



Datum
2020-12-22

Diariernr (åberopas)
A699.195/2020

Promemoria avseende covid-19-lag

Polismyndigheten tillstyrker förslaget och ser positivt på en författning som på ett mer träffsäkert sätt möjliggör åtgärder för att begränsa smittspridning i samhället. Genom det föreslagna regelverket skapas goda förutsättningar för bättre anpassade regler som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Polismyndigheten ser vidare positivt på att polisens roll i tillsynsarbetet begränsas till sådana uppgifter som endast kan utföras av polismän, men vill understryka vikten av att polisen också ges rätt verktyg för att kunna bidra till att regelverket efterlevs. Polismyndigheten lämnar följande synpunkter och förslag.

Polismyndighetens resurser

Polismyndigheten är positiv till att länsstyrelsen ges i uppdrag att i huvudsak ansvara för tillsyn över den nya lagen, men konstaterar i sammanhanget att lagen även kommer att innebära ökade arbetsuppgifter för Polismyndigheten, genom bl.a. bestämmelsen i 20 § i förslaget om länsstyrelsens möjlighet att begära handräckning av polisen. I sammanhanget bör erinras om att det enligt förarbeten till andra handräckningsbestämmelser framgår att det är kontrollmyndigheten som bedömer om det finns förutsättningar för att begära hjälp och att Polismyndigheten inte ska göra någon materiell bedömning av en sådan begäran (se t.ex. prop. 2016/17:224 s. 29).

Det följer vidare av 23 § i förslaget att om den som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna trafikföretagets område eller färdmedel inte gör som han eller hon blir tillsagd, får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna honom eller henne.

Även om polisen förstås har förståelse för att uppgifter enligt t.ex. 20 och 23 §§ i förslaget ankommer på polisen, vill myndigheten erinra om att polisen tidigare har aviserat att det från ett resursperspektiv kan vara problematiskt att hantera sådana tillkommande arbetsuppgifter. Som alltid när det handlar om resursbehov kommer arbetsuppgiften behöva ställas mot andra arbetsuppgifter som åligger polisen. Det är därför viktigt att det i sammanhanget ställs rätt förväntningar på polisen och polisens möjlighet att bistå vid åtgärder enligt den föreslagna lagen.

Polisens verktyg

Många av de bestämmelser i t.ex. polislagen (1984:387) som ger polisen befogenheter av olika slag, bygger på att det kan konstateras störningar av skiftande dignitet av den allmänna ordningen eller säkerheten. För att polisen t.ex. ska kunna avvisa eller avlägsna en person med stöd av 13 § polislagen krävs att han eller hon stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. För att polisen ska kunna upprätta en avspärrning med stöd av 24 § samma lag krävs vidare allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.

Vid åtgärder som vidtas för att förhindra spridande av smitta, t.ex. att upplösa en demonstration med alltför många deltagare, föreligger det många gånger inte några störningar av ordning eller säkerhet så som de definieras i polislagen. Detta gör att de verktyg som normalt sett står till buds saknas i sådana situationer. Vissa av polisens verktyg är dessutom inte lämpliga att använda i situationer då smittspridningen i samhället är hög och där själva anledningen bakom beslutet att upplösa är att begränsa risken för smittspridning.

Sedan våren 2020 har Polismyndigheten hanterat flertalet allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som har hållits i strid med förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, nedan förbudsförordningen. Det är framförallt allmänna sammankomster i form av demonstrationer som har inneburit störst utmaning för polisen. I och med att det tillåtna deltagarantalet har sänkts till åtta personer, har antalet demonstrationer som hålls i strid med förbudsförordningen ökat markant, till flera i veckan.

Polismyndighetens yttre personal ställs i samband med att en demonstration upplöses inför en rad svåra situationer. Många demonstranter upplever att deras sakfråga (t.ex. krig i hemlandet eller miljön) väger tyngre än pandemin och därmed rättfärdigar att opinionsyttringarna fortgår. Vissa grupper förnekar att pandemin överhuvudtaget existerar och ifrågasätter begränsningen av deras grundlagsskyddade rättigheter. Det sagda innebär att ett beslut av polisen att upplösa en demonstration långtifrån alltid följs av deltagarna.

Har Polismyndigheten beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst får en polisman med stöd av 13 b § polislagen avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. Det har dock kunnat erfaras att denna bestämmelse är otillräcklig i de situationer som nu är aktuella. Bestämmelsen är för det första ineffektiv och resurskrävande då en polispatrull i normalfallet endast kan avlägsna en deltagare åt gången. Ofta hinner demonstranterna dessutom snabbt tillbaka efter ett avlägsnande, då inskränkningen i rörelsefriheten endast får pågå under en kortare tid och avse en kortare sträcka. Därmed kan deltagaren återansluta till demonstrationen.

En ytterligare aspekt är att det vid ett fysiskt avlägsnande uppstår en risk för smittspridning som får anses motverka syftet med själva upplösandet. Samma

invändning gör sig gällande när det gäller metoden att avlägsna deltagare genom att köra bort dessa en viss sträcka med buss. Att upplösa en grundlagskyddad demonstration som äger rum utomhus, för att därefter föra samman deltagarna på en buss framstår inte som en lämplig åtgärd i sammanhanget.

Som ovan konstaterats bygger polisens möjlighet att spärra av ett område enligt 24 § polislagen på att det föreligger allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Vid sådana situationer som ovan har beskrivits har Polismyndigheten därför gjort bedömningen att en sådan avspärrning som huvudregel inte är förenlig med lag. Samtidigt är det polisens uppfattning att en möjlighet att spärra av ett område i samband med en upplöst demonstration skulle vara ett mycket effektivt verktyg för att se till att ett sådant beslut verkställs. Inte minst skulle en avspärrning kunna säkerställa att deltagare som har avvisats eller avlägsnats från området inte ansluter till demonstrationen igen. En möjlighet att upprätta en avspärrning av ett visst område skulle därmed leda till att syftet med åtgärden lättare kunde uppnås, samtidigt som en sådan åtgärd skulle vara betydligt mindre resurskrävande för myndigheten. En avspärrning innebär samtidigt en minskad risk för smittspridning även genom att antalet fysiska avlägsnanden kan hållas nere. I sammanhanget bör det även påpekas att ett beslut om avspärrning av ett visst område sannolikt framstår som mindre integritetskränkande för den enskilde än ett beslut om ett fysiskt avlägsnande.

Mot bakgrund av det ovan sagda föreslår Polismyndigheten att det införs en möjlighet för polisen att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme, om det är nödvändigt för att kunna verkställa ett beslut om att upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas i likhet med 24 § polislagen genom ett tillägg i 22 § tredje stycket i den föreslagna lagen med följande lydelse.

Polismyndigheten får också, om det är nödvändigt för att syftet med beslutet ska uppnås, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Övriga synpunkter

8 § covid-19-lagen

Av 8 § första stycket i förslaget följer att föreskrifter får meddelas om att ”den som anordnar” en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vidta vissa smittskyddsåtgärder. Det kan konstateras att det inte sällan förekommer allmänna sammankomster och offentliga tillställningar där det inte framgår vem som står som anordnare. Som exempel kan nämnas icke tillståndsgivna demonstrationer. Det är därför viktigt att regelverket utformas så att t.ex. en begränsning av deltagarantalet gäller för en allmän sammankomst oavsett om det finns någon känd anordnare.

Polismyndigheten vill även understryka vikten av att föreskrifter som meddelas med stöd av den aktuella bestämmelsen blir så tydliga som möjligt. Som myndigheten tidigare har anfört (se bl.a. myndighetens remissvar avseende förbudsförordningen den 27 augusti 2020) har Polismyndigheten inte sådan

smittskyddskompetens som krävs för att göra bedömningar av huruvida vissa planerade åtgärder eller lösningar är tillräckliga från smittskyddssynpunkt. Mot bakgrund av att Polismyndigheten enligt 22 § i förslaget får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av bl.a. 8 § samma lag, är det viktigt att föreskrifterna är formulerade på ett sätt som gör att polisen lätt kan avgöra om arrangören uppfyller föreskrifterna eller inte.

Av 8 § andra stycket i den föreslagna lagen framgår vidare att regeringen får meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas. Polismyndigheten saknar en upplysning om hur denna bestämmelse förhåller sig till 3 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser. Av 3 § i nyss nämnda förordning framgår att en länsstyrelse får föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom länet eller del av detta, bl.a. om det är nödvändigt för att motverka epidemi.

25 § covid-19-lagen

Av 25 § i den föreslagna lagen följer att den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §§ samma lag döms till penningböter.

Polismyndigheten vill framhålla vikten av att det skapas möjlighet för polisen att utfärda en ordningsbot för ett sådant nytt bötesbrott. Avsaknad av en sådan möjlighet skulle innebära att polisen skulle vara tvungen att använda sig av ett mer tidsödande rapporteringsförfarande och skulle innebära ökade arbetsuppgifter för en redan belastad utredningsorganisation.

2 kap. 10 a § ordningslagen

Av den föreslagna 2 kap. 10 a § ordningslagen följer att Polismyndigheten inte får bevilja tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning om det av ansökan framgår att den ska hållas i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 8 § i förslaget. Av promemorian framgår att avsikten med förslaget är att tillstånd att hålla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vägras endast om det redan av en ansökan framgår att sammankomsten eller tillställningen kommer att hållas i strid med gällande föreskrifter eller beslut.

Polismyndigheten vill framhålla att det är mycket positivt att det tydliggörs att avsikten med förslaget inte är att Polismyndigheten ska göra några bedömningar av vilken typ av smittskyddsåtgärder som är lämpliga att vidta vid ett visst evenemang. Det bör samtidigt uppmärksammas att Polismyndighetens möjligheter att vägra tillstånd till en sammankomst eller tillställning, med det nuvarande förslaget begränsas i förhållande till de bedömningar som görs i dagsläget. Det kan som exempel nämnas att det vid ett flertal tillfällen har förekommit att myndigheten har gett avslag på en tillståndsansökan, trots att arrangören av t.ex. en demonstration har uppgett att man har för avsikt att följa förbudsförordningens deltagarbegränsning. Om Polismyndigheten genom t.ex. öppna källor eller på annat sätt har kunnat konstatera att det kan antas komma

fler deltagare till en demonstration än vad anordnaren har uppgett i sin ansökan, har tillstånd nekats. Det kan konstateras att kammarrätten har delat denna bedömning (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom av den 10 juli 2020 i mål nr 4136-20). Med den föreslagna skrivningen i 2 kap. 10 a § ordningslagen kommer myndigheten endast kunna ta hänsyn till det deltagarantal som anordnaren har uppgett i sin tillståndsansökan.

2 kap. 29 § ordningslagen

Av 2 kap. 29 § ordningslagen följer att den som i egenskap av anordnare bryter mot vissa bestämmelser som räknas upp i denna paragraf, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Det kan konstateras att förbudsförordningen har meddelats med stöd av 2 kap. 15 § ordningslagen, vilket innebär att en anordnare som bryter mot kravet i denna kan rapporteras för brott mot ordningslagen. När föreskrifter om smittskyddsåtgärder istället kommer att meddelas med stöd av bl.a. 8 § i förslaget noterar Polismyndigheten att det inte kommer kunna följa något straffrättsligt ansvar för den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i strid med sådana föreskrifter.

Detta yttrande har beslutats av rikspolischefen Anders Thornberg efter fördragning av juristen Sofie Klahr. I den slutliga handläggningen har även tf. chefen för rättsavdelningen Anders Ternström deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

 enligt uppdrag

Anders Thornberg

Martin Valfridsson
Avdelningschef
Rikspolischefens kansli

Sofie Klahr