

Till:
Förvaltningsrätten i Malmö

2016-04-25

ÖVERKLAGAN

Avseende polisens beslut att upplösa protest, förbjuda belamring, förbjuda klaganden att sova, beslagta egendom, m.m. gällande allmän sammankomst vid och omkring August Palms plats i Malmö mellan 2016-04-04 och 2016-04-14.

Yrkanden

Klaganden yrkar att nedan angivna beslut ska upphävas:

1. Beslut att upplösa manifestationen.
2. Beslut om förbud att ha saker på marken under manifestationen, m.m.
3. Beslut om förbud mot att sova under manifestationen.
4. Beslut om att beslagta egendom i samband med manifestationen.

Vidare yrkar klaganden att beslagtagna egendom i första hand ska återlämnas, i andra hand ersättas.

Bakgrund

Den 4 april i år deltog Klaganden tillsammans med ett 50-tal andra personer i en manifestation framför stadshuset i Malmö för att uppmärksamma sin situation och protestera mot bostadslöshet och för rätten till tak över huvudet. Hennes talan avser ett antal polisbeslut som riktades mot henne och manifestationen vilka på olika sätt inskränkte hennes grundlagsskyddade mötesfrihet.

I ett större perspektiv är protesten framför stadshuset konsekvensen av ett antal sammanfallande sociala och strukturella trender. Det har skett en ökad migration av fattiga romer till Sverige. Då dessa i väsentlig mening saknar medel har de bosatt sig där de kunnat, många gånger utomhus i tillfälliga läger och har funnit sin försörjning främst genom att tigga. Deras sociala situation är påfallande utsatt och prekär.

Från det offentliga Sverige präglas reaktionen på inflödet av fattiga romer av en stor oförmåga och i värsta fall ovilja att möta deras utsatta situation. För att göra saken värre drabbas dessa människor av en omfattande strukturell diskriminering. Samtidigt riktas många grova rasistiska övergrepp mot romerna, och samhället tycks oförmöget att skydda dem.

Klaganden är rom och har kommit till Sverige från Rumänien för att samla ihop pengar till sin familj i hemlandet. Hon har tidigare bott i det så kallade Sorgenfrilägret vid industrigatan i Malmö och bodde där när lägret revs i november förra året. Efter rivningen bodde hon på akutboendet som Kontrapunkt ordnade tills det tvingades stänga till följd av hot om föreläggande från Stadsbyggnadskontoret i Malmö stad. Sedan den 31 mars i år har hon helt saknat bostad i Malmö och har bott på gatan.

När klaganden förlorade sin sista möjlighet till tak över huvudet begav hon sig den 4 april i år tillsammans med en stor grupp romska EU-migranter till Stads huset i Malmö för att delta i en protest mot bristen på boendelösningar för utsatta EU-migranter. Protesten riktade sig också mot bristen på respekt för mänskliga rättigheter för romer.

Klaganden och hennes meddemonstranter valde att definiera protesten som en sovprotest utanför stadshuset i Malmö för att klart och tydligt markera att syftet var att belysa den socialt utsatta verklighet som fattiga, romska EU-migranter befinner sig i, vilket konkret kommer till uttryck genom att det helt saknas boendelösningar för för gruppen just nu. Under tiden som protesten har pågått har mellan 10 och 50 personer deltagit i sammankomsten.

Frågan om överklagbarhet, talerätt, m.m.

Inledningsvis kan konstateras att klagandens möjligheter att rättsligt angripa polisens beslut har försvårats avsevärt av att polismyndigheten inte velat kännas vid att de ens har fattat några beslut som omfattas av förvaltningslagen eller ordningslagen. Det tycks vara polismyndighetens mening att inte ett enda beslut eller agerande i förhållande till manifestationen som pågick mellan den 4-14 april skulle utgöra ett överklagbart myndighetsbeslut, möjligtvis med undantag av ett beslag av en madrass som skedde kvällen den 4 april (se avsnitt om beslagtagna egendom nedan).

Klaganden och andra protesterande har vid upprepade tillfällen krävt att beslut för ingripanden redovisas, vilket polisen undantagsvis och då endast vagt har redogjort för. Ofta har olika polisbefäl motsagt varandra beträffande lagrum och beslut. Polismyndighetens "Beslut i stort" (nedan kallat BIS) från 2016-04-06 avseende manifestationen har förvisso lämnats ut, men i beslutet att lämna ut handlingen (se Polismyndigheten, Polisområde Malmös beslut från 2016-04-13 (dnr A156.982/2016) undertecknat Mats Karlsson) klagas tydligt att BIS *inte* är att betrakta som ett överklagbart myndighetsbeslut. Några övriga beslut har inte lämnats ut, och inte heller några besvärshänvisningar.

Det är klagandens mening att polismyndighetens beslut i stort utgör ett sådant överklagbart beslut som avses i 22 § förvaltningslagen. Då polisens beslut grundar sig på ordningslagens 2 och 3 kapitel kan det överklagas enligt 2 kap 31 § OL samt 3 kap 26 § OL. I händelse av att polismyndigheten menar att BIS endast är att anse som information så menar klaganden att det trots allt rör sig om ett överklagbart beslut då beslutet varit väsentligt för den enskilde samt har fått både påtagliga rättsliga och faktiska verkningar. Se RÅ 1996 ref 43 samt RÅ 2004 ref 8.

Klaganden vill uppmärksamma rätten på att polisen vid ett flertal tillfällen under manifestationen upplystes om sin skyldighet att underrätta om beslut, att

motivera beslut, att ange besvärshänvisning, samt att lämna ut beslut skriftligt enligt förvaltningslagen. Dessa påpekanden avvisades av poliser på plats.

Av redogörelsen ovan framgår att det har varit svårt för klaganden att identifiera vilka faktiska beslut hon har varit föremål för. Nedan redogörs för fyra beslut som har verkställts gentemot klaganden och manifestationen. Det är klagandens mening att samtliga beslut är överklagbara, att de angår henne, och att de har gått henne emot.

Klaganden menar, för det fall det hävdas att besluten inte kan överklagas med stöd av angivna bestämmelser, att hon i vart fall måste ges möjlighet att överklaga enligt 3 § 2 st. förvaltningslagen. Att frågan i stort gäller just hennes civila rättigheter måste stå klart. Likaså måste det stå klart att det saknas annan möjlighet till domstolsprövning, varför klaganden ska ha rätt att överklaga de angivna besluten på den grunden.

1. Beslut att upplösa manifestationen

Inledande ord

Polismyndigheten har vid flera tillfällen understrukit att deras ingripanden inte har handlat om att upplösa manifestationen. Det framgår bland annat av BIS från 2016-04-06 att så inte heller var polisens avsikt, utan istället skulle polisen underlätta genomförandet av manifestationen.

Klaganden vill mot polismyndighetens påstående kontra att polisen trots sin uttalade intention i realiteten upplöste manifestationen vid ett antal tillfällen. Klaganden menar också att polisens agerande i stort gjorde det omöjligt att fortsätta manifestationen, varför detta också är att betrakta som att manifestationen de facto upplöstes av polisen.

Omständigheterna

Vid 21-tiden den 5 april anlände polisen till platsen där klaganden befann sig och meddelade att alla skulle bort. Polisen gestikulerade åt de protesterande och sa "go". Klaganden uppfattade ordern som att hon och de övriga demonstranterna var tvungna att lämna platsen helt och hållet, varmed sammankomsten skulle upplösas.

Vid 5-tiden på morgonen den 6 april anlände polisen till platsen och sa åt klaganden och övriga protesterande att "sticka från platsen". Klaganden uppfattade ordern som att hon och de övriga protesterande var tvungna att lämna platsen helt och hållet.

Vid lunchtid den 7 april anlände polisen under befäl Bertil Håkansson till platsen och meddelade att klaganden och de protesterande skulle ta bort alla sina saker, madrasser, täcken. Allting som kunde bäras i handen fick de lov att bära bort men så länge det fanns saker på marken så skulle dessa beslagtas av polisen. Eftersom klaganden och de protesterande är hemlösa hade de ingen annanstans att göra av sina ägodelar, varför polisens uppmaning att ta bort alla saker de facto innebar att den fortsatta protesten omöjliggjordes eller i vart fall avsevärt försvårades.

Klockan 23:00 den 8 april anlände polisen till platsen med ett beslut från Mats Karlsson (se BIS daterat 2016-04-06) som så som det meddelades innebar att

demonstranterna förbjöds att sova, att de inte fick ligga ner, utan endast stå eller sitta. De meddelades vidare att när klaganden och de protesterande sitter på marken får de inte ta i anspråk en större yta än det som motsvarar en persons rumpa.

Trots uppmaningar från demonstranterna delades beslutet inte ut till klaganden och de övriga protesterande, och visades inte heller upp.

Rättslig argumentation

Den manifestation som klaganden har deltagit i framför stadshuset i Malmö mellan den 4 och 14 april 2016 är en sådan allmän sammankomst som omfattas av mötes- och demonstrationsfriheterna. Deltagarantalet har varierat mellan 5 och 50. Klaganden vill betona att hon i och med protesten har utnyttjat sin grundlagsskyddade rätt till opinionsfrihet enligt 2 kap 1 § regeringsformen.

Här ska understrykas att klagandens frihet att manifesteras sin åsikt endast får begränsas av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid demonstrationen, till trafiken eller för att motverka farsot. Vidare får begränsningar göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är 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. Slutligen ska understrykas att inskränkningar av mötesfriheten endast får ske genom lag.

Bestämmelser om polismyndighetens rätt att upplösa allmänna sammankomster som den klaganden har deltagit i finns i 2 kap 22-24 §§ OL. Bestämmelserna uppställer här en uttömmande reglering av de fall då polisen får lov att upplösa en allmän sammankomst. Endast den omständighet att en manifestation saknar tillstånd utgör inte tillräckliga skäl för polisen ska kunna upplösa sammankomsten.

Den proportionalitetsprincip som framgår av 2 kap 24 § OL innebär att en polismyndighet endast som yttersta åtgärd får upplösa en sammankomst, och då endast om andra, mindre ingripande åtgärder först har prövats.

Här ska också understrykas att polismyndigheten inte måste ha haft för avsikt att upplösa en sammankomst för att polisens agerande ska ha inneburit att sammankomsten i praktiken har upplösts. Ett beslut om att inställa en sammankomst kan exempelvis verkställas genom att det aktuella området spärras av (se JK:s beslut 1994-12-27, dnr 1546-93-21).

Andra exempel från JO:s praxis kan nämnas: att beordra att ta ner banderoller med bilder i praktiken fick samma effekt som ett beslut om upplösande (se JO:s beslut 2007-06-20, dnr 3049-2005).

Men även ingripanden mot enskilda kan betyda att manifestationen upplöses (se bland annat JO 1975 s. 82 II). Ingripanden som riktar sig mot en enskild för att denne deltar i en manifestation ska anses vara riktat mot manifestationen som sådan.

Av JO:s praxis framgår även att ingripanden som riskerar att uppfattas som att upplösa en manifestation måste omfattas av en noggrann proportionalitetsbedömning. Bedömningen måste göras mot den faktiska situation som råder. Om det inte finns någon omedelbar fara för ordningsstörning borde alltför ingripande åtgärder strida mot proportionalitetsprincipen (se bland annat JO 1996/97 s. 89).

Mot bakgrund av det ovan anförda menar klaganden att polisen genom att uppmana deltagarna i protesten avlägsna sig har upplöst deras manifestation. Klaganden menar vidare att någon faktisk ordningsstörning inte har förekommit på platsen. Manifestationen har gått lugnt tillväga, vilket styrks av polisens egna händelserapporter. Klaganden och de övriga protesterande har på inget sätt stört trafiken. Inte heller har gående eller cyklister hindrats.

För det fall polismyndigheten invänder att klaganden och de protesterande har belamrat platsen, och att detta utgör en ordningsstörning, så måste en sådan bedömning som leder till att manifestationen upplöses eller hindras omfattas av samma noggranna proportionalitetsbedömning som framgår av 2 kap 24 § OL. Likaså omgärdas sådana ingripanden av de principer som slås fast i 2 kap 21 § RF.

Klaganden vill här understryka att hon och de protesterande inte har belamrat platsen. Vad som utgör belamring utvecklas vidare i avsnitt nedan om beslut om förbud att ha saker på marken.

Klaganden menar att polisen genom att hindra folk från att sova i själva verket omöjliggjort syftet med opinionsyttringen. Klaganden menar därför att det bör ses som att polisen de facto upplöst manifestationen. Se avsnitt nedan om beslut om förbud mot att sova.

Vidare menar klaganden att en samlad bedömning av polisens övriga ingripanden (se den fortsatta redogörelsen nedan) visar att polisens ingripanden sammantaget har gjort det omöjligt att fortsätta manifestationen, varför den måste anses ha upplösts även på de grunderna.

Det måste även tas i beaktande att klagandens sociala situation, i den bemärkelsen att hon saknar bostad och sover utomhus, gör att hennes möjlighet att manifestera sin åsikt redan från början är avsevärt försvårad. Det ska understrykas att den sociala situationen för gruppen romska EU-migranter är särskilt svår. Därtill är romer utsatta för strukturell diskriminering och har svårt att hävda sina rättigheter.

För klagandens räkning har protesten varit ett sätt att försöka påverka och förbättra sin situation med politiska medel. Det är ovanligt att romer som blir avhysta stannar upp och protesterar på ett mer organiserat sätt, så som har skett i Malmö. I och med att mötesfriheten begränsas särskilt för hemlösa och socialt utsatta människor, så försvåras även deras möjlighet att förändra sin situation.

2. Beslut om förbud att ha saker på marken

Inledande ord

Klaganden har under protesten omfattats av flera beslut från polisen gällande placeringen av hennes tillhörigheter på marken. Beträffande förverkande och beslag, se avsnitt därom nedan. I detta avsnitt berörs särskilt besluten att förbjuda klaganden att ha tillhörigheter på marken exempelvis när hon har stått upp och protesterat. Detaljer kring besluten är oklara då polisens uppgifter om lagstöd samt beslutens omfattning har varierat under protestens gång.

Av BIS från 2016-04-06 framgår inte direkt att saker inte får placeras på marken. BIS talar däremot om att polispersonal ska agera mot belamring genom att uppmana personerna att ta bort materialet. Det får därför förmodas att detta även omfattar personliga tillhörigheter, väskor, m.m. som har placerats på marken intill personer som deltagit i manifestationen eftersom det är så beslutet har kommit att verkställas.

Omständigheterna

Från första kvällen den 4 april upprätthöll polisen en strikt policy att saker inte fick placeras på marken. Policyn skiftade något under protestens gång liksom motiveringen och den rättsliga motiveringen för policyn.

Den första natten mellan den 4-5 april gällde förbudet madrasser och all övrig, lös egendom och baserades på campingförbudet i den lokala ordningsstadgan (se bilaga). Som redogörs nedan beslagtogs klagandens madrass denna kväll, samt en del lösa saker.

På kvällen den 5 april gällde förbudet enligt polisen fortfarande all lös egendom, men baserades då istället på ett förbud mot *belamring* som enligt polisen framgår av den lokala ordningsstadgan. Det får förmodas att polisen i själva verket avser 3 kap 1 § ordningslagen, men det får åligga polismyndigheten att redogöra för de rättsliga grunderna för sitt agerande.

Under natten mellan den 5-6 april hävdade polisen ånyo att förbudet mot lösa saker på marken avsåg campingförbudet i den lokala ordningsstadgan, men ändrade sig sedan till att förbudet avsåg ett allmänt förbud mot belamring.

Vid lunchtid den 7 april meddelade polisen att klaganden och de protesterande skulle ta bort alla sina saker, madrasser, täcken, kartonger, och filter.

Enligt förklaring på platsen av befäl Håkan Johansson får man inte ha saker med sig till en demonstration, eftersom detta belamrar marken, vilket är förbjudet enligt ordningslagen. Vidare får inte filter, madrasser eller kartonger medtagas. Inte heller är det tillåtet under en demonstration att sitta eller ligga ner. Håkan Johansson utvecklar resonemanget något och förklarar att det är möjligt att *protestera* när man ligger ner, men att *demonstrera* liggandes är *inte* möjligt.

Vid 10-tiden den 8 april 2016 anlände polisen till platsen och uppmanade klaganden och de protesterande att avlägsna sina ägodelar.

Klockan 23:00 den 8 april anlände polisen till platsen med ett beslut från Mats Karlsson (se BIS daterat 2016-04-06) som, så som det meddelades innebar utöver vad som har redogjorts för ovan, att saker som belamrar (exempelvis

madrasser) inte får vara på marken, och när klaganden och de protesterande sitter på marken får de inte ta i anspråk en större yta än det som motsvarar en persons rumpa.

Under natten mellan den 11 och 12 april utvidgades polisens policy gällande belamring avsevärt. Polisen upplyste då klaganden och de protesterande att de endast får ha en filt var på sig. De fick inte sitta på någonting. Vidare tilläts demonstranterna inte sätta ner sina väskor på marken, dessa måste hållas i handen, annars belamrar de. Ingen egendom fick vara på marken överhuvudtaget. Vidare förbjöds demonstranterna att sitta ner, de måste stå upp.

På ett filmklipp syns polisen verkställa beslutet genom att lyfta upp en äldre kvinna.

Rättslig argumentation

Ett återkommande begrepp som polisen har använt är "belamring". Detta har använts under manifestationen med varierande betydelse av olika poliser men alltid utan exakt lagrumshänvisning. Vid ett tidigare tillfälle när de boende i Sorgenfrilägret protesterade framför stadshuset i november 2015 hävdade polisen i Malmö att alla lösa föremål som är större än 60 x 60 cm belamrar på offentlig plats. Det framgår inte direkt om det är samma tolkning av belamring som har gällt vid protesten nu i april.

Under manifestationen i april i år har betydelsen av begreppet belamring inte utvecklats närmare i BIS från 2016-04-06. Istället har belamring i många fall fått en mer ingripande betydelse när polisbefäl på plats har verkställt BIS, exempelvis när demonstranterna endast tilläts ha en enda filt var på sig. Det har aldrig framkommit att polisen har gjort någon helhetsbedömning av omständigheterna på platsen när de har hävdats att något föremål har belamrat. Inte heller tycks polisens ingripande beträffande föremål som belamrar gjorts med beaktande av någon slags proportionalitetsprincip eller behovsprincip.

Klaganden och de protesterande har vid upprepade tillfällen bett polisen redogöra både för hur bedömningen av vad som belamrar går till samt vilka rättsliga grunder som styr ingripandena. Någon vidare förklaring har inte getts. Besluten, som har visats genom framställningen ovan, framstår som godtyckliga och bristande i legalitet.

Det är klagandens mening att hennes rätt att ta offentlig plats i anspråk inte kan begränsas generellt, utan måste underställas en proportionalitetsbedömning. Avgörande för bedömningen måste vara huruvida agerandet stör ordningen. Så är också bestämmelserna i ordningslagen konstruerade. Klaganden har förbjudits att ens ställa ner en väska på marken medan hon står intill den. Hon har förbjudits att sitta ner och ligga ner. Hon har förbjudits att ha mer än en filt på sig.

Sådana bedömningar får inte ske godtyckligt och utan proportionalitet. I praktiken måste flera omständigheter vägas in i bedömningen av huruvida ett objekt belamrar en viss plats. Relevant är givetvis platsens storlek och det belamrande objektets storlek i förhållande till platsens storlek. Därutöver måste den faktiska störning som objektet utgör för andra och trafiken beaktas.

Klaganden är av åsikten att platsen tagits i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Vidare menar klaganden att den aktuella platsen framför stadshuset i Malmö samt i den anslutande gång- och cykeltunneln under Föreningsgatan är relativt stor. Att sätta sig ner mot en av väggarna eller till och med lägga sig ner nattetid för att genomföra en protest mot hemlöshet kan knappast störa ordningen. I den mån klaganden och hennes meddemonstranter har suttit eller legat ner på trottoaren har de varken hindrat gående eller cyklister eller på något annat sätt stört ordningen.

I vart fall kan en IKEA-kasse med filter eller en väska intill någon som står och manifesterar inte anses utgöra belamring i den bemärkelsen att det skulle utgöra en ordningsstörning. Det är i sammanhanget svårt att förstå hur polismyndigheten kan motivera att förbjuda klaganden och de protesterande att ha mer än en filt var runt sig. Även om det är oklart vad som åsyftas med "belamring" torde polisens syftet vara att beivra ordningsbrott, och kan då knappas sträckas så långt som att reglera vad en person väljer att ha på kroppen.

Det ska särskilt beaktas att de flesta polisingripanden har skett nattetid, vilket har inneburit att gång- och cykeltrafiken genom platsen i det närmaste varit obefintlig. Det ska också anmärkas att cykelbanan aldrig tagits i anspråk överhuvudtaget.

Alla redogjorda ingripanden har skett under den allmänna sammankomsten. Klaganden vill här också anföra att polisens beslut om förbud mot belamring, m.m. har riktat sig mot hela manifestationen och inte bara mot henne själv eller enskilda individer. Det innebär att *samtliga* beslut från polismyndigheten riktade mot manifestationen är föremål för klagandens talan.

Mot bakgrund av det ovan anförda måste beslutet att förbjuda belamring så som det har verkställts av polismyndigheten betraktas som oproportionerligt och alltför ingripande och ska därför upphävas.

3. Beslut om förbud mot att sova

Inledande ord

Under protesten har polisen upprätthållit ett strikt förbud mot att sova på platsen. De angivna, rättsliga grunderna för förbudet har varierat. Inledningsvis stödde sig polisen på campingförbudet i den lokala ordningsstadgan. Senare har ordningslagen utan vidare hänvisning åberopats.

Från den 8 april har polismyndighetens Beslut i stort från 2016-04-06 utgjort grunden för förbudet mot att sova. Vid ett flertal tillfällen har polisen fört ett resonemang kring att begreppen sova och demonstrera inte är förenliga. Vid ett tillfälle utvecklade polisbefäl Håkan Johansson begreppen ytterligare på så sätt att protestera skiljdes från att demonstrera, och att det förstnämnda kunde göras liggande men inte det sistnämnda.

Något mer preciserat lagstöd annat än ordningslagen eller den lokala ordningsstadgan har inte redovisats, trots upprepade propåer från demonstranterna. Inte heller har skriftliga beslut redovisats trots propåer. Det

var först när jurister från Centrum för Sociala Rättigheter begärde ut handlingar som BIS lämnades ut tillsammans med händelserapporter.

Av Beslut i stort från 2016-04-06 framgår följande:

”I de fall personer anträffas sovande på platsen ska de väckas och informeras om att de inte får sova på platsen. I händelse av att personerna uppger att de deltar i en allmän sammankomst ska de informeras om att polisens mål är att underlätta den allmänna sammankomsten och att man inte kan delta sovande och att om de har behov av sömn kan det inte tillgodoses på platsen.”

Så som beslutet har verkställts, har poliser de flesta nätter kommit till platsen för att väcka klaganden och hennes meddemonstranter.

Rättslig argumentation

En avgörande fråga är om en sovprotest kan räknas som ett sådant möte som skyddas av regeringsformen. I det föreliggande fallet är själva sovandet på trottoaren utanför stadshuset själva meningsyttringen. Demonstrationsfriheten regleras i 2 kap 1 § RF. Denna rätt beskrevs av Grundlagberedningen som en rätt att ensam eller i grupp framföra krav och åsikter på allmän plats. I 1976 års lagstiftningsärende sägs bl.a. följande:

“Demonstrationsfriheten beskrivs i gällande rätt (2 kap. 1 § 4 RF) som en rätt att ensam eller i grupp framföra åsikter på allmän plats. I fri- och rättighetsutredningens förslag definieras demonstrationsfriheten, utan att någon ändring i sak är åsyftad, som rätt att anordna och delta i demonstration på allmän plats. Denna omformulering innebär att det i demonstrationsfriheten ingående yttrandefrihetsmomentet skjuts i bakgrunden och att intresset i stället koncentreras på det för en demonstration utmärkande att den består av en eller flera personer som befinner sig på allmän plats i ett visst opinionsbildningssyfte.” (prop. 1975/76:209 s. 112)

Utmärkande för en demonstration är att den syftar till att manifesteras en åsikt av något slag. Det som avgör om något är skyddat under demonstrationsfriheten bör alltså vara huruvida någon befinner sig på en allmän plats i ett visst opinionsbildningssyfte, inte huruvida personen är vaken eller mentalt närvarande under hela den tid som demonstrationen pågår.

Klaganden vill här understryka att hon och hennes vänner medvetet valt formen sovprotest som medel för att uttrycka sin mening gällande situationen de befinner sig i. Som har angivits i bakgrunden ovan är klaganden och de övriga protesterande hemlösa och har länge befunnit sig i en utsatt social situation som de menar på flera sätt har förvärrats av myndigheternas agerande. En av de saker som gruppen kämpar mot är att deras umbäranden osynliggörs. Med sovprotesten har de velat placera sig själva i debattens och den lokala makstens centrum.

Deras avsikt alltså har varit att synas. Inte bara att de själva syns, men att deras sociala situation uppmärksammas. Centralt för deras utsatthet är just det faktum att de är hemlösa. Klagandens mening är att hennes situation till viss del är en konsekvens av de lokala myndigheternas agerande. Denna konsekvens har hon velat manifesteras genom att göra sin hemlöshet omöjlig för allmänheten att missa. Det ska anmärkas att klaganden sover på gatan, det är inte en situation som hon fabricerar för manifestationens skull.

Därför måste polismyndighetens inskränkningar anses alltför långtgående i förhållande till klagandes grundlagsskyddade mötesfrihet.

4. Beslut om att beslagta egendom

Inledande anmärkningar

En stor mängd egendom har under protesten tagits i beslag av polisen. De rättsliga grunderna för polisens beslag har varierat från direkt hänvisning till campingförbudet i den lokala ordningsstadgan till vaga hänvisningar till ordningslagen. I vissa fall har egendomen förklarats förverkad med stöd av ordningslagen, i andra fall har egendomen helt enkelt slängts som skräp. Klaganden fick under protesten en madrass samt en påse med filter och kuddar beslagtagna vid olika tillfällen.

Omständigheterna.

Natten mellan den 4 och 5 april låg klaganden på en madrass i gång- och cykeltunneln under Föreningsgatan i anslutning till Agust Palms plats i Malmö. Hon deltog i sovprotesten. Ett antal polispatruller anlände och beslagtogs hennes madrass samt egendom som tillhörde andra protesterande.

Som grund för polisens agerande angavs att egendomen var förverkad med stöd av campingförbudet i den lokala ordningsstadgan, varför den skulle tas i beslag. Klaganden erhöll ett kvitto (se bilaga) för den beslagtagna madrassen undertecknat av polisinspektör Peter Eriksson. Beslaget ska enligt kvittot ha skett med stöd av lag (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

Det ska anmärkas att klaganden överväger att inge en missnöjesförklaring till Polismyndigheten angående beslaget av madrassen, men eftersom det råder stor oklarhet från polisens sida beträffande vilka bestämmelser som har legat till grund för de olika beslagen tas även detta beslag med i denna talan. Det har nämligen av polisbefäl Fredrik Svensson på kvällen den 5 april hävdats att beslaget under natten mellan den 4 och 5 april för vilket klaganden erhöll kvitto var felaktigt och att saken sedermera är nedlagd. Madrassen har emellertid inte återlämnats och polisen har inte utgett några handlingar som kunnat visa hur ärendet i själva verket har handlagts eller var egendomen tagit vägen.

Vid lunchtid den 7 april pågick manifestationen ännu. Då beslagtogs polispatruller på plats en IKEA-kasse med två filter och några kuddar tillhörande klaganden. Klaganden erhöll ingen förklaring av polisen och inget kvitto eller annat beslutsunderlag.

Rättslig argumentation

Av BIS från 2016-04-06 framgår att polisen uppfattar det som att belamring är förbjudet, och poliser i tjänst har att utföra följande direktiv:

”I de fall området belamras i samband med den allmänna sammankomsten ska anmälan om brott mot ordningslagen upprättas och materialet tas i beslag. Ansvarig polispersonal ska nogsamt pröva vilket material som tas i beslag och det som kan anses vara av inget/ringa värde ska inte tas i beslag utan är att betrakta som skräp och ska kastas. Exempel på material med inget/ringa värde kan vara EU-pallar, papperskartonger, madrasser för inomhusbruk som används utomhus och är i dåligt skick/blöta.”

Förverkande enligt 3 kap 25 § ordningslag

I bestämmelsen framgår att:

”Har en offentlig plats tagits i anspråk för varor eller någon annan egendom i strid med bestämmelserna i 1 §, får egendomen förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga fortsatt överträdelse och förverkandet inte är oskäligt. Vapen som har använts i strid med 6 § första eller andra stycket och ammunition som är avsedd för vapnet, får förklaras förverkade efter vad som kan anses skäligt.

Angående beslag av egendom som kan antas vara förverkad enligt första eller andra stycket, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.”

Enligt prop 1992/93:210 s 301 tar förverkandebestämmelsen i första stycket Ordningslag 3 kap 25 § i första hand sikte på tillståndslös gatuhandel. Om det behövs för att förebygga ett upprepande, får de utbudna varorna tas i beslag och förverkas. I Prop 1992/93:210 s 301 betonas att förverkandebestämmelsen tar sikte på speciella situationer och inte bör betraktas som en allmän förverkandemöjlighet:

“Straffvärdet hos gärningar som utgör överträdelser mot olika föreskrifter i den nya ordningslagen normalt inte kan anses vara sådant att det finns skäl att generellt förena straffsanktionen med möjlighet till förverkande av egendom. Det problem som jag här har tagit upp visar emellertid att det kan finnas speciella situationer vid överträdelser av havet på tillstånd för att få använda offentlig plats där det framstår som nödvändigt att kunna omhänderta egendom för att motverka nya överträdelser. Vad jag här i första hand tänker på är just varor vid försäljning i strid med tillståndskravet.” (Prop 1992/93:210 s193-194)

Klaganden ifrågasätter tillämpandet av förverkandebestämmelsen då det uppenbarligen inte rört sig om att beivra gatuhandel i denna situation. De beslag som skett har omfattat demonstranternas filtar, täcken, väskor och madrasser. För de fall där bestämmelsen har varit tillämplig så ifrågasätter klaganden huruvida förverkandet har varit skäligt. I ordningslagen 3 kap 25 § framkommer att förverkanden enligt denna bestämmelse ska underkastas en skälighetsbedömning. Förarbetena till lagstiftningen ger inte någon närmare ledning för skälighetsbedömningen i detta fall.

Syftet med bestämmelsen är att beivra gatuhandel, så det är naturligt att situationen som nämns i förarbetet är förverkande av gatuförsäljares varulager. När det rör sig om ett förverkande av ett varulager bör varulagrets monetära värde tas med i bedömningen. Klaganden menar dock att det i detta fallet rör sig om en helt annan situation och bedömningen bör därför också vara en annan. Eftersom detta rör sig om beslag av personliga tillhörigheter nödvändiga för att skydda sig mot regn och kyla så bör det ekonomiska värdet inte vara avgörande i bedömningen huruvida beslutet är skäligt.

I BIS från 2016-04-06 framkommer följande: “Polispersonal på plats ska alltså agera mot belamring genom att i första hand uppmana personer att ta bort materialet. I de fall detta inte åtlöds upprättas en anmälning om brott mot ordningslagen och materialet tas i beslag. Material av inget/ringa värde ska inte tas i beslag utan är skräp och ska kastas”. Det framkommer inte med vilket lagstöd beslags ska göras men det får förmodas att det rör sig om förverkans-

beslag med stöd av ordningslag 3 kap 25 §. Ordningens bestämmelse hänvisar till regleringen i rättegångsbalken.

Proportionalitet

I rättegångsbalken 27 kap 1 § regleras beslag. Eftersom beslag är ett ingripande tvångsmedel är proportionalitetsprincipen uttryckligen reglerad. Proportionalitetsprincipen fokuserar på de negativa konsekvenser som drabbar den enskilde vid ett tvångs-ingripande. Skadan, åliggandet eller ingripandet som åsamkas den enskilde måste alltid stå i proportion till vad staten vinner på åtgärderna. I varje enskilt fall av beslut om en tvångsåtgärd ska beslutsfattaren pröva om tvångsåtgärden överensstämmer med proportionalitetsprincipen och att åtgärdens art och varaktighet står i proportion till resultatet. Med rimlig proportion avses att tvångsåtgärden förtjänst vid användningen väger tyngre än skadan.

Den skada som tvångs-ingripandet i detta fall skulle medföra är utöver risk för nedkylning och sjukdom att personernas demonstrationsfrihet riskeras att undergrävas då ägodelarnas syfte var att möjliggöra demonstrationens genomförande. Det ska ställas mot vad samhället har att vinna på att åtgärden genomförs – i detta fall att upprätthålla den allmänna ordningen. Eftersom den plats ägodelarna tagit i anspråk endast varit tillfällig, i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd så kan ingripandet inte anses som förenligt med proportionalitetsprincipen.

Inom ramen för proportionalitetsbedömningen bör även beaktas demonstranternas sociala utsatthet. Klaganden och personerna som berörs är hemlösa vars enda möjlighet att freda egendom är att hålla egendomen under uppsikt. Vid bedömning av vad som är egendom och vad som är skräp måste polisen inse att personens utsatta situation omöjliggör en bedömning endast utifrån monetärt värde. Att slänga en gammal filt för någon som helt saknar tillgång till socialförsäkringssystem och tak över huvudet måste vid alla situationer uppfattas som oproportionerligt, även om filten saknar monetärt värde.

JO har tidigare angående polisens ingripande med stöd av PL 13 mot demonstranter uttalat att:

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

Klaganden menar att samma bedömning bör gälla beslag. Beslagsbestämmelser får inte tillämpas på ett så godtyckligt vis att det de facto undergräver demonstrationsfriheten. I detta fall har demonstranternas egendom tagit platsen i anspråk endast tillfälligt, i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd varför det inte kan röra sig om ett självklart fall. Beslag och hot om beslag har kraftigt inverkat på klagandens möjlighet att överhuvudtaget genomföra demonstrationen. Eftersom det inte skett någon enskild prövning av vart och ett beslag så anser klagande att beslagen varit riktade mot demonstranterna som grupp, därför bör domstolen kunna pröva alla beslag som skett under demonstrationen.

Sammanfattning

Klaganden och hennes meddemonstranter ville med protesten framför stadshuset utnyttja sin grundlagsskyddade mötes- och åsiktsfrihet för att förändra situationen för utsatta romska EU-migranter. Protesten möttes med en polisinsats som präglades av påfallande ingripande åtgärder, motsägelser och godtycke. Polismyndighetens beslut så som de har verkställts gjorde det till slut omöjligt att fortsätta manifestationen. Det kan därför vara värt att här sammanfatta det grundlagsskydd som klaganden och hennes meddemonstranter egentligen ska åtnjuta, för att ställa det i kontrast till polisens agerande under protesten.

1 kap 1 § 3 st. RF stadgar att den offentliga makten endast får utövas med stöd i lag. Med andra ord får maktutövning mot den enskilde endast med lagstöd. Denna legalitetsprincip är en av de mest fundamentala aspekter av ett demokratiskt rättssamhälle, och ska gälla för alla oavsett social status. I 2 kap 20 § RF förstärks denna princip genom stadgandet att de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna i som nämns i paragrafen endast kan inskränkas under förutsättningen att detta sker genom uttryckligt lagstöd. Lagstödet bör vara enhetligt och förutsebart. Det ska alltså i så liten utsträckning som möjligt sakna elasticitet i hur regeln tillämpas. Enligt 2 kap 21 § RF får begränsningar endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Legalitetsprincipen är det mest centrala skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, och principen är en nödvändighet i en konsekvent, rättssäker rättsstat och ett demokratiskt samhälle. Det är då av betydande vikt att den får genomslag i rättstillämpning och myndighetsutövning.

Besluten som har riktats mot demonstrationen framför stadshuset har genomgående inte kunnat styrkas med lagstöd. Polisens tolkning av lagar och bestämmelser har markant skiljt sig från vad som framkommer av praxis och förarbete, och bestämmelsernas tillämpning har utvidgats långt utöver dess ordalydelse. I vissa fall har polisen valt att omdefiniera begrepp för att undergräva klagandens grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Polisens subjektiva bedömningar har i många fall resulterat i godtyckliga och inkonsekventa ingripanden mot enskilda och Malmöpolisens hanterande av ärendet i stort har varit så bristfälligt att det hotar rättssäkerheten.

I sammanhanget måste också nämnas polisens ovilja att underlätta klagandens möjligheter till rättslig prövning av besluten. Särskilt oroande är att polisen faktiskt avsevärt har försvårat för klaganden att föra talan mot besluten.

När polisens beslut som har redogjorts för ovan betraktas måste det stå klart att agerandet har sträckt sig långt utöver vad som är nödvändigt, och har i själva verket utgjort ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Det är de grundläggande fri- och rättigheternas tillgänglighet för de mest utsatta som utgör måttstocken för ett samhälles demokratiska meriter.

Därför anser klaganden att de ovan angivna besluten mot henne och demonstrationen framför stadshuset i Malmö mellan den 4 och 14 april i år ska upphävas.
