtliga regelverk. I de danska, finska och norska regelverken finns formuleringar som gör att polisen kan skjuta för att uppfylla sådana skyddssyften inom ramen för den laga befogenheten, med de begränsningar som följer av dessa reglers krav på nödvändighet och försvarlighet.

Den svenska skjutkungörelsen avviker från de övriga regelverken genom att dess bestämmelse om försvar mot hot eller angrepp (1 §) hänvisar direkt till brottsbalkens bestämmelse om ansvarsfrihet på grund av nödvärn. Sverige är alltså det enda landet som saknar en renodlad laga befogenhetsbestämmelse om rätt att skjuta för att försvara sig själv eller annan.⁴⁹

Den finska regleringen är mest selektiv vad gäller de situationer i vilka man valt att tillåta användning av skjutvapen. De får endast användas för att stoppa en persons verksamhet som orsakar direkt och allvarlig fara för liv eller hälsa. Det måste inte vara fråga om nödvärnssituationer. Det uppställs t.ex. inga krav på angrepp eller brottslighet, i stället är det den konkreta och direkta faran för liv och hälsa som är avgörande för om polisen får använda skjutvapen.

Begreppet stoppa används även i den norska regleringen. Även om begreppet inte nödvändigtvis har samma betydelse i de båda länderna ger det språkligt sett utrymme för polisen att använda skjutvapen på ett mer preventivt sätt, för att exempelvis avvärja faror eller få en person att avbryta en farlig aktivitet.

I Sverige, Danmark och Norge tillåter reglerna att skjutvapen används för att gripa personer. I Sverige kopplas denna möjlighet till ett antal särskilt uppräknade brott. Det finns i skjutkungörelsen inget uttryckligt krav på fara eller farlighet i gripandesituationen.

De norska och danska regleringarna kräver mer av bedömning i det enskilda fallet. Den danska regleringen förutsätter att det är fråga om att gripa personer som har inlett eller utfört farliga angrepp mot person eller vissa uppräknade objekt. Den norska regleringen ger möjlighet att skjuta för att gripa personer som har dömts eller med hög grad av sannolikhet misstänks för mord eller andra allvarliga våldshandlingar, men också personer som av andra anledningar anses särskilt farliga.

I Danmark och Norge ger bestämmelserna rätt att skjuta för att skydda nationella och samhälleliga intressen. I Norge används uttrycket farliga för Norges självständighet eller som allvarligt hotar grundläggande nationella intressen för att beskriva detta. I Danmark nämns angrepp mot samhällsviktiga institutioner och anläggningar eller brott mot statens autonomi, konstitution eller de högsta

⁴⁹ En renodlad lagabefogenhetsbestämmelse som kan anses fylla ett skyddssyfte är däremot kungörelsens bestämmelse om rätt att använda skjutvapen för att omhänderta personer som på grund av t.ex. psykisk sjukdom är uppenbart farliga för annans liv och hälsa. Bestämmelsen har emellertid ett mycket snävt tillämpningsområde.

statliga myndigheterna. Skjutkungörelsen omfattar indirekt sådana intressen genom vissa av de brott som räknas upp i 2 §.

Bestämmelser om att användning av skjutvapen bör ske efter order från en förman när en polis uppträder i grupp finns i alla regelverk. I flera av länderna görs undantag främst för nödvärnsliknande situationer. I Finland är den avgörande faktorn i stället om det finns tillräckligt med tid för att en order ska kunna lämnas.

De svenska, danska och norska regelverken innehåller bestämmelser om skyldighet att först avlossa varningsskott. Skyldigheten begränsas av skrivningar av typen ”om det finns tid och är taktiskt motiverat”, ”om det är möjligt” samt ”när omständigheterna ej tvingar till annat”. Den finska regleringen uppställer inget krav på varningsskott. I stället talar man i Finland om att varje skott en polis skjuter ska vara ”riktat”. Ett sådant skott kan även skjutas för att få samma verkan som ett varningsskott.

De straffrättsliga ansvarsfrihetsbestämmelserna, framför allt nödvärnsrätten, gäller vid sidan av bestämmelserna om laga befogenhet i alla länderna. Samspelet mellan dessa regler och de polisiära bestämmelserna tar sig dock olika uttryck. Den svenska polislagen upplyser om reglerna i brottsbalken och i skjutkungörelsen finns, som nämnts, en direkt hänvisning till nödvärnsbestämmelsen, med ett antal tilläggsrekvisit. Den finska polislagen upplyser om att poliser har nödvärnsrätt med tillägget att de då agerar under tjänsteansvar och ska bedömas utifrån sin utbildning och erfarenhet. De danska och norska polisregleringarna saknar skrivningar om de straffrättsliga bestämmelsernas betydelse. Den danska politiloven betonar däremot att politilovens maktbestämmelser ska tillämpas inom det straffrättsliga området. I Norge innehåller nödvärnsbestämmelsen ett speciellt stycke som innebär att den bestämmelsen ska tillämpas i stället för politilovens maktbestämmelser när det är fråga om våldsanvändning vid gripanden. Nödvärnsbestämmelsen tolkas dock i en sådan situation i ljuset av de polisiära maktbestämmelserna.

Slutligen kan noteras att trots skillnaderna i hur regelverken är konstruerade och formulerade förefaller den faktiska tolkningen och tillämpningen av reglerna överensstämma i betydligt högre grad än vad som framgår av lagtexten. Detta torde åtminstone delvis bero på att det finns universella principer för vapenanvändning som bl.a.

härleds från Europadomstolens praxis och på att regleringarna innehåller flexibla rekvisit om nödvändighet och proportionalitet som ger utrymme för att tolka regleringarna på ett sätt som överensstämmer med dessa principer. Den praktiska skillnaden mellan t.ex. ett krav på nödvändighet och ett krav på absolut nödvändighet är inte så stor som man skulle kunna anta utifrån ordalydelsen. Det kan rent av hävdas att ett krav på nödvändighet antingen är uppfyllt eller inte, och att den kvalificering som ligger i ordet "absolut" därför inte tillför så mycket. Däremot sänder olika formuleringar olika signaler, och den likhet som framträder i tolkningen av de gällande bestämmelserna är alltid begränsad av de ord som används.

5 Polisens vapenanvändning i siffror

5.1 Statistik om polisens skjutvapenanvändning

5.1.1 Något om det statistiska underlaget

De uppgifter som redovisas i avsnitt 5.1 grundas på nationella operativa avdelningens (Noa) rapport Polismyndighetens användning av särskilda hjälpmedel för våldsanvändning (Dnr A159.904/2022).

Statistikredovisningen i rapporten sträcker sig fram till 31 december 2021 och bygger på de händelser som rapporterats in till Rikspolisstyrelsen och Noa. Händelser som inte rapporterats in eller som av någon annan anledning inte har identifierats finns inte med i statistiken. Vidare begränsas säkerheten i statistiken av att rapporteringen ibland är ofullständig samt av att IT-systemlösningen för avrapporteringen har varit bristfällig och inte helt driftssäker. Osäkerheten är större för äldre uppgifter, vilket beror på de etappvisa förbättringar som har skett beträffande krav och rutiner för inrapporteringen.

De händelsetyper som rapporteras in när det gäller skjutvapen är vådaskott, betvingande, varningsskott respektive verkanseld. Vådaskott redovisas dock inte i rapporten. När det gäller betvingande har något krav på inrapportering inte funnits för tiden före april 2012. Några uppgifter för tiden dessförinnan finns alltså inte.

Med verkanseld avses i rapporten skott som avlossas mot en person i avsikt att träffa personen. I vissa fall omfattas även skott mot fordon. Skott som avlossas mot djur redovisas separat och fall där skjutvapen används för att avliva djur omfattas inte av inrapporteringsskyldigheten. I rapporten redovisas endast den

allvarligaste formen av våld, vilket innebär att mindre allvarliga typer av skjutvapen användning som förekommit vid samma tillfälle inte redovisas. Vid händelser som redovisas som verkanseld kan det exempelvis ha förekommit både betvingande och varningsskott utan att det syns i statistiken.

5.1.2 Övergripande statistik

Polisen genomför årligen cirka 1,2 miljoner ingripanden. De flesta genomförs utan att något våld behöver användas. Vid ett ytterst litet antal av dessa ingripanden har skjutvapen behövt användas.

De inrapporterade händelser där skjutvapen har använts under åren 2003–2022⁵⁰ fördelar sig på följande sätt.

År	Betvingande	Varningskott	Verkanseld mot person/fordon	Okänt	Totalt (exklusive betvingande)
2003	-	9	11	2	22
2004	-	15	16	2	33
2005	-	9	9	-	18
2006	-	3	8	-	11
2007	-	12	10	-	22
2008	-	16	20	-	36
2009	-	11	11	-	22
2010	-	8	14	-	22
2011	-	35	22	-	57
2012	128	14	17	3	34
2013	189	16	13	6	35
2014	191	14	25	-	39
2015	269	23	20	-	43
2016	269	15	17	-	32
2017	284	16	16	-	32
2018	422	13	23	-	36
2019	385	17	17	-	34
2020	456	15	21	-	36

⁵⁰ Rapporten inkluderar endast statistik t.o.m. 2021. Uppgifterna för 2022 har lagts till av oss efter kompletterande uppgifter från Polismyndigheten.

2021	472	18	21	-	39
2022	471	10	21	-	31

Det antal personer som avlidit till följd av verkanseld från polisen uppgår till följande under perioden 1992–2021.

År	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Avlidna	0	0	0	1	0	0	1	3	2	1

År	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Avlidna	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1

År	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Avlidna	0	4	3	2	3	1	6	1	5	2

Beträffande gärningsmannens beväpning under i samband med att poliser skjutit verkanseld och/eller varningsskott under perioden 2011–2021 är fördelningen följande. I 25 procent av fallen bar den beskjutne skjutvapen eller en skjutvapenattrapp. I 33 procent av fallen var beväpningen kniv, yxa eller svärd. Beväpning i form av stickföremål och trubbiga föremål förekom i 3 respektive 8 procent av fallen. Fordon förekom i 20 procent av fallen, hund i 5 procent och sedan finns en restkategori som avsåg 6 procent.

5.1.3 Utökad statistik för perioden 2014–2021

Till följd av att rutinen för inrapportering förändrades under 2014 finns det en utökad statistisk redovisning av underlaget för perioden 2014–2021. Korrektheten i uppgifterna påverkas dock av ett programhaveri som inträffade 2017. Den redovisade statistiken gäller verkanseld och varningsskott om inget annat sägs.

Den utökade statistiken visar att poliser som arbetar i yttre uniformerad tjänst i ingripandeenhet var i majoritet (69 procent av fallen) när det gäller inrapporterade varningsskott eller verkanseld under perioden. I denna del av verksamheten utfördes också det största antalet ingripanden.

Under perioden har 298 poliser inrapporterat att de avlossat verkanseld eller varningsskott. Det största antalet (107 personer)

finns bland poliser som varit i tjänst i intervallet 0–5 år men i intervallet 6–10 tjänsteår är antalet nästan detsamma (104 personer). Antalet polismän som har arbetat 11 år eller längre och inrapporterat vapenanvändning är betydligt färre (84 personer). I 3 fall är tjänsteåldern oklar.

I 29 procent av fallen har en initiering av polisingripandet skett efter egen upptäckt av brottet eller händelsen. I 51 procent av fallen var det fråga om ett ingripande som varit beordrat i förväg. För resterande fall (20 procent) saknas uppgift om initiering av ingripandet.

När det gäller polispersonalens kännedom om uppdragets farlighet rapporterade 37 procent att de fick sådan kännedom när uppdraget gavs. I 25 procent av fallen fick polisen kännedom om farligheten på plats. I 26 procent av fallen var det fråga om ett överraskande angrepp. För återstående 12 procent saknades uppgifter eller så hade kännedom fåtts på annat sätt.

Under perioden har 77 procent av poliserna uppgivit att de var mentalt förberedda på den uppkomna situationen medan 16 procent ansåg att de inte var förberedda. För resterande 7 procent saknas uppgifter.

Uppgifterna om den beskjutnes psykiska status visar dokumenterad psykisk instabilitet i 13 procent av fallen. I 29 procent av fallen fanns misstanke om psykisk instabilitet. För övriga 58 procent finns det inte angivet någon sådan misstanke.

Enligt rapporteringen har 70 procent av de fall där verkanseld eller varningsskott avlossats inträffat utomhus. I 30 procent av fallen har skotten avlossats inomhus.

Uppgifterna om befolkningstäthet visar att skottlossningen i 74 procent av fallen har ägt rum i tätbebyggt område. Resterande fall har varit utanför tätbebyggt område.

Tjänstepistolerna har använts i 87 procent av fallen och förstärkningsvapen i 13 procent av fallen.

Den uppskattade tiden från det att poliserna upptäckt det hot som föranlett vapenanvändningen till dess att de avfyrat vapnet uppgår enligt rapporteringen till 0–3 sekunder i 38 procent av fallen. I 26 procent av fallen har det förflutit 3–10 sekunder. I 18 procent uppskattas tiden till mellan 10 och 30 sekunder och i endast 16 procent av fallen har det förflutit mer än 30 sekunder. För 2 procent av fallen saknas tydliga uppgifter.

Det inrapporterade avståndet till den beskjutne har varit 0–3 meter i 24 procent av fallen, 3–7 meter i 35 procent av fallen och 7–15 meter i 27 procent av fallen. I 14 procent av fallen översteg avståndet 15 meter.

Beträffande år 2021 finns statistik som visar att den beskjutne har varit i rörelse i 24 av 29 fall när verkanseld har skjutits och i 15 av 18 fall när enbart varningsskott har avlossats. Siffrorna anger antalet skjutande poliser och inkluderar skott riktade mot personer som har befunnit sig i ett fordon.

5.2 Avlossade skott i Sverige och Finland

Nedanstående tabell visar statistik över avlossade skott i Finland och Sverige. Det ska redan från början medges att jämförelsen inte kan anses ge så mycket. Tabellen och tillhörande text har tagits med primärt för att illustrera svårigheterna med att jämföra siffror. Till dessa svårigheter ska läggas svårigheterna att bedöma i hur stor utsträckning eventuella skillnader kan återföras på skillnader i den rättsliga regleringen och i hur stor utsträckning de är hänförliga till annat, t.ex. den verklighet som poliserna möter, den allmänna kulturen inom polisen eller det sätt på vilket poliser utbildas när det gäller skjutvapen användning.

År	Avlossade skott Finland	Avlossade skott Sverige
2010	22	22
2011	18	57
2012	14	34
2013	14	35
2014	11	39
2015	24	43
2016	27	32
2017	13	32
2018	13	36
2019	28	34
2020	19	36
2021	20	39
2022	25	31

Den svenska statistiken avser varningsskott samt verkanseld mot person eller fordon inklusive ett antal fall som i statistiken har redovisats som ”okänt”. Vådaskott samt skott mot föremål eller djur ingår inte i statistiken. När det gäller den finska statistiken redovisas denna som ”skott som avlossats”. Det saknas närmare uppgifter om vad som innefattas i den redovisningen.

Statistiken visar att svensk polis avlossar skott något större omfattning än den finska. Sverige har dock nästan dubbelt så stor befolkning som Finland. Dessutom finns det på grund av eventuella skillnader i det statistiska urvalet en felmarginal som försvårar en jämförelse. Några säkra slutsatser går därför inte att dra utan att göra närmare undersökningar av siffrorna och vad som ligger bakom dem.

5.3 Vår bild av det statistiska underlaget

Den övergripande bild som framgår av statistiken är att polisens användning av skjutvapen har ökat, sett över en längre tidsperiod.

Antalet avlossade skott är högre den senaste tioårsperioden än den föregående. Någon tydlig uppåt- eller nedåtgående trend under de senaste tio åren går dock inte att utläsa.

Beträffande hot/betvingande med skjutvapen påbörjades statistikrapporteringen först 2013. Därefter har antalet inrapporterade fall ökat markant, vilket delvis kan ha med förbättrad inrapportering att göra. Under de senaste 3 åren har antalet legat ganska stabilt i intervallet 456–472 inrapporterade fall.

När det gäller antalet personer som avlidit i samband med att polis skjutit verkanseld kan följande jämförelse göras. Under perioden 1992–2001 avled 8 personer som träffats av verkanseld. Under perioden 2002–2011 avled 7 personer och under tioårsperioden 2012–2021 har 27 personer avlidit. Sett ur ett tioårsperspektiv kan alltså konstateras att antalet avlidna är betydligt fler under den senaste perioden. Någon tydlig pågående trend kan dock inte utläsas. Under 2022 avled 2 personer vilket inte avviker åt något håll.

Den verksamhetsgren som oftast hamnar i situationer där skjutvapen behöver användas är ingripandeenheter. I drygt hälften av fallen har det ingripande där skjutvapen har behövt användas varit

beordrat i förväg men i nästan 30 procent av fallen har det varit fråga om egen upptäckt av brottet eller händelsen. Polismännen har haft kännedom i förväg om att det förelåg en farlig situation i knappt 40 procent av fallen. I ca en fjärdedel av fallen har det varit fråga om ett överraskande angrepp. Positivt är att polismännen trots det har rapporterat att de varit mentalt förberedda i flertalet fall.

Statistiken visar att skjutvapen nästan alltid används utomhus och oftast i tätbebyggt område. Det förflyter ofta väldigt kort tid mellan tidpunkten för när ett hot upptäcks till dess att vapnet avfyras. Någon tid för eftertanke finns således inte i normalfallet. Avståndet till den beskjutne är endast undantagsvis längre än 15 meter. Det är inte ovanligt att avståndet understiger 3 meter. Vidare har den beskjutne enligt statistiken i en klar majoritet av fallen befunnit sig i rörelse.

När det gäller egenskaper hos den beskjutne utmärker sig två faktorer i statistiken. För det första har det funnits misstänkt eller dokumenterad psykisk instabilitet i nära hälften av de fall då skott har avlossats. För det andra har den beskjutne varit beväpnad med kniv- eller yxliknande föremål, skjutvapen eller använt ett fordon i sammanlagt nästan 80 procent av fallen.

Vi saknar aktuella uppgifter om hur skjutvapenanvändningen har motiverats rättsligt men av rapporten Politiets bruk av skytevåpen i Norden från 2005⁵¹ framgår att svensk polis då sköt med stöd av nödvärnsrätten i 81 procent av fallen och med stöd av laga befogenhet i 19 procent av fallen. Någon anledning att anta att andelen fall där polisen skjuter med stöd av laga befogenhet har ökat finns inte.

Vår samlade bedömning är att det utifrån statistiken är svårt att dra några bestämda slutsatser om hur en ny reglering av polisens skjutvapenanvändning bör utformas. Det finns naturligtvis, bl.a. till undvikande av dödsfall, skäl att tillse att regleringen är restriktiv och ligger i linje med vad som måste anses följa av bl.a. internationella instrument (framför allt Europakonventionen) men några mer konkreta slutsatser är det svårt att dra.

⁵¹ Politiets bruk av skytevåpen i Norden, Politihøgskolan, Oslo, 2005, redaktör Johannes Knutsson, s. 158. Av rapporten framgår att den finska polisen sköt med stöd av laga befogenhet i 65 procent av fallen medan nödvärn samt en kombination av laga befogenhet och nödvärn uppgick till 23 respektive 12 procent av fallen. När dansk polis sköt handlade det om nödvärn i två tredjedelar av fallen. Beträffande Norge saknades information men det antogs i rapporten att laga befogenhet utgjorde den vanligaste grunden i Norge.

6 Problemen med nuvarande ordning

6.1 Kritik som riktats mot nuvarande ordning

6.1.1 Rapporter och skrivelser från polisen

Polisen har under en längre tid signalerat att såväl reglerna om våldsanvändning som skjutkungörelsen behöver revideras.

I februari 2005 fick dåvarande *Rikspolisstyrelsens etiska råd* i uppdrag att överväga polisens utrustning och användning av särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning.

Rådet framhöll i sin rapport⁵² att det var nödvändigt att göra en genomgång av det regelverk som ligger till grund för polisens rätt att använda våld och att klara och tydliga författningsregler var av stor vikt. Vad gäller skjutvapen poängterades att det råder en ologisk uppdelning av vad som regleras i lag och vad som regleras i annan ordning då det t.ex. finns föreskrifter om polisens användning av fängsel i 10 a § polislagen medan reglerna om bruket av skjutvapen finns i en kungörelse. Vidare konstaterades att regleringen av polisens användning av skjutvapen inte ger någon lättolkad bild av när skjutvapen får användas. Till detta kom att skjutkungörelsen är obsolet bl.a. när det gäller de brott som den hänvisar till. Enligt rådet framkom det mycket starka skäl som talade för att en genomgripande revidering behövde göras av skjutkungörelsen.

Rikspolisstyrelsen gjorde efter etiska rådets rapport en hemställan om att justitiedepartementet skulle tillsätta en utredning för att se

⁵² Polisens våldsanvändning, Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning.

över bestämmelserna om polisens våldsbefogenhet och skjutkungörelsen.

I hemställan⁵³ anfördes bl.a. följande. I 10 § polislagen, som i princip ska innehålla en uttömmande reglering av polisens våldsbefogenhet, anges med skiftande uttryckssätt och på ett föga överskådligt sätt de situationer där polisen får använda våld i tjänsten. Tolkningen av bestämmelsen underlättas inte av att det i vissa lägen krävs att polisen möts av våld eller motstånd medan det i andra situationer inte finns något sådant krav. Den sista punkten i uppräkningslistan innehåller inte något krav på att polisen möts av våld eller hot om våld. Bestämmelsen bereder svårigheter i den praktiska tillämpningen, allra helst som den enligt ordalydelsen ska användas i upprörda ingripandesituationer.

Erfarenheten har visat att det i vissa situationer kan finnas ett behov av att kunna använda visst begränsat våld utan att polisen har mötts av våld, hot eller motstånd. Det kan vara fallet när man strävar efter att undvika att hamna i en situation som kan leda till ännu allvarligare våld, exempelvis vid en inbrytning i ett utrymme där farliga personer uppehåller sig. Det är tveksamt om den nuvarande utformningen av 10 § polislagen medger det.

Starka skäl talar även för ett upphävande eller en genomgripande revidering av den nuvarande skjutkungörelsen. En utredning bör ta ställning till om reglerna om polisens våldsanvändning kan utformas på ett sådant sätt att de på ett naturligt sätt innefattar även bruket av skjutvapen. Om det inte bedöms lämpligt bör förslag lämnas till hur polisens användning av skjutvapen bör regleras för att bestämmelserna ska stå i överensstämmelse med det regelverk som i övrigt gäller för polisen.

I *Polismyndighetens rapport "Polisens användning av skjutvapen och eventuella behov av åtgärder"* från 2016 anfördes att skjutkungörelsen är föråldrad och att den inte har anpassats till nuvarande samhällsförhållanden. Ordningföljden mellan paragraferna är olycklig ur en pedagogisk synvinkel, eftersom skjutkungörelsen reglerar skjutvapenanvändning i nödvärnssituationer före fallen av laga befogenhet. Skjutkungörelsen omhändertar inte heller alla steg i vapenanvändningen.

⁵³ RÅ 000-4965/08.

Uppräkningen av brott i 2 § kan ifrågasättas då den ger en begränsning i tillämpningen som inte är att föredra. Brottskatalogen är ofullständig då t.ex. terroristbrott och våldsamt upplopp saknas. Dessutom behöver en person som är misstänkt för något av de uppräknade brotten inte nödvändigtvis vara farlig, samtidigt som någon som är misstänkt för ett mindre allvarligt brott kan vara mycket farlig. För det fallet att en polisman använder sitt vapen i en situation som inte finns uppräknad i kungörelsen gäller bestämmelserna om laga befogenhet i 10 § och om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken eftersom lag går före kungörelse i rättskällehierarkin. Kungörelsen spelar alltså i de situationerna ingen roll. En reglering i lag skulle vara mer rättssäker och innebära en större trygghet för poliserna. Det skulle också tydliggöra att en laga befogenhetsskjutning är att föredra framför en s.k. nödvärnsskjutning.

Efter rapporten beslutades att Polismyndigheten skulle göra en *ny begäran om översyn av reglerna*. Denna gång begränsades hemställan till att det skulle ske en översyn och omarbetning av regleringen gällande polisens bruk av skjutvapen.

I hemställan⁵⁴ framhölls bl.a. följande skäl för en översyn. Regleringen är föråldrad och har en ”tveksam normhierarkisk nivå”. Nödvärnsrätten förefaller inskränkas i kungörelsen och i vart fall är tolkningen av bestämmelsen omgärdad av frågetecken. Kungörelsen behandlar inte nödrätten. Enligt praxis och doktrin står det dock klart att vapen användning är förenlig med nödrätten. Otydligheten är olycklig och behöver åtgärdas. Det saknas uttryckliga krav på motstånd och farlighet trots att användning av skjutvapen borde kräva detta. Kungörelsen definierar inte begreppet användning av skjutvapen. Eftersom det torde vara uteslutet för en polis att rikta sitt vapen mot någon och hota denne om det saknas förutsättningar för varningsskott och verkanseld bör definitionen konkretiseras. Rätten att använda skjutvapen enligt 2 § kungörelsen är begränsad till olika brottskategorier utan någon tydlig koppling till situationens farlighet. Brottskatalogen bör frångås. I stället bör situationens farlighet kvalificera skjutvapen användningen. Syftet med regeln om skjutorder vid uppträdande i grupp torde vara att koordinera eventuell skjutvapen användning. För ett polisbefäl är det dock i praktiken en näst intill omöjlig uppgift att ge order om

⁵⁴ Dnr. A069.436/2017.

användning i en insatssituation. Regeln bör antingen avskaffas eller omformuleras. Sammanfattningsvis är skjutkungörelsen föråldrad, otydlig i viktiga delar och tiger på områden som är centrala. En väg att gå kan vara att införliva skjutreglerna i polislagen.

6.1.2 Doktrin

Även i doktrinen har skjutkungörelsen blivit föremål för omfattande kritik. Redan på 1970-talet ifrågasatte Per-Edwin Wallén, professor i straffrätt, de svåröverskådliga reglerna vad gäller polisens laga befogenhet att använda skjutvapen, däribland skjutkungörelsen.⁵⁵

Under de senaste 25 åren är det framför allt Annika Norée och Johan Boucht som har forskat på regleringen om polisens rätt att använda våld. Båda har riktat kritik mot skjutkungörelsen.

Annika Norée menar att kungörelsens regler om rätt att skjuta i fall av laga befogenhet är både svårlästa och ogenomtänkta. Att en person begått något av brotten i brottskatalogen behöver inte betyda att personen är farlig vid tiden för ingripandet. Omvänt gäller att en person som begått ett bagatellartat brott kan vara mycket farlig. Dessutom kan förhållandevis ofarliga fall komma att rubriceras som allvarliga brott, t.ex. ett rån som genomförs med en leksakspistol. Att det saknas uttryckliga regler om farlighet kan felaktigt ge intryck av att det inte ställs några sådana krav. Brottskatalogen är ofullständig och saknar relevanta brott som terroristbrott, våldsamt upplopp och grov stöld. Det är mycket svårt för en enskild polisman att i ett akut läge hinna ta ställning till exakt vilket brott det är fråga om. Vad gäller rätten att skjuta vid omhändertaganden är det inte klarlagt vad som menas med farlig av ”annan anledning”.⁵⁶

Johan Boucht anser att det vore rättsstatligt motiverat att reglera polisens skjutvapenbruk i lag. Han kritiserar i likhet med Annika Norée brottskatalogen i 2 § skjutkungörelsen för att vara både svårtillämpad och för att ha ett problematiskt urval av brott som inte nödvändigtvis korrelerar med något konkret behov av att använda skjutvapen. Vidare menar han att användning av skjutvapen inte i första hand borde kopplas till brottstyp utan till de konsekvenser

⁵⁵ Wallén, Svåröverskådliga regler gör det svårt för polisman att fatta riktigt beslut, Svensk polis nr 5 1970.

⁵⁶ Norée, Polisens rätt att skjuta, Norstedts Juridik AB, 2004, s. 47 ff. Redogörelsen för kritiken är inte fullständig.

som en viss verksamhet kan förorsaka. När det gäller skjutvapenbruk för att förhindra en allvarigare fara för liv och hälsa som härrör från person finns enligt skjutkungörelsen bara två alternativ; antingen att begära ett särskilt medgivande för detta under de förutsättningar som gäller i 3 § skjutkungörelsen (vilket av praktiska skäl torde ske endast i undantagsfall) eller att invänta att ett nödvärnsläge uppstår (vilket i många fall är mer riskfyllt för alla inblandade). Det kan vara ändamålsenligt att polismannen i vissa fall av laga befogenhet får skjuta i ett tidigare skede än det som förutsätts enligt 24 kap. 1 § brottsbalken. Härigenom kan polismannen bättre upprätthålla kontrollen över situationen och därigenom även minska skadorna. I stället för att skjuta senare men inom vidare normativa ramar bör polisen alltså få skjuta något tidigare men inom snävare ramar.⁵⁷

6.2 Vår övergripande bedömning av problembilden

6.2.1 Inledning

Det står för oss klart att mycket av den kritik som har riktats mot skjutkungörelsen har fog för sig. I det följande sammanfattar vi de problem som, enligt vår mening, är de allvarligaste.

6.2.2 Normhierarkiska problem

Det är ett både principiellt och praktiskt problem att bruket av skjutvapen, som är den mest allvarliga formen av våldsanvändning, regleras i form av en kungörelse.

Enligt regeringsformen ska begränsningar av skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp göras genom lag. Ett sådant lagstöd finns i dag i framför allt polislagen och brottsbalken. I relation till detta lagstöd anses skjutkungörelsen utgöra verkställighetsföreskrifter. Grundlagsberedningen förutsatte dock vid arbetet med den nuvarande regeringsformen att föreskrifter om polisens

⁵⁷ Boucht, *Polisiär våldsanvändning En straff- och offentligrättslig undersökning*, Iustus förlag AB, 2011, s. 224–237 och 476–482. Redogörelsen för kritiken är inte fullständig.

användning av skjutvapen skulle meddelas genom lag,⁵⁸ och det får ur ett principiellt perspektiv anses mindre lämpligt att reglerna om användande av skjutvapen nu regleras i form av verkställighetsföreskrifter i en kungörelse.

Det förhållandet att skjutkungörelsen befinner sig på en låg normhierarkisk nivå skapar också tolknings- och tillämpningsproblem. I egenskap av verkställighetsföreskrift varken får eller kan kungörelsen inskränka eller utvidga innehållet i de lagbestämmelser som den verkställer och under alla omständigheter kan innehållet i lag inte förändras genom författningar på lägre nivå (jfr 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen). Det är dock oklart om skjutkungörelsen håller sig inom dessa ramar. Det kan hävdas att skjutkungörelsen är såväl inskränkande som utvidgande i relation till vad som följer av bl.a. 10 § polislagen och 24 kap. brottsbalken, vilket rimmor illa med den formella lagkraftens princip, nämligen att regler på lägre normhierarkisk nivå inte kan ändra på vad som följer av lag.

Skjutkungörelsen ger intryck av att uttömmande reglera förutsättningarna för polisens skjutvapen användning. Den hänvisar till vissa utvalda lagbestämmelser. Till följd av dess lägre normhierarkiska nivå kan den dock inte effektivt fylla funktionen att begränsa vilka lagregler som blir tillämpliga. Därmed uppstår en osäkerhet om vilka bestämmelser som egentligen gäller.

I relation till 10 § polislagen kan exempelvis noteras att skjutkungörelsens regel om skjutvapen användning i fall av laga befogenhet (2 §) endast hänvisar till 10 § första stycket andra punkten polislagen. I de fall som i övrigt regleras i 10 § polislagen krävs enligt 3 § skjutkungörelsen ett myndighetsbeslut i förväg – som ska röra viss tjänsteåtgärd av särskild vikt – för att skjutvapen ska få användas. Med hänvisning till skjutkungörelsens lägre normhierarkiska status är det dock möjligt att argumentera för att en rätt att skjuta utan föregående beslut ändå skulle kunna följa direkt av 10 § polislagen. I förhållande till reglerna i brottsbalken kan konstateras att 1 § uttryckligen hänvisar till nödvärnsbestämmelsen som en grund för tillåten skjutvapen användning samtidigt som nödbestämmelsen inte omnämns alls, trots att den senare bestämmelsen enligt etablerad uppfattning ger en rätt för polisen att i vissa fall använda vapen. Regleringssättet med från lag avvikande

⁵⁸ Prop. 1973:90 s. 242.

normer om skjutvapen användning i en kungörelse skapar alltså frågetecken om vilka regler som gäller.

Tolknings- och tillämpningsproblem uppstår också när enskilda rekvisit i kungörelsen avviker från ordalydelsen i lagbestämmelserna.

När det t.ex. gäller formuleringar som inskränker den rätt att använda skjutvapen som följer av lagbestämmelserna (exempelvis rekvisitet ”svårare våld” i 1 § skjutkungörelsen) kan hävdas att det med tanke på lagkravet inte finns någon annan rättslig möjlighet än att tolka dem konformt med lagbestämmelserna, eller, om detta inte går, bortse från skjutkungörelsens bestämmelser. Det skulle emellertid möjligen kunna argumenteras för att kungörelsen bara preciserar vad som redan gäller enligt lagreglerna. Med ett sådant synsätt skulle rekvisitet ”svårare våld” i 1 § skjutkungörelsen kunna ses som en precisering av vad som krävs för att användning av skjutvapen t.ex. inte ska vara uppenbart oförsvarligt vid tillämpning av nödvärnsbestämmelsen.

Att ett sådant synsätt inte är självklart framgår av Göta hovrätts dom i mål B 1281-00 från den 20 juni 2001 där domstolen uttalade följande.

”I den ovan nämnda kungörelsen anges i 1 § att om det föreligger rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken, får en polisman använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot polismannen själv eller annan eller hot som innebär trängande fara. Skrivelsen i kungörelsen kan möjligen tyda på att en polismanns rätt till nödvärn skulle vara mer inskränkt än andras. Den i lag givna rätten till nödvärn kan emellertid inte inskränkas genom en kungörelse och slutsatsen måste bli att en polisman har samma rätt till nödvärn som andra.”

Till de nu nämnda problemen ska läggas att många av kungörelsens bestämmelser och rekvisit, trots att den har tillämpats i över 50 år, saknar en allmänt accepterad och fastställd innebörd. Rättspraxis rörande kungörelsen är begränsad och inte särskilt enhetlig. Även i doktrinen görs delvis olika tolkningar av dess rekvisit. Bristen på förarbeten – som är en direkt följd av att regleringen inte finns i lag – är en bidragande orsak till tillämpningsproblemen.

Sammantaget framstår det som klart att skjutkungörelsen inte uppfyller de krav på tydlighet som kan ställas på en reglering av det här slaget. Det är oklart både vad kungörelsens regler, sedda för sig,

innebär och hur man ska se på relationen mellan kungörelsen och de lagar som reglerar polisens rätt att använda våld. Osäkerheten kring vad reglerna i kungörelsen egentligen innebär skapar svårigheter inte bara för de enskilda polismännen som agerar i skarpa situationer, utan också för polisens utbildningsverksamhet och för de rättsvårdande myndigheter som ska tillämpa bestämmelserna i skedet efter att skjutvapen användning har förekommit.

6.2.3 Innehållsmässiga problem

Det finns också innehållsmässiga problem med skjutkungörelsen.

Till att börja med saknas tydliga regler om vad som avses med skjutvapen och vilken användning som regleras vilket gör att tillämpningsområdet blir otydligt.

Vidare bedömer vi att skjutkungörelsens uppräknade situationer i vilka skjutvapen får användas med stöd av laga befogenhet är för ensidig och att lagföring och frihetsberövande har fått en allt för framskjuten plats. Urvalet av situationer där skjutvapen får användas i fall av laga befogenhet i 2 § är snävt och fokuserar främst på brottsliga gärningar som redan är begångna. Det ska vidare enligt bestämmelsen handla om att säkerställa ett frihetsberövande genom gripande, förhindrande av rymning eller omhändertagande. Någon grund för att använda skjutvapen i ett preventivt syfte, dvs. för att förhindra att en fara realiserar eller att skada uppstår, utan att det samtidigt är fråga om ett frihetsberövande finns inte. Denna inriktning är långt ifrån en självklarhet. En jämförelse kan göras med den finska lagstiftningen som, i kontrast till den svenska regleringen, tillåter användning av skjutvapen endast för att kunna stoppa en persons farliga verksamhet.

Bestämmelsernas tekniska utformning leder vidare till att typen av brottslighet blir avgörande för om en polis får skjuta med stöd av 2 § 1 och 2. Dessa punkter saknar rekvisit som tar sikte på situationens eller personens farlighet. Inte heller uppställs det något krav på motstånd. I stället är rätten att skjuta strikt avhängig av att personen är misstänkt eller dömd för något av de över 30 olika brott som nämns i bestämmelsen. Lästa på ett bokstavligt sätt kan bestämmelserna i 2 § 1 och 2 anses ge stöd för att använda skjutvapen mot personer som är helt ofarliga. Samtidigt ger de inget stöd för att

kunna använda skjutvapen mot personer som är uppenbart farliga men som inte misstänks för eller har gjort sig skyldiga till just ett sådant brott som räknas upp i katalogen.

Kritik har också riktats mot urvalet av brott i 2 § skjutkungörelsen. Brottskatalogen har ansetts ofullständig då den t.ex. inte räknar upp brott som terroristbrott och våldsamt upplopp. Att det uppstår diskussioner om vilka enskilda brottstyper som bör räknas upp i katalogen är med den valda regleringstekniken närmast oundvikligt, eftersom uppräknningen är avgörande för om skjutvapen får användas.

Det är vidare uppenbart att bestämmelsernas detaljrikedom gör dem mycket svårtillämpade i akuta lägen. För att kunna avgöra om det är tillåtet att skjuta i en gripandesituation måste polisen först ta ställning till om förutsättningarna i 10 § första stycket 2 polislagen är uppfyllda. Därefter måste det göras en prövning av om rekvisiten i 2 § skjutkungörelsen är uppfyllda. Detta kräver ett konstaterande av att det är nödvändigt att ingripa omedelbart, att misstankegraden sannolika skäl är uppfylld och att det är just något av de brott som räknas upp i brottskatalogen som personen är misstänkt för. Polismannen måste för att kunna göra det sista ställningstagandet ha memorerat vilka brott som räknas upp i bestämmelsen samt göra en bedömning av hur den aktuella gärningen straffrättsligt är att rubricera.

Det står enligt vår mening klart att nackdelarna med brottskatalogen (dels att det saknas utrymme för att beakta relevanta omständigheter så som personens farlighet i ett enskilt fall, dels att regleringen är påtagligt svår att använda i en brådskande situation) överväger de fördelar (främst förutsebarhet) som uppnås genom den.

När det gäller tredje punkten i 2 § bygger den till skillnad från de första punkterna på att personen ska vara farlig. Den förutsätter dock att det finns förutsättningar för ett förvaltningsrättsligt omhändertagande och det råder oklarhet om i vilka situationer den kan bli tillämplig när det inte är fråga om personer med allvarlig psykisk störning eller personer som innehar vapen. Punktens praktiska tillämpningsområde blir därmed väldigt begränsat. Det framstår vid en jämförelse med artikel 2 i Europakonventionen inte heller som självklart att en rätt att skjuta bör knytas så starkt till möjligheten att verkställa förvaltningsrättsliga omhändertaganden.

Beträffande 3 § skjutkungörelsen, som har karaktären av uppsamlingsbestämmelse, kan konstateras att den teoretiskt kan ge rätt att skjuta för vitt skilda syften som inte nödvändigtvis överensstämmer med uppräknigen i artikel 2 i Europakonventionen. Dess begränsande rekvirit (absolut nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt) är visserligen mycket restriktivt formulerat men saknar en uttrycklig koppling till det krav på fara som brukar uppställas i Europakonventionens praxis. Samtidigt inskränks bestämmelsens praktiska betydelse av det faktum att beslutet måste fattas på formell väg och i förväg samt av svårigheterna att fastställa vad som krävs för att bestämmelsen ska få tillämpas.

Enligt 6 § skjutkungörelsen får en polisman som uppträder i grupp under direkt ledning av en förman använda skjutvapen endast på order av förmannen om det inte är en nödvärnsliknande situation. Syftet med regeln är att koordinera skjutvapenanvändningen vid ingripanden som sker i grupp. Effekten blir dock att användning av skjutvapen kan vara otillåten även när förutsättningarna i 2 § skjutkungörelsen är uppfyllda. Bestämmelsen har kritiserats för att vara svårtillämpad och otidsenlig. Som framgår av Polismyndighetens hemställan kan det vara mycket svårt för en förman att ge order om användning i en insatssituation. Mot den bakgrunden framstår regeln i dess nuvarande utformning inte som ändamålsenlig.

6.2.4 Strukturella och pedagogiska problem

I ett strukturellt perspektiv får det anses mindre lämpligt att skjutkungörelsen blandar ihop reglerna om laga befogenhet med brottsbalkens bestämmelser om ansvarsfrihet genom att hänvisa till nödvärnsbestämmelsen och därmed göra den till en del av laga befogenhetsregleringen. Nödvärnsbestämmelsen är en rent straffrättslig bestämmelse vars syfte inte är att skapa polisiära befogenheter.⁵⁹

Skjutkungörelsen skapades under en tid då stödet för polisens våldsanvändning fortfarande till största delen fick sökas i brottsbalken. Den nuvarande polislagen med särskilda regler om

⁵⁹ Jfr avsnitt 3.6 ovan.

användande av våld tillkom 15 år efter skjutkungörelsen. Någon genomgripande revidering av skjutkungörelsen har emellertid inte gjorts sedan dess varför den ursprungliga strukturen fortfarande är intakt.

Det är ett faktum att nödvärnsrätten i dag utgör den dominerande grunden för svenska polisers skjutvapen användning. Detta uppfattas i Sverige som närmast en självklarhet. Vid en jämförelse med andra nordiska länder kan dock konstateras att det i bl.a. Finland och Norge är vanligare att polisen skjuter med stöd av laga befogenhet än med stöd av nödvärnsrätten.⁶⁰ Vilken del – nödvärnsrätten eller reglerna om laga befogenhet – som blir den dominerande grunden för skjutvapen användning är således en följd av tradition och hur regleringarna utformas snarare än något som är på förhand givet.

Även om det inte finns skäl att ifrågasätta att en rätt till självförsvar och försvar av andra behövs, och att användande av skjutvapen i grund och botten kan anses mest försvarbart när det handlar om att försvara sig själv och andra, finns det skäl som talar för att den nödvärnsdominans som man kan se vid skjutvapen användning i Sverige inte är önskvärd.

Det första skälet är, som redan nämnts, att nödvärnsbestämmelsen inte syftar till att ge en positiv befogenhet för poliser att använda skjutvapen i tjänsten. Polisens befogade behov av att kunna försvara sig själv och andra bör så långt det är rimligt ha stöd i renodlade och positivt formulerade regler om laga befogenhet.

Det andra skälet är de psykologiska och praktiska effekter som kan förknippas med nödvärnssituationer. Nödvärnsrätten är till sin natur defensiv. Polismän som hamnar i självförsvarssituationer är ofta rädda och stressade vilket kan leda till en försämrad förmåga att uppfatta situationen korrekt, fatta väl avvägda beslut och att inte gå längre än vad situationen kräver. De yttre omständigheterna är ofta illa anpassade för skjutvapen användning vad gäller avstånd, siktmöjligheter m.m.

Det förhållandet att svenska poliser oftast avvaktar till dess att de upplever sig vara i en angreppssituation innebär i förlängningen en ökad risk för att både polismännen själva och den som beskjuts får svåra och livshotande skador. Det får även i det perspektivet anses vara en fördel om polisen vid användning av skjutvapen kan stödja

⁶⁰ Politiets bruk av skyteväpnen i Norden, Politihøgskolan, Oslo, 2005, redaktör Johannes Knutsson, s. 158.

sig på positivt formulerade regler, som kan ge ett ökat utrymme för att skjutvapen används under något mer kontrollerade former, och utan att situationen behöver kunna kopplas till ett angrepp.

Vi anser med hänsyn till vad som ovan anförts att det är ett pedagogiskt problem att skjutkungörelsen inte bara hänvisar till nödvärnsbestämmelsen utan också reglerar rätten att skjuta i nödvärnssituationer redan i 1 §. Författningstekniken medför att nödvärnsrätten framstår som den primära grunden för polisens skjutvapenanvändning. Problemet förstärks av att kungörelsens regler om laga befogenhet är alltför snävt formulerade, ensidiga, rigida och komplicerade för att kunna ge stöd för polisen att skjuta med stöd av laga befogenhet.

7 Överväganden och förslag

7.1 Övergripande överväganden

7.1.1 Inledning

I detta inledande avsnitt gör vi vissa mer generella överväganden kring behovet och utformningen av en ny reglering. Vi övergår därefter i de följande avsnitten till att närmare motivera hur regleringen bör utformas på ett mer konkret plan.

7.1.2 Balans i två avseenden

Vårt uppdrag är att föreslå en ny reglering av polisens användning av skjutvapen som kan ersätta den nuvarande skjutkungörelsen. Regleringen ska ”säkerställa att skjutvapen används med mycket stor restriktivitet, men måste samtidigt ge stöd för skjutvapenanvändning i de fall där det är befogat och vara utformad på ett ändamålsenligt sätt.”

Den grundläggande utgångspunkten för vårt arbete är således att den föreslagna regleringen på ett lämpligt sätt ska balansera kravet på restriktivitet mot behovet av ändamålsenliga befogenhetsgivande regler gällande skjutvapenanvändningen. I detta ligger å den ena sidan att regleringen ska vara förenlig med bestämmelserna i grundlagarna, Europakonventionen och Sveriges övriga konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter och inte medge skjutvapenanvändning i andra situationer eller i högre grad än vad som är förenligt med dessa standarder. Å andra sidan får den inte hindra skjutvapenanvändning i fall där sådan behövs och är ändamålsenlig.

Regleringen måste också balansera å ena sidan intresset av precision och tydlighet och å andra sidan intresset av enkelhet, flexibilitet och funktionalitet.

En funktionell reglering måste vara enkel att sammanfatta i en utbildningssituation, lätt för poliserna att ta till sig och möjlig för dem att tillämpa i ett pressat och skarpt läge. Detta kräver att reglerna är begränsade till sitt omfång och lättöverskådliga. Regleringen bör inte innehålla fler regler än nödvändigt och de enskilda reglerna bör inte ges en onödigt komplicerad eller detaljerad utformning. Regler som är exakta och rigida (exempelvis brottskatalogen i 2 § skjutkungörelsen) bör undvikas eftersom de inte kan anpassas efter de många olika situationer som kan uppkomma i verkligheten. Regler utan viss flexibilitet kan inte fylla den funktion som reglerna ytterst har, nämligen att ge rättsligt stöd för att använda skjutvapen när det faktiskt behövs.

Regler om användning av skjutvapen måste emellertid också vara i rimlig grad precisa. Allt för generellt utformade regler har av Europadomstolen ansetts strida mot artikel 2 i Europakonventionen.⁶¹ De ger dessutom dålig ledning för polisen att avgöra när det är tillåtet att använda skjutvapen.

De regler som föreslås måste därför balansera kravet på tydlighet och precision mot intresset av att reglerna ska vara enkla, flexibla och möjliga att tillämpa i verkliga situationer.

7.1.3 Det behövs särskilda regler om skjutvapenanvändning

Bedömning: Skjutkungörelsen bör upphävas. De nuvarande reglerna om användning av våld i 10 § polislagen och 24 kap. brottsbalken lämpar sig emellertid inte för att reglera polisiär skjutvapenanvändning. Det räcker därför inte att bara upphäva skjutkungörelsen. Den bör ersättas av en ny reglering som är utformad särskilt med skjutvapenanvändning i åtanke.

En allmän utgångspunkt för oss utifrån både uppdragsbeskrivningen och vår analys av problemen med den nuvarande ordningen är att skjutkungörelsen bör upphävas. Detta bör göras genom en särskild

⁶¹ Se exempelvis *Makaratzis v. Greece* [GC], no. 50385/99, § 62, ECHR 2004-XI.

förordning. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att kungörelsen behöver ersättas av en ny specialreglering om skjutvapen användning. Ett möjligt alternativ till en ny specialreglering skulle kunna vara att i stället låta polisens användning av skjutvapen regleras genom de redan existerande lagbestämmelserna i polislagen och brottsbalken.

Regleringen i 10 § polislagen är förhållandevis detaljerad och dess rekvisit om nödvändighet och försvarlighet skulle i och för sig kunna fungera väl i sammanhanget. På samma sätt kan sägas att brottsbalkens regler är utformade på ett sätt som inte skulle leda alldeles fel.

I sammanhanget måste emellertid beaktas att regleringen i 10 § polislagen tar sikte på våldsanvändning i största allmänhet. Den räknar därför upp ett antal situationer i vilka användning av skjutvapen typiskt sett inte är motiverad. Dessutom är bestämmelsens punkter utformade för att kunna omfatta allt från en mycket låg grad av våld till mer allvarligt våld, vilket gör att de saknar den precision och restriktivitet som bör finnas i en reglering av polisens skjutvapen användning. Härtill ska läggas att polisen har riktat kritik också mot utformningen av 10 § polislagen och bl.a. anfört att den är svåröverskådlig, använder skiftande uttryckssätt och framstår som oenhetlig när det gäller krav på motstånd m.m.⁶² Slutligen kan framhållas att det framstår som olyckligt att den allmänna bestämmelsen om nödvärn i praktiken är den som åberopas oftast som grund för polisens skjutvapen användning.

Även om det alltså i och för sig vore möjligt att låta polisens användning av skjutvapen regleras genom redan existerande lagbestämmelser – varvid väldigt mycket skulle komma att hänga på tillämpningen av i lagstiftningen förekommande försvarlighetsrekvisit – framstår det som en betydligt bättre lösning att utforma nya särskilda regler för denna. Därigenom kan en bättre precision uppnås – det kan tydliggöras i vilka situationer skjutvapen användning kan vara tillåten – och det kan samtidigt säkerställas både att reglerna om polisens vapen användning blir så enkla och tydliga som möjligt och att de blir tillräckligt restriktiva, så att regleringen uppfyller såväl regeringsformens som Europakonventionens krav.

⁶² Se avsnitt 6, Problemen med nuvarande ordning.

7.1.4 Lag i stället för förordning

Bedömning: En ny reglering om polisens användning av skjutvapen bör ges i form av lag.

När polislagen infördes gjordes ställningstagandet att bestämmelser om användning av särskilda hjälpmedel kan meddelas som verkställighetsföreskrifter till lagbestämmelserna om befogenhet att använda våld.⁶³

Mot bakgrund av att användning av skjutvapen innebär utövande av potentiellt dödligt våld mot medborgarna, får det dock anses klart lämpligare att reglera användningen i lag än genom verkställighetsföreskrifter. Att föreskrifter om användning av skjutvapen skulle ges lagform förutsattes också av grundlagsberedningen vid tillkomsten av den nuvarande regeringsformen.⁶⁴ Bland de nordiska jämförelseländerna är Sverige i dag ensamt om att reglera skjutvapen användning på förordningsnivå.

Som nämnts i avsnitt 6.2.2 skapar det förhållandet att skjutkungörelsen finns på en låg normhierarkisk nivå också påtagliga tolknings- och tillämpningsproblem. Dessa problem kan möjligen till viss del undvikas genom att utforma eventuella nya föreskrifter på förordningsnivå på ett annat sätt. Det går dock inte att komma ifrån att en reglering på olika nivåer väcker svåra frågor om hur reglerna förhåller sig till varandra. Det gäller inte minst som det kan förutsättas att reglerna om skjutvapen användning – eftersom de avser mycket allvarligt våld – bör vara mer restriktiva än de allmänna reglerna om våldsanvändning. Frågan uppstår då ofrånkomligen om regler i förordning överhuvudtaget kan inskränka tillämpningen av de regler som finns i 10 § polislagen och i 24 kap. brottsbalken.

Redan mot den nu angivna bakgrunden anser vi att det är klart att regleringen av polisens rätt att använda skjutvapen bör ges i form av lag.

⁶³ Prop. 1983/84:111 s. 83.

⁶⁴ Prop. 1973:90 s. 242.

7.1.5 Reglerna om användning av skjutvapen bör samlas i en särskild lag

Bedömning: De nya reglerna om vapenanvändning bör inte införas i polislagen utan samlas i en särskild lag.

Regler om användning av skjutvapen utgör en del av den övergripande regleringen av polisens befogenhet att använda våld. Det finns därför ett värde i att reglerna om användning av våld och skjutvapen ligger samlade i en och samma lag.

Polislagen innehåller emellertid endast drygt 30 paragrafer och dess struktur gör att det inte är lämpligt att i lagen föra in mer än enstaka bestämmelser rörande en viss fråga.

Vi bedömer att den föreslagna regleringen om polisens användning av skjutvapen bör innehålla mer än sådana enstaka bestämmelser. Det är, förutom att reglera förutsättningarna för själva användningen, viktigt att tydliggöra tillämpningsområdet för regleringen samt dess förhållande till andra regler. Dessutom lägger Europadomstolen vikt vid att det finns regler om exempelvis varningsskott samt planering av polisingripanden som innefattar användning av skjutvapen.⁶⁵

Med hänsyn härtill gör vi bedömningen att polisens skjutvapenanvändning bör regleras i en särskild lag. I det följande kommer vi att referera till den nya lagen som ”skjutlagen”.

7.1.6 Lagens bestämmelser bör ges en självständig utformning och exklusivt reglera när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen

Förslag: Lagen ska ges en självständig utformning och utgöra en uttömmande reglering av i vilka situationer skjutvapen får användas med stöd av laga befogenhet. Något utrymme för att därutöver använda skjutvapen med stöd av 10 § polislagen eller 24 kap. 2 § brottsbalken ska inte finnas. Detta ska framgå genom att ett nytt stycke införs i 10 § polislagen som upplyser om att det finns en särskild lag som reglerar rätten att använda

⁶⁵ Se bl.a. avgörandet *Makaratzis v. Greece* [GC], no. 50385/99, § 62, ECHR 2004-XI.

skjutvapen. Ett liknande tillägg ska göras i 24 kap. 2 § brottsbalken.

Det är angeläget att reglerna om polisens skjutvapenanvändning är lätta att överblicka och enkla att förstå. En ordning där ytterligare ledning behöver sökas i andra befogenhetsregler för att få en fullständig förståelse av bestämmelsernas innebörd (exempelvis genom hänvisningar till bestämmelsen i 10 § polislagen) motverkar detta.

Den nya lagen bör därför enligt vår bedömning vara *fullständig* och *självständig* i den meningen att ledning inte ska behöva sökas i andra lagar för att man ska kunna tillgodogöra sig innehållet. Lagens regler ska kunna läsas och användas självständigt, och i den mån de avviker från andra bestämmelser om laga befogenhet ska skjutlagens regler utgöra *lex specialis*, och ha företräde framför dessa. Uppräkningen av situationer då skjutvapen får användas ska vara uttömmande och någon rätt att därutöver använda skjutvapen med stöd av reglerna om laga befogenhet att bruka våld ska inte finnas. Vid skjutvapenanvändning med stöd av laga befogenhet ska bedömningen, med andra ord, helt kunna utgå från den föreslagna lagstiftningen; skjutlagen ska i den meningen ha ”stand alone”-karaktär.⁶⁶

Det nu sagda innebär dock inte att det inte finns pedagogiska skäl att utforma reglerna med 10 § polislagen och 24 kap. 2 § brottsbalken i åtanke. Vi strävar därför efter att ge befogenhetsreglerna en grundläggande struktur som påminner om våldsbestämmelsernas.

Det bör framgå av polislagen att det finns en särskild lag som reglerar när polisen har laga befogenhet att använda skjutvapen. Därför bör ett nytt stycke som hänvisar till skjutlagen införas i 10 § polislagen. Motsvarande tillägg bör göras i 24 kap. 2 § brottsbalken.

⁶⁶ Det är emellertid oundvikligt att reglerna om skjutvapenanvändning i viss utsträckning blir beroende av de primära befogenhetsreglerna, exempelvis de som gäller förutsättningarna för ett gripande.

7.2 Avgränsning av lagens tillämpningsområde

7.2.1 Lagen ska gälla bara för polismän

Förslag: Det ska i en inledande bestämmelse tydliggöras att lagen enbart riktar sig till polismän. Begreppet polisman ska ha samma innebörd som i polislagen och polisförordningen.

Vårt uppdrag omfattar att se över regleringen om polisens rätt att använda skjutvapen och lämna förslag på en ny reglering som kan ersätta skjutkungörelsen.

Begreppet polisman är ett lagreglerat begrepp, som har en tydlig och väl etablerad innebörd. Av 4 § polislagen framgår sålunda att en polisman är tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat. Regeringen kan alltså i viss utsträckning bestämma vad som avses med polisman.

Polisförordningen (2014:1104) innehåller i 2 § första stycket en uppräknning av vilka som har behörighet som polisman. Av paragrafens andra stycke framgår att bestämmelser om polisman inte gäller om någon som anges i första stycket inte uppehåller sin befattning som polisman. Sådana bestämmelser gäller inte heller den som anställs enligt 5 § 1 polisförordningen innan hen har genomgått den utbildning som föreskrivs där. Av paragrafens tredje stycke framgår att det följer av 11 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen att det som föreskrivs om polisman också tillämpas på den som fullgör uppgifter som militärpolisman.

Mot den nu angivna bakgrunden är vår uppfattning att lagen bör rikta sig enbart till polismän. Detta ska framgå av en inledande bestämmelse i lagen.

Bestämmelserna om befogenhet att använda våld enligt 10 § polislagen är enligt 29 § polislagen delvis tillämpliga även för andra än polisen. De föreslagna reglerna om rätt att använda skjutvapen ska däremot endast gälla för polismän. Det är naturligtvis möjligt att, på motsvarande sätt som skett genom 29 § polislagen, ge andra den befogenhet som polisen kommer att få enligt den föreslagna lagstiftningen. Huruvida det finns anledning att göra detta får emellertid övervägas i särskild ordning.

7.2.2 Lagen ska inte omfatta andra polisiära hjälpmedel än skjutvapen

Bedömning: Lagen ska inte omfatta andra polisiära hjälpmedel än skjutvapen.

Enligt uppdragsbeskrivningen får vi ta upp andra näraliggande frågor som har samband med skjutvapen. Det kan t.ex. gälla bestämmelser om polisens användning av andra hjälpmedel än skjutvapen. Något skäl för att reglera andra hjälpmedel än skjutvapen i den föreslagna regleringen har emellertid inte framkommit. Snarare talar mycket för att skjutvapen, med sin särskilda farlighet, bör särskiljas från andra hjälpmedel.

Tillgängligheten av andra hjälpmedel kan emellertid tänkas påverka tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen. Bland annat kan bedömningen av om vapenanvändning varit nödvändig och försvarlig påverkas av vilka alternativ polismannen haft i den konkreta situationen, och detta kan i sin tur påverkas av vilka andra hjälpmedel som hen haft tillgång till. Detta är emellertid något som kan hanteras inom ramen för de bedömningar som alltid måste göras av om skjutvapenanvändning i ett visst fall är tillåten.

7.2.3 Avgränsning av begreppet skjutvapen

Förslag: Lagen ska innehålla en definition av vad som vid tillämpning av lagen avses med begreppet skjutvapen. Definitionen ska utgå från 2 § förordningen om statliga myndigheters skjutvapen m.m.

Allmänt

Den föreslagna lagen ska inte reglera vilka skjutvapen som får användas av polisen. Vad som omfattas av begreppet skjutvapen får dock betydelse för lagens tillämpningsområde. Det är därför viktigt att lagens skjutvapenbegrepp är väl avvägt.

Exempel på definitioner av begreppet skjutvapen

Begreppet skjutvapen definieras något olika i olika sammanhang. Definitioner finns i bl.a. FN:s vapenprotokoll,⁶⁷ EU:s vapendirektiv⁶⁸ och vapenlagen (1996:67).

Med skjutvapen avses i EU-direktivet varje bärbart vapen med pipa som avfyra, är avsett att avfyra eller kan omvandlas till att avfyra ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne. Definitionen av skjutvapen i direktivet överensstämmer i allt väsentligt med begreppet ”firearm” såsom det är definierat i FN:s vapenprotokoll.

I 1 kap. 2 § vapenlagen definieras skjutvapen som ”vapen med vilka kulor, hagel, harpuner eller andra projektiler kan skjutas ut med hjälp av krutladdningar, kolsyreladdningar, komprimerad luft eller andra liknande utskjutningsmedel”. Definitionen avviker något från definitionerna i EU-direktivet och vapenprotokollet. Enligt 1 kap. 8 § vapenlagen gäller lagen endast i mycket begränsade delar i fråga om skjutvapen som innehas av eller tillverkas för staten.

Frågor om bl.a. tilldelning, hantering, förvaring, transport och försäljning av skjutvapen som finns hos statliga myndigheter regleras i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. Förordningen gäller enligt 2 § för handeldvapen, såsom pistoler, revolverar, gevär, automatkarbiner, kulsprutepistoler och kulsprutor, samt därmed jämförliga skjutvapen och granatgevär.

Till skillnad från ovanstående definitioner utgår denna definition inte från hur vapnet fungerar. Den består i stället en icke uttömmande uppräkningslista av klassiska typer av skjutvapen som används av de statliga myndigheterna. Kretsen av skjutvapen som omfattas av förordningen är snävare än den krets av skjutvapen som omfattas av vapenlagens definition.

⁶⁷ RES/55/255 Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

⁶⁸ Inom EU finns bestämmelser om kontroll av vapen i rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (vapendirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/51/EG om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (2008 års ändringsdirektiv). I maj 2017 antogs ytterligare ett direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/853 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (ändringsdirektivet).

Skjutlagens definition av begreppet skjutvapen

När det gäller att definiera gränserna för de vapen som ska omfattas av skjutlagen resonerar vi utifrån följande utgångspunkter.

Definitionen bör, för att uppfylla kravet på tydlighet och förutsebarhet, vara självständig och lagens tillämplighet bör inte göras beroende av att en polisman enligt andra polisiära bestämmelser har rätt att bära och använda vapnet, eller att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen generellt har godkänt vapnet för användning i den polisiära verksamheten. Även om det naturligtvis är mycket ovanligt (och icke önskvärt) att en polisman använder skjutvapen som hen saknar behörighet att använda bör användningens tillåtlighet kunna bedömas enligt skjutlagens regler även i ett sådant fall, förutsatt att vapnet omfattas av lagens skjutvapendefinition.⁶⁹

Definitionen bör göras så bred att den kan omfatta alla vapen som normalt används av polisen och som traditionellt anses utgöra skjutvapen. Samtidigt måste den, i enlighet med övervägandena i avsnitt 7.2.2, begränsas på ett sådant sätt att det kan undvikas att lagens regler blir tillämpliga när polisen använder andra särskilda hjälpmedel.

Polisen använder sig av ett flertal olika hjälpmedel för våldsanvändning. De skjutvapen och andra typer av hjälpmedel som får användas beslutas av myndigheterna och antecknas i en förteckning.⁷⁰ Hjälpmedlen kan också regleras särskilt i myndigheternas föreskrifter.⁷¹ Bland de särskilda hjälpmedel som idag får användas kan nämnas tårgas, OC-spray, distraktionsgranater och expanderbara batonger. Elchockvapen är under införande i polisverksamheten.

Vissa av dessa hjälpmedel fungerar på ett sådant sätt att de skulle kunna omfattas av en mer abstrakt skjutvapendefinition trots att de inte har samma verkan och effekt som ett vanligt skjutvapen. Exempelvis skulle elchockvapen, som kan skjuta projektiler men inte har samma dödliga effekt som ett vanligt skjutvapen, kunna omfattas

⁶⁹ Polismannen kan, om själva användningen har varit tillåten enligt skjutlagen, ändå ha brutit mot andra regler som finns på området. Se t.ex. hänvisningen i fotnot 71.

⁷⁰ Se Polismyndighetens förteckning över godkända särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning inom Polisen, A239.092/20.

⁷¹ Se för Polismyndighetens del PMFS 2019:6 FAP 104-10, 2 och 3 §§.

av en sådan skjutvapendefinition som motsvarar vapenlagens definition.

Mot den bakgrunden anser vi att en definition som likt vapenlagens utgår från hur vapnet tekniskt fungerar bör undvikas. Den uppräknade av mer klassiska skjutvapen som finns i 2 § förordningen om statliga myndigheters användning av skjutvapen m.m. är att föredra. Dess effekter på lagens tillämpningsområde är förhållandevis lätta att förutse och den omfattar de vapentyper som kan bli aktuella hos polisen utan att bli allt för omfattande.⁷² Den är också väl inarbetad hos myndigheterna.

För tydlighets skull bör det anges i lagen att den inte gäller för vapen för spridande av tårgas eller liknande.

7.2.4 Avgränsning av begreppet användning

Förslag: Lagen ska till skillnad från skjutkungörelsen definiera vad som avses med användning av skjutvapen vid tillämpning av lagen. Med användning av skjutvapen enligt lagen ska avses dels att en polisman riktar vapnet mot en person, dels att en polisman avlossar skott med ett skjutvapen. Viss användning som faller under den definitionen undantas från tillämpningen genom uttrycklig reglering.

Inledning

Den föreslagna lagens huvudsyfte är att ange i vilka situationer och under vilka förutsättningar polisen får använda skjutvapen i tjänsten.

Begreppet användning kan i sin vidaste betydelse omfatta i stort sett all form av hantering av skjutvapnet och därmed sammanhängande aktiviteter. Inom ramen för polisens verksamhet anses dock begreppet normalt kunna innefatta följande aktiviteter: att ta fram och göra vapnet skjutklart, att muntligen (eller skriftligen) varna för att skjutvapen kommer att användas, att hota med eller annars rikta vapnet mot någon och att avlossa skott med vapnet.

⁷² Vi har inte sett anledning att undanta något av de vapen som omfattas av förordningen från lagens tillämpningsområde, och det även om det kan ifrågasättas om det har någon praktisk betydelse att också granatgevär därigenom kommer att omfattas av regleringen.

Vår utgångspunkt är att lagens definition av användning bör vara relativt snäv. Detta innebär att inte alla aktiviteter som kan benämnas som användning bör regleras i lagen.

Aktiviteter som inte bör utgöra skjutvapenanvändning enligt lagen

Att ta fram och göra vapnet skjutklart och bära det i händerna (*höjd beredskap*) är ett nödvändigt steg i skjutvapenanvändningen men aktiviteten är inte riktad mot någon särskild person eller något särskilt objekt. Aktiviteten innebär heller ingen omedelbar påverkan på eller fara för omgivningen. Det är därför inte motiverat att reglera förutsättningarna för höjd beredskap i den föreslagna lagen.

I huvudsak samma bedömning görs vad gäller aktiviteten att muntligen eller på annat sätt varna för att skjutvapen kan komma att användas (*varna för skjutvapenanvändning*). Till skillnad från vid höjd beredskap riktas varningar normalt mot utvalda personer i syfte att få dessa att följa polisens anvisningar. Det finns således ett inslag av betvingandeförsök i agerandet.

En varning innebär dock inte någon fysisk användning av skjutvapnet. I den mån man kan tala om användning är denna mycket abstrakt och indirekt. Varningar innebär inte heller någon direkt fara för vare sig den som de riktas mot eller för omgivningen. Mot denna bakgrund finns inte skäl att reglera förutsättningarna för varningar om skjutvapenanvändning i den föreslagna lagen.

Det sagda hindrar inte att det kan finnas ett intresse av att reglera användningen av höjd beredskap och varning för skjutvapenanvändning.⁷³ I den mån så anses böra ske är det emellertid tillräckligt att sådana regler ges på förordnings- eller föreskriftsnivå.

Även om det inte finns skäl att räkna varningar om vapenanvändning som skjutvapenanvändning finns det, som framgår av avsnitt 7.6.3 skäl att i lag föreskriva att verkanseld normalt ska föregås av en varning.

⁷³ Höjd beredskap reglerades fram till den 1 juni 2023 i 17 § FAP PMFS 2016:5 104-2.

Aktiviteter som bör utgöra skjutvapen användning enligt lagen

Att rikta skjutvapnet mot en person

Att fysiskt rikta ett skjutvapen mot någon utgör en konkret användning av vapnet. Agerandet kan framkalla stark rädsla hos den som vapnet riktas mot och innebär i normalfallet också att ett starkt tvång riktas mot denne. För polisens del innebär riktande av vapnet att man intagit en högsta grad av beredskap för att skjuta. Ett riktat vapen innebär också ökade risker för att skott avlossas av misstag. Det är allmänt accepterat att förutsättningarna för att använda vapnet på ett sådant sätt närmast bör sammanfalla med de förutsättningar som gäller för avlossande av skott. Det finns därför goda skäl att låta sådana aktiviteter omfattas av de föreslagna bestämmelserna om användning av skjutvapen.

När det gäller den närmare utformningen av rekvisiten för en sådan användandekategori gör vi följande bedömning.

Som utgångspunkt bör det som idag brukar kallas för att ”hota någon med skjutvapnet” eller att använda vapnet för att ”betvinga”⁷⁴ någon omfattas av lagen. Med dessa begrepp avses att vapnet används i syfte att påverka en person och få denne att följa polisens muntliga anvisningar. Det kan t.ex. handla om att en polis genom att rikta skjutvapnet mot en person förstärker ett muntligt kommando och därigenom tvingar denne att avbryta ett våldsamt uppträdande eller släppa ett vapen eller tillhygge.

Enligt vår mening bör härutöver också situationer där polisen riktar vapnet mot någon utan att detta kan sägas innefatta ett hot eller försök till betvingande, omfattas av regleringen. Fråga kan exempelvis vara om att en polis vid sökande efter någon i efterdyningarna av ett allvarligt brott behöver rikta vapnet mot någon som man stöter på för att sikta och på det sättet göra sig beredd att skjuta om personen agerar på ett visst sätt. Sådana situationer kan uppstå inte minst när vapenlampan används för att söka igenom ett mörkt utrymme.

⁷⁴ Hot/betvingande eller riktande av vapnet i övrigt regleras inte i skjutkungörelsen. Regler om betvingande finns dock i Polismyndighetens föreskrifter FAP 104-2 (PMFS 2016:5 som efter den 1 juni 2023 har ersatts av PMFS 2023:2).

Mot bakgrund av att lagen således inte endast ska reglera det som brukar benämnas som hot eller betvingande med skjutvapnet bedömer vi att dessa begrepp inte bör användas i lagtexten.

Bestämmelsen ska i stället utgå från det avgörande kriteriet – själva riktandet av vapnet mot person. Detta begrepp inrymmer alla situationer i vilka bestämmelsen avses bli tillämplig, och bör användas som enda begrepp. På så sätt blir det också enklare att i dagligt tal kunna referera till denna kategori av användning.

Genom att lagtexten knyter an till något som är fysiskt urskiljbart blir det också enklare att avgöra vad som omfattas av definitionen och vad som faller utanför. Några närmare utredningar om vad som var syftet med att rikta vapnet mot person behöver inte göras för att i efterhand kunna avgöra om lagen är tillämplig eller inte.

Kravet på att vapnet ska vara riktat mot person gör också att det dras en tydlig skiljelinje mellan hot eller betvingande (som kommer att omfattas av lagens regler) och muntliga varningar om vapenanvändning (som enligt vad som sagts under föregående rubrik inte ska omfattas av lagens krav). Anvisningar eller befallningar från polisen som följs av en varning om att skjutvapen kan komma att användas faller utanför vad som avses med användning av skjutvapen enligt regleringen. Detta gäller även om polisen samtidigt har höjt beredskapen att kunna använda vapnet. Om samma uttalanden görs i kombination med att vapnet riktas mot personen är det däremot fråga om användning av skjutvapen enligt den föreslagna lagen. Då förutsätts att de krav som uppställs för användning av skjutvapen är uppfyllda.

Avlossande av skott

Att avlossa skott är den mest typiska formen av skjutvapenanvändning och bör därför av uppenbara skäl omfattas av den föreslagna regleringen.

I första hand omfattas att polisen skjuter verkanseld, dvs. avfyrar ett skott mot en person eller ett objekt i syfte att träffa målet och uppnå någon form av effekt. Därutöver omfattas även varningsskott. Med varningsskott avses avlossande av skott i en så ofarlig riktning som möjligt i syfte att varna för att polisen kan komma att skjuta verkanseld. Oavsiktlig skottlossning, s.k. vådaskott, omfattas också

av begreppet, även om regleringen av naturliga skäl oftast torde sakna betydelse i det sammanhanget.⁷⁵

Det är dock inte ändamålsenligt att alla fall då en polis avlossar skott ska omfattas av den föreslagna lagen. I vissa fall kan ett skjutvapen användas för andra syften eller under andra omständigheter än vad man normalt tänker sig när man talar om polisens skjutvapenanvändning. Vi bedömer att dessa fall bör undantas från lagens tillämpningsområde. Alternativet vore att ange särskilda förutsättningar för sådan vapenanvändning, men det skulle göra lagen betydligt mer komplicerad.

En situation som inte rimligen bör omfattas av lagen är när skjutvapen används vid av polisen anordnad eller annars godkänd övningsskjutning. I sådana situationer handlar det över huvud taget inte om att använda skjutvapnet inom ramen för ett tjänsteuppdrag utan i stället om att upprätthålla eller utveckla den egna kompetensen. Övningen sker också under ordnade förhållanden.

Polisen har vidare enligt bestämmelser i bl.a. jaktlagen (1987:259) ansvar för att avliva bl.a. skadade djur. Vanligtvis används särskilda vapen för detta och skjutkungörelsen innehåller också ett par undantag som avser just avlivande av djur (se 4 och 8 §§ skjutkungörelsen). Sådan användning av skjutvapen bör lämpligen undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Det finns också andra situationer där ett skjutvapen används främst i egenskap av verktyg, t.ex. för att bryta ett lås. Polisen måste självfallet ha rättsligt stöd för att kunna vidta dylika åtgärder, men denna typ av vapenanvändning är så särskild från den där vapnet används mot en person att det inte är rimligt att reglera den i lagen. Vi anser följaktligen att det är lämpligt att undanta även sådana situationer från tillämpningsområdet.

Det kan slutligen påpekas att det förhållandet att viss skjutvapenanvändning undantas från den föreslagna lagen inte innebär att det saknas reglering för denna. Förutom att det kan finnas allmän lagreglering och primära befogenhetsregler som reglerar polisens arbete gäller, i de fall där den föreslagna lagen inte är tillämplig, alltså de generella lagreglerna om laga befogenhet att

⁷⁵ Det är inget självändamål att reglera vådaskott i lagen. Ett särskilt undantag för vådaskott skulle dock komplicera lagtexten, och riskera att skapa otydlighet. Dessutom förekommer fall då det är svårt att klargöra om det är fråga om ett vådaskott eller inte.

använda våld. Därutöver kan också finnas särskilda regler på förordnings- eller föreskriftsnivå.

7.3 Reglerna om laga befogenhet att använda skjutvapen delas upp i två samverkande bestämmelser

Förslag: Regleringen om laga befogenhet att använda skjutvapen delas upp i två separata men samverkande paragrafer. Den första paragrafen anger i vilka situationer som skjutvapen kan få användas och den andra innehåller generella normer som begränsar vapen användningens tillåtlighet i dessa situationer.

En funktionell reglering om rätt att använda skjutvapen behöver – på samma sätt som andra befogenhetsregler och ansvarsfrihetsgrunder – byggas upp utifrån två element. Dels behöver den innehålla positivt formulerade rekvisit som talar om i vilka situationer och för vilka syften det överhuvudtaget kan vara tillåtet att använda skjutvapen, dels behöver regleringen innehålla generella rekvisit som på ett lämpligt sätt begränsar förutsättningarna för att det ska vara tillåtet att använda skjutvapen i de angivna situationerna. Typiskt sett handlar det å ena sidan om att beskriva vissa situationer till vilka befogenheten knyts (befogenhetsgrunder eller befogenhetssituationer) och, å den andra sidan, om att ange en bedömningsnorm (t.ex. att tillåtlighet förutsätter att vapen användningen varit nödvändig och försvarlig).

Vår bedömning är att en reglering som i två särskilda paragrafer tar sikte på dessa olika element blir tydlig och enkel att ta till sig. Därför regleras befogenhetsgrunderna och de generella begränsande rekvisiten i två olika, men samverkande, paragrafer. Den närmare utformningen av dessa paragrafer behandlas i de närmast följande avsnitten (avsnitten 7.4 och 7.5).

7.4 Befogenhetsgrunderna

7.4.1 Inledning

Man kan skilja mellan olika typer av normer i polisrätten. Ändamålsnormer anger den övergripande samhällsfunktion som polisen har. Uppgiftsnormer anger polisens skyldigheter i samhället och utgör grunden för den polisiära handlingsplikten. Sådana normer ger dock inte i sig befogenhet för polisen att ingripa i ett visst händelseförlopp eller på ett visst sätt. Detta ges i stället genom befogenhetsnormer.

Befogenhetsnormer kan beskrivas som normer som ger polisen makt eller rätt att utföra en viss handling om vissa konkreta omständigheter föreligger. De polisiära befogenhetsnormerna kan delas in i primära och sekundära. Primära befogenhetsnormer ger polisen en rätt att utföra en viss tjänsteåtgärd, t.ex. ett gripande eller ett omhändertagande. Sekundära befogenhetsnormer ger tilläggsbefogenheter som behövs vid genomförandet av de primära befogenheterna.

Rätten att använda skjutvapen är en sekundär befogenhet. Skjutvapen användning har aldrig något egenvärde, utan får snarare ses som ett nödvändigt ont. Fråga är om en befogenhet som polisen behöver ha för att kunna utföra de uppgifter och befogenheter som följer av andra normer.

När det gäller att reglera i vilka situationer polisen bör få använda skjutvapen bör därför en viktig utgångspunkt vara vilka skyldigheter och primära befogenheter som polisen har i sitt arbete. Det är helt enkelt viktigt att polisens åligganden motsvaras av korrelerande och väl avvägda befogenheter.

En annan viktig utgångspunkt är att befogenhetsgrunderna bör hålla sig inom de ramar som sätts av regeringsformen och av olika typer av internationella instrument. Det är här främst reglerna i 2 kap. 6 § och 2 kap. 21–24 §§ regeringsformen, artikel 2 i Europakonventionen och FN:s grundläggande principer för brottsbekämpande tjänstemäns användning av våld och skjutvapen som är av relevans.

De principer som kommer till uttryck i de nyss nämnda internationella dokumenten kan mycket generaliserat beskrivas så

att användning av skjutvapen främst kan komma i fråga när det handlar om att skydda liv och hälsa. Befogenhetsgrunderna bör därför ta sitt avstamp i den fara som en person och dennes gärningar utgör för andra människors liv och hälsa. Användning av skjutvapen i andra syften bör medges endast i mycket begränsad omfattning.

En ytterligare utgångspunkt för oss har varit att regleringen – för att den ska bli användbar i praktiken – ska ta sikte på tydligt utpekade typsituationer som den enskilde polismannen kan ty sig till. En sådan reglering leder, vilket framgår av våra förslag,⁷⁶ ofrånkomligen till att det uppstår en viss överlappning mellan olika befogenhetsgrunder. Vi ser emellertid ingen egentlig fara med en sådan överlappning, utan tror att det är ett pris man får betala om reglerna ska bli enkla att överblicka och förstå.

De föreslagna befogenhetsgrunderna följer i stort samma grundstruktur som 10 § första stycket 1–3 polislagen. Vi tror att en sådan struktur gör det enklare för polisen att ta till sig och memorera reglerna. Innehållet i reglerna har dock anpassats för att enbart gälla bruk av skjutvapen.

7.4.2 Vid utförande av en tjänsteåtgärd

Förslag: Befogenhetsreglerna ska gälla situationer då skjutvapnet används vid utförande av en tjänsteåtgärd.

En polisiär befogenhet att använda skjutvapen bör av naturliga skäl begränsas till situationer där polisen ägnar sig åt tjänsteutövning.

I 10 § polislagen formuleras detta som att polisen får använda våld ”för att genomföra en tjänsteåtgärd”. Formuleringen antyder att syftet med våldet ska vara att kunna genomföra en viss tjänsteåtgärd, och det är också så den oftast tolkas i doktrinen. Vidare kopplas bedömningen av om våldsanvändningen har varit försvarlig som regel ihop med en värdering av den ifrågavarande tjänsteåtgärdens syfte och vikt.

Vi anser att bestämmelserna om laga befogenhet att använda skjutvapen bör formuleras på ett sätt som inte språkligt kopplar befogenheten till genomförandet av den ursprungliga

⁷⁶ Se närmare nedan i avsnitt 7.4.3–7.4.5.

tjänsteåtgärden. Behov av att använda skjutvapen uppstår ofta oväntat och ibland har behovet inget att göra med intresset av att kunna genomföra den ursprungliga tjänsteåtgärden. Detta är särskilt tydligt i självförsvarssituationer, som i princip kan uppstå när som helst. För att undvika eventuella tillämpningsproblem bör befogenhetens koppling till tjänsteutövningen därför uttryckas så att skjutvapen får användas ”vid” utförandet av en tjänsteåtgärd (jfr polislagens formulering ”för att” genomföra en tjänsteåtgärd). En sådan utformning av befogenhetsbestämmelserna ligger också i linje med det tillämpningsområde som lagen föreslås få (jfr den föreslagna 1 §).

7.4.3 Befogenhetssituation 1: Självförsvar och försvar av annan

Förslag: Det ska införas en grund för skjutvapenanvändning som ger en polisman befogenhet att använda skjutvapen om det behövs för att försvara sig själv eller annan. Befogenheten ska vara begränsad till situationer där det handlar om att avvärja våld som är av svårare slag. Våldet ska vara pågående eller överhängande.

Självförsvar och försvar av annan bör kunna ske med stöd av laga befogenhet

Vår bedömning är att en bestämmelse som ger polisen rätt att använda skjutvapen för att försvara sig själv och annan mot svårare våld har en naturlig plats i en reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. Någon renodlad laga befogenhetsbestämmelse som ger stöd för användning av skjutvapen i sådana syften finns inte idag (jfr dock 1 § skjutkungörelsen med dess hänvisning till nödvärnsregleringen).

Att polisen bör ha en rätt till självförsvar hänger samman med polisyrkets generella farlighet och det förhållandet att poliser är ålagda att ge sig in i farliga situationer som andra människor tillåts undvika. Självförsvar bör få ske med skjutvapen om faran är tillräckligt stor och ingen annan möjlighet finns att skydda sig. Poliser är också ålagda en allmän (om än inte absolut) skyddsplikt, och även den plikten bör motsvaras av en rätt att använda skjutvapen när andra möjligheter att skydda liv och hälsa är utsiktslösa och

skjutvapen användningen kan anses försvarlig. Detta gör sig än högre grad gällande när det finns en mer specifik skyddsplikt, såsom kan vara fallet bl.a. inom ramen för Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet.

Mot bakgrund av att både behovet av självförsvar och plikten att ingripa för att skydda andras liv och hälsa är en integrerad del av polisrollen bör en rätt att använda skjutvapen för att försvara sig själv, sina kollegor eller en medborgare inte behöva sökas i de straffrättsliga ansvarsfrihetsbestämmelserna. Den bör i stället formuleras som en polisiär befogenhet.

En sådan befogenhet motsvarar i stor utsträckning den nuvarande regleringen i 1 § skjutkungörelsen. Enligt den paragrafen får en polisman använda skjutvapen för att avvärja våld mot sig själv eller annan, under förutsättning att rekvisiten i 24 kap. 1 § brottsbalken är uppfyllda. Rätten att använda skjutvapen bygger dock, som den formuleras i skjutkungörelsen, inte på rent polisiära bestämmelser utan härleds ur brottsbalkens nödvärnsreglering vilken sedan i skjutkungörelsen kompletteras av vissa ytterligare rekvisit.

En viss rätt till självförsvar följer idag också av 10 § första stycket 1 polislagen. Enligt den bestämmelsen får en polisman använda våld för att utföra en tjänsteåtgärd om hen möts av våld eller hot om våld. Någon hänvisning till punkten finns emellertid inte i skjutkungörelsen, varför den i praktiken inte spelar någon egentlig roll när det gäller skjutvapen användning. Dessutom har det diskuterats om dess formuleringar omfattar situationen att polisen blir angripen, eller om sådana situationer enbart ska hanteras med stöd av nödvärnsbestämmelsen.⁷⁷ Rent språkligt ger den inte heller befogenhet att försvara tredje man mot angrepp.

Den närmare utformningen av befogenheten

När det gäller hur befogenheten bör utformas bedömer vi att varken de formuleringar som finns i nödvärnsbestämmelsen i 24 kap. 1 § brottsbalken eller i 10 § första stycket 1 polislagen direkt bör överföras till en laga befogenhetsreglering om användning av

⁷⁷ Jfr prop. 1983/84:111 s. 94 och Norée, Laga befogenhet Polisens rätt att använda våld, Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2000 s. 145. Se även Boucht Polisiär våldsanvändning En straff- och offentlig rättslig undersökning, Iustus förlag AB, 2011, s. 163 angående rekvisitens räckvidd.

skjutvapen. En ny bestämmelse bör i stället formuleras på ett självständigt sätt, och låna de element i dessa bestämmelser, samt ur skjutkungörelsen, som bedöms lämpliga för att reglera polisiär skjutvapenanvändning.

En naturlig utgångspunkt är att rätten att använda vapen bör begränsas till situationer där det handlar om att *avvärja våld som är av svårare slag*. Det bör således inte vara tillåtet att använda skjutvapen bara för att en person är våldsam eller aggressiv, utan det ska finnas en reell risk för att denne kan orsaka förlust av liv eller allvarlig kroppsskada om hen inte stoppas. I normalfallet torde därmed krävas att personen använder sig någon form av tillhygge, eller att omständigheterna annars tydligt talar för att allvarlig skada kan uppkomma.

Nödvarnsbestämmelsens första punkt kräver att det är fråga om ett brottsligt angrepp. Något sådant krav bör inte införas i den föreslagna bestämmelsen. Rätten att försvara sig själv eller annan bör inte göras beroende av att det är fråga om ett angrepp eller att en angripande person uppfyller alla krav som uppställs för att brott ska vara begånget. I stället bör den avgörande faktorn vara den skada som våldshandlingen kan orsaka. Det hör t.ex. inte till ovanligheterna att polisen stöter på personer som är uppenbart psykotiska och som begår våldshandlingar och där det inte är självklart att de uppfyller det allmänna uppsåtskravet. Det kan i sådana situationer vara tveksamt om förutsättningarna för att agera i nödvärn är uppfyllda. Om förutsättningarna för skjutvapenanvändning i stället knyts till förekomsten av våld av svårare slag tydliggörs att det är situationens farlighet som gör att skjutvapenanvändning kan vara befogad. En annan sak är att den våldsamma personens förmåga att orientera sig, att uppfatta situationen etc. naturligtvis kan påverka försvarlighetsbedömningen.

Bestämmelsen bör i första hand bli tillämplig när det handlar om att avvärja pågående våld, men den bör inte vara begränsad till sådana situationer. I likhet med vad som gäller för nödvärnsrätten bör det vara tillräckligt att våldsutövningen är *överhängande* för att en rätt att försvara sig själv eller annan ska uppstå. Med begreppet överhängande avses detsamma som avses med motsvarande begrepp i nödvärnsbestämmelsen.

7.4.4 Befogenhetssituation 2: Frihetsberövanden

Förslag: Polisen ska ges laga befogenhet att använda skjutvapen för att säkerställa ett frihetsberövande i två olika avseenden.

Skjutvapen ska få användas

– dels för att med laga stöd kunna gripa en person som är misstänkt för ett brott,

– dels för att hindra att någon rymmer, om personen de facto är frihetsberövad för ett brott genom gripande, anhållande, häktning eller efter dom.

En förutsättning för befogenheten ska i båda fallen vara att den person som ska frihetsberövas eller är frihetsberövad kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor. När det gäller hindrande av rymning ska dock skjutvapen få användas även för att förhindra rymningar som sker med hjälp av vapen.

Bedömning: Någon fristående rätt att skjuta för att kunna omhänderta en person bör inte finnas.

Inledning

Polisen har i dag befogenhet att använda skjutvapen både för att kunna genomföra vissa former av frihetsberövanden (gripanden och omhändertaganden) och för att förhindra att en frihetsberövad person rymmer.

Regler som ger motsvarande befogenheter bör, med vissa modifieringar, införas i skjutlagen. När det gäller användning av skjutvapen i syfte att kunna omhänderta en person bedömer vi dock att de skäl som talar emot en sådan befogenhet väger tyngre än de skäl som talar för. Någon sådan grund för skjutvapenanvändningen föreslås därför inte.

De föreslagna befogenhetsreglerna gällande frihetsberövande hänger nära samman med varandra och föreslås regleras i en gemensam punkt i den nya befogenhetsparagrafen. I de överväganden som nedan görs behandlas dock gripande, omhändertagande och hindrande av rymning var för sig.

Polisen bör ges laga befogenhet att använda skjutvapen för att kunna gripa en person som är misstänkt för brott

Skjutkungörelsen tillåter enligt 2 § 1 att polisen använder skjutvapen för att kunna gripa en person som på sannolika skäl är misstänkt för något av de brott som räknas upp i paragrafen. Vår bedömning är att polisen även fortsättningsvis bör få använda skjutvapen för att kunna genomföra gripanden.

Ett gripande är i svensk rätt en term som används för att beskriva straffprocessuella frihetsberövanden av någon som är misstänkt för ett brott. Reglerna om när detta är tillåtet finns i 24 kap. rättegångsbalken. Det finns olika former av gripanden.

Enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken har polisen en självständig rätt att gripa personer. Gripandet utgör då ett interimistiskt förstadium till anhållande. En polisman som genomför ett sådant gripande måste självständigt ta ställning till om förutsättningarna för det – att det finns skäl att anhålla personen och att det är ett brådskande fall – är uppfyllda.

Ett gripande kan också vara en ren verkställighetsåtgärd av en domstols beslut om häktning eller en åklagares beslut om anhållande. Vissa förutsättningar behöver då vara uppfyllda. Det måste t.ex. finnas ett giltigt beslut om sådan åtgärd och den person som grips ska vara identisk med den som beslutet avser. Den enskilde polismannen behöver dock i ett sådant fall inte självständigt ta ställning till om förutsättningarna för ett gripande är uppfyllda.

Reglerna i 24 kap. rättegångsbalken medger att ett gripande får ske i ett antal olika situationer. Beroende på vilka bestämmelser som gripandet grundar sig på ställs olika krav på misstanke. I flertalet fall krävs att personen i fråga är misstänkt på sannolika skäl, men i andra räcker det att hen är skäligen misstänkt.

Den nuvarande bestämmelsen i 2 § 1 skjutkungörelsen kräver att den som grips ska vara misstänkt på sannolika skäl. Rekviritet innebär ett förstärkt misstankekrav i förhållande till vissa av de grunder för gripande som anges i 24 kap. rättegångsbalken (exempelvis när ett gripande avser beslut enligt 24 kap. 3 och 6 §§) och fyller därmed ett slags rättssäkerhetsfunktion. Det skapar dock samtidigt svårigheter för polisen att i akuta lägen kunna avgöra om förutsättningarna för att få använda skjutvapen är uppfyllda.

Vi anser att det förstärkta misstankekravet i skjutkungörelsen bör frångås och att det bör vara tillräckligt att det uppställs ett krav på att gripandet sker med laga stöd. Det finns ett egenvärde i att regler om skjutvapen användning ska vara lätta att tillämpa, och att polisen inte ska behöva göra komplicerade rättsliga överväganden för att kunna avgöra om de får använda skjutvapen i ett visst läge. Dessutom ska den föreslagna regeln innehålla andra begränsande rekvisit som bedöms vara av större relevans för att göra den rimligt restriktiv (bl.a. krav på farlighet och på att skjutvapen användningen är nödvändig och försvarlig).

Oavsett vilken form av gripande det är fråga om, och vilka bestämmelser i rättegångsbalken som det bygger på, bör det alltså omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Det krävs dock att det finns en primär befogenhetsregel som ger stöd för gripandet. Om ingen av de grunder som kan ligga till grund för ett gripande enligt 24 kap. rättegångsbalken är uppfyllda aktualiseras inte befogenheten att använda skjutvapen med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Av Europadomstolens praxis rörande artikel 2 i Europakonventionen framgår att nationella regelverk måste göra användningen av skjutvapen i arresteringssituationer beroende av en noggrann bedömning av de föreliggande omständigheterna; särskilt arten av det brott som har begåtts och det hot som personen utgör.⁷⁸

Gripanderegeln i skjutkungörelsen är formulerad på ett sådant sätt att bedömningen av om skjutvapen får användas har gjorts nästan helt avhängig av vilket brott som har begåtts. Detta har mött stark kritik, och en ny regel bör utformas på ett sätt som innebär att både brottet och det hot som personen representerar ska beaktas. Eftersom skyddsaspekten väger särskilt tungt när det gäller användning av skjutvapen bör tyngdpunkten i bedömningen ligga på den fara som personen utgör.⁷⁹

⁷⁸ Se t.ex. *Nachova and Others v. Bulgaria*, nos. 43577/98 and 43579/98, § 96, 26 February 2004.

⁷⁹ Jfr *Juozaitienė and Bikulčius v. Lithuania*, nos. 70659/01 and 74371/01, 24 April 2008 där Europadomstolen fann att skjutvapen användningen syftade till att verkställa en laglig arrestering men där användningen av skjutvapen mot en flyende bil inte ansågs vara absolut nödvändig. I samband med den senare bedömningen uttalade domstolen följande (§§ 77–78). ”In such circumstances, by directing fire at the car in a sustained and somewhat erratic manner, the officers were running a very high risk of killing the passengers and should have reasonably foreseen that risk. Indeed, two bullets fired by officer SG proved to be fatal. Such a high degree of risk to life can only be justified if the firepower was used as a measure of last resort intended to avert the very clear and imminent danger posed by the car driver in the event of his being

Med detta som utgångspunkt bör befogenheten att använda skjutvapen inte bygga på att det ska vara fråga om ett visst brott. Det bör inte heller uppställas några särskilda krav på brottets allvarlighet. Brottets karaktär och svårhet bör i stället vara parametrar som ska beaktas vid en helhetsbedömning av om personen som ska gripas utgör *en allvarlig fara för andra människor*. På så vis kommer brottets karaktär att bli avgörande för bedömningen i vissa fall, främst när det är fråga om mycket allvarliga brott som begåtts i relativ närtid – personen kan då närmast presumeras utgöra en fara för andra – men väga mindre tungt i andra situationer.

Även om den föreslagna regeln teoretiskt möjliggör att skjutvapen används för att gripa personer som begått mindre allvarliga brott så utgör kravet på att skjutvapenanvändning ska vara försvarlig, liksom kravet på att personen ska utgöra en allvarlig fara för andra människor, påtagligt begränsande faktorer.⁸⁰

Att det uppställs ett farerekvisit innebär att polisen i en gripandesituation kommer att behöva göra en bedömning av personen som ska gripas. Bedömningen tar naturligen sikte på den fara som denne utgör i gripandeögonblicket eller inom en inte allt för avlägsen framtid. Vid den bedömningen ska dock hänsyn tas till alla omständigheter, vilket innefattar det brott som misstänks ha begåtts och personens tidigare agerande. Begreppet ”allvarlig fara” används för att signalera att kraven på personens farlighet är högt ställda.

Denna grund för skjutvapenanvändning skiljer sig från skjutvapenanvändning för att försvara sig själv eller annan såtillvida att den inte kräver att faran är omedelbart överhängande. De två grunderna kan dock i vissa fall överlappa varandra.

Ett typiskt fall då ett gripande kan behöva genomföras med hjälp av skjutvapen är när den misstänkte vid tidpunkten för gripandet utgör en mer direkt fara för liv och hälsa. I ett sådant fall träder den del av bedömningen som botten i det begångna brottet i bakgrunden och bedömningen kan i stället grundas på att personen utgör en allvarlig fara i gripandesituationen.

allowed to escape. The Court should therefore next consider the kind of harm which the officers tried to avert. In this connection, the Court must look at the nature of the offence committed by the fleeing driver and the threat he represented”.

⁸⁰ Även gripandereglererna i 24 kap. rättegångsbalken innebär en viss begränsning av regleringens tillämpningsområde. Det är endast undantagsvis tillåtet att gripa en misstänkt som kan antas dömas till böter. Det innebär att någon rätt att använda skjutvapen normalt inte kommer att aktualiseras i samband med sådana brott.

I andra fall blir dock själva brottet av större vikt för bedömningen och i vissa speciella fall bör bedömningen att personen utgör en fara för andra kunna grundas enbart eller åtminstone i huvudsak på brottets eller brottens karaktär.

Några exakta förutsättningar bör inte uppställas utan det ska kunna göras en samlad bedömning av situationen vid gripandet och övriga kända omständigheter som talar för respektive mot fara. Eftersom det grundläggande syftet med regeln är att tillföra polisen de befogenheter som behövs för att – i vissa speciella situationer – kunna genomföra ett gripande ska det av regeln tydligt framgå att det ska finnas ett behov av att använda skjutvapen för att kunna genomföra gripandet. Genom att regeln kompletteras med krav på nödvändighet och försvarlighet (se avsnitt 7.5) kommer polisen dessutom, vid sidan av farlighetsbedömningen, att behöva göra en bedömning av vikten av att gripa personen och behovet av att genomföra gripandet vid just det aktuella tillfället.⁸¹

Det saknas tillräckliga skäl att tillåta skjutvapenanvändning i syfte att verkställa ett omhändertagande

Skjutkungörelsen tillåter att skjutvapen används för att i vissa fall kunna omhänderta personer som är uppenbart farliga. Vi bedömer att någon motsvarande grund för skjutvapenanvändning inte bör införas i den nya laga befogenhetsregleringen.

Att skjutvapen kan behöva användas mot personer som utgör en uppenbar fara för andra är inte på något sätt kontroversiellt. Det är däremot inte lika självklart att vapenanvändningen bör knytas till syftet att kunna verkställa förvaltningsrättsliga omhändertaganden.

I svensk rätt motiveras möjligheten att omhänderta en person ofta helt eller delvis av skäl som har med den omhändertagnes egna behov att göra. Så är t.ex. fallet vid omhändertaganden enligt lagen (1991:1129) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Att uttryckligen medge vapenanvändning i syfte att kunna verkställa sådana omhändertaganden är inte helt okomplicerat ur ett etiskt perspektiv. Det finns heller inte något tydligt stöd i internationella dokument,

⁸¹ Jfr Europadomstolens resonemang i *Solomou and Others v. Turkey*, no. 36832/97, § 75, 24 June 2008.

som t.ex. Europakonventionen och FN:s grundläggande principer, för att tillåta skjutvapen användning i sådana syften.

Vi anser därför att syftet att kunna verkställa förvaltningsrättsliga omhändertaganden inte bör utgöra en särskild tillåtande grund för vapen användning. Det behov som polisen har av att kunna använda skjutvapen för att stoppa farliga personer från att orsaka skada kan i stället tillgodoses på andra sätt. Inte sällan handlar det i sådana fall om tillämpning av befogenhetsgrund 1 och 3 i den föreslagna lagen, och ytterst finns också en möjlighet att falla tillbaka på brottsbalkens regler om nöd och nödvärn.

Polisen bör ges befogenhet att i vissa fall använda skjutvapen för att förhindra rymning

Skjutvapen får enligt 2 § 2 skjutkungörelsen användas för att hindra någon från att rymma eller för att gripa någon som har rymt, om hen är häktad, anhållen eller gripen för brott som anges i 2 § 1 eller om hen är dömd för ett sådant brott till fängelse och intagen i anstalt.

Vi bedömer att en liknande befogenhetsgrund bör införas i den nya bestämmelsen om laga befogenhet att använda skjutvapen. En sådan bestämmelse bör kunna formuleras något mer kortfattat än i skjutkungörelsen.

Den krets av frihetsberövade personer som träffas av den föreslagna grunden bör begränsas på ungefär samma sätt som i skjutkungörelsen. Det ska således handla någon som är häktad, anhållen eller gripen för ett brott eller som är dömd för ett brott och intagen på en kriminalvårdsanstalt eller motsvarande. Detta behöver emellertid inte preciseras i lagtexten utan följer naturligt av att det uppställs ett generellt krav på att personen i fråga ska vara *frihetsberövad på grund av brott*.

Regeln bör vidare, i likhet med skjutkungörelsens bestämmelse, ta sikte på faktiska frihetsberövanden. När det gäller beslut om anhållande eller häktning måste alltså sådana beslut vara verkställda för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Ett gripande utgör däremot alltid ett faktiskt frihetsberövande och har aldrig formen av ett beslut som kan verkställas vid ett senare tillfälle. Om en person redan har dömts för ett brott innebär kravet på frihetsberövande att ett sådant faktiskt ska pågå, och vara av sådan karaktär att det kan

jämställas med placering på kriminalvårdsanstalt. Inte heller detta behöver preciseras i lagtexten.

Till skillnad från vad som gäller enligt skjutkungörelsen bör befogenheten inte vara beroende av vilket brott som föranlett frihetsberövandet, utan bedömningen av om skjutvapen får användas bör utgå från andra omständigheter.

Skjutvapen bör få användas för att förhindra rymning i två olika fall.

För det första får det anses befogat att förhindra att personer som är mycket farliga för liv och hälsa rymmer. Farerekvisitet bör liksom i gripandefallen uttryckas så att personen i fråga ska kunna antas utgöra *en allvarlig fara för andra människor*. Innebörden av begreppet bör vara densamma i båda fallen.

Det ska således vid farebedömningen, precis som i en gripandesituation, göras en samlad bedömning av alla omständigheter vid ingripandet. Karaktären på och svårhetsgraden av det brott som har föranlett frihetsberövandet bör beaktas, och kan i vissa fall starkt tala för att relevant fara föreligger. Eventuell brotts- och våldshistorik kan vägas in i bedömningen, liksom kännedom om att personen har en framträdande roll i ett våldsbejakande kriminellt nätverk. Även personens uppträdande och agerande under frihetsberövandet kan beaktas, samt annan information som framkommit under placeringen. Ett antagande om fara ska ha stöd i den information som finns vid tidpunkten för rymningen och bedömningen ska ta sikte på de risker det skulle innebära om personen tog sig ut i samhället igen.

För det andra anser vi att det i lagtexten särskilt bör anges att skjutvapen kan få användas för att förhindra rymningar som sker *med hjälp av vapen*. Ett sådant rekvisit är betydligt mer lättillämpat än ett som uppställer krav på fara för andra människor. Bedömningen kan göras utifrån de konkreta omständigheterna vid rymningen, vilket möjliggör en snabb bedömning i akuta situationer. Om man i dylika situationer skulle falla tillbaka på den allmänna regeln om att förhindra rymningar skulle polismannen inte sällan tvingas göra mycket komplexa bedömningar. Bl.a. kan framhållas att det inte nödvändigtvis är så att den frihetsberövade vid en väpnad fritagning kan sägas vara farlig på det sätt som förutsätts för tillämpning av den allmänna regeln.

Härtill ska läggas att det måste anses finnas ett allmänt intresse av att staten genom polisen har de maktmedel som krävs för att – i förekommande fall – förhindra väpnade fritagningar; ytterst är det en fråga om att ha makt att verkställa ett frihetsberövande med användande av tvång. Också allmänpreventiva skäl talar för att den ifrågavarande typen av rymningar inte bör vara enkla eller riskfria att genomföra. Därmed är förstås inte sagt att det alltid finns skäl att möta väpnade fritagningsförsök med våld. Hur situationen ska hanteras måste bedömas i varje enskilt fall.

Ur ett fareperspektiv motiveras en sådan regel snarare av den fara som uppstår i rymningssituationen, än av den fara som den frihetsberövade personen utgör för andra.⁸² En rymning som sker med hjälp av vapen torde regelmässigt innebära en konkret risk för andra människors liv och hälsa. Dessutom begås i normalfallet nya brott som en del av genomförandet.

Det kan konstateras att en regel om rymningar som sker med hjälp av vapen i mångt och mycket kommer att överlappa de andra befogenhetsgrunderna (t.ex. befogenhetssituation 1). Vi bedömer dock att de pedagogiska vinster som görs genom att uttryckligen reglera denna typ av rymningar väger tyngre än intresset av att undvika överlappande regler.

Vid en fritagning som involverar flera beväpnade personer möjliggör regeln, till skillnad från huvudregeln om personer som utgör en allvarlig fara för andra, att skjutvapen får användas inte bara mot den frihetsberövade utan även mot övriga personer som aktivt möjliggör rymningen genom vapen användning. Regeln bör dock inte begränsas till fritagningar av sådant slag utan bör även omfatta situationer där det bara är den frihetsberövade själv som använder vapen för att rymma.

Det bör inte krävas att rymningen sker med hjälp av skjutvapen. Även andra vapen, t.ex. knivar, kan ha stor effekt beroende på hur de används och regeln bör därför ta höjd för olika sorters vapen.

Nödvändighets- och försvarlighetskraven (se avsnitt 7.5) kommer att vara centrala också vid tillämpning av denna grund för skjutvapen användning. Såväl vapentypen som det sätt vapnen används på, samt hur rymningen i övrigt är organiserad, bör påverka bedömningen av om skjutvapen får användas. Dessutom måste en noggrann nödvändighets- och försvarlighetsbedömning göras i

⁸² Det torde dock vara ovanligt att en ofarlig person rymmer eller fritas med hjälp av vapen.

förhållande till varje enskild person som deltar i ett fritagningsförsök.

7.4.5 Befogenhetssituation 3: Förhindrande av särskilt allvarliga brott och andra allvarliga faror

Förslag: Det ska införas en kompletterande punkt som ger polisen laga befogenhet att använda skjutvapen för att förhindra att vissa mycket allvarliga konsekvenser inträffar. Det föreslås:

- dels en regel som tar sikte på att hindra genomförandet av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar,
- dels en nödrättsliknande grund för skjutvapen-användningen.

Båda grunderna är subsidiära i förhållande till övriga befogenhetsgrunder.

Inledning

De ovan föreslagna befogenhetsgrunderna (befogenhetssituation 1 och 2) omfattar vapen användning till försvar mot pågående eller överhängande våld och vapen användning för gripande och för förhindrande av rymning. Dessa grunder motsvarar i stort de situationer som idag regleras i 1 och 2 §§ skjutkungörelsen. Vi bedömer dock att det härutöver finns behov av ytterligare en befogenhetsgrund som mer generellt ger polisen möjlighet att stoppa eller förhindra handlingar och skeenden som kan leda till mycket allvarliga konsekvenser.

En sådan regel kan utformas på en rad olika sätt (se exempelvis den norska regleringen) men enligt vår bedömning finns det ett egenvärde i att de svenska skjutvapenreglerna, när det kan anses lämpligt, följer samma grundstruktur som polislagens regler.

Vi föreslår därför, med 10 § första stycket 3 polislagen som utgångspunkt, att det införs regler som dels tar sikte på förhindrande av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar, dels ger möjlighet att använda skjutvapen när det behövs för att i andra fall avvärja allvarliga faror mot liv och hälsa.

Förhinderande av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar

Att förhindra brott är en av polisens grundläggande uppgifter (jfr 2 § polislagen) och i 10 § första stycket 3 polislagen har polisen getts befogenhet att använda våld för att kunna göra detta.⁸³ Den befogenheten bör i vissa kvalificerade situationer även kunna innefatta användning av skjutvapen.

Även om den föreslagna befogenhetsgrunden som tar sikte på att avvärja svårare våld torde omfatta de flesta fall där vapen användning kan anses befogad, finns det andra situationer där vikten av att förhindra att en straffbelagd gärning kommer till utförande är betydande. Framför allt gäller det fall där straffbelagda gärningar kan medföra fara för liv eller hälsa eller annars allvarliga intrång i den personliga integriteten utan att detta beror på att någon utsätts för våld. Ett exempel som inte kan anses falla under den första befogenhetsgrunden är att någon anlägger en brand som innebär fara för andra människor. I de fall där det typiskt sett kan anses befogat att använda skjutvapen för att förhindra en straffbelagd gärning torde det i regel vara fråga om särskilt allvarliga straffbelagda gärningar enligt 3, 4, 6 eller 13 kap. brottsbalken eller om gärningar enligt lagen (2022:666) om terroristbrott.

Regeln bör emellertid formuleras på ett generellt sätt både för att göra den användbar i praktiken (jfr den kritik som riktats mot 2 § i skjutkungörelsens ovan i avsnitt 6.2.3), men också för att täcka in andra situationer i vilka skjutvapen användning undantagsvis kan vara befogad. Ett viktigt exempel på en sådan undantagssituation är förhinderande av gärningar som om de fullbordades allvarligt skulle skada Sveriges säkerhet; fråga kan t.ex. vara om vissa former av högmålsbrott enligt 18 kap. brottsbalken, vissa brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken eller brott enligt 22 kap. brottsbalken. I sammanhanget kan noteras att intressen av detta slag kan ge utrymme för skjutvapen användning enligt såväl den norska som den danska regleringen. Självfallet måste det – för att vapen användning i syfte att skydda sådana intressen ska kunna anses försvarlig – vara fråga om särskilt allvarliga situationer där det intresse som hotas genom brottet är mycket starkt.

Vi föreslår mot bakgrund av det nu sagda en befogenhetsregel som tar sikte på att förhindra särskilt allvarliga straffbelagda

⁸³ Se förarbetsuttalandena i prop. 1983/84:111 s. 87 om motsvarande p. 3 i 10 § polislagen.

gärningar och som alltså kan ses som en kvalificerad variant av motsvarande bestämmelse i 10 § första stycket 3 polislagen.

En viktig fråga är i vilket skede av förloppet befogenheten att använda skjutvapen bör kunna aktualiseras och hur ett sådant rekvisit bör formuleras. Tillåts vapen användning i ett något tidigare skede får bestämmelsen en mer preventiv inriktning. Den riskerar då samtidigt att inte bli tillräckligt restriktiv. Vår bedömning är att kravet på restriktivitet ska väga tungt och att det därför bör uppställas ett krav på att den gärning som ska förhindras ska vara överhängande. På så vis säkerställs att befogenheten inte blir alltför långtgående. Vidare medför en sådan utformning av bestämmelsen att tolkningen av rekvisitet kan göras utifrån den omfattande praxis som redan finns rörande nödvärnsrätten.

Det bör av lagtexten framgå att bestämmelsen är subsidiär till de två första befogenhetsgrunderna.

Avväjande av andra faror mot liv och hälsa

Polisen anses redan idag kunna använda skjutvapen med stöd av brottsbalkens nödbestämmelse. Dessutom finns en rätt till våldsanvändning i nödsituationer inskriven i 10 § polislagen, även om de intressen som får skyddas enligt den bestämmelsen är något annorlunda formulerade.

Att införa en nödliknande grund för skjutvapen användning i den nya lagen om skjutvapen användning fyller flera syften. För det första flyttas befogenhet som redan i dag kan anses följa av brottsbalken över till det polisiära regelverket, vilket innebär ett förtydligande av polisens befogenheter. För det andra tillförs regelverket en preventivt inriktad regel som är mer generell utformad än övriga befogenhetsregler, och som därför kan fånga upp relevanta situationer som inte faller under dessa. Vi anser därför att det finns goda skäl att, i likhet med Danmark, införa en sådan grund i befogenhetsparagrafen.

En nödliknande grund för skjutvapen användningen bör av naturliga skäl begränsas till situationer då det handlar om att skydda de mest centrala av intressen, nämligen liv och hälsa. Dessutom bör det krävas att faran som hotar dessa intressen är av allvarligt slag. Tillämpningsområdet för bestämmelsen blir därmed betydligt

snävare än vad som gäller enligt bestämmelserna i 24 kap. 4 § brottsbalken och 10 § polislagen.

Dessutom bör det, till skillnad från hur dessa regler är formulerade, uppställas ett uttryckligt krav på att faran ska vara överhängande. Därmed tydliggörs att sannolikheten för att faran realiserar ska vara hög och farans realiserande i normalfallet ska vara nära förestående. Ledning för hur begreppet överhängande ska tolkas kan hämtas från nödvärnsrätten.

Eftersom den angivna grunden för skjutvapen användningens tillåtlighet är att avvärja fara för liv och hälsa medför bestämmelsen, till skillnad från de övriga grunderna för skjutvapen användning, inga begränsningar vad gäller hur faran ska ha uppkommit eller hur denna gestaltar sig. En annan skillnad jämfört med de övriga befogenhetssituationerna är att rekvisiten inte innebär några givna begränsningar av hur faran får avvärjas.

Bestämmelsen får på grund av den generella utformningen, som tillåter att den tillämpas i vitt skilda scenarier, karaktären av en uppsamlingsbestämmelse som kan fånga upp de olika situationer där allvarig fara för liv och hälsa föreligger men där användning av skjutvapen inte är tillåten med stöd av de andra befogenhetsgrunderna. Den bör, i likhet med regeln om förhindrande av straffbelagda gärningar, vara subsidiär till de övriga befogenhetsgrunderna. Dess mer generella utformning gör dock att den inte torde bli aktuell att tillämpa i de fall där förutsättningarna i regeln om förhindrande av straffbelagda gärningar är uppfyllda. Regelns självständiga betydelse kan därmed förväntas bli begränsad.

7.4.6 Det är inte lämpligt att införa en generalklausul om skjutvapen användning vid särskilt viktiga tjänsteuppdrag

Bedömning: Någon reglering motsvarande den som nu finns i 3 § skjutkungörelsen bör inte införas i skjutlagen.

Skjutkungörelsen innehåller en bestämmelse (3 §) som ger Polismyndigheten och Säkerhetspolisen möjlighet att, i fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § polislagen men som inte nämns i laga befogenhetsbestämmelsen i 2 §, medge en polisman att

använda skjutvapen för att genomföra en viss tjänsteåtgärd, om det är absolut nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt.

En sådan bestämmelse kan i och för sig användas för att utvidga befogenheten i de fall där det finns ett behov av skjutvapenanvändning, men detta inte täcks av de befogenhetsgrunder som finns. Det framstår emellertid som tveksamt om det bör finnas en möjlighet för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att själv styra över de grunder som kan ge rätt till vapenanvändning. Enligt vår bedömning täcker också de givna befogenhetsgrunderna de fall där det är rimligt att en rätt till skjutvapenanvändning föreligger.⁸⁴ Härtill ska läggas att brottsbalkens bestämmelser om nød ytterst kan göra det tillåtet att använda skjutvapen i den mån det föreligger fara för ett viktigt av rättsordningen skyddat intresse och vapenanvändningen är försvarlig. Med den föreslagna befogenhetsregleringen kompletterad av den generella nödbestämmelsen i botten kan det inte anses finnas något behov av att ge Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ytterligare möjligheter att medge skjutvapenanvändning.

Till detta ska läggas att det är tveksamt om bestämmelser motsvarande 3 § i skjutkungörelsen är förenliga med artikel 2 Europakonventionen och Europadomstolens uttalanden om hur nationella regelverk bör vara utformade. Även om en hänvisning till 10 § polislagen innebär en viss avgränsning av tillämpningsområdet blir bestämmelsen inte vare sig tillräckligt tydlig eller tillräckligt restriktiv. I sammanhanget kan noteras att det i 10 § polislagen finns en generalklausulsliknande punkt (den sjunde punkten) som har ifrågasatts med hänvisning till att den är allt för generell och otydlig för att reglera polisiär våldsanvändning.⁸⁵

Det kan i sammanhanget också noteras att någon bestämmelse som liknar den i 3 § skjutkungörelsen inte återfinns i någon av de övriga nordiska regleringarna.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kraven på restriktivitet och tydlighet väger tyngre än intresset av att ge myndigheterna en

⁸⁴ Se bl.a. de föreslagna reglerna om förhindrande av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar och avvärijande av andra allvarliga faror för liv och hälsa, som har givits en förhållandevis vid utformning. Dessa kan jämföras med de betydligt mer begränsade och rigida reglerna i 2 § skjutkungörelsen.

⁸⁵ Se bl.a. JO:s kritik i prop. 1983/84:11 s. 91 och Boucht, Polisiär våldsanvändning En straff- och offentligrettslig undersökning, Iustus förlag AB, 2011, s. 213 f.

möjlighet att på egen hand förfoga över när vapenanvändning ska vara tillåten. Någon regel motsvarande den som finns i 3 § skjutkungörelsen föreslås därför inte.

7.4.7 Riktande av vapnet mot person bör under vissa förutsättningar tillåtas på ett något tidigare stadium

Förslag: Riktande av ett skjutvapen mot någon ska tillåtas på ett något tidigare stadium än skjutvapenanvändning som består i skottlossning. Sådan skjutvapenanvändning ska, utöver vad som följer av befogenhetssituation 1–3, vara tillåten också om den är nödvändig för att ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp från den person som skjutvapnet riktas mot.

Skjutkungörelsen reglerar inte annan användning än avlossande av skott. Några anvisningar om vad som krävs för att det ska vara tillåtet att rikta ett skjutvapen mot någon ges därför inte i kungörelsen. Polismyndigheten har emellertid reglerat förutsättningarna för betvingande i sina föreskrifter (se 3 § PMFS 2023:2 FAP 104-2), och där föreskrivit följande:

”En polisman får rikta tjänstepistolen eller förstärkningsvapnet mot någon i syfte att få personen att åtfölja anvisning från polisman först när det finns förutsättningar för verkanseld eller det finns skäl att anta att sådana förutsättningar kan komma att uppstå.”

Det är alltså enligt föreskrifterna tillåtet rikta skjutvapnet mot någon i syfte att betvinga denne på ett något tidigare stadium än det vid vilket avlossande av skott blir tillåtet.

Det finns goda skäl att tillåta att ett vapen riktas mot någon på ett något tidigare stadium än vad som gäller för avlossande av skott. Detta följer egentligen redan av nödvändighets- och försvarlighetskriterierna. Ett vapen som enbart är riktat mot någon orsakar (under förutsättning att inte misstag sker) ingen fysisk skada på vare sig person eller materia och måste därför anses vara både ett mildare medel än skjutvapenanvändning som består i avlossande av skott och kunna anses försvarligt i större utsträckning än

skottlossning. Att rikta skjutvapnet mot någon är också vara en åtgärd som åtminstone emellanåt kan leda till att skottlossning kan undvikas.

Risken med en reglering som innebär att det krävs samma förutsättningar för att rikta vapnet mot någon som för att avlossa ett skott är att riktandet sker för sent, med risk för att det i slutänden uppstår större skada för polismannen eller motparten. Om det finns rättsliga förutsättningar att i ett tidigt skede kunna betvinga någon skapas bättre förutsättningar för att lösa situationen utan att behöva avlossa vapnet, men också för polismannen att skjuta verkanseld om det skulle visa sig vara nödvändigt. Polismannen kommer, med sådan beredskap, många gånger att hinna avlossa skottet i ett tidigare skede, vilket generellt kan antas leda till att gärningen leder till mindre omfattande skador än den annars hade kunnat göra.

Härtill ska läggas att det ibland, t.ex. när ett utrymme genomsöks efter ett allvarligt brott, framstår som uppenbart att polisen kan behöva agera med vapnet i full beredskap. Om en polisman under en sådan genomsökning stöter på en person bör det vara tillåtet för polisen att fortsatt ha vapnet riktat mot personen till dess det kunnat klarläggas att personen inte utgör någon fara.

Det bör samtidigt beaktas att hot med skjutvapnet i ett allt för tidigt skede kan riskera att under vissa omständigheter eskalera situationen och minska förutsättningarna för att lösa en spänd situation utan våld. Ett riktat vapen kan ge upphov till våldsamma försvarsreaktioner hos den som vapnet riktas mot, och ibland också påverka den polisman som håller i vapnet så att denne glömmer att i första hand försöka lösa situationen med andra medel. Förutsättningarna för när ett skjutvapen ska få användas på detta sätt bör därför inte skilja sig allt för mycket från förutsättningarna för verkanseld och varningsskott. I den mån det ges utökade möjligheter att rikta vapnet mot person bör den rätten vara förbehållen de situationer där det verkligen kan vara befogat.

Vi bedömer att den förutsättning som i dag ges i föreskrifterna ("finns skäl att anta att sådana förutsättningar kan komma att uppstå") kommer att ge upphov till en allt för vidsträckt rätt att rikta vapnet mot person, om den kombineras med de föreslagna befogenhetsgrunderna. Befogenheten bör i stället begränsas till situationer där riktandet av vapnet mot personen är nödvändigt för att polismannen ska ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt

angrepp från den mot vilken vapnet riktas, dvs. fråga bör vara om situationer där sådant våld som avses i befogenhetssituation 1 kan befaras.

Vi föreslår alltså att en polisman, utöver vad som följer av grundförutsättningarna för vapenanvändning, också ska ha befogenhet att rikta sitt skjutvapen mot någon om det är nödvändigt för att ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp från den person som skjutvapnet riktas mot.

7.5 Krav på nödvändighet och försvarlighet

Förslag: Lagen ska innehålla uttryckliga krav på både nödvändighet och försvarlighet. Kraven ska samlas i en särskild bestämmelse och utformas på samma sätt som i 10 § polislagen. Dessutom ska av bestämmelsen framgå vilka omständigheter som är av särskild vikt vid försvarlighetsbedömningen. Det som särskilt ska beaktas är vikten av att det tillåtna syftet med vapenanvändningen uppnås, den fara som utgör grunden för vapenanvändningen samt i vilken grad användningen medför skada, eller risk för skada, för den eller det som vapnet används mot eller för omgivningen.

7.5.1 Lagen bör innehålla uttryckliga krav på både nödvändighet och försvarlighet

Som framgår av avsnitt 7.3 gör vi bedömningen att funktionella regler om användning av skjutvapen bör bestå av två element. Dels behöver de innehålla positivt formulerade rekvisit som talar om i vilka situationer och för vilka syften det överhuvudtaget kan vara tillåtet att använda skjutvapen, dels behöver reglerna innehålla rekvisit som på ett lämpligt sätt begränsar den befogenhet som följer av de positivt formulerade rekvisiten. När det gäller användning av våld eller skjutvapen brukar det krävas att användningen är nödvändig och försvarlig (eller annorlunda uttryckt behövlig och proportionerlig). Dessa krav avser delvis samma sak men skiljer sig också åt på avgörande sätt.

Kravet på nödvändighet är grundläggande för all skjutvapen användning. Det tar sikte på *behovet* av att använda skjutvapen för att kunna uppnå ett visst syfte.

Detta innebär att skjutvapen användningen måste jämföras med de andra handlingsalternativ, resurser och medel som står till polisens förfogande. Om det aktuella syftet kan uppnås på något annat sätt eller med ett lindrigare medel är det inte nödvändigt att använda skjutvapen.

En annan aspekt av nödvändighetskravet är att användningen av skjutvapen måste vara ett ändamålsenligt sätt att uppnå syftet. Är det inte det är det heller inte nödvändigt att använda skjutvapen.

Dessutom finns det en temporal dimension av nödvändighetskravet; beroende på händelseutvecklingen kan det vara nödvändigt att använda skjutvapen i ett visst läge men inte i ett annat. Det kan t.ex. anses nödvändigt att skjuta ett första skott som försätter personen ur bruk, men inte ett andra skott.

Försvvarlighetskravet inrymmer ett krav på nödvändighet på så vis att en handling som inte är nödvändig svårligen kan anses försvarlig. Men medan nödvändighetskravet endast tar sikte på behovet av att använda skjutvapen för att uppnå det aktuella målet lägger försvarlighetskravet till ett proportionalitetskriterium där behovet av att utföra åtgärden *ställs i relation till övriga relevanta intressen och omständigheter*. Bedömningen kan mycket väl utmytna i slutsatsen att en åtgärd som i och för sig är nödvändig inte kan anses vara försvarlig att vidta.

Ibland anger reglerna bara det ena kravet, men detta tolkas då i regel så att det anses innefatta det andra kravet. Artikel 2 i Europakonventionen kräver exempelvis att användningen av potentiellt dödligt våld ska vara absolut nödvändig. Något uttryckligt krav på försvarlighet eller proportionalitet nämns inte i artikeltexten men kravet på absolut nödvändighet innefattar enligt Europadomstolen att det våld som används ska vara strikt proportionerligt i förhållande till de syften som anges i undantagen i artikel 2.⁸⁶ Ett slags försvarlighetskrav läses alltså in i nödvändighetskriteriet.

Ett exempel på motsatsen är de svenska nödvärns- och nödbestämmelserna som endast innehåller olika typer av

⁸⁶ Se exempelvis *McCann and Others v. the United Kingdom*, 27 September 1995, § 149, Series A no. 324.

försvarlighetskrav men som ändå anses kräva att nödvärns- och nödgärningen är nödvändig eller i vart fall behövlig. Här läses ett krav på behövlighet alltså in i försvarlighetskravet.

Även om det inte går, eller är nödvändigt, att helt skilja kraven på nödvändighet respektive försvarlighet åt bör den nya lagen ge tydligt uttryck för båda kraven. De fokuserar på olika bedömningsperspektiv och att ge uttryck för dem båda fyller därför en viktig pedagogisk funktion samt ger en ökad stringens åt bedömningen. Nödvändigheten bör prövas i första hand; om det kravet inte är uppfyllt är skjutvapenanvändningen otillåten redan på den grunden. Då saknas det anledning att pröva försvarligheten. Är nödvändighetskravet uppfyllt finns det däremot anledning att gå vidare och göra en helhetsbedömning av åtgärdens försvarlighet.

7.5.2 Nödvändighets- och försvarlighetskraven bör samlas i en särskild bestämmelse och utformas på samma sätt som i 10 § polislagen

Kraven på nödvändighet och försvarlighet bör samlas i en särskild paragraf (se avsnitt 7.3).

När det gäller hur dessa krav ska formuleras kan inledningsvis konstateras att de utformas på olika sätt i olika sammanhang men att de ändå tenderar att tolkas förhållandevis likartat. Deras närmare innebörd skiftar i olika situationer, främst beroende på vad som ska prövas och i vilket sammanhang prövningen sker.

Vid användning av skjutvapen, som är potentiellt dödliga vapen, är utgångspunkten i enlighet med artikel 2 i Europakonventionen att det ställs extra höga krav vid nödvändighets- och försvarlighetsbedömningen.

Europadomstolen kräver dock inte att konventionsstaterna i sina nationella regelverk använder den terminologi som används i artikel 2. Finns det rekvisit som kan anses motsvara, eller kan tolkas på ett sätt som överensstämmer med, konventionens krav på absolut nödvändighet godtas detta normalt, förutsatt att de också tolkas på det sättet av de nationella domstolarna.⁸⁷

⁸⁷ Se t.ex. McCann and Others v. the United Kingdom, 27 September 1995, § 153-154, Series A no. 324 och Giuliani and Gaggio v. Italy, no. 23458/02, § 212-214, 25 August 2009. I rättsfallen har bl.a. krav som "reasonably justifiable" godkänts.

De formuleringar som används i 10 § polislagen – att andra medel ska vara otillräckliga och att våldsanvändningen med hänsyn till omständigheterna ska vara försvarlig – måste anses vara förenliga med Europadomstolens praxis. De lämpar sig väl för att reglera skjutvapen användning och är också väl inarbetade hos polisen. Dessutom har de redan tillämpats i förhållande till skjutvapen eftersom skjutkungörelsen refererar till 10 § polislagen. Vi anser mot den bakgrunden att dessa formuleringar ska användas även i den nya lagen.

När det gäller nödvändighetskravet ska detta även komma till uttryck genom att det i paragrafen med befogenhetsgrunderna anges att skjutvapen får användas om det behövs för att uppnå de olika syftena som anges i paragrafen.

7.5.3 Bestämmelsen bör även ange vilka faktorer som är av särskild vikt vid försvarlighetsbedömningen

Den föreslagna formuleringen av försvarlighetskravet är att användningen ska vara försvarlig ”med hänsyn till omständigheterna”. Det förutsätts alltså alltid att det görs en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter. Vilka dessa omständigheter är kan variera från fall till fall.

Det finns emellertid vissa faktorer som regelmässigt har stor betydelse vid bedömningen av försvarligheten, bl.a. intresset av att syftet med åtgärden nås å den ena sidan och risken för olika typer av skada å den andra. Enligt vår mening bör det i förtydligande syfte anges i lagtexten de omständigheter som särskilt ska beaktas vid försvarlighetsbedömningen.

Vid tillämpning av 10 § polislagen anses den grundläggande avvägningen göras mellan vikten av att kunna utföra den aktuella tjänsteåtgärden och arten och graden av polisens våldsanvändning och dess konsekvenser. När det gäller den föreslagna skjutvapenlagen blir en sådan beskrivning emellertid inte riktigt rättvisande.

Samtliga befogenhetsgrunder i lagen är konstruerade så att de anger i vilket syfte skjutvapen får användas. I många fall är det tillåtna syftet att kunna utföra en typisk tjänsteuppgift, t.ex. att gripa en person eller förhindra ett brott. I andra fall handlar det emellertid om rätten att försvara sig själv eller sina kollegor vid utförande av en

ursprunglig tjänsteuppgift som i sig kanske inte ger rätt att bruka skjutvapen vid utförandet. Att då vid försvarlighetsbedömningen utgå från den ursprungliga tjänsteåtgärdens vikt leder inte rätt. Det framstår kort sagt som konstruerat att säga att det vid självförsvarshandlingar handlar om att bedöma vikten av att en tjänsteåtgärd kan utföras.

Det som i stället bör läggas i den positiva vågskålen vid försvarlighetsbedömningen är vikten av att i ett enskilt fall kunna uppnå det syfte som skjutvapenanvändningen har enligt befogenhetsgrunderna. Det bör alltså vara behovet och vikten av att avvärja våldet, vikten av att gripa personen eller stoppa rymningen respektive vikten av att förhindra den straffbelagda gärningen eller avvärja faran för liv och hälsa som ska värderas i ett enskilt fall av skjutvapenanvändning.

Samtliga befogenhetsgrunder innehåller vid sidan av de angivna syftena också tilläggskrav som ensamma, eller lästa tillsammans med syftet, är uttryck för att det ska finnas en underliggande fara som motiverar att skjutvapen ska få användas. Den fara som ligger till grund för de olika befogenhetsgrunderna kan något förenklas uttryckas på följande sätt. I befogenhetssituation 1 handlar det om risken för att någon tillfogas allvarlig kroppsskada. I befogenhetssituation 2 motiveras behovet av att använda skjutvapen av att personen utgör en allvarlig fara för andra människor, eller av att fara uppstår vid själva rymningen. I befogenhetssituation 3 är det den fara som den straffbelagda gärningen eller hotet mot liv och hälsa innebär, som är grunden för skjutvapenanvändningen.

I de allra flesta fallen handlar det alltså om att avvärja en fara för liv och hälsa. Undantag gäller framför allt för förhindrande av straffbelagda gärningar, där den föreslagna lagtexten inte innehåller några formuleringar som begränsar vad faran kan avse.

När det gäller de omständigheter som kan tala emot att skjutvapenanvändning är försvarlig är naturligtvis *den skada som vapenanvändningen orsakar* den viktigaste parametern. Skadan bör värderas både utifrån vem eller vad den drabbar, vilken typ av skada det är fråga om och hur allvarlig den är. Ett direkt dödande skott kan betydligt mer sällan anses försvarligt än ett skott som medför mer begränsad kroppsskada. Verkanseld som orsakar personskada måste alltid anses vara mer allvarlig än när skadan enbart drabbar egendom. Vid egendomsskador måste både värdet på egendomen och skadans

omfattning värderas. Vapenanvändning som inte orsakar någon fysisk skada, t.ex. att skjuta varningsskott eller att rikta skjutvapnet mot någon, bör kunna anses försvarlig i betydligt fler fall än övriga former av skjutvapnanvändning.

Det bör dock inte endast vara den faktiska skadan som påverkar försvarligheten. Den faktiska effekten av användningen är beroende av en rad mer eller mindre okontrollerbara faktorer och den är inte nödvändigtvis vare sig önskad eller förutsedd. Även de risker som vapenanvändningen innebär bör därför vara en faktor som värderas vid försvarlighetsbedömningen. Om skjutvapnanvändningen kan beskrivas som särskilt riskfylld bör det t.ex. vara en faktor som talar emot försvarlighet.

Graden av risk beror på en rad olika faktorer. Verkanseld, varningsskott och riktande av skjutvapnet innebär olika mått av risktaganden. Därutöver är bl.a. valet av plats, möjligheten att kontrollera situationen och möjligheten till precision viktiga faktorer.

Det finns vissa omständigheter som typiskt sett innebär en förhöjd risk för att vapenanvändningen ska få andra och mer omfattande effekter än den avsedda. Att skjuta från ett för långt avstånd, under dåliga siktförhållanden, under rörelse eller mot en person som befinner sig i rörelse innebär t.ex. ett ökat mått av risktagande.

Dessutom måste alltid *riskerna för omgivningen* beaktas. Skottlossning i ett tätbebyggt område, eller inom ett område där många människor vistas på liten yta innebär en klart förhöjd risk för att utomstående skadas. Risken för detta är också stor när det handlar om att skjuta verkanseld mot bilar med passagerare eller mot låsta dörrar. När det gäller varningsskott, som aldrig avlossas i syfte att träffa, blir de potentiella riskerna för omgivningen av särskilt stor vikt. Ju fler människor, byggnader och föremål som finns i omgivningen desto större är risken för att någon träffas av nedfallande eller rikoschetterande kulor.

Lagtexten bör återspegla att ovan nämnda faktorer är av särskild vikt vid försvarlighetsbedömningen.

Att vissa omständigheter särskilt ska beaktas betyder emellertid inte att man kan avstå från att göra en helhetsbedömning där samtliga relevanta omständigheter tas med i bedömningen.

7.6 Handlingsdirigerande regler av betydelse för nödvändighets- och försvarlighetsbedömningen

Förslag: Lagen ska innehålla en bestämmelse som ger uttryck för den allmänna principen att en polisman som använder skjutvapen alltid ska sträva efter att syftet med vapenanvändningen uppnås med minsta möjliga skada. Dessutom ska det av bestämmelsen framgå att en polisman, innan verkanseld ges:

- dels ska ge sig till känna och varna för att skjutvapen kan komma att användas om polisens befallningar inte följs,
- dels ska skjuta varningsskott.

Skyldigheten att vidta dessa åtgärder gäller under förutsättning att det inte framstår som olämpligt eller verkningslöst.

7.6.1 Inledning

Lagen bör innehålla bestämmelser av handlingsdirigerande och normerande karaktär, som inte är direkt avgörande för skjutvapenanvändningens tillåtlighet, men som talar om hur en polisman bör agera vid skjutvapenanvändning. De föreslagna reglerna motsvarar i stora drag det som regleras i 7 § skjutkungörelsen.

7.6.2 Kodifiering av principen om minsta möjliga skada

Lagen bör innehålla en regel som erinrar om den grundläggande strävan som ska genomsyra all polisiär vapenanvändning, nämligen att syftet med vapenanvändningen ska uppnås med minsta möjliga skada. Den principen kan visserligen sägas följa redan av kraven på nödvändighet och försvarlighet men är av sådan vikt att den även bör komma till uttryck som en allmän handlingsdirigerande regel.

Regler av motsvarande karaktär finns i 7 § första och tredje styckena skjutkungörelsen som bl.a. anger att en polisman särskilt ska beakta risken för att utomstående skadas, att skottlossning inom ett område där många människor bor eller vistas ska undvikas i det längsta och att det vid skottlossning mot person ska eftersträvas att

endast för tillfället oskadliggöra personen. Samtliga formuleringar i skjutkungörelsens bestämmelser inryms i principen om att en polisman alltid ska eftersträva att syftet med vapen användningen uppnås med minsta möjliga skada. Någon anledning att i likhet med skjutkungörelsen ange flera exempel i författningstexten på hur principen ska tillämpas finns enligt vår bedömning inte.

Den föreslagna bestämmelsen om minsta möjliga skada är en självständig norm om vad polismannen ska göra vid skjutvapen användning. Den är, som ovan nämnts, inte omedelbart kopplad till reglerna om skjutvapen användningens tillåtlighet men huruvida den följts kan naturligtvis vara en faktor av betydelse vid nödvändighets- och försvarlighetsbedömningarna.

7.6.3 Krav på varning och varningsskott

Enligt 7 § andra stycket skjutkungörelsen ska en polisman innan skott avlossas ge en tydlig varning genom tillrop, om sådan varning inte är otjänlig. Om skjutvapen måste användas ska polismannen, när omständigheterna ej tvingar till annat, först avlossa varningsskott.

Regler om detta ska enligt internationella instrument om skjutvapen användning ingå i de nationella regelverken. Exempelvis ställer punkt 11 e) i FN:s grundläggande principer för brottsbekämpande tjänstemäns användning av våld och skjutvapen krav på att nationella regelverk ska innehålla regler om varningar. Även Europadomstolen lägger i sin praxis stor vikt vid att både varningar om skjutvapen användning och varningsskott används innan verkanseld ges.⁸⁸ Det framstår mot den bakgrunden som klart att en bestämmelse som motsvarar 7 § andra stycket skjutkungörelsen bör införas i skjutlagen.

När det gäller bestämmelsens språkliga utformning anser vi att ordet varningsrop bör ersättas av en formulering som är mer informativ. Det grundläggande syftet med en varning är att säkerställa att den som vapnet kan komma att användas mot har förstått situationen och har fått en förvarning om vad som kan bli konsekvensen av att polisens befallningar inte följs. Detta bör komma till uttryck i regleringen. Den som tilldelas varningen ges

⁸⁸ Se bl.a. avgörandena *Kallis and Androulla Panayi v. Turkey*, no. 45388/99, § 62, 27 October 2009 och *Giuliani and Gaggio v. Italy*, no. 23458/02, § 177, 25 August 2009.

därmed en chans att anpassa sitt beteende och efterkomma befallningarna, så att verkanseld kan undvikas.⁸⁹ Ett varningsskott utgör en förstärkt varning om att verkanseld kan följa om inte beteendet upphör.

Kraven på varningar och varningsskott bör inte vara absoluta. Det finns situationer när en sådan åtgärd riskerar att förvärra och eskalera situationen, snarare än att öka möjligheten till en våldsfri lösning. Faran kan i andra fall vara så akut att det inte finns tid att vidta förberedande åtgärder. Att skjuta varningsskott kan också under vissa förhållanden vara olämpligt på grund av risken för att egendom eller personer oavsiktligt skadas. Det finns vidare situationer när varningar och varningsskott inte skulle fylla någon funktion. Så kan exempelvis vara fallet när ett angrepp är i ett sådant skede att det framstår som uteslutet att det kommer att avbrytas eller när avståndet eller ljudbilden gör det svårt att nå fram med en muntlig varning. Skyldigheten att varna för verkanseld respektive skjuta varningsskott bör därför villkoras av att detta inte framstår som olämpligt eller verkningslöst.

7.6.4 Reglernas innebörd och relation till bestämmelserna om laga befogenhet

Kraven på att verkanseld ska föregås av varning och varningsskott är ett utflöde av nödvändighets- och försvarlighetsprinciperna. Reglerna är av normerande och handlingsdirigerande karaktär och kräver att polisen ska pröva mildare medel, dvs. i första hand varningar och i andra hand varningsskott, innan det blir aktuellt att skjuta verkanseld. Teoretiskt sett är det också först när det har fastställts att den som vapnet kan komma att användas mot har förstått situationen och ändå inte kommer att följa anvisningarna som det går att säga att situationen inte hade kunnat lösas med lindrigare medel. Även om reglerna om varning och varningsskott inte har någon omedelbar koppling till skjutvapen användningens tillåtlighet sätter de alltså en konkret standard som kan påverka nödvändighets- och försvarlighetsbedömningen.

⁸⁹ Det kan noteras att de finska maktmedelsbestämmelserna innehåller krav på att varningar ska ges på ett för ändamålet lämpligt och begripligt sätt. De danska skjutvapenbestämmelserna innehåller skrivningar om att det i möjligaste mån ska säkerställas att den berörda personen har möjlighet att följa polisens order.

Det kan noteras att en varning om skjutvapen användning inte utgör användning av skjutvapen enligt den föreslagna lagen och att det därför inte heller regleras vad som krävs för att detta ska vara tillåtet. Varningar om skjutvapen användning regleras endast på ett positivt sätt, som en åtgärd som normalt bör vidtas innan skott avlossas.

Varningsskott utgör däremot användning av vapen och blir därmed dubbelreglerade i lagen. Å ena sidan måste förutsättningarna i reglerna om laga befogenhet vara uppfyllda för att det ska vara tillåtet att skjuta varningsskott; å andra sidan krävs att varningsskott avlossas innan polisen ger verkanseld.

Muntliga varningar bör alltid, om det inte bedöms olämpligt eller verkningslöst, prövas i första hand.

I sammanhanget kan för fullständighets skull nämnas att Europadomstolen har bedömt i vilken utsträckning varningsskott som lett till dödsfall har stått i strid med artikel 2.

I Europadomstolens avgörande *Oğur mot Turkiet* gjordes gällande att anledningen till att ett dödsfall inträffat var att personen av misstag hade träffats av varningsskott. Domstolen, som inte var helt övertygad om att så var fallet, betonade att mannen som träffats av skottet inte utgjorde någon tydlig fara och att säkerhetsstyrkan hade underlåtit att först muntligen varna honom för att vapen kunde komma att användas. Dessutom var det påstådda varningsskottet så vårdslöst, med hänsyn till bl.a. de dåliga siktförhållandena och den faktiska skottriktningen, att det – oavsett vad syftet med skottet varit – var oförenligt med artikel 2 i konventionen.⁹⁰

Ett annat fall där Europadomstolen har prövat dödsfall som förorsakats av varningsskott är *Giuliani och Gaggio mot Italien*. I det fallet konstaterades att den som avlossat skottet var hårt angripen, att upprepade muntliga varningar inte hade gett effekt och att förhållandena innebar att möjligheten att rikta varningsskottet i en mer ofarlig riktning var begränsad. Varningsskottet bedömdes därför vara förenligt med artikel 2 trots den dödliga utgången.⁹¹

⁹⁰ Se *Oğur v. Turkey* [GC], no. 21594/93, § 82-84, ECHR 1999-III.

⁹¹ Se *Giuliani and Gaggio v. Italy*, no. 23458/02, § 191-195, 25 August 2009.

7.7 Handlingsdirigerande regler om planering, samordning och genomförande av uppdrag som kan involvera skjutvapen

Förslag: Lagen ska innehålla regler som tar sikte på planering, samordning och genomförande av uppdrag som kan innebära att skjutvapen behöver användas. Enligt dessa regler ska

- polisens ingripanden planeras och genomförs på ett sådant sätt att skjutvapen användning kan undvikas och eventuella skador av vapen användningen minimeras,

- en polisman ges eller, om så inte skett, själv försöka inhämta instruktioner inför uppdrag där skjutvapen kan antas komma att användas.

De skyldigheter som följer av reglerna ska inte vara absoluta.

7.7.1 Lagen bör innehålla regler som tar sikte på själva uppdraget

Reglerna om laga befogenhet att använda skjutvapen anger de krav som behöver vara uppfyllda för att vapen användningen ska anses vara tillåten. Huruvida den är det eller inte avgörs främst av förhållandena i den situation då skjutvapnet används, även om övervägandena kring nödvändighet och försvarlighet nödvändiggör en något bredare bedömning av förloppet.

Planeringen och genomförandet av ett uppdrag kan dock ha en avgörande inverkan på om vapen faktiskt behöver användas. Många gånger kan en kritisk eller kaotisk situation undvikas, eller skadorna minimeras, genom att rätt taktik används och genom att ett uppdrag som involverar flera personer koordineras. Dessutom är tillgång till information om uppdraget, förhållandena på platsen och gärningsmannens egenskaper m.m. avgörande för den enskilde polismannens möjlighet att dra rätt slutsatser och att fatta informerade och korrekta beslut.

I den mån det finns relevant information är det alltså mycket viktigt att den förmedlas till dem som genomför uppdraget. Det är också viktigt att dessa har en gemensam syn på hur uppdraget ska genomföras. Det finns därför goda skäl att i lagen införa handlingsdirigerande regler som inte avser själva

användandesituationen utan i stället tar sikte på planeringen och utförandet av uppdraget i sin helhet.

Detta är emellertid inte det enda skälet till att sådana regler bör införas i lagen. Artikel 2 i Europakonventionen uppställer krav på att nationella regelverk ska innehålla tillräckliga riktlinjer för polisens agerande.⁹² En granskning av regelverkens innehåll är ett vanligt led i Europadomstolens avgöranden, och brister i regelverket kan leda till att en stat anses ha brutit mot artikel 2 även om förhållandena i skottögonblicket berättigar till användning av skjutvapen. Dessutom granskas vid bedömningen av konventionsenligheten också hur ingripandena de facto har planerats och kontrollerats.⁹³

I avgörandet *Makaratzis mot Grekland*⁹⁴ ansåg Europadomstolen att det i och för sig kunde anses ha varit nödvändigt att använda skjutvapen för att kunna stoppa och arrestera en farlig bilförare. Domstolen anmärkte dock att skjutvapnen användes på ett kaotiskt sätt och att ett stort antal polismän hade deltagit i en tämligen okontrollerad biljakt. Vissa polismän hade visserligen kontaktats av ledningen och fått anvisningar, men andra anslöt för att hjälpa till utan att ha tagit del av sådana anvisningar. Avsaknaden av en tydlig ledningskedja utgjorde enligt domstolen en faktor som hade ökat risken för planlös skottlossning. Bristen på riktlinjer ansågs också ha bidragit till att flera polismän anslöt spontant till biljakten, utan att först ha kontaktat ledningen. Varken de enskilda polismännens agerande eller biljakten som sådan, sedd som en kollektiv polisiär insats, ansågs ha den struktur som borde ha tillgodosetts genom nationell reglering och praxis. Grekland hade därför brutit mot artikel 2.

⁹² Se t.ex. *Giuliani and Gaggio v. Italy*, no. 23458/02, § 249, 25 August 2009: "This means that policing operations must be sufficiently regulated by national law, within the framework of a system of adequate and effective safeguards against arbitrariness and abuse of force." Se även *Makaratzis v. Greece* [GC], no. 50385/99, § 62, ECHR 2004-XI: "No other provisions regulating the use of weapons during police actions and laying down guidelines on the planning and control of police operations were contained in Greek law. On the face of it, the above – somewhat slender – legal framework would not appear sufficient to provide the level of protection 'by law' of the right to life that is required in present-day democratic societies in Europe."

⁹³ Ett exempel på när skjutvapenanvändningen i sig bedömdes förenlig med konventionen men där organiseringen av insatsen ansågs innebära att staten hade brutit mot artikel 2 är *McCann and Others v. the United Kingdom*, 27 September 1995, Series A no. 324. Bristerna avsåg bl.a. att terroristerna borde ha hindrats från att resa in i området och att myndigheterna inte hade beaktat möjligheten att den information de hade tillgång till var bristfällig eller felaktig. Vapenanvändningen var ur det perspektivet inte absolut nödvändig (se § 200–214).

⁹⁴ *Makaratzis v. Greece* [GC], no. 50385/99, ECHR 2004-XI.

Även mot den bakgrunden bör det alltså i lagen införas regler som anger vilka grundläggande krav som kan ställas när det gäller planering, samordning och genomförande av polisiära insatser som kan involvera skjutvapen användning.

7.7.2 Den närmare utformningen av reglerna

Skjutlagens regler om planering och samordning av ett uppdrag eller en insats bör av naturliga skäl vara av ganska grundläggande karaktär.

Utgångspunkten för Europadomstolens praxis på detta område är att polisinsatser i den mån det är möjligt bör planeras och genomföras på ett sådant sätt att polisen inte ska behöva använda skjutvapen och att riskerna för oavsiktlig förlust av liv minimeras.⁹⁵ Denna princip bör kodifieras i skjutlagen och ges formen av en handlingsdirigerande regel. Därmed kommer det tydligt att framgå att det finns en skyldighet att beakta skjutvapenfrågan vid planeringen av uppdraget, och att ett uppdrag också bör genomföras på ett sådant sätt att onödig vapen användning, eller onödig skada av användningen, kan undvikas. Även om bestämmelsen kommer att bli av relevans främst när det gäller större operationer bör den formuleras på ett sådant sätt att dess principer blir tillämpliga även vid mer vardagliga ingripanden. De skyldigheter som följer av bestämmelsen bör av naturliga skäl inte vara absoluta.

Något som ofta nämns av Europadomstolen är att det ska finnas en tydlig ledningskedja (chain of command). För svensk polis finns regler om ledning av polisverksamhet i bl.a. 7 § polisförordningen. Ytterligare regler finns på lägre nivå. När det gäller användning av skjutvapen anges i 6 § skjutkungörelsen att en polisman som uppträder i grupp eller avdelning under direkt ledning av en förman får använda skjutvapen endast på order av förmannen. Skjutkungörelsens regel tillgodoser Europadomstolens krav på tydlig ledningskedja men har kritiserats för att vara otidsenlig och svårtillämpad och inte överensstämmer med de förutsättningar som en polisman arbetar under i dag.

Vi har övervägt att införa en modifierad version av skjutkungörelsens bestämmelse, där ett krav på förmans beslut villkoras av att det finns tid att inhämta ett sådant beslut och där

⁹⁵ Se bl.a. Huohvanainen v. Finland, no. 57389/00, § 94, 13 March 2007.

åtföljandet av regeln inte kopplas till bedömningen av om vapen användningen är tillåten. Även en sådan inskränkt regel rimmar emellertid illa med den polisiära verkligheten.

I flertalet fall saknas det tid att inhämta ett beslut, vilket innebär att regeln om förmans beslut i praktiken skulle kunna tillämpas endast i undantagsfall. Härtill kommer att det normalt är den enskilde polismannen som har de bästa förutsättningarna för att avgöra om skjutvapen behöver användas, eftersom det typiskt sett är hen som har den bästa lägesbilden. Om är det förmannen i en patrull som ska avlossa sitt skjutvapen behöver hen då få beslut av sin förmän, som kan vara ett yttre befäl. Vi bedömer mot bakgrund av dessa skäl att det inte är lämpligt att införa någon regel om att beslut om vapen användning bör fattas av en överordnad.⁹⁶

I stället föreslås att en bestämmelse som motsvarar den bestämmelse som tidigare fanns i Polismyndighetens egna föreskrifter (18 § PMFS 2016:5 FAP 104-2) tas in i lagen. Därmed kommer det i lagen att anges att en polisman i mån av möjlighet ska ges instruktioner inför ett uppdrag där skjutvapen kan komma att användas och att en polisman som inte har fått sådana instruktioner, om det är möjligt, ska kontakta den som leder insatsen för att erhålla instruktioner av betydelse för vapen användningen.

En regel som formuleras på detta sätt överlåter till den enskilde polismannen att själv fatta beslutet om vapen användningen, men tillgodoser ändå intresset av att tillgänglig information förmedlas till dem som utför uppdraget, att dessa kan ges instruktioner och ramar för uppdraget samt att uppdraget samordnas.

Kravet på att polismännen ska ges eller själv försöka inhämta instruktioner är i regeln villkorat av att detta är möjligt. I många fall går det inte att förutsäga vilka situationer som kan leda till användning av vapen. Som framgår av statistiken i kapitel 5 är det endast i knappt fyrtio procent av fallen som en polisman i förväg får kännedom om att det är fråga om en risksituation. I drygt hälften av fallen får polisen i stället sådan kännedom på plats eller så är det fråga om ett överraskande angrepp. Uppstår det på detta sätt en tidigare oförutsedd högrisksituation, eller inträffar det att en i och för sig på förhand känd högrisksituation tar en ny vändning, följer det av den

⁹⁶ Den svenska regleringen kommer därmed att avvika från övriga nordiska regleringar, se avsnitt 4, som samtliga innehåller regler om att beslut ska fattas av en överordnad person.

föreslagna regeln att instruktioner ska inhämtas, dock endast i den mån det finns tid till det och i övrigt är möjligt.

7.8 Särskilt om de föreslagna reglernas förenlighet med grundlagen och Sveriges internationella åtaganden

Den föreslagna lagen om polisens användning av skjutvapen innehåller regler som innebär inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter enligt regeringsformen, främst skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp i 2 kap. 6 §. Reglerna uppfyller kravet i 2 kap. 20 § regeringsformen på att sådana inskränkningar ska göras i lag och är utformade på ett restriktivt sätt, med beaktande av de krav som ställs i 2 kap. 21 § regeringsformen. Överensstämmelsen med regeringsformens krav bedöms vara god.

När det gäller lagens förenlighet med Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter är Europakonventionen och Europadomstolens praxis om artikel 2 av central betydelse (jfr 2 kap. 19 § regeringsformen). Därutöver kan ledning för bedömningen hämtas i FN:s grundläggande principer för brottsbekämpande tjänstemäns användning av våld och skjutvapen (hädanefter FN:s grundläggande principer).

Den föreslagna befogenhetsregeln om skjutvapenanvändning vid självförsvar eller försvar av annan (3 § första stycket 1 skjutlagen) motsvarar undantaget för bruk av dödligt våld i syfte att försvara någon mot olaglig våldsgärning i artikel 2 i Europakonventionen. Även enligt punkt 9 i FN:s grundläggande principer tillåts skjutvapenanvändning i självförsvar eller för att avvärja överhängande hot mot liv och hälsa. Samtliga nordiska jämförelseländer har också formuleringar som möjliggör användande av skjutvapen med stöd av laga befogenhet i sådana situationer. Bestämmelsen bedöms vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Även de föreslagna bestämmelserna om skjutvapenanvändning för att säkerställa ett gripande eller för att förhindra rymning (3 § första stycket 2 skjutlagen) korresponderar med uttryckliga undantag i artikel 2 Europakonventionen. Artikel 2 tillåter potentiellt dödligt våld i syfte att verkställa en laglig arrestering eller

för att förhindra att någon som är lagligen berövad friheten att undkomma. Europadomstolen har i sin praxis betonat att tillåtligheten i sådana situationer främst är beroende av brottets karaktär och det hot som personen utgör för andra. De föreslagna reglerna om skjutvapen användning i syfte att säkerställa ett frihetsberövande har utformats med detta i åtanke och bedöms vara förenliga med konventionens krav. De bedöms också vara förenliga med FN:s grundläggande principer.

Reglerna om avvärijande av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar och andra allvarliga faror för liv och hälsa (3 § första stycket 3 skjutlagen) är avsedda att komplettera de övriga befogenhetsgrunderna och motiveras främst av behovet av att kunna agera föregripande, och förhindra handlingar och skeenden som kan leda till att allvarlig skada på särskilt viktiga intressen uppstår. För att kunna fylla denna funktion har de givits en något vidare utformning än de andra befogenhetsgrunderna. De motsvarar inte direkt något särskilt undantag i artikel 2, men bedöms ändå ligga inom ramen för de krav som brukar ställas när Europadomstolen granskar de nationella regelverken. Härvid bör särskilt betonas dels att det såvitt gäller avvärijande av straffbelagda gärningar finns ett krav på att de ska vara särskilt allvarliga, dels att man alltid måste läsa befogenhetsreglerna i 3 § i ljuset av att en nödvändighets- och försvarlighetsbedömning alltid ska göras i det konkreta fallet. Vid den bedömningen måste, liksom vid alla bedömningar enligt lagen, Europakonventionen och den praxis som utvecklats kring denna beaktas.

Även i ett helhetsperspektiv måste lagens regler anses ligga väl inom de ramar som sätts av Europakonventionen. Skjutlagen innehåller en begränsad och uttömmande uppräkningslista av situationer då skjutvapen får användas, vilket ligger i linje med Europadomstolens praxis.⁹⁷ Reglerna tar sikte på särskilt kvalificerade och farliga situationer. Kraven på nödvändighet och försvarlighet har fått en betydligt mer framträdande roll än i skjutkungörelsens bestämmelser. För att säkerställa att lagen uppfyller konventionens krav, så som dessa tolkas av Europadomstolen, har den också tillförts regler om planering och samordning av uppdrag, krav på varningar och varningsskott samt en förtydligande regel om minsta möjliga skada.

⁹⁷ Se exempelvis *Bakan v. Turkey*, no. 50939/99, § 51, 12 June 2007.

Sammantaget görs alltså bedömningen att den föreslagna lagen ligger inom de ramar som sätts av Europakonventionen.

7.9 Regleringens förhållande till brottsbalkens bestämmelser

7.9.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 3.6 fyller reglerna om laga befogenhet och brottsbalkens regler om ansvarsfrihet, trots att de har olika karaktär, samma funktion när det handlar om att göra straffrättsliga bedömningar. Båda regeltyperna fungerar som ansvarsfrihetsbestämmelser som kan göra en straffbelagd gärning tillåten. Det finns därför behov av normer som tydliggör hur de olika reglerna förhåller sig till varandra.

7.9.2 En regel som förtydligar förhållandet mellan den föreslagna regleringen och brottsbalkens ansvarsfrihetsbestämmelser bör införas

Förslag: De nya reglerna om laga befogenhet att använda skjutvapen ska i princip inte hindra att de regler i 24 kap. brottsbalken som gäller för envar får tillämpas vid straffrättsliga bedömningar. Detta ska framgå av en särskild bestämmelse. Av bestämmelsen ska emellertid också framgå att befogenhetsreglerna ska tillämpas i första hand.

En första fråga som uppkommer är om brottsbalkens regler om nödvärn och nöd överhuvudtaget bör tillämpas när det gäller att bedöma tillåtligheten av polisiär skjutvapen användning.

Detta är långt ifrån en självklarhet. I den internationella doktrinen förs det en diskussion om skälen för och emot att polismän ska ha en rätt till nödvärn vid sidan av sina offentligrättsliga befogenheter.⁹⁸ Motsvarande debatt har inte förts i Sverige.

⁹⁸ Se Boucht, *Polisiär våldsanvändning En straff- och offentligrättslig undersökning*, Iustus förlag AB, 2011, s. 442–460 för en längre redogörelse för olika ståndpunkter och de argument som framförs för dessa.

Nödvärnsrätten är mycket etablerad och har också ett uttryckligt stöd i både polislagen (10 § tredje stycket) och skjutkungörelsen (1 §). I praktiken tillämpas brottsbalkens regler oftare än polislagens regler när det handlar om användning av skjutvapen.

Skäl som brukar anföras *mot* att polisen ska ha rätt att åberopa nödvärn (och andra allmänna ansvarsfrihetsgrunder) är i första hand att polisens våldsanvändning är ett uttryck för det statliga våldsmonopolet. Våldsanvändningen bör därför ha stöd i offentlighetsrättsliga befogenhetsnormer och dessa normer bör också utgöra gränsen för vad som ska anses tillåtet vid en straffrättslig bedömning. Tillämpningen av allmänna straffrättsliga ansvarsfrihetsbestämmelser på polismäns agerande riskerar enligt detta synsätt att förvanska befogenhetsnormernas betydelse och sudda ut gränserna för dessa eftersom gränserna i praktiken då sätts i enlighet med den generösare nödvärnsregleringen.

Skäl som brukar anföras *för* en polisiär nödvärnsrätt är å andra sidan att en polisman utan nödvärnsrätt i vissa situationer skulle befinna sig i ett sämre rättsligt läge än vanliga enskilda. De polisiära befogenhetsnormerna är strängare än nödvärnsrätten. Om polismän inte skulle omfattas av de allmänna ansvarsfrihetsreglerna skulle de alltså i vissa fall ha mindre rätt än en vanlig privatperson att dels försvara sig själva, dels försvara medborgarna mot angrepp och vissa brottsliga gärningar. Detta står i mindre god överensstämmelse med tanken på det statliga våldsmonopolet liksom med det förhållandet att poliser i hög grad är förpliktade att sätta sig i fara och att de har i uppgift att skydda medborgarna.

Enligt vår mening följer redan av de sist nämnda skälen att polisen fortsatt bör ha möjlighet att åberopa nödvärn liksom de andra allmänna straffrättsliga ansvarsfrihetsregler som regleras i 24 kap. brottsbalken (se dock avsnitt 7.1.6 angående laga befogenhetsregeln i 24 kap. 2 § brottsbalken, som när det gäller skjutvapenanvändning helt ersätts av den föreslagna skjutlagens regler). Dessutom utgör det förhållandet att nödvärnsrätten är etablerad som en grund för skjutvapenanvändning i sig ett skäl som talar emot att ändra på den gällande ordningen. Ytterligare en relevant faktor är att det kan skapa förvirring om inte samma grundprinciper gäller för all polisiär våldsanvändning. Att ta bort rätten att åberopa nödvärn vid

användning av skjutvapen,⁹⁹ samtidigt som den skulle fortsätta att gälla vid all annan våldsanvändning, kan inte anses vara en tillfredställande lösning.

Såsom de föreslagna befogenhetsnormerna har utformats kommer emellertid betydelsen av de allmänna ansvarsfrihetsreglerna i brottsbalken att bli betydligt mindre än tidigare. Vad gäller såväl nödvärns- som nödsituationer kommer det närmast regelmässigt att finnas laga befogenhet enligt den föreslagna lagstiftningen. Brottsbalkens regler kommer då att sakna betydelse. Det viktigaste undantaget härvidlag är de fall där en gärning företagen i självförsvar inte är försvarlig, men heller inte uppenbart oförsvarlig. I sådana situationer får möjligheten att åberopa nödvärn direkt praktisk betydelse genom att försvarlighetsbedömningen är generösare mot den som agerar. I något enstaka fall kan det också vara så att det inte föreligger någon rätt att använda skjutvapen enligt den föreslagna lagstiftningen, men väl enligt den allmänna bestämmelsen om nöd.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att brottsbalkens allmänna ansvarsfrihetsregler som riktar sig till envar – såväl de regler som gör en gärning tillåten (av betydelse är här främst reglerna i 24 kap. 1 och 4 §§¹⁰⁰) som de som innebär att gärningsmannen är ursäktad (se framför allt 24 kap. 6 §) – alltjämt ska kunna tillämpas när det gäller att bedöma tillåtligheten av polisiär vapenanvändning. Detta bör framgå av en särskild bestämmelse i den nya lagen.

En sådan bestämmelse bör dock formuleras så att det framgår att brottsbalkens regler, såsom rent straffrättsliga undantagsregler, är subsidiära till den föreslagna skjutlagens befogenhetsgivande regler, dvs. det bör framgå att de straffrättsliga ansvarsfrihetsreglerna ska tillämpas först om skjutlagens regler inte leder till ansvarsfrihet. Enligt den föreslagna regeln ska det således alltid först prövas om gärningen har varit tillåten med stöd av skjutlagens bestämmelser. Först om så inte är fallet bör en prövning göras utifrån brottsbalkens ansvarsfrihetsregler.

⁹⁹ I den mån detta skulle anses önskvärt bör övervägas om inte en sådan reform bör gälla all polisiär våldsanvändning. Då kan också reglerna om polisens våldsanvändning ses över i sin helhet. Det bör då också övervägas om reglerna om polisiär våldsanvändning i nödvärnsliknande situationer bör kunna ske mot bakgrund av en generösare försvarlighetsstandard, motsvarande nödvärnsbestämmelsens.

¹⁰⁰ Regleringen i 24 kap. 7 § om samtycke torde av flera skäl helt sakna betydelse när det gäller polisiär användning av skjutvapen.

7.9.3 Behövs det ett förtydligande av vad det innebär att polismän agerar i nödvärn?

Bedömning: Det behövs inte någon särskild reglering av vad det innebär att polismän agerar i nödvärn.

Det hävdas ibland att poliser som försvarar sig själv eller någon annan mot angrepp, dvs. agerar i en nödvärnssituation, inte längre agerar för att utföra ett visst tjänsteuppdrag och därför inte heller ska anses agera i egenskap av tjänstemän utan i egenskap av privatpersoner.¹⁰¹ Med synsättet att polisen i nödvärnssituationer inte agerar som företrädare för staten blir det också naturligt att anse att hen inte heller handlar under tjänsteansvar. Polismannen kan då inte dömas för tjänstefel och staten behöver inte ta ansvar för agerandet. Därmed blir det t.ex. inte aktuellt med skadeståndsansättning från staten.

I Finland hade det genom en dom från Högsta domstolen slagits fast att rättsläget för poliser var på detta sätt, dvs. så att polisen vid nödvärn inte ansågs agera i egenskap av tjänsteman.¹⁰² Det ansågs dock vara problematiskt att en polisman inom ramen för en och samma händelseutveckling skulle kunna anses växla roller flera gånger. Exempelvis uppstod därigenom svårigheter att avgöra i vilken roll polismannen agerade i olika delar av förloppet. Dessutom framstod uppdelningen som konstruerad eftersom polisen ändå var i tjänst under hela förloppet. För att komma ifrån detta besvärliga rättsläge infördes det en ny bestämmelse i polislagen (2 kap. 17 § andra stycket polislagen) som dels klargör att polisen har nödvärnsrätt, dels klargör att polisen i en sådan situation agerar under tjänsteansvar. Dessutom anges att det, vid bedömningen av om nödvärn kan försvaras, ska beaktas de krav som kan ställas på polismannen med beaktande av dennes utbildning och erfarenhet.

¹⁰¹ Se redogörelsen för olika teorier i Boucht, Polisiär våldsanvändning En straff- och offentlighetsundersökning, Iustus förlag AB, 2011, s. 449. Ett sådant tudelat synsätt erbjuder en förklaringsmodell som teoretiskt kan förena en rätt till nödvärn med utgångspunkten att polisens användning av våld ska regleras och bedömas uteslutande genom offentlighetsregler. Eftersom polisen agerar i egenskap av privatperson ska hen ha samma rätt till nödvärn som andra privatpersoner, och de polisrättsliga reglerna blir alltså inte tillämpliga i nödvärnssituationer.

¹⁰² Det framgick i viss mån av äldre förarbetsuttalanden men också av ett vägledande avgörande från Finlands högsta domstol (HD:2004:75).

I svensk rätt har det synsätt som tidigare gällde i Finland inte vunnit genomslag. Även om det saknas avgöranden från Högsta domstolen som klargör hur polisiärt nödvärn ska bedömas finns det vägledande rättsfall rörande näraliggande frågor. Av dessa rättsfall måste anses framgå att en tjänsteman som åberopar en allmän ansvarsfrihetsgrund för att rättfärdiga en straffbelagd handling som har begåtts i samband med tjänsteutövningen ska bedömas utifrån sin roll som tjänsteman.¹⁰³

Den föreslagna skjutlagen bygger också på tanken att en polis som i samband med ett tjänsteuppdrag använder vapen för att försvara sig själv eller någon annan agerar i egenskap av tjänsteman och under tjänsteansvar.¹⁰⁴ Det vore då inkonsekvent att anse att samma polis, bara för att bedömningen av försvarshandlingen i stället sker utifrån nödvärnsbestämmelsen, inte har handlat under tjänsteansvar och i egenskap av tjänsteman.

Något behov av att som i Finland klargöra att tjänsteansvar gäller även i nödvärnssituationer finns dock inte, eftersom frågan redan idag hanteras på det sättet.

En näraliggande fråga är om det, på det sätt som gjorts i den finska polislagen, bör klargöras att det vid försvarlighetsbedömningen i en nödvärnssituation ska beaktas att gärningsmannen är polis och därmed har särskilda förutsättningar att hantera svåra situationer.

I doktrinen förekommer delvis olika åsikter i frågan. Annika Norée¹⁰⁵ anser att försvarlighetsbedömningen ska göras på samma sätt för alla, inklusive poliser, och att det saknas lagstöd för att göra

¹⁰³ I NJA 1996 s. 443 prövades om två polismäns brottsliga handlingar i samband med ett tjänsteuppdrag kunde anses tillåtna på grund av att det förelåg en nödsituation. I avgörandet framgår tydligt att polisernas agerande bedömdes utifrån deras roll som poliser. I "Läraren och elevassistenten" NJA 2009 s. 776 som gällde användning av våld mot elever på en skola uttalade HD att de allmänna grunderna för ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken är tillämpliga även i förhållande till skolverksamhet och måste tolkas med beaktande av den tillsynsplikt som lärare och annan skolpersonal har i förhållande till elever. Se även NJA 2005 s. 237 där den skiljaktiga meningen inom ramen för nödvärnsbedömningen hänvisade till personer i vars tjänsteutövning det ingår att hantera hotfulla situationer (jfr majoritetens bedömning).

¹⁰⁴ För det första så innehåller skjutlagen bestämmelser om självförsvar och försvar av annan. För det andra så framgår det av lagens formuleringar att befogenhetsreglerna inte endast är tillämpliga när skjutvapenanvändningen används för att utföra en viss tjänsteåtgärd utan att de kan tillämpas i alla situationer som uppstår vid utförandet av en tjänsteåtgärd. För det tredje innehåller lagen en bestämmelse som slår fast att nödvärnsbestämmelsen är sekundär och att prövning enligt den ska ske först om gärningen inte är tillåten med stöd av reglerna om laga befogenhet. Någon anledning att klassificera en situation som antingen en nödvärnssituation eller en laga befogenhetssituation finns alltså inte.

¹⁰⁵ Norée, Laga befogenhet Polisens rätt att använda våld, Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2000, s. 229.

åtskillnad mellan poliser och andra. Johan Boucht¹⁰⁶ har å sin sida framhållit att försvarlighetsbedömningen enligt 24 kap. 1 § brottsbalken ska göras utifrån ”omständigheterna i övrigt” och att det därmed finns lagstöd för att beakta att det är fråga om utbildade polismän. Stöd för att beakta att gärningsmannen är polis finns även i förarbetena till polislagen där det uttalas att polisen ”givetvis” har nödvärnsrätt och att bruket av våld i nödvärnssituationer är tillåtet så länge det inte är uppenbart oförsvarligt, men samtidigt tilläggs att det i princip får ställas större krav på en polisman än på andra.¹⁰⁷

Enligt vår mening innebär redan det förhållandet att man vid försvarlighetsbedömningen ska göra en allsidig bedömning av alla omständigheter vid gärningen att det förhållandet att det är en polis som agerar kan bli av relevans vid bedömningen. Det måste t.ex. vara möjligt att beakta att en polisman har utbildning i att hantera svåra situationer. Men också en sådan omständighet som att polismannen är skyldig att ingripa liksom att denne i vissa situationer kan vara särskilt utsatt kan ha betydelse vid bedömningen. Någon anledning att reglera detta särskilt kan emellertid inte anses föreligga.

7.10 Följändringar i brottsbalkens regler

Förslag: Bestämmelsen i 24 kap. 6 § brottsbalken om excess ska ändras så att den omfattar också fall av skjutvapen användning enligt den föreslagna lagen.

Bedömning: Bestämmelsen i 24 kap. 5 § brottsbalken om hjälp till den som agerar enligt vissa bestämmelser – och ger den hjälpande samma rätt som den som agerar – bör inte ändras så att den omfattar också skjutvapen användning enligt lagen.

Det behövs i övrigt inga särskilda regler när det gäller de straffrättsliga aspekterna av polisens vapen användning. Vanliga regler i straffrättens allmänna del bör alltså gälla.

Som framgått av de föregående avsnitten ska reglerna i 24 kap. brottsbalken kunna tillämpas om viss skjutvapen användning inte är

¹⁰⁶ Boucht, *Polisiär våldsanvändning En straff- och offentlighetsrättslig undersökning*, Iustus förlag AB, 2011, s. 340 ff.

¹⁰⁷ Se prop. 1983/84:111 s. 93. Se även SOU 1982:63 s. 155.

att bedöma som tillåten enligt den föreslagna skjutlagen. För att så ska bli fallet fordras i de flesta fall ingen särskild reglering. Bestämmelserna i 24 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken är emellertid konstruerade så att de är tillämpliga bara om personen har agerat i vissa särskilt angivna situationer. För att dessa bestämmelser ska bli tillämpliga i förhållande till den som agerar i en situation som anges i den föreslagna skjutlagen krävs därför att en hänvisning till skjutlagen tas in i dessa paragrafer.

Enligt vår mening är det klart att bestämmelsen om excess i 24 kap. 6 § brottsbalken bör vara tillämplig i förhållande till skjutvapen användning enligt den föreslagna lagen. En hänvisning till den föreslagna skjutlagen bör således tas in i 24 kap. 6 § brottsbalken.

Det framstår emellertid som olämpligt att ge den som hjälper en polis samma rätt som polisen själv att använda skjutvapen. Det framstår med andra ord som olämpligt att inkludera den föreslagna skjutlagen i 24 kap. 5 § brottsbalken. I sammanhanget kan framhållas att det förhållandet att man avstår från att hänvisa till skjutlagen i 5 § inte innebär att den som hjälper polisen kommer att sakna all rätt att agera; frånvaron av en reglering innebär att man får falla tillbaka på allmänna straffrättsliga regler. Det betyder bl.a. att medhjälpshandlingar i relation till polisens tillåtna skjutvapen användning kommer att vara tillåtna med stöd av medverkanslärans konstruktion (det saknas i sådana fall en otillåten gärning att medverka till). I den mån polismannen stöder sitt agerande på någon av de bestämmelser som anges i 5 § kommer den paragrafen vidare att gälla precis som tidigare. Om polismannen sålunda agerar i nödvärn kommer den hjälpande att ha den rätt som följer av 24 kap. 1 § brottsbalken (vilket för övrigt brukar sägas följa redan av nödvärnsrättens konstruktion); motsvarande gäller om polismannen agerar i nöd.

En annan fråga gäller om det behövs en reglering av vad som gäller när polismannen misstar sig i något relevant avseende. Av allmänna regler (kravet på uppsåt i 1 kap. 2 § brottsbalken) följer att den polis som agerar i felaktig tro om själva situationen, t.ex. tror att hen är angripen fastän så inte är fallet, kan gå fri från ansvar för uppsåtsbrott under förutsättning att den gärning som hen utfört skulle ha varit tillåten om det hade varit såsom hen trodde eller om det bedöms att personen – utifrån vad hen trodde – svårligen kunde besinna sig. I dessa fall brukar man tala om putativa situationer.

Grunden för ansvarsfriheten är då att polismannen saknar erforderligt uppsåt. I princip kan i sådana situationer ansvar för oaktsamhetsbrott aktualiseras under förutsättning att det var oaktsamt att befinna sig i den felaktiga tron. Allt detta följer av allmänna straffrättsliga läror vilka ytterst bottnar i 1 kap. 2 § brottsbalken. Någon ytterligare reglering kring detta finns det inte behov av.

Bestämmelsen om straffrättsvillfarelse i 24 kap. 9 § kan naturligtvis återopas också av poliser. Inte heller här behövs någon särskild reglering.

I sammanhanget kan emellertid noterats att det har hävdats att det som vanligtvis utgör straffrättsvillfarelse – missuppfattningar om regelverket – för polisens del ska anses utgöra uppsåtsbrist.¹⁰⁸ I de delar så är fallet aktualiseras aldrig frågan om straffrättsvillfarelse; den polis som tror något felaktigt ska med den angivna utgångspunkten gå fri redan med hänvisning till att det inte föreligger erforderligt uppsåt. Huruvida den framförda uppfattningen är riktig eller inte och om den i så fall verkligen kan anses gälla generellt har emellertid ifrågasatts¹⁰⁹ och det måste anses vara i viss mån oklart vad som gäller.

Det är i och för sig rimligt att poliser, som inte sällan har en plikt att ingripa, bedöms lindrigare än envar när det gäller misstag om vad regleringen säger. Samtidigt är det svårt att se att denna hållning – att misstag om regelverket är att se som uppsåtsbrist – skulle kunna gälla alldeles generellt. Det oklara rättsläget är emellertid inget som det kan rådas bot på inom ramen för denna utredning, bl.a. eftersom det är tydligt att frågan har generell betydelse, dvs. inte bara gäller misstag vid skjutvapen användning, utan vid polisens maktutövning mer generellt.

7.11 Rapporteringsskyldighet

Förslag: Skjutlagen ska innehålla en bestämmelse om skyldighet att rapportera fall då skjutvapen har använts. Som en följd härav

¹⁰⁸ Jareborg, Allmän kriminalrätt, Iustus förlag, 2001, s. 343 och Norée, Laga befogenhet Polisens rätt att använda våld, Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2000, s. 212 f.

¹⁰⁹ Se t.ex. Asp, Anmälan av Norée, Laga befogenhet. Polisens rätt att använda våld. Juridisk Tidskrift 2001–02 s. 165 p. 13.

ska 28 § polislagen ska ändras så att skyldigheten att föra protokoll över ingripanden som innebär användning av skjutvapen tas bort ur bestämmelsen. Bestämmelsen ska i stället hänvisa till skjutlagens bestämmelse om rapporteringsskyldighet.

Idag finns regler om rapporteringsskyldighet när skjutvapen har använts i 8 § skjutkungörelsen, dock bara rörande skottlossning. Ytterligare regler om rapporteringen finns i Polismyndighetens föreskrifter.¹¹⁰ Dessutom finns en mer allmänt hållen regel om skyldighet att dokumentera ingripanden som innebär användning av bl.a. skjutvapen i 28 § polislagen.

Regler om rapporteringsskyldighet är trots deras administrativa karaktär av stor betydelse eftersom de bidrar till att vapen användningen i ett enskilt fall blir känd och granskad, att statistik kan föras och att en analys kan ske av vapen användningen i stort. Dessutom kräver punkt 11 i FN:s grundläggande principer för brottsbekämpande tjänstemäns användning av våld och skjutvapen att de nationella regelverken innehåller regler om rapporteringssystem.

Mot den bakgrunden bedömer vi att en bestämmelse som motsvarar 8 § skjutkungörelsen bör införas i skjutlagen. En sådan bestämmelse kan dock med fördel utformas mer generellt än skjutkungörelsens bestämmelse. Utfyllande regler kan med fördel ges på lägre författningsnivå.

I och med att skjutlagen föreslås innehålla en särskild lagregel om rapporteringsskyldighet kommer dokumentationskravet i 28 § polislagen i den delen att sakna självständig betydelse. Vidare överensstämmer utformningen av 28 § polislagen inte helt med skjutlagen, som bl.a. omfattar vådaskott, eftersom dokumentationsansvaret enligt polislagens bestämmelse ligger på den som har ”fattat beslutet”.

Bestämmelsen i 28 § polislagen bör därför ändras så att dokumentationsskyldigheten enligt den bestämmelsen inte längre omfattar ingripanden som innebär användning av skjutvapen. I stället bör det i paragrafen införas en hänvisning till skjutlagens bestämmelse om rapporteringsskyldighet.

¹¹⁰ Sedan den 1 juni 2023 gäller de mer kortfattade föreskrifterna i PMFS 2023:2 FAP 104-2.

7.12 Vissa bestämmelser i skjutkungörelsen bör inte föras vidare

Bedömning: Några bestämmelser som motsvarar 4, 5 och 10 §§ skjutkungörelsen bör inte införas i skjutlagen.

Vårt uppdrag är att föreslå en ny reglering som kan ersätta skjutkungörelsen. Flertalet bestämmelser i skjutkungörelsen täcks, på ett eller annat sätt, av den reglering som har föreslagits.

Någon motsvarighet till 4 och 5 §§ som anger att annat skjutvapen än tjänstepistol får användas endast efter medgivande av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och att myndighetschefen får delegera beslutanderätten i sådana frågor föreslås dock inte. Reglerna tar inte sikte på själva användningen av skjutvapen och är därtill ganska detaljerade, på ett sätt som inte lämpar sig för reglering i lag. De kan heller inte anses vara regleringstekniskt nödvändiga för att ge myndigheterna beslutanderätt om vilken utrustning som får användas¹¹¹ och framstår därför som onödiga.

Bestämmelsen i 10 § skjutkungörelsen erinrar om att det finns särskilda regler som gäller för polismans bruk av skjutvapen vid deltagande i försvaret under krig. Bestämmelsen är av upplysningskaraktär och syftar sannolikt på innehållet i kungörelsen (1958:262) om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig. Dessa författningar reglerar inte användning av skjutvapen, utan innehåller generella regler om polismäns ställning och uppgifter under krig. Innebörden av 10 § skjutkungörelsen är ifrågasatt och bestämmelsen anses vara otidsenlig.¹¹²

Polislagen innehåller till skillnad från skjutkungörelsen inte någon hänvisning till reglerna om polismans ställning under krig. Polislagen gäller (vid sidan av den andra regleringen) under krig och dess regler om laga befogenhet att använda våld är styrande för civil polisverksamhet även under höjd beredskap och krig. Detsamma ska gälla för skjutlagens bestämmelser.

Vid dessa förhållanden bedömer vi att någon bestämmelse som motsvarar 10 § skjutkungörelsen inte bör införas i skjutlagen.

¹¹¹ Jfr. 20 § första stycket 7 polisförordningen.

¹¹² Det kan även noteras att regleringen om polisens ställning under krig i vissa delar har ansetts strida mot folkrätten på grund av dess bestämmelser om att polismän i vissa fall ska omfattas av s.k. kombattantstatus, se SOU 1958:262.

7.13 Föreskriftsrätt

Förslag: Lagen ska innehålla en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen.

Vi har under arbetet med den föreslagna skjutlagen haft som utgångspunkt att lagen ska vara enkel och lättöverskådlig. Urvalet av bestämmelser har därför varit snävt, och reglerna har givits en så kortfattad utformning som möjligt. De kan därför i vissa delar, exempelvis rörande rapporteringskyldigheten, behöva fyllas ut genom regler på lägre författningsnivå. Det framstår som lämpligt att införa en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen. Något behov av ett särskilt bemyndigande att meddela föreskrifter har däremot inte framförts vid våra kontakter med bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, och har heller inte identifierats av oss.

7.14 Rätt till ersättning för skada som orsakats av polisens skjutvapen användning

Förslag: Bestämmelsen i 8 § lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ändras så att även våld som utövas med stöd av skjutlagens bestämmelser kan ge rätt till ersättning för skada. Ändringen ska genomföras genom att en hänvisning till skjutlagens bestämmelser läggs till i paragrafen.

Lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder reglerar rätten till ersättning från staten för skador som orsakas av tvångsåtgärder från det allmännas sida.

Enligt 8 § i den lagen har den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första eller femte meningen polislagen, 2 kap. 17 § utsokningsbalken, 4 kap. 2 och 16 §§ tullagen (2016:253), 21 b §

lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller 2 kap. 4 eller 6 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hens person eller egendom.

Bestämmelsen innebär att det allmänna åläggs ett strikt ersättningsansvar för skador orsakade av våld i de angivna fallen. Paragrafen tar sikte på skador orsakade av laglig våldsanvändning och ersättningskyldighet uppkommer även om inget fel har förekommit.¹¹³

Exempel på situationer då ersättning ska betalas enligt bestämmelsen är enligt lagens förarbeten att polisen tvingas skada tredje mans egendom i samband med gripande av en brottsling, eller att polisen avlossar varningsskott efter en flyende brottsling som råkar träffa någon annan.¹¹⁴

Uppräkningen av de lagrum som kan aktualisera en ersättningsrätt enligt paragrafen är uttömmande. I dagsläget omfattas skador orsakade av polisens användning av skjutvapen av paragrafen genom hänvisningen till 10 § polislagen. När skjutlagen träder i kraft kommer emellertid 10 § polislagen inte längre att reglera polisens användning av skjutvapen. Därför bör 8 § ersättningslagen kompletteras med en hänvisning till skjutlagens bestämmelser.

¹¹³ Det strikta ansvaret enligt paragrafen gäller enbart när den skadelidande utan egen skuld har drabbats av skadan. Undantag görs således för fall då den skadelidande har betett sig på ett sådant sätt att det har varit påkallat att använda våld. Detta gäller även om myndighetens våldsanvändning går längre än vad som är nödvändigt. I ett sådant fall av oberättigat våld (fel eller försummelse vid myndighetsutövning) kan dock den skadelidande i stället vara berättigad till ersättning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

¹¹⁴ Prop. 1997/98:105 s. 57.

8 Konsekvenser

8.1 Allmänt

Beslutet att ge en utredare i uppdrag att se över polisens användning av skjutvapen och lämna förslag på en ny reglering grundar sig på bedömningen att skjutkungörelsen är föråldrad och behäftad med problematiska brister.

Under vårt arbete har det inte framkommit något som motsäger den bedömningen. Snarare är den sammantagna slutsatsen att regleringen i skjutkungörelsen är problematisk i flera perspektiv.¹¹⁵

Det framstår mot den bakgrunden som klart att den föreslagna regleringen bör ge ett bättre underlag både i utbildningssituationen, i det praktiska polisarbetet och vid bedömning i efterhand av situationer där skjutvapen kommit till användning.

Det är vidare klart att regleringen på ett bättre sätt än den nuvarande regleringen säkerställer att polisens skjutvapen-användning håller sig inom de ramar som följer av regeringsformen och Europakonventionen.¹¹⁶

8.2 Konsekvenser för polisens ingripandeverksamhet

De föreslagna reglerna innebär att det område inom vilket polisen kan använda skjutvapen med stöd av laga befogenhet utvidgas, och att polisens behov av att söka stöd för användningen i brottsbalkens bestämmelser minskar.

¹¹⁵ Se kapitel 6. Vi har vidare under arbetets gång haft upprepade kontakter med Polismyndighetens nationella operativa avdelning, Säkerhetspolisen, Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar och Särskilda åklagarkammaren. Bedömningen har samstämmt varit att skjutkungörelsen snarast skapar fler problem än den löser.

¹¹⁶ Se närmare i avsnitt 7.8.

Den föreslagna 3 § första stycket 1 medför att polisens rätt att försvara sig själv eller någon annan inte längre behöver härledas ur brottsbalkens nödvärnsbestämmelse. Den nya befogenhetsregeln täcker i stora delar samma situationer som 24 kap. 1 § andra stycket 1 brottsbalken, men är till följd av kraven på nödvändighet och försvarlighet i 4 § mer restriktiv än brottsbalkens bestämmelse. Eftersom reglerna i 24 kap. brottsbalken kommer att vara sekundärt tillämpliga vid straffrättsliga bedömningar, innebär dock de föreslagna reglerna inte någon inskränkning av polisens nuvarande rätt att använda skjutvapen i försvarssituationer.

De övriga befogenhetsgrunderna ger dock polisen en något utökad möjlighet att ingripa med skjutvapen för att undanröja en fara för liv och hälsa innan det har uppstått en regelrätt nödvärnssituation, vilket i vissa situationer bör kunna ge förbättrade möjligheter att upprätthålla kontrollen över situationen och därigenom minska skadorna.

I sammanhanget kan vidare framhållas att den uttryckliga rätten att rikta vapnet mot personer när detta är nödvändigt för att ha en tillräcklig beredskap för att avvärja ett eventuellt angrepp från personen i viss utsträckning kan antas bidra till att verkanseld, när sådan är nödvändig, kommer att kunna ges med större precision och därmed också med mindre allvarliga skador som följd.

Reglerna i 3 § första stycket 2 skjutlagen motsvarar i stora drag de bestämmelser som i dag finns i 2 § 1 och 2 skjutkungörelsen. Eftersom de nya reglerna inte knyts till någon brottskatalog blir tillämpningsområdet för reglerna i det avseendet bredare än vad som gäller för skjutkungörelsens bestämmelser. Skjutlagens gripanderegeln bör kunna tillämpas i en större mängd situationer, och vid mer vardaglig brottslighet än motsvarande bestämmelse i skjutkungörelsen. Eftersom det i punkten också uppställs krav på allvarlig fara, innehåller reglerna samtidigt begränsningar som inte kan utläsas ur skjutkungörelsens bestämmelser. Situationens farlighet kommer i betydligt högre grad än i dag att vara avgörande för om det finns befogenhet att använda skjutvapen eller inte. Regeln om skjutvapenanvändning vid gripanden kan förväntas bli tillämplig i betydligt fler fall än regeln om förhindrande av rymning.

Den föreslagna 3 § första stycket 3 saknar motsvarighet i skjutkungörelsen, och innebär således att det tillkommer nya befogenhetsgrunder som inte finns i dagens skjutvapenreglering.

Bestämmelserna i tredje punkten kompletterar de andra befogenhetsgrunderna och ger polisen en möjlighet att använda skjutvapen för att kunna avvärja särskilt allvarliga straffbelagda gärningar och allvarliga faror för liv och hälsa.¹¹⁷ Den nya regleringen ger därmed, jämfört med dagens reglering, ökade möjligheter att använda skjutvapen för att förhindra att allvarliga konsekvenser uppstår. Regeln om förhindrande av allvarliga straffbelagda gärningar förväntas bli av särskild betydelse för Säkerhetspolisen, eftersom den regeln ger en möjlighet att i speciella fall använda skjutvapen för att förhindra mycket allvarliga brott mot t.ex. rikets säkerhet.

Trots att antalet situationer där polisen kan ha laga befogenhet att använda skjutvapen blir fler, kan inte förutses att den nya regleringen kommer att leda till ökad användning av skjutvapen. Även om en viss situation uppfyller rekvisiten i 3 § kommer i praktiken kraven på nödvändighet och försvarlighet att innebära kraftiga begränsningar av tillåtligheten. Vidare täcker befogenhetsreglerna i många (men inte alla) delar situationer där skjutvapen redan i dag används med stöd av brottsbalkens bestämmelser.

Regleringen kommer, precis som andra liknande regleringar, i vissa fall att medföra både tolknings- och gränsdragningsproblem. Vi bedömer dock att den kommer att vara betydligt mer lättillämpad än den nuvarande regleringen. Befogenhetsreglerna i 3 § är uppbyggda på ett sådant sätt att de – sedda som en helhet – innebär att en polisman som av någon anledning inte kan erinra sig det exakta innehållet i bestämmelserna ändå bör kunna navigera inom ramarna för bestämmelserna utifrån utgångspunkten att skjutvapen får användas med stöd av laga befogenhet om detta är nödvändigt och försvarligt för att avvärja en allvarlig fara för liv och hälsa och därutöver bara i undantagsfall, t.ex. för att avvärja mycket allvarliga brott mot rikets säkerhet.

¹¹⁷ Tredje punkten, framför allt det andra ledet, är uppbyggd på ett sätt som liknar brottsbalkens nödbestämmelse och även denna punkt innebär därmed att det rättsliga stödet för vapen användningen förflyttas från brottsbalkens regler till laga befogenhetsregleringen. Brottsbalkens regler är dock alltså sekundärt tillämpliga.

8.3 Ekonomiska konsekvenser

Det finns inget som talar för att den föreslagna regleringen kommer att leda till vare sig några positiva eller negativa ekonomiska konsekvenser, utöver de tillfälliga kostnader som alltid uppstår när regleringar ändras.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer inledningsvis att behöva fördela resurser för administrativa och utbildande insatser, men regleringens innehåll ger inte i sig upphov till några nya kostnader för myndigheterna. De kostnader som uppstår för myndigheterna bedöms kunna hanteras inom ramen för ordinarie budget.

På kort sikt kan också processbenägenheten i domstolarna förväntas öka något, eftersom det kommer att saknas praxis till ledning för hur bedömningarna enligt den föreslagna lagstiftningen ska göras. Detta kan innebära en marginell ökning av antalet mål i allmän domstol. Något behov av att tillföra resurser till domstolarna till följd av detta torde emellertid inte uppstå. Mängden ärenden hos åklagarna kan inte antas komma att påverkas på ett nämnvärt sätt.

9 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen om polisens användning av skjutvapen samt de ändringar som föreslås i polislagen, brottsbalken och lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder föreslås träda i kraft den 1 januari 2025, samtidigt som skjutkungörelsen upphävs. De nya reglerna ska tillämpas från och med detta datum och några övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

Den nya skjutlagen bör träda i kraft samtidigt som skjutkungörelsen upphävs. Med utgångspunkt i en uppskattning av den tid som kan förväntas åtgå för beredning av förslagen föreslås ändringarna träda i kraft den 1 januari 2025.

Några övergångsregler bedöms inte vara nödvändiga.

Ändringarna kan i delar påverka hur gärningar som innefattar skjutvapenanvändning före ikraftträdandet bedöms straffrättsligt, men i denna del bedöms de allmänna regler och principer som följer av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken vara tillfyllest. I den mån en gärning som har begåtts före skjutlagens ikraftträdande bedöms vara tillåten eller ursäktad enligt de nya reglerna bör alltså – eftersom det i detta avseende inte kan anses vara fråga om en gärning som under viss tid varit straffbar på grund av då rådande särskilda förhållanden – den nya regleringen leda till ansvarsfrihet i straffrättsligt hänseende.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag (2025:000) om polisens användning av skjutvapen

1 § Denna lag innehåller regler om polismäns användning av skjutvapen i tjänsten.

Paragrafen anger lagens generella innehåll och tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1.

Av paragrafen framgår att lagen innehåller regler om polismäns användning av skjutvapen i tjänsten. Av 4 § polislagen (1984:387) och 2 § polisförordningen (2014:1104) framgår vem som har behörighet som polisman.

2 § Med användning av skjutvapen avses i denna lag att en polisman
1. riktar ett skjutvapen mot någon, eller
2. avlossar skott med ett skjutvapen.

Med användning av skjutvapen enligt lagen avses dock inte övningsskjutning eller att skott kontrollerat avlossas endast för att avliva ett djur eller för att bryta lås eller för annat liknande ändamål.

Med skjutvapen avses handeldvapen, såsom pistoler, revolverar, gevär, automatkarbiner, kulsprutepistoler och kulsprutor, samt därmed jämförliga vapen och granatgevär, dock inte vapen för spridande av tårgas och andra liknande vapen.

Paragrafen innehåller definitioner som är av avgörande betydelse för lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3 och 7.2.4.

I *första stycket* regleras i punktform vad som enligt huvudregeln avses med ”användning av skjutvapen”.

Enligt den *första punkten* utgör det användning av skjutvapen att rikta skjutvapnet mot person.

I första hand avses med denna kategori av användning det som idag brukar kallas att hota någon med skjutvapnet eller att försöka betvinga någon. Vapnet utgör då ett påtryckningsmedel som riktas mot en person för att uppnå en viss effekt. Normalt är den eftersträfvade effekten att få personen att följa polisens anvisningar och befallningar, exempelvis att upphöra med ett visst beteende, släppa ett vapen eller tillhygge eller lägga sig ned på marken. Det som avgör om en muntlig eller på annat sätt given varning utgör användning av skjutvapen enligt lagen är om varningen innefattar att vapnet riktas mot personen.

Det krävs inte att riktandet av vapnet sker i något särskilt syfte. Har vapnet medvetet riktats mot en person är det fråga om användning av skjutvapen enligt lagen, oavsett i vilket syfte detta har skett. Det kan helt enkelt vara fråga om att polisen siktar med vapnet mot person för att ha beredskap för att kunna skjuta. Att vapnet oavsiktligt råkar riktas mot någon under ett kort ögonblick utgör dock inte användning av skjutvapen på det sätt som avses i lagen.

Av den *andra punkten* i stycket framgår att avlossande av skott utgör användning av skjutvapen enligt lagen.

I första hand omfattas därmed att polisen skjuter verkanseld, dvs. avfyrar ett skott mot en person eller ett objekt i syfte att träffa målet och uppnå någon form av effekt. Därutöver omfattas även varningsskott. Med varningsskott avses avlossande av skott i en så ofarlig riktning som möjligt i syfte att varna för att polisen kan komma att skjuta verkanseld. Oavsiktlig skottlossning, s.k. vådaskott, omfattas också av begreppet användning, även om flertalet regler i lagen i huvudsak torde sakna betydelse när det är fråga om vådaskott (jfr dock reglerna om rapportering av vapen användning).

Paragrafens *andra stycke* innebär att vissa situationer som faller under definitionen av användning i första stycket andra punkten undantas från lagens tillämpningsområde.

En situation som innebär att skott avlossas i tjänsten men som är undantagen från tillämpningsområdet är när polisen övningsskjuter. Att sådan användning inte träffas av laga befogenhetsreglerna

framgår egentligen redan av rekvisitet ”vid utförandet av en tjänsteåtgärd” i 3 § men övningsskjutning är här också uttryckligen undantagen från tillämpningen.

Vidare är situationen då ett skjutvapen på ett kontrollerat sätt används för att avliva ett djur undantagen från tillämpningen. Polisens befogenhet i detta avseende följer av bl.a. jaktlagen och i viss mån djurskyddslagstiftningen och de förutsättningar som anges i 3 och 4 §§ skjutlagen begränsar alltså inte möjligheten att utföra ett sådant uppdrag med hjälp av skjutvapen. Undantaget är begränsat till kontrollerad avlivning av djur och omfattar inte den situationen att polisen skjuter mot ett anfallande och aggressivt djur för att undanröja den fara som djuret utgör. Sådana fall regleras av bestämmelserna i 3 och 4 §§.

Slutligen undantas från lagens tillämpningsområde situationen då ett skjutvapen används för att bryta lås eller för andra liknande ändamål. Undantaget ska tolkas restriktivt och huvudregeln är alltså att verkanseld mot egendom omfattas av lagens regler om tillåten skjutvapen användning. Syftet ska vara att bryta lås eller annat liknande ändamål. Rekvisiten liknar undantaget för avlivande av djur på så sätt att det förutsätter att skjutvapnet i princip används som ett verktyg för att på ett kontrollerat sätt åstadkomma något. Tolkningen av ”annat liknande ändamål” ska göras med detta i åtanke. Undantaget förutsätter vidare att skjutvapnet används på ett sätt som inte innebär någon beaktansvärd risk för omgivningen.

I *tredje stycket* definieras vad som avses med skjutvapen enligt lagen.

Lagens skjutvapenbegrepp överensstämmer med uppräknningen av skjutvapen i 2 § förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. och omfattar handeldvapen, såsom pistoler, revolverar, gevär, automatkarbiner, kulsprutepistoler och kulsprutor, samt därmed jämförbara vapen och granatgevär.

Vapen för spridande av tårgas eller distraktionsgranater och andra vapen som har en skjutvapenliknande utskjutningsmekanism, men som inte har en sådan verkan som normalt förknippas med skjutvapen omfattas inte av lagen.

Definitionen påverkar inte vilka vapen som får användas av en polisman utan avgör endast i vilka fall lagens regler blir tillämpliga. Omvänt är lagens tillämplighet inte beroende av om en polisman har haft rätt att använda ett visst vapen.

3 § Skjutvapen får, under de förutsättningar som anges i 4 §, användas vid utförandet av en tjänsteåtgärd om det behövs för

1. att avvärja pågående eller överhängande våld av svårare slag mot polismannen själv eller annan,

2. att med laga stöd gripa en person eller hindra att någon som är frihetsberövad på grund av brott rymmer, under förutsättning att personen kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor eller en rymning sker med användande av vapen, eller

3. att annars förhindra att en särskilt allvarlig, påbörjad eller överhängande, straffbelagd gärning begås eller avvärja en allvarlig och överhängande fara för liv eller hälsa.

Skjutvapenanvändning som består endast i att en polisman riktar vapnet mot någon är, utöver vad som följer av första stycket, tillåten också om den är nödvändig för att ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp från den person som skjutvapnet riktas mot.

Allmänt om paragrafen

Paragrafen reglerar tillsammans med 4 § när en polisman får använda skjutvapen med laga befogenhet. I denna paragraf anges i vilka situationer och i vilka syften skjutvapen överhuvudtaget får användas (befogenhetssituationerna eller befogenhetsgrunderna). I 4 § finns generella normer (krav på nödvändighet och försvarlighet) som begränsar när användningen med stöd av 3 § kan vara tillåten i ett enskilt fall. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Befogenheten att använda skjutvapen med stöd av 3 § gäller under förutsättning att befogenhetssituationen uppstår ”vid utförandet av en tjänsteåtgärd”. Detta innebär att befogenhetsreglerna är tillämpliga under hela förloppet när polisen utför en arbetsuppgift inom ramen för ingripandeverksamheten. Den situationen att en polis exempelvis blir angripen när hen sitter i sin tjänstebil på väg mot platsen för ett ingripande regleras alltså av lagen. Lagen kan tillämpas också när en polisman som varit ledig måste träda in i tjänst, t.ex. för att hjälpa till vid ett ingripande. Begreppet vid utförande av en tjänsteåtgärd ska ges en vid tolkning och laga

befogenhetsreglernas tillämplighet är inte beroende av den underliggande tjänsteåtgärdens beskaffenhet eller vikt.

Paragrafen omfattar tre punkter vilka kan sägas reglera tre olika typsituationer. Dessa behandlas under särskilda rubriker i det följande.

Den första punkten: avvärjande av våld av svårare slag

Enligt *första punkten* kan en polisman få använda skjutvapen om det behövs för ”att avvärja pågående eller överhängande våld av svårare slag mot polismannen själv eller annan”.

Punkten ger polisen en möjlighet att med hjälp av skjutvapen försvara sig själv, sina kollegor eller en utomstående mot våld. Uttrycket ”våld av svårare slag” tar sikte på situationens farlighet och ska i första hand tolkas med ledning av de befarade konsekvenserna av våldet. Våldet ska typiskt sett kunna leda till förlust av liv eller till svår kroppsskada. Förekomsten av vapen och andra farliga tillhyggen är en faktor som talar i denna riktning, men är inte en förutsättning som behöver vara uppfylld för att punkten ska bli tillämplig.

I normalfallet torde den situation som regleras i punkten uppkomma i samband med ett angrepp. Något krav på att det ska vara fråga om ett angrepp uppställs emellertid inte, och är det fråga om ett angrepp behöver detta inte vara brottsligt. Punktens tillämplighet förutsätter med andra ord inte någon bedömning av anledningen till det våld som ska avvärjas eller av utövarens motiv. Det är tillräckligt att våldshandlingen är av allvarligt slag och att situationen innebär en reell fara för förlust av liv eller för allvarlig kroppsskada.

Det görs i punkten inget undantag för tillåtet våld, t.ex. våld som utövas i nödvärn. Punkten kan alltså i och för sig tillämpas i sådana fall. Av de krav som i övrigt följer av 3 och 4 §§ framgår dock att skjutvapenanvändning i dessa fall mycket sällan kommer att vara tillåten: för att skjutvapenanvändning ska vara tillåten fordras både att det finns ett behov av åtgärden och att den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Att en polisman använder skjutvapen för att avvärja våld som är tillåtet kan endast i rena undantagsfall bedömas vara försvarligt och därmed tillåtet. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara att en polisman

avvärjer i och för sig tillåtet nödvärnsvåld som hade lett till angrিপarens död samtidigt som polismannen också avvärjer det brottsliga angrepp som nödvärnshandlingen skulle ha riktat sig mot. Polismannen bidrar i det fallet till att det brottsliga angreppet avvärjs med lindrigare medel än som annars skulle ha blivit fallet.

Också i övrigt kan faktorer som inte direkt påverkar punktens tillämplighet behöva värderas inom ramen för nödvändighets- och försvarlighetsbedömningen (se 4 §). Om det handlar om försvar av annan kan det inom ramen för dessa bedömningar behöva beaktas huruvida den person som utsätts för våldet har möjlighet att försvara sig på egen hand, eller att undvika våld genom att dra sig ur situationen.

Punktens tillämplighet förutsätter att våldet antingen är pågående eller överhängande. Bedömningen av om så är fallet ska göras på samma sätt som vid tillämpning av motsvarande rekvisit i 24 kap. 1 § brottsbalken (se dock den särskilda regleringen av riktande av skjutvapen mot annan i 3 § andra stycket).

Andra punkten: gripande eller förhindrande av rymning

Andra punkten reglerar rätten att använda skjutvapen i samband med frihetsberövanden. Skjutvapenanvändning kan vara tillåten dels för att kunna genomföra ett gripande av en person som är misstänkt för ett brott, dels för att hindra att en person som är frihetsberövad för ett brott rymmer.

När det gäller *användning av skjutvapen för att kunna genomföra ett gripande* förutsätts för det första att polisen har laga stöd för gripandet. Det innebär att gripandet måste ha stöd i bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken. Finns inte sådant stöd för gripandet aktualiseras inte någon rätt att använda skjutvapen för att genomföra det.

För det andra krävs att personen som ska gripas kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor.

Detta rekvisit medför att polisen måste göra en bedömning av den person som ska gripas och av den fara denne utgör för liv och hälsa. Bedömningen ska vara framåtsyftande och ta sikte på den fara som personen utgör vid tidpunkten för gripandet eller inom en inte allt för avlägsen framtid. Vid bedömningen av om personen kan

antas utgöra en sådan fara ska hänsyn tas till all tillgänglig information, vilket innebär att dennes tidigare agerande, och framför allt det brott som har begåtts, kan bli av stor betydelse.

Det ska göras en samlad bedömning av den tillgängliga informationen, där bl.a. faktorer som brottets karaktär och allvarlighetsgrad, hur gärningsmannen agerat vid utförandet av brottet och under det efterföljande förloppet, förekomsten av vapen, omständigheter som tyder på att ett nytt våldsdåd kan komma att begås i relativ närtid, agerandet i gripandesituationen samt polisens eventuella övriga kännedom om gärningsmannen kan vägas in i bedömningen av den fara som personen utgör.

Uttrycket "kan antas" innebär att farebedömningen ska göras utifrån den information som finns vid tidpunkten för gripandet. Information som framkommer i efterhand påverkar alltså inte tillåtligheten.

Begreppet "allvarlig fara" innebär att kraven på personens farlighet är högt ställda. Denne ska vara kapabel att begå allvarliga våldshandlingar eller andra handlingar som kan medföra förlust av liv eller allvarlig kroppsskada och det ska också framstå som sannolikt att sådana handlingar kan komma att utföras inom den relevanta tidsramen.

Faran behöver dock, till skillnad från vad som gäller för skjutvapen användning med stöd av punkt 1 och 3, inte vara överhängande. Det är heller inte nödvändigt att den eller dem som faran riktar sig mot är identifierade, under förutsättning att faran ändå vid en helhetsbedömning bedöms som allvarlig och relativt nära förestående.

Även om det inte uppställs några särskilda krav på det begångna brottets karaktär eller svårhetsgrad innebär det förhållandet att befogenheten syftar till att möjliggöra ett gripande av en brottsmisstänkt person att brottets karaktär är av särskilt intresse vid bedömningen. Dess betydelse kan dock variera beroende på omständigheterna.

Ett typiskt fall då ett gripande kan behöva genomföras med hjälp av skjutvapen är när den misstänkte vid tidpunkten för gripandet utgör en mer direkt fara för liv och hälsa. I ett sådant fall har brottet karaktär och svårhetsgrad mindre betydelse, och bedömningen att personen utgör en allvarlig fara kan i stället grundas på omständigheterna i gripandesituationen.

I andra fall blir dock själva brottet av större vikt för bedömningen och i vissa speciella fall bör bedömningen att fara föreligger kunna grundas enbart på brottets eller brottens karaktär. Så kan t.ex. vara fallet om gripandet sker i nära anslutning till ett allvarligt terrorattentat. Ju närmare gripandet sker i anslutning till ett allvarligt brott mot liv och hälsa desto större utrymme finns det normalt för ett antagande att personen utgör en allvarlig och aktuell fara och desto angelägnare framstår det att genomföra gripandet direkt i stället för att invänta ett nytt tillfälle. Brottsens betydelse för farebedömningen kan på detta sätt sägas avta med tiden.

Det följer direkt av ordalydelsen i 3 § att skjutvapen användning kan vara tillåten endast om den behövs för att kunna genomföra gripandet. Om det kan genomföras på något annat sätt är kraven i 3 § alltså inte uppfyllda. Av 4 § följer dessutom att det måste göras en bedömning av hur viktigt det är att gripa personen och av möjligheterna att genomföra gripandet vid ett senare tillfälle. Detta måste vägas samman med den identifierade faran (och de faktorer som talar emot försvarlighet). Om det då framstår som rimligt att avstå från eller avvakta med gripandet kan användning av skjutvapen för att kunna genomföra det svårligen anses vara nödvändig och försvarlig. Det förhållandet att möjligheterna att gripa personen vid ett senare tillfälle är små eller obefintliga medför dock inte omvänt att man kan bortse från kravet på fara vid bedömningen enligt 3 §.¹¹⁸

Den andra typsituationen som regleras i andra punkten är användning av skjutvapen för att med laga stöd *”hindra att någon som är frihetsberövad på grund av brott rymmer”*.

Bestämmelsen förutsätter att personen i fråga är frihetsberövad på grund av ett brott. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs det alltså att det har begåtts eller misstänks ha begåtts ett brott, och att detta brott är anledningen till frihetsberövandet. Som en följd härav begränsas regelns tillämpningsområde till frihetsberövanden som kan kopplas till antingen lagföringen av brottet (gripande, anhållande eller häktning) eller verkställighet av påföljder som bestämts av domstol i samband med en fällande dom.

Det ska vara fråga om ett faktiskt frihetsberövande. Det innebär att det inte räcker att det finns ett beslut om frihetsberövande – det ska också vara verkställt. Dessutom måste beslutet innebära att

¹¹⁸ Jfr bl.a. Europadomstolens avgörande *Nachova and Others v. Bulgaria*, nos. 43577/98 and 43579/98, § 95, 26 February 2004.

personen de facto har berövats friheten. Mindre långtgående former av frihetsberövanden träffas inte av bestämmelsen, utan riktmärket för vad som omfattas är placering på en kriminalvårdsanstalt (jfr regleringen i 2 § andra punkten skjutkungörelsen). Jämförbart med ett sådant frihetsberövande är bl.a. sluten rättspsykiatrisk vård och sluten ungdomsvård. Däremot faller t.ex. öppen rättspsykiatrisk vård, ungdomsvård, fängelse som verkställs genom s.k. fotboja, och frivårdspåföljder utanför bestämmelsen.

Med hindrande av rymning avses att hindra en pågående rymning. I likhet med vad som gäller för våldsanvändning enligt 24 kap. 2 § brottsbalken upphör rätten att använda skjutvapen med stöd av denna befogenhetsgrund när rymningen är avslutad. I stället kan då gripanderegeln i andra punkten aktualiseras, om förutsättningarna i den bestämmelsen är uppfyllda.

Skjutvapen får användas för att hindra rymning i två olika fall.

För det första kan en sådan rätt finnas när det handlar om att hindra att någon som kan antas utgöra en allvarlig fara för andra människor rymmer. Innebörden av farerekvisitet är densamma som i gripandefallet. Det ska således vid farebedömningen göras en samlad bedömning av all känd information. Karaktären och svårhetsgraden av det brott som har föranlett frihetsberövandet bör beaktas, och kan i vissa fall starkt tala för att relevant fara föreligger. Brottets betydelse för farebedömningen avtar med tiden. Eventuell brotts- och våldshistorik kan vägas in i bedömningen, liksom kännedom om att personen i fråga har en framträdande roll i ett våldsbejakande kriminellt nätverk. Även personens uppträdande och agerande under frihetsberövandet, samt under rymningen, kan beaktas, liksom annan relevant information som framkommit under placeringen. Ett antagande om fara ska ha stöd i den information som finns vid tidpunkten för rymningen och bedömningen ska ta sikte på de risker det skulle innebära om personen tog sig ut i samhället igen.

För det andra kan det, oberoende av den bedömning som i förhand kan göras av personens farlighet, vara tillåtet att använda skjutvapen för att förhindra en rymning som sker med hjälp av vapen. Rekviseitet tar i första hand sikte på s.k. väpnade fritagningar som involverar flera väpnade personer men omfattar även situationen att det endast är den frihetsberövade själv som använder sig av vapen för att rymma. Begreppet vapen innefattar i första hand

skjutvapen men omfattar även t.ex. knivar, batonger och andra effektiva hjälpmedel för våld.

Även om ovan nämnda rekvisit är uppfyllda krävs för att skjutvapenanvändningen ska vara tillåten i ett enskilt fall att mindre ingripande medel inte är tillräckliga för att hindra rymningen och att vapenanvändningen är försvarlig med hänsyn till omständigheterna i stort, främst behovet av att stoppa rymningen och den fara som ska avväjas genom skjutvapenanvändningen (jfr 4 §). Såväl vapentypen som det sätt vapnen används på, samt hur rymningen i övrigt är organiserad, påverkar bedömningen av om skjutvapen får användas.

När det gäller organiserade fritagningar som involverar beväpnade personer omfattar kretsen av personer mot vilka skjutvapen får användas inte bara den som rymmer, utan även övriga personer som möjliggör rymningen genom vapenanvändning. En noggrann nödvändighets- och försvarlighetsbedömning måste dock göras i förhållande till varje enskild person som deltar i fritagningsförsöket.

Tredje punkten: avvärijande av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar eller allvarlig fara för liv och hälsa

Tredje punkten reglerar rätten att använda skjutvapen för att förhindra att särskilt allvarliga straffbelagda gärningar begås eller i annat fall avväja allvarliga och överhängande faror mot liv och hälsa.

Skjutvapen får enligt *första ledet* i punkten användas för att *förhindra att en särskilt allvarlig, påbörjad eller överhängande, straffbelagd gärning begås*. Därigenom ges polisen en möjlighet att i särskilt allvarliga fall kunna använda skjutvapen för att förhindra att ett straffbelagda gärningar begås eller fullbordas. Att på detta sätt kunna förhindra de allvarliga konsekvenser som gärningen kan leda till (t.ex. vid en terrorattack) kan många gånger var betydligt viktigare än att i efterhand kunna gripa någon för en redan begången gärning.

Uttrycket förhindra tar i sammanhanget inte enbart sikte på framtida gärningar utan omfattar även påbörjade gärningar som fortfarande är möjliga att förhindra, liksom pågående gärningar som är möjliga att avbryta. Gärningar som har avbrutits eller avslutats omfattas inte av bestämmelsen.

Att det ska handla om straffbelagda gärningar innebär att gärningen ska uppfylla straffbestämmelsernas rekvisit och därtill vara otillåten. Däremot faller överväganden om uppsåt eller oaktsamhet och ursäktande grunder utanför den bedömning som behöver göras.

Bestämmelsens ordalydelse begränsar inte vilken typ av brott det kan vara fråga om. Inte heller uppställs någon fast straffvärdemässig gräns för brotten. Däremot innebär kravet på att den straffbelagda gärningen ska vara särskilt allvarlig en kraftig begränsning av vilka brott det kan vara fråga om.

När det gäller brottstyper kan konstateras att bestämmelsen i första hand är tänkt som en grund för polisen att – om det är nödvändigt och försvarligt – använda skjutvapen för att stoppa allvarliga brott kopplade till liv, hälsa eller frihet. I de flesta fall när skjutvapenanvändning kommer i fråga torde det alltså vara fråga om att förhindra allvarliga brott – eller straffbelagda gärningar – enligt 3, 4, 6 eller 13 kap. brottsbalken eller enligt lagen (2022:666) om terroristbrott. I många fall där dylika brott är på väg att begås har punkten emellertid mindre betydelse eftersom skjutvapenanvändningen kan grundas på paragrafens första punkt.

Förutom ovan nämnda brottstyper kan även brott som är riktade mot grundläggande nationella intressen, exempelvis vissa högmålsbrott enligt 18 kap. brottsbalken, vissa brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken eller brott enligt 22 kap. brottsbalken nämnas som exempel på brott som kan avväjas genom användning av skjutvapen. Det kan dock betonas att det då måste vara fråga om särskilt allvarliga situationer och att det intresse som hotas genom gärningen måste vara mycket starkt. Annars kan användning av vapen i syfte att förhindra ett sådant brott inte anses försvarlig (jfr 4 §).

När det gäller att bedöma om rekvisitet särskilt allvarlig straffbelagd gärning är uppfyllt ska det göras en samlad bedömning i varje enskilt fall. Typen av brott, och det intresse som hotas genom gärningen, är av grundläggande betydelse för bedömningen. Därutöver måste en bedömning göras av hur allvarligt det skulle vara i det enskilda fallet om man lät gärningen fullbordas. Ytterst är det de befarade konsekvenserna av gärningen, och hur den befaras komma att genomföras, som blir avgörande i ett enskilt fall.

Kravet på att den straffbelagda gärningen ska vara överhängande ska förstås på samma sätt som motsvarande begrepp i 24 kap. 1 § brottsbalken. Rekvisitet innebär i förening med nödvändighets- och försvarlighetskraven i 4 § att skjutvapen inte får användas om det finns utrymme för att avvakta händelseutvecklingen för att överväga andra alternativ eller bättre kunna bedöma vad som kommer att ske. Det ska med andra ord vara nödvändigt att ingripa omedelbart för att kunna förhindra gärningen. Går det att förhindra gärningen på något annat sätt kan skjutvapenanvändningen heller inte anses vara nödvändig och försvarlig.

Bestämmelsen i *tredje punkten andra ledet* ger polisen en möjlighet att i fall som inte träffas av de övriga bestämmelserna *avvärja en allvarlig och överhängande fara för liv och hälsa*.

Bestämmelsen kan i likhet med den underliggande bestämmelsen i 10 § första stycket tredje punkten polislagen ses som en polisiär nödbestämmelse, men med betydligt smalare tillämpningsområde än brottsbalkens motsvarighet. Tillämpningsområdet är också smalare än vad som gäller för våldsanvändning enligt 10 § första stycket tredje punkten polislagen, som även omfattar avvärjande av fara för värdefull egendom och omfattande skador för miljön. Det smalare tillämpningsområdet motiveras av att paragrafen till skillnad från ovan nämnda bestämmelser bara reglerar skjutvapenanvändning, dvs. en form av våldsanvändning som normalt är särskilt riskfylld.

Till skillnad från dessa bestämmelser uppställer skjutlagens bestämmelse också ett uttryckligt krav på att faran ska vara överhängande. Det innebär att sannolikheten för att faran realiseras ska vara hög och realiseringen i normalfallet ska vara nära förestående. Ledning för hur begreppet överhängande ska tolkas kan hämtas från nödvärnsrätten.

Det måste vara fråga om en allvarlig fara för liv och hälsa. Det ska alltså finnas risk för förlust av liv eller för allvarlig kroppsskada. Bestämmelsen innehåller dock inga begränsningar vad gäller hur faran ska ha uppkommit eller hur denna gestaltar sig. Den kan härröra från vitt skilda saker som brottsligt angrepp, naturkatastrof, eldsvåda eller sjukdom eller ett aggressivt djur. Den kan även vara självförvållad.

Vidare innebär bestämmelsens utformning inte någon begränsning av hur faran får avvärjas. Skjutvapnet kan alltså teoretiskt sett användas mot vad eller vem som helst, så länge det

leder till att faran undanröjs. Detta innefattar personer som inte har orsakat faran, som har orsakat den helt ovetandes eller som bara utgör ett hinder mot att denna avvärjs. Det ligger emellertid i sakens natur att verkanseld mot någon som är att se som utomstående endast under exceptionella förhållanden kan anses vara nödvändig och försvarlig (jfr 4 §).

Bestämmelsen får på grund av den generella utformningen, som tillåter att den tillämpas i vitt skilda scenarier, karaktären av en uppsamlingsbestämmelse som kan fånga upp de olika situationer där allvarlig fara för liv och hälsa föreligger men där användning av skjutvapen inte är tillåten med stöd av de andra befogenhetsgrunderna. Den är därför, i likhet med bestämmelsen om förhindrande av särskilt allvarliga straffbelagda gärningar, subsidiär till dessa.

I realiteten torde bestämmelsen få självständig betydelse främst när det är fråga om att avvärja faror för liv och hälsa genom användande av skjutvapen mot föremål, byggnader eller djur. Ett exempel när bestämmelsen kan användas är t.ex. för att skjuta mot en aggressiv och farlig hund.

När det gäller att skjuta verkanseld mot person kan det praktiska tillämpningsområdet för bestämmelsen förväntas bli betydligt mer begränsat. I de fall det över huvud taget kan anses vara nödvändigt och proportionerligt att skjuta mot person för att avvärja allvarliga faror för liv och hälsa torde en sådan befogenhet i flertalet fall följa redan av de övriga befogenhetsgrunderna.

En situation där bestämmelsen skulle kunna fylla en självständig funktion också vad gäller användning av vapen mot en person är när användning av skjutvapen framstår som det enda sättet att förhindra självmord. Det bör inte uteslutas att det skulle kunna anses nödvändigt och försvarligt att skjuta mot personen med begränsade skador som följd i syfte att förhindra förlust av personens liv. Samma sak gäller när någon, exempelvis till följd av hallucinationer, agerar på ett sådant sätt att hen utsätter sig för livsfara. Det måste dock i ett sådant fall stå klart att användande av skjutvapen är ändamålsenligt och effektivt och att andra medel är otillräckliga för att rädda personen.

Andra stycket: en särskild reglering av riktande av vapen

Bestämmelsen i paragrafens *andra stycke* innebär att en polisman får rikta skjutvapnet mot någon inte bara när förutsättningarna i första stycket är uppfyllda utan även när detta är nödvändigt för att ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp från den person som skjutvapnet riktas mot.

Bestämmelsen innebär inte att polisen rent allmänt får rikta ett skjutvapen mot person på ett något tidigare stadium än vad som gäller enligt punkterna i första stycket, utan riktandet av vapnet ska vara nödvändigt för att polismannen i en viss situation ha tillräcklig beredskap för ett eventuellt angrepp mot hen själv eller någon annan närvarande. Det krävs inte att ett angrepp ska vara överhängande, men det måste ändå på grund av omständigheterna finnas skäl att befara att ett angrepp kan vara förestående. Dessutom ska det befarade angreppet vara av det slag som avses i den första punkten, dvs. kunna leda till livshotande eller allvarliga skador. Försvarlighetskravet i 4 § är tillämpligt också i denna befogenhetssituation, men till följd av det uttryckliga nödvändighetskravet kan det förväntas att det kommer att få begränsad betydelse. När förutsättningarna enligt 3 § i denna del är uppfyllda kommer riktandet av vapnet mot personen ofta att vara försvarligt.

4 § Användning av skjutvapen enligt 3 § är tillåten under förutsättning att andra medel är otillräckliga och att användningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Vid bedömningen av om det är försvarligt att använda skjutvapen ska särskilt beaktas vikten av att syftet med skjutvapenanvändningen uppnås, den fara som utgör grunden för användningen samt i vilken grad användningen medför skada, eller risk för skada, för den eller det som vapnet används mot samt för omgivningen.

Paragrafen reglerar tillsammans med 3 § när en polisman får använda skjutvapen med laga befogenhet. I 3 § anges i vilka situationer och i vilka syften skjutvapen överhuvudtaget får användas. I denna paragraf finns krav på nödvändighet och försvarlighet som begränsar

när användningen med stöd av 3 § kan vara tillåten i ett enskilt fall. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Första stycket ger uttryck för nödvändighets- och försvarlighetsprinciperna genom att ange att användning av skjutvapen enligt 3 § är tillåten endast under förutsättning att andra medel är otillräckliga och att användningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Kravet på att skjutvapenanvändningen ska vara nödvändig framgår både av kravet på att andra medel ska vara otillräckliga och av att det i 3 § anges att användningen av skjutvapen ska behövas för att uppnå de olika syften som anges i den paragrafen.

Nödvändighetsbedömningen innefattar flera aspekter. Det kan för det första inte anses nödvändigt att använda skjutvapen om inte användningen är ett ändamålsenligt sätt att uppnå syftet. För det andra måste skjutvapenanvändningen jämföras med de andra handlingsalternativ, resurser och medel som står till polismannens förfogande. Om det aktuella syftet (t.ex. att gripa personen) kan uppnås på något annat sätt eller med ett lindrigare medel (exempelvis elchockvapen) är det inte nödvändigt att använda skjutvapen. För det tredje finns det en temporal dimension av nödvändighetskravet som innebär att det beroende på händelseutvecklingen kan anses nödvändigt att använda skjutvapen i ett visst läge men inte i ett annat. Det kan exempelvis vara nödvändigt att skjuta ett första skott som försätter personen ur bruk, men inte ett andra skott när personen väl är oskadliggjord.

Nödvändighetskravet bör tillämpas i ljuset av att användning av skjutvapen utgör utövande av potentiellt dödligt våld enligt artikel 2 i Europakonventionen och att konventionen uppställer ett krav på absolut nödvändighet för sådant våld.

Om skjutvapenanvändningen vid en bedömning utifrån dessa aspekter kan anses nödvändig finns det anledning att pröva om den dessutom är försvarlig.

Försvarlighetskravet innebär att behovet av att använda skjutvapnet måste ställas i relation till övriga relevanta intressen och bedömas med hänsyn till omständigheterna vid gärningen. De intressen som värnas genom användningen måste vid en sådan avvägning väga tyngre än de motstående intressena.

Utgångspunkten vad gäller försvarligheten är att det ska göras en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter. Relevanta

omständigheter kan – vid sidan av de omständigheter som i andra stycket pekats ut som särskilt viktiga – vara vilka medel och handlingsalternativ som står till polisens förfogande, polisens möjlighet att överblicka situationen och att planera och överväga olika handlingsalternativ, omständigheter kopplade till det ursprungliga uppdraget liksom omständigheter kopplade till målpersonen, t.ex. att hen är väldigt ung.

I *andra stycket* anges de omständigheter som är av särskild vikt vid försvarlighetsbedömningen.

När det gäller de omständigheter som kan tala för försvarlighet måste det för det första ske en värdering av vikten av att uppnå det tillåtna syftet med skjutvapen användningen enligt 3 §. Det är alltså behovet och vikten av att avvärja våldet, gripa personen, stoppa rymningen, förhindra den straffbelagda gärningen eller avvärja faran för liv och hälsa som ska värderas i varje enskilt fall av skjutvapen användning.

Dessutom måste den underliggande fara som motiverar att skjutvapen kan få användas enligt 3 § värderas. I de allra flesta fall som regleras i 3 § handlar det om en fara för liv eller hälsa. Undantag gäller för förhindrande av straffbelagda gärningar, där den föreslagna lagtexten inte innehåller några formuleringar som begränsar vad faran kan avse. Allmänt gäller att ju viktigare intresse som hotas, och ju större och mer akut faran för detta intresse är, desto större är utrymmet för att anse skjutvapen användningen försvarlig.

När det gäller faktorer som talar emot försvarlighet måste naturligtvis den skada som vapen användningen orsakar värderas. Skadan bör värderas både utifrån vem eller vad den drabbar, vilken typ av skada det är fråga om och hur allvarlig den är. Ett skott som får dödliga konsekvenser kan betydligt mer sällan anses försvarligt än ett skott som medför begränsad kroppsskada. Verkanseld som orsakar personskada måste alltid anses vara mer allvarlig än när skadan enbart drabbar egendom. Vid egendomsskador måste både värdet på egendomen och skadans omfattning värderas. Vapen användning som inte orsakar någon fysisk skada, t.ex. när skjutvapnet riktas mot person eller när polismannen skjuter ett välriktat varningsskott, bör kunna anses försvarlig i betydligt större utsträckning än övriga fall av användning.

Därutöver måste även de risker som skjutvapen användningen innebär för den som vapnet används mot och för omgivningen vägas

in i bedömningen. Om skjutvapen användningen kan beskrivas som särskilt riskfylld är det en faktor som talar emot försvarlighet.

Graden av risk beror på en rad olika faktorer. Verkanseld, varningsskott och riktande av skjutvapnet innebär olika mått av risktaganden. Därutöver är bl.a. valet av plats, möjligheten att kontrollera situationen och möjligheten till precision viktiga faktorer. Även typen av skjutvapen som används kan påverka risken.

Det finns vissa omständigheter som typiskt sett innebär en förhöjd risk för att vapen användningen ska få andra och mer omfattande effekter än den avsedda. Att skjuta från ett för långt avstånd, under dåliga siktförhållanden, under rörelse eller mot en person som befinner sig i rörelse innebär t.ex. ett ökat mått av risktagande.

Vissa faktorer innebär också att särskilda risker för omgivningen uppstår. Skottlossning i ett tätbebyggt område, eller inom ett område där många människor vistas på liten yta innebär en klart förhöjd risk för att utomstående skadas. Risken för detta är också stor när det handlar om att skjuta verkanseld mot bilar med passagerare, speciellt om bilen är i rörelse, eller mot låsta dörrar.

Detta betyder inte att skjutvapen användningen inte kan vara försvarlig under dessa förhållanden. Statistiken visar bl.a. att det är vanligast att skjutvapen används i tätbebyggt område och inte sällan mot en gärningsman som är i rörelse. Det torde bero på att det är i sådana situationer som behovet av att använda skjutvapen också kan vara starkast eller mest akut (t.ex. att någon befinner sig i ett tätbebyggt område och där utgör en allvarlig fara för omgivningen, eller angriper polisen och därför befinner sig i rörelse). De faktorer som talar för att skjutvapen användningen är försvarlig måste alltid vägas mot de faktorer som talar emot detta.

5 § Vid användning av skjutvapen ska en polisman alltid sträva efter att syftet med vapen användningen uppnås med minsta möjliga skada.

Om tid finns och det inte framstår som olämpligt eller verkningsslöst ska en polisman innan verkanseld ges

1. ge sig till känna och varna för att skjutvapen kan komma att användas om polisens anvisningar inte följs, och

2. avlossa varningsskott.

Paragrafen innehåller handlingsdirigerande och normerande regler om hur polismän ska bete sig när skjutvapen används. Dessa regler påverkar inte omedelbart tillåtligheten av skjutvapen användningen, men de kan ha betydelse för nödvändighets- och försvarlighetsbedömningen i 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Första stycket anger att en polisman som nödgas använda skjutvapen alltid ska sträva efter att syftet med vapen användningen ska uppnås med minsta möjliga skada. Det innebär att polismannen ska välja den mildaste effektiva formen av vapen användning. Räcker det att rikta skjutvapnet mot en person för att därigenom betvinga denne, eller att skjuta varningsskott, ska verkanseld inte skjutas. Om polismannen måste skjuta verkanseld ska hen, i den mån det är möjligt och effektivt, försöka begränsa skadorna genom att rikta skottet mot ett ben eller andra perifera kroppsdelar. En polisman måste alltid ge akt på effekten av vapen användningen, och bl.a. fortlöpande kontrollera avfyrade skotts verkan. Fler skott än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med vapen användningen får inte skjutas.

Andra stycket anger att en polisman innan verkanseld ges ska vidta vissa försiktighetsåtgärder, i syfte att ge gärningsmannen möjlighet att förstå situationens allvar och att agera på ett sådant sätt att verkanseld kan undvikas.

I första hand ska polismannen muntligen eller på annat lämpligt sätt ge till känna att hen är polisman och varna för att skjutvapen kan komma att användas om hens befallningar inte följs. Hur varningen ges måste anpassas efter vad som är lämpligt och möjligt i det enskilda fallet, men utgångspunkten är att den ska ges på ett så tydligt och lättbegripligt sätt som möjligt. Dessutom ska polismannen i möjligaste mån säkerställa att den som varnas har möjlighet att efterkomma varningen.

Innan verkanseld ges ska polisen också avlossa varningsskott. Sådana skott får dock endast avlossas om detta är tillåtet enligt 3 och 4 §§ och polismannen bör alltid beakta de risker som skottlossningen kan innebära. I avsnitt 7.6.4 finns exempel på hur tillåtligheten av varningsskott som har medfört personskada har bedömts av Europadomstolen.

Skyldigheten att varna för skjutvapen användning och att avlossa varningsskott gäller under förutsättning att dessa åtgärder inte är olämpliga eller verkningslösa. Exempel på när åtgärderna kan anses

vara olämpliga är när det på grund av farans beskaffenhet saknas tid att vidta sådana åtgärder, när dessa riskerar att eskalera situationen, eller när riskerna för att ett varningsskott medför skada är för stora. Exempel på när sådana åtgärder kan bedömas som verkningslösa är när ett angrepp är i ett sådant skede att det inte kommer att avbrytas eller när avståndet eller ljudbilden gör det svårt att nå fram med en muntlig varning.

6 § Ett ingripande av en polisman ska så långt det är möjligt planeras och genomföras på ett sådant sätt att skjutvapen användning kan undvikas och eventuella skador av skjutvapen användning minimeras.

Om det är möjligt ska en polisman ges instruktioner inför ett uppdrag där skjutvapen kan antas komma att användas. En polisman som inte fått sådana instruktioner ska, om det är möjligt, kontakta den förförman som leder insatsen, för instruktioner om uppdraget och dess genomförande.

Paragrafen innehåller handlingsdirigerande och normerande regler som inte är avgörande för tillåtlighetsbedömningen enligt 3 och 4 §§, men som berör planering, samordning och genomförande av uppdrag som kan involvera skjutvapen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Bestämmelsen i *första stycket* tar sikte på planeringen och genomförandet av ett ingripande.

Begreppet ”ingripande av en polisman” i bestämmelsen ska ges en vid tolkning, och omfattar såväl fall där det är fråga om större, på förhand planerade insatser som mer rutinartade ingripanden inom ramen för den vanliga verksamheten.

Bestämmelsen innebär att det finns en skyldighet att beakta skjutvapenfrågan vid planering och organisering av ett ingripande. Planeringsskyldigheten innefattar bl.a. att alltid överväga vilka risker som ingripandet kan innebära och att så långt det är rimligt välja taktik, bemanning, utrustning m.m. utifrån utgångspunkten att vapen användning ska kunna undvikas, eller om det inte är möjligt, undvika onödig skada. Normerna om planering torde få sin största betydelse när det är fråga om större insatser där frågor om planering och kontroll naturligt aktualiseras.

Bestämmelsen innefattar dock även normer för genomförandet av ingripandet och tar i den delen sikten på att en polisman inte i onödan får försätta sig i en situation där skjutvapen behöver användas. Om en polisman på ett påtagligt culpöst sätt försatt sig i en situation där 3 och 4 §§ i denna lag eller nödvärnsbestämmelsen i 24 kap. 1 § brottsbalken är tillämplig, kommer hen att ha den rätt som anges i dessa bestämmelser även om situationen kunde ha undvikits helt och hållet genom ett korrekt agerande i ett tidigare skede. Agerandet vid ingripandet kan emellertid då strida mot denna bestämmelse, vilket ytterst kan leda till ansvar för tjänstefel. De skyldigheter som följer av första stycket gäller dock ”så långt det är möjligt” vilket lämnar en förhållandevis stor marginal för polisen.

Bestämmelsen i *andra stycket* hänger nära samman med bestämmelsen i första stycket, men handlar om förmedling av information och instruktioner. I första hand har den som leder ett uppdrag där skjutvapen kan komma att användas ett ansvar för att förmedla information och instruktioner som kan vara av betydelse för skjutvapenanvändningen till dem som genomför uppdraget. Skyldigheten gäller under förutsättning av detta är möjligt, och gäller alltså främst i fall där det i förväg finns anledning att anta att det är fråga om en risksituation och där tid finns för att förmedla information och instruktioner.

Om en polisman av någon anledning inte har fått sådan information ska denne, om möjligt, kontakta den förman som leder insatsen för instruktioner. Finns det i en situation, där riskerna uppdagas i ett sent skede, utrymme för att samråda med eller inhämta instruktioner från den förman som leder insatsen kräver alltså bestämmelsen att detta görs.

Vem som bär ansvaret enligt bestämmelserna i första och andra stycket varierar från situation till situation. Planeringsansvaret enligt första stycket åligger främst den eller de som leder eller på annat sätt ansvarar för ingripandet, men ansvaret för genomförandet åligger, i den mån det saknas direkta instruktioner, den eller de polismän som genomför ingripandet. Bestämmelsen i andra stycket placerar ett ansvar på både den som leder ett uppdrag och den enskilde polismannen.

Reglerna får ingen direkt påverkan på bedömningen av skjutvapenanvändningens tillåtlighet men kan ytterst – när det är fråga om påtagliga avvikelser – föranleda ansvar för tjänstefel.

7 § Vad som anges i 3 och 4 §§ hindrar inte att en gärning som inte har stöd i dessa bestämmelser bedöms vara tillåten, eller att polismannen annars bedöms vara ursäktad, enligt bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken.

Paragrafen reglerar relationen mellan å ena sidan laga befogenhetsreglerna i 3 och 4 §§ och å andra sidan de allmänna straffrättsliga undantagsreglerna i 24 kap. brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 7.9.

De allmänna bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken som innebär att en annars straffbelagd gärning inte utgör brott är i grunden tillämpliga också i polisens verksamhet. Av bestämmelsen i 7 § skjutlagen framgår att dessa regler kan aktualiseras även vid skjutvapen användning (detta gäller dock inte 24 kap. 2 §; se vad som sägs i avsnitt 10.2 i författningskommentaren till förslaget till ny lydelse av 24 kap. 2 § brottsbalken). Av bestämmelsen framgår också att brottsbalkens bestämmelser är sekundära till bestämmelserna om laga befogenhet i skjutlagen, och ska tillämpas endast i de fall det inom ramen för en straffrättslig bedömning konstaterats att en gärning som innefattar skjutvapen användning inte kan anses vara tillåten med stöd av denna lag.

För att bestämmelserna om tillåten våldsanvändning i 24 kap. ska komma i tillämpning vid vapen användning i polisiär verksamhet fordras därför att de tillåter sådant som inte är tillåtet med stöd av denna lag. Med denna utgångspunkt är det framför allt 24 kap. 1 § som kan komma att ha praktisk betydelse vid användning av skjutvapen.

När en nödvärnssituation föreligger medges enligt 24 kap. 1 § att våld som inte är uppenbart oförsvarligt används. Tröskeln för att det våld som används i försvarssyfte ska bedömas som otillåtet ligger alltså högre än vad den gör enligt denna lag. Det gör att nödvärnsbestämmelsen kan medföra att en gärning som vidtas i en nödvärnssituation är tillåten också i vissa fall där gärningen inte är att bedöma som försvarlig enligt den här lagen.

När denna skillnad har uppmärksamrats bör samtidigt påpekas att det också enligt nödvärnsbestämmelsen bara i undantagsfall är tillåtet att använda livsfarligt våld (se ”Knivbråket i Härnösand” NJA 1990 s. 210 och NJA 1994 s. 48). Skillnaden mellan det utrymme för ansvarsfrihet som medges av denna lag och det

utrymme som medges enligt nödvärnsbestämmelsen är därför mindre vid skjutvapen användning än om motsvarande jämförelse görs avseende våld i allmänhet.

Härtill bör hållas i minnet att man vid tillämpning av nödvärnsbestämmelsen – och framför allt vid den bedömning som där måste göras av om gärningen håller sig inom ramarna för vad som är inte uppenbart oförsvarligt – har att utgå från alla de omständigheter som kännetecknar situationen och att en av dessa, i de fall vi reglerar, är det faktum att den agerande är en utbildad polis. Även när en polisman agerar i nödvärn måste denna anses agera just såsom polisman och inom ramen för tjänsten. Det förhållandet att polismannen är utbildad och måste anses ha viss beredskap för att utsättas för angrepp måste åtminstone i viss utsträckning kunna påverka bedömningen av vad som varit tillåtet att göra. Också detta innebär att skillnaden mellan regleringen i denna lag och regleringen i 24 kap. 1 § brottsbalken blir något mindre än den annars skulle ha varit. Likväl är det tydligt att 24 kap. 1 § ger den agerande – även när denna är en polisman – en större marginal och därmed, också vad gäller skjutvapen användning, tillåter mer än vad bestämmelserna i denna lag gör.

I sammanhanget kan vidare nämnas att bestämmelsen om s.k. excess i 24 kap. 6 § – som i och för sig inte kan medföra att en annars straffbelagd gärning blir tillåten, utan bara att gärningsmannen ursäktas – enligt en ändring i den bestämmelsen kommer att vara tillämplig också i relation till denna lag. Det innebär att också den som i en situation som avses i 3 och 4 §§ gjort mer än vad som i en viss situation är tillåtet kan gå fri från ansvar om omständigheterna varit sådana att hen svårigen kunde besinna sig.

8 § En polisman som har använt skjutvapen ska skyndsamt lämna en skriftlig rapport om användningen.

Paragrafen ålägger den polisman som har använt skjutvapen att skyndsamt lämna en skriftlig rapport om användningen. Bestämmelsen ersätter de bestämmelser om dokumentation och rapportering av skjutvapen användning som tidigare fanns i 28 § polislagen (1984:387) och 8 § skjutkungörelsen (1969:84). Övervägandena finns i avsnitt 7.11. Närmare bestämmelser om

rapporteringskyldigheten kan utfärdas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (se 9 § skjutlagen).

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse som erinrar om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela verkställighetsföreskrifter till lagen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Övervägandena finns i avsnitt 7.13.

10.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

24 kap.

2 § Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Om rätt för polismän och viss annan personal att använda våld finns i övrigt föreskrifter i polislagen (1984:387). Om rätt för kustbevakningstjänstemän att använda våld finns föreskrifter i kustbevakningslagen (2019:32).

Vid polismäns användning av skjutvapen gäller bestämmelserna i lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

Tredje stycket är nytt och upplyser om att polismäns användning av skjutvapen i rymningssituationer regleras i särskild ordning, genom bestämmelserna i skjutlagen. Bestämmelserna i 24 kap. 2 § brottsbalken är inte tillämpliga på sådan användning av skjutvapen som regleras i skjutlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.6.

6 § Om någon i fall där 1–5 §§ detta kapitel, 10 § polislagen (1984:387), 2 kap. 4 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) eller 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen är tillämpliga har gjort mer än vad som medges, ska han eller hon ändå vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att han eller hon svårligen kunde besinna sig.

Ett tillägg har gjorts i excessparagrafen så att den hänvisar till bestämmelserna i 3 och 4 §§ skjutlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

Tillägget innebär att excessbestämmelsen kan tillämpas i situationer där det i och för sig förelegat en sådan situation i vilken skjutvapen kan få användas, men där skjutvapenanvändningen gått utöver vad som kunnat bedömas vara nödvändigt eller försvarligt och därmed varit otillåten enligt skjutlagen.

När 24 kap. 6 § brottsbalken tillämpas innebär det inte att den ifrågavarande gärningen varit tillåten. Personen har gjort mer än vad regleringen medger, men denne ursäktas trots att hen har utfört en otillåten gärning. Grunden för detta är att det inte alltid kan begäras att den som är i en utsatt situation gör det som den egentligen borde göra. Exempelvis kan panik eller kraftig rädsla grumla omdömet så att en person som är utsatt för ett angrepp väljer att göra något annat än det den rimligen borde göra för att försvara sig.

10.3 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

10 § En polisman får, 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 eller hon möts med våld eller hot om våld,*
- 2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande,*

3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,

4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans,

5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordon's last,

6. polismannen annars med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon annan liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det, eller

7. åtgärden i något annat fall 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 första stycket 4 och 6 får våld mot person användas endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

Om rätt att i vissa fall använda våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken. Lag (2022:318).

Vid användning av skjutvapen gäller bestämmelserna i lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

Fjärde stycket i paragrafen är nytt och upplyser om att polismäns bruk av skjutvapen regleras i skjutlagen. Bestämmelsen i 10 § polislagen är inte tillämplig på sådan användning av skjutvapen som regleras i skjutlagen. I paragrafen har också gjorts en språklig justering. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.6.

28 § Protokoll skall föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel.

Ett sådant protokoll skall innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Ansvarig för att protokoll upprättas är den som har fattat beslutet.

Bestämmelser om rapporteringsskyldighet vid användning av skjutvapen finns i 8 § lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen.

Paragrafen har ändrats så att skyldigheten att föra protokoll över ingripanden som innebär användning av skjutvapen enligt första och andra stycket har tagits bort. *Tredje stycket* är nytt och upplyser om att bestämmelser om rapporteringsskyldighet vid användning av skjutvapen finns i 8 § skjutlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.11.

10.4 Förslaget till lag om ändring av lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

8 § Den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första eller femte meningen polislagen (1984:387), 3 och 4 §§ lagen (2025:000) om polisens användning av skjutvapen, 2 kap. 17 § utökningsbalken, 4 kap. 2 och 16 §§ tullagen (2016:253), 21 b § lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller 2 kap. 4 eller 6 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Ett tillägg har gjorts i paragrafen så att den hänvisar till bestämmelserna i 3 och 4 §§ skjutlagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.14.

Tillägget innebär att den som drabbas av personskada eller sakskada till följd av polisens användning av skjutvapen enligt skjutlagen kan vara berättigad till ersättning enligt paragrafen.

Uppdraget

Polisens användning av skjutvapen

1. Uppdraget i korthet

En utredare ges i uppdrag att föreslå en ny reglering av polisens användning av skjutvapen. Utredaren ska bl.a.

- se över i vilka situationer och under vilka förutsättningar som polisen ska få använda skjutvapen,
- ta ställning till om den nya regleringen bör omfatta all polisens användning av skjutvapen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 september 2023.

2. Behovet av en ny reglering

2.1 Kort om dagens reglering

Polisens arbete är ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet och syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisen har mot denna bakgrund bl.a. getts i uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt att utreda och beivra brott.

För att kunna utföra sina uppgifter måste polisen i vissa situationer, när andra medel är otillräckliga, få använda våld. Bestämmelser om polismäns rätt att använda våld finns framför allt i polislagen (1984:387) och brottsbalken.

När polisen använder våld kan den även behöva använda särskilda hjälpmedel, t.ex. batonger, pepparspray, fängsel och, som en sista utväg, skjutvapen. Bestämmelser om polismäns användning av skjutvapen finns främst i kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen (skjutkungörelsen). Skjutkungörelsen motsvarar med dagens terminologi en förordning och bestämmelserna i den om användning av skjutvapen betraktas som verkställighetsföreskrifter till lagreglerna om polismäns rätt att använda våld.

Fler myndigheter än polisen har beväpnade medarbetare. I sammanhanget kan särskilt nämnas de båda brottsbekämpande myndigheterna Kustbevakningen och Tullverket.

2.2 Kritik mot dagens reglering

Polisens användning av skjutvapen innebär en användning av potentiellt dödligt våld. Regleringen av sådan användning bör vara ändamålsenlig och praktiskt tillämpbar, men också klar och tydlig. Det kan ifrågasättas om den nuvarande regleringen av polisens användning av skjutvapen motsvarar dessa krav. Polismyndigheten har därför begärt att den ska ses över och arbetas om, ett behov som också förts fram i den juridiska litteraturen.

Ett grundläggande skäl för en översyn är att regleringen kan uppfattas som föråldrad. Den har inte genomgått någon egentlig modernisering sedan skjutkungörelsen beslutades för över 50 år sedan.

Det är vidare oklart vilken användning av skjutvapen som omfattas av skjutkungörelsen, eller närmare bestämt om den även reglerar annan användning än skottlossning.

Utformningen av skjutkungörelsen kan också väcka frågor om polisens rätt att använda skjutvapen i nödvärns- och nödsituationer. Regleringen kan läsas som en inskränkning av den rätt att använda skjutvapen som en polisman kan ha med stöd av brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nöd. Rätten att använda våld i

nödvärns- och nödsituationer följer emellertid av lag och kan därför inte begränsas genom bestämmelser i skjutkungörelsen.

Även skjutkungörelsens regler om användning av skjutvapen med stöd av s.k. laga befogenhet har varit föremål för kritik. Sådan rätt att använda skjutvapen kopplas i vissa fall till en brottskatalog. Det är en konstruktion som i sig kan ifrågasättas – det är naturligtvis svårt för en polisman att i en ingripandesituation komma ihåg vilka brott som ingår i katalogen och avgöra hur en gärning ska rubriceras – liksom vilka brott som ingår i den. Enligt en dominerande uppfattning i doktrinen och bland tillämparna gäller vidare ett generellt krav på farlighet, och sannolikt även motstånd, för användning av skjutvapen med stöd av laga befogenhet. Detta framgår dock inte av författningstexten, vilket kan skapa osäkerhet.

Också andra delar av skjutkungörelsen än de grundläggande bestämmelserna om polismäns rätt att använda skjutvapen i nödvärns- och nödsituationer respektive med stöd av laga befogenhet har ifrågasatts av Polismyndigheten. Exempelvis har det ansetts vara en i praktiken svårtillämpad ordning att en polisman som uppträder i en grupp eller avdelning under direkt ledning av en förman som huvudregel bara får använda skjutvapen på direkt order av denne.

3. Uppdraget till utredaren

3.1 Uppdraget

Utredaren ska se över regleringen av polisens användning av skjutvapen. En allmän utgångspunkt för översynen ska vara att skjutvapen är de mest ingripande och farliga hjälpmedlen som polisen kan använda sig av, och att regleringen av användningen därför måste svara mot högt ställda krav. Regleringen ska i den enskildes intresse säkerställa att skjutvapen används med mycket stor restriktivitet, men måste samtidigt ge stöd för att skjutvapen används i de fall där det är befogat och vara utformad på ett ändamålsenligt sätt. Det är också av stor vikt att regleringen är klar och tydlig – det ligger i allas intresse att en polisman som befinner sig i en sådan situation att han eller hon överväger att använda sitt

skjutvapen ges goda förutsättningar att kunna fatta ett korrekt beslut.

Utredaren ska redovisa den nuvarande regleringen av polisens användning av skjutvapen och analysera vilka brister som finns i den. Som ett led i analysen ska utredaren kartlägga vad polisen och andra uppfattar som problematiskt med regleringen. Utredaren ska dessutom undersöka i vilken utsträckning och i vilka situationer som polisen använder skjutvapen i dag. Om det bedöms relevant för uppdraget ska utredaren också redovisa innehållet i utländsk rätt.

Utredaren ska föreslå en ny reglering av polisens användning av skjutvapen som kan ersätta den nuvarande skjutkungörelsen. En central fråga vid utformningen av denna är i vilka situationer och under vilka förutsättningar som polisen ska få använda skjutvapen, inklusive vilken slags användning som ska omfattas av regleringen.

När polislagen infördes gjordes ställningstagandet att bestämmelser om användningen av särskilda hjälpmedel kan meddelas som verkställighetsföreskrifter till lagbestämmelserna om befogenheten att använda våld (SOU 1982:63 s. 96 och prop. 1983/84:111 s. 93–94). Även om det saknas anledning att ompröva det ställningstagandet, kan det finnas skäl att överväga på vilken författningsnivå som polisens användning av skjutvapen ska regleras.

En fråga som utredaren ska överväga särskilt är om all polisens användning av skjutvapen bör omfattas av den nya regleringen. Som framgått kan polismän vid sidan av sin laga befogenhet ha rätt att använda skjutvapen med stöd av de allmänna bestämmelserna om bl.a. nödvärn och nöd i brottsbalken. Det är emellertid inte givet att det är lämpligt att ha särskilda bestämmelser om under vilka förutsättningar polismän får använda skjutvapen med stöd av allmänt tillämpliga regler. Ett alternativ skulle kunna vara att i stället utöka möjligheterna att använda skjutvapen med stöd av laga befogenhet, för att författningsstödet för polisens användning av skjutvapen i större utsträckning ska återfinnas i positivt formulerade bestämmelser än i allmänna ansvarsfrihetsgrunder. I detta sammanhang ska det dock beaktas att även andra myndigheters tjänstemän delvis är beväpnade med skjutvapen för att kunna använda dessa i en nödvärnssituation enligt brottsbalken. Dessa myndigheters mer begränsade användning av skjutvapen skiljer sig mycket från polisens och de förslag som utredaren lämnar får inte

begränsa de berörda myndigheternas möjligheter att även fortsättningsvis använda skjutvapen.

Utredaren får ta upp andra närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas eller som annars aktualiseras under utredningen. Det kan t.ex. avse den generella regleringen om polisens våldsanvändning eller bestämmelser om polisens användning av andra hjälpmedel än skjutvapen.

Utredaren ska i sina överväganden och förslag beakta relevanta synpunkter och rekommendationer som Sverige har fått i internationella granskningar angående Sveriges efterlevnad av internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

3.2 Utredningsarbetet

Utredaren ska under arbetet ha en dialog med och inhämta upplysningar från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra relevanta myndigheter och aktörer. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. Utredaren ska särskilt redovisa förslagets konsekvenser för polisens ingripandeverksamhet och för den personliga integriteten samt säkerställa att förslagen är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter och Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag om hur dessa ska finansieras.

3.3 Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 4 september 2023.

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.
13. En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. S.
14. En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. Ju.
15. Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. S.
16. Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. Ju.
17. Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Ju.
18. Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. Ju.
19. Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. Fö.
20. Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. S.
21. En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. Ju.
22. Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. Fö.
23. Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. S.
24. Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. Fi.
25. Polisens rätt att skjuta.
En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. Ju.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. [24]

Försvarsdepartementet

Kontrollstation 2023. [12]

Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. [19]

Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. [22]

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]

En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. [14]

Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. [16]

Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. [17]

Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. [18]

En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. [21]

Polisens rätt att skjuta.
En ny reglering om laga befohgenhet att använda skjutvapen. [25]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Kulturdepartementet

Frågor om val till Sametinget. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Socialdepartementet

En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]

En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. [13]

Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. [15]

Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. [20]

Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. [23]