

Kritik mot polisen med anledning av ett ingripande i samband med en demonstration

Anmälan

AA framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Västra Götaland. Han var missnöjd med hur polisen, enligt uppgift i en s.k. blogg, hade agerat i samband med en demonstration i Göteborg den 1 maj 2006.

Utredning

En utskrift av den aktuella bloggen gjordes. Vidare inhämtades ett omhändertagandeblad från Polismyndigheten i Västra Götaland.

Av utredningen framgick bl.a. följande. I samband med en förstamajdemonstration som utgick från Järntorget i Göteborg hade tre personer, medlemmar i Liberala partiet, ställt sig så att de skulle synas för dem som gick i förstamajtåget och hållit upp en banderoll med texten ”Båd stat och lagar oss förtrycka, vi under skatter digna ner” (ett citat ur Internationalen). Därefter förflyttade sig de tre medlemmarna till Götaplatsen, som var förstamajtågens slutdestination. På Götaplatsen ställde de sig i trappan mot Konserthuset och vecklade åter ut banderollen. – Enligt uppgift i bloggen ville de tre personerna demonstrera mot socialdemokraterna; de stod tysta med sin banderoll högst uppe på trappan och utgjorde inte något hot mot den allmänna ordningen. – Förfarandet väckte dock missnöje hos några av deltagarna i förstamajtåget och ledde slutligen till att polis tillkallades. Polisen anmanade de tre medlemmarna att ta bort banderollen eller att ställa sig på annan plats. Då detta inte åtyldes beslutade polisen att avlägsna en av de tre medlemmarna från Götaplatsen till Redbergsplatsen. Som grund för beslutet angavs i rapporten att mannen ”störde ordningen genom banderoll på Götaplatsen. Motdemonstration. Provocerade folk, vägrade lämna platsen.”

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över den aktuella händelsen.

Polismyndigheten (länspolismästaren BB) inkom med ett yttrande och anförde bl.a. följande.

Händelseförlopp

Polismyndigheten beviljade Göteborgs Socialdemokratiska Partidistrikt tillstånd till en allmän sammankomst den 1 maj 2006. Programmet omfattade bland annat ett demonstrationståg från Olof Palmes Plats till Götaplatsen med ett avslutande möte på Götaplatsen.

En grupp s.k. cykelpoliser hade till uppgift att svara för ordningen på Götaplatsen. Tre yngre män ställde sig på Konserthustrappan med en banderoll mellan sig med texten: "Båd stat och lagar oss förtrycka, vi under skatter digna ner."

Männen väckte uppmärksamhet och irritation bland de demonstrerande socialdemokraterna och stämningen blev hätsk. Polisen ingrep mot männen och uppmanade dem att lämna platsen men de vägrade att göra detta. Polisen avlägsnade då den mest aktive av dem enligt 13 § polislagen, varefter de två kvarvarande rullade ihop banderollen och gick därifrån.

Bedömning

En demonstration är ofta att bedöma som en allmän sammankomst för vilken det krävs tillstånd men det kan även finnas demonstrationer som inte är att anse som allmänna sammankomster. Den grundlagsskyddade rätten att demonstrera kräver inte att en demonstration sker som en allmän sammankomst.

Flera faktorer är av betydelse för bedömningen om en sammankomst skall anses vara allmän. Deltagarantalet är en sådan faktor. Om det endast rör sig om ett fåtal deltagare talar detta för att sammankomsten inte bör anses vara allmän. En annan faktor av betydelse för denna bedömning är om sammankomsten vänder sig till allmänheten. Har anordnaren inte på förhand annonserat om demonstrationen eller på annat sätt informerat om att den skall äga rum talar detta för att den inte är anordnad för allmänheten och därför inte bör anses vara en allmän sammankomst.

Övervägande skäl talar för att de tre männen demonstration inte bör anses ha varit en allmän sammankomst. De hade av allt att döma inte för avsikt att anordna den för allmänheten, eftersom de inte verkar ha vidtagit några åtgärder i förväg för att sprida kännedom om den. De hade enligt egen uppgift inte ansökt om tillstånd att demonstrera. Det var tydligt att inga andra än de själva skulle delta. Inte heller anslöt sig någon spontant till demonstrationen när den pågick.

Det innebär att ett ingripande mot männen inte kunde ske med stöd av bestämmelserna om allmänna sammankomster. Det var ändå uppenbart att det var nödvändigt att ingripa mot dem. När de kom fram till Götaplatsen ställde de sig på trappan till Konserthuset fullt synliga för alla. De störde ordningen genom att skapa oro och irritera deltagarna i socialdemokraternas demonstration. Det fanns en påtaglig risk för att det skulle bli bråk om inte polisen vidtog några åtgärder.

Göteborgs Socialdemokratiska Partidistrikt hade beviljats tillstånd att demonstrera och få disponera Götaplatsen för ändamålet. Det var polisens uppgift att se till att demonstrationen kunde genomföras enligt tillståndet och att ordningen och säkerheten i samband därmed upprätthölls. Som mötes- eller demonstrationsdeltagare eller åskådare är man skyldig att följa polisens anvisningar och uppmaningar.

Polisen får anses haft befogenhet att ingripa enligt 13 § polislagen mot männen och som den minst ingripande åtgärden avvisa dem från socialdemokraternas demonstrationsområde som omfattade Götaplatsen men också en del av Kungsporsavenyn dit demonstrationståget sträckte sig. Visserligen innebär det avvisande att männen demonstration skulle komma att upplösas, men polisen hade knappast något annat val för att kunna upprätthålla ordningen.

Männen hade redan på Järntorget klart och tydligt visat att de ville stå på en plats där de var väl synliga för alla som gick i de olika demonstrationstågen. Det framstår som högst osannolikt att polispersonalen skulle ha lyckats med att få dem att frivilligt välja en annan plats längre ned efter Kungsporsavenyn utanför Domus eller Valand. Även om dessa platser bör ha varit lämpliga ur ordningssynpunkt vid det här

tillfället hade platserna med all sannolikhet inte godtagits, eftersom männen i så fall hade hamnat utom synhåll för mötesdeltagarna på Götaplatsen. Idén med deras demonstration hade gått förlorad.

Männen vägrade att låta sig avvisas. Då återstod inget annat än att avlägsna åtminstone den mest aktive bland dem för att förhindra bråk och fortsatta störningar, även om demonstrationen som en direkt följd av avlägsnandet upplöstes. Polisen får anses ha varit berättigad till detta. Åtgärden framstår som både försvarlig och nödvändig.

Det kan tyckas att vissa demonstrationer har ett sämre rättsskydd och kan upplösas på svagare grunder än andra beroende på om de bedöms vara allmänna sammankomster eller inte. I praktiken bör det emellertid knappast bli någon skillnad. Tillämpningen av 8 och 13 §§ polislagen förutsätter att polisen visar största respekt för demonstrationsrätten så långt det är möjligt och inte ingriper med strängare medel än vad som är absolut nödvändigt av hänsyn till ordningen och säkerheten vid demonstrationen.

En av männen avlägsnades till Redbergsplatsen. Innan han sattes in i polisbilen kroppsvisiterades han av säkerhetsskäl enligt 19 § polislagen. När det gäller platsen dit avlägsnandet skedde synes Redbergsplatsen väl vald med hänsyn till ändamålet med åtgärden. Platsen ligger tillräckligt långt från Götaplatsen för att det inte skulle vara alltför enkelt att återvända och störa demonstrationen på nytt samtidigt som det inte var förenat med några större besvär att ta sig därifrån med hjälp av allmänna kommunikationer.

I ett beslut den 10 april 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

Regeringsformen m.m.

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1, 3 och 4 RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, mötes- frihet och demonstrationsfrihet. Dessa bestämmelser tillförsäkrar den enskilde en frihet att bl.a. i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att anordna och bevista sammankomster och att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Dessa fri- och rättigheter får inom vissa ramar begränsas genom lag (2 kap. 12–14 §§ RF). Sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 12 § andra stycket RF). Beträffande mötes- och demonstrationsfriheterna gäller närmare att dessa får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken och att i övrigt får dessa friheter endast begränsas 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 den nyssnämnda bestämmelsen finns – såvitt avser allmänna sammankomster – i 2 kap. ordningslagen (1993:1617). En allmän sammankomst får upplösas bl.a. 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 (2 kap. 23 § första stycket 1). Sammankomsten får endast upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga (2 kap. 24 §).

Enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10). Rätten att demonstrera och anordna opinionsmöten behandlas i artikel 11 i vilken det bl.a. slås fast att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster. Dessa friheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa särskilt uppräknade intressen, bland dem allmän säkerhet och förebyggande av oordning eller brott.

Polislagen

Enligt 13 § polislagen (1984:387) gäller att om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får en polisman avvisa eller avlägsna honom från ett visst område eller utrymme, när det är nödvändigt för att ordningen ska upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärijas. Är en sådan åtgärd otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. Som framgår direkt av lagtexten, har åtgärderna att avvisa eller avlägsna någon från platsen således företräde framför beslut om omhändertagande.

Bedömning

Av utredningen framgår att tre medlemmar av Liberala partiet – under en förstamajdemonstration anordnad av Göteborgs socialdemokratiska partidistrikt – ställde sig på för förstamajtåget väl synlig plats och höll upp en banderoll på vilken ett citat ur Internationalen hade tryckts. Polismyndigheten har uppgett att banderollen väckte irritation hos förstamajdemonstranterna och att stämningen blev hätsk. Någon eller några uppmanade de tre att ta ned den. Banderollen togs emellertid inte ned och polis tillkallades. Polisen uppmanade de tre att ta ned banderollen. När denna uppmaning inte åttlyddes – och viss ytterligare ordväxling förekommit – avlägsnades en av de tre till Redbergsplatsen. De övriga två tog då ned banderollen.

Det kan inledningsvis konstateras att de tre personerna med sin banderoll gemensamt manifesterade en åsikt på allmän plats, dvs. att de demonstrerade. Vidare är det klart att polisens ingripande i praktiken innebar att demonstrationen upplöstes.

Polismyndigheten har gjort bedömningen att demonstrationen – bl.a. med hänsyn till det ringa antalet deltagare – inte kan anses ha utgjort en allmän sammankomst, varför bestämmelserna om bl.a. upplösning av sådan sammankomst i 2 kap.

ordningslagen inte är tillämpliga. Det är förvisso en tämligen vitt omfattad ståndpunkt att vissa sammankomster är för små för att betecknas som allmänna och att de därför inte omfattas av det skydd mot upplösning som ordningslagen erbjuder (se t.ex. Persson m.fl., Ordningslagen, 2:a uppl. s. 36 samt JO 1975 s. 92). Det kan emellertid anföras goda argument för att ordningslagens regelsystem är tillämpligt även på mindre sammankomster (se Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten, 1997, s. 526 f.).

Oavsett vilken ståndpunkt man intar i frågan om ordningslagens räckvidd, måste bedömningen av när ett ingripande mot en demonstration kan ske ta sin utgångspunkt i det i regeringsformen och Europakonventionen givna skyddet för den fria åsiktsbildningen i vid mening. I förarbetena till regleringen i 2 kap. RF framhålls att det demokratiska styrelsesättet 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). Lagstiftaren har därför eftersträvat att ge den enskildes grundläggande fri- och rättigheter ett starkt skydd.

Beslut om att upplösa en allmän sammankomst kan endast fattas med stöd av reglerna i 2 kap. 22–24 §§ ordningslagen, dvs. bl.a. om svårare oordning uppkommit. Vissa åtgärder som polisen kan vidta med stöd av bestämmelser i polislagen och regler om straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken mot den som stör den allmänna ordningen eller begår brott kan emellertid undantagsvis i praktiken medföra att en demonstration upplöses, t.ex. om det är fråga om en enmansdemonstration. Det är dock viktigt att hålla i åtanke att föremålet för de åtgärder som får vidtas med stöd av bestämmelserna i ordningslagen är själva demonstrationen medan föremålet för åtgärder enligt rättegångsbalken och polislagen är den enskilde som begår brott eller stör den allmänna ordningen. Att ett ingripande enligt de sistnämnda bestämmelserna mot en enskild i vissa fall kan få konsekvenser för demonstrationen som sådan är oundvikligt. Det förhållandet att någon deltar i en demonstration kan nämligen inte anses innebära att denne är fredad mot polisingripanden.

Även om ett ingripande således kan ske även mot en enskild som utövar sin grundlagsfästa rätt att demonstrera men som stör ordningen eller begår brott måste polisen likväl, när ett sådant ingripande övervägs, tillämpa bl.a. 13 § polislagen med all tillbörlig respekt för demonstrationsrätten och avstå från ingripande i annat än helt självklara fall (jfr JO 1975 s. 92).

Jag övergår nu till att pröva polisens ingripande i förevarande ärende.

Rätten att anordna och delta i en demonstration inbegriper självfallet också en rätt att anordna och delta i en motdemonstration. En demonstration måste emellertid kunna genomföras utan att deltagarna riskerar att utsättas för våld från meningsmotståndare. Om det finns en sådan risk, kan detta avhålla individer eller grupper från att öppet uttrycka sina åsikter. Rätten att anordna en

motdemonstration innefattar därför givetvis inte en rätt att hindra att huvuddemonstrationen genomförs (se JO 2007/08 s. 140 och där gjorda hänvisningar).

När ett demonstrationstillstånd har beviljats krävs att polismyndigheten avdelar de resurser och vidtar de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen ska kunna genomföras i enlighet med det fattade beslutet. Polismyndigheten hade således en skyldighet att vidta rimliga åtgärder för att det socialdemokratiska partidistriktets demonstration skulle kunna genomföras.

I enlighet med vad som sagts ovan hade emellertid också medlemmarna i Liberala partiet rätt att – så länge inte huvuddemonstrationens genomförande hindrades – ge uttryck för sin uppfattning. De får också anses ha haft rätt att genomföra sin manifestation i omedelbar anslutning till förstamajdemonstrationen. Det budskap som de framförde – i form av ett citat ur arbetarrörelsens kampsång Internationalen, fjärde versen – var ju nämligen sådant att det måste betraktas som en slags kommentar till huvuddemonstrationen (jfr det principiella resonemanget i Europadomstolens dom den 29 september 2006 i målet Öllinger mot Österrike om rätten att anordna en motdemonstration för att protestera mot en sedan tidigare tillståndsgiven huvuddemonstration). Polisen var således inte berättigad att ingripa mot dem av det skälet att de anordnat en motdemonstration. Det kan också framhållas att utredningen inte heller ger något som helst stöd för att motdemonstrationen hindrade huvuddemonstrationens genomförande.

Enligt polismyndigheten var det dock nödvändigt att ingripa mot de tre motdemonstranterna eftersom de störde ordningen genom att skapa oro och irritera deltagarna i förstamajdemonstrationen. Det fanns vidare en påtaglig risk för att det skulle bli bråk om polisen inte vidtog åtgärder. Polisen får därför, enligt myndigheten, anses ha haft befogenhet för ingripandet genom bestämmelserna i 13 § polislagen.

Jag kan till en början konstatera att motdemonstranterna inte förefaller ha varit våldsamma, hotfulla eller högljudda. Det har inte ens påståtts att de vid tillfället agerade på något annat sätt än att de vecklade ut en banderoll, med text hämtad från Internationalen, på en för deltagarna i förstamajtåget väl synlig plats. I polismyndighetens egen dokumentation av ingripandet mot den avlägsnade personen har ju också antecknats att denne endast ”störde ordningen genom banderoll på Götaplatsen” och – får man anta – därigenom ”provocerade folk”. Det står alltså klart att det var budskapet på banderollen som gav upphov till irritation bland några av deltagarna i förstamajdemonstrationen och att diskussion uppstod parterna emellan. Som framgått måste polisen, i en situation som den aktuella, tillämpa 13 § polislagen med stor försiktighet, och därvid överväga om andra möjligheter står till buds för att lösa en inträffad eller befarad konflikt. Möjligen hade situationen kunnat lösas på ett smidigt sätt om polisen hade lagt sig vinn om att förklara för de personer i förstamajtåget som upprördes över texten på banderollen att även de tre motdemonstranterna hade rätt att framföra sin åsikt. Jag

kan alltså inte godta polismyndighetens bedömning att det, på sätt som fordras för en tillämpning av 13 § polislagen, var nödvändigt att ingripa mot de tre motdemonstranterna för att upprätthålla ordningen på platsen. Det kan tilläggas att de ordningsstörningar som möjligen kunde befaras framstår som bagatellartade – inte minst vid en jämförelse med de motsättningar som polisen inte sällan har att hantera vid andra demonstrationer, t.ex. i samband med den s.k. Salemmarschen.

Jag anser således att utredningen inte visar att det fanns tillräckligt stöd för polisen att avvisa eller avlägsna någon av motdemonstranterna med stöd av 13 § polislagen, vare sig i syfte att säkerställa att huvuddemonstrationen kunde genomföras enligt tillståndsbeslutet eller av annat skäl.

Med hänsyn till att det nyssnämnda ingripandet rent faktiskt ledde till att Liberala partiets demonstration upplöstes, vilket anmärkningsvärt nog också synes ha varit syftet med åtgärden, har ingripandet inneburit en kränkning av den avlägsnades och övriga motdemonstranternas yttrande- och demonstrationsfrihet. För detta ingripande förtjänar polisen kritik.