

## Kritik mot Polismyndigheten för hur polisen hanterade avlägsnandet av en 13-åring och för bristfällig dokumentation av ingripandet

**Beslutet i korthet:** Trettonårige AA omhändertogs strax före midnatt av en ordningsvakt på en ungdomsfestival för att ha stört den allmänna ordningen. Polisen beslutade att avlägsna AA enligt 13 § polislagen, och omkring en timme senare lämnade polisen av honom ensam vid en busshållplats 3,8 kilometer från festivalområdet. AA kände inte till platsen där han blev avsläppt.

Till skillnad från vad som gäller vid ett omhändertagande enligt polislagen har det inte särskilt reglerats hur polisen ska gå till väga vid ett avlägsnande av en underårig. Enligt JO måste en rimlig utgångspunkt vara att de särskilda hänsyn lagstiftningen ger uttryck för vid omhändertagande av underåriga beaktas också vid tillämpningen av bestämmelserna om avlägsnande. JO uttalar att de rättsliga möjligheterna att avlägsna ett barn i de lägre tonåren under de förutsättningar som var aktuella i det här fallet är begränsade. JO uttalar också att det som är proportionerligt och godtagbart vid ett ingripande mot en vuxen ofta inte är det vid ett ingripande mot ett barn.

Det framstod enligt JO inte som helt nödvändigt för polisen att besluta att AA skulle avlägsnas från platsen och andra alternativ kunde ha övervägts. JO finner emellertid inte tillräckliga skäl att kritisera polisen i det avseendet. Enligt JO är det dock klart att det sätt polisen verkställde avlägsnandet av AA på inte var proportionerligt och Polismyndigheten kritiserar för detta.

JO konstaterar också att de sammantagna omständigheterna – ingripandets varaktighet, den sträcka AA kördes och att åtgärden innefattat ett påtvingat kroppsligt ingrepp genom att AA var belagd med handfängsel – var sådana att beslutet om avlägsnande i rättslig mening kom att övergå i ett omhändertagande. När polisen fattar ett beslut om avlägsnande är det angeläget att man är uppmärksam på att det går att verkställa beslutet i enlighet med de rättsliga förutsättningar som gäller. Om verkställigheten drar ut på tiden bör man överväga om det inte är möjligt och tillräckligt att upphäva beslutet och i stället uppmana personen att frivilligt lämna platsen, eller hantera ingripandet som ett tillfälligt omhändertagande när det finns förutsättningar för det.

Polismyndigheten kritiserar också för bristande dokumentation i flera avseenden.

### Bakgrund

Den 19 och 20 augusti 2016 ägde en ungdomsfestival rum i Kungsträdgården i Stockholm. Åldersgränsen för festivalen var 15 år. Under natten omhändertogs

AA, som då var 13 år, av en ordningsvakt för att han stört den allmänna ordningen. AA belades med handfängsel och överlämnades därefter till polisen som beslutade att avlägsna honom från platsen. Polisen lämnade av AA vid en busshållplats 3,8 kilometer från Kungsträdgården omkring en timme efter att han omhändertagits av ordningsvakten.

AA:s pappa anmälde poliserna för tjänstefel, och en åklagare vid Särskilda åklagarkammaren inledde en förundersökning. I oktober 2016 lades förundersökningen ned med motiveringen att det inte längre fanns anledning att anta att brott begåtts av någon polis vid tillfället.

I en anmälan till JO förde AA, med hjälp av sin pappa, fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Stockholm. AA var kritisk till polisens agerande i samband med ingripandet. Under transporten från Kungsträdgården fick han sitta på golvet i polisbussen, med handfängsel och utan bälte. Polisen släppte av AA på en plats som han inte kände till. Han var rädd och gömde sig i buskarna medan han väntade på att hans pappa skulle komma och hämta honom. AA var även kritisk till att polisen inte kontaktade hans föräldrar eller socialtjänsten. Han uppgav till poliserna att han bara var 13 år.

### Utredning

Av de handlingar som begärdes in framgick bl.a. följande. På en blankett med rubriken Snabbrapport har det antecknats att en ”ljus kille” omhändertogs av en ordningsvakt enligt 13 § polislagen den 19 augusti 2016 kl. 23.47 eftersom han störde den allmänna ordningen. Något namn är inte antecknat, däremot ett signalement. Det har dock inte kommit fram några andra uppgifter än att snabbrapporten avser AA. Det framgår att AA belagts med handfängsel på grund av våldsamt uppträdande. Däremot framgår varken datum, klockslag eller vem som fattat beslut om handfängsel. Av snabbrapporten framgår vidare att AA överlämnades till polisen kl. 00.43 och vilken patrull som transporterade honom från platsen. Längst ned på blanketten finns en notering med lydelsen ”Avlämnad Frihamnsporten, Stockholm kl. 00.54”.

Polismyndigheten ombads att yttra sig över den rättsliga grunden för ingripandet mot AA och för att han bar handfängsel, hur ingripandet ska betraktas i polislagens mening, proportionaliteten i åtgärderna och dokumentationen av ingripandet och de åtgärder som vidtogs.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att ha hämtat in upplysningar från polisassistenter CC, DD och EE samt kommenderingschefen FF och insatschefen GG. Av yttrandet framgår bl.a. följande.

Efter att ordningsvakten omhändertagit AA fördes han till polisens ingripandetält på festivalområdet. Han var utagerande, verbalt otrevlig och följde inte tillsägelser. CC, som var förman vid ingripandetältet, beslutade att AA skulle avlägsnas en kortare sträcka och att beslutet om handfängsel skulle bestå. CC har inte kunnat redogöra för tidpunkten för beslutet om avlägsnande,

men har angett att beslutet inte kan ha fattats mer än några minuter efter att ordningsvakterna ingrep mot AA. AA åkte sedan med första lediga polispatrull, men transporten skedde inte omedelbart efter beslutet om avlägsnande eftersom det inte fanns tillräckligt med resurser för att transportera ungdomar som skulle avlägsnas från festivalen.

AA överlämnades till DD och EE kl. 00.43 den 20 augusti 2016. Han var vid överlämnandet fortfarande aggressiv och gjorde motstånd. Poliserna beslutade av säkerhetsskäl att AA skulle sitta på golvet i polisbussen och släppas av först av de ungdomar som var med i bussen. Poliserna omprövade också beslutet om handfängsel och lät det bestå för att stävja AA:s våldsamma uppträdande och för att säkra transporten av honom själv och övriga personer i bussen. De direktiv som hade lämnats om transporter av ungdomar innebar att ungdomarna skulle transporteras en relativt kort sträcka inom Stockholms city samtidigt som det skulle vara svårt för dem att komma tillbaka till festivalområdet. Ungdomarna skulle också släppas av så att det fanns möjlighet för dem att åka hem med kollektivtrafiken.

Under transporten försökte EE upprepade gånger få information om AA:s personnummer och adress och namnen på hans vårdnadshavare för att kunna ta kontakt med dem. AA uppgav att han var 13 år men vägrade i övrigt att svara på polisens frågor. EE hade regelbunden kontakt med personal från socialtjänsten som befann sig på festivalområdet, men han hade tidigare fått besked om att de varken tog emot oidentifierade eller stökiga ungdomar. Poliserna ansåg därför inte att det var möjligt att lämna över AA till socialtjänsten.

Polisen körde AA till busshållplatsen Frihamnsporten på Tegeluddsvägen i Stockholm, vilket är en sträcka på 3,8 kilometer. När de kom fram tog EE av AA handfängslet och försökte återigen att få information om bl.a. AA:s identitet utan resultat. EE förklarade för AA varför polisen hade ingripit mot honom, var de befann sig och när bussarna gick från hållplatsen. Han försäkrade sig vidare om att AA:s mobiltelefon fungerade.

EE fyllde i klockslag och platsen för avlämnande på snabbrapporten och lämnade den sedan till CC för granskning. Snabbrapporten saknar vissa nödvändiga uppgifter, t.ex. vem som beslutade att AA skulle beläggas med handfängsel och tidpunkten för beslutet. CC:s beslut att avlägsna AA med stöd av 13 § polislagen har inte heller dokumenterats. CC har uppgett att han inte uppmärksammade bristerna vid granskningen av snabbrapporten, och att det inte fanns något utrymme att anteckna förmansbeslut på snabbrapporten.

FF och GG har angett att snabbrapporten användes i stället för ordinarie ingripande- och fängselblanketter under kommenderingen för att undvika resurs- och tidsförluster. Användandet av snabbrapporter innebar att enbart förstahandsuppgifter dokumenterades och att resurserna kunde hållas kvar i området eftersom poliserna inte behövde åka till stationen för avrapportering. Blankettens utformning har emellertid visat sig vara bristfällig, och det har

inletts ett arbete med att se över blanketten för att uppfylla dokumentationskraven vid ingripanden.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

*Den rättsliga grunden för ingripandet mot AA och hur ingripandet ska betraktas i polislagens mening*

AA har inledningsvis omhändertagits av en ordningsvakt på grund av ordningsstörning med stöd av 13 § polislagen. Han hade då muntligen lagt sig i ordningsvaktens samtal med annan och sparkat på ordningsvakten. För att någon i rättsligt hänseende ska anses störa den allmänna ordningen krävs att uppträdandet utgör angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Det räcker inte att t.ex. en enskild polisman upplever uppträdandet som obekvämt eller olämpligt. Genom att verbalt och med fysiskt våld, i en folksamling där situationen snabbt riskerar att urarta, försöka hindra en ordningsvaks arbete med annan har AA enligt Polismyndighetens bedömning uppträtt på ett sätt som innebär ett faktiskt angrepp på den allmänna ordningen. Polisassistent CC, som förmansprövade omhändertagandet efter att AA överlämnats till Polismyndigheten, har saknat anledning att ifrågasätta ordningsvaktens uppgifter, inte minst mot bakgrund av AA:s fortsatt aggressiva uppträdande vid ingripandetältet. Polismyndigheten anser därmed att det funnits laga förutsättningar för ingripande enligt 13 § polislagen.

När det gäller frågan hur ingripandet ska betraktas i polislagens mening gör Polismyndigheten följande bedömning.

Polisassistent CC har uppgett att han vid förmansprövningen beslutade att AA i stället för att omhändertas skulle avlägsnas en kortare sträcka. Polisassistent EE har verifierat att det var ett beslut om avlägsnande han och polisassistent DD fick i uppdrag att verkställa. Ingripandet har pågått sammanlagt drygt en timme; från det att ordningsvakten omhändertog AA kl. 23.47 till dess att han släpptes av vid busshållplatsen kl. 00.54. På grund av brister i dokumentationen kan Polismyndigheten inte ange tidpunkten för när avlägsnandebeslutet har fattats. Polisassistent CC har emellertid uppgett att det inte tog särskilt lång tid för ordningsvakterna att transportera någon från scenen till ingripandetältet och att beslutet därför bör ha fattats omkring kl. 23.50.

I förarbetena till polislagen beskrivs avlägsnande som en åtgärd där någon förs bort från den plats han befinner sig (prop. 1983/84:111 s. 33). Typiskt sett innebär det att någon avlägsnas från exempelvis en lokal där denne stört ordningen, men det kan också innebära att personen förflyttas en kortare sträcka i polisfordon. I kommentaren till polislagen anges att om det är fråga om annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet, bör åtgärden normalt sett dock bedömas som ett omhändertagande (Berggren, Munck, Polislagen, 11 uppl, s. 109). Vad som utgör en kortare sträcka måste avgöras i det enskilda fallet och för att ett avlägsnande ska vara meningsfullt krävs att den som avlägsnats i alla fall har vissa svårigheter att ta sig tillbaka till platsen som personen avlägsnats från. I en intern tillsynsrapport har myndigheten slagit fast att den maximala sträckan för ett avlägsnande dock inte får överstiga 5 km (Tillsynsrapport 2014:6, Inspektion av polismyndigheternas tillämpning av avlägsnande enligt 13 § samt 13 c § polislagen, RPS, s. 10).

I förevarande fall har AA transporterats 3,8 km. Med hänsyn till sträckans avstånd från city och hur förhållandevis enkelt AA har kunnat ta sig åter till festivalområdet anser Polismyndigheten att åtgärden inte på grund av transportsträckans längd har övergått i ett omhändertagande. När det gäller ingripandets varaktighet kan dock konstateras att AA fått vänta ca 50 minuter innan avlägsnandebeslutet kunde verkställas. Mot bakgrund härav bedömer Polismyndigheten att ingripandet i rättsligt hänseende inte kan betraktas som ett

avlägsnande, utan att det i stället får ses som ett omhändertagande enligt 13 § polislagen.

Ett omhändertagande får bara tillgripas som sista utväg för att förhindra ett ordningsstörande beteende. Det är först när ett avvisande eller avlägsnande inte är tillräckligt för att det avsedda resultatet ska uppnås som ett omhändertagande får äga rum (Berggren, Munck, Polislagen, s. 109). De berörda polisassistenterna har med hänsyn till AA:s beteende bedömt att en avvisning eller ett avlägsnande direkt utanför festivalområdet skulle ha blivit verkningslöst. Festivalområdet har inte varit kontrollerat, vilket gjorde det omöjligt att säkerställa att ordningsstörande personer inte omedelbart återvände till platsen. Genom att förflytta AA en kortare sträcka med polisfordon har han inte genast kunnat återvända till festivalområdet.

Av de berörda polisassistenternas uppgifter har framkommit att ingripandet mot AA hanterats så skyndsamt som möjligt utifrån de resurser som fanns tillgängliga vid kommenderingen. AA har prioriterats både vid ingripandet och under transporten där han var den som släpptes av först. Antal ingripanden har uppgått till ca 100 stycken per kväll och polisassistent CC har uppgett att han begärt transportförstärkning flera gånger under kvällen. Den totala tiden för ingripandet, vilken inneburit att åtgärden får betraktas som ett omhändertagande, kan enligt Polismyndighetens mening således inte läggas de enskilda polisassistenterna till last.

Vad gäller proportionaliteten i den vidtagna åtgärden mot AA gör Polismyndigheten följande bedömning.

Det finns inte någon åldersbegränsning för ingripanden enligt 13 § polislagen. I enlighet med proportionalitets- och behovsprinciperna i 8 § polislagen ska en polisman likväl bara ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Ingripanden mot minderåriga bör därför användas med stor försiktighet; i desto större grad ju yngre barnet är. Om en minderårig omhändertas enligt 13 § polislagen ska denne enligt 16 § samma lag skyndsamt överlämnas till en förälder, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller annan lämplig vuxen. I avvaktan på detta får den unge hållas kvar, dock som längst i sex timmar.

Polismyndigheten har under festivalen haft som målsättning att i första hand överlämna ordningsstörande minderåriga till vårdnadshavare eller socialtjänsten. I det aktuella fallet har polisassistent EE emellertid förgäves försökt utröna identiteten på AA, som han och kollegorna inte har upplevt vara yngre än 15 år. AA har visserligen uppgett att han var 13 år men i övrigt inte velat lämna någon som helst uppgift som gjort det möjligt att identifiera honom, kontakta hans vårdnadshavare eller skjutsa hem honom. Polisassistent EE, som varit i regelbunden kontakt med socialtjänsten under festivalen, visste att socialtjänsten inte skulle ta emot oidentifierade eller stökiga ungdomar.

När den minderåriga fortsatt att uppträda ordningsstörande och själv genom att inte lämna några identitetsuppgifter bidragit till en situation där det inte varit möjligt att överlämna honom till en förälder eller socialtjänsten, har möjliga handlingsalternativ för Polismyndigheten varit begränsade. Att hålla kvar honom på platsen under de förutsättningar som låg för handen skulle enligt Polismyndighetens mening ha lett till en mer ingripande åtgärd. Eftersom förutsättningarna för frigivning dessutom ska bedömas fortlöpande måste det även vara möjligt att frige en minderårig som inte anses kunna överlämnas till vårdnadshavare eller socialtjänsten. En omhändertagen kan friges på platsen för omhändertagandet eller på någon annan plats; något krav på att omhändertagna ska föras till polisstation finns inte (JO 1991/92 s. 64 och 1992/93 s. 69). Genom att transportera AA med första lediga polispatrull har Polismyndigheten kunnat frige honom så snart det varit möjligt. Enligt Polismyndighetens mening synes det inte ha funnits någon möjlighet att upprätthålla ordningen på ett mindre ingripande sätt.

Att transportera en minderårig till annan plats förutsätter naturligtvis noga överväganden kring platsen den minderårige förs till, dess omkringliggande miljö och vilka möjligheter det finns att ta sig därifrån. Polismyndigheten ser ingen anledning att ifrågasätta polisassistent EE:s uppgifter om avlägsnandeplatsen i det aktuella fallet och de kontroller som vidtagits i fråga om busstidtabeller och AA:s telefon. AA har lämnats av på en busshållplats strax utanför stadskärnan. Det har rört sig om en sommarnatt och polisassistent EE har förvissat sig om att AA med sms-biljett haft möjlighet att inom som längst tio minuter återvända mot city. Under de förhållandena anser Polismyndigheten att olägenheterna AA drabbats av, trots sin ringa ålder, inte varit så stora att de får anses oproportionerliga i förhållande till ingripandets syfte.

*Den rättsliga grunden för att AA bar handfängsel och proportionaliteten i åtgärden*

AA har belagts med handfängsel på grund av våldsamt uppträdande enligt 10 a § polislagen sedan han sparkat en ordningsvakt i knävecket tre gånger. Polisassistent CC har uppgett att han kontinuerligt prövade behovet av fängsel. Då AA även vid ingripandet varit fortsatt väldigt fysiskt utåtagerande, skrikig, provocerande och inte visat några tecken på förändrat beteende, har han av säkerhetsskäl bedömt att det var nödvändigt att handfängslet behölls på.

Även under transporten till avlägsnandeplatsen har AA uppträtt våldsamt genom att kränga med kroppen, göra motstånd och vara fysiskt utåtagerande. Polisassistenterna DD och EE har bedömt att AA var så stökig att det var förenat med fara för hans egen och andras säkerhet att inte låta honom vara fortsatt handfängslad.

Liksom vid ingripanden enligt 13 § polislagen finns ingen nedre åldersgräns för att belägga någon med handfängsel enligt 10 a § samma lag. Användandet av fängsel ska emellertid ske i enlighet med proportionalitets- och behovsprincipen i 8 § polislagen och i särskilt restriktiv utsträckning på minderåriga. Endast i sällsynta fall borde det uppkomma situationer där det inte är möjligt att betvinga en minderårig med mindre ingripande åtgärder än fängsel. Vad gäller AA har det i ärendet dock framkommit att hans såväl fysiskt som verbalt utåtagerande beteende varit utmärkande även i förhållande till andra ordningsstörande ungdomar. Det har inte varit möjligt att låta honom vänta i ingripandetältet och han har varit så stökig under transporten att poliserna bl.a. fått sätta honom på golvet i fordonet. Mot den bakgrunden ser Polismyndigheten ingen anledning att ifrågasätta polisassistenterna CC:s, DD:s och EE:s bedömning att det rört sig om en sådan situation där användning av fängsel varit absolut nödvändig. Polismyndigheten anser därmed att det funnits laga förutsättning för att belägga AA med handfängsel och att åtgärden inte varit oproportionerlig i förhållande till syftet med åtgärden.

*Dokumentationen av ingripandet och de åtgärder som vidtagits*

Polismyndigheten anser att det måste ställas höga krav på dokumentation i alla lägen. Ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att tydligt kunna följa beslutsgången vid ett ingripande och att de omständigheter som föranlett olika beslut dokumenteras på ett fullständigt sätt.

Det kan konstateras att dokumentationen i förevarande fall har brustit bl.a. genom att det inte går att tydligt följa beslutsgången i ingripandet. Av snabbrapporten framgår t.ex. inte att polisassistent CC beslutat att AA ska avlägsnas. Det saknas även information om när och av vem beslutet att belägga AA med handfängsel har fattats, när fängslet tagits av, och omständigheterna i övrigt kring beslutet. Dokumenteringen av omständigheterna kring grunderna för ingripandet som sådant har inte varit tillräckligt utförlig. Polisassistenternas uppgifter har dock sedermera kunnat utredas genom inhämtande av yttranden från berörda befattningshavare. Det slutliga ansvaret att kontrollera uppgifterna i avrapporteringen har ålegat polisassistent CC som vid kommenderingen hade rollen som förman i förhållande till ordningsvakterna och polisassistenterna. Mot

bakgrund av de rådande omständigheterna och blankettens utformning anser Polismyndigheten dock inte att det finns skäl att ifrågasätta den enskilde polismannens agerande.

Snabbrapporten som använts vid kommenderingen har varit förtryckt på så sätt att det funnits knappt om utrymme för polismännen att lägga till ytterligare uppgifter i formuläret. Utrymme har saknats exempelvis för att fylla i förmansbeslut och, utöver kryssmarkering, närmare skäl för beslut om handfängsel. Inte heller har det funnits något uttryckligt utrymme för poliser som verkställt avlägsnandebeslut att fylla i när och var personen avlägsnats, vilket lett till att uppgifter har fått noteras i marginaler eller på baksidan av blanketten.

Skälet till att snabbrapporten använts vid den aktuella festivalen har varit att kommenderingsledningen utifrån tidigare erfarenheter bedömt att ordinarie avrapporteringsblanketter inte varit ändamålsenliga. För att kunna hantera det stora antalet ingripanden som Polismyndigheten skulle komma att genomföra under festivalen har det varit helt nödvändigt att kunna använda en enklare avrapporteringsform. Snabbrapporten, på vilken både ordningsvakter och poliser kan dokumentera sina åtgärder, syftar till och resulterar i tids- och resursvinster. Efter den förevarande JO-anmälan har Polismyndigheten dock blivit uppmärksam på bristerna i snabbrapportens utformning. Blanketten har utvärderats av kommenderingschefen FF och insatschefen GG, som uppgett att den inför kommande kommenderingar kommer att kompletteras och utvecklas i syfte att nå upp till de krav som ställs på dokumentering av ingripanden.

## **Rättslig reglering**

### **Polisens uppgifter**

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga och förhindra brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt ingripa när störningar har inträffat (2 § polislagen).

### **Vissa befogenheter att ingripa mot enskilda**

#### *Tillfälliga omhändertaganden av ungdomar i vissa fall*

Om någon som kan antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, får han eller hon tas om hand av polisen för att genom polisens försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. Vid bedömningen av risken för den unges hälsa eller utveckling ska det beaktas om man kan befara att den unge kan komma att utsättas för brott, involveras i brottslig verksamhet eller skadas genom något annat socialt nedbrytande beteende. (Se 12 § polislagen.)

Den grundläggande förutsättningen för ett ingripande är att den unge anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär både en allvarlig och överhängande risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling. Åtgärden ska ses som en social skyddsåtgärd. Polisen ska till ledning för sitt ställningstagande beakta om den unge omgående behöver komma under någon vuxens tillsyn därför att omständigheterna innebär en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling. När det inte finns tillräckliga skäl att tillämpa 12 § polislagen är det inte något hinder för polisen att ta kontakt med den underårige och råda honom eller henne att lämna en olämplig miljö. (Se

Berggren och Munck, Polislagen, 15 augusti 2017, Zeteo, kommentaren till 12 §.)

Den unge ska alltid överlämnas till en förälder, någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. Om det av någon särskild anledning är olämpligt eller om det inte är möjligt att få kontakt med en förälder eller annan vårdnadshavare måste någon företrädare för socialnämnden kontaktas. (Se Berggren och Munck, a.st.)

I förarbetena till 12 § polislagen anges att de omständigheter som nämns i paragrafen endast är en exemplifiering av omständigheter som ska vägas in vid bedömningen i det enskilda fallet av om det finns en överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling. Även andra omständigheter ska beaktas. En helhetsbedömning ska alltid göras av förhållandena i det enskilda fallet. Innan polisen omhändertar en ungdom ska andra mindre ingripande åtgärder uteslutas, t.ex. möjligheten att kontakta den unges föräldrar eller att förmå den unge att självmant lämna platsen och återvända hem. (Se prop. 2011/12:171 s. 45.)

*Avvisande, avlägsnande eller tillfälligt omhändertagande*

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

En förutsättning för att någon ska kunna avvisas, avlägsnas eller omhändertas vid ordningsstörning är alltså att han eller hon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen. För att bestämmelsen ska få tillämpas krävs att personens uppträdande innefattar ett angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Frågan om ett visst uppträdande stör den allmänna ordningen får inte avgöras från den begränsade synpunkten att uppträdandet för den enskilde polisen framstår som obekvämt eller olämpligt. Endast den omständigheten att en person vägrar att lyda en tillsägelse av en polis innebär t.ex. inte att han eller hon stör den allmänna ordningen. Det avgörande i en sådan situation är vilka följder från ordningssynpunkt som en bristande efterriktelse kan antas medföra. (Se Berggren och Munck, Polislagen, 15 augusti 2017, Zeteo, kommentaren till 13 §.)

*Skillnaden mellan ett avlägsnande och ett tillfälligt omhändertagande*

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



omhändertagande. När det gäller skillnaden mellan ingripandena har ett allmänt riktmärke angetts vara att ett omhändertagande regelmässigt syftar till att föra en person till en plats medan ett avlägsnande syftar till att föra en person från en plats. Som avlägsnande kan betraktas att en person som stört ordningen flyttas från en lokal eller ett visst område, t.ex. ett nöjesfält eller en idrottsplats. Ett avlägsnande kan också innebära att någon som ska föras bort från en plats förflyttas en kortare sträcka, antingen till fots eller i polisbil. Om ett avlägsnande gäller annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet, bör åtgärden normalt ses som ett omhändertagande. (Se Berggren och Munck, a.st.)

Om polisen redan från början gjort bedömningen att ett avlägsnande eller avvisande inte är tillräckligt för att uppnå det avsedda syftet med ingripandet kan ett direkt omhändertagande undantagsvis bli nödvändigt. I ett sådant fall bör det framgå av dokumentationen av omhändertagandet vilka omständigheter som motiverat detta. (Se Berggren och Munck, a.st.)

#### *Särskilda bestämmelser för tillfälliga omhändertaganden*

Den polis som har verkställt ett omhändertagande ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört ska förmannen omedelbart pröva om det ska bestå. (Se 15 § polislagen.)

Den som har omhändertagits ska förhöras så snart som möjligt. Förhöret bör om möjligt hållas i ett sådant skede att det kan läggas till grund för den prövning av omhändertagandet som förmannen ska göra enligt 15 § polislagen. Den omhändertagne ska frigges snarast möjligt efter förhöret. Förutsättningarna för frigivande ska bedömas fortlöpande med början omedelbart efter det att omhändertagandet har ägt rum. Den omhändertagne kan frigges redan på platsen för omhändertagandet och det kan vara tillräckligt att han eller hon förs till sin bostad och frigges där. Om den omhändertagne är under 18 år ska polisen dock skyndsamt lämna över den omhändertagne till hans eller hennes föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. I avvaktan på detta får den unge hållas kvar, men inte längre än sex timmar. (Se 16 § polislagen och Berggren och Munck, Polislagen, 15 augusti 2017, Zeteo, kommentaren till 16 §.)

Bakgrunden till bestämmelsen om överlämnande av den som är under 18 år till vårdnadshavare eller annan är att det många gånger framstår som klart olämpligt att frige honom eller henne utan att försäkra sig om att han eller hon får tillsyn av vuxna. Exempelvis kan förhållandena vara sådana att det kan antas att den omhändertagne utan tillsyn av någon vuxen omedelbart efter ett frisläppande fortsätter ett beteende som föranleder ett nytt ingripande. Arrangemangen kring frigivningen måste ordnas med största skyndsamhet och det är därför angeläget att polisen så snart som möjligt efter omhändertagandet överväger hur frigivningen bör anordnas. Det är naturligt att polisen snarast möjligt tar de kontakter som man bedömer behövs. (Se prop. 1990/91:86 s. 14.)

Polisen ska se till att omhändertagandet inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundvikligt med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödig uppmärksamhet. Den som har omhändertagits får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som behövs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, ordning eller säkerhet. Omhändertagna som har fyllt 15 år får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet. (Se 17 § polislagen.)

#### Polisens rätt att använda våld och handfängsel

En polis som verkställer en tjänsteuppgift ska iaktta vad som föreskrivs i lag eller annan författning och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas ska detta ske endast i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. (Se 8 § polislagen.)

En polis får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd bl.a. om polisen möts med våld eller hot om våld eller om polisen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område och möts av motstånd. Det får dock endast ske i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. (Se 10 § polislagen.)

En polis som omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet får belägga honom eller henne med fängsel om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till hans eller hennes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Fängsel får också användas vid transport om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. (Se 10 a § polislagen.)

#### Allmänna principer om tvångsmedel

Det finns ett antal allmänna principer som gäller för både beslut om och genomförande av tvångsmedel, bl.a. ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Ändamålsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas för det ändamål som angetts i lagstiftningen. I bl.a. 8, 10 och 10 a §§ polislagen kommer behovs- och proportionalitetsprinciperna till uttryck. Behovsprincipen innebär att tvång och våld får användas endast när andra medel är otillräckliga för att en polis ska kunna utföra den tjänsteuppgift det är fråga om och tvångs- eller våldsanvändningen kan väntas leda till det avsedda resultatet. Proportionalitetsprincipen innebär att tvång och våld över huvud taget inte får tillgripas om den aktuella tjänsteuppgiften inte har en sådan betydelse att det framstår som rimligt att den genomförs med fysiskt tvång. När så är fallet måste under hela händelseförloppet beaktas att aldrig mera våld används än vad som är rimligt i förhållande till vad som kan uppnås. De skador och olägenheter som ett ingripande kan medföra får alltså inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet. (Se Berggren och Munck, Polislagen, 15 augusti 2017, Zeteo, kommentaren till 8, 10 och 10 a §§, och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje uppl., s. 22 f. samt JO:s beslut den 17 april 2014, dnr 1151-2013.)

## Dokumentation

Protokoll ska föras över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. (Se 27 § polislagen.) Protokoll ska också föras över ingripanden som innebär användning av fängsel. Ett sådant protokoll ska innehålla uppgift om skälen för åtgärden. (Se 28 § polislagen.)

Närmare föreskrifter om dokumentation finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:12, FAP 100-2).

## Bedömning

### Ingripandet mot AA

Jag vill inledningsvis framhålla att det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att ingripanden hanteras korrekt och används endast i sådana situationer som de är avsedda för. Ett ingripande ska vidare ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Av utredningen framgår att AA uppgett för poliserna att han var 13 år. Det är vidare klarlagt att poliserna har utgått från att det var ett beslut om avlägsnande enligt 13 § polislagen som fattades och som skulle verkställas. Detta är utgångspunkten för min bedömning.

Som angetts ovan i avsnittet om den rättsliga regleringen är ett avlägsnande vanligtvis en klart mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande. Jag kan konstatera att det, till skillnad från vad som gäller vid ett omhändertagande, inte särskilt har reglerats hur Polismyndigheten ska gå till väga vid avlägsnande av underåriga, t.ex. i fråga om skyldigheten att se till att den underårige lämnas till en vuxen. En rimlig utgångspunkt måste dock vara att de särskilda hänsyn lagstiftningen ger uttryck för vid omhändertagande av underåriga beaktas också vid tillämpningen av bestämmelserna om avlägsnande.

Utredningen har visat att ingripandet mot AA ägde rum kl. 23.47 den 19 augusti 2016. Beslutet om avlägsnande verkställdes genom att AA släpptes av vid en busshållplats 3,8 kilometer från platsen för ingripandet. Det skedde kl. 00.54 den 20 augusti 2016, efter att polisen kontrollerat att AA:s mobiltelefon fungerade. Jag har inte anledning att ifrågasätta AA:s uppgift om att han inte kände till området där han blev avsläppt.

Även om ett avlägsnande enligt lagstiftaren är att betrakta som en mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande, är enligt min mening de rättsliga möjligheterna att avlägsna ett barn i de lägre tonåren under de förutsättningar som var aktuella i det här fallet begränsade.

Som jag konstaterat ovan ska ett ingripande ske på ett sätt som är proportionerligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. En bedömning måste alltså göras om andra, mindre ingripande åtgärder är uteslutna. Det finns i detta sammanhang anledning att understryka att det som är proportionerligt och godtagbart vid ett ingripande mot en vuxen ofta inte är det vid ett ingripande mot ett barn. Vid bedömningen av om ett tvångsmedel ska användas mot ett barn kan samma måttstock därför inte tillämpas som när det gäller en vuxen.

Frågan är då om det i detta fall fanns andra, mindre ingripande alternativ för polisen att hantera situationen på. Det har inte kommit fram i utredningen att AA var påverkad, involverad i brottslig verksamhet eller att det på något annat sätt fanns en risk för hans välbefinnande. Det har heller inte angetts att han uppträdde på ett sätt som var ordningsstörande mot andra än de som ingrep mot honom. Å andra sidan har det kommit fram att han under hela ingripandet var utagerande och uppträdde aggressivt. Polismyndigheten har dock inte angett vad man befarade skulle kunna inträffa om AA återvände till festivalområdet. Mot den bakgrunden är det en del som talar för att polisen i stället kunde ha gett AA tillfälle att självmant lämna festivalområdet. Ett annat alternativ hade varit att ta kontakt med socialtjänsten, antingen den som fanns på festivalområdet eller någon annan socialtjänst, för att undersöka möjligheterna att överlämna AA dit. Det kan inte uteslutas att AA hade föredragit att prata med företrädare för socialtjänsten i stället för poliserna. Sammantaget är jag inte helt övertygad om att det var nödvändigt för polisen att besluta att AA skulle avlägsnas från platsen. Jag finner dock inte tillräckliga skäl att kritisera polisen för att man gjorde det.

När det gäller själva verkställigheten av avlägsnandebeslutet kunde polisen ha övervägt att släppa av AA på ett ställe som kunde antas vara mer välkänt för honom eller i vart fall inte var så avsides beläget. Att som man nu gjorde köra en 13-åring en inte obetydlig sträcka och lämna honom ensam vid en busshållplats i ett för honom okänt och förhållandevis avsides beläget och ödsligt område mitt i natten är inte acceptabelt. Att polisen försäkrade sig om att AA:s mobiltelefon fungerade påverkar inte den bedömningen. Enligt min mening är det klart att det sätt som polisen hanterade avlägsnandet av AA på inte var proportionerligt. Polismyndigheten ska därför kritiseras för detta.

De berörda polisernas uppfattning var att ingripandet mot AA var ett avlägsnande. De sammantagna omständigheterna – ingripandets varaktighet, den sträcka AA kördes och att åtgärden innefattat ett påtvingat kroppsligt ingrepp genom att AA var belagd med handfängsel – var emellertid enligt min bedömning sådana att beslutet om avlägsnande i rättslig mening kom att övergå i ett omhändertagande. Även om jag alltså kommer till samma slutsats som Polismyndigheten delar jag inte myndighetens uppfattning att det enbart är ingripandets varaktighet som gör att det ska betraktas som ett omhändertagande.

När polisen fattar beslut om att avlägsna en person är det givetvis angeläget att man är uppmärksam på att det går att verkställa beslutet i enlighet med de rättsliga förutsättningar som gäller för ingripandet. Om verkställigheten drar ut på tiden bör man överväga om det inte är möjligt och tillräckligt att upphäva beslutet och i stället uppmana personen att frivilligt lämna platsen. Om det inte går kan det finnas anledning att hantera ingripandet som ett tillfälligt omhändertagande när det finns förutsättningar för det. På så sätt säkerställer man att en inskränkning av en persons rörelsefrihet under så lång tid att det i praktiken är fråga om ett tillfälligt omhändertagande också hanteras i enlighet med de regler som gäller för ett sådant. Jag kan konstatera att det, som redovisats ovan, finns uttryckliga bestämmelser om hur en underårige ska tas om hand när han eller hon frigges, som hade varit direkt tillämpliga om ingripandet mot AA hade hanterats som ett omhändertagande.

### Handfängsel

Det är klarlagt att AA var belagd med handfängsel från det att ordningsvakten ingrep mot honom till dess att poliserna släppte av honom vid busshållplatsen.

Med utgångspunkt i den bedömning polisen gjorde på platsen och mot bakgrund av det som har kommit fram om hur AA uppträdde och satte sig till motvärn mot polisen har jag emellertid, även med beaktande av den restriktivitet som är påkallad när det rör sig om en så ung person, inga synpunkter på att AA var belagd med handfängsel under ingripandet.

Som framgått ovan är det dock min uppfattning att polisen kunde ha övervägt andra alternativ än att avlägsna AA på det sätt som skedde. Av den bedömningen följer att det hade kunnat undvikas att AA var belagd med handfängsel under den relativt långa tid som nu blev fallet. Jag vill också peka på att personer som ska transporteras i en polisbuss endast undantagsvis får tvingas sitta på golvet (se bl.a. JO 1979/80 s. 98, dnr 2662-1985).

### Dokumentation

Som Polismyndigheten konstaterat är det ett grundläggande krav ur rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att beslut och åtgärder dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller.

Det framgår inte av dokumentationen i ärendet att det var ett beslut om avlägsnande av AA som fattades och som skulle verkställas. Grunderna för ingripandet och de överväganden som gjordes har inte heller dokumenterats på ett fullständigt sätt. Det är vidare klarlagt att det saknas dokumentation om vem som beslutade att AA skulle beläggas med handfängsel, när beslutet fattades och vilka fortlöpande överväganden som gjordes samt när fängslet togs av. Dokumentationsbrister har alltså genomgående präglat handläggningen, och Polismyndigheten ska kritiseras för detta.

Jag har tidigare vid ett flertal tillfällen kritiserat Polismyndigheten för bristfällig dokumentation (se t.ex. mina beslut JO 2017/18 s. 248, dnr 4945-2016, den 9

mars 2017, dnr 6542-2015, och den 11 oktober 2017, dnr 5014-2016).

Dokumentationsbrister påverkar förtroendet för polisen på ett negativt sätt och omöjliggör också en effektiv tillsyn. Det är inte godtagbart att en myndighets åtgärder inte kan kontrolleras i efterhand av det skälet att vidtagna åtgärder inte har dokumenterats. Att dokumentationen är bristfällig framstår som särskilt betänkligt när det rör sig om ingripande åtgärder av det slag som ofta förekommer i polisens verksamhet.

Jag ser positivt på att Polismyndigheten utvecklar och förenklar rutinerna för avrapportering i syfte att mer effektivt kunna utnyttja sina polisiära resurser. Det är emellertid ett grundläggande krav att de rutiner som införs lever upp till kraven på dokumentation av polisingripanden. Jag välkomnar därför Polismyndighetens arbete med att åtgärda de brister som myndigheten konstaterat när det gäller utformningen av den snabbrapport som användes i detta fall. Jag vill också återigen framhålla att det kan finnas anledning för Polismyndigheten att påminna all polispersonal om vikten av fullständig dokumentation i polisens verksamhet (se mitt beslut den 11 oktober 2017, dnr 5014-2016).

Ärendet avslutas.