

## Polisen har vid flera tillfällen utan grund ingripit mot en person som ägnat sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) utanför en mataffär

**Beslutet i korthet:** Under första halvåret 2018 ingrep polisen vid flera tillfällen mot en kvinna som satt på trottoaren utanför en mataffär och ägnade sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri). Hon kördes vid varje tillfälle iväg i polisbil och lämnades av på platser mellan fyra och drygt fem kilometer därifrån. Ingripandena gjordes med hänvisning till bestämmelsen i 13 § polislagen. Enligt de ingripande poliserna krävde hennes användning av platsen tillstånd enligt ordningslagen och syftet med ingripandena var att avvärja straffbelagd handling. Vid några tillfällen ansågs hon även störa eller utgöra en fara för den allmänna ordningen.

JO konstaterar att kvinnans användning av platsen inte har hindrat framkomligheten eller på något annat sätt varit störande för den allmänna ordningen eller säkerheten där. Vid en samlad bedömning anser JO att användningen inte var oförenlig med det ändamål som platsen upplåtits för eller vad som är allmänt vedertaget och att användningen därför inte omfattats av ordningslagens krav på tillstånd. Det har enligt JO inte heller varit motiverat att ingripa mot kvinnan på grund av ordningsstörning eller fara för ordningsstörning. Polismyndigheten kritiserats för att ingripandena genomfördes utan att det fanns grund för det.

I beslutet gör JO också uttalanden om huruvida ingripandena utgjorde avlägsnanden eller tillfälliga omhändertaganden i polislagens mening.

### Bakgrund

Under perioden februari–juni 2018 ingrep polisen vid sex tillfällen mot AA när hon befann sig utanför en mataffär i korsningen Scheelegatan–Kungsholmsgatan i Stockholm. Hon satt vid samtliga tillfällen på en filt på trottoaren med en mugg eller annan form av kärl för insamling av pengar framför sig.

Vid varje ingripande avlägsnades AA från platsen och kördes en sträcka på mellan fyra och drygt fem kilometer. Hon lämnades därefter på olika adresser i Bromma, Västberga och Solna. Ingripandena gjordes med hänvisning till bestämmelsen i 13 § polislagen och i samtliga fall angavs att syftet med åtgärden var att avvärja straffbelagd gärning. Därutöver angavs i några fall att

AA störde den allmänna ordningen och/eller utgjorde en allvarlig fara för den allmänna ordningen.

### **Anmälan**

I en anmälan som kom in till JO den 24 oktober 2018 förde AA, genom sina ombud BB, chefsjurist vid Civil Rights Defenders, och CC, verksam i Föreningen HEM, fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Stockholm. Hon anförde i huvudsak följande.

Avlägsnandena har skett utan laglig grund. Det har inte krävts tillstånd för att använda platsen på det sätt hon gjort. Nyttjandet har inte heller inneburit någon ordningsstörning eller omedelbar fara för den allmänna ordningen. Hon har suttit på en yta mellan en tidningslåda och en soptunna och hennes placering har varit sådan att hon inte utgjort ett hinder för förbipasserande. Ingripandena har också stått i strid med behovs- och proportionalitetsprinciperna. Avlägsnandena har endast i något fall föregåtts av en tillsägelse och har inneburit betydande obehag och olägenhet för henne. Hon behärskar inte svenska språket och kan endast några ord på engelska, vilket innebär att hon inte kan läsa på skyltar eller be om hjälp för att orientera sig. De sträckor hon transporterats har inte stått i proportion ens till den ordningsstörning som polisen bedömt att hon orsakat. Ingripandena har också vållat henne smärta då hon handgripligen förts in i polisbilen. Polismyndigheten har vidare genom sitt agerande begränsat hennes rörelsefrihet på ett sätt som strider mot artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Till anmälan bifogades bl.a. fotografier av den aktuella platsen som visade var på trottoaren AA brukade sitta.

### **Utredning**

#### **Ingripandena**

JO tog del av Polismyndighetens protokoll över de sex ingripanden som omfattas av anmälan. Av dessa framgick att ingripandena gjordes den 20, 21 och 23 februari, den 14 och 17 mars samt den 12 juni 2018. Ingripandena påbörjades på morgonen eller vid lunchtid och varaktigheten av varje ingripande har angetts till mellan 9 och 15 minuter. I varje protokoll har anledningen till ingripandet angetts genom markeringar i rutor som hänvisar till de grunder som kan motivera ett ingripande enligt 13 § polislagen. Samtliga ingripanden har gjorts i syfte att avvärja straffbelagd gärning.

Därutöver har som grund angetts störande av den allmänna ordningen i fyra fall (den 20 februari, den 14 och 17 mars samt den 12 juni 2018) och allvarlig fara för den allmänna ordningen i tre fall (den 20, 21 och 23 februari 2018). Protokollen innehåller också anteckningar i fritext om grunden för och omständigheterna vid respektive ingripande. I flera av protokollen har antecknats att AA:s användande av platsen kräver tillstånd. I samtliga protokoll har också antecknats att hon utgör en allvarlig fara för den allmänna ordningen

eftersom hon är ett onaturligt hinder för synskadade och att hon hindrar renhållningsarbete på platsen eller transporter till och från fastigheter.

Vidare anges i anteckningarna att AA har suttit på den aktuella adressen varje dag i flera år, att hon blivit avvisad och avlägsnad ett flertal gånger och att hon blivit informerad om gällande lagstiftning. Enligt protokollet från ingripandet den 20 februari 2018 har AA vid varje tidigare ingripande uppgett att hon inte kommer att återvända till platsen, vilket hon ändå gjort varje gång. Den 14 mars 2018 har det angetts att avlägsnandet föregåtts av ett avvisande från adressen men att AA efter en kort stund har kommit tillbaka och satt sig på samma plats på trottoaren. I tre av protokollen (den 20 februari samt den 14 och 17 mars 2018) har det antecknats att AA släppts av nära kollektivtrafik och att hon haft pengar med sig.

#### Polismyndighetens yttrande

JO uppmanade Polismyndigheten att yttra sig.

Polismyndigheten (DD) yttrade sig efter att ha begärt in upplysningar från berörda befattningshavare. Yttrandet kom in till JO den 1 april 2019.

Polismyndigheten redovisade att de ingripande poliserna, utöver vad som antecknats i protokollen över ingripandena, lämnat följande synpunkter.

På utsättningsmöten har poliserna fått direktiv om att arbeta aktivt mot tiggeri. Allmänheten har framfört klagomål om att det är svårt att ta sig fram på gatan. På utsättningsmöten har informerats om att det har förekommit att synskadade har snubblat över tiggare och/eller deras tillhörigheter. Personen i fråga har alltid avlägsnats till en plats som ligger i anslutning till kollektivtrafiken och hon har alltid haft pengar till biljett. De bilder som är bifogade JO-anmälan är missvisande då man knappt ser några människor på gatan. Det är tvärtom ofta mycket trafik runt den aktuella platsen. När det är som mest folk kan det vara svårt för exempelvis personer med barnvagn att komma fram. I första hand använder sig alltid poliserna av tillsägelser/förklaringar.

Polismyndigheten redogjorde för relevant rättslig reglering och konstaterade som utgångspunkt för sin bedömning bl.a. att den aktuella offentliga platsen inte var upplåten för ändamålet penninginsamling och att AA inte hade tillstånd från Polismyndigheten för sådan verksamhet. Det konstaterades också att Polismyndighetens rättsavdelning gjort bedömningen att passiv penninginsamling vanligtvis inte omfattas av kravet på tillstånd enligt ordningslagen (rättsavdelningens yttrande till Eskilstuna kommun den 21 mars 2018 i ärende A067.889/2018).

I den dokumentation som bifogades yttrandet hänvisade några av de ingripande poliserna till Polismyndighetens vägledning för poliser i yttre tjänst – Tiggeri, olovliga bosättningar och aktuella brott mot ordningslagen, miljöbalken eller brottsbalken. I skriften, som också bifogades yttrandet, anges att tiggeri som pågår en längre tid på en plats och på ett sätt som innebär ett påtagligt hinder för gångtrafikanter kan falla in under tillståndskravet.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Det har inte framkommit något i utredningen som antyder att AA skulle ha stört den allmänna ordningen på något annat sätt än att ägna sig åt just passiv penninginsamling på den aktuella offentliga platsen. Fråga uppkommer hur störande det var för den allmänna ordningen att AA använde platsen på ett icke avsett sätt vid de tillfällen som nu är föremål för bedömning.

*Fanns det fog för bedömningen att AA:s användning av den offentliga platsen störde den allmänna ordningen på ett sådant sätt att det motiverade ett avlägsnande vid de aktuella tillfällena?*

De ingripande poliserna synes i första hand ha tagit fasta på att ingripandet mot AA var nödvändigt för att förebygga ordningsproblem som ännu inte hade uppstått men som typiskt sett hade kunnat uppstå som en följd av att AA använde aktuell offentlig plats för penninginsamling.

Det finns visserligen omständigheter som kan anföras till stöd för att AA:s verksamhet och användande av platsen typiskt sett skulle kunna ha medfört vissa störningar för gångtrafiken eller av den allmänna ordningen eller säkerheten. Det kan exempelvis antas att det normalt sett rörde sig en hel del människor på den aktuella platsen vid de tider då ingripandena mot AA genomfördes. Hon har inte heller använt platsen endast tillfälligt. Utredningen ger dock inte grund för några närmare uttalanden om i vilken omfattning och grad AA:s användande av platsen faktiskt hindrade framkomligheten för gångtrafikanter, personer med funktionsnedsättning eller för transporter till den aktuella fastigheten.

Å andra sidan finns det enligt Polismyndigheten ett antal tämligen övertygande skäl som talar i motsatt riktning. AA var placerad vid sidan av ingången till butiken intill en fastmonterad soptunna och en tidningslåda. Av bilderna som bifogats JO-anmälan framgår att den yta som AA tagit i anspråk var mycket begränsad. AA synes endast ha använt en mindre del (ca 1/6) av den totala trottoarbredden. [I en fotnot till yttrandet angav Polismyndigheten följande. En försäljningsvagn som tog upp ca 1/6 av den totala gatubredden har i praxis inte bedömts som en klar överträdelse av tillståndskravet (Svea hovrätt, RH 1999:35).] Trottoarens vinkel skapade visst ytterligare utrymme för gångtrafikanter att passera. Fotgängare förefaller inte ha behövt hålla undan för AA i någon större utsträckning och det verkar, även vid normal trafikintensitet, ha funnits plats för dem att utan några svårigheter passera förbi. Utrymmet vid sidan av AA synes exempelvis ha medgett plats för ett möte mellan två barnvagnar. Det finns inget dokumenterat om väderleksförhållandena och intensiteten i gångtrafiken vid just de aktuella tillfällena. Det har inte framkommit att platsen av någon speciell anledning var särskilt trafikerad, som kan ske t.ex. vid ett offentligt evenemang. Även om det normalt sett är en tät gångtrafik på platsen finns ingen utredning om att den trafiken skulle ha varit extra intensiv vid de aktuella tillfällena. Inget i utredningen tyder på att AA:s användande av platsen skulle ha varit särskilt störande för affärerna vid den aktuella platsen.

[Det är] inte möjligt att ingripa mot ännu ej konkretiserade faror för störningar med stöd av 13 § polislagen och inte heller för att förebygga ordningsstörningar utifrån antaganden om att en person kommer att agera på ett visst sätt längre fram, t.ex. i de potentiellt problematiska situationerna som polismännen pekat på (jfr JO 1991/92 sid. 64). Utredningen visar inte heller att det fanns någon specifik omständighet som på ett konkret sätt indikerade att en sådan ordningsstörning eller risk för störning som poliserna fäst avseende vid skulle ha orsakats av eller vara hänförlig till just AA. Omständigheterna i ärendet ger inte heller stöd för slutsatsen att AA:s beteende kunde anses ha varit sådant att någon ordningsstörning eller risk för störning som poliserna fäst avseende vid framstod som omedelbart förestående från hennes sida vid tidpunkten för respektive

avlägsnandebeslut. Att AA inte följt polisernas tillsägelser ändrar inte den bedömningen.

Med hänsyn till vad som redovisats ovan, främst AA:s placering och den mycket begränsade yta som hon använde i förhållande till trottoarens bredd, gör Polismyndigheten bedömningen att AA:s användande av den offentliga platsen vid tidpunkten för ifrågavarande avlägsnandebeslut inte kan ha varit särskilt störande för den allmänna ordningen. Användandet kan inte heller anses ha medfört någon konkret risk för hon skulle orsaka någon ordningsstörning av betydelse på platsen. Det fanns således inte förutsättningar att ingripa mot AA med hänvisning till att hon genom sitt uppträdande störde den allmänna ordningen eller utgjorde en omedelbar fara för denna i den mening som avses i 13 § polislagen.

Omständigheterna kan inte heller anses ha varit sådana att användningen av aktuell plats kunde framstå som en klar överträdelse av tillståndskravet i ordningslagen. [Det är] enligt praxis en förutsättning för att en sådan överträdelse ska vara straffbar. Därmed saknades förutsättningar att ingripa mot AA för att avvärja ett brott mot ordningslagens tillståndskrav för användning av en offentlig plats för ett icke avsett ändamål.

De ingripande poliserna har visserligen inte gjort gällande att AA skulle ha överträtt en lokal föreskrift. Det kan dock vara straffbart att bedriva insamling av pengar utan tillstånd i strid med kommunens lokala ordningsföreskrifter (straffet för en sådan överträdelse är penningböter enligt 3 kap. 22 § 2 st. ordningslagen). Därför finns det anledning att kort beröra den frågan.

Enligt Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Stockholms kommun kräves vid de aktuella tillfällena Polismyndighetens tillstånd för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgjorde led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning (14 §). Denna bestämmelse kan tolkas som att tillståndskravet inte omfattade passiv insamling av pengar i den bemärkelse som redovisats inledningsvis ovan [*dvs. när någon sitter eller står på en plats med en bössa eller liknande och inväntar bidrag från förbipasserande, JO:s anm.*] (se HFD:s dom i mål nr 2149-18 sid. 9 och Södertälje tingsrätts dom i mål nr B 266-14 samt även prop. 1992/93:210 sid. 143). Polismyndigheten ansluter sig till detta synsätt. Själva penninginsamlingen som sådan omfattades således inte av tillståndskravet enligt kommunens lokala ordningsföreskrifter.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det inte fanns grund för att ingripa mot AA med stöd av 13 § polislagen.

#### *Principer om behov och proportionalitet*

Uppgifterna går isär vad gäller frågan om samtliga avlägsnanden av AA föregicks av en avvisning av henne. Utredningen ger inte stöd för några andra uttalanden än att en polis självfallet bör överväga att använda den åtgärd som innebär minsta möjliga ingrepp mot den enskilde.

Av dokumentationen framgår att poliserna redan före det första avlägsnandebeslutet hade avvisat och avlägsnat AA från aktuell plats flera gånger utan resultat. Det kan därför ifrågasättas om inte poliserna med hänsyn till behovsprincipen borde ha övervägt att avstå från att fatta beslut om ytterligare avlägsnanden av AA sedan det stått klart att tidigare avlägsnanden inte givit avsett resultat.

AA förefaller ha avlägsnats till destinationer där det funnits anslutningar till kollektivtrafik och det har varit frågan om tidsmässigt korta transporter. Den sträcka som AA transporterats kan möjligen anses som något lång. Enligt JO-anmälan behärskade AA inte det svenska språket och förmådde inte att be om hjälp för att hitta närmsta tunnelbaneuppgång eller läsa på skyltar för att orientera sig. Dessa olägenheter av ingripandena kan uppfattas som mindre proportionerliga, eftersom AA:s användande av den offentliga platsen vid

tidpunkten för ifrågavarande avlägsnandebeslut inte kan anses ha varit särskilt störande för den allmänna ordningen.

Det brott som poliserna misstänkte AA för var av förhållandevis lindrig art (man bör iakttä större återhållsamhet ju lindrigare brott det är frågan om). Eftersom utredningen inte visar annat än att AA:s användande av platsen inte var särskilt störande för den allmänna ordningen, torde utrymmet att använda avlägsnande som åtgärd ha varit begränsat med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Det kan därtill ifrågasättas om det var förenligt med den principen att avlägsna AA flera dagar i följd.

---

#### *Avslutande synpunkter*

För en ingripande polisman kan det självfallet vara svårt att bedöma om de faktiska omständigheterna i ett enskilt fall motiverar ett ingripande enligt 13 § polislagen. Förutsättningarna för ett ingripande innehåller olika begrepp som ger utrymme för subjektiva värderingar, t.ex. den närmare innebörden av begreppen ”stör”, ”allmän ordning” och ”nödvändigt” (jfr SOU 1982:64 sid. 99). Därtill kommer att tillståndsfrågan i mycket hög grad blir en omdömesfråga och att olika personer kan göra olika bedömningar.

Även om det i efterhand är svårt att sätta sig in i hur en person upplevt en viss situation på plats anser Polismyndigheten sammanfattningsvis att de risker för ordningsstörningar som poliserna bedömde föreligga inte kan anses ha varit av sådan styrka och konkretion att de motiverade ett avlägsnande av AA för att upprätthålla den allmänna ordningen. Avlägsnandebesluten kan även ifrågasättas utifrån de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Informationen i de lathundar och vägledningar som poliserna har hänvisat till kunde på ett tydligare sätt ha beskrivit förutsättningarna att ingripa vid passiv insamling av pengar. Med hänsyn härtill och särskilt med beaktande av att poliserna enligt uppgift fick direktiv om att aktivt arbeta mot tiggeri kan Polismyndigheten ha viss förståelse för det som inträffat. Efter händelserna har det i rättspraxis klarlagts att kommunerna är oförhindrade att – i förebyggande syfte – förbjuda passiv insamling av pengar vid särskilt angivna områden i lokala ordningsföreskrifter (Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 2149-18). Det finns därför anledning att fortsätta informera och utbilda polispersonal för att förbättra kunskapen om förutsättningarna för att ingripa vid passiv insamling av pengar. Myndigheten avser även att påbörja ett arbete med att se över relevanta stöddokument.

JO tog del av planhandlingar för den plats där ingripandena gjorts (se <https://etjanster.stockholm.se/Byggochplantjansten/gallande-planer/sok-via-karta>).

### **Rättsliga utgångspunkter**

#### **Bestämmelser om krav på tillstånd för att använda offentliga platser**

##### *Tillståndskrav enligt ordningslagen*

En offentlig plats inom detaljplanlagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. (Se 3 kap. 1 § ordningslagen.) Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 1 § döms till böter (se 3 kap. 22 § ordningslagen).

I propositionen till ordningslagen uttalas att ett obegränsat användande av offentliga platser skulle kunna orsaka allvarliga eller påtagliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen eller säkerheten. Syftet med tillståndskravet är att förebygga det. Denna grundtanke låg bakom också en motsvarande bestämmelse om tillståndskrav i den allmänna ordningsstadgan, som gällde före ordningslagen. Av avgörande betydelse för bedömningen om tillstånd behövdes enligt bestämmelsen i den allmänna ordningsstadgan var, enligt propositionen till ordningslagen, om platsen genom olika åtgärder togs i anspråk på ett sådan sätt att trafiken eller den allmänna ordningen stördes. Allmänt kunde det sägas, enligt propositionen, att ju mer omfattande och till sin karaktär trafik- eller ordningsstörande ett användande är, desto snävare blir utrymmet för ett tillståndsfritt användande av platsen. Som exempel på nyttjanden som kan kräva tillstånd nämns uppställning på offentliga platser av fordon för försäljning eller liknande, lastfordon och containrar men också om en gatuhandlare använder en plats på t.ex. en gågata. (Se prop. 1992/93:210 s. 100 f. och 274 f.)

Enligt en lagkommentar till ordningslagen kan penninginsamling i form av tiggeri falla inom det tillståndspliktiga området om verksamheten utgör ett hinder för utnyttjandet av den offentliga platsen (se Åberg, Ordningslagen, 1 mars 2017, JUNO, kommentaren till 3 kap. 1 §).

#### *Tillståndsplikt enligt lokala föreskrifter*

I ordningslagen finns ordningsföreskrifter av mer allmän natur. Kommuner kan meddela ytterligare bestämmelser genom lokala ordningsföreskrifter, om de behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats (se 3 kap. 8 § ordningslagen och 1 § förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen). Ordningsföreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller på något annat sätt göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet (se 3 kap. 12 § ordningslagen).

Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att passiv penninginsamling (tiggeri) på offentlig plats är en sådan företeelse som får regleras genom lokala ordningsföreskrifter. En föreskrift om det får emellertid inte ges ett större geografiskt tillämpningsområde än vad som är påkallat i det enskilda fallet och måste begränsas till de områden där störningen faktiskt är eller kan antas vara ett problem. (Se HFD 2018 ref. 75.)

#### *Allmänna principer för polisingripanden*

I 8 § polislagen fastslås vissa allmänna principer för polisingripanden. Av bestämmelsens första stycke framgår att en polis som verkställer en tjänsteuppgift ska följa vad som föreskrivs i lag eller annan författning och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas får detta endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Bestämmelsen ger uttryck för två grundläggande principer för polisverksamheten, nämligen behovs- respektive proportionalitetsprincipen. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får göras endast då det är nödvändigt för att undanröja eller avvärja den fara eller störning som är aktuell. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet. (Se Berggren och Munck, Polislagen, 1 april 2019, JUNO, kommentaren till 8 §.)

#### Avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande

Om en person genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får polisen avvisa eller avlägsna personen från ett visst område eller utrymme, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Om ett avvisande eller ett avlägsnande är otillräckligt för att det avsedda resultatet ska kunna uppnås får personen tillfälligt omhändertas. (Se 13 § polislagen.)

#### *Ingripanden vid ordningsstörning eller omedelbar fara för ordningsstörning*

För att någon ska kunna avvisas, avlägsnas eller tillfälligt omhändertas på grund av ordningsstörning krävs det att han eller hon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen. Uppträdandet ska innebära ett angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Frågan om ett visst uppträdande stör den allmänna ordningen får inte avgöras från den begränsade synpunkten av vad som för den enskilda polisen framstår som obekvämt eller olämpligt. (Se a.a., kommentaren till 13 §.)

Ingripanden på grund av att någon genom sitt uppträdande utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen förutsätter att faran är konkret, dvs. att den är bestämd till tid och rum. Ett omhändertagande får inte ske för att abstrakta, ännu inte konkretiserade faror ska avvärjas. Faran ska vidare ha uppkommit genom ett särskilt uppträdande från den som omhändertagandet riktas mot. En persons blotta närvaro på en plats kan knappast bedömas som konkret fara, även om det är känt att personen brukar bråka och uppträda ordningsstörande. (Se a.st.)

Som en ytterligare förutsättning för ingripande vid störande av eller omedelbar fara för allmän ordning gäller att ingripandet är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Polisen bör alltid först överväga möjligheten att ingripa med tillsägelser och anmaningar.

#### *Ingripanden för att avvärja en straffbelagd handling*

Ingripanden enligt den aktuella bestämmelsen för att avvärja en straffbelagd handling kan göras även i situationer då personen ännu inte har gjort sig skyldig till brott. I förarbetena till bestämmelsen har det uttalats att det bör vara en absolut förutsättning att det är fråga om en omedelbar fara för brott för att en så



kraftig åtgärd som ett omhändertagande ska få vidtas. (Se prop. 1983/84:111 s. 32.)

*Skillnaden mellan avlägsnande och tillfälligt omhändertagande*

Med avlägsnande enligt 13 § polislagen avses att den berörda personen förs bort från den plats där han eller hon befinner sig. Ett omhändertagande får endast användas om ett avvisande eller avlägsnande har bedömts vara en otillräcklig åtgärd för att det avsedda resultatet ska uppnås. Ett avlägsnande ska normalt sett vara en klart mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande.

När det gäller skillnaden mellan ingripandeformerna har ett allmänt riktmärke angetts vara att ett omhändertagande regelmässigt syftar till att föra en person till en plats medan ett avlägsnande syftar till att föra en person från en plats. Som avlägsnande kan betraktas att någon flyttas från en lokal eller ett visst område där personen har stört ordningen. Ett avlägsnande kan också innebära att den som ska föras bort från en plats förflyttas en kortare sträcka, antingen till fots eller i polisbil.

Om det är fråga om annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet bör åtgärden normalt ses som ett omhändertagande (se Berggren och Munck, kommentaren till 13 §). Vad som är en kortare sträcka måste avgöras i det enskilda fallet, och för att ett avlägsnande ska vara meningsfullt krävs att den som avlägsnats i alla fall har vissa svårigheter att ta sig tillbaka till platsen som han eller hon avlägsnats ifrån.

En hovrätt har i ett avgörande gjort bedömningen att en förflyttning av en person från Östgötagatan på Södermalm i Stockholm till förorten Sköndal avsåg en alltför lång sträcka för att kunna rymmas i begreppet avlägsnande. Sträckan uppskattades av de ingripande poliserna till tre–fyra kilometer, och förflyttningen uppgavs ha tagit tre–fyra minuter med bil. (Se RH 1996:24.)

JO har i ett tidigare avgörande uttalat att en förflyttning av en person nio kilometer avsåg en alltför lång sträcka för att ingripandet skulle kunna betraktas som ett avlägsnande enligt 13 § polislagen. Ingripandet bedömdes i stället som ett omhändertagande. (Se JO:s beslut den 25 oktober 2016, dnr 4801-2015.) På samma sätt bedömde JO ett ingripande mot en 13-åring som avlägsnades från en ungdomsfestival. I det fallet hade personen belagts med handfängsel och först drygt en timme senare släppts av vid en busshållplats 3,8 kilometer från platsen för ingripandet. JO uttalade att de sammantagna omständigheterna var sådana att beslutet om avlägsnande i rättslig mening kommit att övergå till ett omhändertagande. (Se JO 2018/19 s. 392.)

## Bedömning

### Grunden för ingripandena

Av dokumentationen av ingripandena mot AA framgår att samtliga ingripanden har gjorts för att avvärja en straffbelagd handling. Grunden för ingripandet har i fyra fall också angetts vara störande av den allmänna ordningen och i tre fall allvarlig fara för den allmänna ordningen.

De ingripande poliserna har haft uppfattningen att AA:s användning av den offentliga platsen krävt tillstånd och att hon genom att bryta mot tillståndskravet gjort sig skyldig till en straffbelagd handling. Polismyndigheten har i sitt yttrande konstaterat att det vid de aktuella tillfällena inte fanns några lokala ordningsföreskrifter som reglerade sådan passiv penninginsamling som det här varit fråga om. Jag utgår från den uppgiften i mina fortsatta överväganden.

Enligt 3 kap. 1 § ordningslagen krävs det som nämnts tillstånd för att använda en offentlig plats på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Från tillståndskravet görs undantag för användning som är endast tillfällig och sker i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

Av utredningen framgår att AA under en längre tid återkommande suttit på platsen och blivit avvisad eller avlägsnad därifrån flera gånger. Hennes användning av platsen har alltså inte varit endast tillfällig (se prop. 1992/93:210 s. 274). Undantagsregeln i 3 kap. 1 § har därför inte medgett en användning utan tillstånd.

Frågan är då om AA:s nyttjande av platsen har krävt tillstånd enligt huvudregeln i 3 kap. 1 § ordningslagen.

AA har ägnat sig åt sådan passiv insamling av pengar som i dagligt tal brukar benämnas tiggeri och som i sig inte är otillåten enligt svensk lag. Det går inte att säga generellt om sådan insamling av pengar på en offentlig plats omfattas av ordningslagens huvudregel om tillståndskrav, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall.

I de planhandlingar som jag tagit del av finns det inte något särskilt ändamål angett för den aktuella platsen. Jag utgår därför från att platsen, i likhet med övriga trottoarer som inte heller reglerats särskilt i en plan, generellt är upplåten för gångtrafik. Uttalandena i propositionen till ordningslagen ger dock utrymme för att även en användning som visserligen inte omedelbart framstår som det naturliga sättet att använda en plats på beroende på omständigheterna ändå kan stämma överens med det upplåtna ändamålet eller vad som är allmänt vedertaget. Lagstiftarens avsikt tycks ha varit att en nyanserad bedömning ska göras där karaktären och omfattningen av användningen, och den eventuella störning som den kan orsaka på platsen, bör väga tungt. Även om en trottoar är avsedd för gångtrafik kan således annan aktivitet pågå där utan att det aktualiserar ett krav på tillstånd.

I ett fall som det här kan det vid bedömningen av om användningen omfattas av ordningslagens krav på tillstånd enligt min mening vara lämpligt att utgå från platsens storlek och karaktär och den normala trafikintensiteten där men också att väga in exempelvis förekomsten av transporter till och från en fastighet, behovet av renhållning och möjligheten för personer med funktionsnedsättning att ta sig fram. Den eventuella störning som användningen av platsen orsakar får ställas i relation till detta. Bedömningen kan naturligtvis även påverkas av andra förhållanden av betydelse, t.ex. om trafiken på platsen av någon särskild anledning eller under en viss tid på dagen förväntas bli mer intensiv än vanligt. En samlad bedömning av alla relevanta omständigheter får sedan göras i fråga om huruvida användningen stämmer överens med det ändamål som platsen upplåtits för eller vad som är allmänt vedertaget.

Av utredningen framgår följande om hur AA har använt platsen vid de aktuella tillfällena.

I samtliga protokoll från ingripandena har det antecknats att AA utgör ett onaturligt hinder för synskadade och rörelsehindrade och att hon hindrar renhållningsarbete på platsen eller transporter till och från fastigheter.

Av den beskrivning av förhållandena på platsen som Polismyndigheten lämnat i sitt yttrande framgår emellertid att AA suttit nära huskroppen och intill befintliga hinder i form av en fastmonterad soptunna och en tidningslåda. Hon har suttit mer eller mindre direkt på trottoarstenen och inte haft med sig några tillhörigheter som tagit upp plats. AA har således tagit en mycket begränsad yta i anspråk i förhållande till trottoarens bredd, och trottoarens vinkel har skapat ett visst ytterligare utrymme för passage. Enligt Polismyndighetens bedömning har fotgängare inte behövt hålla undan för henne i någon större utsträckning och det har funnits utrymme för två barnvagnar att mötas vid sidan av henne. Jag har inte anledning att ha någon annan uppfattning än myndigheten i det sistnämnda avseendet.

AA har återkommande använt den aktuella platsen, och gångtrafiken där har periodvis varit intensiv. Av vad som kommit fram genom utredningen kan jag dock inte dra slutsatsen att AA har hindrat framkomligheten på platsen och inte heller att hennes användning på något annat sätt har varit störande för den allmänna ordningen eller säkerheten. Det är min sammanvägda bedömning att det sätt som AA använt platsen på inte var oförenligt med det ändamål som den upplåtits för eller vad som är allmänt vedertaget.

AA:s användning av platsen har således inte omfattats av ordningslagens krav på tillstånd. Hon har därför inte begått en straffbelagd handling genom sin användning av platsen.

Med beaktande av vad som kommit fram genom utredningen kan jag också konstatera att AA:s användning av platsen inte kan anses vara en sådan ordningsstörning som i sig motiverat ett avlägsnande eller ett omhändertagande.

Inte heller visar utredningen att hon genom sitt uppträdande utgjort en omedelbar, konkret fara för en ordningsstörning som motiverat en sådan åtgärd.

När det gäller den ifrågasatta tillämpningen av 13 § polislagen kommer jag alltså till samma slutsats som Polismyndigheten, nämligen att det inte vid något av de aktuella tillfällena fanns grund att ingripa mot AA för att avvärja en straffbelagd handling och inte heller med hänvisning till att hon stört den allmänna ordningen eller utgjort en omedelbar fara för en ordningsstörning.

Vid denna bedömning finns inte anledning för mig att gå in på om ingripandena varit förenliga med bestämmelserna i Europakonventionens tilläggsprotokoll.

Frihetsberövande och andra tvångsmedel får tillämpas enbart när det finns stöd för åtgärden i författning, och bestämmelser om tvångsmedel ska tolkas enligt sin ordalydelse. Det gäller även åtgärder enligt 13 § polislagen. Jag vill också framhålla att en polis aldrig får låta sig påverkas av påtryckningar eller generella klagomål från allmänheten vid sin bedömning av om det i ett enskilt fall finns tillräcklig grund för ett ingripande.

Polismyndigheten ska kritiseras för att man vid de sex tillfällen som omfattas av anmälan utan grund ingrep mot AA med hänvisning till 13 § polislagen.

#### Avlägsnande eller tillfälligt omhändertagande?

Jag har alltså kommit fram till att det inte fanns grund för att ingripa mot AA med stöd av 13 § polislagen. Jag finner ändå anledning att uttala mig om den rättsliga karaktären av ingripandena.

Varje ingripande mot AA har varit förenat med ett frihetsberövande där hon med tvång transporterats en sträcka som uppgått till mellan fyra och drygt fem kilometer. Bilfärderna har tagit mellan 9 och 15 minuter. Den polis som beslutade om ingripandet den 14 mars 2018 har inför myndighetens yttrande till JO uppgett att han beslutade att omhänderta AA då ett avlägsnande bedömdes som otillräckligt. I protokollet över ingripandet anges också att AA omhändertagits och avlägsnats. Detsamma har antecknats i protokollen över ingripandena den 21 februari och den 12 juni 2018. I de övriga protokollen har ingripandena dokumenterats som avlägsnanden.

Med hänsyn till de sträckor som AA transporterats är det enligt min mening tveksamt om något av ingripandena kan betraktas som ett avlägsnande enligt 13 § polislagen. Det ligger i stället närmare till hands att betrakta vart och ett av ingripandena som ett omhändertagande eller som ett avlägsnande som rent faktiskt kommit att övergå i ett omhändertagande. Det är givetvis av stor vikt att en polis som ingriper mot någon har klart för sig vilken åtgärd som rättsligt sett vidtas och vilka rättsliga förutsättningar som gäller för åtgärden.

I linje med vad Polismyndigheten har varit inne på kan det diskuteras om åtgärderna har varit proportionerliga och förenliga med behovsprincipen. Jag går dock inte närmare in på dessa frågor.

### Avslutande synpunkter

Flera av de ingripande poliserna har inför myndighetens yttrande till JO uppgett att de vid bl.a. utsättningsmöten fått direktiv om att arbeta aktivt mot tiggeri. De har också hänvisat till Polismyndighetens vägledning för poliser i yttre tjänst där det bl.a. anges att tiggeri som pågår under en längre tid och utgör ett påtagligt hinder för gångtrafikanter kan falla in under ordningslagens tillståndskrav. Polismyndigheten har framhållit att man på ett tydligare sätt kunde ha beskrivit förutsättningarna för att ingripa vid passiv insamling av pengar och uttryckt viss förståelse för det inträffade.

Jag instämmer i vad myndigheten uppgett om att det finns anledning att fortsätta att informera och utbilda polispersonal för att förbättra kunskapen om förutsättningarna för sådana ingripanden. Jag ser naturligtvis också positivt på att Polismyndigheten ser över relevanta stöddokument.

Ärendet avslutas.