

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

Mål nr

meddelad i Stockholm den 27 maj 2005

B 2673-04

KLAGANDE

Riksåklagaren, Box 5553, 114 85 STOCKHOLM

MOTPART

MA

Offentlig försvarare och ombud: advokaten PA

SAKEN

Tjänstefel

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätt, avd. 8, dom den 19 maj 2004 i mål B 4461-03

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer hovrättens domslut.

För försvaret av MA i Högsta domstolen tillerkänns PA ersättning av allmänna medel med niotusentrehundranittionio (9.399) kr, varav 8.820 kr för arbete och 579 kr för tidsspillan. Denna kostnad skall stanna på staten. I beloppet ingår mervärdesskatt med 1.880 kr.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Riksåklagaren har yrkat att Högsta domstolen med ändring av hovrättens dom bifaller åtalet.

MA har bestritt ändring.

DOMSKÄL

Med åberopande av 13 c § polislagen (1984:387) beslutade MA dels att 25 fotbollssupportrar till Djurgårdens IF skulle avlägsnas från Södra Station i Stockholm, dels att 25 supportrar till IFK Göteborg skulle avlägsnas från Stockholms Stadion. Avlägsnandena skulle verkställas så att personerna i fråga inte skulle hinna återvända förrän en pågående fotbollsmatch mellan Djurgårdens IF och IFK Göteborg hade avslutats. Underställd polispersonal verkställde besluten genom att transportera personerna med buss till olika platser mer än två mil utanför Stockholms centrum. Verkställigheten tog som minst omkring 50 minuter, i vissa fall betydligt längre tid.

Riksåklagaren har inte ifrågasatt att det fanns förutsättningar för beslut om avlägsnande enligt 13 c § polislagen men har gjort gällande att besluten medgav verkställighet och även verkställdes på sådant sätt att det i själva verket inte blev fråga om avlägsnande utan om omhändertagande, en åtgärd för vilken det inte fanns förutsättningar enligt polislagen.

I polislagen föreskrivs inte vad som skall förstås med att en person avlägsnas. Begreppet infördes ursprungligen genom 13 § polislagen. Som hovrätten har redovisat uttalade sig riksdagens justitieutskott om begreppets innebörd i anslutning till den paragrafen. Enligt utskottet kan ett avlägsnande innebära förflyttning en viss sträcka bort från en plats. Gäller det annat än en kortare sträcka och innefattar åtgärden ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet, kan det enligt utskottet ifrågasättas om inte åtgärden i själva verket bör ses som ett omhändertagande. (Se bet. JuU 1983/84:27 s. 32 f.) När 13 c § polislagen senare behandlades i justitieutskottet hänvisade utskottet till sitt tidigare uttalande och förklarade att det alltjämt var vägledande vid bestämmande av begreppets innebörd (se bet. 1997/98:JuU7 s. 12).

MA har uppgett att hon ansåg att 13 c § polislagen hade en sådan innebörd att hennes beslut hade stöd i bestämmelsen. Att vid det aktuella tillfället tillämpa bestämmelsen på ett sådant sätt att supportergrupperna kunde återvända till fotbollsmatchen skulle enligt hennes mening ha inneburit att åtgärden tett sig i det närmaste meningslös, och det skulle dessutom ha varit vanskligt, eftersom det stod klart att det var fråga om våldsbenägna ungdomar som, om de släpptes av i den centrala staden, skulle kunna orsaka fortsatt skadegörelse eller störningar. Av MAs uppgifter framgår vidare att hon inte hade haft anledning att tillämpa bestämmelsen tidigare men gjort beaktansvärda ansträngningar att sätta sig in i bestämmelsen genom att studera propositionen och den gängse kommentaren till polislagen. Däremot hade hon inte tagit del av justitieutskottets betänkanden, som inte fanns i polismyndighetens bibliotek.

De åtgärder som MA beslutade om var svårförenliga med riksdagens uttalanden i förarbetena till polislagen, eftersom de med det synsätt som där kommer till uttryck får anses ha varit alltför ingripande för att kunna bedömas som avlägsnanden. Ser man endast till ordalydelsen av 13 och 13 c §§ polislagen och det syfte

som kommer till uttryck i lagen var emellertid den tolkning som MA gjorde ingalunda orimlig. Av lagtexten kan man dra slutsatsen att lagstiftaren velat tillhandahålla ett medel att komma till rätta med ordningsstörningar av aktuellt slag som är mindre ingripande än ett omhändertagande, men efter vilka kriterier en sådan jämförelse skall göras lämnas öppet i lagen.

I svensk juridisk doktrin har förts en delvis ganska livlig debatt om på vilket sätt och i vilken utsträckning man bör utnyttja förarbeten i tolkningssyfte (se t.ex. Schmidt i Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 276 ff., Thornstedt i samma arbete s. 358 ff., och Ekelöf i skilda arbeten, däribland Rättegång I, 8 uppl. s. 89 ff.). Även om åsikterna går isär på vissa punkter är det sedan länge allmänt vedertaget att lagmotiv inte är bindande och alltså inte ger underlag för samma absoluta lyd-
nadskrav som själva lagen (jfr Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning, 5 uppl. s. 358 ff.).

Vad som nu har sagts hindrar inte att omständigheterna kan vara sådana att tjänstefelsansvar i vissa fall kan grundas på att den ansvarige befattningshavaren underlåtit att beakta uttalanden i lagmotiven (jfr prop. 1975:78 s. 180). Motivuttalanden kan ha bildat underlag för verkställighetsföreskrifter, allmänna råd eller andra riktlinjer inom myndigheten, och de kan också ha bidragit till uppkomsten av en fast praxis.

I förevarande fall har MA obestridd uppgett att varken polisledningen eller Rikspolisstyrelsen hade lämnat några riktlinjer för tillämpningen där den nu aktuella tolkningsfrågan berörs. Hon har vidare uppgett att den tolkning av bestämmelsen som hennes beslut byggde på var den gängse i polischefskåren vid den aktuella tiden. Sistnämnda uppgift vinner visst stöd av vad som framkommit i flera JO-ärenden rörande bestämmelsens tillämpning. JO:s beslut i dessa ärenden förelåg

inte vid tiden för MAs beslut men kan förmodas nu-mera ha bildat underlag för en praxis i enlighet med lagstiftarens avsikter.

Sammanfattningsvis har alltså MA i det aktuella fallet beslutat på ett sätt som inte var oförenligt med lagens ord eller syfte men som var svårförenligt med lagens förarbeten. Omständigheterna är inte sådana att hon härigenom kan anses ha åsidosatt vad som gällde för uppgiften. MAs åtgärder faller därför inte inom det straffbara området för tjänstefel.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Munck, Blomstrand (referent), Pripp, Lundius (skiljaktig) och Calissendorff
Föredragande revisionssekreterare: Hullmann

HÖGSTA DOMSTOLEN

Bilaga till
PROTOKOLL
2005-04-26Mål nr
B 2673-04

Justitierådet Lundius är av skiljaktig mening beträffande motiveringen på sätt framgår av följande yttrande:

”Jag delar majoritetens mening fram till det stycke som börjar ’I polislagen föreskrivs inte vad som skall förstås ...’ och anför därefter:

I polislagen föreskrivs inte vad som skall förstås med att en person avlägsnas. Begreppet infördes ursprungligen genom 13 § polislagen. Som hovrätten har redovisat uttalade sig riksdagens justitieutskott om begreppets innebörd i anslutning till den paragrafen. Enligt utskottet kan ett avlägsnande innebära förflyttning en viss sträcka bort från en plats. Gäller det annat än en kortare sträcka och innefattar åtgärden ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet, kan det enligt utskottet ifrågasättas om inte åtgärden i själva verket bör ses som ett omhändertagande. (Se bet. JuU 1983/84:27 s. 32 f.) I Polisutredningens delbetänkande, SOU 1993:60, diskuterades huruvida bestämmelsen i 13 § polislagen var förenlig med Europakonventionen eller ej. Utredningen ansåg att avlägsnande enligt 13 § polislagen normalt inte kunde bedömas som frihetsberövanden utan som en mindre ingripande inskränkning i rörelsefriheten och därför kunde godtas med hänsyn till artikel 2:3 i Europakonventionen. Däremot kom utredningen till slutsatsen att omhändertagande enligt 13 § inte var förenligt med artikel 5:1 i Europakonventionen. Utredningen, som redogjorde för justitieutskottets nyss nämnda uttalande, föreslog en definition av begreppet avlägsnande som skulle innebära en betydande utvidgning jämfört med vad som då ansågs gälla vilket skulle få till följd att många av de ingripanden som då rubricerades som omhändertaganden enligt 13 § polislagen skulle

täckas av det utvidgade avlägsnandebegreppet (se a.SOU s. 134 ff.). I propositionen till införandet av bl.a. 13 c § beskrevs att ett avlägsnande enligt 13 § kunde innebära att en person flyttades från en lokal eller annan plats, att det också kunde innebära att den person som skulle föras bort förflyttades en kortare sträcka antingen till fots eller i ett polisfordon och att om det var fråga om annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattade ett påtvingat kroppsligt ingrepp som inte var helt kortvarigt så torde åtgärden vara att betrakta som ett omhändertagande (se prop. 1996/97:175 s. 23 f.). Regeringen, som inte delade utredningen slutsats att omhändertagande enligt 13 § polislagen inte var förenligt med Europakonventionen, föreslog inte någon ändring av definitionen av begreppet avlägsnande. För att komma till rätta med ordningsstörningar i stora folksamlingar föreslogs att befogenheten för polisen att avvisa eller avlägsna någon skulle utsträckas till att omfatta den som deltar i en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, om folksamlingen stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna (se a. prop. s 25 f. och 40 ff.). När 13 c § polislagen senare behandlades i justitieutskottet hänvisade utskottet till sitt tidigare uttalande och förklarade att det alltjämt var vägledande vid bestämmande av begreppets innebörd (se bet. 1997/98:JuU7 s.12).

Med hänsyn till den språkliga innebörden av begreppet ”avlägsna” i kontexten ”från ett visst område” och vad som, enligt vad som redogjorts för ovan, avsetts med institutet avlägsnande får det anses att de åtgärder som MA beslutade om var alltför ingripande på grund av sin varaktighet för att kunna bedömas som avlägsnanden. Hennes beslut saknade därför stöd i 13 c § polislagen.

Genom besluten åsidosatte MA i myndighetsutövning vad som gällde för uppgiften. För att hon skall kunna dömas för tjänstefel krävs att åsidosättandet skedde uppsåtligen eller av oaktsamhet.

När det gäller tolknings- och tillämpningsfrågor bör det finnas en betydande marginal innan en felbedömning kan anses grunda ansvar för tjänstefel. Det är först vid allvarliga bedömningsfel som ansvar för tjänstefel kan komma i fråga. (Se NJA 1997 s. 368.)

Det saknas anledning att ifrågasätta MAs uppgift att hon ansåg att 13 c § polislagen hade en sådan innebörd att hennes beslut hade stöd i bestämmelsen. Hennes åsidosättande var således inte uppsåtligt.

Av MAs uppgifter framgår att hon inte hade haft anledning att tillämpa bestämmelsen tidigare och att polisledningen inte hade lämnat några riktlinjer för tillämpningen. Hon hade gjort vissa ansträngningar att sätta sig in i bestämmelsen genom att studera propositionen och den gängse kommentaren till polislagen. Däremot hade hon inte tagit del av justitieutskottets betänkanden, som inte fanns i polismyndighetens bibliotek. Den tolkning som MA gjorde är för extensiv i förhållande till lagtextens ordalydelse men kan sägas ligga i linje med bestämmelsens syfte, som är att komma till rätta med ordningsstörningar av det aktuella slaget. Med hänsyn till det anförda kan det inte anses att MAs felbedömning utgör en oaktsamhet som faller inom det straffbara området för tjänstefel.”