

Kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som utan erforderligt lagstöd avlägsnat fyra personer inför en högriskmatch och i samband med detta fotograferat dem

Beslutet i korthet: Vid en insats i samband med en fotbollsmatch avlägsnade polisen fyra män från en butik och körde ut dem från centrala Örebro. Ett avlägsnande är en form av frihetsberövande som utgör ett betydande ingrepp mot den enskilde. För att det ska få ske krävs konkret fara för ordningsstörningar eller för att brott ska begås. Ingen av dessa förutsättningar var uppfyllda. Polismyndigheten kritiseras även för att som en del av tvångsingripandet ha fotograferat männen och för att ingripandet inte dokumenterats korrekt.

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte AA Polismyndighetens i Örebro län beslut att avlägsna honom och tre andra personer från centrala Örebro med stöd av 13 § polislagen.

Av anmälan framgick bl.a. följande. AA, BB, CC och DD var den 23 oktober 2011 tillsammans inne i en skobutik i Örebro. De hade innan de gick in i butiken noterat att det fanns en hel del poliser i området och genom fönstret kunde de därefter se att några poliser utanför riktade uppmärksamheten mot dem. Ett antal poliser kom in i butiken och hämtade dem varefter de fick sina identiteter kontrollerade och blev visiterade. Var och en av dem fick också titta in i en kamera och samtidigt uppge sitt namn och personnummer. De fick veta att de var misstänkta för att ha deltagit i en misshandel i närheten. AA och DD kördes därefter av polis till en plats utanför Örebro där de informerades om att de skulle gripas om de visade sig i Örebro under de närmaste 24 timmarna. BB och CC kördes till en annan plats utanför Örebro.

Utredning

Polismyndigheten i Örebro län (länspolismästaren EE) yttrade sig och anförde därvid inledningsvis följande.

Det aktuella ingripandet har skett inom ramen för en större fotbollskommendering i Örebro i samband med att Örebro SK (ÖSK) och Malmö FF (MFF) möttes i allsvenskan den 23 oktober 2011.

Matchen klassificerades som en s.k. högriskmatch. Utifrån tidigare historik av ordningsstörningar och sammandrabbningar mellan de två supporterlagen, bedömde polisen det vara av yttersta vikt att inför matchen hålla de båda grupperingarna åtskilda samt att beslagta och direktförverka pyrotekniska föremål och tillhyggen för att kunna trygga ordning och säkerhet.

Under kommenderingen genomfördes totalt 93 ingripanden. Av dessa utgjorde sju avvisanden, fem avlägsnanden och tre omhändertaganden enligt 13 § polislagen samt 78 kroppsvisitationer enligt 19 § andra stycket polislagen. Sammanlagt togs cirka 30 pyrotekniska och andra föremål i beslag och direktförverkades. Fem anmälningar upprättades, varav en anmälan om misshandel, en anmälan om skadegörelse och tre anmälningar om brott mot ordningslagen (användande av pyroteknik på arenan).

Den genomförda kommenderingen, vald strategi och verkställda ingripanden bedöms sammantaget ha bidragit till att matchen kunde genomföras på ett bra sätt samt att trygghet och säkerhet kunde upprätthållas, såväl utanför som inom arenaområdet.

Såvitt gällde det anmälda ingripandet upplyste myndigheten bl.a. att man strax före kl. 14.00 den aktuella dagen hade fått information om att MFF-supportrar attackerade ÖSK-supportrar vid restaurang Bells i Örebro. Innehållet i protokollen över ingripandet samt vissa andra skriftliga handlingar redovisades, liksom även de uppgifter som lämnats av sektorchefen FF, supporterpolisen GG samt polisassistenterna HH och JJ. Följande angavs.

Upprättad dokumentation

I anledning av ingripandena har fyra – i sak likalydande – protokoll upprättats, ett för var och en av de avlägsnade männen. I protokollen har angetts att avlägsnandena skett i syfte att avvärja straffbelagd handling. Som kompletterande uppgifter har angetts följande.

”I samband med att det varit bråk mellan supportergrupper (Örebro-Malmö) på Rest Bells på Nygatan görs India 453 uppmärksammade på att det finns ett antal anhängare till Malmö som skall finnas inne på en skoaffär intill Nygatan. Dessa personer pekats ut som delaktiga i bråket. Vidare skall det finnas ytterligare anhängare till Malmö på Burger King samt McDonald´s.

Personerna på Nilsson skor tas ut ur butiken och India 453 genomför PL 19 § 2 st. visitation. Efter detta beslutas att personerna skall avlägsnas från platsen med anledning utav att avvärja straffbelagd handling d.v.s. ytterligare bråk på platsen. Den omhändertagne /--/avlägsnas till /--/ ”.

Av protokollen framgår att AA och DD avlägsnats till Rejmes, medan CC och BB avlägsnats till Eurostop. Angivna platser ligger 3,7 km respektive 3,8 km utanför Örebro centrum.

I minnesanteckning, daterad den 23 oktober 2011, anges att det inträffat en misshandel i anslutning till restaurang Bells och att India 453 – bestående av bland annat sektorchefen FF – påträffat fyra personer som ska ha deltagit i bråket. De fyra har enligt minnesanteckningen kroppsvisiterats och därefter avlägsnats från platsen. Enligt upprättad anteckning har inga tillhyggen eller liknande anträffats vid kroppsvisitationerna.

I händelserapport T-20111023-0091 finns en notering, införd kl. 13:56, om att det varit bråkigt mellan supportrar på Bells på Nygatan. En person ska ha misshandlats och gärningsmannen ska enligt uppgift vara Malmösupporter. Ena supportergruppen finns enligt noteringen på Burger King.

Inhämtade uppgifter från berörda befattningshavare

Supporterpolisen GG och ansvarige troppchefen/sectorchefen FF [...] kom båda till restaurang Bells bara några minuter efter larmet om att MFF-supportrar attackerat ÖSK-supportrar på restaurangen. Det låg en omkullvält stol och syntes ett mindre blodspår/stänk på marken utanför lokalen, men ingen av de som bråkat tycktes vara kvar på platsen. Det var tydligt att någon form av bråk eller slagsmål ägt rum på platsen, men ingen av de kvarvarande ville lämna några närmare uppgifter. Det gick inte heller i övrigt att få klarhet i vad som hänt på platsen.

I direkt anslutning till händelsen på Bells inkom uppgifter om att ett antal MFF-supportrar befann sig inne på Burger King på Drottninggatan, ett 50-tal meter från Bells. GG, som då befann sig i korsningen Drottninggatan/Nygatan, fick samtidigt se några män som kom gående norrut på Drottninggatan, i riktning mot Burger King. GG kände inte igen dem som supportrar, men han noterade att de snabbt vek av in i en skoaffär på Drottninggatan och att de väl inne i butiken tycktes rikta mer uppmärksamhet på det som hände utanför affären än mot skohyllorna.

GG informerade FF om att det fanns ett antal MFF-supportrar inne på Burger King och att det inne i skoaffären fanns några personer som betedde sig konstigt och som kunde ha varit inblandade i bråket på Bells. FF gav en patrull i uppdrag att identifiera de supportrar som fanns på Burger King, medan en annan patrull begav sig till McDonald's längre söderut på Drottninggatan, där det enligt uppgift fanns ytterligare MFF-supportrar. FF själv begav sig därefter till skoaffären. Allt detta hände mycket snabbt. På plats utanför skoaffären noterade FF hur fyra män stod och tittade ut genom fönstren på affären. Då de upptäckte att de var iakttagna av polisen försvann de snabbt längre in i affären, som om de ville gömma sig. FF beslutade att de fyra skulle kontrolleras närmare, för att se om de kunde sättas i samband med slagsmålet på Bells. De fyra visade sig samtliga vara hemmahörande i Örebro. Tre av personerna var inte tidigare kända av polisen, men den fjärde var en person som sedan tidigare var känd för att kunna ta till våld och med kopplingar till en av ÖSK:s risksupportrar. FF beslutade om kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen, för att söka efter vapen/knogjärn m.m. Visitationen och identifieringen skedde utanför affären, då det bedömdes lämpligare att genomföra uppgiften där än inne i affären. Enligt FF var det rörligt på platsen. Han hade radiotrafik i örat, samtidigt som han diskuterade med sin grupp och gav direktiv i radion till andra. Under det att FF pratade i radion kom en medelålders man fram och sa att de fyra männen varit inblandade i det nyligen inträffade slagsmålet på Bells. Mannen gick snabbt från platsen innan ytterligare uppgifter kunde tas upp.

Enligt FF fattades beslutet att avlägsna AA och de tre andra utifrån en sammantagen bedömning av de uppgifter som fanns tillgängliga; dels supporterpolisens uppgifter och iakttagelserna av männens beteende i skoaffären, dels att den ena personen var känd sedan tidigare som våldsam och med kopplingar till en av ÖSK:s risksupportrar och slutligen att en förbipasserande man uppgett att de fyra varit inblandade i bråket på Bells. Syftet med ingripandet var dels att säkerställa den allmänna ordningen, dels att avvärja straffbelagd handling i form av misshandel eller liknande. Att det i ingripandeprotokollen endast angetts en grund – avvärjande av brottslig handling – beror enligt FF på ett rent förbiseende. Det rådde vid tidpunkten för avlägsnandet inte några tvivel om att de fyra männen var hemmahörande i Örebro. Uppgiften i protokollen om att de fyra männen skulle varit MFF-supportrar avser enligt sectorchefen FF endast den information man haft initialt. Efter att männen identifierats stod dock klart att så inte var fallet.

Anledningen till att de fyra avlägsnades i stället för att avvisas från platsen var enligt FF att det i fotbollssammanhang sällan är verkningfullt att endast avvisa personer eftersom de oftast kommer tillbaka. Det befann sig också ett större antal MFF-supportrar på Burger King och McDonald's som skulle kroppsvisiteras. Med hänsyn till detta och att det kunde antas att de fyra nyligen varit inblandade i bråk mellan supportergrupperna, bedömdes det finnas en uppenbar risk med att ha dem kvar i närheten av platsen. Innan männen avlägsnades fotograferades de.

Enligt FF informerades AA och de andra noggrant om anledningen till avlägsnandet och ingen av dem verkade särskilt förvånad över åtgärden. Anledningen till att de fyra avlägsnades till två olika platser var att de, utifrån den information som fanns tillgänglig, bedömdes utgöra en fara tillsammans. FF var själv med vid avlägsnandet av CC och BB till Eurostop. Något förbud mot att återvända till centrum inom viss tid har enligt FF aldrig uttalats i samband med avlägsnandet.

Det angavs därefter att polisassistenterna HH och JJ hade verkställt avlägsnandet av AA och DD, att JJ inte kunnat minnas vad som sades vid avlägsnandet men att HH uppgett att AA och DD informerats om att de var avlägsnade från centrala Örebro och att de inte fick gå tillbaks dit direkt.

I sin bedömning beträffande avlägsnandena hänvisade myndigheten till de skäl för beslutet som redovisats av FF. Myndigheten framhöll också att AA, BB, CC och DD anträffades mycket nära den lokal där det nyligen inträffade bråket mellan supportergrupperna ägt rum och anförde därefter följande.

Enligt polismyndighetens uppfattning får det utifrån de särskilda omständigheter som förelegat anses ha funnits fog för bedömningen att de fyra männen på ett eller annat sätt varit inblandade i det aktuella slagsmålet, även om händelsen inte utmynnat i någon anmälan om brott. Mot bakgrund härav och då supportergrupperna vid tillfället befunnit sig på en mycket begränsad yta i centrala Örebro, får det vidare anses ha funnits skäl för bedömningen av omedelbar fara för nya ordningsstörningar eller brottslig handling.

Enligt polismyndighetens bedömning kan det ingripandebeslut som fattats därför – vid en helhetsbedömning av vad som förevarit – inte anses felaktigt. Polismyndigheten anser därvid också att det utifrån de särskilda omständigheter som förelegat funnits fog för beslutet att avlägsna de fyra utan att först försöka avvisa dem från platsen. [...]

Däremot finns enligt polismyndighetens uppfattning vissa tveksamheter kring den information som lämnats till AA och DD i samband med avlägsnandet till Rejmes. Polismyndigheten konstaterar i denna del att ett avlägsnande enligt 13 § polislagen inte innebär någon befogenhet att inskränka en persons rörelsefrihet utöver vad som följer av själva avlägsnandet.

Angående den upprättade dokumentationen gjordes följande bedömning.

I upprättade ingripandeprotokoll anges att syftet med avlägsnandena varit att avvärja straffbelagd gärning. Enligt notering på protokollen har de fyra personerna utpekats som delaktiga i bråk på restaurang Bells och avsikten med ingripandena ska ha varit att avvärja ytterligare bråk på platsen. Trots att ingripandena även ska ha grundats på att det bedömts föreligga en omedelbar fara för att den allmänna ordningen skulle störas, så har detta av förbiseende inte kommit att antecknas i protokollen. På det sätt som den kompletterande informationen i protokollen utformats får man också uppfattningen att de fyra männen varit anhängare till MFF, trots att det efter identifiering ansetts klarlagt att så inte var fallet.

Polismyndigheten konstaterar i denna del, i likhet med de uttalanden som gjorts av JO i tidigare ärenden, att det såväl ur kontroll- som rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att ett ingripandeprotokoll på ett korrekt sätt återger samtliga de omständigheter som i det enskilda fallet lagts till grund för ett ingripande. Det får vidare anses vara av vikt att den information som lämnas i ett protokoll inte utformas på ett sådant sätt att det föreligger risk för missförstånd.

Polismyndigheten konstaterade att AA, BB, CC och DD synes ha filmats i samband med identifieringen och att filmningen inte kunde anses ha skett genom

frivilligt deltagande. Myndigheten bedömde att det sätt männen filmats på saknade rättsligt stöd, vilket man såg allvarligt på.

Avslutningsvis framhöll polismyndigheten att man – med anledning av vad som framkommit i fråga om brister i dokumentation, tveksamheter kring lämnad information samt den aktuella filmningen – underrättat berörda befattningshavare samt vidtagit åtgärder för att förhindra att liknande brister och felaktigheter upprepas.

Rättslig reglering

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

Att en person genom sitt uppträdande *stör den allmänna ordningen* innebär att personens uppträdande innefattar ett angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten. Frågan om ett visst uppträdande stör den allmänna ordningen får inte avgöras från den begränsade synpunkten av vad som för den enskilde polismannen framstår som obekvämt eller olämpligt. En förutsättning för ett ingripande på grund av att någon genom sitt uppträdande *utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen* anses vara att faran är konkret, dvs. att den är bestämd till tid och rum. Ett omhändertagande får inte ske för att abstrakta, ännu inte konkretiserade faror ska avvärjas. Faran ska vidare ha uppkommit genom ett särskilt uppträdande från den som omhändertas. Som konkret fara kan knappast bedömas en persons blotta närvaro på en plats, även om det är känt att han brukar bråka och uppträda ordningsstörande. (Se Berggren-Munck, Polislagen, Zeteo 1 april 2012, kommentaren till 13 §.)

Ett ingripande enligt 13 § polislagen i syfte att *avvärja en straffbelagd handling* kan göras även i de fall då någon ännu inte gjort sig skyldig till brott. I förarbetena har det uttalats att det i sådana fall, för att en så kraftig åtgärd som ett omhändertagande ska få vidtas, bör vara en absolut förutsättning att det föreligger en omedelbar fara för brott (a.a.).

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Av protokollet ska bl.a. grunden för beslutet framgå (27 § polislagen).

Bestämmelser om kameraövervakning med fast eller fjärrstyrd kamera finns bl.a. i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och 27 kap. 20 a-c §§ rättegångsbalken. I 28 kap. 14 § rättegångsbalken finns bestämmelser om fotografering med vanlig, "handhållen" kamera i en förundersökning. I övrigt saknas det uttryckliga bestämmelser om fotografering med kameror av det slaget.

Sådan fotografering måste dock överensstämma med de allmänna bestämmelserna om polisens uppgifter i 2 § polislagen samt vara förenliga med allmänt gällande krav på behov och proportionalitet (jfr 8 § polislagen).

Bedömning

Det är uppenbart att de personer som avlägsnades inte själva genom sitt uppträdande störde den allmänna ordningen eller utgjorde någon fara för denna. Det fanns inte heller någon omedelbar fara för brott som kunde avväjas genom ett avlägsnande av dem.

Av polismyndighetens yttrande framgår att avlägsnandebesluten i stället baserades på en helhetsbedömning av tillgänglig information, där ett antal faktorer spelade in (männens konstiga uppträdande, polisens kännedom om en av dem, platsen de befann sig på och den förbipasserande mannens uppgifter).

Jag har förståelse för att avlägsnanden av det slag som här användes för polisen framstår som ändamålsenliga i samband med högriskmatcher och att det kan te sig försvarligt att grunda dem på helhetsbedömningar. Ett avlägsnande – inte minst det som här förekom – är emellertid en form av frihetsberövande som utgör ett betydande ingrepp mot den enskilde. Varken lagtexten i 13 § polislagen eller rättskällorna i övrigt ger stöd för att sådana åtgärder får företas i andra situationer än de i lagtexten direkt beskrivna. Något utrymme för helhetsbedömningar av det slag som polismyndigheten hänvisat till finns alltså inte vid tillämpningen av denna bestämmelse. Bestämmelsen förutsätter vidare – till skillnad från vad som gäller vid avlägsnande av en folksamling enligt 13 c § polislagen (jfr JO:s beslut den 5 oktober 2012, dnr 4480-2011) – en individuell bedömning beträffande var och en som utsätts för ingripandet. I detta fall synes de fyra i stället ha bedömts som grupp. – Avlägsnandet har alltså skett utan erforderligt lagstöd.

I linje med vad polismyndigheten själv anfört är det från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt av grundläggande betydelse att åtgärder av det slag som här förekommit dokumenteras och att samtliga omständigheter som lagts till grund för ingripandet därvid återges korrekt. Den information som de upprättade ingripandeprotokollen i detta fall innehåller uppfyller inte dessa krav.

Det ligger i princip inom ramen för polisens allmänna befogenheter att ta bilder på människor som befinner sig på allmänna platser. Om en enskild person fotograferas som ett led i ett tvångsingripande mot vederbörande, krävs dock uttryckligt stöd i lag (se JO:s beslut den 25 september 2012, dnr 3445-2011). Något sådant stöd fanns inte.

Polismyndigheten i Örebro län ska sammanfattningsvis kritiseras för att utan rättslig grund avlägsnat och fotograferat de fyra männen. Polismyndigheten ska därutöver kritiseras för att de protokoll som upprättats varit bristfälliga.

Det som anmälts utgör ett ytterligare exempel på de problem som uppkommer i samband med högriskmatcher och på att dessa tenderar leda till att polisen känner

sig tvingad att tänja på sina rättsliga befogenheter (jfr det nyss nämnda beslutet och JO:s beslut den 22 februari 2013, dnr 1444-2012). Även detta beslut sänds därför till den nationelle samordnaren mot brottslighet i samband med idrottsevenemang, för kännedom.