

Milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray

I ett beslut den 1 december 2009 redovisade *chefsJO Melin* resultatet av en granskning av polisens användning av pepparspray. Beslutet har här redigerats på så sätt att en bilaga med kortfattade beskrivningar av vart och ett av de enskilda fall som utretts, hänvisningar i beslutet till dessa fall, berörda polismyndigheters och Rikspolisstyrelsens yttranden samt JO:s bedömning av de enskilda fallen har tagits bort. Beslutet i dess helhet finns tillgängligt på www.jo.se.

ChefsJO Melin anförde i beslutet i huvudsak följande.

1 JO:s uttalanden i sammanfattning

Min granskning av polisens användning av pepparspray visar bl.a. att sprayen kommit att nyttjas i andra situationer än vad som var tänkt från början. Mina uttalanden kan sammanfattas på följande sätt.

- Pepparspray som vapen

Jag har inte någon principiell invändning mot att pepparspray ingår i polisens vapenarsenal och jag inser att den – rätt använd – väl kan fylla sin funktion.

- Betydande våld

Pepparspray är ett vapen som orsakar smärta och ett visserligen övergående men likväl kraftfullt och påtagligt obehag av sådan intensitet att den drabbade normalt försätts ur stånd att handla. Användningen innebär att ett betydande mått av våld utövas. Ledningen för varje polismyndighet måste motverka att det bland dess anställda sprids en uppfattning om att sprayen medför ett våld av ganska mildt slag.

- Glidande utveckling i praxis

Ett motiv till att förse polisen med pepparspray var att det fanns behov av ett annat vapen än skjutvapen för att på viss distans kunna försätta en våldsverkare ur stridbart skick. Sprayen har emellertid med tiden kommit att i stor utsträckning också användas som ett närkampsvapen. Jag vill i och för sig inte utesluta att det kan finnas skäl att vidga det tänkta användningsområdet för pepparspray något. En

sådan utveckling fordrar emellertid en öppen diskussion och tydliga föreskrifter och råd om användningen.

- Pepparspray bör inte användas i vissa situationer

Jag är överlag kritisk till att vapnet kommit att användas i vissa typsituationer, t.ex. mot fängslade personer, i fordon och i polisens lokaler. I dessa fall har polisen redan bemäktigat sig en person och rimligen bort kunna bemästra ytterligare våld eller motstånd från personens sida genom ett mindre ingripande motvåld. – Jag är också kritisk till att pepparspray använts vid ingripanden då våld eller hot om våld ännu inte förekommit. Sprayen tycks i dessa fall ha använts för att förebygga eventuellt våld liksom för att förmå en person att följa en polismans tillsägelse. En sådan våldsanvändning kan inte accepteras.

- Bristfälliga föreskrifter och råd

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användningen av pepparspray är otillräckliga och för allmänt hållna. Den översyn som pågår måste snarast slutföras.

- Undermålig dokumentation

Polisens dokumentation av pepparspraysanvändning lider av stora brister. Det är inte acceptabelt. Det fordras tydligare anvisningar för vad som ska dokumenteras och hur det ska ske, men också – och kanske framför allt – en konsekvent och noggrann uppföljning och egenkontroll vid varje polismyndighet.

2 Inledning

Polisen har laglig rätt att använda våld mot enskilda. Till den utrustning som polisen kan komma att nyttja när våld måste brukas hör t.ex. skjutvapen, batong och sedan år 2004 även s.k. OC-spray.

OC-spray eller, som det mera vardagligt kallas, pepparspray är alltså ett relativt nytt hjälpmedel för polisen. Förkortningen OC står för Oleoresin Capsicum som är det latinska namnet på ett extrakt av pepparfrukten. Jag har här valt att använda mig av benämningen pepparspray.

Ett syfte med införandet av sprayen var att försöka hitta ett hjälpmedel för polisen i gränslandet mellan fysisk närkamp och nyttjandet av skjutvapen. Avsikten var att på så sätt minska polisens användning av skjutvapen och de risker som sådan användning för med sig. Pepparsprayen är således att betrakta som ett komplement till polisens mer traditionella vapen och är tänkt att skapa ett handlingsalternativ när våld måste användas.

Det är naturligtvis angeläget att polisens våldsanvändning granskas och utvärderas. En sådan granskning sker också genom polisens internutredningar och de särskilda polismålsåklagarnas ställningstaganden i olika ärenden samt genom Rikspolisstyrelsens granskningsverksamhet.

Jag fann emellertid för ett par år sedan det angeläget att själv i något större omfattning granska användningen av polisens nya vapen. Mitt initiativ föranleddes av att jag vid några tillfällen hade noterat att pepparsprayen användes på ett sätt som jag ansåg kunde sättas i fråga. Jag vägrade också in att det handlade om ett relativt nytt vapen varför det kunde finnas ett behov av att granska om givna riktlinjer för dess användning var rimliga och tillräckligt tydliga.

Vidare ansåg jag att vunna erfarenheter borde kunna ge underlag för uttalanden om i vilka situationer pepparspray inte borde få användas eller i vart fall om när en restriktiv användning fordras. Samtidigt väcktes den mer övergripande frågan om polisen hade kommit att använda pepparspray i större utsträckning än vad som var tänkt från början. Med andra ord: hade polisen kommit att tänja på gränserna för vapnets tänkta tillämpningsområde?

Det var mot denna bakgrund som mitt granskningsarbete inleddes. Arbetet har huvudsakligen berört, förutom Rikspolisstyrelsen (RPS), sju polismyndigheter: Stockholms län, Västra Götaland, Skåne, Kronobergs län, Västernorrlands län, Gotland och Örebro län.

3 Allmänt om pepparspray

Pepparsprayen utvecklades i USA på 1960-talet för postväsendet som ett skydd mot aggressiva hundar. Den kom senare att nyttjas av polisen i USA och i vissa europeiska länder. Pepparsprayen ansågs vara mer effektiv och pålitlig än tårgas för att oskadliggöra och passivisera våldsamma och hotfulla personer.

I Sverige påbörjades i september 2002 ett årslångt fältförsök med pepparspray vid några polismyndigheter. Några av de slutsatser som drogs av fältförsöket var att polisens ingripanden blivit säkrare, att polisen upplevde en ökad säkerhet samt att redan tillgången till pepparspray upplevdes som stressreducerande, vilket mynnade ut i mindre våld vid ingripanden. Sammanfattningsvis ansågs nyttan av pepparspray som polisiärt hjälpmedel vara större än de risker för skador eller dödsfall som trots allt fanns (se Fältförsök OC, Slutrapport 2004-01-16). Erfarenheterna av försöket var alltså överlag positiva varför RPS i januari 2004 beslutade att införa pepparspray som ett hjälpmedel vid våldsanvändning i polisverksamheten.

Den pepparspray som polisen använder sig av är en vätska som består av olika ingredienser. Den aktiva substansen är själva pepparextraktet från pepparfrukten men därutöver innehåller sprayen bl.a. vatten, etanol och drivgas som ser till att sprayen kan sprutas ut från behållaren. Effektiv räckvidd uppges vara mellan tre och fyra meter och maximal räckvidd cirka sex meter.

Pepparspray ska riktas mot ögontrakten. Sprayen orsakar i vanliga fall kraftig smärta och ögonen sluts reflexmässigt. Andra effekter kan t.ex. vara illamående, påverkad andning, hudirritation och påverkade slemhinnor samt försämrad orienteringsförmåga. Den som drabbas blir i de allra flesta fall ur stånd att handla,

och polisen kan därför oftast ingripa och fortsätta att lösa sin uppgift utan att behöva använda ytterligare våld. Om möjligt ska den drabbade efteråt erbjudas sanering av pepparsprayen, huvudsakligen genom att ögonen sköljs med vatten. I normala fall återhämtar sig den som utsatts för pepparspray tämligen snabbt och utan kvarstående men.

I främst amerikansk vetenskaplig litteratur finns emellertid ett antal dödsfall som inträffat i samband med användning av pepparspray behandlade. I t.ex. C.H. Steffee m.fl., "Oleoresin Capsicum (Pepper) Spray and 'In-Custody Deaths'" i *The American Journal of Forensic Medicine and Pathology*, vol. 16, no. 3, 1995, konstateras bl.a. följande.

Based upon the small number of anecdotal reports of death in custody following OC exposure, compared to the large number of exposures that have occurred in police of finer training exercises and routine deployment in the field, OC spray appears to be relatively safe. We have insufficient physiologic data at this time, however, to conclude that capsaicin is incapable of causing or contributing to death. Whereas most deaths in custody following OC exposure will be purely coincidental, its use should serve as a red flag calling attention to individuals who face increased risk of sudden life-threatening events due to drug intoxication, the physical exertion of a struggle, a frenzied mental state, or other factors.

Författarna anser således att pepparspray förefaller att vara relativt riskfritt och att flertalet av de dödsfall som inträffat endast har ett tidsmässigt samband – inte ett orsakssamband – med användningen av pepparspray. De betonar emellertid att det finns anledning att iaktta försiktighet i förhållande till personer som är t.ex. drogpåverkade, fysiskt uttröttade eller befinner sig i ett agiterat eller upprört sinnestillstånd.

Professorn i rättsmedicin Anders Eriksson har på uppdrag av RPS gjort en bedömning av dödsfall som rapporterats i samband med polisiära insatser där pepparspray kommit till användning (2004). Han studerade fem vetenskapliga publikationer, bland dem den nyss nämnda, i vilka totalt 63 dödsfall, främst i USA, redovisades. Anders Eriksson drar slutsatsen att det absolut övervägande antalet dödsfall inte med fog kan anses ha något orsakssamband med pepparspray. I de studerade fallen tycks så gott som alltid dödsorsaken kunna tillskrivas något annat än pepparspray, vanligen någon eller några av diagnoserna positionell asfyxi, akut eller kronisk drogpåverkan, exciterat delirium eller annat agitationssyndrom, varvid tidigare sjukdom (fetma, hjärtsjukdom, astma) kan ha varit bidragande faktorer. Endast i ett par fall kan man med rimligt säkert stöd anta att pepparspray varit en utlösande faktor för dödsfallet, i båda fallen genom akut andningspåverkan. Han framhåller dock att det i båda fallen fanns komplicerande faktorer av samma slag som funnits vid övriga pepparspraysrelaterade dödsfall. Han betonar å andra sidan att det finns visst stöd för att anta att astmatisk sjukdom och bronksammandragning kan öka risken vid exposition för pepparspray samt att det finns vissa studier som talar för att pepparspray skulle kunna leda till allvarliga tillstånd och död genom laryngospasm (kramp i struphuvudet), ödem och svullnad i svalg och luftvägar, samt kemisk pnemonit (lunginflammation).

4 Omfattningen av JO:s granskning

4.1 Utredningens omfattning och utredningsåtgärder

Jag har under de senaste åren granskat ett mycket stort antal rapporter beträffande polisens användning av pepparspray. Denna granskning har skett på följande sätt.

- 1 I samband med inspektioner: i november 2006 granskades rapporter för år 2006 vid Polismyndigheten i Kronobergs län, i maj 2007 rapporter för år 2007 vid Polismyndigheten i Skåne (polisområde Nordvästra Skåne), i november 2007 rapporter för åren 2006 och 2007 vid Polismyndigheten i Örebro län, i november 2008 rapporter för år 2008 vid Polismyndigheten i Östergötlands län (polisen i Norrköping) och i mars 2009 rapporter för år 2007, 2008 och 2009 vid Polismyndigheten i Norrbotten (polisområde Norra Lappland).
- 2 Under våren 2007 infordrades och granskades rapporter för åren 2006 och 2007 från två storstadsmyndigheter och från två mindre myndigheter ute i landet. Det rörde sig om Polismyndigheten i Stockholms län (City polismästardistrikt), Polismyndigheten i Västra Götaland (polisområde 1, numera kallat Storgöteborg), Polismyndigheten i Västernorrlands län och Polismyndigheten Gotland.
- 3 Klagomål till JO/initiativärenden: i ett par fall anmäldes polisens användning av pepparspray hit och i något fall fann jag, efter ett anonymt klagomål, anledning att på eget initiativ ta upp en händelse till närmare utredning.

En utgångspunkt för mitt granskningsarbete var att försöka lyfta fram exempel på olika typsituationer då lämpligheten av att använda pepparspray kan ifrågasättas, t.ex. mot handfängselbelagda personer, i fordon eller mot en folksamling. Under granskningen fann jag dock också anledning att ta upp vissa enskilda händelser då våldsanvändningen i just dessa fall starkt kunde ifrågasättas, och i två fall ansåg jag till och med att polisens handlande var av den arten att fråga om ansvar för misshandel alternativt tjänstefel aktualiserades. I dessa båda fall inledde jag därför förundersökning och överlämnade ärendena till Åklagarmyndigheten för vidare prövning. Det kan tilläggas att i ytterligare tre av de nu granskade fallen har polisens användning av pepparspray varit föremål för åklagares prövning av straffrättsligt ansvar för våldsanvändningen.

Av de hundratals rapporter som sammantaget granskats valde jag att närmare utreda 67 händelser då polisen använt pepparspray. Respektive polismyndighet ombads att yttra sig över frågan om det enligt myndighetens bedömning var försvarligt att använda pepparspray vid de olika tillfällena, och RPS anmodades därefter att yttra sig över vissa frågeställningar.

Berörda polismyndigheter och RPS kom in med remissvar.

5 Rättslig reglering m.m..

5.1 Lagregler och föreskrifter m.m.

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp (6 §). Med detta uttryck avses främst våld mot människokroppen.

Polisens användning av våld innebär en begränsning av skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Sådana begränsningar får ske endast genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF).

Lagstöd för polisens befogenhet att använda våld finns i 10 § polislagen (1984:387). Första och andra styckena i bestämmelsen har följande lydelse.

1. En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyntill omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om
2. han möts med våld eller hot om våld,
3. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande,
4. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
5. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,
6. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last,
7. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller
8. åtgärden i 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 biträder möts av motstånd.

Utanför det lagreglerade området finns det, bortsett från de speciella situationer som avses i 24 kap. brottsbalken om allmänna grunder för ansvarsfrihet (t.ex. nödvärn), inte något utrymme för våldsanvändning från polisens sida.

Vid alla former av polisingripanden måste behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § första stycket polislagen beaktas. Enligt detta lagrum ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, 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.

Av RPS föreskrifter och allmänna råd om polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning följer bl.a. att polisen får använda pepparspray som särskilt hjälpmedel vid situationer där en polis har befogenhet att använda våld mot person, FAP 933-1.

RPS har vidare meddelat särskilda föreskrifter och allmänna råd om pepparspray (OC-spray), FAP 104-4. Dessa trädde i kraft den 1 december 2004. När det gäller användandet av pepparspray och sanering finns följande föreskrifter och allmänna råd.

Användande

9 § Användning av pepparspray ska ske med hänsyn tagen till den smärta och det obehag som åtgärden innebär för den som utsätts för sprayen.

10 § Pepparspray får användas bara om den polisiära uppgiften inte kan lösas på något annat, mindre ingripande sätt.

Allmänna råd

Pepparspray är ett hjälpmedel som innebär ett betydande mått av våldsanvändning och som i princip är avsett att användas i situationer där våld måste användas och där andra metoder inte är ändamålsenliga. Pepparspray bör inte i andra fall än då rätt till nödvärn föreligger användas vid ingripande motpersoner som ingår i en folksamling.

Sanering

11 § När en polis har använt pepparspray mot en person ska polisen, om det är möjligt, snarast se till att personen befrias från sprayen (sanering).

I samma föreskrifters 14 § finns regler om rapportering och dokumentation av användandet av pepparspray. Vidare föreskrivs att polismyndigheten ska utöva tillsyn över hur pepparspray används i polisverksamheten.

RPS genomförde för ett par år sedan en granskning av användningen av pepparspray. Granskningen avsåg huvudsakligen Polismyndigheten i Skåne och Polismyndigheten i Västmanlands län, övriga polismyndigheter berördes endast i viss mån. Granskningsrapporten publicerades den 14 maj 2007 (dnr CO-128-6020/06, nedan kallad RPS granskningsrapport).

I en rapport den 16 augusti 2005 om polisens våldsanvändning uttalade RPS etiska råd bl.a. att bestämmelserna om användningen av pepparspray bör förtydligas.

5.2 Praxis – avgöranden i svensk domstol

Vid några tillfällen har åklagare vid Åklagarmyndighetens riksenhet för polismål väckt åtal för misshandel/ofredande alternativt tjänstefel mot polismän för deras användning av pepparspray. Domstolen har då haft att pröva om lagliga förutsättningar att använda pepparspray förelegat. Jag har tagit del av domarna. I det följande lämnas en kortfattad beskrivning av dessa fall.

- 1 I samband med att en man skulle avvisas från Karolinska sjukhuset uppstod bråk och pepparspray användes mot mannen. Även en annan person träffades. Domstolen ansåg att våldsanvändningen var försvarbar och åtal för misshandel/ofredande liksom åtal för tjänstefel ogillades (Solna tingsrätts dom den 22 oktober 2004 i mål B 38-04. Domen överklagades, se punkten 4 nedan.).
- 2 I samband med ett omhändertagande i Kista centrum uppstod bråk, bl.a. sprayades den omhändertagne efter det att han lagts ned på golvet. Domstolen uttalade att användandet av pepparspray borde ligga tämligen högt på en tänkt våldstrappa eftersom den som utsätts inte endast upplever avsevärd smärta utan också blir försatt ur spel under en inte obetydlig tid. Rätten fann dock inte att några vägande invändningar kunde resas mot användningen av pepparspray och ogillade därför åtalet för bl.a. misshandel alternativt tjänstefel (Solna tingsrätts ovan nämnda dom. Domen överklagades, se punkten 4 nedan.).
- 3 En polisman åtalades för olaga hot alternativt tjänstefel bestående i att han hade hållit upp en pepparspraysburk framför ansiktet på en person och sagt att han skulle spruta honom i ansiktet om han inte berättade var han hade gömt en kniv. Domstolen dömde polismannen för olaga hot (Stockholms tingsrätts dom den 9 november 2005 i mål B 3476-05. Domen överklagades, se punkten 4 nedan.).
- 4 Domarna under punkterna 1–3 överklagades till Svea hovrätt. Hovrätten ansåg också att användningen av pepparspray i punkterna 1 och 2 var befogad och fastställde Solna tingsrätts dom. När det gäller det beskrivna åtalet i punkten 3 gjorde hovrätten bedömningen att polismannen hade varit i villfarelse om omfattningen av polisens laga befogenhet att använda pepparspray. Han kunde därför inte dömas för uppsåtligt brott. Däremot kunde polismannens misstag inte anses ursäktligt med hänsyn till den undervisning han fått vid polishögskolan. Han hade således varit oaktsam och dömdes, med beaktande av att en polisman inte får använda pepparspray i utpressningssyfte, för tjänstefel (Svea hovrätts dom den 17 maj 2006 i mål B 8991-04 och B 9314-05. Domen har vunnit laga kraft.).
- 5 Vid ett ingripande mot några män som färdades i en stulen bil sprayades en person för att polisen skulle kunna fullfölja ett gripande. Enligt polismannen hade personen annars med stor sannolikhet kunnat fly. Domstolen, som utgick från polismannens berättelse, anförde bl.a. att det inte av utbildningsmaterialet om pepparspray eller på annat sätt framgick att sprayen inte får användas om syftet endast är att hindra att en brottsmisstänkt person sliter sig loss för att undkomma. I brist på anvisningar som anger annat framstod, enligt domstolen, tvärtom sådan användning som förenlig med gällande regler. Åtalet för såväl misshandel/ofredande som tjänstefel ogillades (Stockholms tingsrätts dom den 16 november 2004 i mål B 3220-04. Domen har vunnit laga kraft.).
- 6 I samband med en trafiknykterhetskontroll uppstod diskussion och bråk. Bilföraren försökte gå från platsen och polismannen såg ingen annan utväg än

att lägga ned mannen på marken. Mannen fortsatte dock att kämpa emot. Polis mannen använde då pepparspray, varvid motståndet upphörde. Polis mannen åtalades för tjänstefel. Domstolen uttalade att det inte går att fastställa en för alla tänkbara fall giltig formel när pepparspray, batong eller ytterst tjänstepistol får användas. Varje situation där en polisman bestämmer sig för att använda något av dessa hjälpmedel är unik. En bedömning i efterhand måste innefatta en realistisk syn på vilket utrymme som funnits för alternativa handlingsvägar. Enligt rätten hade polis mannen inte på ett mindre ingripande sätt kunnat lugna ned bilföraren för att kunna genomföra tjänsteåtgärden. Domstolen ansåg därför att polis mannen hade hållit sig inom de ramar för våldsanvändning som polis lagen föreskriver och ogillade åtalet (Helsingborgs tingsrätts dom den 22 januari 2007 i mål B 4129-05. Domen har vunnit laga kraft.).

- 7 Vid kontroll av en person i tunnelbanan uppstod ordväxling mellan denne och en polisman (det fanns två polismän på platsen). Enligt polis mannen började personen springa från platsen varför han tog tag i dennes jacka. Personen försökte slita sig loss och tog tag i polis mannens vapenbälte. Polis mannen beslutade då att använda pepparspray. Åtal väcktes för misshandel/ofredande alternativt tjänstefel. – I målet hördes två personer som arbetar med att utbilda poliser i användande av pepparspray. Det framkom då att man gått ifrån den tidigare som pedagogiskt verktyg använda s.k. våldsanvändningstrappan i vilken lätt våld i form av försning var att anse som det lindrigaste våldet för att sedan trappas upp via grepp, batongslag och handfängsel till skjutvapen. Pepparspray ansågs ligga mellan batongslag och skjutvapen. I stället lär man nu ut en mera situationsanpassad modell där polis mannen väljer verktyg efter den situation som man befinner sig i, t.ex. finns det inte något krav att man alltid ska försöka använda grepp innan pepparspray utnyttjas. – Enligt domstolen kunde brottet misshandel inte komma i fråga då polis mannen var av den övertygelsen att han hade rätt att använda pepparspray. Domstolen, som bl.a. anförde att pepparspray måste bedömas som ett kraftigare våld än enbart ett grepp, ansåg sammanfattningsvis att andra medel inte hade varit otillräckliga för att genomföra tjänsteåtgärden varför användningen av pepparspray inte kunde anses som försvarlig. Polis mannen dömdes för tjänstefel (Solna tingsrätts dom den 15 februari 2008 i mål B 3947-07. Domen överklagades först, men överklagandet återkallades.).
- 8 En polisman åtalades för misshandel alternativt tjänstefel för att ha använt pepparspray mot en person vid ett gripande. En flyende person stannade själv bakom en bropelare och var stilla när polis mannen kom fram till platsen. Polis mannen uppgav att han sprayade personen direkt för att minimera våldsanvändningen vid gripandet. Domstolen hänvisade i domen till bl.a. RPS granskningsrapport i vilken anges att pepparspray måste placeras högt i en tänkt våldsanvändningstrappa. – Enligt domstolen hade polis mannen i det ögonblick han kom fram till bropelaren inte kontroll över händelsen och det krävdes att

han omedelbart bestämde sig för vilken insats han skulle göra. Att i det läget tilltala personen kunde ha varit ödesdigert. Slutsatsen blev således att det var försvarligt att tillgripa våld och att det var ändamålsenligt att välja pepparspray. Åtalet ogillades därför (Stockholms tingsrätts dom den 21 april 2009 i mål B 14229-08. Domen överklagades, se punkten 9 nedan.).

9 Domen under punkten 8 överklagades till Svea hovrätt som nyligen fastställde tingsrättens dom. Hovrätten uttalade i domen att pepparspray får anses vara ett hjälpmedel som innebär ett betydande mått av våldsanvändning (Svea hovrätts dom den 6 november 2009 i mål B 4095-09).

10 En polisman åtalades i februari 2009 för misshandel alternativt tjänstefel för att ha använt pepparspray mot en person som var belagd med handfängsel (Haparanda tingsrätts mål B 789-08, målet är ännu inte avgjort).

5.3 Praxis – avgöranden från Europadomstolen

I några fall har Europadomstolen uttalat sig om polisens användning av pepparspray i samband med skingring av demonstrationer (Oya Ataman mot Turkiet, dom den 5 december 2006, Ciloglu m.fl. mot Turkiet, dom den 6 mars 2007 och Karatepe m.fl. mot Turkiet, dom den 7 april 2009). Prövningen har då avsett om användningen medfört en kränkning av artikel 3 (förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling) i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

I samtliga fall har Europadomstolen konstaterat att pepparspray, som används i Europarådets medlemsstater för att kontrollera och skingra demonstrationer som hotar att gå över styr, visserligen inte är giftig men att användandet kan orsaka obehag som t.ex. andningsproblem, illamående, kräkningar, irritation i andningsvägarna, tårkanalerna och ögonen, kramper, bröstsmärtor, hudbesvär eller allergiska besvär. De klagande hade dock inte åberopat någon medicinsk utredning för att visa att de skulle ha orsakats några olägenheter av att ha utsatts för pepparsprayen. Domstolen fann följaktligen att någon kränkning av artikel 3 inte hade skett.

6 JO:s bedömning

6.1 Allmänna synpunkter på polisens användning av pepparspray

6.1.1 Polisens våldsanvändning i allmänhet

En väl fungerande polisverksamhet är av central betydelse i ett modernt rättssamhälle. Polisens verksamhet syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (1 § polislagen). Till polisens uppgifter hör således bl.a. att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat (2 § polislagen). För att kunna fullgöra detta uppdrag har polisen av lagstiftaren anförtrots omfattande maktbefogenheter, däribland rätten att bruka våld. Lagstöd för denna våldsanvändning finns i 10 § polislagen.

Även om polisen således i vissa situationer får bruka våld vill jag redan inledningsvis betona att det för allmänhetens förtroende för polisverksamheten och för polisens legitimitet i ett rättssamhälle är av grundläggande betydelse att polisen är återhållsam i sin våldsanvändning. De principer som ska genomsyra alla polisingripanden – behovs- och proportionalitetsprinciperna – är centrala också när det gäller polisens våldsanvändning. Polisen ska så långt möjligt undvika att använda våld och tillgripa sådana åtgärder endast när så verkligen behövs (behovsprincipen) och, om våld måste användas, får åtgärderna inte medföra större skada eller olägenhet än som är nödvändigt för att det avsedda resultatet ska uppnås (proportionalitetsprincipen). Som framgått läggs dessa principer fast i 8 § polislagen. Det ankommer alltså på varje polisman att med hjälp av sin erfarenhet och yrkesskicklighet sträva efter att så långt möjligt lösa sin uppgift utan att behöva tillgripa våld och, om våld måste tillgripas, begränsa sin våldsanvändning till vad som är nödvändigt för att fullgöra uppgiften.

En annan aspekt som måste beaktas när det gäller polisens våldsanvändning är givetvis den enskilde polismannens säkerhet. Poliser är en yrkesgrupp som dagligen kan ställas inför svårbemästrade situationer där en viss våldsanvändning kan vara nödvändig för att kunna lösa tjänsteuppgiften på ett godtagbart sätt. Det kan t.ex. gälla att gripa eller omhänderta en våldsamt, kanske beväpnad, eller oregelrig person. Men även en tämligen ordinär uppgift, som t.ex. att lämna handräckning för att föra en psykiskt sjuk person till läkare, kan snabbt övergå till en kaosartad situation där polisen måste tillgripa våld för att återta kontrollen. I det vardagliga arbetet nödgas alltså ofta polismän i yttre tjänst att använda våld och riskerar att själva utsättas för våld. Det är därför självfallet av stor vikt att polisen har adekvata och effektiva hjälpmedel vid sin våldsanvändning. Pepparsprayen är numera ett sådant särskilt hjälpmedel.

6.1.2 Pepparspray som vapen i polisens arsenal

År 2000 påbörjades ett utvecklingsarbete inom RPS beträffande framtagandet av ett icke-dödande vapen, däribland berördes pepparsprayen. Diskussionen om polisens hjälpmedel tog sedan fart efter kravallerna i Göteborg 2001 då det påtalades att svensk polis vid den tidpunkten egentligen endast hade två hjälpmedel, skjutvapen och batong, och att steget mellan dessa var för stort. Det uttalades att en polisman i ett trängt läge kunde komma att använda sitt skjutvapen trots att ett mindre skadligt vapen hade varit tillräckligt för att oskadliggöra en person eller avvärja en farlig situation (se vidare om detta i Göteborgskommitténs betänkande Göteborg 2001, SOU 2002:122, s. 719 f.). I betänkandet hänvisades också till RPS nämnda utvecklingsarbete och anfördes att ”OC-spray är enligt Rikspolisstyrelsen avsedd att ingå i varje polismanns beväpning i syfte att närstrider skall kunna undvikas och därmed även allvarligare våldsutövning. Den sprayburk som är tänkt att användas har enligt gjorda tester god träffsäkerhet och effekt på tre–fyra meters avstånd” (s. 719).

Tanken bakom införandet av vapnet pepparspray var således, som redan berörts, att skapa ett handlingsalternativ – inte att ersätta vare sig skjutvapen eller batong – för

polisen vid ingripanden och självförsvarssituationer för att på så sätt minska bruket av skjutvapen och de stora risker för polismän, den som ska gripas eller omhändertas och tredje man som detta medför. I FN:s Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials uppmanas också staterna att utveckla ”non-lethal incapacitating weapons” för att i ökad utsträckning begränsa användningen av utrustning som kan förorsaka död eller skada på person (p. 2). Pepparsprayen var alltså ursprungligen tänkt att fylla det tomrum som kunde sägas finnas mellan skjutvapen och fysisk närkamp; således ett hjälpmedel avsett att användas i huvudsak på visst avstånd. I den slutrapport som färdigställdes efter fältförsöket med pepparspray nämns också att vid ”användning av pepparspray undviks ofta ett regelrätt handgemäng och polisen kan agera på avstånd med ökad säkerhet” (Fältförsök OC, Slutrapport 2004-01-16 s. 8). RPS har i sitt yttrande hit anfört att målet med att införa pepparspray var att öka polisens förmåga att på ett säkert sätt ingripa mot hotfulla personer. Avsikten var således, enligt RPS, inte att sprayen skulle brukas mot en person som polisen redan hade kontroll över och hotet därmed inte längre var överhängande.

Min granskning visar emellertid att pepparspray ofta – kanske till och med huvudsakligen – brukas på korta eller mycket korta avstånd, inte sällan i närkampssituationer, och alls inte enbart i s.k. ingripandesituationer. Att sprayen i praktiken ofta används på ett avstånd av en meter eller kortare bekräftas även i RPS granskningsrapport (s. 42).

Det fanns visserligen i den nyss nämnda slutrapporten efter det inledande fältförsöket slutsatser och uttalanden som tyder på att spray redan inledningsvis även kommit att användas på nära håll och vid flera slag av åtgärder från polisens sida. Det sägs således t.ex. att skaderisken minskat vid ingripanden ”exempelvis vid insättning i fordon, under transport och i arrester” (s. 8). Det har emellertid inte – i vart fall inte i det offentliga samtalet om polisens beväpning – klargjorts att pepparsprayens användningsområde skulle vara vidare än vad som en gång motiverade att den införlivades med polisens övriga utrustning.

Enligt uppgift har pepparsprayen i de allra flesta fall avsedd verkan och förefaller därför – rätt använd – väl fylla sin funktion. Det bör emellertid nämnas att sprayen undantagsvis inte får avsedd effekt, framför allt på en del drogpåverkade eller psykotiska personer. Ett tragiskt exempel på den uteblivna effekten är det fall då en polisman sköts till döds i Nyköping för ett par år sedan. Den av RPS utsedda utvärderingsgruppen av dödsskjutningen har nyligen lyft fram denna fråga och pekat på att användning av pepparspray mot personer som är drogpåverkade och allvarligt psykiskt sjuka kan innebära att aggressionen i stället stegras och farligheten ökar ytterligare. Utvärderingsgruppen anser därför att detta förhållande noggrant måste analyseras och beaktas vid såväl utbildning som när pepparspray ska komma till användning (se inspektionsrapport 2009:1 s. 28 f.).

Min bedömning: Jag har inte, från etiska eller andra utgångspunkter, någon principiell invändning mot att pepparspray ingår i polisens vapenarsenal.

Den offentliga diskussion som efter Göteborgskravallerna förts om polisens beväpning, och under vilken pepparspray nämnts som ett alternativt hjälpmedel, har utgått från att ett nytt vapen behövdes för att kunna undvika bruk av skjutvapen och från att ett sådant vapen således var avsett att användas på viss distans mot våldsamma eller hotfulla personer. Även om jag i och för sig inte vill utesluta att det kan finnas skäl att vidga det tänkta användningsområdet för pepparsprayen något är jag kritisk till den glidande utveckling i vapnets bruk som, internt inom polisen och utanför den offentliga debatten, synes ha skett. Pepparspray förefaller ha kommit att bli ett hjälpmedel för att även i mera närkampsbetonade situationer underlätta polisingripanden av olika slag.

Jag har självfallet inte någon invändning mot utvärderingsgruppens slutsats att effekten av pepparsprayen på personer som är drogpåverkade och allvarligt psykiskt sjuka måste analyseras. Ett från min synpunkt särskilt viktigt skäl till att så bör ske är givetvis att sådana personer i högre grad än andra tycks kunna riskera att drabbas av allvarliga följder av pepparspraysanvändning.

6.1.3 En icke enhetlig praxis

I början av år 2007 uppmärksammades i medierna några fall då pepparspray använts mot personer som varit belagda med handfängsel, och det framkom också att det inom polisväsendet fanns olika uppfattningar om pepparspray kunde användas i sådana fall. En polisman i Västerås uppgav t.ex. att det kunde vara ”helt rätt” medan en polisman i Stockholm ansåg att det var ”fullständigt olämpligt” (Vestmanlands Läns Tidning den 26 januari 2007).

Att skilda uppfattningar råder om vapnets bruk bekräftas i RPS granskningsrapport där det uttalas att det inom polisen inte finns någon ”gemensam, samstämmig uppfattning av när OC-spray får användas” (s. 43). Ett sådant uttalande inger självfallet betänkligheter. Jag är emellertid medveten om att det kan ta en viss tid innan en fast etablerad praxis har utkristalliserats när det gäller användandet av ett nytt hjälpmedel. Till att en sådan praxis bildas bidrar bl.a. polismyndigheternas egenkontroller samt polismålsåklagarnas, RPS och JO:s granskningsarbete. Som framgått har också ett antal fall prövats i domstol.

Av nu gällande föreskrifter (FAP 104-4) framgår, som tidigare redovisats, endast att spray ska användas med hänsyn tagen till den smärta och det obehag som åtgärden innebär (9 §) och att den bara får användas om den polisiära uppgiften inte kan lösas på något annat, mindre ingripande sätt (10 §). Föreskrifterna har således fått en utformning som inte begränsar sprayens användning vid vissa slag av situationer, utom på så sätt att det som allmänt råd sägs att den inte bör användas mot personer som ingår i en folksamling i andra situationer än då rätt till nödvärn föreligger.

Det har från flera olika håll framkommit synpunkter på att RPS nu gällande föreskrifter och allmänna råd om pepparspray behöver omarbetas och förtydligas. I sina yttranden till JO har bl.a. Stockholmspolisen pekat på det förhållandet att

gränserna för användande av pepparspray är oklara, och Kronobergspolisen har välkomnat att RPS i sitt yttrande till JO uttalat sig om användning av pepparspray i fordon. I RPS granskningsrapport har också efterlysts tydliga direktiv om begränsningar i användandet av pepparspray och i rapporten har också lämnats förslag till hur föreskrifterna bör förändras. Även RPS etiska råd har framfört synpunkter på att föreskrifterna bör förtydligas. Slutligen har också den ovan nämnda utvärderingsgruppen av dödsskjutningen av en polisman i Nyköping framhållit att det behövs en översyn av regelverket och utbildningen för användningen av pepparspray. – Som framgått har RPS på JO:s fråga i saken uppgett att en översyn av bestämmelserna för användning av pepparspray pågår. Av remissvaret framgår även att RPS har för avsikt att ge nya direktiv för utbildningsplanen vid Polishögskolan.

I den konkreta ingripandesituationen är det emellertid alltid den enskilde polismannen som har att efter eget omdöme avgöra om den situation han har hamnat i berättigar till att använda våld och vilken grad av våld som fordras.

Varje polisman är således ytterst ansvarig för sin egen våldsanvändning, oavsett om det handlar om pepparspray eller annat våld, och får själv stå till svars för följderna om användningen gått över gränsen för det tillåtna. En annan sak är att avsaknaden av t.ex. tydliga föreskrifter och brister i utbildningen kan ha viss betydelse vid en straffrättslig prövning av våldsanvändningen.

Min bedömning: Det är utomordentligt angeläget att praxis när det gäller användningen av pepparspray är så enhetlig som möjligt. Det är självfallet oundvikligt att enskilda polismän kan komma att göra olika bedömningar även om omständigheterna i de enskilda fallen kan te sig likartade. Risken för att betydelsefulla skillnader i synsätt och praxis utvecklas mellan olika myndigheter inom polisen – och kanske även mellan olika enheter vid en myndighet – måste emellertid motverkas. Det kan ske, förutom genom att polismän erbjuds en adekvat utbildning, genom tillräckligt tydliga föreskrifter och allmänna råd i saken. De föreskrifter och råd som nu gäller är enligt min mening helt otillräckliga. De ger – med undantag för användning av pepparspray mot personer i en folksamling – noga taget inte enskilda polismän någon vägledning som är mera klagörande än den allmänna proportionalitetsprincip som följer redan av bestämmelserna i 8 § polislagen. Avsaknaden av tydliga föreskrifter och råd kan leda till osäkerhet om vad som gäller i en viss situation, t.ex. om det är godtagbart att använda pepparspray i ett fordon eller mot en person som är belagd med handfängsel. Enligt min uppfattning skulle tydliga föreskrifter och råd medföra att den enskilde polismannen bättre har klart för sig förutsättningarna för en korrekt användning av pepparspray när han eller hon hamnar i en akut situation då våld kan behöva tillgripas. Som framgått har det redan i flera andra sammanhang framhållits att nu gällande föreskrifter och råd behöver omarbetas. De kritiska synpunkter som jag i det följande kommer att ge uttryck för talar entydigt i samma riktning.

Jag vill avslutningsvis i denna del endast kommentera vad Stockholmspolisen, och även RPS, anfört om att föreskrifterna utformats så att de kan förstås som att 10 § i FAP 104-4, till skillnad från 10 § polislagen, ger utrymme för att pepparspray kan användas även om polisen inte möts med våld eller hot om våld eller motstånd. Jag har för min del svårt att förstå att denna diskrepans i sig kan ge upphov till någon oklarhet. Det är självklart så att det är bestämmelserna i 10 § polislagen som, bortsett från nöd- och nödvärnssituationer, sätter gränserna för polisens våldsanvändning. Myndighetsföreskrifter kan givetvis inte vidga det utrymme för våldsanvändning som lagen ger. Men Stockholmspolisens påpekande bekräftar likväl att föreskrifterna inte är tillräckligt tydliga.

6.1.4 Milt eller betydande våld?

Det har diskuterats var på den s.k. våldsanvändningstrappan som pepparspray hör hemma. Denna ”trappa” introducerades av RPS under 1990-talet för att åskådliggöra hur polisens våldsanvändning i relation till motpartens våld kan rangordnas: kommunikation (kroppsspråk och samtal), lindriga fysiska metoder (fasthållning och lätta tryck), kraftfulla fysiska metoder (grepp och slag), hjälpmedel (batong och fängsel) och till sist skjutvapen (RPS granskningsrapport s. 12). Stockholms- och Gotlandspolisen har berört frågan i sina yttranden till JO. Är användning av pepparspray att t.ex. likställa med batong eller att betrakta som en mer eller mindre ingripande form av våld? Enligt granskningsgruppen kan giltigheten av våldsanvändningstrappan diskuteras i dag, och trappan har också ifrågasatts både inom och utom polisen (rapporten s. 13).

I några fall som prövats i domstol har saken aktualiserats, se t.ex. avgörande 2, 6 och 7 i avsnitt 5.2 ovan. I Solna tingsrätts dom den 22 oktober 2004 (avgörande 2) uttalades att pepparspray borde ligga tämligen högt på en tänkt våldstrappa, och i Solna tingsrätts dom den 15 februari 2008 (avgörande 7) upplystes att pepparsprayen, enligt dem som arbetar med utbildningsfrågor, ansågs ligga mellan batong och skjutvapen på våldsanvändningstrappan. I sistnämnda mål upplystes dock att man numera gått ifrån att använda trappan som pedagogiskt verktyg och i stället lär ut en mera situationsanpassad modell där polismannen väljer verktyg efter den situation som denne befinner sig i. Det finns t.ex. inte något krav på att polismannen alltid ska försöka använda grepp före pepparspray. Domstolen uttalade emellertid att pepparspray måste bedömas som ett kraftigare våld än enbart ett grepp. Helsingborgs tingsrätt uttalade i ett annat avgörande att det inte går att fastställa en för alla tänkbara fall giltig formel när pepparspray, batong eller ytterst tjänstepistol får användas utan att varje situation där en polisman bestämmer sig för att använda något av dessa hjälpmedel är unik (avgörande 6). Det kan sägas vara ett uttryck för den situationsanpassade modellen.

RPS anger att pepparspray är ett hjälpmedel som innebär ett *betydande mått* av våldsanvändning (allmänna råd till 10 § FAP 104-4).

Det tycks likväl stå klart att många polismän anser att användande av pepparspray innebär ett mildt våld eftersom sprayen inte orsakar någon skada (RPS

granskningsrapport s. 37). Granskningsgruppen har också i sin rapport gett uttryck för uppfattningen att användningen av pepparspray ”inte sällan går utöver vad som är försvarligt med avseende på 8 § polislagen” (s. 45). Om detta beror på osäkerhet om hur pepparsprayen får användas eller på att den är lättillgänglig samt, enligt många polismän, inte orsakar några skador och är att betrakta som mildt våld är oklart (jfr s. 37 i rapporten).

Den polisman som utrustas med pepparspray har att genomgå en utbildning i bl.a. vapnets effekter och i hur det bör användas. I utbildningen ingår ett s.k. upplevelsebaserat element som innebär att polismannen utsätts för pepparspray mot ögonen ”motsvarande en tänkt sekundärkontamination” och därefter har att försöka genomföra arbetsuppgifter i en ingripandesituation under ca 90 sekunder (Polishögskolans utbildningsmaterial för användare av pepparspray, 2006). Eftersom varje polisman som använder pepparspray således själv någon gång ska ha exponerats för sprayen kan det möjligen förefalla märkligt att vissa polismän anser att denna innebär en mild form av våld. Jag har emellertid förstått att exponeringsmomentet i utbildningen inledningsvis gick till så, att polismännen sprayades rakt mot ögonen på samma sätt som sker med en våldsamt person som ska omhändertas. Sedan ett tämligen stort antal arbetsskadeanmälningar och sjukskrivningsfall rapporterats bland dem som sprayats i utbildningssyfte sker emellertid numera exponeringen mot endast ett öga, dvs. på sätt som kan antas ske om pepparspray som riktas mot en person av misstag även råkar träffa en polisman, s.k. sekundär kontamination (RPS granskningsrapport s. 21–23 och 46). Det kan inte uteslutas att den nuvarande ordningen innebär att den enskilde polismannens upplevelse av exponeringen blir mindre intensiv och obehaglig än tidigare. Jag föreställer mig att den åtminstone inte leder till att den som utsätts blir helt förblindad med de panikreaktioner och den känsla av ångest och oro som då kan uppstå.

Min bedömning: Den s.k. våldsanvändningstrappan kan fylla en pedagogisk funktion bl.a. för att fästa den enskilde polismannens uppmärksamhet på vilken grad av våld som användandet av vissa hjälpmedel anses innebära. En helt annan sak är att våldsanvändningstrappan givetvis varken kan eller bör uppfattas så att en polisman i varje situation då våld måste tillgripas har att ”trappa upp” sin våldsanvändning från lägre steg till högre.

Min uppfattning är att pepparsprayen vid en rangordning kan inordnas i just det tomrum som den ursprungligen var tänkt att fylla, nämligen som mera ingripande än närmkampstekniker, som grepp och användande av batong, men självklart som betydligt mindre ingripande än användning av skjutvapen.

Pepparspray orsakar smärta och ett övergående men kraftfullt och påtagligt obehag av sådan intensitet att den drabbade normalt försätts ur stånd att handla. Härtill kommer, att pepparspray visserligen normalt inte kan förväntas ge allvarliga eller bestående skador. Likafullt tyder mycket på att användningen i några få fall fått mycket allvarliga följder och i något fler fall resulterat i arbetsskador och

sjukskrivning, antingen som en följd av själva exponeringen eller som ett resultat av en panikreaktion hos den som utsatts för sprayen (se avsnitt 3, Allmänt om pepparspray, och vad som sagts ovan om vissa effekter av bruk av pepparspray i utbildningssyfte). Att bruka sprayen måste därför, som också uttalas i RPS allmänna råd, anses innefatta ett betydande mått av våldsanvändning.

Det är angeläget att varje polismyndighet vidtar åtgärder för att bland sina anställda motverka uppfattningen att pepparspray innefattar ett mildt våld och den risk för att sprayen därmed utvecklas till ett hjälpmedel för att mera allmänt underlätta polisingripanden av olika slag som en sådan uppfattning kan medföra. Det går nämligen inte att bortse från risken för att en sådan uppfattning kan medföra att den enskilde polismannen frestas att väl lättvindigt nyttja pepparsprayen, även i situationer då det inte är försvarligt att använda våld eller i vart fall oproportionerligt att bruka våld av det slaget. De tydliga och klara anvisningar som jag tidigare efterlyst kan naturligtvis också bidra till att undvika att pepparspray uppfattas som ett vapen som kan brukas även vid mera all dagliga polisingripanden.

6.1.5 Bristande dokumentation

En granskning i efterhand försvåras av den alltför ofta undermåliga dokumentationen av en enskild händelse. Som framgått har denna brist framhållits av såväl polismyndigheterna som RPS. Göteborgspolisen har exempelvis uppgett att avrapporteringen i inte mindre än tolv fall varit så bristfällig att det svårigen kunde avgöras om användningen varit försvarlig. Myndigheten har till och med konstaterat att rapporteringen i flertalet fall närmast varit fragmentarisk och till synes slentrianmässig. Också RPS granskningsgrupp hade synpunkter på dokumentationen vid sin granskning och även på utformningen av den blankett som används för avrapporteringen. Det anges bl.a. i rapporten att det ofta saknas en redogörelse för själva grunden för varför våldsanvändningen var nödvändig och varför pepparspray var det mest lämpliga hjälpmedlet (se t.ex. s. 32 och 45).

Min bedömning: Efter att, främst i samband med JO:s inspektioner av olika enheter inom polisväsendet, ha tagit del av hundratals rapporter beträffande användning av pepparspray är mitt bestående intryck att dokumentationen vid avrapporteringen lider av betydande brister. Det är alltför ofta svårt att enbart av denna dokumentation utläsa vad som faktiskt har inträffat. Från bl.a. kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är det helt nödvändigt att de omständigheter som föranlett den vapenanvändning som bruk av pepparspray innebär dokumenteras på ett fullständigt och korrekt sätt. Det kan självfallet inte godtas att polismän av glömska eller slarv underlåter att dokumentera sådana omständigheter. Vidare är det angeläget att det hos polismyndigheterna finns en väl fungerande egenkontroll så att den enskilde polismannen direkt får en återkoppling om hans avrapportering är slentrianmässig eller annars brister. Jag utgår från att polisen vidtar åtgärder för att åstadkomma en bättre ordning i detta avseende.

6.2 Granskningen av enskilda fall – olika typsituationer

6.2.1 Allmänna utgångspunkter för min granskning

Mot bakgrund av vad som hittills sagts har min granskning av ett antal enskilda fall således utgått från att pepparspray är ett vapen i polisens arsenal vars användning innefattar ett betydande mått av våld som medför smärta och ett visserligen övergående men likväl kraftfullt och påtagligt obehag av sådan intensitet att drabbade försätts ur stånd att handla att pepparspray normalt inte ger några allvarliga eller bestående skador, men undantag kan förekomma att, liksom vid all våldsanvändning bortsett från nöd- och nödvärnssituationer, pepparspray endast får användas under de förutsättningar som anges i 10 § polislagen, dvs. om det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt och om polismannen möts av våld, hot om våld eller, i vissa fall, motstånd att det vid bedömningen av om användandet av pepparspray är godtagbart bör beaktas att vapnet främst varit avsett som ett hjälpmedel för att minska bruket av skjutvapen och således i första rummet bör komma till användning för att i en ingripandesituation på viss distans oskadliggöra en våldsam eller hotfull person.

Min granskning har med dessa utgångspunkter inriktats på användningen av pepparspray i vissa situationer som är av det slaget att det kan ifrågasättas om vapnet typiskt sett alls bör brukas. Det innebär att jag i det följande behandlar vissa exempel på sådana situationer bland de 67 fall som redovisas i bilagan till detta beslut. Jag kommer däremot inte att närmare kommentera samtliga fall. Att vissa fall lämnas okommenterade innebär emellertid på intet sätt att användningen av pepparspray i dessa enligt min mening skulle vara invändningsfri.

Jag vill framhålla att jag självfallet är medveten om att det vid en prövning i efterhand kan vara svårt att sätta sig in i hur en enskild polisman upplevt en viss situation. En viss försiktighet bör därför iakttas vid en sådan prövning. Det kan i många fall också finnas utrymme för olika, var för sig godtagbara bedömningar, vilket bl.a. återspeglas i den domstolspraxis som redovisats i avsnitt 5.2 ovan.

Vissa ingripanden kan hänföras till fler än en rubrik, t.ex. sådana fall då pepparspray brukats mot den som varit dels belagd med fängsel, dels placerad i en polisbil.

6.2.2 Pepparspray mot personer som är belagda med fängsel

I ett flertal fall har polisen använt pepparspray mot personer som varit försedda med handfängsel. Det förefaller således vara en inte alltför ovanlig åtgärd. I två av fallen ansåg jag att det till och med fanns skäl att inleda förundersökning om misshandel alternativt tjänstefel. Som tidigare nämnts lade åklagare efter genomförd utredning ned förundersökningarna eftersom det inte kunde visas att obefogat eller oproportionerligt våld hade förekommit. – I det ena fallet framkom t.ex. under utredningen att den fängslade personen hade varit mycket våldsam i polisbil och att denna därför hade fått stannas. Därefter hade pepparspray använts för att undvika ytterligare fysiskt våld och för att förhindra att personen sparkade föraren. Kronobergspolisen ansåg att det var försvarligt att använda

pepparspray i situationen. – I det andra fallet sprayades en handfängselbelagd kvinna som satt i polisbilens baksäte eftersom hon fortsatte att göra motstånd. Skånepolisen anförde dock i sitt remissvar, bl.a. med beaktande av det förhållandet att ingripandet genomfördes av två polismän mot en kvinna med ”lättare kropps-konstitution”, att det kunde ifrågasättas om inte tjänsteåtgärden hade kunnat genomföras på ett mindre ingripande sätt och att det därför var tveksamt om det var försvarligt att använda pepparspray.

I sammanhanget kan nämnas att som framgått (avsnitt 5.2, punkt 10) har nyligen åtal väckts för misshandel alternativt tjänstefel i en situation där pepparspray använts mot den som varit belagd med handfängsel. Målet är inte avgjort.

Min bedömning: Dessa situationer karakteriseras bl.a. av att polisen för att avvärja våld från den som ingripandet riktas mot, eller för att hindra denne från att avvika, redan på annat sätt har begränsat personens rörlighet. Vidare gäller att ingripande polismän i en sådan situation rimligen befinner sig i närkontakt med den gripne.

Sedan polisen väl bemäktigat sig en person genom att belägga denne med handfängsel kan det, enligt min mening, inte anses försvarligt att trappa upp våldsanvändningen genom bruk av pepparspray. Det bör därvid särskilt beaktas att det lidande som i en sådan situation tillfogas personen typiskt sett är större än annars, eftersom denne dels på mycket kort avstånd får spray riktad mot sina ögon, dels saknar varje möjlighet att värja sig eller att, som även RPS framhållit, som en naturlig reaktion på ett angrepp mot ögonen, ens efteråt föra upp sina händer till skydd. Den ångestupplevelse eller panikreaktion som kan infinna sig hos var och en som utsätts för pepparspray måste rimligen kunna med än större kraft drabba den vars händer är fängslade.

Det nu sagda utesluter emellertid inte att det helt undantagsvis kan förekomma närmast nöd- eller nödvärnsliknande situationer då en fängslad person förmår fortsätta att utöva ett så kraftigt våld att ingripande polismän inte utan ett betydande motvåld förmår bemästra situationen.

6.2.3 Pepparspray i fordon

I vissa fall har pepparspray använts i fordon (i några av dem har personen i fråga dessutom varit belagd med handfängsel, se föregående avsnitt).

RPS har framhållit att en person som placerats i baksätet på en personbil får sin rörelseförmåga begränsad av bristen på utrymme och att med de tekniker i självskydd som lärs ut kan en omhändertagen persons möjligheter att utöva våld minimeras ytterligare.

RPS har också betonat att det är att anse som en mera långtgående våldsanvändning att bruka pepparspray mot en person som är belagd med handfängsel och som dessutom befinner sig i ett trångt utrymme.

Enligt RPS finns det anledning att skilja mellan användande av pepparspray i fordon under färd och då fordonet är stillastående. Det bör vara uteslutet att använda pepparspray under pågående färd redan av det skälet att det då finns en påtaglig risk att också föraren påverkas av sprayen (s.k. sekundär kontaminering).

Beträffande bruk av pepparspray i ett fordon som stannas eller redan är stillastående, har RPS anmärkt att detta ofta medfört att fordonet måste saneras och, rent taktiskt, innebär att polispatrullen tvingas lämna bilen för att sedan stå utan sitt fordon under en viss period.

RPS anser sammanfattningsvis att när det gäller pepparspray i fordon får spray över huvud taget inte användas under färd och annars endast i undantagsfall.

Min bedömning: Jag kan instämma i vad RPS har anfört, och jag vill särskilt betona vikten av att inte använda pepparspray under pågående färd eftersom risken är stor att föraren också kontamineras i sådan grad att han förlorar kontrollen över fordonet och därigenom kan orsaka en allvarlig trafikolycka. – Härtill kommer, liksom under föregående punkt, att pepparsprayen i dessa fall används på ett mycket kort avstånd.

Det kan givetvis inträffa händelser då en fängslad person sparkar och fortsätter att vara mycket våldsam inne i polisbilen varför det i och för sig kan vara försvarligt att använda ytterligare våld för att få kontroll över situationen. Det är då nödvändigt att fordonet stannas innan pepparspray används.

6.2.4 Pepparspray i polisens egna lokaler m.m.

Användande av pepparspray inomhus, t.ex. i polisens arrestlokaler, liknar de fall som togs upp i föregående avsnitt eftersom det handlar om begränsade och ofta trånga utrymmen.

När det gäller användandet av pepparspray i arrestlokaler har RPS hänvisat till ett uttalande från Stockholmspolisen. Polismyndigheten uppgav där att ”användande av OC-spray när man befinner sig i polisens egna lokaler ska tillämpas med stor restriktivitet. I de flesta fall råder under dessa förhållanden stor skillnad i de möjligheter polisen har att kontrollera situationen. Det förhållandet att man befinner sig i polisens egna lokaler kan dock inte utesluta att OC-spray kan komma att användas.”

I några av de fall som jag utrett har polisen ensam eller tillsammans med arrestvakter befunnit sig i ett numerärt överläge mot en person. RPS har i denna del i huvudsak anfört att det faktum att polismän/arrestvakter är i numerärt överläge inte automatiskt utesluter ett användande av pepparspray samt att användandet på sedvanligt sätt måste motiveras i avrapporteringen och att det då tydligt ska framgå på vilket sätt numerären inte varit tillräcklig för att lösa situationen.

Min bedömning: Jag anser att pepparspray inte bör användas i arrester eller polisens andra egna lokaler. Även vid en sådan användning blir det normalt fråga om att en person sprayas på kort avstånd och i en förhållandevis trång lokal.

Härtill kommer att polisen redan verkställt sitt ingripande i den meningen att personen i fråga förts till en polisstation. Det är givet att även vissa av de åtgärder som då kan återstå – som t.ex. avvisitering och införande i arrest – kan mötas med motstånd som även kan vara våldsamt. Men, som Stockholmspolisen också har påpekat, polisen bör under sådana förhållanden ha jämförelsevis goda möjligheter att bemästra situationen. Såväl polismän som arrestvakter får antas ha både utbildning för, och erfarenhet av, att även utan hjälp av pepparspray hantera personer som med våld motsätter sig de åtgärder som ska genomföras. Uppgiften bör således kunna lösas genom mindre ingripande åtgärder – inte minst om polisen ensam eller tillsammans med arrestvakter befinner sig i ett numerärt överläge.

Om våldet från den gripnes eller omhändertagnes sida är av sådant slag, eller personalen är så underbemannad, att det närmast handlat om nöd- eller nödvärnsliknande undantagsfall kan användning av pepparspray även i en arrestlokal te sig försvarlig. Detta måste givetvis bedömas med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet.

Jag vill slutligen här även nämna att den av RPS utsedda utvärderingsgruppen av dödsskjutningen av en polisman i Nyköping också starkt ifrågasatt användning av pepparspray i trånga utrymmen (se inspektionsrapport 2009:1 s. 30).

6.2.5 Pepparspray i "förebyggande" syfte och vid vägran att följa polismans tillsägelse

Under min granskning har jag också noterat några händelser i vilka polisen av dokumentationen att döma synes ha använt pepparspray i vad jag har valt att beteckna som förebyggande syfte. RPS har anfört att användningen i dessa fall inte handlat om en förebyggande åtgärd utan utgjort ett led i en ingripandeprocess. Med uttrycket förebyggande syfte avser jag emellertid, vilket bör ha framgått av omständigheterna i de enskilda fallen, att ingripande polismän synes ha befarat att en person kunde komma att bli våldsam och valt att använda pepparspray för att förebygga ett eventuellt våld från dennes sida.

Av liknande slag är också de fall i vilka polisen synes ha använt pepparspray som en reaktion mot den som vägrat att följa en polismans tillsägelse.

Min bedömning: En vägran att efterkomma en uppmaning från polisen om att t.ex. visa händerna kan visserligen berättiga till en viss beredskap från polisens sida, men inte till vad som närmast framstår som en våldsanvändning för säkerhets skull. Jag finner därför anledning att här särskilt betona att våld endast kan användas om förutsättningarna i 10 § polislagen är uppfyllda. När det gäller hotfulla situationer vill jag framhålla att en användning av pepparspray förutsätter att det hot som polismannen möts av är konkret och inte endast av lindrigt slag.

6.2.6 Pepparspray mot folksamling

Som framgår av de redovisade fallen i bilagan har jag observerat två händelser då polisen använt pepparspray mot en folksamling.

RPS har uttalat att pepparspray inte i andra fall än då rätt till nödvärn föreligger bör användas vid ingripande mot personer som ingår i en folksamling (allmänna råden till 10 § FAP 104-4). Styrelsen har i sitt yttrande till JO anført att bakgrunden till detta är svårigheten med att träffa avsedd person utan risk för s.k. sekundär kontaminering, problem med sanering, risken för den drabbade personen att hamna i en utsatt situation samt risken för att användningen kan uppfattas som provocerande i sig, vilket kan leda till en eskalering av våldet.

Dokumentationen i det ena fallet är så knapphändig att det är svårt att bilda sig en uppfattning om vad som inträffat. Jag noterar att Göteborgspolisen ansett att användandet sannolikt inte var försvarligt. – I det andra fallet har däremot kommit fram att polisen i samband med ett ingripande mot en facklig blockad av en restaurang i Malmö bl.a. använde pepparspray mot folksamlingen som sådan. Händelsen har varit föremål för åklagares ställningstagande som efter genomförd utredning beslutade att lägga ned förundersökningen. I beslutet i denna del anfördes att polismännen ansåg att de handlat i nödvärn. I remissvaret till JO har Skånepolisen emellertid gjort bedömningen att användningen var mindre väl övervägd och att den uppkomna situationen borde ha kunnat lösas på ett annat mindre ingripande sätt.

Min bedömning: Från de synpunkter som JO har att beakta är det givetvis främst risken för att pepparspray drabbar även andra än den som utövar våld eller uppträder hotfullt som motiverar att spray inte bör användas mot folksamlingar. Jag har således ingen annan uppfattning än RPS i den principiella frågan om sprayens användning i sådana situationer.

7 Sammanfattande och avslutande synpunkter

Jag ställde mig, när jag inledde denna granskning, den övergripande frågan om polisen med tiden möjligen kommit att tänja på gränserna för det tillämpningsområde som pepparsprayen ursprungligen var tänkt att ha: som ett vapen att använda i gränlandet mellan fysisk närkamp och nyttjandet av skjutvapen för att på viss distans kunna försätta en våldsverkare eller hotfull person ur stridbart skick. Den bild som min granskning har gett, och som också bekräftats i RPS granskningsrapport, är att just det förefaller ha skett. Många polismän tycks anse att pepparspray kan användas i en rad olika situationer för att underlätta en tjänsteåtgärd, t.ex. även i direkta närkampssituationer. I åtskilliga fall som jag granskat har pepparspray använts på ett avstånd om cirka en halv till högst en meter, ofta kortare än så. Också i RPS granskningsrapport har detta förhållande uppmärksamats.

Min granskning tyder således på att det har skett en betydande glidning i polisens faktiska bruk av pepparspray. Det som alltså ursprungligen främst var tänkt att

utgöra ett hjälpmedel för att undvika att använda skjutvapen har således kommit att utnyttjas även i situationer då bruk av skjutvapen inte framstår som ens ett långsökt alternativ.

Troliga förklaringar till denna utveckling är dels att pepparspray anses vara ett effektivt hjälpmedel som temporärt oskadliggör den som tjänsteåtgärden riktas mot, dels att sprayen av många polismän uppfattas utgöra en relativt mild form av våld. Härtill kan förmodligen läggas att enskilda polismän kan känna sig tryggare när pepparspray används jämfört med att t.ex. behöva gå i närkamp med en person som ska gripas eller omhändertas och med hjälp av olika grepptekniker utföra sin uppgift.

Användning av pepparspray innebär emellertid ett betydande mått av våld. Det är också denna uppfattning som kommer till uttryck i RPS alltjämt gällande föreskrifter och allmänna råd om vapnets användning (FAP 104-4). Likväl har alltså ett delvis annat synsätt kommit att vinna insteg bland dem som har att använda sprayen.

Jag vill i och för sig inte utesluta att det kan finnas skäl att vidga det tänkta användningsområdet för pepparsprayen något men det kan inte godtas att en sådan glidande utveckling sker till synes utan en öppen diskussion och utan att förutsättningarna för ett sådant bruk närmare regleras i t.ex. RPS föreskrifter och allmänna råd.

Jag har i detta beslut riktat kritik mot pepparspraysanvändning mot fängslade personer, i fordon och i samband med olika tjänsteåtgärder i bl.a. arrestlokaler. Jag har emellertid också uttalat att jag inte vill utesluta att det undantagsvis, även vid vissa sådana tillfällen, kan förekomma att poliser möts av våld eller hot om våld av sådant slag att en närmast nöd- eller nödvärnsliknande situation uppstår som inte låter sig bemästras utan ett kraftigt verkande motvåld från polisens sida, t.ex. genom användning av pepparspray. Men regeln bör alltså i dessa fall vara att pepparspray inte ska brukas.

Till de situationer i vilka en pepparspraysanvändning enligt min uppfattning i princip alltid framstår som oacceptabel hör också vad jag betecknat som användning i förebyggande syfte. Detsamma gäller pepparspray som reaktion på vägran att följa polismans tillsägelse. Bristerna i dokumentation i flertalet av dessa fall medför visserligen att de är svåra att bedöma, men de framstår likväl som ett tydligt tecken på att pepparspray av en del polismän betraktas som ett mildt verkande våld som kan begagnas även i situationer då polisen inte möts med våld eller med ett konkret hot om våld av inte endast lindrigt slag.

När det särskilt gäller dokumentationen av pepparspraysanvändning kan jag konstatera, efter att tillsammans med mina medarbetare ha gått igenom hundratals rapporter, att den är behäftad med stora brister. Beskrivningen av den aktuella situationen är ofta summarisk, och en redovisning av varför just pepparspray kom att användas saknas i ännu fler fall. Även i RPS granskningsrapport har

dokumentationsbrister konstaterats. Dessa brister kan inte tillåtas bestå. En ändring bör kunna komma till stånd genom tydligare anvisningar men också – och kanske framför allt – genom konsekvent och noggrann uppföljning och egenkontroll vid varje polismyndighet.

Såväl de mera övergripande som de enskilda iakttagelser som jag gjort i detta ärende talar med betydande styrka för att den översyn som pågår av RPS nu gällande föreskrifter och allmänna råd snarast bör slutföras. De föreskrifter som nu finns, och som ska ge enskilda polismän vägledning, innefattar noga taget inte någon annan begränsning än att de ger uttryck för en allmän proportionalitetsprincip. Jag anser att föreskrifterna måste göras betydligt mera klara och tydliga. Det bör klargöras i vilka situationer som bruk av pepparspray kan vara befogat och – motsatsvis och ännu viktigare – i vilka situationer och för vilka syften en användning inte kan accepteras, även om jag givetvis inser att det inte går att förutse alla tänkbara situationer som en polisman kan försättas i och att det naturligtvis måste finnas utrymme för den enskilde polismannen att på eget ansvar själv avgöra om det är lämpligt att använda pepparspray i en viss situation. – Jag har noterat att det i RPS granskningsrapport ges förslag till ändrade föreskrifter. Förslagen pekar enligt min mening i rätt riktning.

Slutsatsen av min granskning är alltså att det är hög tid för RPS och de lokala polisledningarna att dra i handbromsen och motverka att det bland dess anställda sprids en uppfattning om att pepparspray medför ett våld av ganska mild slag och se till att den glidande utveckling som pågår stoppas upp.