

Chefsjustitieombudsmannen  
Mats Melin

Datum	Dnr
2010-12-12	597-2009
	598-2009
	632-2009
	776-2009

## Kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisinsatser vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer

**Beslutet i korthet:** I samband med en demonstration uppstod ordningsstörningar. Motdemonstranter kastade ägg och stenar och en fyrverkeripjäs avfyraades. Jag konstaterar att den grundlagsskyddade rätten att demonstrera även omfattar rätten att anordna en motdemonstration, men inte en rätt att hindra huvuddemonstrationen från att framföra sitt budskap. Polisens insatser borde därför i första hand ha inriktats mot ordningsstörande motdemonstranter eller mot motdemonstrationen som sådan. Jag är kritisk till att polismyndigheten inte lyckades säkerställa genomförandet av huvuddemonstrationen som i stället fick avbrytas och deltagarna evakueras.

### Bakgrund

I december 2008 inledde israeliska väpnade styrkor en omfattande offensiv mot det av Hamas kontrollerade Gaza. Runt om i världen hölls under de följande månaderna demonstrationer som hade samband med kriget i Gaza. En av dessa ägde rum den 25 januari 2009 på Stortorget i Malmö. Demonstrationen, för vilken tillstånd söktes och beviljats, arrangerades för fred och frihet för både israeler och palestinier. Bland parollerna gavs bl.a. uttryck för stöd för Israels rätt till försvar. Manifestationen anordnades av en privatperson men ett flertal judiska föreningar deltog. Samtidigt anordnades en motdemonstration på Stortorget. Tillstånd till den demonstrationen hade inte sökts. Oroligheter uppstod och efter en stund avbröts den tillståndsgivna demonstrationen, i det följande även betecknad huvuddemonstrationen.

### Anmälningarna

I ett flertal anmälningar, som samtliga kom från företrädare för huvuddemonstrationen, framfördes kritik mot Polismyndigheten i Skåne med anledning av polisens agerande vid tillfället. Anmälarna var framför allt missnöjda med att polisen inte hade ingripit mot de motdemonstranter som kastat sten, ägg och fyrverkeripjäser utan i stället avbrutit den tillståndsgivna demonstrationen, som var

helt fredlig. Enligt anmälarna kom därigenom huvuddemonstranternas rätt till yttrande- och demonstrationsfrihet att kränkas.

### Utredningen

När anmälningarna kom in till JO var polismyndighetens handlande redan föremål för utredning vid Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, Malmö. Jag beslutade därför att avvakta resultatet av den utredningen innan jag vidtog någon åtgärd. I juni 2009 beslutade chefsåklagaren AA att inte inleda förundersökning om tjänstefel. Åklagarmyndighetens akt i ärendet begärdes därefter in och granskades.

Polisen videofilmade händelsen. Av videoupptagningen framgår att motdemonstranterna, som var några hundra personer, tilläts stå tämligen nära den tillståndsgivna demonstrationen, att olika föremål (bl.a. ägg och sten) efter en stund började kastas mot huvuddemonstrationen, att någon bröt strömmen till huvuddemonstrationens högtalare, att en fyrverkeripjäs avfyrades mot huvuddemonstrationen samt att huvuddemonstrationen därefter avslutades. Det framgår däremot inte om detta skedde på polisens initiativ eller inte. – Den polisman som filmade händelsen upprättade också en promemoria. I denna angavs bl.a. att avståndet mellan de olika grupperna var ca 15 meter och att stämningen efter ett tag blev alltmer hätsk från motdemonstranternas sida.

Många var aggressiva och några blev också omhändertagna. Huvuddemonstranterna förhöll sig däremot lugna under hela manifestationen.

Polismyndigheten gjorde en egen uppföljning av insatsen. I denna angavs att ordningsstörningarna blev mer omfattande än förväntat och att den tillståndsgivna demonstrationen avbröts av deltagarna själva som lämnade platsen med polisiär assistans. Det konstaterades att polisens mål med insatsen inte fullt ut uppfylldes och att ett ingripande mot motdemonstrationen av flera skäl var operativt ogenomförbart. Till sist angavs ett antal slutsatser som kunde dras med anledning av insatsen, bl.a. att den polisiära insatsen borde ha varit större och att den avspärrning som fanns (med stöd av 24 § polislagen) också borde ha varit större. Ett rimligt avstånd bedömdes vara 55–60 meter från folksamlingens tänkta yttre gräns eftersom avståndet bör motsvara kastavstånd med viss marginal för att säkerställa att föremål som kastas mot manifestationen inte når fram.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över den aktuella insatsen. Av upplysningarna skulle särskilt framgå:

1. Vilka åtgärder som i förväg hade vidtagits för att på bästa möjliga sätt säkerställa att både den tillståndsgivna demonstrationen och den förväntade motdemonstrationen skulle kunna genomföras?

2. Vilka överväganden som gjordes på platsen beträffande frågan att ingripa mot motdemonstranterna för att på så sätt säkerställa att den tillståndsgivna demonstrationen skulle kunna slutföras på ett godtagbart sätt och varför ett sådant ingripande ansågs som ”operativt ogenomförbart”?

3. Varför den tillståndsgivna demonstrationen avbröts?

Polismyndigheten (länspolismästaren BB) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats ett yttrande från kommenderingschefen, polismästaren CC (här utelämnat). I remissvaret anfördes följande.

#### **Bedömning**

1) JO har begärt att polismyndigheten särskilt lämnar upplysningar om vilka åtgärder som vidtogs i förväg för att säkerställa att både den tillståndsgivna demonstrationen och den i förväg förväntade motdemonstrationen skulle kunna genomföras. Myndigheten hänvisar i denna del till den redogörelse som kommenderingschefen lämnat i bifogat yttrande och tillägger följande bedömning.

Myndigheten är väl medveten om sin skyldighet att vidta rimliga åtgärder för att den tillståndsgivna demonstrationen skulle kunna genomföras. Vad avser planeringen inför insatsen synes den ha genomförts på ett professionellt sätt och helt i enlighet med gällande rutiner. Nödvändiga beslut togs efter samråd med företrädare för den tillståndsgivna demonstrationen och byggde på en upprättad risk- och hotbildsanalys, som framtagits i enlighet med polisens underrättelsemodell (PUM). Myndigheten delar kommenderingschefens bedömning att utfallet sannolikt blivit annorlunda om risk- och hotbildsanalysen givit för handen att hotbildsnivån avseende risken för våldsamheter skulle komma att hamna på en högre nivå. Den felbedömningen som kan sägas ligga i detta är dock svår att kritisera eftersom den byggde på då kända faktorer som i efterhand visade sig vara felaktiga. Detta förhållande blir tydligt genom att fler faktorer var kända inför en efterföljande demonstration den 8 februari 2009, då myndigheten använde dels en större resurs, dels anpassade det avspärrade området på ett annat sätt, vilket sammantaget ledde till att både den tillståndsgivna demonstrationen och motdemonstrationen vid det tillfället kunde genomföras utan större störningar.

2) JO har vidare särskilt begärt att myndigheten redogör för vilka överväganden som gjordes på platsen beträffande frågan att ingripa mot motdemonstranterna för att på så sätt säkerställa att den tillståndsgivna demonstrationen skulle kunna genomföras på ett godtagbart sätt och varför som ett ingripande ansågs som ”operativt ogenomförbart”.

I kommenderingschefens yttrande framgår under rubriken ”Genomförandefas” vilka bedömningar som polisinsatschefen DD gjorde i dessa hänseenden. Myndigheten hänvisar till den redogörelse som finns i yttrandet, men vill göra följande tillägg.

Det står enligt myndighetens mening klart att motdemonstrationen var att bedöma som en allmän sammankomst. Beslut att upplösa en allmän sammankomst kan endast fattas med stöd av reglerna i 2 kap. 22–24 §§ ordningslagen, dvs. bl.a. om svårare ordning uppkommit. Därutöver har polisen möjlighet att med stöd av bestämmelserna i polislagen och reglerna om straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken ingripa mot de som stör den allmänna ordningen eller begår brott. Föremålet för sådana åtgärder är då den enskilde och inte själva demonstrationen.

Den övergripande taktiken under insatsen byggde på att i första hand agera mot enskilda i motdemonstrationen, eftersom ett sådant förfarande inte skulle begränsa huvuddelen av deltagarnas rätt att demonstrera. Myndigheten kan inte se att den taktiken i det inledande skedet var felaktig och inte heller ser myndigheten anledning att rikta kritik mot polisinsatschefens beslut att öka antalet poliser bland motdemonstranterna, när en eskalering av våldet (äggkastning m.m.) påbörjades. Den polisiära resursen fanns tillgänglig för att gripa de fåtal som genom våld försökte stoppa den tillståndsgivna demonstrationen och bedömningen att det skulle erfordrats betydande våld från polisens sida för att genomföra en upplösning framstår som rimlig. I detta sammanhang är bestämmelsen i 2 kap. 24 § ordningslagen av väsentligt betydelse. I den bestämmelsen anges att en allmän sammankomst endast får upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga. Taktiken att ingripa mot enskilda hade inte visat sig otillräcklig i det skedet. Enligt myndighetens uppfattning var det därför rätt att först försöka ingripa mot den enskilde, innan skäl fanns att överväga ett beslut att upplösa motdemonstrationen.

I fråga om det skulle ha varit ”operativt genomförbart” att upplösa demonstrationen anser myndigheten att det i och för sig skulle kunnat genomföras, men på skäl som kommanderingschefen anfört (bl.a. att barn deltog), så skulle konsekvenserna härav blivit sådana att de inte skulle stått i proportion till den störning som de facto drabbade den tillståndsgivna demonstrationen (jfr proportionalitetskravet i 8 § polislagen). Om våldet inte kunnat stoppas genom gripanden av enskilda motdemonstranter så framstår det inte som osannolikt att beslut tvingats fattas i enlighet med den omfallsplanering som gjorts i förväg. I första hand skulle den tillståndsgivna demonstrationen fortsatt på ny plats, drygt 60 m från den ursprungliga. Av skäl som inte är kända för myndigheten valde emellertid arrangören av den tillståndsgivna demonstrationen att avbryta sin manifestation och inte använda sig av möjligheten att fortsätta på den i förväg överenskomna alternativa platsen.

3) JO har slutligen särskilt begärt att myndigheten anger anledningen till att den tillståndsgivna demonstrationen avbröts, eftersom det enligt klagomålen till JO framförts att det skedde på uppmaning av polisen.

Av kommanderingschefens yttrande framgår att det inte fattades något polisiärt beslut att avbryta den tillståndsgivna demonstrationen. Beslutet fattades sålunda ensidigt av arrangören. Myndighetens bedömning är att de polisiära åtgärder som påbörjats mot enskilda motdemonstranter skulle varit en tillräcklig åtgärd så att den tillståndsgivna demonstrationen kunnat genomföras, alternativt hade omfallsplanen fått användas vilket inneburit att den tillståndsgivna demonstrationen fått förflytta sig till en alternativ plats.

Sammantaget anser myndigheten att rimliga åtgärder vidtagits före och under insatsen för att säkerställa att den tillståndsgivna demonstrationen skulle kunna genomföras enligt arrangörens önskemål. Slutresultatet blev likväl inte fullt tillfredsställande. De erfarenheter som gjordes vid den aktuella insatsen medförde dock, som påtalats ovan, att efterföljande demonstrationer kunde genomföras på ett bättre sätt.

Anmälarna bereddes tillfälle att yttra sig.

I ett beslut den 12 november 2010 anförde *chefsJO Melin* följande.

## Rättslig reglering

### Grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. regeringsformen, förkortad 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, mötesfrihet 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). Mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. 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 sistnämnda bestämmelsen finns – såvitt avser allmänna sammankomster – i 2 kap. ordningslagen (1993:1617). En allmän sammankomst får upplösas bl.a. om den hålls i strid med ett beslut om avslag på en ansökan om sådant tillstånd (22 §) eller 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 har sökts för den är inte en laga grund för att upplösa den (prop. 1992/93:210 s. 79 och 262). Sammankomsten får endast upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga (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 eller henne 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 avvärjas. 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.

Av 24 § polislagen framgår att polismyndigheten i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten får, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, förbjuda tillträde till visst område eller utrymme. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar.

### Bedömning

#### Inledning

Vid den aktuella tidpunkten, januari 2009, pågick omfattande väpnade aktioner från israeliska styrkors sida mot Gaza. Stridigheterna föranledde kraftfulla politiska opinionsyttringar på många håll i världen. Inför genomförandet av huvuddemonstrationen hade kriminalunderrättelsetjänsten i Malmö därför gjort en hot- och riskanalys.

I denna analys bedömdes att det förelåg en betydande risk för ordningsstörningar och risk för våldsamheter (nivå 4 respektive 3 på en femgradig skala). En för den aktuella hotbilden normal resurs, totalt 141 poliser, ställdes till kommenderingens förfogande. Som mål för kommenderingen angavs bl.a. att polisinsatsen primärt skulle inriktas på att grundlagsskyddade rättigheter och andra legitima aktiviteter skulle värnas, att genomförandet av den tillståndsgivna allmänna sammankomsten, liksom andra eventuellt tillkommande allmänna sammankomster inom insatsområdet, så långt möjligt skulle underlättas, samt att konfrontationer mellan individer eller grupper, andra våldsamma aktioner samt angrepp på person och egendom skulle förhindras. I det s.k. planeringsdokumentet angavs som det mest sannolika händelseförloppet att det skulle bli en våldsam motdemonstration.

Den tillståndsgivna demonstrationen startade omkring kl. 13.00. Strax dessförinnan hade ett antal motdemonstranter samlats och efter en förhållandevis kort tid fanns, enligt polisens uppskattningar, några hundra motdemonstranter på plats. Det totala antalet motdemonstranter blev slutligen mellan 400 och 500 personer, bland dem

ett flertal äldre, barn och vuxna med barnvagn. Jag vill för klarhets skull nämna att motdemonstranterna utgjorde en allmän sammankomst som rättsligt var att betrakta som en demonstration. Bland motdemonstranterna fanns ett mindre antal personer som störde huvuddemonstrationen genom att kasta bl.a. ägg och stenar mot deltagarna i den. Vid något tillfälle bröts strömmen till huvuddemonstrationens högtalare och en fyrverkeripjäs avfyrades också mot huvuddemonstrationen. En kort stund därefter avbröts den tillståndsgivna demonstrationen och deltagarna lämnade platsen.

Som framgått var polismyndigheten väl medveten om att risken var stor att en besvärlig och svårbemästrad situation skulle kunna uppstå. Trots detta kan det redan här konstateras att i och med att den tillståndsgivna demonstrationen stördes så pass mycket att den inte kunde genomföras kom polisens ovan angivna mål för kommenderingen inte att uppfyllas, vilket självfallet inte är godtagbart.

Händelsen åskådliggör på ett påtagligt sätt några av de svåra problem som polisen numera allt oftare ställs inför när två demonstrationer – huvuddemonstration och motdemonstration med motsatt budskap – vid samma tillfälle vill göra sina röster hörda på samma ställe. Jag är således medveten om att uppgiften att säkerställa att huvud- och motdemonstranter samtidigt kan framföra sina respektive budskap inte alltid är alldeles enkel.

I det följande kommer jag att först mera allmänt uttala mig om de principer som i sådana situationer bör vägleda polisen och därefter behandla de i remissen ställda frågorna: åtgärderna innan händelsen, övervägandena på platsen och anledningen till att huvuddemonstrationen avbröts.

#### Allmänna utgångspunkter för polisingripanden vid ordningsstörningar mellan huvuddemonstration och motdemonstration

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.

För att detta starka skydd ska kunna ges även i praktiken krävs att polismyndigheten, särskilt när demonstrationstillstånd har beviljats, avdelar de resurser och vidtar de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen ska kunna genomföras i enlighet med tillståndet. Vid sin planering inför demonstrationen måste polismyndigheten beakta risken för att framförandet av budskapet kan komma att medföra ordningsstörningar av olika grad.

Rätten att anordna och delta i en demonstration inbegriper självfallet också en rätt att anordna och delta i en motdemonstration (se t.ex. 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). Europadomstolen har emellertid också framhållit att en demonstration måste kunna genomföras utan att demonstranterna riskerar att utsättas för våld från meningsmotståndare. Om det finns en sådan risk, kan detta nämligen avhålla individer eller grupper från att öppet uttrycka sina åsikter. Rätten att anordna en motdemonstration innefattar därför inte en rätt att angripa huvuddemonstrationen eller annars hindra att den genomförs. Europadomstolen har vidare slagit fast att det finns en skyldighet för staten att vidta åtgärder för att säkerställa att en demonstration kan genomföras. I statens konventionsförpliktelser ingår således att se till så att en sammankomst inte förhindras eller störs av meningsmotståndare. Detta kan dock aldrig innebära en fullständig garanti för att så inte sker (se bl.a. avgörandet den 21 juni 1988 i målet Plattform ”Ärzte für das Leben” mot Österrike, se även Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., s. 412).

Det är alltså viktigt att i detta sammanhang understryka att även om det finns en uttalad rätt att anordna en motdemonstration innebär detta inte en rätt att hindra huvuddemonstrationen eller på annat sätt omöjliggöra att den genomförs. Mitt intryck är att det under senare år har blivit allt mer vanligt med både högljudda och t.o.m. våldsamma motdemonstrationer. Motdemonstranter synes allt oftare inte endast nöja sig med att framföra sitt eget budskap och verbalt protestera mot huvuddemonstrationen utan utrustar sig också med visselpipor, megafoner, högtalare eller, efter fotbolls-VM, vuvuzelor – allt för att protestera och störa och, tycks det mig, i vissa fall uteslutande för att hindra huvuddemonstranterna att över huvud taget framföra sitt budskap.

Det finns därför anledning att framhålla att vad som ovan sagts om rätten att demonstrera naturligtvis även gäller om den åsikt eller den ståndpunkt som förmedlas vid en demonstration kan antas t.ex. kränka, chockera, störa eller stå i strid med mera allmänt omfattade uppfattningar i samhället. Jag anser att det är den demokratiska rättsstatens plikt att värna medborgarnas rätt att föra fram sina budskap. Detta gäller alldeles särskilt sådana budskap som kan uppfattas som kontroversiella, eftersom det vanligen inte föreligger något behov av skydd för den som vill framföra ett mera ”ofarligt” budskap. Så länge den som framför budskapet inte därigenom gör sig skyldig till brott (t.ex. hets mot folkgrupp) måste rätten att föra fram budskapet skyddas.

Europadomstolen har i avgörandet den 7 december 1976 i målet Handyside mot Förenade Konungariket och i en rad senare domar uttryckt saken på följande sätt.



”Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett (demokratiskt) samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. --- den omfattar inte endast ’information’ och ’idéer’ som mottas positivt eller kan anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Detta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan vilka inget ’demokratiskt samhälle’ kan existera” (efter Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., s. 366).

Jag är väl medveten om att detta i vissa fall kan kräva stora polisiära insatser, men å andra sidan är yttrandefriheten av så grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle att försvaret av den rättigheten måste prioriteras. Att motdemonstranter tillåts att mer eller mindre systematiskt förhindra sina meningsmotståndare från att framföra sina åsikter vid allmänna sammankomster är inte acceptabelt i en demokrati.

Enligt min mening kan det därför i en situation som den nu aktuella, dvs. när genomförandet av en tillståndsgiven demonstration (huvuddemonstrationen) äventyras på grund av ordningsstörningar eller våldsamheter från motdemonstranternas sida, inte råda något tvivel om att polisens insatser i första hand måste inriktas mot de personer som stör eller utövar våld eller, om det inte är tillräckligt, mot den motdemonstration i vilken de deltar.

Den åtgärd som ytterst kan vara aktuell, när det gäller ingripanden mot en ordningsstörande demonstration (såväl huvuddemonstration som motdemonstration), är att upplösa sammankomsten (se 2 kap. 23 § ordningslagen). Men detta får endast ske om mindre ingripande åtgärder, t.ex. ändrad färdväg, avspärrningar och liknande åtgärder, har visat sig otillräckliga (2 kap. 24 § ordningslagen). 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. Polisens möjligheter att ingripa mot enskilda deltagare som stör ordningen eller begår brott regleras i rättegångsbalken och i polislagen, se t.ex. 13 § i sistnämnda lag. Det förhållandet att någon deltar i en demonstration innebär alltså inte att denne är fredad mot polisingripanden.

Om enskilda deltagare i en motdemonstration uppträder ordningsstörande eller kanske till och med brottsligt (t.ex. genom att föra oljud i sådan utsträckning att huvuddemonstrationen hindras från att föra fram sitt budskap eller genom att kasta föremål eller avfyra fyrverkeripjäser mot huvuddemonstrationen) bör således i första hand ett ingripande mot dessa personer ske innan någon åtgärd mot motdemonstrationen som sådan eventuellt kan behöva vidtas.

Det kan däremot förhålla sig annorlunda om exempelvis motdemonstrationen huvudsakligen tar sig uttryck i att deltagarna genom bruk av visselpipor eller på annat sätt för sådant oväsen att dess primära syfte synes vara att hindra huvuddemonstrationen från att framföra sitt budskap. I ett sådant fall bör polisen, om möjligt, i stället försöka vidta åtgärder mot själva motdemonstrationen. Det kan gälla allt från att föra en dialog med företrädare för motdemonstrationen till att, med stöd av 24 § polislagen, spärra av ett större område mellan demonstrationerna och helt enkelt flytta på motdemonstrationen. Enligt min mening saknas nämligen godtagbara skäl för att tillåta en sådan ordningsstörande motdemonstration att befinna sig i omedelbar anslutning till huvuddemonstrationen.

Jag inser givetvis att det kan vara förenat med stora praktiska svårigheter för polisen att i en akut situation försöka flytta på en stor grupp människor utan att förvärra saken ytterligare. Det är därför av vikt att polisen omsorgsfullt planerar en kommendering där problem av detta slag kan förväntas uppstå och t.ex. beslutar om väl avvägda avspärningar. Det kan inte accepteras att polisens åtgärder för att komma till rätta med en svårhanterlig och eskalerande situation i stället inriktas mot en fredlig huvuddemonstration.

Utöver nu nämnda mindre ingripande åtgärder är frågan om polisen också är berättigad att upplösa en motdemonstration som väsentligen genom att föra oväsen i realiteten hindrar huvuddemonstrationen från att framföra sitt budskap.

Som framgått regleras polisens rätt att upplösa en allmän sammankomst i 2 kap. 22-24 §§ ordningslagen. Det som kunde ligga närmast till hands är rätten att upplösa en sammankomst om det uppkommer svårare oordning vid denna (23 § första stycket 1). För att den bestämmelsen ska vara tillämplig fordras emellertid att oordningen ska vara av svårare art. Upplösning anses endast kunna komma i fråga vid upplöpsliknande situationer (se Åberg, Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis, Internetupplagan, 2 kap. 23 §). Jag är närmast böjd att anse att bestämmelsen knappast kan anses träffa en opinionsyttring som sker genom en högljudd motdemonstration (jfr dock JO 1972 s. 42).

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att polisen när motdemonstranter stör en huvuddemonstration inte, innan ingripanden mot deltagare i motdemonstrationen eller mot motdemonstrationen som sådan genomförts utan framgång eller av annan anledning bedömts vara utsiktslösa, bör vidta åtgärder riktade mot huvuddemonstrationen, som t.ex. att anvisa den en annan plats.

#### Åtgärder vidtagna inför den aktuella demonstrationen

Som ovan angetts har polisen, när den lämnat tillstånd till en demonstration, en skyldighet att avdela de resurser och vidta de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen ska kunna genomföras i enlighet med tillståndet.

I det nu aktuella fallet har polismyndigheten uppgett att planeringen inför insatsen synes ha genomförts på ett professionellt sätt och helt i enlighet med gällande rutiner. Jag har ingen anledning att betvivla detta och har därför, med nedan angivna undantag, inga synpunkter på den planering som skedde inför demonstrationen eller på de mål för kommenderingen som angavs.

Enligt den videoupptagning som polisen själv gjorde av händelsen framgår att motdemonstranterna tilläts stå ganska nära den tillståndsgivna demonstrationen. Den polisman som filmade händelsen har uppgett att avståndet mellan de olika grupperna endast var ca 15 meter. Oavsett det exakta avståndet är det uppenbart att detta i vart fall var alldeles för kort. Motdemonstranterna kunde ju med lätthet kasta både stenar och ägg mot huvuddemonstranterna. Polismyndigheten har också i sin egen uppföljning av händelsen dragit slutsatsen att avståndet mellan demonstrationerna borde ha varit större i syfte att göra det omöjligt för deltagarna att kasta föremål på varandra och uppgett att ett rimligt avstånd kunde ha varit 55–60 meter.

I ett fall som detta hade jag inte haft någon erinran mot en sådan väl tilltagen säkerhetszon. Tvärtom finner jag det – mot bakgrund av den hot- och riskanalys som gjordes – anmärkningsvärt att detta inte på ett bättre sätt beaktades vid planeringen av kommenderingen. Det antogs ju, med all rätt, att det kunde förekomma våld i samband med motdemonstrationen. Det borde då ha varit tämligen lätt att såväl förutse risken att föremål kastas som, förutsatt att demonstranterna höll sig på anvisade platser, motverka en sådan händelseutveckling genom att öka avståndet mellan grupperna. I förevarande fall förefaller det alltså troligt att den tillståndsgivna demonstrationen faktiskt hade kunnat genomföras om avståndet mellan demonstrationerna hade varit större.

#### Polisens ingripande vid demonstrationen

Av polisens videoupptagning av händelsen framgår att polisen i ett ganska tidigt skede nåddes av information om att några motdemonstranter hade ägg med sig. Vidare framgår att i princip alla incidenter ägde rum under en tidsrymd av omkring 30 minuter och att det – sett till det totala antalet motdemonstranter – var relativt få som kastade saker eller inte respekterade polisens avspärningar. Slutligen framgår att förhållandevis många poliser stod uppradade längs avspärningsbanden med uppsikt över motdemonstranterna, att ett antal poliser rörde sig bland dem och att ytterligare ett antal poliser, bl.a. beridna sådana, fanns tillgängliga på platsen. I sammanhanget bör åter framhållas att det, såvitt framkommit, inte förekom några ordningsstörningar från huvuddemonstranternas sida.

Av utredningen har vidare kommit fram att polisinsatschefen, när äggkastningen började, beordrade ytterligare polismän att röra sig bland motdemonstranterna för att lugna ned situationen och att såväl uniformerad som civilklädd personal fick i

uppdrag att om möjligt identifiera och omedelbart ingripa mot ordningsstörande individer. Genom dessa åtgärder omhändertogs två personer, en för äggkastning och en för att ha trängt in på avspärrat område.

Polismyndigheten har uppgett att den övergripande taktiken under insatsen var att i första hand agera mot enskilda i motdemonstrationen, eftersom ett sådant förfarande inte skulle begränsa huvuddelen av deltagarnas rätt att demonstrera. Jag har naturligtvis inte några principiella invändningar mot en sådan taktik utan denna ligger helt i linje med vad jag ovan har anfört. Som polismyndigheten angett kan det ju inte bli aktuellt att t.ex. upplösa en allmän sammankomst om inte mindre ingripande åtgärder visat sig otillräckliga. Det får emellertid anses relativt snart ha framgått att de åtgärder som vidtogs inte var tillräckligt ingripande, omfattande eller effektiva för att få ett slut på ordningsstörningarna. Även om det i efterhand är svårt att bedöma en sådan här situation kan jag, mot bakgrund av framför allt det stora antalet poliser på plats i relation till det begränsade antalet våldsverkare, inte låta bli att uttrycka min förvåning över att polisen inte lyckades upprätthålla ordningen på ett bättre sätt.

I det uppkomna läget, dvs. när de vidtagna åtgärderna inte ledde till att ordningsstörningarna upphörde, borde polisen – i enlighet med vad jag ovan angett – i första hand ha övervägt att vidta ytterligare åtgärder riktade mot enskilda motdemonstranter eller, i andra hand, mot motdemonstration som sådan eftersom ordningsstörningarna emanerade från den. Alternativet att anvisa motdemonstrationen en annan plats eller utöka avståndet mellan demonstrationerna borde således ha haft företräde framför alternativet att vidta åtgärder mot den fredliga, tillståndsgivna demonstrationen. Först om det, med hänsyn tagen till bl.a. ordningsstörningarnas art och storlek och de tillgängliga resurserna, hade visat sig praktiskt ogenomförbart att säkerställa huvuddemonstrationens genomförande, hade polisen bort vidta åtgärder riktade mot denna.

Polismyndigheten har uppgett att det i och för sig skulle ha varit operativt genomförbart att upplösa motdemonstrationen, men att konsekvenserna av ett sådant beslut – bl.a. eftersom barn deltog i manifestationen – skulle ha blivit sådana att de inte skulle ha stått i proportion till den störning som drabbade huvuddemonstrationen (jfr 8 § polislagen). Det är givetvis mycket svårt att i efterhand bedöma vilka konsekvenser som ett sådant ingripande skulle ha fått. Det framstår inte heller som givet att det var fråga om en sådan svårare oordning som hade kunnat berättiga polisen att upplösa motdemonstrationen. Jag nöjer mig med att konstatera att de störningar som drabbade huvuddemonstrationen de facto var av sådan art att denna inte kunde genomföras.

Enligt anmälarna uppfattade en stor del av deltagarna i huvuddemonstrationen att demonstrationen avslutades på order av polisen och de evakuerades också från

platsen av polisen. Polismyndigheten har emellertid uppgett att demonstrationen upplöstes helt och hållet på deltagarnas eget initiativ, men att polisen hjälpte till med evakueringen när den väl hade påbörjats. Jag har i och för sig ingen anledning att ifrågasätta polismyndighetens uppgift om att det från polisens sida inte fattades något formellt beslut om att upplösa eller anvisa annan plats för den tillståndsgivna demonstrationen. Jag kan emellertid konstatera att polisens agerande uppenbarligen gav ett stort antal personer intryck av att så var fallet.

#### Sammanfattande bedömning

Sammantaget kan alltså konstateras att polismyndigheten, trots att det i förväg fanns en känd hotbild och att resurser avdelats som antogs svara mot denna hotbild, inte förmådde förhindra att ett relativt litet antal motdemonstranter lyckades hindra deltagarna i en tillståndsgiven fredlig huvuddemonstration från att utöva sin grundlagsskyddade rättighet att demonstrera.

För detta förtjänar polismyndigheten kritik.

Jag har i detta beslut även i mera allmänna termer behandlat frågan om polisens möjligheter att säkerställa demonstrationsfriheten i de fall då en huvuddemonstration möts av enskilda motdemonstranternas våld, som i Malmö-fallet, eller av t.ex. kraftigt oväsen i syfte att dränka huvuddemonstrationens budskap. Jag finner anledning att uppmärksamma justitiedepartementet på saken genom att dit för kännedom överlämna en kopia av detta beslut.