

Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster – tillämpningen av de bestämmelser som rör tillstånd till allmänna sammankomster, med särskilt fokus på begränsningarna under pandemin



Polisen

Informationsklass Öppen

Tillsynsrapport 2022:2

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, juni 2022



Rikspolischefens kansli, tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A603.510/2021, Saknr: 128
Omslagsfoto: Polismyndigheten
Upplaga: Intrapolis, internet, tryckt/kopierad i 300 ex
Datum: Juni 2022

Innehåll

Sammanfattning	4
Förkortningar.....	7
1 Uppdrag och genomförande	8
1.1 Tillsynsuppdrag	8
1.2 Genomförande	8
1.3 Rapportens disposition.....	9
2 Rättslig reglering.....	10
2.1 Bakgrund.....	10
2.2 Grundläggande fri- och rättigheter.....	10
2.3 Lagar och förordningar	11
2.4 Praxis och rättsfall	14
3 Nationell styrning och ledning	16
3.1 Bakgrund.....	16
3.2 Iakttagelser.....	18
3.3 Bedömning.....	20
4 Regional styrning och ledning	21
4.1 Bakgrund.....	21
4.2 Iakttagelser.....	22
4.3 Bedömning.....	23
5 Tillståndshantering	24
5.1 Bakgrund.....	24
5.2 Iakttagelser.....	25
5.3 Bedömning.....	27
6 Samverkan	28
6.1 Bakgrund.....	28
6.2 Iakttagelser.....	29
6.3 Bedömning.....	30
7 Uppföljning	31
7.1 Bakgrund.....	31
7.2 Iakttagelser.....	31
7.3 Bedömning.....	32
8 Rekommendation	33
Bilaga 1	34
Bilaga 2	36

Sammanfattning

Tillsynsenheten har granskat Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster. I rapporten görs iakttagelser och bedömningar av hanteringen av allmänna sammankomster generellt i myndigheten, men med ett särskilt fokus på bestämmelserna om tillståndsgivning och deltagarbegränsningarna under covid-19-pandemin. De tillfälliga lagarna är upphävda, men det är värdefullt att granska hur Polismyndigheten hanterade de kraftiga inskränkningarna av grundläggande fri- och rättigheter. Tillsynen har fokuserat på hanteringen av demonstrationer och opinionsyttringar.

Under påskhelgen 2022 skedde ett flertal våldsamma upplopp i samband med allmänna sammankomster runtom i landet. Påskens händelser granskas i särskild ordning och omfattas inte av denna rapport.

Möjligheten att kunna genomföra allmänna sammankomster i opinionsbildande syfte är en förutsättning för en fungerande demokrati. Att anordna allmänna sammankomster är en grundlagsskyddad rättighet och möjligheten att avslå en sådan ansökan är därför mycket begränsad. Huvudregeln är att den som vill anordna en allmän sammankomst ska ansöka om tillstånd hos Polismyndigheten, som beviljar tillstånd om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken.

Under den tillfälliga pandemilagstiftningen har problem kopplade till deltagarantalet vid allmänna sammankomster varit relativt få. Allmänheten har visat stor följsamhet för restriktionerna och haft en förståelse för begränsningarna av grundläggande fri- och rättigheter.

Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet utövas av rättsavdelningen, vars chef är processägare för ordningslagen. Vid tidpunkten för inspektionen fanns vid den nationella rättsavdelningen bland annat en enhet för förvaltningsrätt (EFR), en enhet för rättslig styrning och stöd (RSS) och sju regionalt placerade rättsenheter. Den 30 maj 2022 skedde en organisationsförändring vid rättsavdelning som bland annat innebär att enheterna ombildades till sektioner. Arbetsuppgifter inom processansvaret har fördelats till EFR. Under pandemin har EFR lagt ut information på Intrapolis och de regionala rättsenheterna har stöttat polisregionerna juridiskt. Den nationella styrningen för allmänna sammankomster fungerar i allt väsentligt väl, men processägaren bör verka för att ytterligare tydliggöra styrningen gentemot polisregionerna. Styrningen upplevs ha blivit bättre under pandemin och myndigheten har utökat sin förmåga till intern kommunikation.

Enhetligheten i ärendehantering har stärkts bland annat genom de forum som under tiden med tillfällig pandemilagstiftning har funnits inom rättsavdelningen. Eftersom det finns flera olika forum med delvis olika deltagare, riskerar otydligheter uppstå om vem som har mandat att slutligen

döma av en rättslig frågeställning för myndighetens räkning. Det finns också en risk att nationell och regional enhetlighet motverkas när polisregioner anställer egna jurister som internt rättsligt stöd.

Merparten av de allmänna sammankomsterna hanteras av respektive polisregion i samverkan med de regionala rättsenheterna. Två av de granskade polisregionerna har en stor erfarenhet av att hantera särskilda händelser. I den tredje regionen förekommer ett väsentligt mindre antal sådana. Det har framkommit att det finns otydligheter i gränssnittet mellan funktionerna regional insatsledare (ril) och yttre befäl (yb). Verksamhetsansvariga chefer behöver därför tydliggöra uppdrag och mandat för den personal som innehar funktionen ril som tillikauppdrag.

Hanteringen av tillstånd för allmänna sammankomster vid de granskade rättsenheterna (numera rättssektionerna) fungerar väl och är i allt väsentligt enhetlig även om det finns vissa regionala skillnader i hanteringen, till exempel i hur remisser hanteras. Det finns ett behov av att en grundutbildning för tillståndsanhandläggare tas fram för att främja nationell enhetlighet och rättssäkerhet, men även gemensamma ytor för diskussion och samverkan kan vara sätt att tillgodose de behov av kompetensutveckling som rättsenheterna framför. Processägaren bör säkerställa nationellt enhetliga kompetenshöjande åtgärder för medarbetare vid de regionala rättssektionerna som hanterar tillstånd enligt ordningslagen.

Samverkan fungerar bättre inom särskild händelse än i linjearbetet vid polisregionerna. Några av skälen till detta uppges vara att det inom en särskild händelse finns tydliga ramar för hur arbetet ska bedrivas, vem som gör vad och vem som fattar beslut. När insatser i linjeverksamheten använder sig av samma struktur och nomenklatur som inom särskilda händelser finns det dock en risk att det uppstår oklarheter och begreppsförvirring. Verksamhetsansvariga chefer bör vidta åtgärder för att motverka detta.

Det finns en fungerande, om än personbunden, samverkan mellan polisregionerna och rättsenheterna, både i linjearbetet och inom ramen för särskilda händelser. I särskilda händelser bör tillståndshandläggarna involveras i ett tidigt skede, vilket sker i många fall men har identifierats som ett utvecklingsområde. Det är kommanderingschefen i den särskilda händelsen som ska tillse att tillståndshandläggarna involveras i tid. Därtill finns det en oro i organisationen för att den översyn som pågår inom rättsavdelningen kommer leda till att det rättsliga stödet flyttas längre bort från både polisregionerna och förvaltningsrättsgrupperna.

Dialogpoliserna har en viktig roll i arbetet med allmänna sammankomster, och det är positivt att ett utvecklingsarbete pågår avseende att bygga ut och förstärka dialogpolisverksamheten.

Utvärderingar som sker med representanter från andra polisregioner främjar att polisregionerna lär sig av varandra och bidrar till en lärande organisation. Det saknas däremot tekniska lösningar för att på ett enkelt sätt söka fram dokumentation kring upplösande av allmänna sammankomster som har skett i linjeverksamheten. Det är en brist som dels innebär att uppföljning försvåras, dels medför att möjligheten till lärande av erfarenheter går förlorad.

Reglerna om skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna har utformats på ett sådant sätt att skyddet gäller oavsett vem som anordnar ett möte eller en demonstration och i stort sett oavsett vilka åsikter som förs fram. Det finns dock en borte gräns för skyddet då åsikterna som framförs övergår till brottslig handling. Den demokratiska rättsstaten har en plikt att värna medborgarnas rätt att föra fram även sådana åsikter och ståndpunkter som kan väcka förargelse. Det har tydligt framkommit under tillsynsärendet att det ses som en självklarhet att Polismyndigheten ska säkerställa utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna kopplade till allmänna sammankomster.

Förkortningar

EFR	Enheten för förvaltningsrätt
IGV/BF	Ingripande och brottsförebyggande verksamhet
Intrapolis	Polismyndighetens intranät
N8J	Funktionen för juridik inom nationell särskild händelse
Noa	Nationella operativa avdelningen
NSH	Nationell särskild händelse
Ping Pong	Polisens lärplattform
PUM-A	PUM-Applikationen, ett nationellt system med en gemensam databas
Pär	Polismyndighetens diarieförings-, dokument- och ärendehanteringssystem för allmänna ärenden, även A-diariet
R8J	Funktionen för juridik inom regional särskild händelse
ril	Regional insatsledare
RSS	Enheten för rättslig styrning och stöd
SPT	Särskild polistaktik
UC	Utvecklingscentrum
vb	Vakthavande befäl
yb	Yttre befäl

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Tillsynsuppdrag

Tillsynsenheten ska enligt Polismyndighetens tillsynsplan för 2021 (PM 2020:43) genomföra en tillsyn avseende Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster. Direktivet för tillsynsärendet beslutades den 8 december 2021, se bilaga 1.

Tillsynsärendets inriktning är att granska Polismyndighetens tillämpning av de bestämmelser som rör tillstånd till allmänna sammankomster, villkorsgivning och förbud samt åtgärder för att inställa och upplösa allmänna sammankomster. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt hur Polismyndigheten har hanterat allmänna sammankomster utifrån deltagarbegränsningarna i förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Tillsynen har fokuserat på hanteringen av demonstrationer och opinionsyttringar.

Under påskhelgen 2022 skedde ett flertal våldsamma upplopp i samband med allmänna sammankomster runtom i landet. Upploppen inträffade efter det att verksamhetsbesöken och intervjuerna hade genomförts och omfattas varken av tillsynsplanen för 2021 eller av tillsynens direktiv. Enligt beslut av rikspolischefen den 25 april 2022 har chefen för den nationella operativa avdelningen (Noa) fått i uppdrag att utvärdera Polismyndighetens arbetsmetoder i samband med stora folksamlingar.¹ Påskens händelser granskas därför i särskild ordning och omfattas inte av denna rapport.

Tyngdpunkten i ett tillsynsärende är att verksamheten ska granskas ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Målsättningen är att tillsynsrapporten ska bidra till myndighetens utvecklingsarbete och ett ökat kunskapsläge. Ett tillsynsärende ska även främja enhetlighet i polisverksamheten och en ändamålsenlig rättstillämpning i hela landet.

1.2 Genomförande

Tillsynen har genomförts som en inspektion från december 2021 till juni 2022. Tillsynsledare har varit Marie Hummer och tillsynshandläggare

¹ Beslut dnr RPC 59/2022, A233.965/2022.

Bodil Norberg samt Maria Agge (under perioden december 2021 – februari 2022), tillsynsenheten. Emil Juhlin vid polisregion Stockholm, Mats Karlsson vid polisregion Syd, Herman Pettersson vid rättsenhet Bergslagen och Hans-Olof Sandén vid rättsenhet Väst har deltagit som experter under tillsynen, se tilläggsdirektiv, bilaga 2.

Polisregion Syd, Väst och Öst samt rättsavdelningen, rättsenhet Syd, Väst och Öst har varit föremål för tillsyn.² Tillsynsärendet har bedrivits som en inspektion genom granskning av handlingar och ärenden, samt intervjuer med berörda personer. Skriftliga frågor har ställts till regionkanslierna och de regionala rättsenheterna. Verksamhetsbesöken ägde rum i februari och mars 2022. Samtal har även förts med UC Bergslagen, UC Stockholm och rättsavdelningen, enheten för förvaltningsrätt, utifrån deras roller i processerna.

1.3 Rapportens disposition

I detta inledande kapitel presenteras syftet med tillsynen. I kapitel 2 redogörs övergripande för den rättsliga regleringen avseende allmänna sammankomster. I kapitel 3 och 4 beskrivs den nationella respektive den regionala styrningen och ledningen. Hur ansökningar om tillstånd hanteras beskrivs i kapitel 5 och däri redovisas även vad som framkommit vid den ärendegranskning som genomförts. I kapitel 6 redogörs för samverkan inom myndigheten avseende allmänna sammankomster. Kapitel 7 handlar om hur arbetet med allmänna sammankomster följs upp.

Kapitel 3–7 inleds med ett bakgrundsavsnitt. Därefter redogörs för de iakttagelser som har gjorts utifrån verksamhetsbesöken, intervjuerna och granskning av handlingar, följt av tillsynsenhetens bedömning.

I kapitel 8 lämnas avslutningsvis en rekommendation till verksamhetsansvariga polisregionchefer.

² Den 30 maj 2022 skedde en organisationsförändring vid rättsavdelning som bland annat innebär att de tidigare rättsenheterna ombildades till sektioner.

2 Rättslig reglering

2.1 Bakgrund

När covid-19-pandemin slog till i mars 2020 minskade människors rörlighet snabbt, enligt data hämtade från förflyttningar av mobiltelefoner. Det var redan innan Folkhälsomyndigheten uppmanade till hemarbete och att avstå onödiga resor. Människor valde alltså även utan råd och rekommendationer att ändra sitt beteende för att minska risken att bli smittade eller smitta andra.³ Inte bara människors rörlighet drabbades av inskränkningar utan även den grundlagsskyddade rättigheten att utöva allmänna sammankomster.

Tillsynsenheten gör i rapporten iakttagelser och bedömningar både över hanteringen av allmänna sammankomster generellt inom Polismyndigheten, och med ett särskilt fokus på hur myndigheten har hanterat deltagarbegränsningarna vid allmänna sammankomster under pandemin. De särskilda lagar och förordningar som gällde – förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 – är numera upphävda. Även fastän lagstiftningen är upphävd är det värdefullt att granska hur Polismyndigheten har hanterat de kraftiga inskränkningarna av grundläggande fri- och rättigheter.

2.2 Grundläggande fri- och rättigheter

Var och en är enligt svensk grundlag tillförsäkrad vissa grundläggande fri- och rättigheter gentemot det allmänna, däribland mötesfrihet och demonstrationsfrihet, 2 kap. 1 § regeringsformen. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Mötes- och demonstrationsfriheterna får under vissa förutsättningar begränsas genom lag, enligt 2 kap. 20–21 §§ regeringsformen. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är

³ *Sverige under pandemin, Volym 2, Sjukvård och folkhälsa*. SOU 2021:89, s. 337.

nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Enligt 2 kap. 24 § regeringsformen får mötes- och demonstrationsfriheterna begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Polismyndigheten ska iaktta opartiskhet och saklighet enligt objektivitetsprincipen som bland annat kommer till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen.

I artikel 11 i Europakonventionen om mötes- och föreningsfrihet anges att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Europakonventionens skydd för demonstrationer innebär också en förpliktelse för staten att vidta positiva åtgärder för att sammankomster ska kunna genomföras.⁴

2.3 Lagar och förordningar

Behovs- och proportionalitetsprinciperna kommer till uttryck i ordningslagen (1993:1617) och innebär att en mindre ingripande åtgärd eller insats alltid ska föregå en mer ingripande. En allmän sammankomst får till exempel endast upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga. Om villkor bifogas ett tillstånd får de inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att det blir onödigt svårt att hålla sammankomsten.

Vad som utgör en allmän sammankomst definieras i 2 kap. 1 § ordningslagen. Det är bland annat sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, sammankomster som hålls för religionsutövning, teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster

⁴ Jfr Danelius, H. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 upplagan, s. 521f, Ehrenkrona, C. H. *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – en kommentar*, s. 155f samt Europadomstolens avgörande i Plattform Ärzte für das Leben mot Österrike.

för att framföra konstnärligt verk. För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den, eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst.

Som huvudregel får inte allmänna sammankomster anordnas på offentliga platser utan tillstånd, enligt 2 kap. 4 § första stycket ordningslagen. Teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter, andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk och cirkusföreställningar får dock hållas utan tillstånd under vissa förutsättningar. I vissa fall behöver anordnare av en allmän sammankomst inte söka tillstånd utan det räcker med en anmälan, se 2 kap. 5 § ordningslagen.

Ansökan om tillstånd och anmälan om en allmän sammankomst ska göras till Polismyndigheten, enligt 2 kap. 6 § ordningslagen, och beslut ska meddelas skyndsamt, 2 kap. 11 § ordningslagen. Ansökan ska göras skriftligen, i god tid och om möjligt ska den ha kommit in till myndigheten senast en vecka före sammankomsten. En anmälan ska göras skriftligen eller muntligen och om möjligt ha kommit in till Polismyndigheten senast fem dagar före sammankomsten.

Enligt 2 kap. 7 § ordningslagen ska en ansökan om tillstånd eller en anmälan om en allmän sammankomst innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta. Paragrafen inkluderade tillfälligt att anordnaren även skulle uppge i ansökan om sammankomsten hölls i enlighet med de föreskrifter som meddelats med stöd av 7 § första stycket lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 16 § samma lag.

Tillstånd till en allmän sammankomst får enligt 2 kap. 10 § ordningslagen vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi. Polismyndigheten får enligt 2 kap. 25 § ordningslagen även under vissa förutsättningar förbjuda att det hålls en allmän sammankomst. Förbud får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder för att förebygga det inte är tillräckliga.

Bristande polisiära resurser får inte ges självständig betydelse vid prövningen av om en sammankomst kan genomföras från ordningssynpunkt. Detta gäller särskilt i fråga om sammankomster som till exempel demonstrationer. Att vägra tillstånd till en allmän sammankomst enbart på grund av att oroligheter kan förväntas i omgivningarna med anledning av samman-

komsten bör med hänsyn till de grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheterna förekomma endast i undantagsfall och när övriga möjligheter att förebygga oroligheter är uttömda. Därför bör inte tillstånd till en demonstration vägras enbart av den anledningen att angrepp på deltagarna kan förväntas från till exempel åskådare eller deltagare i en motdemonstration.⁵

Rätten att genomföra en allmän sammankomst är grundlagsskyddad, oavsett om tillstånd beviljats eller inte. Däremot kan anordnaren till en icke-tillståndsgiven allmän sammankomst lagföras för brott mot ordningslagen enligt 2 kap. 29 §.

Av 1 § polislagen (1984:387) framgår att polisens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

En polis får enligt 13 a § polislagen avvisa eller avlägsna en person som inte följer en enligt polislagen meddelad anvisning om att följa en viss väg, till exempel för ett demonstrationståg. I samband med ett beslut om att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst enligt ordningslagen får polis med stöd av 13 b § polislagen avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare om det behövs för att syftet med beslutet ska kunna uppnås.

Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst enligt ordningslagen, genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas enligt 13 c § polislagen. Ett sådant exempel kan vara när en folksamling går till angrepp mot en demonstration.⁶

I hanteringen av en ansökan om tillstånd eller anmälan ska Polismyndigheten följa förvaltningslagen (2017:900). Enligt denna får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen och ska i sin verksamhet vara saklig och opartisk. Ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Lika fall ska hanteras lika enligt likabehandlingsprincipen.

Förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, den så kallade förbudsförordningen, trädde i kraft den 12 mars 2020. En deltagarbegränsning om 500 personer vid

⁵ Se Åberg, Ordningslagen (10 november 2021, Version 4B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 10 §.

⁶ Se Berg, Polislagen (1984:387) 13 c §, Karnov (JUNO).

allmänna sammankomster infördes i en historisk inskränkning av mötes- och demonstrationsfriheterna. Den 29 mars 2020 ändrades begränsningen till 50 personer, vilket gällde fram till hösten 2020 då ett flertal förändringar gjordes under kort tid, och en deltagarbegränsning på åtta personer vid allmänna sammankomster trädde i kraft i slutet av november 2020.

Förbudsförordningen upphävdes den 10 januari 2021 genom förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, den så kallade begränsningsförordningen. I denna fanns kompletterande bestämmelser till lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, den så kallade pandemi-lagen, som började gälla samma dag. Deltagarbegränsningen på åtta personer vid allmänna sammankomster gällde fram till den 1 juni 2021. Därefter ändrades reglerna om deltagarbegränsning flera gånger. Pandemi-lagen och begränsningsförordningen upphävdes den 1 april 2022.

Länsstyrelserna hade under den här tidsperioden med stöd av förbuds-förordningen och begränsningsförordningen också möjlighet att meddela lokala föreskrifter om ännu striktare deltagarbegränsningar.

2.4 Praxis och rättsfall

Justitieombudsmannen har konstaterat att den demokratiska rättsstaten har en plikt att värna medborgarnas rätt att föra fram även sådana åsikter och ståndpunkter som kan väcka förargelse. Det gäller alldeles särskilt kontroversiella budskap, eftersom mera "ofarliga" sådana vanligen inte har samma behov av skydd. Reglerna om skydd för mötes- och demonstrations-friheterna har utformats på ett sådant sätt att skyddet gäller oavsett vem som anordnar ett möte eller en demonstration och oavsett vilka åsikter som förs fram. För att regelsystemet ska fungera som det är tänkt krävs att Polismyndigheten, särskilt när tillstånd har beviljats, avdelar de resurser och vidtar de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen ska kunna genomföras i enlighet med det fattade beslutet.⁷

I en nyligen meddelad dom beslutade Förvaltningsrätten i Göteborg att upphäva Polismyndighetens beslut att avslå en ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst. Som skäl för beslutet angavs att ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning inte kunde garanteras om det sökta tillståndet beviljades. De befarade ordningsstörningarna bedömdes inte i tillräcklig grad kunna motverkas genom villkor, hög polisnärvaro och/eller

⁷ JO 2007/08 s. 140.

omfattande avspärningar. Förvaltningsrätten ansåg att tillstånd till en demonstration inte bör kunna vägras enbart av den anledningen att det kan befaras angrepp på deltagarna från till exempel åskådare eller deltagare i en motdemonstration. Endast i yttersta undantagsfall bör det vara möjligt att vägra tillstånd till en allmän sammankomst av det enda skälet att oroligheter kan förväntas i omgivningarna med anledning av sammankomsten. Det bör då närmast vara fråga om rena nödsituationer och när övriga möjligheter att förebygga oroligheter är uttömda. De omständigheter som Polismyndigheten anförde till stöd för sitt beslut var visserligen allvarliga, men utgjorde enligt domstolen inte sådana exceptionella förhållanden som innebär att det förelåg skäl för att helt vägra sökanden tillstånd att genomföra en allmän sammankomst.⁸

⁸ Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 6 maj 2022 i mål nr 4632-22.

3 Nationell styrning och ledning

3.1 Bakgrund

Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11) innehåller bestämmelser om Polismyndighetens verksamhet och organisation. Det finns två typer av övergripande ansvarsområden för styrning och ledning av verksamheten, processansvar och verksamhetsansvar.⁹

Processansvaret innebär ett myndighetsövergripande ansvar för att styra hur verksamheten i en viss process ska ledas och utföras, oberoende av var inom myndigheten verksamheten utförs. Det innefattar bland annat att beskriva verksamheten, utveckla verksamhetens arbetssätt och följa upp styrningen av verksamheten. Den som har processansvar är processägare. Processansvaret får inte fördelas, men en processägare får fördela verksamhetsansvar för utförandet av arbetsuppgifter inom sitt processansvar till en funktion eller organisatorisk enhet inom den egna organisationen.¹⁰

Verksamhetsansvaret innebär ett ansvar för att leda utförandet av verksamhet och i det ingår bland annat att utifrån styrning och överordnad ledning planera, inrikta, samordna samt följa upp verksamhet.¹¹ Det innefattar ansvar för budget, personal samt att organisera sin verksamhet efter givna förutsättningar och beslut.¹²

Styrningen av myndigheten och ledningen av verksamheten ska samspela och komplettera varandra så att önskat resultat och ändamålsenlig enhetlighet uppnås och verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och effektivt sätt.¹³

Rättsavdelningen har verksamhetsansvar och chefen för avdelningen är tillika processägare för ärenden enligt ordningslagen.¹⁴ Vid tidpunkten för inspektionen fanns vid den nationella rättsavdelningen bland annat en enhet för förvaltningsrätt (EFR), en enhet för rättslig styrning och stöd (RSS) och sju regionalt placerade rättsenheter. Arbetsuppgifter inom processansvaret

⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2022:11), 3 kap. 6 §.

¹⁰ Ibid. 3 kap. 6 och 10–12 §§.

¹¹ Ibid. 3 kap. 16–17 §§.

¹² Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för processansvar* (PM 2019:21).

¹³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2022:11), 3 kap. 7 §.

¹⁴ Ibid. 3 kap. 42 § och *Bilaga 4 till Polismyndighetens arbetsordning. Delegation av behörighet att fatta förvaltningsbeslut m.m.* (PM 2022:11).

för ordningslagen har fördelats till enheten för förvaltningsrätt.¹⁵ Den 30 maj 2022 skedde en organisationsförändring vid rättsavdelning som bland annat innebär att enheterna ombildades till sektioner.¹⁶

Rättsavdelningen har möjlighet att ta fram rättsliga ställningstaganden, som är ett styrdokument enligt arbetsordningen. De är Polismyndighetens syn på rättsläget i ett visst avseende och innehåller generella rekommendationer om tillämpningen av en författning eller hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Ett rättsligt ställningstagande kan beslutas för att främja en enhetlig rättstillämpning inom myndigheten och riktar sig till medarbetare. Rättsliga ställningstaganden beslutas av chefen för rättsavdelningen.¹⁷ Det finns idag inga rättsliga ställningstaganden beslutade inom myndigheten.

EFR håller i ett samverkansforum för ordningslagen som startades upp några år innan pandemin. Däri ingår representation från EFR och deltagare från respektive rättsenhet. Det är ett sätt att skapa enhetliga bedömningar och fånga upp verksamhetens behov. Utöver samverkansforum för ordningslagen bildades ytterligare ett forum för att hantera frågor avseende covid-19, det så kallade ”coronaforumet”. När reglerna kring allmänna sammankomster ändrades under pandemin hölls forumet inledningsvis varje dag, för att sedan övergå till en gång i veckan. Antalet möten anpassades beroende på hur behovet såg ut kopplat till ändringarna i lagstiftningen. Samtidigt fanns även ett forum för de jurister som hade funktionen N8J respektive R8J i den nationella och de regionala särskilda händelserna avseende covid-19.

Om en händelse är eller förväntas bli så omfattande, allvarlig eller komplex att Polismyndigheten måste planera, organisera eller leda sin verksamhet i särskild ordning får en polisregion eller Noa besluta om en särskild händelse. Ledning och ansvar vid särskild händelse framgår av arbetsordningen, där det bland annat anges att en kommenderingschef ska utses som leder och ansvarar för all verksamhet inom ramen för den särskilda händelsen i den ordinarie beslutsfattarens ställe.¹⁸ Det finns både en riktlinje¹⁹ och en

¹⁵ Polismyndigheten. *Bilaga 2 till Rättsavdelningens handläggningsordning. Fördelning av arbetsuppgifter inom processansvaret för förvaltningsbeslut m.m.* (RA 2021:2).

¹⁶ Beslut dnr cRA 17/2022, A066.915/2022.

¹⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2022:11), 5 kap. 33 § samt 7 kap. 12 och 24 §§.

¹⁸ Ibid. 5 kap. 36–37 §§.

¹⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinje för ledning vid särskilda händelser* (PM 2019:36).

handbok²⁰ för ledning vid särskilda händelser, och ytterligare metodstöd finns på Intrapolis, bland annat mallar och checklistor.

Beslut och order av större vikt eller av principiell betydelse för den särskilda händelsen ska dokumenteras och diarieföras.²¹ Polisinsatser vid särskild händelse diarieförs i det allmänna diariet (Pär), och it-systemet PUM-A används för registrering av utvärderingar och erfarenhetsberättelser.²² Därtill framgår av metodstöd på Intrapolis att en särskild händelse ska följas upp i Polisens lärplattform, Ping Pong.

Den särskilda polistaktiken, SPT, är Polismyndighetens koncept för att hantera folksamlingar och ordningsstörningar i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Arbetsmetoden som tidigare kallades AMF (arbete med folksamling) och det nuvarande SPT-konceptet är i grunden samma system och arbetsmetod. SPT-konceptet bygger främst på det mobila insatskonceptets metoder, graderat polisarbete och de konfliktreducerande principerna (kunskap, underlättande, kommunikation och differentiering). Graderat polisarbete innebär att personal på alla nivåer ska anpassa funktion, bemötande och utrustning till situationens krav.²³ I dagsläget finns SPT-konceptet i polisregion Stockholm, Väst och Syd. I de fyra andra polisregionerna pågår en förmågehöjning från AMF till SPT-förmåga.

Chefen för Noa har fördelat arbetsuppgifter inom sitt processansvar för SPT till UC Stockholm och för ledning av polisverksamhet till UC Bergslagen.²⁴

3.2 Iakttagelser

Under den tillfälliga pandemilagstiftningen har problem kopplade till deltagarantalet vid allmänna sammankomster varit relativt få. Allmänheten har visat stor följsamhet för restriktionerna och haft en förståelse för begränsningarna av grundläggande fri- och rättigheter.

Vid intervjuerna framkommer en något spretig bild av hur den nationella styrningen ser ut. Vissa uttrycker att de inte känner till att det finns nationell

²⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser* (PM 2020:21).

²¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser* (PM 2019:36).

²² Polismyndigheten. *Bilaga till Polismyndighetens riktlinjer för saknummersystemet – Saknummerförteckningen* (PM 2021:35).

²³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för arbete med folksamlingar* (PM 2020:3).

²⁴ Polismyndigheten. *Bilaga 1 till Nationella operativa avdelningens handläggningsordning* (Noa 2020:01).

styrning avseende allmänna sammankomster. Ett flertal av de intervjuade känner till att chefen för rättsavdelningen är processägare. Vissa av de intervjuade drar paralleller till offentliga tillställningar, speciellt fotbollsmatcher, där den nationella styrningen från rättsavdelningen anses vara mycket tydlig, och menar att en sådan tydlighet till viss del saknas vad avser allmänna sammankomster. Många av de intervjuade i polisregionerna ger uttryck för att den nationella styrningen främst sker genom nationella särskilda händelser, till exempel NSH Corona eller NSH Val 2022. Flera uppger att det går för långsamt i vissa hänseenden, även om det finns en förståelse för vikten av nationell enhetlighet. Ett exempel är när frågor skickas från en regional särskild händelse till den nationella särskilda händelsen för att dömas av på nationell nivå. De flesta uppger dock att de har fått ett mycket bra juridiskt stöd, främst från de regionala juristerna och tillståndshandläggarna, samt från Intrapolis.

Under pandemin har det funnits olika forum i vilka juridiska frågor kopplade till det ständigt skiftande regelverket har diskuterats. Till viss del var det samma personer som deltog i dessa forum, men de var inte helt överlappande. Vid en av intervjuerna framfördes att det kunde bli ”krångligt” med de olika forumen och även med hänsyn till idrottsrelaterade forum och NSH Corona, eftersom det ibland ledde till olika bedömningar. Det framförs dock av de flesta intervjuade att den rättsliga styrning och det rättsliga stödet har blivit bättre under pandemin och att de goda erfarenheterna kring nationell samverkan och enhetlighet bör tas om hand för framtiden.

Det har beskrivits att det i början av pandemin inte fanns någon tydlig nationell styrning för hur polisregionerna skulle hantera upplösande av allmänna sammankomster med anledning av antalet deltagare, men att den relativt snabbt förbättrades. Det framkommer dock vid intervjuerna att det ser olika ut i polisregionerna huruvida allmänna sammankomster har upplösts när deltagarbegränsningarna har överskridits. Det gäller både i linjearbetet och inom ramen för särskilda händelser.

De intervjuade lyfter tolkningssvårigheter kring vad som faktiskt utgör ett upplösande av en allmän sammankomst. Det finns olika syn på om en allmän sammankomst har upplösts när ett beslut om upplösande har fattats, när polis handgripligen skiljer deltagare åt, eller om det är någonstans mitemellan. Det har bland annat framkommit att Polismyndigheten sedan pandemins början har fattat beslut om upplösande och kommunicerat detta till arrangörer och deltagare, men med beaktande av taktiska och operativa hänsyn valt att inte fysiskt effektuera beslutet.

I en av de granskade polisregionerna har det inte fattats några beslut om att upplösa allmänna sammankomster med anledning av deltagarantalet under

pandemin. I en annan polisregion beskrivs att det är en ”jättegrej” att upplösa en allmän sammankomst, men att det har skett flera gånger med anledning av de tillfälliga reglerna om deltagarbegränsningar. En av de intervjuade har fattat 16 beslut om upplösande av allmänna sammankomster och reflekterar över att det är ”helt oerhört i ett 100-årsperspektiv”. Flera av de intervjuade återkommer till ett upplösande som genomfördes 2012 i samband med att ett tillståndsgivet demonstrationståg angreps av motdemonstranter, vilket visar på att det är ovanligt. Det upplevs även svårt att fatta ett beslut om upplösande när det gäller allmänna sammankomster då det är ”djupt rotat” att det är en grundlagsskyddad rättighet. Många situationer som kunde ha påkallat ett beslut om upplösande hanterades istället genom dialog med arrangörerna och deltagarna. Det framförs även att avvägningarna ibland har varit svåra mellan vad som utgör en allmän sammankomst och en folksamling.

3.3 Bedömning

Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet utövas av rättsavdelningen, vars chef är processägare för ordningslagen. EFR har under pandemin lagt ut information på Intrapolis och polisregionerna har stöttats av de regionala rättsenheterna. Tillsynsenheten finner att den nationella styrningen avseende allmänna sammankomster som utövas av rättsavdelningen inte uppfattas som tydlig i alla delar för mottagarna på de granskade polisregionerna.

Från polisregionernas sida har det framförts att det har funnits juridiska tolkningssvårigheter avseende till exempel upplösande av allmänna sammankomster. Det finns möjlighet för rättsavdelningen att ta fram rättsliga ställningstaganden, vilket ännu inte har utnyttjats, men styrningen kan även ske på andra sätt. Enhetligheten avseende bedömningar enligt ordningslagen har stärkts bland annat genom de forum som har funnits för representanter från rättsenheterna, EFR, R8J och N8J. Styrningen har blivit bättre under pandemin och myndigheten har utökat sin förmåga till intern kommunikation. Det finns dock en risk för dubbelarbete vid parallella forum med delvis olika deltagare, samt att frågor döms av med olika resultat. Det uppstår då otydlighet om vem som har mandat att slutligen döma av en rättslig frågeställning.

Tillsynsenheten instämmer i att de goda erfarenheterna kring nationell samverkan och enhetlighet från de utvecklade arbetssätten under pandemin bör tas om hand för framtiden.

Den nationella styrningen avseende allmänna sammankomster fungerar i allt väsentligt väl, men processägaren bör verka för att ytterligare tydliggöra styrningen.

4 Regional styrning och ledning

4.1 Bakgrund

Merparten av de allmänna sammankomsterna hanteras av respektive polisregion i samverkan med de regionala rättsenheterna. För att tydliggöra ledningsansvar och gränssnitt mellan olika ledningsfunktioner i den operativa polisverksamheten har regionala riktlinjer tagits fram i samtliga av de granskade polisregionerna. En riktlinje om ledning i ordinarie verksamhet är därtill under framtagande av UC Bergslagen.

Chef nivå 3 (exempelvis lokalpolisområdeschef), regional insatsledare (ril) och vakthavande befäl (vb) har befogenhet att besluta om att upplösa allmänna sammankomster. Ril och vb får även besluta om förbud att hålla allmän sammankomst när rättsavdelningens beslut inte kan avvaktas. En regional insatsledare jämställs med yttre befäl (yb) och är beslutsfattare där yb anges i delegationsordningen.²⁵ En regional insatsledare utgör en kvalificerad yttre ledningsfunktion för särskilt svåra och komplexa situationer.

Som tidigare har beskrivits har rättsavdelningen enligt arbetsordningen verksamhetsansvar för och chefen för avdelningen är tillika processägare för den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet i Polismyndigheten. Verksamhetsansvaret för rättsligt stöd är fördelat till rättstillämpningsgrupperna vid de regionala rättsenheterna och till RSS, som också har verksamhetsansvaret för att utöva rättslig styrning.²⁶ I rättsavdelningens översyn av den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet i Polismyndigheten problematiseras kring att rättslig kompetens tillförs organisatoriska enheter utanför rättsavdelningen och benämns ”jurist” eller motsvarande. Det kan medföra att verksamheten tror att denna utför arbetsuppgifter inom rättslig verksamhet eller är en del av rättsavdelningen. Otydligheten kring roller och arbetsuppgifter riskerar att bidra till en överprövningskultur där rättsavdelningens bedömningar av rättsläget ifrågasätts av personer med juristkompetens i andra delar av myndigheten. Även rättslig kompetens i form av kvalificerade handläggare, som kan upplevas både praktiskt och effektivt, riskerar medföra att verksamheten inte behöver något löpande rättsligt stöd från rättsavdelningen som då hamnar vid sidan av.²⁷

²⁵ Polismyndigheten. *Bilaga 4 till Polismyndighetens arbetsordning. Delegation av behörighet att fatta förvaltningsbeslut m.m.* (PM 2022:11).

²⁶ Polismyndigheten. *Rättsavdelningens handlägningsordning* (RA 2021:2).

²⁷ Jfr Rättsavdelningen, Polismyndigheten. *Översyn av rättslig styrning och rättsligt stöd i Polismyndigheten. Underlag för beslut om hur den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet kan stärkas i hela myndigheten* (A031.745/2021).

4.2 Iakttagelser

En viktig del av den regionala styrningen är dagliga avstämningsmöten avseende lägesbilden i respektive polisregion. Två av de granskade regionerna har en bred representation av organisatoriska enheter vid mötet. I den ena av dessa regioner är dock inte lokalpolisområdena med, vilket medför att det kan uppstå ett informationsunderskott för lokalpolisområdescheferna jämfört med den högre ledningen som får en bättre lägesbild. I den tredje granskade polisregionen sker de dagliga avstämningsmötena med några från den högsta ledningen.

I en av de granskade polisregionerna är funktionen regional insatsledare grundplacerad som yttre befäl i en IGV/BF-grupp vid lokalpolisområdet. Ril-uppdraget utövas vid sidan av uppdraget som yttre befäl. Det innebär att denna personal kan fördelas arbetsuppgifter både i rollen som ril såväl som yb, vilket kan medföra otydligheter om uppdrag och mandat. I samma region finns en regional insatsledare per polisområde och det finns inte täckning dygnet runt. De har inte heller någon beredskap. I en annan polisregion uppges att det inte har skett någon särskild rekrytering till ril-funktionen. Ett antal yttre befäl har istället utsetts till att också verka som regionala insatsledare. En av de intervjuade uppger att det riskerar leda till brister i rättssäkerheten om en person som inte har rätt kompetens leder arbetet kring en allmän sammankomst, och att regionen behöver ta ett helhetsgrepp kring uppdrag och mandat för regionala insatsledare. Även i denna region framkommer upplevda otydligheter om uppdrag och mandat i gränssnittet mellan funktionerna ril och yb. Flera av de intervjuade uppger att arbetet i den yttre verksamheten ibland kan kännas ensamt när det kommer till att fatta beslut, men att vara utbildad inom SPT gör att de känner sig tryggare i yrkesrollen. Flera uppger att kollegor som inte är utbildade inom SPT-konceptet inte har lika bra förutsättningar att fatta beslut avseende allmänna sammankomster och att leda insatser.

Det är vanligt att insatser som sker inom ramen för linjearbetet följer samma struktur, och att samma nomenklatur används, som vid en särskild händelse. Det har framförts att det i vissa fall finns en begreppsförvirring som riskerar leda till oklarheter om arbetsuppgifter och beslut hör till linjearbetet eller till en särskild händelse. Till exempel har det uppstått oklarheter kring uppdrag och mandat i situationer där lokalpolisområdeschefen är kommenderingschef i särskilda händelser och även kallar sig kommenderingschef i linjeinsatser.

Det förekommer att personer med juristkompetens anställs vid polisregionerna istället för vid rättsavdelningen. I en av de granskade regionerna uppges det vara mycket uppskattat att ha en jurist nära till hands och att ifall det uppstår frågor om en allmän sammankomst vänder de sig hellre till den egna

juristen än till den regionala rättsenheten för rättsligt stöd. Det uppges att det ofta tar för lång tid att få svar från rättsavdelningen. Om det bedöms som en svårare fråga involveras däremot alltid rättsenheten och inom ramen för särskilda händelser skickas frågorna direkt till den jurist som ingår i staben (R8J).

Samtliga intervjuade, både vid polisregionerna och rättsenheterna, har uppgett att Polismyndigheten ska säkerställa att de grundläggande fri- och rättigheterna kopplade till allmänna sammankomster ska kunna utövas så långt det är möjligt – ”det sitter i polisens DNA”.

4.3 Bedömning

Tillsynsenheten anser att de dagliga avstämningsmötena där ett flertal organisatoriska enheter deltar framstår som ett bra sätt att få en god lägesbild och utgör ett bra underlag för den dagliga styrningen.

En framgångsfaktor vid alla polisiära insatser, oavsett om det är linjeinsatser eller om det är insatser inom en särskild händelse, är att ha tydliga ramar och mandat. Även om de regionala styrdokumentet till viss del förtydligar uppdrag och mandat för de yttre befäl som innehar funktionen ril som ett tillikauppdrag, har det framkommit vid intervjuerna att det finns otydligheter i gränssnittet mellan funktionerna ril och yb. Verksamhetsansvariga chefer behöver därför tydliggöra uppdrag och mandat för de personer som innehar funktionen ril som tillikauppdrag.

Tillsynsenheten konstaterar att när insatser i linjeverksamheten använder sig av samma struktur och nomenklatur som inom särskilda händelser finns det en risk att det uppstår oklarheter och begreppsförvirring. Verksamhetsansvariga chefer bör vidta åtgärder för att motverka detta.

Ett av rättsavdelningens ansvarsområden är den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet till kärnverksamheten. När polisregionerna anställer egna jurister som internt rättsligt stöd riskerar det att leda till att rättsavdelningens uppdrag försvåras och att de regionala rättsenheterna kommer längre ifrån den operativa verksamheten. Det riskerar motverka såväl nationell som regional enhetlighet. Tillsynsenheten bedömer dock att det omhändertas genom den översyn som pågår inom rättsavdelningen.

5 Tillståndshantering

5.1 Bakgrund

Möjligheten att kunna genomföra allmänna sammankomster i opinionsbildande syfte är en förutsättning för en fungerande demokrati. Att anordna allmänna sammankomster är en grundlagsskyddad rättighet. Möjligheten att avslå en sådan ansökan är därför mycket begränsad. Huvudregeln är att den som vill anordna en allmän sammankomst ska ansöka om tillstånd hos Polismyndigheten och att myndigheten beviljar tillstånd om den allmänna sammankomsten kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken.²⁸ Det är förvaltningsrättsgrupperna vid de regionala rättsenheterna som handlägger ansökningar om tillstånd för att anordna allmänna sammankomster. Det är viktigt att tillståndshanteringen präglas av rättssäkerhet, effektivitet och tydlighet.²⁹

För att pröva en ansökan om tillstånd tas en avgift ut som ska betalas när ansökan ges in. Om ansökningsavgiften trots förelägganden om att betala inom en viss tid inte har inkommit ska ansökan avvisas.³⁰ I de fall som två eller fler ansökningar kommer in som avser samma tid och plats gäller enligt Polismyndighetens handbok för handläggning av ärenden enligt ordningslagen (PM 2019:13) principen om ”först till kvarn” som huvudregel, och det är den som först har betalat in ansökningsavgiften till Polismyndigheten som anses vara första sökande. Frågan om konkurrerande ansökningar måste dock alltid bedömas från fall till fall.

EFR har tagit fram villkorsmallar för ärenden enligt ordningslagen för att verka för nationell enhetlighet i tillståndshandläggningen. EFR håller även i det samverkansforum för ordningslagen som beskrivs i avsnitt 3.1. Där ingår representation från EFR och deltagare från respektive rättsenhet. Det är ett sätt att skapa enhetliga bedömningar och fånga upp verksamhetens behov. Det fanns även ”coronaforum” och ett forum för de jurister som hade funktionerna N8J respektive R8J i den nationella och de regionala särskilda händelserna avseende covid-19.

Under tiden med tillfälliga lagar och förordningar kopplade till pandemin har bestämmelserna kring allmänna sammankomster ändrats vid många

²⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för handläggning av ärenden enligt ordningslagen* (PM 2019:13).

²⁹ Rättsavdelningen, Polismyndigheten. *Rättsavdelningens strategiska inriktning 2022–2024*.

³⁰ Förordningen (1993:1631) om avgifter för vissa ärenden enligt ordningslagen och avgiftsförordningen (1992:191).

tillfällen och ofta med kort varsel. Det gällde bland annat deltagarbegränsningarna där det från en dag till en annan kunde vara olika regler som gällde. EFR har tagit fram ett handläggarstöd till verksamheten avseende hanteringen av bland annat allmänna sammankomster under de tillfälliga reglerna under pandemin. Dokumentet har uppdaterats löpande. EFR har också tagit fram övrigt material för att stödja en enhetlig handläggning, såsom frågor och svar samt PM.

Enligt Rättsavdelningens strategiska inriktning 2022–2024 ska rättsenheterna förbättra kommunikationen med arrangörer av allmänna sammankomster och även förbättra samverkan med den polisoperativa verksamheten, i syfte att öka träffsäkerheten i tillståndsgivningen enligt ordningslagen. Enheten för förvaltningsrätt ska även intensifiera uppföljningen av tillståndsgivning inom ordningslagsområdet.

5.2 Iakttagelser

Verksamhetsbesök

Det framkommer vid intervjuerna att det interna remissförfarandet i tillståndsprcessen i vissa delar skiljer sig åt vid de granskade rättsenheterna. Det avser till exempel vem som svarar på remisserna (lokalpolisområdeschef eller kommunpolis) eller hur kontakterna med underrättelseenheten ser ut. Det anges bland annat att svaren som kommer in från lokalpolisområdena skiftar i kvalitet. Utvecklingsarbeten pågår vid rättsenheterna för att öka kvaliteten på remissvaren genom att ställa tydligare frågor i remisserna och genomföra informationsträffar med berörda befattningshavare.

Vid samtliga granskade regionala rättsenheter framkommer att principen om först till kvarn används vid konkurrerande ansökningar. Det framförs även att ifall de allmänna sammankomsterna kan dela plats så förekommer det. Vid en av rättsenheterna används ett verktyg för platsbokning av allmänna sammankomster, medan en annan rättsenhet använder sig av listor i OneNote. Den tredje rättsenheten använder inte själva ett verktyg för att hantera platsbokningar eftersom kommunerna hanterar det. I den regionen uppges det dock vara mycket ovanligt att det kommer in flera ansökningar som konkurrerar om samma tid och plats.

Vid intervjuerna på rättsenheterna har det framkommit att samverkansforum för ordningslagen hölls mera sällan innan pandemin, men att forumet med fokus på covid-19 hölls minst en gång i veckan och ibland så ofta som varje dag. Numera upplevs det som att samverkansforum för ordningslagen har återgått till ett normalläge, men hålls oftare än innan pandemin. Bedömning-

arna i ärenden enligt ordningslagen har enligt intervjupersonerna varit ”spretiga” mellan rättsenheterna, och dessa forum har varit ett bra sätt att bli mer enhetliga. Samtliga har framfört att både handläggarstödet och forumen har varit väldigt uppskattade under tiden med den tillfälliga pandemilagstiftningen. Därutöver uppger flera av de intervjuade att de fick information om kommande rättslig reglering från myndigheternas tv-sända pressträffar.

En av frågeställningarna var vilken utbildning avseende allmänna sammankomster som de intervjuade hade fått inom Polismyndigheten. Det har framkommit att det inte finns någon utbildning i ordningslagen för anställda vid rättsenheterna. Från rättsenheternas sida efterfrågas kompetensutveckling inom ordningslagen, till exempel genom gemensamma ytor för diskussion och samverkan. Vissa har även framfört önskemål om kompetensutveckling med polisoperativ inriktning, för att på ett bättre sätt kunna stödja verksamheten. För tillståndshandläggarna finns en introduktionsutbildning i förvaltningsrätt, men det uttrycks även ett behov av en grundkurs i ordningslagen.

Ärendegranskning

Tillsynsenheten har genomfört en ärendegranskning av 307 tillstånds-ärenden i Pär med saknummer 501 som avser demonstrationer, opinionsyttringar och andra sammankomster där mötesfrihet utövas. Ärendena gäller ansökningar om tillstånd till allmänna sammankomster som har inkommit till de tre granskade rättsenheterna under maj månad åren 2019, 2020 och 2021. Med hänsyn till att vissa av ansökningarna registrerats felaktigt eller att sökanden återtagit ansökan, samt att ett ärende var åtkomstskyddat, återstod 267 ärenden. Syftet har varit att granska hur ärenden handläggs.

Inom ramen för ärendegranskningen noterades att beslutsdatumet i dagboksbladet i Pär i flera fall inte överensstämde med det verkliga beslutsdatumet.

Det kan konstateras att Polismyndigheten mycket sällan avslår en ansökan om tillstånd för allmän sammankomst. Av de 267 ärendena fanns det endast två beslut om avslag på ansökan, samt tre beslut om delvis avslag.

Tillsynsenheten har även ställt skriftliga frågor till de granskade polisregionerna och rättsenheterna angående hur många förbud mot att hålla allmänna sammankomster som har fattats enligt 2 kap. 25 § ordningslagen under åren 2019–2021. Det har under den efterfrågade perioden inte förekommit något sådant beslut.

Polismyndigheten har i 14 av de 267 ärendena efterfrågat att sökanden ändrar tid och/eller plats på grund av konkurrerande ansökningar eller polisoperativ hänsyn. I ett ärende har Polismyndigheten efterfrågat en ändring av deltagarantal, vilket var i maj 2021 under då rådande deltagar-

begränsningar. Många ärenden har dock avskrivits efter att ansökan återtagits under de tillfälliga deltagarbegränsningarna, och dessa finns inte med i sammanställningen av de 267 ärendena.

Ärenden enligt ordningslagen ska handläggas skyndsamt. Ärendegransningen visar att handläggningstiderna generellt är korta. Tillsynsenheten konstaterar att handläggningstiderna blev märkbart längre under pandemin. Det har enligt intervjuerna sin förklaring i att handläggarna inte fattade beslut förrän nära inpå de planerade allmänna sammankomsterna på grund av de ständigt skiftande reglerna, vilket sökandena informerades om och samtyckte till.

I samband med de tillfälliga deltagarbegränsningarna minskade antalet ansökningar om tillstånd att anordna allmänna sammankomster jämfört med tidigare. Vid en av rättsenheterna fattades beslut om tillstånd i 86 ärenden som inkommit i maj 2019, motsvarande siffra för maj 2020 och 2021 var nio respektive elva ärenden. Vid intervjuerna framfördes att arbetsbelastningen totalt sett ändå var högre än vanligt under denna tid, vilket berodde på ett större inflöde av frågor och kommunikering med allmänheten.

5.3 Bedömning

Tillsynsenheten konstaterar att hanteringen av tillstånd för allmänna sammankomster vid de granskade rättsenheterna fungerar väl och är i allt väsentligt enhetlig. Handläggningstiderna är generellt sett korta. Det finns vissa regionala skillnader i hanteringen, till exempel i hur yttranden hanteras. Enhetligheten har blivit bättre under pandemin, bland annat i och med de forum som inrättades och det handläggarstöd som EFR tog fram. Det är även positivt att EFR har tagit fram villkorsmallar för ärenden enligt ordningslagen för att verka för nationell enhetlighet i tillståndshandläggningen.

I dagsläget saknas en grundutbildning i ordningslagen för handläggare vid förvaltningsrättsgrupperna. Som en jämförelse ingår det moment om ordningslagen och allmänna sammankomster i många av de operativa utbildningarna som flertalet av de intervjuade vid polisregionerna har gått, till exempel i SPT-utbildningarna och även från polisutbildningen. Tillsynsenheten ser ett behov av att en grundutbildning tas fram för att främja nationell enhetlighet och rättssäkerhet, men finner att gemensamma ytor för diskussion och samverkan också kan vara sätt att tillgodose de behov av kompetensutveckling som rättsenheterna framför. Tillsynsenheten anser att processägaren bör säkerställa nationellt enhetliga kompetenshöjande åtgärder för medarbetare vid de regionala rättssektionerna som hanterar tillstånd enligt ordningslagen.

6 Samverkan

6.1 Bakgrund

En väl fungerande samverkan har stor betydelse för hanteringen av allmänna sammankomster.

Rikspolischefen beslutade i januari 2021 om en översyn av rättsavdelningen.³¹ Översynen har resulterat i en rapport där det bland annat slås fast att den rättsliga verksamheten består av fyra huvudområden; rättslig styrning, rättsligt stöd, rättslig utveckling och rättslig handläggning. Kopplat till dessa huvudområden finns fyra huvuduppdrag – att bedöma rättsläget, att granska rättsenlighet, att kontrollera regelefterlevnad och att enhetliggöra rättstillämpningen. Dessa uppdrag överlappar och påverkar varandra vilket ställer höga krav på samordning, enhetlighet och en effektiv styrning.³²

Som tidigare berörts i avsnitt 4.1 uppmärksammar rättsavdelningens översyn att tillförande av rättslig kompetens vid organisatoriska enheter utanför rättsavdelningen i form av kvalificerade handläggare kan upplevas både praktiskt och effektivt, men riskerar medföra att verksamheten inte behöver något löpande rättsligt stöd från rättsavdelningen som då hamnar vid sidan av. I rapporten konstateras att det inom några regionala rättsenheter finns medarbetare i funktionen jurist placerade på förvaltningsrättsgrupperna. De ger det huvudsakliga rättsliga stödet till de som handlägger förvaltningsrättsärenden, för talan i domstol vid överklaganden och handlägger själva vissa ärenden som bedöms komplicerade. Det följer inte rättsavdelningens handlägningsordning och enligt översynen bör medarbetare i funktionen jurist inte vara organisatoriskt placerade vid en grupp för handläggning av förvaltningsrättsliga ärenden.³³

Dialogpolisverksamheten är en del av ansvarsområdet SPT och de arbetar brottsförebyggande med olika grupperingar genom att skapa kontakt och förtroende, samt utgör en del av Polismyndighetens informationsinhämtning. Arbetet bygger på långsiktiga relationer, god omvärldskunskap och fördjupade kunskaper om de grupper som dialogpolisen ska arbeta med.³⁴

³¹ Beslut dnr RPC 20/2021, A031.745/2021.

³² Jfr Rättsavdelningen, Polismyndigheten. *Översyn av rättslig styrning och rättsligt stöd i Polismyndigheten. Underlag för beslut om hur den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet kan stärkas i hela myndigheten* (A031.745/2021).

³³ Ibid.

³⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för dialogpolisverksamhet* (PM 2020:11).

6.2 Iakttagelser

Vid samtal med representanter för enheten för förvaltningsrätt framkommer att EFR inte har någon direkt samverkan med Noa avseende allmänna sammankomster förutom kring de nationella särskilda händelserna för valet 2018 och 2022. Samverkan mellan den operativa polisverksamheten och rättsavdelningen sker på regional nivå, mellan polisregionerna och de regionala rättsenheterna.

I princip alla intervjupersoner berättar att samverkan fungerar bättre inom särskild händelse än i linjearbetet vid polisregionerna. Några av skälen till detta uppges vara att det inom en särskild händelse finns tydliga ramar för hur arbetet ska bedrivas, vem som gör vad och vem som fattar beslut.

I de tre granskade polisregionerna finns det olika uppfattning om kommenderingschefen (från polisregionen) fattar beslut om tillstånd till en allmän sammankomst inom ramen för en särskild händelse istället för tillståndshandläggaren (från rättsenheten). Vid en av polisregionerna fattar kommenderingschefen ibland själv beslut om tillstånd, medan det är mer ovanligt i de två andra regionerna. Det uttrycks även en oro vid intervjuerna att tillståndshandläggare kan komma att fatta beslut där de inte står bakom de rättsliga bedömningarna.

Generellt framkommer att det finns en välfungerande samverkan mellan polisregionerna och rättsenheterna, både i linjearbetet och inom ramen för särskilda händelser. Till exempel har en av rättsenheterna sammanställt svar på de mest ställda frågorna under pandemin och tagit fram ett operativt stöd som har uppdaterats flera gånger. Samverkan med rättsenheterna inom ramen för särskilda händelser uppges fungera väldigt bra. Det framkommer dock också att samverkan är personbunden. Det rättsliga stödet och kontakterna med rättsenheten sker huvudsakligen under kontorstid, och de intervjuade vid polisregionerna upplever att stödet är tillgängligt och ändamålsenligt.

Flera av de intervjuade befärar att samverkan mellan rättsenheterna och den polisoperativa verksamheten kommer att bli sämre i den förestående översynen vid rättsavdelningen och att den kommer att leda till att det rättsliga stödet flyttas längre bort från det operativa. Även intervjuade på förvaltningsrättsgrupperna vid de granskade rättsenheterna uttrycker samma oro.

Ett utvecklingsområde som lyfts i samtliga polisregioner är att rättsenheterna, och främst förvaltningsrättsgrupperna, upplever att de kommer in sent i processen när det gäller allmänna sammankomster inom särskilda händelser. Det ser olika ut i vilken grad tillståndshandläggarna aktivt deltar i arbetet inom ramen för särskilda händelser. I två av regionerna har till-

ståndshandläggarna en tydligare utpekad roll att stötta den jurist som är R8J i den särskilda händelsen, vilket upplevs positivt. I den tredje polisregionen framkommer det särskilt att det vid flera tillfällen har förts mycket långtgående diskussioner med arrangörer av allmänna sammankomster innan rättsenheten har blivit inkopplad. Det uppges från rättsenhetens sida att polisregionen ibland har utlovat tillstånd till olika arrangörer utan att hänsyn tas till handläggningen av tillståndsärenden, vilket i vissa fall har inneburit att lika fall inte har behandlats lika.

Vid en av de granskade rättsenheterna beskriver några av de intervjuade att samverkan och samarbetet internt på enheten skulle kunna förbättras mellan juristerna och tillståndshandläggarna, till exempel genom en ökad insyn i varandras arbetsuppgifter.

Vid intervjuerna har många uppgivit att Polismyndigheten har utvecklat förmågan till kommunikation under pandemin, bland annat via polisen.se. Antalet frågor till tillståndshandläggarna från allmänheten ökade också kraftigt jämfört med tidigare. I arbetet med allmänna sammankomster har dialogpoliserna en viktig roll, bland annat genom att arbeta kontakt- och förtroendeskapande med olika grupperingar. Det är ett sätt att nå arrangörer som inte söker tillstånd av olika anledningar. I två av de granskade regionerna är dialogpolisverksamheten väl utvecklad sedan många år tillbaka. I den tredje polisregionen är funktionen under uppbyggnad.

6.3 Bedömning

Tillsynsenheten konstaterar att det finns en fungerande, om än personbunden, samverkan mellan polisregionerna och rättsenheterna, både i linjearbetet och inom ramen för särskilda händelser. Det finns en oro i organisationen för att den översyn som pågår inom rättsavdelningen kommer att leda till att det rättsliga stödet flyttas längre bort, både från polisregionerna och från förvaltningsrättsgrupperna.

Tillsynsenheten ser att det finns ett utvecklingsområde inom ramen för särskilda händelser att involvera tillståndshandläggarna i ett tidigare skede än vad som görs idag. Det hanteras i de flesta fall på ett bra sätt, men det finns vissa brister i detta hänseende. Det är kommenderingschefen i den särskilda händelsen som ska tillse att tillståndshandläggarna involveras i tid.

Dialogpoliserna har en viktig roll i arbetet med allmänna sammankomster, och tillsynsenheten ser positivt på utvecklingsarbetet som pågår avseende att bygga ut och förstärka dialogpolisverksamheten.

7 Uppföljning

7.1 Bakgrund

Efter att en särskild händelse har avslutats ska polisoperationen eller polisinsatsen följas upp om det inte är uppenbart onödigt, enligt Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser (PM 2019:36). Uppföljningen syftar till att övergripande bedöma genomförande och resultat i förhållande till dess mål. UC Bergslagen har tagit fram en mall för uppföljning som finns på Polisens lärplattform Ping Pong och på Intrapolis, samt ett metodstöd för datainsamling för uppföljning av särskilda händelser.³⁵

I metodstödet beskrivs hur erfarenheter och upplevelser kan sammanställas och framtagna slutsatser och förslag struktureras. Fyra olika metoder har valts som lämpliga för datainsamling för uppföljning av en särskild händelse; enkel gruppdiskussion, After-Action Review (AAR, en strukturerad metod som används för att analysera vad som hände, varför det hände och hur det kan göras bättre), semistrukturerad intervju och fokusgrupp. Metoderna är enkla och relativt snabba att genomföra och de skapar delaktighet och bidrar till lärande.

7.2 Iakttagelser

Å ena sidan anges i både metodstödet och i uppföljningsmallen att en särskild händelse ska följas upp när den har avslutats. Å andra sidan anges det i Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser att en polisoperation eller polisinsats inom särskild händelse ska följas upp när den har avslutats om det inte är uppenbart onödigt.

Några av de intervjuade uppger att det är ett utvecklingsområde att följa upp särskilda händelser. Det är lätt att snabbt gå vidare till nästa arbetsuppgift utan att stanna upp och reflektera. Det finns utrymme för att, i större omfattning än vad som sker idag, bättre ta tillvara olika erfarenheter och på så sätt lära av varandra, även mellan polisregionerna. Vid en av regionerna följs i princip alla särskilda händelser upp och ett urval av dessa föredras i den regionala operativa ledningsgruppen. Intervjuade uppger att den metod som används är After-Action Review som ofta leds av ”externa” parter, till exempel från HR-avdelningen eller representanter från en annan polisregion.

³⁵ Utvecklingscentrum Bergslagen, Polismyndigheten. *Metodstöd för datainsamling för uppföljning av särskilda händelser* och *Uppföljning särskilda händelser – mall* (A554.466/2020).

Oavsett om en tillståndsansökan hanteras i den ordinarie verksamheten eller inom ramen för en särskild händelse diarieförs tillståndet i ärendehanteringssystemet Pär. De handlingar som härrör från en särskild händelse diarieförs efter avslut också i Pär men under annat sak- och diarienummer. Det framkommer vid intervjuerna att det vid en särskild händelse kan förekomma att färre handlingar diarieförs i tillståndsärendet i Pär och att underlaget istället diarieförs inom den särskilda händelsen.

En av de intervjuade har fattat beslut om att upplösa 16 allmänna sammankomster med hänvisning till de tillfälliga deltagarbegränsningarna. I den aktuella polisregionen svarade regionkansliet att det inte var möjligt att ta fram dessa beslut. När det gäller dokumentationen över beslut att upplösa en allmän sammankomst som inte sker inom ramen för en särskild händelse har sådan varit mycket svår att få tillgång till från de granskade regionerna.

I samtliga granskade polisregioner anges att dokumentation av beslut om upplösande av allmänna sammankomster i linjearbetet främst dokumenteras i händelserapporter. På frågan till regionkanslierna om en sammanställning av dessa beslut framkommer att det inte finns möjlighet att söka fram dessa. Vid intervjuerna har det framförts att dokumentationen av sådana beslut i linjearbetet inte håller samma kvalitet som inom särskilda händelser.

7.3 Bedömning

Tillsynsenheten noterar att det finns skillnader i vad som anges i Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser och i det tillhörande stödmaterialet som tillhandahålls av UC Bergslagen avseende vilka särskilda händelser som ska följas upp. Det kan leda till oklarheter om vad som gäller och bör därför åtgärdas av UC Bergslagen.

Det kan konstateras att två av polisregionerna har en stor erfarenhet av att hantera särskilda händelser. I den tredje regionen förekommer ett väsentligt mindre antal särskilda händelser. Tillsynsenheten ser positivt på att utvärdering sker med representanter från andra polisregioner. Det främjar att polisregionerna lär sig av varandra och bidrar till en lärande organisation.

Det är en brist att det i dagsläget saknas tekniska lösningar att på ett enkelt sätt söka fram dokumentation kring upplösande av allmänna sammankomster som har skett i linjeverksamheten. Det innebär dels att – som i den aktuella tillsynen – uppföljning försvåras, dels att möjligheten till lärande av erfarenheter går förlorad. På samma sätt kan det innebära att uppföljning av tillståndsärenden försvåras om underlag till beslut saknas i ärendet.

8 Rekommendation

Följande rekommendation lämnas till verksamhetsansvariga polisregionchefer.

- Säkerställ att uppdrag och mandat tydliggörs för den personal som innehar funktionen regional insatsledare (ril) som tillikauppdrag.

Bilaga 1



Polisen

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten

DIREKTIV

1 (2)

Datum
2021-12-08

Diarie nr (åberopas)
A603.510/2021

Saknr
128

Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster

Bakgrund

Förutsättningarna för att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten i samband med allmänna sammankomster omgärdas av de grundläggande fri- och rättigheterna som varje medborgare har tillförsäkrats genom regeringsformen och Europakonventionen.

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2021 (PM 2020:43) framgår att tillsynsenheten ska genomföra tillsyn över Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster.

Syfte

Syftet med tillsynsärendet är att granska Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster för att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning inom myndigheten.

Inriktning

Tillsynsärendets inriktning är att granska Polismyndighetens tillämpning av de bestämmelser som rör tillstånd till allmänna sammankomster, villkorsgivning och förbud samt åtgärder för att inställa och upplösa allmänna sammankomster.

Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt hur Polismyndigheten har hanterat allmänna sammankomster utifrån deltagarbegränsningarna i förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Tillsynsobjekt

Följande organisatoriska enheter är föremål för tillsynen:

- polisregion Syd och rättsavdelningen, rättsenhet Syd
- polisregion Väst och rättsavdelningen, rättsenhet Väst
- polisregion Öst och rättsavdelningen, rättsenhet Öst.

Postadress
Polismyndigheten
106 75 Stockholm

Besöksadress
Sörentorp
Solna

Telefon
114 14

Webbplats
polisen.se

E-post
registrator.kansli@polisen.se

Polismyndigheten

2021-12-08

A603.510/2021

Arbetsmetod

Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion genom granskning av styrdokument, handlingar och ärenden, samt intervjuer med berörda personer.

Genomförande

Marie Hummer uppdras att som tillsynsledare genomföra inspektionen. Maria Agge och Bodil Norberg uppdras att i inspektionen vara tillsynshandläggare. Övriga resurser för att genomföra inspektionen fastställs genom särskilt beslut. Tillsynsledaren ansvarar för att en genomförandeplan upprättas där verksamhetsbesök, sammanträdesdagar och redovisningstillfällen framgår.

Redovisning

Inspektionen ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten.

Rikspolischefen beslutar om vilka eventuella åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av lämnade rekommendationer i tillsynsrapporten.

Tidplan

Tillsynsärendet ska påbörjas under december 2021. Målsättningen är att det ska redovisas under första halvåret 2022.

Kostnader

Tillsynsenheten ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med inspektionen, såsom rese- och logikostnader. Tillsynsärendet ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår. Lönekostnader för tillsynsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad.

Kostnadsställe	90000006
Insats/projektkod	601000265

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Genomförandet av inspektionen planeras med hänsyn till läget under rådande pandemi. Inspektionen ska bedrivas på ett sådant sätt att risken för smittspridning av sjukdomen covid-19 minimeras.

Kontaktpersoner i ärendet är Marie Hummer, Maria Agge och Bodil Norberg.


Åsa Hasth
Tf. tillsynschef

Bilaga 2

**Polisen**Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten**TILLÄGGSDIREKTIV**

1 (1)

Datum

2021-12-14

Diariennr (åberopas)

A603.510/2021

Saknr

128

Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster

Tillsynsenheten genomför en tillsyn över Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster. Direktivet för tillsynen beslutades den 8 december 2021. Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion genom granskning av styrdokument, handlingar och ärenden, samt intervjuer med berörda personer.

Följande uppdras att som experter delta i inspektionen:

- Emil Juhlin, polisregion Stockholm, RLC Stockholm
- Mats Karlsson, polisregion Syd, underrättelseenheten
- Herman Pettersson, rättsavdelningen, rättsenhet Bergslagen
- Hans-Olof Sandén, rättsavdelningen, rättsenhet Väst.

Mats Karlsson deltar inte vid inspektionsbesöken i polisregion Syd och rättsenhet Syd, inte heller vid den planerade ärendegranskningen.

Hans-Olof Sandén deltar inte vid inspektionsbesöken i polisregion Väst och rättsenhet Väst, inte heller vid den planerade ärendegranskningen.

Asa Hasth
Tf. tillsynschefPostadress
Polismyndigheten
Box 12256
102 26 StockholmBesöksadress
Sörentorp
SolnaTelefon
114 14Webbplats
polisen.seE-post
registrator.kansli@polisen.se