

Kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst

I ett beslut den 23 februari 2000 anförde chefsJO Eklundh bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO riktade AA kritik mot Polismyndigheten i Blekinge län och gjorde bl.a. gällande att polisen inte hade tillåtit en politisk organisation, National-socialistisk Front (NSF), att demonstrera på det ställe där organisationen hade fått tillstånd att demonstrera. ---

Utredning

Granskning av handlingar

Inledningsvis granskades handlingar i Polismyndighetens i Blekinge län ärende ---. Sammanfattningsvis framkom följande.

NSF inkom den 14 oktober 1997 till polismyndigheten med en ansökan om tillstånd att få genomföra en gående manifestation under parollen "NSF: i går, i dag, i morgon, för alltid!" lördagen den 18 oktober 1997 i centrala Karlskrona på vissa angivna gator och på Stortorget med samling kl. 11.30 på "Sparre", avmarsch kl. 12.00, tal vid rådhuset cirka kl. 12.20 och avmarsch tillbaka till "Sparre" kl. 12.35.

Den 15 oktober 1997 beslutade polismyndigheten att bevilja NSF tillstånd till allmän sammankomst lördagen den 18 oktober 1997 kl. 12.00 till 12.30 med följande villkor jämlikt 2 kap. 16 § ordningslagen (1993:1617). "För att polismyndigheten om möjligt skall kunna upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten och i dess omedelbara omgivning, skall denna avhållas på parkeringsplatsen omedelbart norr om Varvsgatan i anslutning till korsningen Varvsgatan/Styrmansgatan i Karlskrona. Samling skall också ske på denna plats där även den allmänna sammankomsten skall avslutas." I beslutet anfördes vidare följande: "Detta beslut, vilket gäller omedelbart, innebär att ni inte beviljas tillstånd till samling på Sparre, marsch till torget, tal vid rådhuset och därefter avmarsch tillbaka till Sparre."

Enligt en anteckning i ärendet greps eller anhölls NSF-ledaren BB för olaga hot den 17 oktober 1997, varvid man i samband med avvisiteringen påträffade en skiss. Av anteckningen framgår att polisen tolkade skissen på det sättet att NSF-anhängarna hade för avsikt att kringgå polismyndighetens beslut beträffande den allmänna sammankomsten bl.a. i fråga om marschväg. Den 17 oktober 1997 utfärdade polismyndigheten genom biträdande länspolismästaren CC en order avseende polisens insatser med anledning av NSF-demonstrationen. Av denna framgick bl.a. att motaktioner kunde befaras samt att syftet var att sammankomsten skulle kunna genomföras på det sätt och på den plats som tillståndet avsåg.

I anteckningar förda av poliskommissarien DD (kommenderingschef) i samband med NSF-demonstrationen anges bl.a. följande.

Klockan 11.35 meddelar PIC att "NSF-arna önskar gå i smärre grupper härifrån till varvets parkering".

Med kännedom om deras planer att marschera i grupp och med risk för konfrontation förvägras detta.

Övervägdes alternativet att med den inhyrda bussen avhämta NSF-arna och köra dessa till parkeringsplatsen vid Varvsgatan. Antal 44 st.

Beslut. Bussen fram. Eftersom denna var uppställd vid parkeringsplatsen, Varvsgatan, börjar vi komma i tidsnöd.

Klockan 11.55 meddelade PIC att man embarkerat bussen. 44 st NSF-are ombord.

Klockan 12.00 meddelas att antirasistdemonstranterna lämnat Busstorget och går N Kungsgatan mot Stortorget. På Klapediaplatsen har ett ganska stort antal människor samlats med anledning av den legala demonstrationen där. Antirasisterna drar förbi, över Stortorget ner mot Amiralitetsparken i tydlig avsikt att bege sig till parkeringsplatsen, Varvsgatan. Antal 150–175 st. skanderande slagord mot nazismen.

Kontakt med bitr. Ipme CC. Beslut; "omfallet" gäller, dvs NSF-arna körs till parkeringsplatsen vid Krutviken, Vämö.

PIC, som befinner sig ombord i bussen, meddelas att "omfallet" gäller. Protester i bussen.

Klockan 12.15 meddelar PIC att NSF-arna då dom lämnade bussen ställde upp för att marschera in mot centrum. Hindrades av polis med hundar. Allt lugnar ner sig och EE håller ett tal (isf BB) Av det man kunde höra av talet innehöll inget som kunde uppfattas som hets mot folkgrupp.

Klockan 12.15. Från parkeringsplatsen, Varvsgatan, meddelas att 150–175 antirasister/nyfikna samlats där. Mest ungdomar (skolungdomar). Allt lugnt.

Klockan 12.45. NFS-arna körs i bussen tillbaka till Kvarngatan, Pantarholmen. Protester. Polis på plats kontrollerar bilar och förare då dom lämnar Kvarngatan.

Remiss

Anmälan remitterades till Polismyndigheten i Blekinge län för utredning av polismyndighetens agerande i samband med NSF-demonstrationen den 18 oktober 1997. Av utredningen skulle bl.a. framgå den rättsliga grunden för att

- a) demonstranterna inte tilläts gå från Kvarngatan till varvets parkering,
- b) de hämtades med buss och kördes till parkeringsplatsen vid Krutviken, Vämö,
- c) de hindrades marschera från Vämö mot centrum,

d) de kördes i buss tillbaka till Kvarngatan.

Polismyndigheten anmodades vidare att inkomma med yttrande över om polisens ingripande mot NSF-demonstrationen överensstämmer med lag.

Polismyndigheten (länspolismästaren FF) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats en promemoria upprättad av polismästaren GG och en promemoria angående hotbilden inför den allmänna sammankomsten upprättad av poliskommissarien HH. Även en sammanställning över polisanmälda brott begångna i Karlskrona den 18 oktober 1997, i vilka s.k. nynazister angivits som gärningsmän, bifogades remissvaret.

GG:s promemoria

Bakgrund

Den 15 oktober 1997 meddelades Nationalsocialistisk Front (NSF) tillstånd av Polismyndigheten att ha en allmän sammankomst den 18 oktober 1997 mellan klockan 1200–1230 på parkeringsplatsen i närheten av korsningen Varvsgatan–Styrmansgatan i Karlskrona. Polismyndigheten hade dessförinnan gjort den bedömningen att med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten, eller som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning villkora tillståndet med att inte tillåta någon marsch till mötesplatsen samt också meddelat annan mötesplats än vad som angetts i ansökan. Samma dag klockan 1200 hade Polismyndigheten också beviljat tillstånd för en annan allmän sammankomst på Klaipedaplatsen i Karlskrona. Denna sammankomst var anordnad av de politiska partierna i kommunen som en antifascistisk demonstration.

Order för kommenderingen upprättades varvid ledningsorganisation, bemanning och instruktioner i övrigt meddelades. Till kommenderingschef utsågs poliskommissarie DD och till polisinsatschef utsågs poliskommissarie JJ.

Under hand genom olika informationskällor fick polisen kännedom om att det kunde förväntas bli motdemonstrationer av bl a s k yrkesdemonstranter inom antifascist-rörelsen. Av flygblad och andra underrättelser hade framkommit att denna grupp, vilka polisen främst fruktade, skulle ställa till bråk med NSF:arna vid deras manifestation. Något tillstånd att demonstrera hade inte sökts av dessa grupper.

Lördagen den 18 oktober 1997 på förmiddagen företogs viss spaning av polisen för att få fram information och underlag för taktik vid de förväntade polisengripandena i samband med de olika manifestationerna.

Biträdande länspolismästare CC hade utsetts att företräda Polismyndigheten om eventuella beslut som ankom på polischef skulle aktualiseras.

Polismyndighetens agerande och beslut vid NSF-demonstrationen

För att utreda Polismyndighetens agerande och beslut har under hand samtal hållits med biträdande länspolismästaren CC, poliskommissarierna DD och JJ, varvid de uppgivit följande som relevant vid bedömningen av sina åtgärder och den rättsliga grunden för att

a) demonstranterna inte tilläts gå från Kvarngatan till varvets parkering.

Inför NSF-demonstrationen hade polisen förbeställt en buss, som skulle kunna användas för att snabbt forsla undan gripna, omhändertagna eller i nödläge utgöra tillflyktsplats för dem som kunde behöva skydd av polis ut ur området.

Under förmiddagen den 18 oktober 1997 framkom att NSF-demonstranter samlats på Kvarngatan i Karlskrona, cirka 1,5 km från den plats där de tillåts genomföra sin demonstration. Polisinsatschefen JJ, som tagit kontakt med NSF:s demonstrationsledning på Kvarngatan, kunde meddela till CC att NSF-anhängarna ämnade förflytta sig i grupper till fots från Kvarngatan rakt genom centrum av stan,

förbi busstorget, där antifascistdemonstranterna, cirka 200 st uppehöll sig i avvaktan på att NSF-demonstranterna skulle uppenbara sig. NSF-demonstranterna bar kläder som tydligt visade att de sympatiserade med NSF samtidigt som man bar fanor, varför CC bedömde att det skulle bli svårigheter att lotsa dem fram till platsen där demonstrationen skulle hållas. CC uppfattade således inte att NSF-förflyttningen skulle ingå som ett led i demonstrationen.

För att på bästa sätt lotsa NSF-demonstranterna, 44 stycken, förbi de väntande antifascistdemonstranterna erbjöds de i stället att åka i den buss som polisen beställt i beredskap för eventualiteter som redogjorts för. JJ fick i uppdrag av CC att erbjuda skjuts med buss, varefter han kunde rapportera tillbaka klockan 1155 att NSF-demonstranterna accepterat detta. JJ hade motiverat för NSF-anshängarna att förflyttningen enbart var till för att skydda dem, vilket också accepterades. I PM över händelsen, upprättad den 20 oktober 1997 av kommenderingschefen DD, har skrivits ”med risk för konfrontation förvägrades detta”, vilket inte är en adekvat beskrivning av vad som låg till grund för beslutet att beordra bussen till den aktuella platsen. DD uppger, att han sagt till JJ att hålla NSF:arna hos sig till dess att man erhållit besked från CC hur det skulle bedömas att släppa NSF-anshängarna att självständigt ta sig in till demonstrationsplatsen. Kort efteråt bad CC JJ förhandla fram lösningen med transport av buss.

CC anser åtgärden att erbjuda NSF-demonstranterna skjuts med buss, som hon gjorde vid nämnda tillfälle, följer av Polisens allmänna åligganden att biträda allmänheten med skydd.

b. de hämtades med buss och kördes till parkeringsplatsen vid Krutviken, Vämö.

I samma ögonblick som bussen skulle påbörja färden in till demonstrationsplatsen vid varvet erhöll CC meddelande om att antifascistdemonstranterna, som tidigare samlats vid Busstorget, nu var på väg mot den tilltänkta demonstrationsplatsen.

Antalet antifascistdemonstranter som deltog i förflyttningen mot demonstrationsplatsen vid varvet uppskattades till 150–175 stycken.

CC gjorde den bedömningen att det inte var rätt av polisen att köra in NSF-demonstranterna till vad som med all sannolikhet skulle bli en blodig sammandrabbning mellan NSF-anshängare och s k antifascister. Med hänsyn till att ordningen och säkerheten och då främst säkerheten för deltagarna inte kunde garanteras av poliskommenderingen under den tid och på den plats som NSF erhållit tillstånd att demonstrera, uppstod ett svårt dilemma för polisen. I detta läge beslutade CC att NSF-anshängarna, som fanns på bussen, skulle transporteras till parkeringsplatsen vid Krutviken på Vämö, cirka fyra–fem km från den tänkta demonstrationsplatsen vid varvet, för att de där skulle beredas möjlighet att genomföra sin demonstration/manifestation.

JJ fick i uppdrag av CC att framföra det nya beslutet. När han meddelade de nya förutsättningarna, protesterade NSF-anshängarna i bussen. JJ talade med representanter för demonstrationsledningen och förklarade att polisen inte kunde garantera deras säkerhet om de transporterades till parkeringen vid varvet. Demonstrationsledningen förstod grunderna för polisens beslut att ändra läget av demonstrationsplatsen, men accepterade icke detta.

När CC beslutade att NSF:arna skulle skjutas med buss ut till parkeringsplatsen vid Krutviken på Vämö förelåg en slags nödsituation.

Polisen kunde inte medverka till att skjutsa NSF-anshängarna till den tänkta demonstrationsplatsen, då det med all sannolikhet skulle bli en blodig uppgörelse mellan dem och motdemonstranterna. Åtgärden syftade därför till att som hon säger att i första hand undvika blodspillan och i andra hand att i minsta möjliga mån begränsa den grundlagsskyddade demonstrationsfriheten, då alternativet hade varit att upplösa den allmänna sammankomsten.

c. de hindrades från att marschera från Vämö mot centrum.

JJ uppger, när bussen med NSF-anshängarna kör in på parkeringsplatsen vid Krutviken på Vämö vid 1215-tiden samma dag, hade han av CC fått order att

förhindra att NSF:arna skulle marschera tillbaka mot staden. När sedan NSF:arna lämnar bussen springer man ut på Krutviksvägen i oordnad grupp, för att såsom JJ uppfattade det hela eventuellt ställa upp för att marschera in mot stadens centrum. För att hindra att de började marschera föllades NSF:arna in av polisen på platsen. I samband med att man motades in på parkeringsplatsen gjorde en del små grupper av NSF:are utfall mot polisen. JJ uppfattade att utfallen var riktade mot polismännen som en protest mot att de körts ut till Krutviken och nu inte tilläts marschera därifrån. Det är dock felaktigt beskrivet som uppges i den upprättade PM:n 1997-10-20 från händelsen, där det står ”då dom lämnade bussen ställde upp för att marschera in mot centrum”. JJ menar att man aldrig hann ställa upp utan stoppades 20–30 meter från bussen. Innan NSF-anhängarna visades tillbaka in på parkeringsplatsen igen av polisen stod de uppställda på vägen i cirka en minut. DD uppger, möjligen kan ett missförstånd ha uppstått i telekommunikationerna mellan honom och JJ, där det underförstått antogs att NSF- anhängarna hade för avsikt att ställa upp och marschera, därav hans skrivning i PM:n.

Kort efter utfallen mot polismännen, varvid demonstranterna uppmanades att hålla sig lugna, samlade demonstrationsledningen sina anhängare, varefter en manifestation avhölls på nämnda parkeringsplats. Polisen behövde aldrig ingripa under manifestationen, som tog någon minut.

CC beslut att mota in NSF-anhängarna från Krutviksvägen till parkeringsplatsen syftade till att hindra demonstranterna att marschera in mot centrum i enlighet med hennes direktiv.

Utfallen mot polisen fullföljdes inte. Något ingripande med anledning därav behövde aldrig ske, då demonstranterna kort efteråt lugnade ner sig och samlades kring sina ledare och genomförde manifestationen.

d. de kördes i buss tillbaka till Kvarngatan.

Om detta finns inte mycket att säga, uppger JJ. Efter manifestationens slut vid 1230-tiden gick alla NSF-anhängarna in i den av polisen disponerade bussen för att bli skjutsade tillbaka till Kvarngatan, där man hade sina fordon. Detta var också den överenskommelse som man gjort innan bussfärden ut till Krutviken. D v s att man skulle bli skjutsad med polisens hjälp tillbaka till utgångspunkten.

Den rättsliga grunden anses föreligga inom ramen för polisens allmänna uppgifter, då det inte kan anses vara ett polisingripande i allmän bemärkelse.

FF

NSF hade fått tillstånd till en allmän sammankomst lördagen den 18 oktober 1997 med villkor att den skulle hållas på parkeringsplatsen i korsningen Varvsgatan–Styrmanngatan i Karlskrona under tiden kl 12.00–12.30. Samtidigt som tillståndet meddelades avslogs NSF:s ansökan om att få marschera genom centrala gator till Stortorget i Karlskrona och där hålla sin manifestation. Den rättsliga följden av beslutet innebar som polismyndigheten tolkar bestämmelserna att den med stöd av 2 kap 22 § kunde inställa eller upplösa den allmänna sammankomsten om den skulle hållas i strid med meddelat avslagsbeslut att marschera genom centrala gator i Karlskrona. Under den aktuella dagen och före fanns en allvarlig hotbild. I denna del får polismyndigheten hänvisa till bifogade PM upprättat av kommissarie HH (här utesluten).

Polismyndigheten har gjort den bedömningen att villkoret som ställts upp i samband med den allmänna sammankomsten, att den bara fick hållas på viss plats, samtidigt utgör ett förbud för anordnaren att hålla sammankomsten på någon annan tid och plats.

När det gäller fråga a) finner inte Polismyndigheten att polisen vidtagit någon åtgärd som kan inbegripas under begreppet polisingripande som kräver lagstöd, då detta skedde i samförstånd med NSF-anhängarna. Till polisens uppgifter hör att lämna allmänheten skydd och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges.

Vid beaktande av fråga b) fann biträdande länspolismästaren CC att man inte kunde transportera NSF-anhängarna till den plats där man hade tillstånd att hålla sin

sammankomst. Detta på den grund att myndigheten inte kunde ansvara för deras säkerhet på platsen för sammankomsten.

Bedömningen att inte skjutsa demonstranterna till denna plats delar Polismyndigheten, då det förelåg stor risk för att många människor skulle ha kommit till skada. Polisen kunde absolut inte medverka till ett sådant risktagande.

CC beslut att transportera NSF-anhängarna till parkeringsplatsen vid Krutviken på Vämö får anses som en mindre ingripande åtgärd än att inställa sammankomsten med stöd av 2 kap 22 § ordningslagen (1993:1617), vilket skulle ha kunnat bli fallet om NSF-anhängarna lämnat bussen och börjat marschera in mot staden. Polismyndigheten grundar den bedömningen på vad som inledningsvis sagts att man erhållit ett tillstånd med villkor. Motsatsvis innebär det ett förbud för anordnaren att hålla sammankomsten på någon annan plats. – Se dep.chefens uttalande i prop 1992/93:210, s. 74 – Genom polisledningens beslut kunde manifestationen avhållas och sammankomsten behövde inte inställas.

CC beslut att hindra NSF-anhängarna att marschera från Vämö mot centrum, fråga c) bedöms av Polismyndigheten som en åtgärd, vidtagen med hänsyn till ordning och säkerhet. Om demonstranterna tillåts marschera från Vämö tillbaka mot centrala Karlskrona hade med all sannolikhet svårare oordning uppstått, eftersom motdemonstranterna vid denna tidpunkt fortfarande uppehöll sig i Karlskrona och väntade på NSF- anhängarna.

Meddelat tillstånd innehöll också ett förbud att marschera.

Efter den avslutade manifestationen kördes NSF-anhängarna tillbaka till den plats, varifrån de skjutsats i buss – Kvarngatan –. Polismyndigheten finner inte annat än att detta skett i samförstånd med NSF-anhängarna, varför bedömningen är densamma av fråga d) som fråga a).

Senare under kvällen skedde sammandrabbning mellan nynazister och motdemonstranter. – – –.

Polismyndigheten överlämnar därmed ärendet för JO:s bedömning. Polisens ingripande mot NSF-demonstrationen har enligt polismyndigheten skett i överensstämmelse med lag.

I HH:s PM uppgavs bl.a. att det vid tillfället vid busstorget i Karlskrona fanns ett fyrtiotal ”motdemonstranter” som saknade demonstrationstillstånd och att flera av personerna i denna grupp var ”yrkesdemonstranter”. Bland dessa fanns personer som tidigare hade gjort sig skyldiga till brottslig verksamhet i samband med demonstrationer. Enligt HH var det utsiktslöst att försöka stoppa den olagliga demonstrationen eftersom den tillkom mycket snabbt och i nära anslutning till den demonstrationsplats som hade tilldelats NSF.

Rättslig reglering

Regeringsformen och ordningslagen

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 och 4 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet, innebärande bl.a. frihet att anordna och bevista sammankomster och att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna får göras genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF). Sådana begränsningar får föranledas endast av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 14 § första stycket RF).

Begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna av det slag som åsyftas i 2 kap. 14 § RF finns i 2 kap. ordningslagen (1993:1617). Allmänna sammankomster,

varmed avses bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer (1 § första stycket 1), får enligt huvudregeln inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd (4 § första stycket). Frågor om tillstånd till en allmän sammankomst prövas av polismyndigheten (8 § första stycket). Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi (10 § första stycket). Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning (16 § andra stycket). Den som inte följer de ordningsregler som gäller enligt ett sådant villkor är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen (17 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller mot ett villkor som har meddelats enligt 16 § andra stycket kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (29 § första stycket 1).

Polismyndigheten får förbjuda att det hålls en allmän sammankomst bl.a. om det vid en tidigare sammankomst av samma slag har uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (25 § första stycket 1).

Polismyndigheten får inställa eller upplösa en allmän sammankomst, om den hålls i strid med ett beslut om avslag på en ansökan om tillstånd eller i strid med ett förbud enligt 25 § (22 §). Polismyndigheten får vidare upplösa en allmän sammankomst, om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (23 § första stycket 1). Den omständigheten att en allmän sammankomst äger rum utan att något tillstånd över huvud taget har sökts för den är således inte laga grund för att upplösa sammankomsten (prop. 1992/93:210 s. 79 och 262). En allmän sammankomst får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken (24 §).

Polislagen

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat.

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får enligt 13 § polislagen en polisman avvisa eller avlägsna honom från ett visst område eller utrymme när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd gärning skall kunna avvärjas. Är en sådan åtgärd otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Bedömning

Polismyndighetens beslut inför demonstrationen

Enligt vad som sägs i polismyndighetens beslut den 15 oktober 1997 grundades detta, såvitt gällde frågan om plats för demonstrationen, på bestämmelsen i 2 kap. 16 § ordningslagen om polismyndighetens rätt att meddela villkor för att upprätthålla ordning och säkerhet vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Jag vill med anledning härav påpeka att denna bestämmelse inte gäller själva tillståndsfrågan utan endast frågan om polismyndighetens rätt att meddela detaljföreskrifter av olika slag om ordningen vid sammankomsten eller tillställningen. Underlåtenhet att rätta sig efter sådana föreskrifter kan medföra straffansvar för anordnaren men grundar däremot inte någon rätt för polisen att upplösa sammankomsten respektive tillställningen.

Prövningen av tillståndsfrågan görs i stället på grundval av bestämmelserna i 2 kap. 8–11 §§ ordningslagen. Polismyndigheten hänvisar i sitt yttrande till ett förarbetsuttalande om av polisen meddelade villkor för en allmän sammankomst (prop. 1992/93:210 s. 74). Detta uttalande syftar emellertid på Yttrandefrihetsutredningens ej genomförda förslag, att tillståndsförfarandet skulle ersättas med en ordning med anmälningsskyldighet i förening med rätt för polismyndigheten att utfärda villkor för en anmäld allmän sammankomst.

I sak innebar polismyndighetens beslut att NSF:s ansökan om tillstånd att den 18 oktober 1997 mellan kl. 11.30 och kl. 12.35 marschera och demonstrera på vissa ställen i centrala Karlskrona avslogs i sin helhet och att polismyndigheten i stället lämnade tillstånd till en allmän sammankomst samma dag mellan kl. 12.00 och kl. 12.30 på en plats som inte omfattades av ansökningen, nämligen varvets parkeringsplats intill Varvsgatan/Styrmansgatan.

Myndigheten har i sitt yttrande anfört att beslutet innebar ett förbud att hålla sammankomsten på någon annan plats än den som tillståndet avsåg. Detta är riktigt såtillvida att allmänna sammankomster inte utan tillstånd får anordnas på offentliga platser samt att straffansvar kan utkrävas av den som i egenskap av anordnare uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet. Härmed är emellertid inte sagt att polismyndigheten har rätt att inställa eller upplösa en sammankomst som hålls utan tillstånd. För att en överträdelse av det generella förbudet mot att hålla allmänna sammankomster utan tillstånd skall medföra rätt till en sådan åtgärd från polismyndighetens sida, krävs nämligen enligt 2 kap. 22 § ordningslagen att sammankomsten hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan om tillstånd till en sådan sammankomst. En annan sak är att polismyndigheten har rätt att upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett av polismyndigheten särskilt meddelat förbud med stöd av 2 kap. 25 § ordningslagen.

Bestämmelsen i 2 kap. 22 § ordningslagen får anses innebära att polismyndigheten har rätt att med stöd av ett meddelat avslagsbeslut inställa eller upplösa en allmän sammankomst endast om denna kan anses vara samma sammankomst som den som har avsetts med ansökningen. Ett avslagsbesluts räckvidd, såvitt gäller tillämpningen av 2 kap. 22 § ordningslagen, bestäms således av innehållet i ansökningen. En

ansökan om tillstånd att hålla en sammankomst på viss plats och tid måste därvid rimligen tolkas efter sin ordalydelse. Om samma arrangör genomför en allmän sammankomst på någon annan plats eller vid någon annan tidpunkt än den som har angetts i ansökningen, skall sammankomsten således betraktas som en sammankomst för vilken tillstånd inte har sökts och som därför inte får upplösas med stöd av reglerna i 2 kap. 22 § ordningslagen (jfr a. prop. s. 74).

Av det sagda följer att det skulle ha funnits grund för att med stöd av 2 kap. 22 § ordningslagen ställa in eller upplösa en av NSF anordnad demonstration endast om den hölls på eller i omedelbar anslutning till någon av de platser som omfattades av tillståndsansökningen och i tiden låg så nära vad som hade angetts i ansökningen att det med fog kunde sägas vara fråga om en sammankomst i strid med avslagsbeslutet. Det hade däremot inte funnits någon rätt för polismyndigheten att med stöd av det nämnda lagrummet ställa in eller upplösa en sammankomst, som visserligen inte omfattades av det meddelade tillståndet men som inte på nu angivet sätt sammanföll med den sammankomst som avsågs i tillståndsansökningen. Den omständigheten att man av tillståndsbeslutet kan dra den slutsatsen att polismyndigheten sannolikt ansett att också andra platser i Karlskrona än de i ansökningen angivna var olämpliga för NSF:s demonstration saknar betydelse i det angivna hänseendet. Jag vill i detta sammanhang erinra om Högsta domstolens uttalande i rättsfallet NJA 1996 s. 577, att den omständigheten att en lagregel innebär ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen.

Som tidigare nämnts utfärdade CC den 17 oktober 1977 en order avseende insatser med anledning av demonstrationen. Av GG:s promemoria framgår att CC hade utsetts att på polismyndighetens vägnar fatta de polischefsbeslut som kunde aktualiseras. Ordern den 17 oktober föranleder inte något särskilt uttalande från min sida.

Beslutet att forsla NSF-anhängarna till demonstrationsplatsen med buss

Av utredningen framgår att den planerade NSF-demonstrationen föranledde motdemonstranter att samlas i centrala Karlskrona. NSF-anhängarna samlades på Kvarngatan i Karlskrona, där de parkerade sina fordon, och de avsåg att därifrån gå i grupper till demonstrationsplatsen genom den del av Karlskrona där motdemonstranterna befann sig. Enligt vad som uppges i GG:s promemoria gjorde CC den bedömningen att den planerade förflyttningen inte utgjorde ett led i NSF:s demonstration. Uppenbarligen betraktades inte heller samlingen på Kvarngatan som en allmän sammankomst. Med anledning av de svårigheter att lotsa NSF-anhängarna förbi motdemonstranterna som kunde befaras beslutade CC att de skulle erbjudas skjuts med buss. Enligt vad som uppges i polismyndighetens yttrande accepterade NSF-anhängarna erbjudandet. Med hänsyn härtill föranleder beslutet att transporterna dem till demonstrationsplatsen i buss inte något uttalande från min sida.

Beslutet att forsla NSF-anhängarna till Krutviken

När bussen skulle påbörja färden till varvets parkering, beslutade CC att passagerarna i stället skulle köras till Krutviken på Vämö, 4–5 kilometer från den tänkta demonstrationsplatsen, något som dessa inte accepterade. Detta beslut fick till följd att den tillståndsgivna demonstrationen inte genomfördes. Någon allmän sammankomst kom över huvud taget inte till stånd förrän NSF-anhängarna hade transporterats till Krutviken. Såvitt framgår av utredningen fattade polismyndigheten aldrig något formligt beslut med stöd av ordningslagen att inställa den tillståndsgivna allmänna sammankomsten. Det föreligger inte heller något formligt beslut i demonstrationstillståndsärendet av innebörd att polismyndigheten omprövade sitt ursprungliga tillståndsbeslut. Det är därför inte möjligt att av tillgängliga handlingar i ärendet utläsa vilken rättslig grund polismyndigheten ansåg sig ha för beslutet att transportera NSF-anhängarna till Krutviken.

Polismyndigheten har i sitt yttrande hit gjort gällande att transporten var en sådan mindre ingripande åtgärd som åsyftas i 2 kap. 24 § ordningslagen. I yttrandet har angetts att alternativet hade varit att ställa in den allmänna sammankomst som hade kunnat komma till stånd, om NSF-anhängarna hade lämnat bussen och börjat marschera in mot staden. Såvitt gäller denna hypotetiska demonstration framgår emellertid inte något annat av utredningen än att NSF-anhängarnas avsikt vid den tidpunkten, när de accepterade erbjudandet om transport till varvets parkeringsplats, var att genomföra den demonstration som de hade fått tillstånd till. Jag kan således inte finna att det föreligger någon faktisk grund för polismyndighetens argumentation i detta hänseende.

Det har från polismyndighetens sida gjorts gällande att det förelåg risk för att många människor skulle ha kommit till skada, om demonstrationen hade genomförts i enlighet med tillståndsbeslutet. Detta uttalande ger anledning till följande kommentarer från min sida.

Det kan inledningsvis konstateras att polismyndigheten inte hade rätt att med stöd av 2 kap. 22 § ordningslagen ställa in den tillståndsgivna demonstrationen på varvets parkeringsplats, eftersom ett sådant beslut förutsätter att en sammankomst hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en tillståndsansökan.

Det har i litteraturen ansetts att polismyndigheten kan ställa in en allmän sammankomst också med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen (se Persson m.fl., Ordningslagen s. 146), och en åtgärd av detta slag har nämnts som ett exempel på en sådan mindre ingripande åtgärd som åsyftas i 2 kap. 24 § ordningslagen (a.a. s. 155). Av legalitetsprincipen följer emellertid att polismyndigheten härvid inte kan gå utanför tillämpningsområdet för 2 kap. 23 § ordningslagen. Detta innebär att en demonstration inte kan ställas in med stöd av detta lagrum annat än om den redan vid den tidpunkt när inställandebeslutet fattas har gett upphov till en sådan svårare oordning, avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken som anges i bestämmelsen. I den nyss nämnda kommentaren anges som ett exempel på situationer där det undantagsvis kan bli aktuellt att med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen ställa in en sammankomst för vilken tillstånd har meddelats, att

sammankomsten orsakar svårare oordning i grannskapet redan innan den har inletts (a.a. s. 146). Det framhålls emellertid att ett inställande i den situationen bör komma i fråga endast om polisen inte kan svara för de närvarandes säkerhet. Det understryks vidare att polismyndigheten, när det är fråga om en demonstration, först bör pröva om ändrad färdväg, avspärrningar eller liknande åtgärder är tillfyllest för att demonstrationen skall kunna genomföras. Det kan nämnas att lagstöd för åtgärder av senast nämnt slag sedan den 1 april 1998 finns i 24 § polislagen. Som ett annat fall där det skulle kunna bli fråga om att ställa in en sammankomst med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen nämns i kommentaren att polisen har fått kännedom om ett bombhot som innebär att det finns risk för allvarlig fara för de närvarande.

Polismyndigheten kunde, när beslutet att lämna tillstånd till demonstrationen meddelades, inte rimligen ha varit omedveten om risken för att denna skulle ge upphov till motdemonstrationer eller andra former av störningar.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående om ordern av den 17 oktober 1997 var man också vid planeringen av polisinsatsen väl medveten om att motaktioner kunde befaras. Förekomsten av motdemonstranter på varvets parkeringsplats borde därför inte ha kommit som den överraskning för polismyndigheten som HH:s promemoria ger ett intryck av.

Beslutet att köra NSF-anhängarna till Krutviken för att de där skulle kunna genomföra en manifestation kan inte uppfattas på annat sätt än att myndigheten inte ansåg sig kunna fullgöra sin uppgift att upprätthålla ordningen vid den demonstration på varvets parkeringsplats till vilken den hade lämnat tillstånd. Att myndigheten bedömde saken på detta sätt framgår också av uppgifterna i HH:s promemoria. I GG:s promemoria talas om att demonstrationen sannolikt skulle ha gett upphov till en ”blodig sammandrabbning” mellan NSF-anhängare och antifascister. Det lämnas emellertid inte i promemorian någon närmare beskrivning av motdemonstranterna, och det finns inte heller några uppgifter exempelvis om förekomsten av vapen och tillhyggen. Promemorian innehåller i dessa hänseenden endast en uppgift att ”yrkesdemonstranter” inom antifasciströrelsen kunde förväntas delta. Inte heller uppgifterna i HH:s promemoria har någon större konkretion. Det förtjänar vidare att påpekas att DD:s anteckningar ger en delvis annan bild av situationen. De personer som hade kommit till platsen beskrivs där som ”150–175 antirasister/nyfikna” och som ”mest ungdomar (skolungdomar)”.

Det föreligger således viss oklarhet vad gäller förhållandena på den tilltänkta demonstrationsplatsen. Det kan emellertid i varje fall konstateras, att det från polismyndighetens sida inte har gjorts gällande, att det vid tidpunkten för beslutet att köra NSF-anhängarna till Krutviken rådde sådan svårare oordning eller andra sådana i 2 kap. 23 § ordningslagen angivna förhållanden på eller i anslutning till varvets parkeringsplats, som kunde utgöra grund för ett beslut att ställa in demonstrationen med stöd av detta lagrum.

Även om det således inte fanns någon rättslig grund för att ställa in den tillståndsgivna allmänna sammankomsten, och polismyndigheten, som tidigare nämnts, inte heller fattade något formligt beslut av sådan innebörd, kan det finnas

anledning att här beröra frågan om vilka polisiära befogenheter som följer av ett sådant beslut. Ordninglagen innehåller inte några bestämmelser i detta ämne. Det har emellertid ansetts ligga i sakens natur att polisen, om så skulle krävas, får hindra att deltagarna i sammankomsten får tillträde till den plats där denna skulle ha ägt rum (Persson m.fl., Ordninglagen. s. 155). Uttryckliga bestämmelser om polisens rätt att, i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten eller vid risk för sådana störningar, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme finns sedan den 1 april 1998 i 24 § polislagen.

Det är enligt min mening inte möjligt att på grundval av den föreliggande utredningen ta ställning till det befogade i polismyndighetens bedömning att den inte kunde svara för NSF-anhängarnas säkerhet, om demonstrationen genomfördes i enlighet med tillståndsbeslutet. Det rör sig här dessutom om sådana polistaktiska frågor som normalt inte föranleder några uttalanden av JO. Jag begränsar mig därför i detta hänseende till att konstatera att polismyndighetens beslut att, trots NSF-anhängarnas protester, köra dem till Krutviken uppenbarligen inte grundades på några överväganden grundade på reglerna i ordninglagen.

Som tidigare har nämnts fick beslutet att transportera NSF-anhängarna till Krutviken rent faktiskt till resultat att den tillståndsgivna demonstrationen inte kom att äga rum. Beslutet skulle med hänsyn härtill kunna uppfattas som ett beslut att återkalla det lämnade demonstrationstillståndet. Av utredningen framgår emellertid att beslutet i första hand riktades till polismännen på platsen och i sak innebar att busspassagerarna skulle transporteras till Krutviken av polistaktiska skäl. Beslutet kan, trots sina faktiska verkningar, redan av detta skäl inte i formellt hänseende betraktas som ett omprövningsbeslut i demonstrationstillståndsärendet.

Jag vill i detta sammanhang vidare framhålla att ett beslut om tillstånd till en allmän sammankomst får anses vara ett sådant gynnande förvaltningsbeslut som vinner negativ rättskraft och som beslutsmyndigheten således i princip inte kan ompröva till nackdel för tillståndshavaren (se t.ex. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 19 uppl. s. 72 och Hellners–Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 5 uppl. s. 295).

Det finns enligt förvaltningsrättslig praxis endast mycket begränsade möjligheter att återkalla gynnande förvaltningsbeslut. Ett undantag från principen om negativ rättskraft gäller situationer där tvingande säkerhetsskäl påfordrar en återkallelse. Om beslutets bestånd exempelvis skulle innebära fara för människors liv eller hälsa, måste det kunna korrigeras genom ett nytt beslut i frågan (jfr Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder s. 87; se även JO 1987/88 s. 258). Med hänsyn bl.a. till det skydd för demonstrations- och mötesfriheterna som ges i regeringsformen får emellertid ordningslagens regler anses på ett uttömmande sätt reglera myndigheternas befogenheter att av hänsyn till ordning och säkerhet ingripa mot en pågående eller nära förestående allmän sammankomst. Detta innebär bl.a. att rättsligt stöd för en åtgärd, som innebär att en tillståndsgiven allmän sammankomst av säkerhetsskäl ställs in genom ett beslut i nära anslutning till att sammankomsten skall påbörjas, kan hämtas endast ur bestämmelserna i 2 kap. 23 § ordninglagen jämförda med vad som föreskrivs i 2 kap. 24 § samma lag. Det får självfallet inte förekomma att möjligheterna till omprövning av ett fattat tillståndsbeslut används

som ett sätt att kringgå ordningslagens regler till skydd för allmänna sammankomster.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten – oavsett hur man ser på frågorna om faran för NSF-anhängarnas säkerhet och den rättsliga innebörden av polismyndighetens beslut med anledning av dess bedömning i detta hänseende – inte har haft stöd vare sig i ordningslagens regler eller i några vid sidan av dessa gällande allmänna förvaltningsrättsliga principer för att, på det sätt som skedde, trots NSF-anhängarnas protester transportera dem till Krutviken. Det har inte heller påståtts att de utgjorde en fara för den allmänna ordningen på sådant sätt att 13 § polislagen var tillämplig. Inte desto mindre framstår polismyndighetens åtgärd i sak närmast som ett sådant tillfälligt omhändertagande som avses i detta lagrum.

Genomförandet av demonstrationen vid Krutviken

Som framgår av vad jag inledningsvis har uttalat om räckvidden av polismyndighetens beslut i tillståndsfrågan kan det inte med fog hävdas att detta i sig kunde grunda någon befogenhet för polismyndigheten att upplösa eller på annat sätt ingripa mot en av NSF anordnad demonstration utanför Karlskronas centrum. Det fanns således inte någon rättslig grund för polisens förfarande att, sedan bussen hade anlänt till Krutviken, med tvång hålla kvar NSF-anhängarna på platsen och genomdriva att dessa där genomförde manifestationen i enlighet med de direktiv som polisen lämnade. Det kan, med anledning av vad som sägs i polismyndighetens yttrande om att NSF-anhängarna till följd av polisledningens beslut kunde avhålla sin manifestation, tilläggas att denna enligt vad som upplysts varade någon minut, vilket skall jämföras med de 30 minuter som i tillståndsbeslutet hade tillerkänts NSF för genomförandet av demonstrationen på varvets parkeringsplats.

Åtgärden att köra NSF-anhängarna tillbaka till Kvarngatan

Med hänsyn till vad som har uppgetts om att NSF-anhängarna accepterade att följa med bussen tillbaka till Kvarngatan föranleder polisens handlande i detta hänseende inte något uttalande från min sida.

Avslutande synpunkter

Jag har inte någon anledning att betvivla polismyndighetens uppgift att dess handlande bestämdes av omsorg om NSF-anhängarnas säkerhet, och jag är medveten om att omständigheterna kring demonstrationer ibland kan vara sådana att polismyndigheterna försätts i svårbemästrade situationer. Jag har i ett antal ärenden kunnat konstatera att polismyndigheterna har haft svårt att tillägna sig och på ett riktigt sätt tillämpa det ganska komplicerade regelsystem som aktualiseras i samband med allmänna sammankomster (se t.ex. JO 1991/92 s. 52, 1992/93 s. 62 och 1996/97 s. 89 samt dnr 4345- och 4383-1993, 3421-1994, 3691- och 4084-1995 samt 520-1998). Det kan emellertid självfallet inte accepteras att, som i detta fall, en polismyndighets handlande med anledning av en demonstration knappast i något enda hänseende grundas på överväganden av rättslig art. Särskilt anmärkningsvärt är att myndigheten här rent faktiskt kom att överta ansvaret för genomförandet av åsiktsmanifestationen genom att, mot deltagarnas vilja och med åsido-

sättande av sitt eget tillståndsbeslut, såväl välja plats för manifestationen som bestämma om formerna för dess genomförande. Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten i detta ärende har visat prov på en förvånande brist på kunskap om det regelsystem som gäller för genomförandet av demonstrationer och andra allmänna sammankomster.

Mina iakttagelser i ärendet ger mig härutöver anledning till några kommentarer av mera allmänt slag.

I förarbetena till regleringen i 2 kap. RF framhålls att det demokratiska styrelseskicket inte kan bli annat än en tom form, om de enskilda medborgarna inte har en vidsträckt frihet att ta del i opinionsbildningen i samhället genom att uttrycka sina åsikter, bilda föreningar, delta i demonstrationer etc. (SOU 1975:75 s. 89). Såväl grundlagsstiftaren som lagstiftaren har därför eftersträvat att bereda den enskildes grundläggande fri- och rättigheter ett starkt skydd. Reglerna till skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna har i enlighet härmed utformats på sådant sätt att skyddet gäller oavsett vem som anordnar ett möte eller en demonstration och oavsett vilka åsikter som därvid förs fram.

Den närmare avvägningen mellan de motstående intressen som kan föreligga vid en demonstration har gjorts av lagstiftaren genom reglerna i ordningslagen. Denna reglering är i princip uttömmande, och det finns således inte utrymme för några lämplighetsöverväganden från en polismyndighets sida vare sig vid tillståndsgivningen eller i själva demonstrationssituationen vid sidan av vad som följer av ordningslagens regler. Jag vill i detta sammanhang återigen erinra om det uttalande av Högsta domstolen som har återgetts i det föregående av innebörd, att den omständigheten att en lagregel innebär ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen. Ett ingrepp i en sådan rättighet kan således aldrig grundas på en analogisk eller extensiv tolkning av en lagregel.

Reglerna om allmänna sammankomster innebär bl.a. att polismyndigheten, när den tar ställning till en ansökan om tillstånd till en demonstration, inte får beakta några andra omständigheter än hänsynen till ordning och säkerhet vid eller i anslutning till demonstrationen, hänsynen till trafiken och intresset av att motverka en epidemi. Den skall vid denna bedömning väga intresset av skydd för opinionsbildningens frihet mot de risker som demonstrationen kan ge upphov till i de i lagtexten angivna hänseendena. För att regelsystemet skall fungera på avsett sätt krävs vidare att polismyndigheten, när tillstånd har beviljats, avdelar de resurser och vidtar de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen skall kunna genomföras i enlighet med det fattade beslutet. Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att enskilda kan förlita sig på av myndigheter erhållna tillstånd (jfr JO 1973 s. 524). Denna synpunkt gör sig uppenbarligen gällande med särskild styrka, när det som här är fråga om en grundlagsskyddad rättighet (jfr det regeringsbeslut av den 29 november 1993 som refereras i Persson m.fl., Ordningsslagen s. 91 f.).

Av det för rättsstaten utmärkande kravet på saklighet och opartiskhet i myndigheternas verksamhet följer att polismyndigheten, varken när den beslutar i tillståndsfrågan eller när den planerar för och genomför den insats som demonstrationen bedöms kräva, får låta sig påverkas av den uppfattning som beslutsfattarna eller den allmänna opinionen kan ha om det budskap som är avsett att förmedlas genom demonstrationen. En annan sak är att polismyndigheten självfallet både i tillståndsärendet och vid sin planering inför en demonstration måste beakta den omständigheten att framförandet av ett kontroversiellt budskap kan komma att medföra särskilda risker för allvarliga ordningsstörningar. Polismyndigheten måste i ett sådant fall vidare ha särskild beredskap för att ingripa mot straffbara handlingar i samband med demonstrationen, vare sig gärningarna begås av deltagare i denna eller av motdemonstranter eller andra personer.

De brister i handläggningen av frågor rörande tillämpningen av reglerna om allmänna sammankomster som jag har kunnat iaktta i detta och ett antal tidigare ärenden visar enligt min mening på ett behov av utbildningsinsatser riktade till de befattningshavare inom polisväsendet som har att fatta beslut angående sådana sammankomster. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Rikspolisstyrelsen för de åtgärder som det kan föranleda.