

Förbättrad förmåga att förebygga och hantera våldsamma upplopp

Utvärdering av Polismyndighetens arbete med folksamlingar samt myndighetens hantering av ordningsstörningarna under påsken 2022



Informationsklass Öppen



Utgivare: Polismyndigheten, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A279.989/2022, Saknr: 202
Omslagsfoto: Polismyndigheten
Upplaga: Intrapolis

Till chefen för nationella operativa avdelningen

Rikspolischefen beslutade den 25 april 2022 att ge chefen för nationella operativa avdelningen (Noa) i uppdrag att utvärdera Polismyndighetens arbetsmetoder i samband med stora folksamlingar (RPC 59/2022). Chefen för Noa har tagit fram direktiv för uppdraget (A279.989/2022). I enlighet med direktivet utsågs Gunnar Karlson till oberoende uppdragsledare.

Som verksamhetsexperter att delta i arbetsgruppen utsågs Jesper Molander (särskild polistaktik, SPT), Henrik Moreau (SPT och utrustning), Christian Tysklind (underrättelseverksamhet) samt Kerstin Norman (arbetsmiljö).

Som huvudsekreterare utsågs Maria Hedman och som sekreterare Frida Hellemar. Som administratör utsågs Lina Peterson.

Som representanter för Polismyndighetens skyddsorganisation utsågs de nationella huvudskyddsombuden Patrik Danielsson och Lena Amorøe. Som representanter för arbetstagarorganisationerna utsågs Charlotte Nichols (Polisförbundet), Robert Tkalcic (ST), Chalid Raja (Seko) och Anna Owens (Saco-S).

Forskare från Linnéuniversitetet, under ledning av professor Peter Lindström, har knutits till uppdraget.

Representanter från polisväsendet i Danmark respektive Nederländerna har knutits till uppdraget.

Utvärderingen är formellt ett uppdrag för Gunnar Karlson som uppdragsledare. Arbetet har bedrivits i nära samråd med verksamhetsexperter och rapporten är därför skriven i vi-form.

Härmed överlämnas rapporten *Förbättrad förmåga att förebygga och hantera våldsamma upplopp*. Uppdragsledaren har därmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm den 14 december 2022



Gunnar Karlson



/Maria Hedman
Frida Hellemar



Innehållsförteckning

Inledning	4
Sammanfattning	5
Förkortningar	9
1 Utredningsuppdraget	10
1.1 Vårt uppdrag	10
1.2 Direktivet	10
1.3 Omfattning och avgränsningar	11
1.4 Metod.....	14
1.5 Arbetsgruppens sammansättning	16
2 Bakgrund	17
2.1 Tillståndsprovning för allmän sammankomst	17
2.2 Särskild polistaktik (SPT).....	18
2.3 SPT i Danmark och Nederländerna	21
2.4 Händelserna under påsken 2022	22
2.5 Polismyndighetens interna tillsyns- och revisionsarbete	30
2.6 Strategisk omvärldsanalys	35
2.7 Polismyndighetens hantering av erfarenheter från särskilda händelser	36
3 Gällande författningar, styrdokument och styrande dokument	41
3.1 Författningar	41
3.2 Polismyndighetens styrdokument.....	43
3.3 Övriga dokument från Polismyndigheten	50
4 Orsaker till våldsamma upplopp och dess aktörer	52
4.1 Orsaker till våldsamma upplopp	52
4.2 Aktörer vid händelserna under påsken 2022.....	53
4.3 Ur ett vetenskapligt perspektiv – vilka mekanismer finns bakom våldsamma upplopp och vilka är aktörerna?	55
5 Kartläggning – Polismyndighetens arbete inför och under påsken 2022	57
5.1 Inledning	57
5.2 Lägesbild – allmänt.....	57
5.3 Polisens underrättelsetjänst.....	59
5.4 Polismyndighetens arbete på nationell nivå inför och under påsken 2022	60
5.5 Polismyndighetens arbete på regional nivå inför och under påsken 2022	68
5.6 Hantering av allmänna sammankomster inom ramen för NSH Val 2022 efter påsken 2022	73
5.7 Uppföljning och utvärdering av NSH Val 2022	73
6 Överväganden	74
6.1 Bakomliggande faktorer	74
6.2 Utfall av händelserna under påsken 2022	82



Infoklass
Öppen

Datum
2022-12-14

Diariennr
A279.989/2022

Saknr
202

6.3	Underrättelsetjänst – vad kan Polismyndigheten förutse?	84
6.4	Lednings- och ansvarsförhållanden	88
6.5	Utveckling av SPT	92
6.6	Framtida operationsmiljö avseende folksamlingar, allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp – vem är motståndare?	111
6.7	Forskning och kunskapshöjande åtgärder	116
7	Förslag	121
7.1	Inledning och prioritering	121
7.2	Utveckling av brottsförebyggande arbete	123
7.3	Lednings- och ansvarsförhållanden	124
7.4	Utveckling av särskild polistaktik	127
	Källförteckning	137
	Bilagor	140

Inledning

Åtta månader har gått sedan de dramatiska händelserna under påsken 2022. Under fyra dagar skedde nästan ett dussin våldsamma upplopp på ett halvdussin orter. Många poliser skadades, fordon brändes och allmänna sammankomster kunde i vissa fall inte genomföras. När utredningen har lyssnat på de poliser som var med och när vi har sett filmer från de våldsamma upploppen har vi förstått vilket kraftigt våld som riktades direkt mot polisen. Våldsamma upplopp med allvarliga förlopp har inträffat förut, men händelserna under påsken var ändå så omfattande att det fanns goda skäl att initiera den utvärdering som vi nu har genomfört.

Under de månader som utredningen har arbetat – framför allt sedan augusti i år – har vi träffat fler än 150 polisanställda, många av dem med direkt personlig erfarenhet från påskens insatser. Vi har fått ta del av all information vi har bett om och vi har bemötts med stor öppenhet. Vårt arbete hade inte kunnat bedrivas utan aktiv medverkan från ett stort antal anställda i Polismyndigheten och vi vill rikta ett stort tack till dem alla.

Utredningen har fördjupat sig i en av de många uppgifter som polisen har. Våra förslag rör framför allt hur förmågan att hantera folksamlingar, allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp ska utvecklas, för det var detta som var vår uppgift. Men vi ger också en bild av bakomliggande faktorer som enligt vår bedömning bidrog till det för polisen negativa utfallet av händelserna under påsken 2022.

På några områden som utredningen har berört finns allvarliga kunskapsluckor. Det finns sakförhållanden och samband som inte är kända och därmed viktiga frågor som vi inte kan besvara fullgott. Några månader räcker inte till för att fylla dessa kunskapsluckor, och vi pekar på flera frågor som bör besvaras genom forskning och annat kommande arbete.

Det finns både behov av och utrymme för att förbättra polisens förmåga att hantera folksamlingar, allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp. Utredningens iakttagelser och förslag kan ligga till grund för beslut med det syftet. Som vi lyfter i denna rapport har polisen inte alltid tagit hand om förslag från sina egna utvärderingar. Vi har goda förhoppningar om att utfallet den här gången blir annorlunda.

Sammanfattning

Utredningen har under en relativt begränsad period arbetat med att utvärdera Polismyndighetens arbetsmetoder i samband med stora folksamlingar och händelserna under påsken 2022 avseende utrustning, fordon, arbetsmetoder och hur organisation och ledning inom myndigheten fungerade. För inhämtande av underlag har vi bland annat besökt samtliga polisregioner som var direkt berörda av händelserna under påsken 2022. Vi vill inledningsvis framföra att vi har mottagits mycket väl och har haft öppna och givande samtal med polisanställda som i olika funktioner varit involverade i polisinsatserna under påsken 2022. Många polisanställda har påverkats starkt av händelserna i sin polisregion och vi är tacksamma för att så många medarbetare har ställt upp och med stor öppenhet bidragit till att vi på detta sätt har kunnat genomföra denna utvärdering.

SPT har stöd i forskning

Ett av Polismyndighetens mål med en utvärdering av händelserna under påsken 2022 var att säkerställa effektiviteten i myndighetens arbetsmetoder vid folksamlingar. Utredningen vill därför redan inledningsvis nämna slutsatsen att den särskilda polistaktiken (SPT) är en effektiv och rättssäker arbetsmetod för polisens arbete med folksamlingar. Denna slutsats delas av Linnéuniversitet, som genom Centrum för polisforskning och utveckling vid institutionen för kriminologi och polisiärt arbete, lämnat underlag till denna utvärdering. Linnéuniversitet bedömer att SPT har stöd i aktuell forskning om upploppets dynamik och betydelsen av det polisiära arbetets utförande vid särskilda händelser och upplopp. Vi delar även Linnéuniversitetets slutsats om att det behövs fortsatt forskning kring SPT-konceptet för att säkerställa en utveckling av konceptet med hänsyn till bland annat omvärldsförändringar.

Aktörer

Utredningen redovisar även den bild som hittills har framkommit om de aktörer som deltog vid händelserna under påsken 2022. Majoriteten av aktörerna var unga män, boende i eller nära området. Det fanns få kopplingar till grov organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremism. Aktörerna var motiverade till våld och det är vår uppfattning att polisen var upploppsmakarnas motståndare och att det fanns ett tydligt samband mellan våldsnivån och polisens närvaro. Det finns idag inga indikationer på att aktörerna var organiserade eller i förväg hade planerat att begå brottsliga handlingar. Kunskapen om aktörerna är ofullständig och det finns behov av en samlad aktörsanalys för att utveckla det brottsförebyggande arbetet.

Förslag – från handske till vattenkanon

Utredningen lämnar ett stort antal förslag, kategoriserat i olika områden. Representanter från Polismyndighetens skyddsorganisation har deltagit i

arbetsgruppen och arbetsmiljöaspekter har beaktats i förslagen. Händelserna under påsken 2022 har föranlett att det redan genomförts vissa förändringar, antingen helt eller delvis, i enlighet med några av våra förslag. För att säkerställa förändringar som är hållbara över tid krävs att förändringar görs kända för verksamheten genom till exempel beslut, revidering av styrdokument eller ändring i utbildningsmaterial.

Inom området för utveckling av brottsförebyggande arbete föreslås att prioriteringarna för polisens underrättelseverksamhet revideras och att den nationella kapaciteten och förmågan till inhämtning på internet och sociala medier ökas. Inom området för lednings- och ansvarsförhållanden föreslås bland annat att polisen utarbetar taktik för när polisen är i efterhand, fastställer en princip för ledningen av SPT-resurs som tillförs ur den nationella förstärkningsorganisationen och tydliggör ansvarsförhållandet mellan nationell och regional ledningsnivå vid ledning när verksamhet leds i särskild ordning.

Flest förslag lämnas inom området utveckling av särskild polistaktik. I området ingår förslag om resurs, taktik och metoder, kompetens och utrustning. Utredningen föreslår bland annat att SPT kompletteras med metoder för uppträdande på platser där fordon inte kan användas, kompetensen hos förare säkerställs, ny sköld tillförs SPT-utrustningen för situationsanpassad användning och att vattenkanon införs (alternativt akustiska våldshjälpmedel).

Förslagen är olika till sin karaktär och konkurrerar därmed långt ifrån alltid med varandra. Utredningen har därför inte prioriterat förslagen utan överlämnar till Polismyndigheten att göra en sådan prioritering, med hänsyn till den samlade polisverksamheten. Det finns ändå två konkreta förslag som vi vill lyfta fram som de viktigaste när det gäller att förbättra polisens möjligheter att tillämpa den särskilda polistaktiken. Oavsett tillgång till personlig utrustning, lättsäkrade eller säkrade fordon eller fler våldshjälpmedel är kompetens den avgörande faktorn för tillämpning av SPT-konceptet. De förslag vi prioriterar högst är därför att skapa krav och förutsättningar för att all personal i SPT-organisationen årligen genomför vidmakthållande utbildning samt att skapa ett system för att ombesörja att all personal i SPT-organisationen på ett planerat sätt får möjlighet att bygga upp erfarenhet i sin respektive befattning.

Vikten av brottsförebyggande arbete

Utredningens förslag omfattar både det brottsförebyggande och det repressiva perspektivet. Förslagen inom det repressiva perspektivet är flest men det brottsförebyggande arbetet är avgörande för att polisen ska kunna tillämpa den särskilda polistaktiken och möta våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar. Vi har vid upprepade tillfällen fått exempel på den avgörande betydelse det lokala arbete som bedrivs inom respektive polisregions polisområden och lokalpolisområden har. Att polisen arbetar kommunikativt, relationsskapande och gränssättande utifrån lokala problembilder

bygger förutsättningar för att öka sannolikheten för att det som hände under påsken 2022 inte händer igen. Vi vill därför särskilt betona vikten av att erfa-
ren, kompetent och framför allt tillräcklig personalresurs – med en uthållighet
över tid – ges förutsättningar att arbeta långsiktigt med brottsförebyggande
arbete nära medborgare och företrädare för lokalsamhället, kommuner och
organisationer och att polisen arbetar med de konfliktreducerande principerna
i samband med arbete med folksamlingar.

Den framtida operationsmiljön

Kunskap och bedömningar om den framtida operationsmiljön är en nöd-
vändig förutsättning för att utveckla metoder för att förebygga och bekämpa
brott. Att utarbeta sådana bedömningar tar tid. Utredningen har utöver den in-
hämtning som skett från polisregioner och avdelningar haft översiktliga dis-
kussioner med internationella sakkunniga, funktionen för strategisk analys
och omvärldsbevakning vid rikspolischefens kansli och Linnéuniversitetet
och förslår att polisen etablerar ansvar och metod för att kontinuerligt göra
bedömningar av den framtida hotbilden när det gäller folksamlingar, allvar-
liga ordningsstörningar och våldsamma upplopp.

Varför gick det som det gick under påsken 2022?

Utredningens iakttagelser och förslag bygger på en sammanvägd bedöm-
ning av de omständigheter som redovisats eller som vi på annat sätt inhämtat
kunskap om. Dessa förslag sett var för sig och tillsammans skulle, om de ge-
nomförs, minska risken för att samma sak händer igen. Vi anser att det är
nödvändigt att också lyfta blicken och belysa att det finns systematiska fak-
torer bakom ett förlopp med så genomgående icke önskvärda konsekvenser
som det som skedde under påsken 2022. Dessa bakomliggande faktorer har
lett fram till sakförhållanden som i sin tur bidrog till utfallet av polisinsat-
serna vid de våldsamma upploppen och allvarliga ordningsstörningarna. Vi
har kunnat urskilja fem förhållanden som har medverkat till det för polisen
icke önskvärda resultatet av polisinsatserna under påsken 2022:

- 1) Det finns i vissa områden en stor och delvis gåtfull potential till våld-
samma upplopp.
- 2) Förmågan att förebygga och möta våldsamma upplopp har inte varit en
av polisens högst prioriterade uppgifter.
- 3) Polisen brister i att genomföra förslag från sina egna utvärderingar.
- 4) Polisens sätt att leda medför friktioner.
- 5) Polisen prioriterar rätten att genomföra allmänna sammankomster
mycket högt.

Utredningen har också noterat två systematiska förhållanden som såvitt vi
har kunnat se inte har påverkat förloppen under påsken 2022, men som är av
principiell betydelse:

- 6) SPT-förmågans roll är inte helt klar.

7) Det finns svårförklarade regionala skillnader i synen på frågor som rör SPT.

Förhållandena utvecklas närmare i avsnitt 6 i denna rapport.

Utredningen redovisar inga konkreta förslag med hänvisning till dessa systematiska faktorer, då det ligger utanför denna utrednings uppdrag. För att långsiktigt åstadkomma en väsentligt bättre förmåga inom polisen att förebygga och bekämpa våldsamma upplopp och sabotage mot blåljusverksamhet måste de systematiska faktorerna beaktas.

Framtida kunskapsbehov

I enlighet med uppdragsdirektivet har forskare vid Linnéuniversitet knutits till utredningen och har på ett mycket positivt sätt bidragit till denna utvärdering. I Linnéuniversitetets rapport (se bilaga 5) redovisas en forskningsöversikt om mekanismer bakom våldsamma upplopp, en dokumentanalys gjord utifrån händelserna under påsken 2022 och identifierade forskningsteman för ett framtida kunskapsbehov om protester, demonstrationer och upplopp.

Utredningens reflektioner med utgångspunkt från den forskningsöversikt som sammanställts är att forskningen framför allt är tillbakablickande. Forskningen fokuserar förenklat på vad som hänt och varför och ger därför begränsat underlag för överväganden om framtiden, till exempel varför våldsamma upplopp uppstår. Forskningen vilar i begränsad utsträckning på data från händelser i Sverige, vilket skapar begränsningar för omhändertagande eller beaktande av för Sverige relevanta faktorer.

För att säkerställa att SPT-konceptet utvecklas i takt med omvärldsförändringar och förnyade kunskaper inom det vetenskapliga området finns det enligt utredningens bedömning goda skäl för polisen att beställa forskning inom områden som berör våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar, och då särskilt för att utveckla det brottsförebyggande arbetet och dess metoder. Förslag på forskningsfrågor rör till exempel; hur sociala medier används för att inspirera till, organisera och genomföra våldsamma upplopp, skälen till att våldsamma upplopp sprids mellan olika orter, varför våldsamma upplopp uppstår i vissa fall men inte i andra och betydelsen av långsiktigt lokalt brottsförebyggande arbete för att minska risken för våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar. Även i underrättelsehänseende skulle forskning kunna genomföras för att bland annat ta fram indikatorer som kan användas för att bedöma sannolikheten för att våldsamma upplopp uppstår.

Förkortningar

AMF	Arbete med folksamling
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
AO	Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11)
CS-gas	Tårgas
FAP	Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd
IGV	Ingripandeverksamhet
LUM	Lägesuppdateringsmöte
NFO	Nationell förstärkningsorganisation
Noa	Polismyndighetens nationella operativa avdelning
Nolg	Nationella operativa ledningsgruppen
NSH Val 2022	Nationell särskild händelse med anledning av allmänna val 2022
OL	Ordningslagen (1993:1617)
POI	Polisoperativ inriktning
RSH Val 2022	Regional särskild händelse med anledning av allmänna val 2022
RPC	Rikspolischefen
SAO	Organisatorisk enhet för strategisk analys och omvärld vid rikspolischefens kansli
SH	Särskild händelse, benämning av polisens organisation när verksamhet leds i särskild ordning
SPT	Särskild polistaktik
UAS	Unmanned Aircraft System
UC Sthlm	Utvecklingscentrum Stockholm vid nationella operativa avdelningen

1 Utredningsuppdraget

1.1 Vårt uppdrag

Rikspolischefen beslutade den 25 april 2022 att ge chefen för Noa i uppdrag att utvärdera Polismyndighetens arbetsmetoder i samband med stora folksamlingar (RPC 59/2022). Chefen för Noa fick även i uppdrag att utse vem som ska leda arbetet. Utvärderingen ska belysa orsakerna till våldsamma upplopp och hur Polismyndigheten kan utveckla det brottsförebyggande arbetet, inklusive metoder, för att hantera våldsamma upplopp samt minska de negativa effekterna för samhället och myndighetens medarbetare och utrustning.

Företrädare för polismyndigheter i Europa samt företrädare för relevant forskning ska ingå i utvärderingen. Utvärderingen ska ske i en nära samverkan med företrädare för arbetstagarorganisationerna och skyddsorganisationen.

Uppdraget ska löpande redovisas till rikspolischefen. En skriftlig slutredovisning ska lämnas senast den 31 december 2022. Identifierade behov av förslag till åtgärder ska redovisas såväl löpande som i slutredovisningen.

1.2 Direktivet

Chefen för Noa beslutade den 22 juni 2022 (A279.989/2022) om uppdragsdirektiv för utvärdering av Polismyndighetens arbete med folksamlingar samt myndighetens hantering av ordningsstörningarna under påsken 2022.

Gunnar Karlson utsågs att såsom oberoende uppdragsledare leda utvärderingen med mandat att vidta de åtgärder och lämna de förslag som behövs för att slutföra utvärderingen.

Uppdragsledaren är även oförhindrad att, utifrån uppdragets syfte, ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som anses motiverade samt att behandla övriga frågor som kan komma att aktualiseras under uppdraget.

Uppdragets syfte är att utvärdera Polismyndighetens arbete och arbetsmetoder vid folksamlingar samt händelserna under påsken 2022. Målet är att Polismyndigheten ska utveckla sitt brottsförebyggande arbete, dra lärdomar av det inträffade och ha effektiva och rättssäkra arbetsmetoder för myndighetens arbete med folksamlingar som bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet samt ger förutsättningar för hög grad av säkerhet och god arbetsmiljö för Polismyndighetens medarbetare och samhället i övrigt.

1.3 Omfattning och avgränsningar

Denna utvärdering präglas av ett högt och genomgående fokus på de framåtblickande förslag som ska lämnas. Händelserna under påsken 2022 i Linköping, Norrköping, Stockholm, Örebro, Landskrona och Malmö utgör det viktigaste underlaget för utredningens arbete. Utredningen kan även behandla händelser som har inträffat före påsken 2022, likaså händelser som inträffar under utredningstiden, så länge detta inte hindrar att slutföra uppdraget till den 31 december 2022.

Avsikten med utvärderingen är inte att redovisa en fullständig skildring av vad som har skett, utan att ge underlag för slutsatser som underbygger förslagen. Tillbakablickande redovisning och utvärdering av sådant som har inträffat ska vara tillräcklig för att motivera de förslag som lämnas. Enskildas agerande ska inte beskrivas eller värderas. Som utgångspunkt ska utvärderingen inte heller omfatta de aktuella tillståndsprövningarna för allmän sammankomst eller eventuella kopplingar mellan händelserna under påsken 2022 och främmande makt eller andra yttre aktörer. Utvärderingen omfattar inte frågan om personskydd av anordnare av allmän sammankomst.

Analysen av orsakerna till våldsamma upplopp ska i första hand behandla sådana faktorer som nämns under punkten ”Framtida operationsmiljö” i avsnitt 2.2 i uppdragets direktiv, dvs. förekomst av aktörer där våld inte är ett medel utan ett mål, ideologiska kopplingar (uttalade eller faktiska) samt modus operandi. Utvärderingen ska inte behandla socioekonomiska förhållanden annat än om det är specifikt kopplat till nämnda punkter.

Utredningens förslag i den del som rör hur våldsamma upplopp kan förebyggas begränsas till åtgärder som ligger inom Polismyndighetens ansvarsområde.

1.3.1 Kända gränsytor

Under genomförandet av utvärderingen har utredningen identifierat ett antal kända gränsytor. Syftet med att i ett särskilt avsnitt redovisa kända gränsytor är att ge en överskådlig bild av det arbete som pågår eller har pågått och att därigenom tydliggöra vårt uppdrag.

1.3.1.1 Pågående arbete med implementering av polisens arbetsmetoder

Som framgår av avsnitt 3.2.9 beslutade Polismyndigheten år 2020 om implementering av den polisiära arbetsmetoden särskild polistaktik (SPT) i samtliga polisregioner.¹ Arbete påbörjades för genomförande av grundutbildning för SPT i samtliga polisregioner. Av beslut från rikspolischefen framgår

¹ Polismyndighetens riktlinjer för arbete med folksamlingar (PM 2020:03)

att implementering av SPT-konceptet i polisregionerna Nord, Mitt, Bergslagen och Öst ska vara genomfört senast i juni 2024.²

1.3.1.2 Behov av ytterligare hjälpmedel för våldsanvändning.

Chefen för Noa har givit ett uppdrag till chefen för utvecklingscentrum Stockholm (UC Sthlm) att analysera behov av ytterligare hjälpmedel för våldsanvändning.³ Av beslutet framgår att analysen ska omfatta behovet av hjälpmedel för våldsanvändning för medeldistans (20-40 meter). Inom ramen för uppdraget ska konsekvensanalyser, förslag till beslut, förslag till finansiering och kostnader för de olika alternativen tas fram. Prioritering ska även göras av de av olika hjälpmedlen i förhållande till effekt och en tidsplan för införande av ytterligare hjälpmedel ska tas fram. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2022.

Utredningen har haft avstämningar med ansvariga för UC Sthlms uppdrag och har löpande tagit del av vad som framkommit inom ramen för uppdraget. I den mån UC Sthlms uppdrag har tagit fram uppgifter eller information som ligger inom ramen för denna utvärdering har dessa omhändertagits. Hänvisning sker i sådana fall löpande i anslutning till berörda avsnitt i rapporten.

1.3.1.3 Polisregioners utvärderingar och pågående utvecklingsarbeten

De polisregioner som direkt berörts av händelserna under påsken 2022 har själva vidtagit utvärderingar om sina egna insatser under aktuella händelser. Mot bakgrund av genomförda utvärderingar har även berörda polisregioner i olika omfattning själva initierat och genomfört utvecklingsarbete inom ramen för polisregionens arbete med folksamlingar. Utredningen har tagit del av underlag från dessa utvärderingar.

1.3.1.4 Förundersökningar om brott mot arbetsmiljölagen med mera

Åklagare vid särskilda åklagarkammaren har med hänvisning till händelserna under påsken 2022 efter anmälan inlett förundersökningar om arbetsmiljöbrott och tjänstefel.⁴ Utredningarna har handlagts av avdelningen för särskilda utredningar. Efter beslut av åklagare den 26 respektive 27 juli 2022 lades förundersökningarna ner med motiveringen att det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningarna. Utredningen har fått information om materialet i de nedlagda förundersökningarna.

² RPC 101/2022, 2022-09-02, A297.524/2022, HD5800-95/2022

³Uppdrag att analysera behov av ytterligare hjälpmedel för våldsanvändning, Noa 148/2022, A287.055/2022

⁴ Särskilda åklagarkammarens ärendenummer 55424-22

1.3.1.5 Tillsyn - Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har i enlighet med 3 kap 3 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) tagit emot 80 stycken anmälningar om allvarliga händelser som inträffat i polisens verksamhet mellan den 14 och 17 april 2022. Arbetsmiljöverket har med anledning av anmälningarna inlett ett tillsynsärende.⁵

Utredningen har tagit del av det material som Polismyndigheten lämnat in till Arbetsmiljöverket med anledning av tillsynsärendet.

Arbetsmiljöverkets tillsynsärende pågår alltjämt vid tidpunkten för denna rapport's färdigställande.

⁵ Arbetsmiljöverkets ärendenummer 2022/035856

1.4 Metod

Utredningen har inhämtat underlag i skriftlig form och genom föredragningar av arbetsgruppens verksamhetsexperter. Vi har fått tillgång till allt skriftligt material som vi efterfrågat från polisregioner och avdelningar, även om det i många fall inte varit enkelt att återfinna relevant dokumentation. Vad gäller till exempel inhämtning av underlag gällande omhändertagande av fattade beslut har skriftlig dokumentation i vissa fall saknats.

Även annan expertis har bjudits in för att redovisa skriftligt eller muntligt. Uppdragets inriktning att inhämta underlag från berörda medarbetare, chefer och andra som kan lämna relevant information till utredningen har tillgodosetts framför allt genom våra besök i de polisregioner som berördes av händelserna påsken 2022 och dialog med personer som deltog i polisens verksamhet. Vi har inhämtat information från Polismyndighetens rapporteringssystem för arbetsskador och tillbud. Särskilda seminarier har även hållits med berörda medarbetare och chefer med inriktning på vissa teman kopplade till utvärderingen, såsom underrättelse, lokal samverkan, taktik, utrustning och utbildning inom SPT och polisens dialogpolisverksamhet.

De polisanställda som utredningen har talat med har varit mycket öppna med sina erfarenheter. På ett ärligt sätt har de berättat även om negativa erfarenheter och egna misstag, trots att det för många fortfarande har varit psykiskt påfrestande att återvända till påskens händelser. Denna utbredda vilja att hjälpa till genom att dela med sig av sin berättelse har på ett avgörande sätt hjälpt oss att lösa vår uppgift.

Arbetsgruppen har haft regelbundna möten i syfte att dels hålla deltagarna informerade om det samlade arbetets framskridande, dels säkerställa att frågor belyses av olika kompetenser och perspektiv. Arbetsgruppen har även inbjudits att delta vid de seminarier som hållits.

Huvudsekreteraren har ansvarat för att stödja uppdragsledaren genom att samordna och säkerställa det interna arbetet inom arbetsgruppen avseende utdelade uppgifter.

Sekreteraren har ansvarat för att, i samråd med huvudsekreteraren, stödja uppdragsledaren med upprättande av uppdragets skriftliga slutrapport.

Administratören har ansvarat för mötesadministration vid arbetsgruppens möten samt att stödja uppdragsledaren och arbetsgruppens deltagare med administrativa såväl som logistiska åtgärder.

Verksamhetsexperterna har ansvarat för att, inom respektive verksamhetsområde, bistå uppdragsledaren med sakkunskap. Sakkunskapen har avsett såväl teoretiska som praktiska erfarenheter. Verksamhetsexperterna har även ansvarat för att vid behov inhämta kompletterande uppgifter från andra inom området relevanta funktioner.

Representanter från polisväsendet i Danmark respektive Nederländerna har inte löpande deltagit i arbetsgruppens arbete. Deras erfarenheter och

Infoklass
ÖppenDatum
2022-12-14Diariernr
A279.989/2022Saknr
202

förslag har inhämtats genom att de medverkat på plats i Stockholm vid två tillfällen.

Forskare vid Linnéuniversitetet, Centrum för polisforskning och utveckling vid institutionen för kriminologi och polisiärt arbete, under ledning av professor Peter Lindström, har löpande redovisat sitt arbete för arbetsgruppen.

Förankring av utredningens resultat har skett dels genom arbetsgruppens bredd, dels genom lägesrapporter till uppdragsgivaren under arbetets gång.

1.5 Arbetsgruppens sammansättning

Arbetsgruppen är sammansatt av medarbetare från Polismyndigheten och har utgjorts av:

Maria Hedman, huvudsekreterare,
Frida Hellemar, sekreterare,
Lina Peterson, administratör,
Jesper Molander, verksamhetsexpert SPT,
Henrik Moreau, verksamhetsexpert SPT och utrustning,
Christian Tysklind, verksamhetsexpert underrättelse,
Kerstin Norman, verksamhetsexpert arbetsmiljö samt
Malin Näfver, kommunikatör.

I arbetsgruppen har nationella huvudskyddsombuden Patrik Danielsson och Lena Amorøe och samtliga arbetstagarorganisationer deltagit genom Charlotte Nichols (Polisförbundet), Robert Tkalcic (ST), Chalid Raja (Seko) och Anna Owens (Saco-S).

Peter Lindström, professor vid Linnéuniversitetet, Centrum för polisforskning och utveckling vid institutionen för kriminologi och polisiärt arbete har deltagit i egenskap av representant för forskare vid universitetet.

Som internationella sakkunniga har Johnny Paulsen, Thomas Marconi Ludvigsen och Claus Rønnegard (Danmark) samt Peter Beuns och Edwin Goos (Nederländerna) deltagit.

2 Bakgrund

2.1 Tillståndsprövning för allmän sammankomst

I ordningslagen (1993:1617, OL) finns särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt vid bland annat sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter. Vad som avses med en allmän sammankomst definieras i 2 kap. 1 § OL. Tillstånd krävs för att anordna en allmän sammankomst på en offentlig plats (2 kap. 4 § OL). Polismyndigheten prövar ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst (2 kap. 6 § OL). Som framgår i avsnitt 1.3 omfattar inte utvärderingen tillståndsprövningen för de allmänna sammankomster som hölls under påsken 2022. Polismyndighetens tillståndsprövning kommer fortsättningsvis beröras i den del prövningen berör den analys eller de förslag som lämnas i denna rapport.

2.2 Särskild polistaktik (SPT)

2.2.1 Utvecklingen av särskild polistaktik

Utvecklingen av den svenska polisens metod för att hantera folksamlingar (SPT) har sitt ursprung i yttre händelser. EU-mötet i Göteborg 2001, som ledde till en omfattande skadegörelse och konfrontationer mellan demonstranter och polis, var en sådan händelse. Med anledning av händelserna tillsatte regeringen en utredning om polisens förmåga att förebygga och hantera allvarliga ordningsstörningar.⁶ Utredningen framhöll bland annat betydelsen av att polisen utvecklar ett kontaktarbete med arrangörer och deltagare i demonstrationer och andra typer av sammankomster. Utredningen rekommenderade också polisen att utveckla nationella riktlinjer för sitt arbete med folksamlingar.

Som en följd av utvecklingsarbetet fattade dåvarande Rikspolisstyrelsen år 2004 ett principbeslut om att förändra polisens arbetsmetoder. Genom införande av två arbetsmetoder, bastaktik och SPT, skulle polisens förmåga att agera rättssäkert och effektivt förbättras vid uppdrag som utgör eller kan utvecklas till en farlig situation i vardagsarbetet (bastaktik) och vid större händelser med förhöjd hotbild (särskild polistaktik). Beslutet innebar också att nationell enhetlighet avseende förhållningssätt, metoder, utrustning och förstärkningsfordon samt utbildning skulle införas. En nationell förstärkningsorganisation (NFO) inrättades för den särskilda polistaktiken (se avsnitt 3.3.1). Det polisiära förhållningssättet och metoderna bygger på icke-konfrontation, de-eskalering och dialog.

Demonstrationer och idrottsevenemang (fotbollsmatcher) är de vanligaste tillfällena då SPT tillämpas. Under åren 2005–2007 fokuserade arbetet inom SPT på att införa mobila enheter och att utveckla situationsanpassad konflikt-hantering genom dialog och kommunikation. Nationella utbildningar av handledare och kommenderings-, stabs- och polisinsatschefer genomfördes.

Från år 2007 utvecklades kontakter med svensk och europeisk forskning, vilket innebar att forskningsresultat och teorier på ett systematiskt sätt började introduceras i SPT. Dåvarande Rikspolisstyrelsen startade ett treårigt projekt ”Kunskapsutveckling inom den särskilda polistaktiken” (SPT-projektet). Syftet var att utveckla en kunskapsstrategi, som integrerar praktik, forskning och utbildning. Genom SPT-projektet⁷ stärktes kopplingen mellan teori, principer och metoder inom SPT, vilket innebar ett utvecklat förhållningssätt.

⁶ SOU 2002:122, Göteborg 2001: Betänkande av Göteborgskommittén

⁷ I SPT-projektet genomfördes under 2007–2009 19 st. fältstudier

Under 2014–2017 bedrevs utveckling inom det graderade polisarbetet i syfte att utveckla förhållningssättet inom SPT gentemot folksamlingar⁸. Över tid har ny forskning tillförts och kontinuerliga fältstudier fortsatt utveckla SPT-konceptets olika delar.

Moderna teorier om folksamlingarnas dynamik har lett till att forskare har kunnat identifiera strategiska principer för polisens arbete med att förebygga och de-eskalera konflikter mellan grupper, i en folksamling eller med polisen. SPT bygger på de olika delarna teori, principer och metoder. SPT-konceptet bygger främst på det mobila insatskonceptets metoder, tillämpning av de konfliktreducerande principerna (se avsnitt 2.2.2) och ett graderat polisarbete. Graderat polisarbete innebär att personal på alla nivåer ska anpassa funktion, bemötande och utrustning till situationens krav. Med vägledning av de konfliktreducerande principerna ska detta leda till social kontroll och self-policing i syfte att uppnå största möjliga trygghet med minsta möjliga polisresurs utan att göra avkall på grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerhet eller den personliga säkerheten.

SPT innefattar ett antal ledningsnivåer i form av kommenderingschef, polisinsatschef, avdelningschef och gruppchef. Den består också av ett stort antal funktioner, utöver den uniformerade personalen i grupper, såsom dialogpolis, supporterpolis, civila gripare, yttre utredare, häst- och hundförare, tårgasskyttar och dokumentationsresurs. För varje polisinsats sätts styrkan samman med den volym och de kompetenser som bedöms behövas.

Inom SPT används särskilda fordon som har en högre skyddsförmåga än de fordon som används i linjeverksamhet. SPT-fordonen kan delas in i två kategorier, lättsäkrade och säkrade fordon (den sistnämnda med högst skyddsförmåga).

Att ingå i SPT-organisationen är en tillikauppgift för poliser som i linjeverksamheten har andra uppgifter av olika slag. All personal som ingår i SPT-organisationen har särskild utbildning för detta. Grupp-, avdelnings- och polisinsatschefer har, förutom en längre utbildning, också erfarenhet av att ha ingått som gruppmedlem i organisationen.

2.2.2 Konfliktreducerande principer

SPT utgår ifrån och baseras på de konfliktreducerande principerna kunskap, underlättande, kommunikation och differentiering.

2.2.2.1 Kunskap

Kunskap innebär i detta sammanhang att vara väl insatt i de faktorer som påverkar om en situation eskalerar eller inte. Det krävs kunskap om de olika sociala identiteter som ingår i grupper som utgör en folksamling. Kunskap

⁸ Inom ramen för utvecklingsarbetet genomfördes ett 10-tal fältstudier

bör finnas om de olika gruppernas normer, värderingar, intentioner och målsättningar, relationer till andra grupper samt tidigare händelser.

2.2.2.2 Underlättande

Underlättande innebär i detta sammanhang att Polismyndigheten behöver identifiera de legitima avsikter och mål som deltagare i folksamlingar har för att kunna överväga hur dessa kan uppnås. Genom att verka underlättande kan polisen också få stöd av deltagarna i en folksamling att förebygga och hantera eventuella ordningsstörningar, så kallad self-policing.

2.2.2.3 Kommunikation

Kommunikation innebär i detta sammanhang ett polisiärt förhållningssätt som syftar till att minska risken för överraskningar hos folksamlingen på grund av polisens agerande. Detta är såväl en konfliktförebyggande som konfliktreducerande taktik och medför förtroende för och tillit till polisen. Alla poliser har en skyldighet att kommunicera utifrån detta förhållningssätt, både verbalt och icke-verbalt.

2.2.2.4 Differentiering

Differentiering syftar i detta sammanhang till att konfliktreducera genom att inte se en folksamling som en homogen grupp utan att istället identifiera ageranden bland individer som kan utgöra en risk för ordningsstörning och, om nödvändigt, enbart vidta åtgärder mot dessa individer.

2.3 SPT i Danmark och Nederländerna

Utredningen har vid besök av representanter från polisväsendet i Danmark respektive Nederländerna fått en närmare beskrivning av arbetsmetoder i respektive land. Danmarks och Nederländernas motsvarighet till SPT har många likheter med det svenska SPT-konceptet. Taktiken utgår från de konfliktreducerande principerna och ett graderat polisarbete tillämpas. I alla tre länder är deltagande i polisinsatser där SPT-koncept eller motsvarande används en tillika-uppgift, vid sidan av den enskilde polisens ordinarie uppgifter. I detta avsnitt lämnas en kortare redovisning av de skillnader som finns mellan respektive lands motsvarighet till SPT-koncept, utrustning och utbildning kopplat till SPT.

Det svenska SPT-konceptet saknar nationellt beslutade metoder för skydd av stationära allmänna sammankomster, något som finns i den danska motsvarigheten. Denna metod utgår från de metoder som används när en plats ska skyddas och utgår från koncentriska cirklar.

Vad gäller utrustning ingår sköld som huvudregel inte i det svenska SPT-konceptet.⁹ Sköld används aldrig i den danska motsvarigheten till SPT-konceptet medan den alltid används i den nederländska motsvarigheten. Nederländsk polis använder en lätt och relativt liten sköld som situationsanpassat bärs som en del av utrustningen.

Svensk polis saknar erfarenhet av vattenkanoner i SPT-konceptet. I Danmark har vattenkanon, som även haft förmåga att röja väg och släcka bränder, funnits under ett antal år. Vattenkanon som våldshjälpmedel har inte använts mot folksamling, släck- och röjningsförmågan har använts i några fall. I Nederländerna är vattenkanoner en del av arbetsmetoden och finns strategisk utplacerade i landet. Vattenkanonerna har olika verkansformer och på senare år har de kommit att användas ofta och med gott resultat. Det finns risk för personskador vid användande av vattenkanon, primärt genom fallskador till följd av vattenkanonens starkaste stråle. Nederländsk polis har redovisat en relativt nyligen inträffad händelse som ledde till allvarlig personskada.

I Danmark finns exempel på relativt lätta och rörliga fordon som ofta och med god effekt används vid behov av röjning eller släckning av brand i samband med allvarliga ordningsstörningar.

I Danmark ingår SPT-utbildning i den grundläggande utbildningen, i Nederländerna och Sverige ingår bara delar av SPT-utbildningen. I Nederländerna finns en inriktning mot att låta hela SPT-utbildningen ingå. I både Danmark och Nederländerna vidmakthålls kunskaperna inom SPT genom årlig återkommande utbildning, träning och övning i nationell regi. Motsvarande saknas i Sverige.

⁹ Det finns enskilda metoder inom SPT-konceptet där sköld används.

2.4 Händelserna under påsken 2022

2.4.1 Bakgrund

Under påsken 2022 uppstod allvarliga ordningsstörningar i form av våldsamma upplopp i Linköping, Norrköping, Stockholm, Örebro, Landskrona och Malmö. Ordningsstörningarna skedde i samband med att partiet Stram Kurs och dess företrädare höll eller hade planerat att hålla möten i städerna. I avsnitten nedan följer en övergripande beskrivning av händelseförloppen, med utgångspunkt i vad berörda polisregioner redovisat för utredningen.

2.4.1.1 14 april 2022

Partiet Stram Kurs med dess företrädare Rasmus Paludan beviljades tillstånd att den 14 april 2022 hålla efterföljande allmänna sammankomster på tre platser i region Öst; Jönköping (Råslätt), Linköping (Skäggetorp) och Norrköping (Navestad). Platsen för de allmänna sammankomsterna motsvarade den plats som sökts av anordnaren, med undantag för den allmänna sammankomsten i Jönköping. Polisiär resurs togs ut för att hantera samtliga allmänna sammankomster den dagen. De fordon som finns tillgängliga inom AMF-konceptet användes. Den polisiära resursen var utbildad inom AMF och hade den skyddsutrustning som tilldelas inom ramen för AMF-konceptet eller skyddsutrustning med högre skyddsnivå.

Den allmänna sammankomsten i Jönköping genomfördes utan allvarliga ordningsstörningar. Samverkan och dialog med externa aktörer och lokalsamhället initierades inför sammankomsten och vissa aktörers medverkan på platsen för den allmänna sammankomsten hade en dämpande effekt på de personer som samlats på platsen.

I Linköping uppstod ordningsstörningar vid platsen för den tillståndsgivna allmänna sammankomsten, innan sammankomsten påbörjats. Utöver polis var aktörer från lokalsamhället på plats för att söka dialog med deltagarna i folksamlingen. Barrikader började sättas upp in till det aktuella området. Deltagare i folksamlingen var aggressiva och maskerade sig. Aktörerna från lokalsamhället lämnade området. Polisens försök att föra dialog med deltagarna i folksamlingen gav inte någon effekt. För verkställande av beslut om omhändertagande enligt polislagen säckade polisen in delar av folksamlingen som uppehöll sig i anslutning till en av barrikaderna. Åtgärden lyckades inte utan folksamlingen rörde sig mot områdets centrum. Fler personer anslöt och knallskott avlossades. Ett våldsamt upplopp startade och stenar kastades mot polisen.

Polisär resurs som tjänstgjort vid den allmänna sammankomsten i Jönköping kom till platsen och flera försök genomfördes för att splittra folksamlingen och avbryta stenkastningen för att säkerställa allmän ordning på platsen. Stenkastningen var omfattande och pågick under en lång tid.

Folksamlingen var motiverad och riktade sitt angrepp mot polisen. Ytterligare resurs anslöt till området utan att resursen ingick i den planerade polisinsatsen. Anslutande resurs saknade erforderlig skyddsutrustning.

Polisen beslutade att dra tillbaka den polisiära resursen från området. Angreppet fortsatte när polisen lämnade området, vilket omöjliggjorde för polisen att få med sig samtliga fordon ut ur området. Polisiär utrustning stals ur fordon, varav ett fordon sedan sattes i brand. Polisen återsamlades vid en brytpunkt i närheten och hämtade in underlag för ny inriktning för polisinsatsen. Polisen omhändertog med stöd av polislagen flera personer som kom gående från området respektive grep personer som var misstänkta för våldsamt upplopp och våld mot tjänsteman.

Enligt polisens bedömning eskalerade det våldsamma upploppet när polisen befann sig på platsen. När polisen lämnat området lugnade situationen ner sig. Polisen beslutade om en defensiv inriktning, vilket innebar att det inte befann sig någon polisiär resurs i området. Resurs fanns tillgänglig om inriktningen för polisinsatsen skulle ändras. Områdespolis återgick till sina ordinarie arbetsuppgifter och kunde förmedla lägesbilder från området.

Den allmänna sammankomsten kunde inte genomföras men Polismyndigheten fattade inget beslut om att ställa in eller upplösa sammankomsten.

Polisens åtgärder i anledning av omhändertagande av anordnaren av den allmänna sammankomsten har prövats av åklagare och kommer inte närmare att beröras i denna rapport.

Samtidigt som polisen lämnade det aktuella området i Linköping eskalerade händelserna vid platsen för den tillståndsgivna allmänna sammankomsten i Norrköping. Polisiär resurs avdelades för att hantera den uppkomna händelsen. Resursen motsvarade inte den planerade resursen, då del av denna resurs hanterade det våldsamma upploppet i Linköping. Beslut fattades om att ställa in den allmänna sammankomsten i Norrköping men det gav ingen effekt på folksamlingen.

Räddningstjänsten försökte att släcka en brand i området och attackerades genom bland annat stenkastning. Polis på plats möttes av omfattande stenkastning när de gav skydd åt räddningstjänstens personal och ett våldsamt upplopp startade.

När den planerade polisiära resursen och förstärkande resurser från den egna och andra polisregioner anlät gjordes flera försök med bland annat splittringar för att avbryta stenkastningen och skingra folksamlingen. Polisen möttes av omfattande våld och beslutade att dra tillbaka den polisiära resursen från området.

När polisen lämnat området lugnade situationen ner sig. Beslut togs om en defensiv inriktning, vilket innebar att ingen polisiär resurs befann sig i området. Resurs fanns tillgänglig om inriktningen för polisinsatsen skulle ändras. Områdespolis kunde återgå till sina ordinarie arbetsuppgifter och förmedlade lägesbilder från området.

2.4.1.2 15 april 2022

Partiet Stram Kurs med dess företrädare Rasmus Paludan beviljades tillstånd att hålla allmänna sammankomster i Stockholm (Rinkeby) och Örebro (Vivalla) den 15 april 2022. Inför de allmänna sammankomsterna i Stockholm och Örebro fördes dialog med anordnaren och platsen för den allmänna sammankomsten flyttades inom de begärda områdena. Som framgår nedan beslutade Polismyndigheten senare att flytta den allmänna sammankomsten från Vivalla till Sveaparken i Örebro.

Stockholm

Med anledning av händelserna i polisregion Öst den 14 april 2022 utökades den polisiära resurs som avdelats att hantera den tillståndsgivna allmänna sammankomsten. Den polisiära resursen var utbildad inom SPT och hade den skyddsutrustning som tilldelas och de särskilt kravställda fordon (lättssäkrade och säkrade fordon) som används inom ramen för SPT-konceptet. Fordonen är en del av det mobila insatskonceptet, som är en del av SPT-konceptet (se avsnitt 2.2).

Inledningsvis förde polisen dialog med de personer som samlats på platsen inför den allmänna sammankomsten. Polisen tillämpade de konfliktreducerande principerna inom ramen för SPT-konceptet och arbetade differentierat, för att identifiera personer som störde den allmänna ordningen på platsen. Händelseförloppet gick upp och ner i intensitet och viss stenkastning förekom. Vid ett tillfälle avbröts den allmänna sammankomsten.

När läget vid platsen lugnat ner sig återupptogs den allmänna sammankomsten. Då eskalerade situationen hastigt när ett stort antal personer anslöt till folksamlingen och ett våldsamt upplopp startade. Polisen utsattes för omfattande stenkastning från folksamlingen. Anordnaren lämnade platsen och beslut fattades om att upplösa den allmänna sammankomsten. Det våldsamma upploppet fortsatte och det blev tydligt att våldet riktades mot polisen. Polisen beslutade om att dra tillbaka den polisiära resursen från området. I samband med att polisen lämnade området fortsatte angreppet mot polisen och polisens fordon och angreppet fortsatte i viss utsträckning mot polisstationen i Rinkeby. När den polisiära resursen lämnat området och fordon flyttats från polisstationen lugnade situationen ner sig och polisen kunde upprätthålla ordning och säkerhet på platsen. Områdespolis kunde återgå till sina ordinarie arbetsuppgifter och förmedlade lägesbilder från området.

Örebro

Den polisiära resurs som avdelats att hantera den tillståndsgivna allmänna sammankomsten i Vivalla var utbildad inom AMF och hade den skyddsutrustning som tilldelas inom ramen för AMF-konceptet eller skyddsutrustning

med högre skyddsnivå. De fordon som finns tillgängliga inom AMF-konceptet användes.

Med anledning av händelserna i polisregion Öst den 14 april 2022 utökades den polisära resursen som skulle hantera den tillståndsgivna allmänna sammankomsten. Även denna resurs var utbildad och utrustad i enlighet med vad som anges i stycket ovan. Polisregion Bergslagen begärde biträde från den nationella förstärkningsorganisationen. Platsen för den tillståndsgivna sammankomsten flyttades även från Vivalla till Sveaparken i centrala Örebro. Ett antal personer samlades ändå i Vivalla och polisen informerade de närvarande om att den allmänna sammankomsten flyttats till Sveaparken.

I Sveaparken började många personer att samlas. Polisen försökte att föra dialog med deltagare i folksamlingen men lyckades inte nå fram. Många i folksamlingen var maskerade och riktade uttalad aggressivitet mot polisen. Polismyndigheten meddelade skingringsbefallning men beslutet fick ingen verkan på folksamlingen. Antalet deltagare i folksamlingen ökade snabbt och deltagarna försökte att ta sig igenom de avspärningar som polisen satt upp för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid den allmänna sammankomsten. Polisen genomförde försök att splittra folksamlingen men det gav endast kortvariga resultat. När polisens avspärningar forcerades startade ett våldsamt upplöpp.

Polisen utsattes för omfattande stenkastning under en lång tid. Stenar och andra lösa föremål som till exempel bangers och tegelpannor kastades mot polisens huvuden och på poliser som låg ner på marken. Den polisiära resursen var otillräcklig för att säcka in folksamlingen men polisen gjorde ett antal försök att splittra folksamlingen i avvaktan på att förstärkning skulle anlända till platsen. Läget i parken växlade i intensitet i samband med att splittringarna genomfördes men den omfattande stenkastningen fortsatte.

Förstärkning med personal med förmåga inom AMF-konceptet och personal med utbildning inom SPT och tillhörande lättsäkrade fordon anlände till Sveaparken. Den SPT-utbildade personalen hade den skyddsutrustning som tilldelas och de fordon som används inom ramen för SPT-konceptet.

Polisen nådde inte avsedd effekt med fordonen, som delvis körde fast i parken. De staket som tidigare forcerats användes för att begränsa och hindra andra fordon från att köra i parken. Det saknades förutsättningar för anordnaren att påbörja den allmänna sammankomsten. Anordnaren befann sig inte vid något tillfälle i parken. Den omfattande stenkastningen mot polisen fortgick och beslut fattades om att upplösa den allmänna sammankomsten.¹⁰

Polisen beslutade om att dra tillbaka den polisiära resursen från parken. De omfattande angreppen mot polisen fortsatte under tillbakadragandet och

¹⁰ Formellt saknas förutsättningar att upplösa en allmän sammankomst som inte påbörjats. Förutsättningarna på platsen medförde att det saknades förutsättningar att påbörja den allmänna sammankomsten.

varningsskott avlossades men det hade inte någon påverkan på folksamlingens angrepp mot polisen. För att möjliggöra ett snabbt tillbakadragande i parken användes de lättsäkrade SPT-fordonen som ett skydd för den polisiära resursen. Angreppet och behovet av ett snabbt tillbakadragande omöjliggjorde för polisen att få med sig samtliga fordon ut ur parken. Fordon som blev kvar i parken sattes i brand men i övrigt upphörde ordningsstörningarna när polisen lämnat parken.

Efter omgruppering åkte polisen tillbaka till Sveaparken för att säkerställa att polisen kunde upprätthålla allmän ordning och säkerhet på platsen och biträda räddningstjänstens personal vid släckning av bränder.

2.4.1.3 16 april 2022

Partiet Stram Kurs med dess företrädare Rasmus Paludan beviljades tillstånd att den 16 april 2022 hålla en allmän sammankomst i Landskrona (Koppargården). Mot bakgrund av bland annat händelserna i polisregionerna Öst, Stockholm och Bergslagen den 14–15 april 2022 beslutade Polismyndigheten med hänvisning till risken för allvarliga ordningsstörningar att flytta platsen för den tillståndsgivna allmänna sammankomsten till Malmö (Skånegården).

Malmö (Skånegården)

Med anledning av händelserna i polisregion Öst, Stockholm och Bergslagen den 14–15 april 2022 utökades den polisiära resurs som avdelats att hantera den tillståndsgivna allmänna sammankomsten i Malmö. Den polisiära resursen var utbildad inom SPT och hade den skyddsutrustning som tilldelas och de fordon som används inom ramen för SPT-konceptet.

Inledningsvis förde polisen dialog med de personer som samlats på platsen inför den allmänna sammankomsten. Polisen tillämpade de konfliktreducerande principerna inom ramen för SPT-konceptet och arbetade differentierat, för att identifiera personer som störde den allmänna ordningen på platsen.

Samverkan och dialog med externa aktörer och lokalsamhället hade initierats inför sammankomsten och vissa aktörers medverkan vid platsen för den allmänna sammankomsten hade en dämpande effekt på de personer som samlats i anslutning till den allmänna sammankomsten.

Allvarliga ordningsstörningar uppkom vid genomförandet av den allmänna sammankomsten och händelseförloppet gick upp och ner i intensitet. Folksamlingen gjorde försök att forcera polisens avspärningar och ett våldsamtt upplopp startade. Stenar kastades mot polisen och vid ett tillfälle forceerade en bil polisens yttre avspärningar. Den allmänna sammankomsten kunde genomföras och efter sammankomsten avslutats lugnade läget ner sig och den polisiära resursen kunde lämna platsen.

Landskrona

Trots att den allmänna sammankomsten flyttats till Malmö (Skånegården) uppstod ordningsstörningar i Landskrona (Koppargården). Polisär resurs fanns tillgänglig på platsen under eftermiddagen och kvällen. Den polisiära resursen var utbildad inom SPT och hade den skyddsutrustning som tilldelas och de fordon som används inom ramen för SPT-konceptet.

Ett stort antal personer samlades vid platsen. Ett våldsamt upplopp startade och folksamlingen kastade stenar mot polisen. Polisen kunde hantera folksamlingen och läget lugnade ner sig i området under kvällen. Polisen kunde upprätthålla allmän ordning och säkerhet i området och områdespolis kunde återgå till sina ordinarie arbetsuppgifter och förmedlade lägesbilder från området.

Malmö (Rosengård)

Under kvällen, några timmar efter den tillståndsgivna allmänna sammankomsten i Malmö (Skånegården) avslutats startade hastigt ett våldsamt upplopp i Malmö (Rosengård). Polisiär resurs skickades till området. Den polisiära resursen var utbildad inom SPT och hade den skyddsutrustning som tilldelas och de fordon som används inom ramen för SPT-konceptet.

När polisen kom till området eskalerade situationen ytterligare. Barrikader sattes upp in till området. Bränder startades för att locka in poliser i området. Räddningstjänsten deltog vid platsen för att göra bedömningar av och hantera uppkomna bränder.

Många deltagare i folksamlingen var maskerade. Deltagare i folksamlingen kastade stenar, andra lösa föremål och molotovcocktails mot polisen. En buss från det kommunala bussbolaget sattes i brand. Händelseförloppet gick upp och ner i intensitet. Polismyndigheten meddelade skingringsbefallning men beslutet fick ingen verkan på folksamlingen. Polisen använde CS-gas (tårgas) för att avbryta agerandet och splittra folksamlingen. Vid ett tillfälle avlossades varningsskott av polis som befann sig i ett trängt läge. Under natten lugnade läget ner sig. Polisen kunde upprätthålla allmän ordning och säkerhet i området och områdespolis kunde återgå till sina ordinarie arbetsuppgifter och förmedlade lägesbilder från området.

2.4.1.4 17 april 2022

Inför den 17 april 2022 hade partiet Stram Kurs och dess företrädare Rasmus Paludan aviserat att partiet avsåg att hålla allmänna sammankomster i Linköping (Skäggetorp) och Norrköping (Navestad) den aktuella dagen.

Mot bakgrund av tidigare händelser under påsken 2022 i samband med sammankomster anordnade av partiet Stram Kurs bedömdes det föreligga en hög risk för allvarliga ordningsstörningar i samband med eventuella allmänna sammankomster under dagen. Polisiär resurs avdelades att hantera eventuella

allmänna sammankomster under dagen. De fordon som finns tillgängliga inom AMF-konceptet användes. Den polisiära resursen var utbildad inom AMF och hade den skyddsutrustning som tilldelas inom ramen för AMF-konceptet eller skyddsutrustning med högre skyddsnivå.

Polisregion Öst begärde biträde av den nationella förstärkningsorganisationen (NFO) inför de aviserade sammankomsterna. Den polisiära resursen som planerades för att hantera eventuella allmänna sammankomster kompletterades med personal utbildad i SPT från andra polisregioner.

Partiet Stram Kurs lämnade inte in någon ansökan om allmän sammankomst och ingen av dess företrädare befann sig i Linköping eller Norrköping den aktuella dagen.

Linköping

På plats i Linköping och Norrköping kommunicerade polisen att partiet Stram Kurs och dess företrädare inte var på plats och inte heller befann sig i Sverige. Inledningsvis var situationen i Linköping lugn och polisen kunde föra dialog med personer på platsen. Situationen eskalerade snabbt och fler personer samlades vid platsen. Polisens information om att partiet Stram Kurs inte skulle hålla en allmän sammankomst i området fick ingen effekt på de personer som samlades. Inlägg i sociala medier från företrädare för partiet Stram Kurs skapade omedelbart ordningsstörningar i området. Föremål sattes i brand och när polisen gick in i området blev de omedelbart utsatta för omfattande stenkastning. Många i folksamlingen var maskerade. Deltagarna i folksamlingen sparkade mot polisen och ett våldsamt upplopp startade. Lösa föremål, bangers och molotovcocktails kastades mot polisen och polisens egendom. Även fyrverkeriraketer sköts mot polisen. Flera försök gjordes att splittra folksamlingen men det hade inte någon omedelbar effekt. Vid ett tillfälle avlossades varningsskott av polis som befann sig i ett trängt läge. Händelseförloppet gick upp och ner i intensitet och pågick under flera timmar innan polisen kunde upprätthålla ordning och säkerhet på platsen. Områdespolis kunde sedan återgå till sina ordinarie arbetsuppgifter och förmedlade lägesbilder från området.

Norrköping

Samtidigt som det pågick ett våldsamt upplopp i Linköping eskalerade situationen i Norrköping. Polisen kunde se att personer ur folksamlingen anlade bränder för att få polisen att gå in i området. Många i folksamlingen var maskerade. Polisiära resurser omfördelades till Norrköping där läget bedömdes vara mer akut. Ett våldsamt upplopp startade och polisen utsattes för omfattande stenkastning under en längre tid. Andra lösa föremål, bangers och molotovcocktails kastades mot polisen och polisens egendom sattes i brand.

Flera försök gjordes att splittra folksamlingen men det hade inte någon omedelbar effekt.

Varningsskott avlossades av polis som befann sig i trängda lägen och i ett läge avlossades verkanseld. En person skadades av verkanseld och två personer träffades av rikoschetter från avlossade varningsskott. Efter dessa händelser avslutades det våldsamma upploppet relativt snabbt och polisen kunde upprätthålla allmän ordning och säkerhet på platsen. Områdespolis kunde senare återgå till sina ordinarie arbetsuppgifter och förmedlade lägesbilder från området.

Under natten mot den 18 april 2022 uppstod samtidigt ordningsstörningar och våldsamma upplopp i polisregion Syd, i Landskrona (Koppargården) och Malmö (Rosengård).

Landskrona

I Landskrona förekom ordningsstörningar. Den polisiära resursen var utbildad inom SPT och hade den skyddsutrustning och de fordon som används inom ramen för SPT-konceptet.

Polisen kunde hantera folksamlingen. Läget lugnade ner sig i området under natten och polisen kunde upprätthålla allmän ordning och säkerhet i området och områdespolis kunde återgå till sina ordinarie arbetsuppgifter och förmedlade lägesbilder från området.

Malmö (Rosengård)

I Malmö startade ett våldsamt upplopp under natten. Polisiär resurs skickades till området. Den polisiära resursen var utbildad inom SPT och hade den skyddsutrustning och de fordon som används inom ramen för SPT-konceptet.

Deltagare i folksamlingen kastade stenar mot polisen. Polismyndigheten meddelade skingringsbefallning men beslutet fick ingen verkan på folksamlingen. Polisen använde CS-gas för att avbryta agerandet och splittra folksamlingen. Händelseförloppet gick upp och ner i intensitet. Vid ett tillfälle avlossades varningsskott av polis som befann sig i ett trängt läge. Under natten lugnade läget ner sig. Polisen kunde upprätthålla allmän ordning och säkerhet i området och områdespolis kunde återgå till sina ordinarie arbetsuppgifter och förmedlade lägesbilder från området.

2.5 Polismyndighetens interna tillsyns- och revisionsarbete

2.5.1 Tillsynsenheten

Polismyndighetens tillsynsenhet granskar rättssäkerhetsfrågor, tillämpningen av polisiära och administrativa arbetsmetoder samt granskar omständigheter och händelser. Enheten ansvarar även för Polismyndighetens visselblåsarfunktion. Nedan redovisas de granskningar som berör denna utvärdering.

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

Tillsynsenheten har genomfört en generell granskning av Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster, generellt men med särskilt fokus på bestämmelserna om tillståndsgivning och deltagarbegränsningarna under covid-19-pandemin.¹¹ Händelserna under påsken 2022 omfattas inte av granskningen. Av tillsynsrapporten (2022:02) framgår att den nationella styrningen för allmänna sammankomster fungerar i allt väsentligt väl men att processägaren bör verka för att ytterligare tydliggöra styrningen gentemot polisregionerna. Styrningen upplevs ha blivit bättre under pandemin, enhetligheten i ärendehantering har stärkts och Polismyndigheten har utökat sin förmåga till intern kommunikation.

Vad gäller genomförande av en allmän sammankomst framkommer att det finns ottydligheter i gränssnittet mellan funktionerna regional insatsledare och yttre befäl. Åtgärder bör även vidtas för att säkerställa att tillståndshandläggare involveras i ett tidigt skede och att nationellt enhetliga kompetenshöjande åtgärder för medarbetare som hanterar tillstånd enligt ordningslagen tas fram. Vad gäller samverkan vid polisregionerna framgår i rapporten att samverkan fungerar bättre inom särskild händelse än i linjearbetet, då det bland annat inom en särskild händelse finns tydliga ramar för hur arbetet ska bedrivas, vem som gör vad och vem som fattar beslut. I rapporten konstateras att det finns en risk för att det uppstår oklarheter och begreppsförvirring när polisinsatser i linjeorganisationens verksamhet använder sig av samma struktur och nomenklatur som inom särskilda händelser. Dialogpolisens uppdrag framhålls som en viktig roll i arbetet med allmänna sammankomster.

I rapporten framhålls avslutningsvis att det saknas tekniska lösningar för att på ett enkelt sätt söka fram dokumentation kring upplösande av allmänna sammankomster som har skett i linjeorganisationens verksamhet. Denna brist

¹¹ Tillsynsrapport 2022:2, Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, juni 2022

innebär dels att uppföljning försvåras, dels att möjligheten till lärande av erfarenheter går förlorad.

2.5.1.2 Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet

Tillsynsenheten har granskat om Polismyndighetens brottsförebyggande arbete överensstämmer med verksamhetens prioriteringar och intentioner samt om det uppfyller de krav som följer av författningar.¹² Tillsynsenheten har även undersökt om myndighetens strategier och arbetsmetoder inom området har vunnit tillräckligt genomslag i verksamheten. Avsikten med inspektionen var att främja enhetlighet i polisverksamheten och en ändamålsenlig rättstillämpning i hela landet. I detta avsnitt återges de delar av rapporten som berör denna utrednings uppdrag.

I tillsynsrapporten (2021:06) redovisas att det inte genomförs någon systematisk uppföljning av genomförda aktiviteter inom det brottsförebyggande arbetet, dess effekter eller resursåtgång. Tillsynsenheten konstaterar att Polismyndigheten brister i styrning, uppföljning och utvärdering av den brottsförebyggande verksamheten samtidigt som möjligheterna att välja rätt operativ metod minskar eller uteblir.

I rapporten konstateras att det är oklart i vilken omfattning funktionen områdespolis verkar i enlighet med funktionens målsättning då Polismyndigheten inte har någon samlad bild över hur områdespoliserna används och heller inte kan lämna någon bedömning av hur långt myndigheten har kommit i arbetet med att upprätthålla en uthållighet och kontinuitet i det långsiktiga kontaktskapande och trygghetsskapande arbetet.

Det saknas delar i den strategiska inriktningen för områdespoliser, som beslutades 2016, om vilka vägval som ska göras för att uppnå kontinuitet i områdespolisernas långsiktiga uppdrag. Detta har öppnat upp för en utökad användning av områdespoliser i annan verksamhet och därigenom skapat en målkonflikt, dvs. om områdespolisresursen ska styras utifrån uthållighet och kontinuitet i det trygghetsskapande arbetet eller av behovet att resurssätta ingripandeverksamheten och bemanna kommanderingar. I rapporten framhålls att Polismyndigheten utvecklar sin långsiktiga styrning och tydligt anger vilken ambitionsnivå lokalpolisområdena ska ha för att säkerställa balansen mellan uppgift och resurs.

I anslutning till tillsynsenhetens rapport har rikspolischefen beslutat¹³ om omhändertagande av rekommendationerna i tillsynsrapporten. Rikspolischefen har beslutat att chefen för Noa i samverkan med samtliga regionpolischefer ska ta fram underlag för beslut om en ny strategisk inriktning för områdespoliser som ska överensstämma med Polismyndighetens långsiktiga mål om

¹² Tillsynsrapport 2021:6, Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, augusti 2021

¹³ RPC 141/2021, 2021-10-08, A005.131/2019

stark lokal närvaro samt med delmålet om ökad polisiär närvaro i lokalsamhället. Respektive regionpolischef ska vidare tillsammans med chefen för Noa se över stöd- och samordningsfunktioner för den brottsförebyggande verksamheten så att de är tillgängliga och ger förutsättningar för ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete i nära samverkan med andra. Någon tidsplan för när beslutet ska vara genomförd framgår inte av beslutet.

2.5.2 Internrevisionen

Polismyndighetens internrevision granskar att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att resultatet av verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushåller väl med statens medel. Nedan redovisas de granskningar som berör denna utvärdering.

2.5.2.1 Granskning av utrustning för poliser i yttre tjänst

Internrevisionen har granskat utrustning för poliser i yttre tjänst.¹⁴ I sin rapport konstaterar internrevisionen bland annat att avsaknaden av ett nationellt direktiv innebär att det skiljer sig mellan olika regioner hur behovet av utrustning för poliser i yttre tjänst bedöms och tillämpas. Internrevisionen anser att ett digitalt personligt utrustningskort för registrering av tilldelad utrustning bör tas fram. Behovet av utrustning per personalkategori kan specificeras för verksamheten där så är lämpligt för att få en enhetlig tillämpning. Tilldelning av utrustning bör också registreras i ett personligt utrustningsregister. Rikspolischefen beslutade¹⁵ med anledning av aktuell rekommendation att chefen för Noa ska ansvara för att Noa senast den 30 juni 2021 tar fram en nationell tilldelningsmodell beträffande vilken utrustning respektive befattning ska ha.

Chefen för Noa har beslutat om en nationell tilldelningsmodell i enlighet med rikspolischefens beslut, se avsnitt 3.3.3.

Rikspolischefens beslut (RPC 57/2020) innefattade även fyra andra beslut om åtgärder med anledning av lämnade rekommendationer, som inte närmare berörs här.

Internrevisionen genomförde på uppdrag av rikspolischefen, med hänvisning till de våldsamma upploppen under påsken 2022, en rådgivningsgranskning av utrustning för poliser i yttre tjänst. Rådgivningsgranskningen utgick från internrevisionens tidigare granskning och de åtgärder som beslutats med anledning av granskningen. I internrevisionens rapport¹⁶ rekommenderas att rikspolischefens beslut (RPC 57/2020) från tidigare granskning om utrustning

¹⁴ Internrevisionen, 2020-12-23, A416.773/2019

¹⁵ RPC 57/2020, 2020-12-22, A416.773/2019

¹⁶ Internrevisionen, 2022-11-03, A290.362/2022

för poliser i yttre tjänst fullföljs och att en person utses som ansvarig för att säkerställa det pågående arbetet med kravställning för nationellt lagerhållningssystem. Rikspolischefen har med anledning av rapporten beslutat¹⁷ om åtgärder och utsett en samordnare i enlighet med internrevisionens rekommendationer. Uppdraget ska redovisas den 30 juni 2023.

2.5.2.2 Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse

Internrevisionen har granskat hur i förväg kända särskilda händelser påverkar eller får konsekvenser för linjeverksamhetens planerade verksamhet.¹⁸ Internrevisionen bedömer att det i styrande dokument bör beskrivas hur påverkan för linjeverksamheten ska beaktas som en del av den bedömning som görs inför beslut om en särskild händelse och inför beslut om dimensionering och resursuttag. Internrevisionen konstaterar att det inte heller finns några krav eller vägledning i styrdokument om särskild händelse (riktlinje och handbok) att följa upp konsekvenser för linjeverksamheten eller resursåtgången. Internrevisionen bedömer att det sätt som uppföljning idag sker på i många fall leder till en alltför ensidig och därmed ofullständig värdering av den särskilda händelsens effektivitet ur ett helhetsperspektiv.

Internrevisionen bedömer att det finns behov av att utveckla en process och ett stöd som säkerställer kunskapsdelning och erfarenhetsutbyte för särskilda händelser. Resursuttaget till särskilda händelser har en inte obetydlig påverkan för linjeverksamhetens arbete med lägesbilden i lokalpolisområdet. För att begränsa risken för målkonflikter anser internrevisionen att det är viktigt att de som beslutar om och planerar en särskild händelse har aktuell kunskap om den lokala lägesbilden och resursläget. Internrevisionen har lämnat fem rekommendationer, som inte närmare kommer att redovisas här. Rikspolischefen har beslutat¹⁹ om åtgärder med anledning av fyra av internrevisionens rekommendationer och chefen för Noa ges ansvar att åtgärderna genomförs. En av åtgärderna är att Noa på kort sikt ska nyttja befintliga it-verktyg för uppföljning av särskild händelse för att möjliggöra kunskapsdelning och erfarenhetsutbyte. Åtgärden ska vara genomförd senast den 30 juni 2023.

2.5.2.3 Granskning av polisen arbetsmiljöarbete

Internrevisionen har genomfört en rådgivningsgranskning av Polismyndighetens arbetsmiljöarbete.²⁰ Syftet med granskningen var att bedöma den interna styrningen och kontrollen för Polismyndighetens arbetsmiljöarbete.

¹⁷ RPC 119/2022, 2022-10-26, A290.362/2022

¹⁸ Internrevisionen, 2022-09-21, A703.412/2020

¹⁹ RPC 117/2022, 2022-09-19, A703.412/2020

²⁰ Internrevisionen, 2019-10-31, A546.483/2017

Internrevisionen bedömde att det finns förbättringsmöjligheter inom den interna styrningen och kontrollen för myndighetens arbetsmiljöarbete. Struktur för det systematiska arbetsmiljöarbetet finns men förbättringar kan göras för att bedriva mer ändamålsenligt arbetsmiljöarbete. Behov finns av att förtydliga styrningen inom området vad gäller process- och verksamhetsansvar. Styrdokument på området bör ensas och rensas. Polismyndigheten behöver ta fram rutiner för uppföljning av fördelade arbetsmiljöuppgifter för att säkerställa att arbetsmiljöuppgifterna genomförs. Dokumentation och uppföljning av åtgärder från genomförda riskbedömningar samt hanteringen och uppföljningen av anmälda arbetsskador och tillbud behöver förbättras. Uppföljningar inom arbetsmiljöområdet bör ses över för att få en sammanhållen bild och för att skapa framdrift och utveckling. Det saknas även ett IT-system som kan tillhandahålla en helhetsbild av myndighetens arbetsmiljöarbete, vilket kan förenkla och förbättra genomförandet och uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Rikspolischefen har beslutat²¹ om åtgärder för omhändertagande av rekommendationerna i tillsynsrapporten men dessa kommer inte närmare att beröras i denna rapport.

²¹ RPC 186/2019, 2019-10-29, A546.483/2019

2.6 Strategisk omvärldsanalys

Vid rikspolischefens kansli finns en organisatorisk enhet, benämnd strategisk analys och omvärld (SAO), som har det övergripande uppdraget att stödja rikspolischefen och den nationella strategiska ledningsgruppen i arbetet med att leda, inrikta och utveckla Polismyndigheten på lång sikt. Chefen för rikspolischefens kansli har verksamhetsansvar för och är tillika processägare för bland annat stöd till rikspolischefen och den nationella strategiska ledningsgruppen vad avser strategisk analys och omvärldsbevakning, samordning av forskningsfrågor för Polismyndighetens behov samt samordning av strategisk analys och omvärldsbevakning.

Inom ramen för sitt uppdrag har SAO, i samverkan med övriga avdelningar och polisregioner samt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), tagit fram en första delrapport inom ramen för arbetet med strategisk framsyn som blickar fram mot år 2035.²² Avsikten med rapporten är att utveckla en förståelse för hur olika möjliga framtider skulle kunna gestalta sig, hur polisens verksamhet påverkas i dessa alternativa framtider och vad polisen kan göra för att förbereda sig.

I den andra delrapporten²³ presenteras en fördjupad analys av konsekvenserna för Polismyndigheten i de fyra olika scenarierna som togs fram och beskrevs i delrapport 1 och vilka förändringar som kan behöva göras från dagens polis till den sorts polis som bedöms kunna verka i och upprätthålla polisens grunduppdrag i nämnda scenarier för samhället och brottsligheten år 2035. Behov av förändring av polisens uppgifter, utformning, arbetssätt och kompetens finns inom alla analyserade områden och i samtliga fyra scenarier men de varierar i angelägenhetsgrad. En bedömning av angelägenhetsgraden har gjorts med hjälp av tregradig skala (låg, medel och hög) men dessa kommer inte i närmare att beröras i denna rapport. I delrapport 1 identifierades fyra strategiska utvecklingsområden som var gemensamma för flera av scenarierna och för vilka ett utvecklingsarbete behöver påbörjas redan nu för att få effekt 2035. I delrapport 2 framgår att samtliga strategiska utvecklingsområden fortsatt är högst relevanta.

De brottstyper som främst aktualiserades under påsken var våldsamt upplopp och sabotage och grovt sabotage mot blåljusverksamhet. Dessa brottstyper har inte ingått i den modell som SAO använt vid framtagande av nämnda analyser.

²² Rikspolischefens kansli, Polismyndighetens strategiska framsynsrapport 2021/2022 Delrapport 1, Scenarier för samhällsutveckling och brottslighet 2035 samt konsekvenser för polisen

²³ Rikspolischefens kansli, Polismyndighetens strategiska framsynsrapport 2022 Delrapport 2, Behov av förändringar för att möta framtiden 2035

2.7 Polismyndighetens hantering av erfarenheter från särskilda händelser

Utredningen har inhämtat underlag om tidigare genomförda nationella utvärderingar av allmänna sammankomster och andra händelser som lett till våldsamma upplopp. Avgränsning har gjorts till utvärderingar som genomförts efter omorganisationen av Polismyndigheten år 2015, då 21 polismyndigheter, Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium ombildades till en myndighet.

Ordföranden för nationella operativa ledningsgruppen (Nolg) har beslutat om utvärdering av händelser i Malmö år 2020 och Rinkeby år 2017. Utöver nationella utvärderingar har utredningen även tagit del av utvärdering genomförd efter social oro i Husby år 2013. Närmare om de olika utvärderingarnas förslag och hur förslagen har omhändertagits redovisas nedan.

2.7.1 Malmö, Stockholm 2020

I samband med en ansökan om allmän sammankomst som bland annat innefattade koranbränning följde ett antal våldsamma upplopp i Malmö med omnejd i augusti år 2020. Polisregion Syd ledde arbetet genom en särskild händelse (SH), SH Pildamm. På grund av befarade koranbränningar nästkommande veckoslut begärdes förstärkning till polisregion Stockholm, som ledde sitt arbete genom SH Demo. En arbetsgrupp tillsattes för att göra en utvärdering av händelserna.

Utvärderingen har i sin rapport²⁴ lämnat rekommendationer inom områdena juridik, den nationella förstärkningsorganisationen, ledningsförmåga, arbetsmiljö och kommunikation. Mot bakgrund av denna utvärderings avgränsning vad gäller tillståndsprövning vid allmän sammankomst (se avsnitt 1.3) kommer rekommendationer inom området juridik inte att redovisas närmare.

Inom området nationell förstärkningsorganisation har utvärderingen bland annat lämnat rekommendationer om inrättande av en anpassad stab vid Noa för lägesföljning och koordinering vid händelser med möjlig spridning till fler regioner. Det bör även klargöras vilken roll underrättelseverksamheten vid Noa ska ha när NFO begärs. Det bör även tydliggöras vilka krav som kan ställas på en polisregion innan förstärkning från annan polisregion kan bli aktuell. Det bör även i varje enskild händelse övervägas om lokalt kollektivavtal om särskilda polisinsatser (SPI-avtalet) ska aktiveras.

Inom området ledningsförmåga vid ledning av särskild händelse har utvärderingen lämnat rekommendationer om ett ökat erfarenhetsutbyte och utvärdering av händelser för att bland annat skapa tillit till arbetsmetoden och att utveckla ledningsförmågan men även arbetet inom staben. Operationsledare och lägesföljare behöver även utveckla arbetssätt med ny

²⁴ Polismyndigheten, Uppföljning SH Pildamm/Demo, 2021-02-11, HD5700-30/2020

teknikanvändning. Kompetenshöjande och förmågehöjande insatser vad gäller ledning av särskild händelse behövs för stabsfunktioner på nationell, regional och lokal nivå. Arbete i samband med bedömning, planering och genomförande av polisinsatser bör utgå från de metoder som finns i Polismyndighetens handbok för ledning vid särskild händelse.

Inom området arbetsmiljö har utvärderingen lämnat rekommendationer gällande fysisk påverkan, ledning, styrning och kommunikation, psykisk påverkan, utbildning och kompetens, skyddsutrustning, fordon, arbetstider, tillgång till mat, dryck, pauser och återhämtning samt ansvar för arbetsmiljöuppgifter. Rekommendationerna redovisas inte närmare i denna rapport.

Inom området kommunikation har utvärderingen lämnat rekommendationer om att inledningsvis kraftsamla resurs och planera för proaktivitet vad gäller mediabilden och att göra en kommunikativ omfallsplanering. Vidare lämnas bland annat rekommendationer om att aldrig underskatta kraften i religiösa eller politiska symboler, att stanna kvar efter polisinsatser för att på plats bland annat förklara varför polisen agerade eller inte agerade gällande händelserna på platsen och att arbeta uthålligt.

Chefen för Noa har beslutat²⁵ om åtgärder med anledning av rekommendationerna. Av beslutet framgår att avsnitten gällande rättsläge, ledningsförmåga, arbetsmiljö och kommunikation överlämnas till UC Sthlm för beaktande vid den fortsatta utvecklingen av SPT. Avsnitten gällande NFO, resurs och underrättelseläge överlämnas till beredningsenheten vid Noa för beaktande vid NFO. Avsnittet gällande arbetsmiljö, särskilt avseende fordon och skyddsutrustning, överlämnas till ekonomiavdelningen för beaktande.

Utredningen har inte kunnat återfinna några uppgifter om hur utvärderingens rekommendationer omhändertagits i polisens verksamhet.

2.7.2 Rinkeby 2017

Mot bakgrund av allvarliga ordningsstörningar och våldsamt upplopp i Rinkeby den 20 februari 2017 och de allvarliga ordningsstörningar som pågick under en längre tid därefter tillsattes en arbetsgrupp för att göra en utvärdering av händelsen. Arbetsgruppen lämnade i sin rapport²⁶ en redovisning av händelseförloppet, framgångsfaktorer för verksamheten och lämnade rekommendationer. Arbetsgruppen rekommenderade att arbetet med att integrera det brottsförebyggande arbetet och ingripandeverksamheten fortsätter, att det skapas en övergripande strategisk inriktning som bygger på polisär närvaro i utsatta områden och att metoder för hur man arbetar med eskalerande händelser involveras i relevanta utbildningar. En bredare kunskap av utsatta områden, vikten av att stanna i områdena och lokal förankring hos

²⁵ Protokoll från NOLG 2021-06-15, bilaga 12

²⁶ Våldsamt upplopp i Rinkeby 2017-02-20 - Före - under - efter, 2018-01-24, A095.993/2017

beslutsfattare och de poliser som arbetar i området tas upp som framgångsfaktorer.

Av rapporten framgår att lägesbilden från lokalpolisområdena bör göras tydlig på polisområdes- och regional nivå i allmänhet, och på regionledningscentral i synnerhet. Aktiva åtgärder bör även vidtas för att förbättra lägesbilden på alla nivåer vid denna typ av händelser. Särskilt nämns att det är viktigt att beslutsfattare under pågående insats knyter till sig kunskap om det specifika lokalpolisområdet som berörs i polisinsatsen. I rapporten bedöms att det skulle öka förutsättningarna för snabbare insatsledning i särskilt prioriterade områden om personal har tillgång till förberedda insatskartor, insatsplaner och strategier som rör området. Lokalpolisområden bör även säkerställa att man har uppdaterade omfallsplaner och strategier gällande eskalerande händelser och andra vanliga händelseförlopp i området, och att dessa planer även kommuniceras till polisområdes- och regional nivå.

Efter en polisinsats bör det även säkerställas att det finns rutiner för hur man kommunicerar det som hänt, både internt och externt. Beslutade kommunikationsstrategier bör omsättas till lokalt anpassade kommunikationsplaner. Rekommendation lämnas om att det skapas ett systematiskt erfarenhetsutbyte mellan områden med liknande lägesbild.

Arbetsgruppen fick även ett utökad uppdrag att ge en bild av vad som skapar trygga respektive otrygga beslutsfattare vid våldsamma upplopp för att utifrån det vidare identifiera de utvecklingsbehov som finns för att öka Polismyndighetens förmåga att agera enhetligt, förutsägbart och transparent vid sådana händelser.

I arbetsgruppens rapport²⁷ rekommenderas att beslut tas om en nationell inriktning om hantering av eskalerande situationer i utsatta områden och att denna förankras i Polismyndigheten. Lokalpolisområdeschefer bör uppdras att ta fram en inriktning för hur eskalerande händelser ska hanteras i det egna området, utifrån egen och tillförd resurs samt initiala åtgärder från RLC, och hur lokalpolisområdet aktiveras vid en eskalerande händelse. Lokalpolisområden bör även ta fram beredskapsplaner med uppgifter om kontaktpunkter.

Chefen för Noa har med anledning av rekommendationer i arbetsgruppens rapport gällande det utökade uppdraget beslutat om en inriktning för ingripanden vid upplopp i utsatta områden²⁸, se avsnitt 3.3.4. I beslutet framgår inriktning och riktlinjer för Polismyndighetens genomförande av arbete i utsatta områden.

Chefen för Noa har beslutat²⁹ om omhändertagande av övriga delar av rekommendationerna i utvärderingens utökade uppdrag. Av beslutet framgår att

²⁷ Tre nivåer av trygghet, Redovisning av uppdrag avseende eskalerande händelser i utsatta områden Noa, 2018-01-13, A095.993/2017

²⁸ Noa, 2018-04-20, A095.993/2017

²⁹ Noa, 2018-04-20, A095.993/2017

ansvar för åtgärder inom området planering fördelats till organisatoriska enheter inom Noa och it-avdelningen, med krav om åiterrapportering till beredningsenheten vid Noa. Ansvar för åtgärder inom utbildning har fördelats till Noa och HR-avdelningen och ansvar för åtgärder inom kommunikation har fördelats till kommunikationsavdelningen, med motsvarande krav om åiterrapportering. Av handlingar i ärendet framgår att åiterrapportering skett beträffande några av åtgärderna, uppdrag har även återlämnats till uppdragsgivaren i vissa fall. Beredningsenheten vid Noa, som ansvarande för hantering av åiterrapportering av utdelade åtgärder, har varit föremål för omorganisation och har vid tidpunkten för upprättande av denna rapport upphört.

Utöver det beslut som chefen för Noa fattat om inriktning för ingripanden vid upplopp i utsatta områden (se ovan) har utredningen inte kunnat återfinna några uppgifter om hur utvärderingens rekommendationer omhändertagits i polisens verksamhet.

2.7.3 Husby 2013

Mot bakgrund av social oro i Husby i maj år 2013, som kom att pågå i cirka två veckor, beslutade biträdande länspolismästaren för dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län om en utvärdering av händelserna. En rapport överlämnades till länspolismästaren i februari 2014.³⁰ Social oro definieras i rapporten som ”*Social oro är när det missnöje och den frustration unga känner över sin vardagssituation övergår till våldsamma angrepp på företrädare för det samhälle man inte känner sig som en del av. Våldet pågår under en längre tid och är av sådan omfattning att Polisen inte kan hantera det inom ramen för sin ordinarie bemanning.*”

I rapporten redovisas hanteringen av händelserna utifrån vissa områden, såsom förebyggande arbete, underrättelseverksamhet, hanteringen av den akuta orosituationen och SPT, ledningsarbete, utredningsarbete och kommunikation.

I rapporten rekommenderas att Polismyndigheten i Stockholms län, för att förstå de bakomliggande drivkrafterna gällande social oro, utökar sina kunskaper om den sociala kontext som föranleder social oro och vilka unika krav den ställer på polisens beslutsfattande på kort och lång sikt. För att underlätta samverkan inom den dåvarande polismyndigheten föreslås i rapporten att myndigheten verkar för att ta fram gemensamma arbetslinjer och arbetsmetoder. Polisens arbete i lokalsamhället framhålls som en framgångsfaktor och bör prioriteras. Lägesbilder behöver utvecklas för att förbättra förmågan att sätta lämpliga mål för verksamheten och bör kompletteras med kunskap om lokala förhållanden. Beslut om inriktningar, åtgärder och genomförande

³⁰ Polismyndigheten i Stockholms län, Utvärdering av särskild händelse - social oro, Utvärdering av särskild händelse med anledning av social oro 20 maj 2013 - 10 juni 2013, 2014-02-17, A183.776/2013



Infoklass
Öppen

Datum
2022-12-14

Diariennr
A279.989/2022

Saknr
202

behöver tydliggöras och följas upp i större utsträckning. Åtgärder bör vidtas för att säkerställa att kompetens kan upprätthållas under insatser som kräver uthållighet över tid. Det stora intresset från media och övriga samhället kräver ett behov av tydlig kommunikationsplan, såväl intern som extern.

Utredningen har inte kunnat återfinna några uppgifter om hur utvärderingens rekommendationer omhändertagits i polisens verksamhet.

3 Gällande författningar, styrdokument och styrande dokument

3.1 Författningar

Nedan återges de författningar, med undantag för Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd, som bedömts relevanta för utredningens uppdrag. I den del vi i vår analys eller de förslag som lämnas ytterligare behöver belysa innehållet i vissa författningar kommer det att ske i anslutning till berört avsnitt.

3.1.1 Kungörelse (1969:84) om polisens användning av skjutvapen

I kungörelse (1969:84) om polisens användning av skjutvapen (skjutkungörelsen) finns bestämmelser om rätt för polis att använda skjutvapen. Bestämmelserna kompletteras av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen (FAP 104-2). Vissa bestämmelser kring polis rätt att använda skjutvapen kommer därför att redovisas samlat i detta avsnitt.

I 2 § skjutkungörelsen redogörs för i vilka fall polis får använda skjutvapen för att gripa en person. Föreligger rätt till nödvärn (definieras i 24 kap. 1 § brottsbalken) får polis använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot polisen själv eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld (1 § skjutkungörelsen). Varningsskott får avlossas endast om samtliga förutsättningar för verkanseld är uppfyllda (7 § skjutkungörelsen). Innan skott avlossas ska polisen, om det inte framstår som olämpligt eller verkningslöst, klart ge till känna att han eller hon är polis och har för avsikt att skjuta. Varningsskott ska om möjligt riktas så att skada inte uppstår (19 § FAP 104-2).

3.1.2 Arbetsmiljölagen (1977:1160)

I arbetsmiljölagen (AML) finns de grundläggande reglerna för arbetsmiljöns beskaffenhet. I 3 kap. 2 § AML regleras att arbetsgivare ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö (3 kap. 2 a § AML). I anslutande arbetsmiljöförordning (1977:1166) ges bland annat bemyndigande till Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om arbetsmiljölagens tillämpning. Arbetsmiljöverket har bland annat meddelat föreskrifter gällande systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:01).

3.1.3 Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämningslagen)

Inhämningslagen reglerar under vilka förutsättningar brottsbekämpande myndigheter i sin underrättelseverksamhet kan inhämta vissa trafik och lokaliseringsuppgifter från tele- och internetoperatörer.

Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar till exempel brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken. Uppgifter får bara hämtas in om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse. I lagen regleras även behörig beslutsfattare om åtgärd enligt lagen, tid under vilken inhämtning får genomföras, underrättelseskyldighet och hantering av inhämtat underlag.

3.2 Polismyndighetens styrdokument

Nedan återges de av Polismyndighetens styrdokument³¹ (i ordning:³² arbetsordning, föreskrift, strategi, policy, riktlinje och handbok) som bedömts relevanta för utredningens uppdrag. I den del vi i vår analys eller de förslag som lämnas ytterligare behöver belysa innehållet i vissa styrdokument kommer det att ske i anslutning till berört avsnitt.

3.2.1 Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11)

I Polismyndighetens arbetsordning (AO) regleras ansvar för styrning och ledning inom Polismyndigheten.

Rikspolischefen har som chef för myndigheten ansvar för myndighetens verksamhet inför regeringen enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 31 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.³³

Styrning av myndigheten innebär att bestämma ramarna för hur verksamheten ska ledas och utföras samt i den utsträckning som behövs reglera hur det ska ske. Utöver den styrning som rikspolischefen utövar styrs Polismyndigheten främst genom processtyrning.³⁴

Ledning av verksamheten innebär att bestämma vad som ska göras och med vilka resurser det ska ske (inrikta och samordna verksamhet). Ledningen ska säkerställa att verksamheten utförs i enlighet med den samlade styrningen. Polismyndighetens verksamhet leds på tre olika sätt: genom ledning av organisation (strategisk, operativ och taktisk), sådan operativ och taktisk ledning av brottsbekämpning som utförs av annan ledningsbefattning än chef samt ledning i särskild ordning, till exempel vid särskild händelse.³⁵

Inom Polismyndigheten finns två typer av övergripande ansvar när det gäller styrning av myndigheten och ledning av verksamheten, dels processansvar, dels verksamhetsansvar. Processtyrning utövas genom processansvar som fördelas till chefer för avdelningar och vissa polisregioner. Den som har processansvar är processägare. Ledning av organisation sker genom verksamhetsansvar som fördelas till organisatoriska enheter. Chefen för den organisatoriska enheten har ett ansvar motsvarande vad som fördelats till den organisatoriska enheten och är verksamhetsansvarig. Ledning av brottsbekämpning som utförs av annan ledningsbefattning än chef och ledning i särskild ordning sker genom ansvar som regleras i särskilda styrdokument. Styrningen av myndigheten och ledningen av verksamheten ska samspela och komplettera

³¹ Vilka styrdokument som finns inom Polismyndigheten regleras i 7 kap. i Polismyndighetens arbetsordning (AO, PM 2022:11)

³² I den utsträckning styrdokument avser samma område, till exempel ledning vid särskilda händelser, återges de efter varandra.

³³ 3 kap. 1 § AO

³⁴ 3 kap. 2-3 §§ AO

³⁵ 3 kap. 4-5 §§ AO

varandra så att önskat resultat och ändamålsenlig enhetlighet uppnås och verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och effektivt sätt.³⁶

Chefen för Noa är processägare för de processer som ingår i huvudprocesserna brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring.³⁷ Chefen för Noa har fördelat arbetsuppgifter för ansvarsområdet SPT och arbete med folksamling till UC Sthlm och ledning av polisverksamhet till Utvecklingscentrum Bergslagen (UC Bergslagen).³⁸

3.2.2 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tårgas (PMFS 2018:15, FAP 104-3)

Polismyndigheten har beslutat om föreskrifter för användning av tårgas (CS-gas). I föreskrifterna regleras tilldelning och användande av tårgas. Tårgas får endast användas vid ingripanden i vissa farliga situationer eller mot en folksamling. Med farlig situation avses till exempel när någon genom hot med vapen eller sprängmedel eller av annan anledning bedöms vara särskilt farlig och bara om den polisiära uppgiften inte kan lösas på något mindre ingripande sätt. Tårgas får endast användas mot folksamling som ett hjälpmedel vid en särskild händelse där SPT används, om det med beaktande av det intresse som Polismyndigheten har att skydda bedöms vara nödvändigt för att skingra en folksamling som visar en avsikt att med förenat våld gå till angrepp som är av allvarlig eller omfattande karaktär och andra metoder eller hjälpmedel av lindrigare karaktär har visat sig eller bedöms vara verkningslösa, otillräckliga eller förenade med betydande risk för allvarliga skador på person eller egendom.

I föreskriften anges som allmänt råd att tårgas bör användas med stor restriktivitet och inte som en generell metod eller en planerad kompensation för ett otillräckligt personaluttag.

Beslut om att använda tårgas mot en folksamling får endast fattas av kommanderingschef eller den som han eller hon utser att fatta sådant beslut i sitt ställe. Innan tårgas används ska deltagarna i folksamlingen på ett tydligt sätt ges befallning att skingra sig och varnas om att tårgas annars kommer att användas. Deltagarna i folksamlingen ska därefter ges skälig tid att upphöra med sitt våldsamma beteende eller avlägsna sig från platsen.

Beslut om insats med tårgas vid ingripanden i vissa farliga situationer har delegerats av polismyndigheten till insatsledare i nationella insatskonceptet och vakthavande befäl (VB).³⁹

³⁶ 3 kap. 5-6 §§ AO

³⁷ 3 kap. 21 § AO, de angivna undantagen gällande processägarskapet berörs inte närmare i denna rapport

³⁸ Noa 2020:01, Nationella operativa avdelningens handlägningsordning, bilaga 1

³⁹ AO, bilaga 4, sid. 80

Omständigheterna vid ingripandet, anledningen till att våldsanvändning var nödvändig och skälen för att tårgas användes ska, oavsett annan dokumentation i ärendet, dokumenteras utförligt på särskilt angivet formulär och omgående skickas till Noa enligt rutin som framgår i formuläret.

3.2.3 Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet – Polisoperativ inriktning (POI) (PM 2018:22)

Polismyndigheten har beslutat om en plan för allvarlig och organiserad brottslighet. Planen utvecklar och beskriver övergripande hur Polismyndigheten ska nå beslutad målsättning för bekämpning av allvarlig och organiserad brottslighet. Planen beskriver hur brott ska hanteras när de sker i organiserad form. Inom sitt område utgör planen den nationella prioriteringen för samtliga brottsbekämpande delar inom myndigheten, oavsett organisatorisk nivå. Planen pekar ut huvudansvarig nivå för de olika inriktningarna som beskrivs i planen och beskriver vad ansvaret innebär. Planen beskriver även hur samverkan kan ske inom Polismyndigheten och att uppföljning av planerade aktiviteter ska genomföras.

3.2.4 Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet (PM 2022:12)

Polismyndigheten har beslutat om en strategi för det brottsförebyggande arbetet som myndigheten ska bedriva. I strategin beskrivs grunderna för det brottsförebyggande arbetet och den förflyttning som Polismyndigheten behöver göra för att nå de övergripande målen. I strategin beskrivs hur ett fungerande brottsförebyggande arbete ser ut och strategin tydliggör också de generella utgångspunkterna för arbetet och vilka förhållningssätt som ska råda och avslutningsvis vilka tillvägagångssätt som ska användas för att nå målen.

3.2.5 Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden (PM 2018:26)

Polismyndigheten har beslutat om en strategi för hur myndigheten ska arbeta i de utsatta områdena. Strategin är utformad med utgångspunkt i polisreformen, Polismyndighetens verksamhetsplan, den polisoperativa inriktningen samt lokalt framtagna lägesbilder och handlingsplaner. I strategin beskrivs övergripande vision och mål. Strategin utgår från tre huvudinriktningar: närvarande polis, synkroniserad förmåga och samverkan. Utvecklingen i de utsatta områdena följs upp årsvis enligt rutin som framgår i strategin.

3.2.6 Polismyndighetens riktlinjer för särskild internetinhämtning i underrättelseverksamhet (PM 2021:12)

Polismyndigheten har beslutat om riktlinjer för särskild internetinhämtning i underrättelseverksamhet. Riktlinjerna innehåller regler om hur särskild

internetinhämtning i underrättelseverksamhet ska bedrivas inom Polismyndigheten. Särskild internetinhämtning innebär att en anställd vid Polismyndigheten anonymiserat hämtar in information från internet och då använder infiltration. Syftet med riktlinjerna är att uppnå en rättssäker, effektiv och enhetlig hantering av särskild internetinhämtning inom underrättelseverksamheten.

3.2.7 Polismyndighetens riktlinjer om skyddad internetinhämtning - utan infiltration eller provokativa åtgärder (PM 2020:28)

Polismyndigheten har beslutat om riktlinjer om skyddad internetinhämtning – utan infiltration eller provokativa åtgärder. Riktlinjerna reglerar när anställda vid Polismyndigheten får använda skyddad internetinhämtning och hur detta ska gå till. Skyddad internetinhämtning innebär att det, när en anställd vid Polismyndigheten hämtar in information via internet, vidtas tekniska eller operativa åtgärder för att förhindra eller försvåra spårbarhet till Polismyndigheten. Syftet är att skyddad internetinhämtning inom Polismyndigheten ska bedrivas effektivt och rättssäkert.

3.2.8 Polismyndighetens riktlinjer för dialogpolisverksamhet (PM 2020:11)

Polismyndigheten har beslutat om riktlinjer för dialogpolisverksamhet. I riktlinjerna fastställs vad som ska gälla för Polismyndighetens arbete med dialogpolisverksamhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i syfte att skapa ändamålsenlig enhetlighet för dialogpolisverksamheten i samtliga polisregioner samt att skapa förutsättningar för samarbete mellan polisregionerna.

Dialogpolisverksamheten är en del av ansvarsområdet SPT. Varje polisregion hanterar den information som kommer till Polismyndighetens kännedom genom dialogpolisverksamheten och ska se till att den aktuella informationen förmedlas till rätt organisatorisk enhet vid Polismyndigheten. Dialogpolisverksamhet ska vara en del av Polismyndighetens informationsinhämtning och ge information till beslutsunderlag för beslutsfattare, såväl i det vardagliga arbetet inom lokalpolisområdet som i samband med särskilda händelser. Samtliga polisregioner bör utse en kontaktperson eller samordnare som ska fungera som polisregionens företrädare i samverkan med UC Stockholm. Kontaktpersonerna eller samordnarna bör kontinuerligt samverka i syfte att gemensamt följa händelseutvecklingar och därigenom utarbeta en nationell lägesbild avseende dialogpolisverksamheten.

I riktlinjerna definieras dialogpolisverksamheten och dialogpolisens uppdrag beskrivs. Dialogpolisens avgränsning mot andra verksamheter inom Polismyndigheten tydliggörs genom att det framgår att poliser som arbetar i

dialogpolisverksamheten normalt sett inte ska utreda, spana eller bedriva underrättelseverksamhet eftersom det kan få negativa konsekvenser för det förtroendeskapande arbetet.

I riktlinjerna föreskrivs att dialogpolisverksamheten delas in i fyra olika områden: extern rådgivare eller vägvisare, informationsförmedlare, stöd till taktiska lösningar samt strategisk rådgivning. De konfliktreducerande principerna ska utgöra grunden för dialogpolisverksamhetens arbete.

Poliser som deltar i dialogpolisverksamhet ska ha genomgått grundutbildning för SPT och nationell grundutbildning för dialogpolis.

3.2.9 Polismyndighetens riktlinjer för arbete med folksamlingar (PM 2020:3)

Polismyndigheten har beslutat om riktlinjer för arbete med folksamlingar. I riktlinjerna fastställs vad som ska gälla inom Polismyndigheten för arbete med folksamlingar. Inom svensk polis finns två koncept för att hantera folksamlingar och ordningsstörningar i samband med allmänna sammankomster, SPT och arbete med folksamling (AMF). Riktlinjerna syftar till att tydliggöra att arbetsmetoden AMF och SPT-konceptet i grunden är samma system och arbetsmetod för att hantera folksamlingar. I fortsättningen ska konceptet benämnas SPT.

Riktlinjerna ska säkerställa enhetliga och ändamålsenliga krav på kompetens, förmåga, utrustningsnivå och fordon för SPT-konceptet.

Av riktlinjerna framgår att grundutbildning för SPT-konceptet ska genomföras i samtliga polisregioner. Utbildningen ska vara obligatorisk för den personal som ska ingå i polisregionernas SPT-organisation. Den personal som arbetar i SPT-organisationen och som ingår i den nationella förstärkningsorganisationen ska utrustas med personlig uniforms- och skyddsutrustning (nivå 2) samt ha tillgång till särskilt kravställda fordon utifrån funktion. Vidare framgår att samtliga polisregioner bör utse en samordnare eller kontaktperson som fungerar som polisregionens företrädare avseende SPT-frågor i samverkan med UC Sthlm. Samordnaren eller kontaktpersonen ska delta i samverkansforum, verka för att processägarens styrning implementeras i polisregionen samt signalera behov och förslag till förbättringar till processägaren.

3.2.10 Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser (PM 2019:36)

Polismyndigheten har beslutat om riktlinjer för ledning vid särskilda händelser. I riktlinjerna fastställs hur Polismyndigheten ska organiseras och ledas vid händelser som är så omfattande, allvarliga eller komplexa att myndigheten måste planera, organisera och leda sin verksamhet i särskild ordning. I riktlinjen regleras beslut och ledning av särskild händelse, stabens

organisation, arbetsmiljöansvar, vilka styrande dokument som ska tas fram vid särskilda händelser, dokumentationskrav, när särskild händelse ska avslutas och hur uppföljning av en särskild händelse ska genomföras.

3.2.11 Polismyndighetens riktlinjer för kriskommunikation (PM 2018:30)

Polismyndigheten har beslutat om riktlinjer för kriskommunikation. I riktlinjer fastställs vad som ska gälla inom Polismyndigheten för kommunikation vid en särskild händelse (med undantag för operativ information och samband mellan chefer och enheter) och uppdraget för kommunikationsfunktionen vid en särskild händelse. Funktionens uppdrag är att samordna kommunikation till identifierade målgrupper, vilket bland annat innebär att informationsflödet ska fungera gentemot massmedierna och allmänheten samt till interna målgrupper inom Polismyndigheten.

3.2.12 Polismyndighetens riktlinjer för krisstöd (PM 2017:61)

Polismyndigheten har beslutat om riktlinjer för krisstöd. Krisstöd ska finnas tillgängligt i samband med olyckor, akuta krissituationer och liknande allvarliga händelser som kan utlösa krisreaktioner hos medarbetare. I riktlinjerna fastställs när krisstöd ska initieras, information om fördelning av arbetsmiljöuppgifter, tillgång till stödresurser och organisation av krisstöd.

3.2.13 Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser (PM 2020:21)

Polismyndigheten har beslutat om en handbok för ledning vid särskilda händelser. Handboken ska ge stöd för att inrikta och samordna polisverksamheten när verksamheten organiseras och leds i särskild ordning och ge stöd när aktörsgemensamma åtgärder ska inriktas och samordnas. I handboken beskrivs bland annat förhållningssätt, organisation och arbetsformer men även tillvägagångssätt och metodval med syftet att uppnå ändamålsenlig enhetlighet vid särskilda händelser. Handboken är avsedd både för utbildning av medarbetare som ska arbeta med ledning vid särskilda händelser och för stöd vid uppstart, förberedelser, genomförande och avslutning av polisoperationer eller polisinsatser.

3.2.14 Polismyndighetens handbok för underrättelseverksamhet enligt inhämtningenslagen (PM 2021:23)

Polismyndigheten har beslutat om en handbok för underrättelseverksamhet enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningenslagen). Handboken redogör för den lagstiftning som ligger till

grund för inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation och reglerar hur handläggning av ett inhämtningsärende ska ske.

3.2.15 Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst - Verksamhet, process och begrepp (PM 2021:17)

Polismyndigheten har beslutat om en handbok för underrättelsetjänst. Handboken reglerar underrättelsetjänstens verksamhet och utvecklar underrättelsetjänstens mål, syfte och uppdrag, beskriver underrättelseprocessen och underrättelseprodukter och definierar vissa centrala begrepp. Syftet med handboken är att skapa enhetlighet inom underrättelsetjänsten.

3.3 Övriga dokument från Polismyndigheten

3.3.1 Nationell förstärkningsorganisation (NFO)

3.3.1.1 Beslut 2022

Rikspolischefen har år 2022 reviderat tidigare beslut om Polismyndighetens nationella förstärkningsorganisation.⁴⁰ Av beslutet framgår att den nationella förstärkningsorganisationen (NFO) är en polisresurs som består av olika funktioner och särskilt utbildade medarbetare med anpassad utrustning. De medarbetare som arbetar inom ramen för NFO arbetar enligt Polismyndighetens riktlinjer för arbete med folksamlingar (PM 2020:3). Av bilagor till beslutet framgår vilka funktioner som ska ingå i NFO, vilken sammansättning och numerär som ska upprätthållas i respektive polisregion och ansvarsfördelning och rutiner för användning av NFO. Förmågehöjningen i polisregionerna Öst, Mitt, Bergslagen och Nord ska byggas upp successivt och vara klar senast i juni 2024.

3.3.1.2 Beslut 2017

Vid tidpunkten för händelserna under påsken 2022 reglerades NFO genom ett beslut från chefen för Noa från år 2017.⁴¹ Av beslutet framgår att polisiär resurs med utbildning inom SPT-konceptets samtliga ingående delar finns i polisregionerna Stockholm, Väst och Syd. De delar av beslutet som är relevant för denna utredning är föremål för sekretess och redovisas i särskild bilaga, se bilaga 3.

3.3.1.3 Behörig beslutsfattare - NFO

Chefen för Noa får besluta om tillfälliga resursförflyttningar inom Polismyndighetens operativa verksamhet, vilket inkluderar resursförstärkning inom ramen för NFO. Ett sådant beslut ska beredas i Nolg. I brådskande fall får beslut fattas utan sådan beredning.⁴²

Behörigheten enligt stycket ovan får vidaredelegeras till chef på den närmst underliggande chefsnivån (nivå 4). Eftersom möjligheten till delegation av behörighet inte berörs av utredningens uppdrag kommer frågan inte att närmare att beröras i denna rapport.

En nationell kommenderingschef får, med vissa undantag som inte närmare berörs i denna rapport, fatta alla beslut som föranleds av eller kan

⁴⁰ RPC 101/2022, 2022-09-02, A297.524/2022, HD5800-95/2022

⁴¹ Noa 132/17 (A267.358/2017), Noa A133/17 (A267.377/2017), Noa 134/17 (A267.394/2017), 2017-11-14

⁴² 5 kap. 37 § AO

komma att påverka den nationella särskilda händelsen.⁴³ Det innebär att en nationell kommenderingschef får besluta om resursförstärkning inom NFO.

3.3.2 Analysförmåga inom Polismyndighetens brottsförebyggande arbete

Chefen för Noa har, med hänvisning till Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst (PM 2021:17) och Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet (PM 2022:12), beslutat⁴⁴ att det ska ingå i underrättelsetjänstens uppdrag att täcka de perspektiv och syften som ett problemorienterat arbetssätt innebär, det vill säga att det ska finnas en brottsförebyggande analysförmåga inom underrättelsetjänsten.

3.3.3 Tilldelningsmodell – ingripandeverksamhet och särskild polistaktik

Chefen för Noa har beslutat om tilldelningsmodell avseende grundutrustning i form av ett utrustningskort för medarbetare inom ingripandeverksamheten (IGV) och SPT.⁴⁵ Av utrustningskortet framgår att IGV-väska ingår i grundutrustningen för poliser i ingripande- eller brottsförebyggande verksamhet.

I beslut från Polismyndigheten⁴⁶ om basutrustning i IGV-fordon framgår att bland annat IGV-väska, där benskydd ingår, ska förvaras i fordonen för att klara polisens uppdrag.

3.3.4 Inriktning för ingripanden vid upplopp i utsatta områden

Chefen för Noa har beslutat⁴⁷ om inriktning för ingripanden vid upplopp i utsatta områden. Av beslutet framgår inriktning och riktlinjer för Polismyndighetens genomförande av arbete i utsatta områden. I riktlinjerna framgår att polisiär närvaro ska vara en naturlig del i lokalsamhället och polisen ska ha ett tillitsskapande och gränssättande arbetssätt. Det polisiära arbetet ska ske genom samverkan och framtagande av gemensam lägesbild. Vid eskalerande händelser anges bland annat att det är av vikt att skyndsamt återställa allmän ordning och säkerhet och att använda ett offensivt arbetssätt. Det är även viktigt att säkerställa ett kommunikativt och gränssättande förhållningssätt, lokalt förankrad ledning, lagföring och uthållighet över tid.

⁴³ 5 kap. 37 § AO

⁴⁴ Noa 271/2022, 2022-09-28, A153.079/2020

⁴⁵ Noa 146/2021, 2021-06-24, A320.099/2021

⁴⁶ Noa 214/18, 2018-11-16, A424.577/2015

⁴⁷ Noa 2018-04-20, A095.993/2017

4 Orsaker till våldsamma upplopp och dess aktörer

4.1 Orsaker till våldsamma upplopp

4.1.1 Påverkansfaktorer

Utredningen har inte fått ett samlat svar från berörda polisregioner om vad som enligt deras bedömning orsakade de våldsamma upploppen och de allvarliga ordningsstörningarna under påsken 2022. Partiet Stram Kurs har som redovisats i denna rapport anordnat fler allmänna sammankomster under detta år, då våldsamma upplopp eller allvarliga ordningsstörningar inte uppkommit. Påverkansfaktorer som har lyfts till oss är till exempel det förhållandet att det var helgdagar och skolor hade ledigt, att det var den muslimska fastemånaden Ramadan samt att det pågick en kampanj på främst sociala medier om tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vädret uppges även vid ett tillfälle kunna ha påverkat att ett våldsamt upplopp eller allvarlig ordningsstörning inte inträffade. Den omständigheten att ett våldsamt upplopp skett i en annan stad samma eller föregående dag har också uppgivits haft en påverkan, tillsammans med den exponering de våldsamma upploppen och allvarliga ordningsstörningarna fick i media.

Under påsken 2022 var partiet Stram Kurs och dess företrädare Rasmus Paludan en faktor som förenade alla de våldsamma upploppen, direkt eller indirekt. Polisen interagerade med honom vid många tillfällen och på olika sätt. Utredningen har dock inte fördjupat sig i detta. Skälet till det ställningstagandet är att vi inte har uppgiften att föreslå hur polisen ska förhålla sig till partiet Stram Kurs. Vårt uppdrag är bredare och framåtblickande. Att det som hände påsken 2022 skulle upprepas förefaller mindre sannolikt. Nästa utmaning blir troligen något annat.

4.2 Aktörer vid händelserna under påsken 2022

Polisregionerna har i samband med utredningens besök i berörda polisregioner, utifrån sitt regionala perspektiv, redovisat sin bedömning av de aktörer som deltog i de våldsamma upploppen och allvarliga ordningsstörningarna. Sammanfattningsvis lämnar polisregionerna en relativt samstämmig bild om att deltagarna huvudsakligen bestod av aktörer som bodde i eller i närheten av de aktuella områdena. Vid några tillfällen uppges att en större andel av aktörerna var personer som var kända av polisen på grund av kriminell belastning, vid andra tillfällen var förhållandet det direkt motsatta eller någonstans däremellan. Övervägande del av aktörerna var unga män, men även barn och män och kvinnor i olika åldrar deltog i de våldsamma upploppen eller allvarliga ordningsstörningarna.

Den generella avsikten hos aktörerna att ta till våld bedömdes som stark, även att ta till våld mot polisen. Våldet vid de våldsamma upploppen och allvarliga ordningsstörningarna under påsken 2022 var tydligt riktat mot polisen. En del i bedömningen utgår från det förhållandet att det inte skedde någon omfattande skadegörelse eller annan åverkan på privat egendom i de berörda områdena samt att polisens tillbakadragande uteslutande resulterade i att situationen lugnade ner sig. I något fall vände sig våldet mot en närliggande polisstation när den polisiära resursen drog sig ur området.

De våldsamma upploppen saknade som huvudregel organisering i den bemärkelsen att det fanns en eller flera i förväg uttalade ledargestalter. Enskilda aktörer observerades dock agera pådrivande i folksamlingarna. Antalet aktörer i folksamlingarna som deltog i de våldsamma upploppen och allvarliga ordningsstörningarna varierade från uppskattningsvis 50 till 400 personer. Oavsett organisering fanns tillgång till utrustning att använda för att bruka våld mot polisen, till exempel bangers och molotovcocktails. Vid ett antal platser upprättades även vägspärrar och föremål sattes i brand för att förhindra polisen att utföra sitt uppdrag.

Med vissa undantag bedömde polisregionerna att det saknades aktörer i folksamlingarna som uppmanade till att avbryta det pågående eskalerande händelseförloppet. Organisationer från lokalsamhället fanns på plats i vissa områden och kunde med olika framgång arbeta för att dämpa det eskalerande läget. I vissa fall observerades för polisen kända kriminella med att försöka dämpa stämningen och aktiviteten i området.

Att lokalsamhället och dess medborgare hjälper till att dämpa det uppkomna läget vid till exempel eskalerande händelser ser utredningen som positivt. Vi vill dock framhålla att fråga måste ställas i vilken mån polisen i en sådan situation bidrar till att legitimera till exempel en organisation eller gruppering som i vardagen står för värden som polisen inte kan stå bakom.

4.2.1 Analys av bakomliggande drivkrafter

Polismyndigheten, genom den nationella kommenderingschefen för NSH Val 2022, har efterfrågat en bedömning från myndighetens underrättelsetjänst om de bakomliggande orsakerna till de upplopp som ägde rum under påsken 2022. Syftet med bedömningen är att bidra till ökad kunskap om vilka drivkrafter som låg bakom händelserna, vilket i sin tur ska kunna bidra till ökad förståelse för hur liknande situationer ska kunna undvikas framöver. Bedömningen⁴⁸ är föremål för sekretess och redovisas i särskild bilaga, se bilaga 4.

⁴⁸ Noa, Underrättelsenheten, PM – Analys av bakomliggande drivkrafter bakom påskupploppen 2022, 2022-08-12, HD5800-39/2022

4.3 Ur ett vetenskapligt perspektiv – vilka mekanismer finns bakom våldsamma upplopp och vilka är aktörerna?

Linnéuniversitetet, genom Centrum för polisforskning och utveckling vid institutionen för kriminologi och polisiärt arbete, har inom ramen för denna utvärdering uppdragits att göra dels en sammanställning av befintlig forskning avseende mekanismer bakom våldsamma upplopp, dels en dokumentanalys med fokus på berörda aktörer vid händelserna under påsken 2022, dels lämna förslag på forskningsfrågor som bedöms ha betydelse för arbetet kring våldsamma upplopp, och då särskilt den framtida operationsmiljön.

Linnéuniversitetet har redovisat sitt arbete till utredningen den 6 december 2022. Arbetet har redovisats i en rapport: ”Protester, demonstrationer och våldsamma upplopp – en kunskapssammanställning”⁴⁹, se bilaga 5. Fokus i rapporten ligger på upploppets dynamik, det vill säga framkallande händelser, dess spridning och utveckling, medborgarnas delaktighet och motivation att delta i upplopp samt hur polisens arbetssätt och taktiker kan påverka och ha betydelse för upploppets dynamik. Rapporten har fokuserat på det som Polismyndigheten inom ramen för sitt uppdrag har möjlighet att påverka. Samtidigt framhåller Linnéuniversitetet att strukturella förhållanden är en del av vad polisen har att förhålla sig till i genomförandet av sitt uppdrag.

I rapporten redovisar Linnéuniversitetet en forskningsöversikt om mekanismer bakom våldsamma upplopp som berör frågor om vad som karaktäriserar platser där upplopp uppstår, spridning av upplopp mellan olika platser och sociala mediers betydelse för upploppen och dess utveckling. Rapporten tar även upp polisens tillämpning av konfliktreducerande principer med utgångspunkt från folksamlingens beteende, polisiärt beslutsfattande på ledningsnivåer samt sociala medier som polisiär metod vid upplopp. Det svenska SPT-konceptet tas även upp i ett europeiskt perspektiv.

Rapporten innehåller även en dokumentanalys av händelserna under påsken 2022 där Linnéuniversitetet bland annat behandlar vändningen från fredligt till aggressivt i flera perspektiv, måltavlans symboliska betydelse ur folksamlingsperspektiv, hur polisen uppfattas av folksamlingen, betydelsen av civilsamhällets institutioner samt betydelsen av tid och rum för uppkomsten av våldsamma upplopp.

Vad gäller ett framtida kunskapsbehov redovisas i rapporten en samlad bedömning att det finns ett uppenbart behov av ett tvärvetenskapligt svenskt forskningsprogram om protester, demonstrationer och upplopp som inkluderar myndigheters hantering av sådana händelser. Forskningsprogrammet bör samla historiker, statsvetare, rättsvetare, kriminologer och andra samhälls-

⁴⁹ Bergqvist, Martin m.fl., Centrum för polisforskning och utveckling, *Protester, demonstrationer och våldsamma upplopp – en kunskapssammanställning*, 2022

och beteendevetare och även ha en praktiktäta förankring så att delar av forskningsresultaten kan omsättas i utbildningssammanhang. Linnéuniversitet anger att förhoppningen är att ett nationellt forskningsprogram om protester, demonstrationer och upplopp ska generera kunskap som leder fram till att såväl polisen som samhället i stort blir mindre överraskade när folksamlingar resulterar i våldsamma upplopp och sabotage mot blåljusverksamhet.

De forskningsteman som identifierats och som återges i rapporten är samhällsförändringar av betydelse för protester, demonstrationer och upplopp, samverkan mellan polisen och andra myndigheter vid protester, demonstrationer och upplopp och sociala plattformars betydelse vid protester, demonstrationer och upplopp. Utifrån ett polisiärt perspektiv bör forskningsprogrammet framför allt inkludera den särskilda polistaktikens utveckling och tillämpning inom ramen för Polismyndighetens omorganisation 2015, taktiska förhållningssätt när upplopp uppstått och inte uppstått, upploppens påverkan på polisens förmåga att hantera efterkommande potentiella upplopp och beslutsfattande med särskilt fokus på riskvärdering på ledningsnivåer.

5 Kartläggning – Polismyndighetens arbete inför och under påsken 2022

5.1 Inledning

Det ligger i sakens natur att utredningens arbete framför allt har studerat sådant som fungerade mindre väl. Totalt sett var händelserna under påsken 2022 en negativ erfarenhet för svensk polis, och vi kan bara lämna förslag till förbättringar genom att studera det som inte gick som det skulle. Samtidigt får man inte glömma bort de positiva inslagen under påsken 2022. Det finns många exempel på mod, lojalitet, handlingskraft, kloka beslut och gott ledarskap. Det finns också exempel på att metoder och utrustning fungerade precis som avsett. Detta förtar inte det faktum att mycket kunde ha gjorts anorlunda och att det finns mycket att göra för att förbättra förutsättningarna i framtiden.

5.2 Lägesbild – allmänt

Lägesbild är ett centralt instrument för informationshantering och kommunikation i och genom olika aktiviteter i en ledningsprocess. Lägesbild skapas för att en ledningsnivå, eller någon av de ingående verksamheterna eller aktörerna, ska kunna redogöra sitt perspektiv på det som har inträffat eller vad som kan komma att inträffa. En lägesbild kan bestå av en eller flera lägesbeskrivningar. En lägesbild kan redovisa exempelvis ledningsförhållanden, aktuellt uppdrag och gällande order, pågående verksamhet vid en polisinsats och information relaterad till denna, som till exempel resurser, åtgärder, prognoser och uppfattningar. Syftet med en lägesbild är att öka förmågan att nå en tillräcklig grad av situationsförståelse av det som har inträffat eller kan inträffa och därmed skapa en grund för att kunna fatta tillräckligt bra beslut.⁵⁰

Lägen som kan vara relevanta och förekomma i lägesbilder kan vara lägen kopplat till gällande tidskala (historisk, aktuell och prognosticerad), ledningsnivå (taktisk, operativ och strategisk) eller verksamhetstyp (brottsförebyggande, utredning och lagföring, trygghetsskapande arbete med mera). De lägesbeskrivningar som tas fram och används i en lägesbild styrs av de metoder och arbetssätt som används inom viss verksamhet eller organisatorisk enhet.⁵¹

⁵⁰ Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser (PM 2020:21), s. 48 f.

⁵¹ a.a., s. 49

5.2.1 Lägesbild inför och under påsken 2022

5.2.1.1 Underrättelsebild

Inom ramen för NSH Val 2022 togs två underrättelseorienteringar fram. En underrättelseorientering avsåg hotbild inför val till riksdag, kommun och regionfullmäktige 2022⁵² och den andra underrättelseorienteringen inför hantering av planerade aktiviteter från partiet Stram Kurs i Sverige.⁵³ Underrättelseorienteringarna är föremål för sekretess och redovisas i särskild bilaga, se bilaga 6.

Berörda polisregioner har, med beaktande av den nationella underrättelsebilden, på motsvarande sätt tagit fram regionala underrättelsebilder. Utredningen kommer inte i denna rapport att närmare att beröra innehållet i respektive polisregions underrättelsebilder.

5.2.1.2 Inhämtning från lokalpolisområden

Berörda polisregioner har även vidtagit ytterligare åtgärder för att säkerställa en lägesbild inför de allmänna sammankomster som planerades under påsken 2022 och som omfattas av denna utvärdering. Polisregionerna har till exempel säkerställt att den särskilda organisation som omhändertog ledning av polisinsatsen i samband med de aktuella allmänna sammankomsterna inhämtat underlag från de lokalpolisområden som berördes av sammankomsterna. Dialogpolis har även i viss utsträckning deltagit i det förberedande arbetet. Information har inhämtats från områdespoliser från berörda områden och samverkan har skett med externa aktörer. Tillsammans med underrättelsebilderna har det format respektive polisregions lägesbild.

⁵² Polismyndigheten, Noa, Hotbild 1 inför val till riksdag, kommun och regionfullmäktige 2022, HD5800-60/2021

⁵³ Polismyndigheten, Noa, Underrättelseunderlag inför hantering av planerade aktiviteter från Rasmus Paludan i Sverige, HD5800-39/2022

5.3 Polisens underrättelsetjänst

Underrättelsetjänsten är en målstyrd verksamhet, som består i att systematiskt arbeta för att inhämta, bearbeta och analysera information som rör brottslig verksamhet eller fenomen och företeelser som påverkar Polismyndighetens förmåga att utföra sitt brottsbekämpande eller myndighetsutövande uppdrag eller som utgör ett hot mot Polismyndighetens skyddsintressen. Målet med polisiär underrättelsetjänst är att förse Polismyndighetens beslutsfattare med underlag avseende förhållanden som står utanför myndighetens kontroll men som påverkar förmågan att utföra myndighetens uppdrag. Syftet med underrättelsetjänsten är att möjliggöra för beslutsfattare att kunna fatta proaktiva beslut om brottsbekämpning med hög säkerhet för Polismyndighetens medarbetare och väl underbyggda beslut vid myndighetsutövning.

Underrättelsetjänstens verksamhet planeras och prioriteras för att i första hand framställa underrättelseprodukter inom ramen för de prioriteringar som omfattas av inriktningarna i gällande underrättelseplan. Till exempel omfattar det hur man väljer att rikta in särskilda inhämtningsmetoder för att hämta in information men också för hur man i övrigt väljer att organisera sig samt hantera och tillgängliggöra den information man förfogar över.

Polismyndighetens underrättelseplan för 2020-2021⁵⁴ gällde under påsken 2022. En vägledande prioritering för åren 2018-2022 var Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet - Polisoperativ inriktning (POI) (se avsnitt 3.2.3).

I POI utvecklas och preciseras hur Polismyndigheten ska nå beslutad målsättning för bekämpning av allvarlig och organiserad brottslighet. Planen utgör inom sitt område den nationella prioriteringen för samtliga brottsbekämpande delar inom myndigheten. POI preciserar för respektive inriktning vilken målsättning som eftersöks, vilken brottslighet som ska prioriteras samt vilken strategi som ska användas för att nå önskad framgång i respektive inriktning. Underrättelsetjänstens arbete under påsken 2022 behandlas vidare i avsnitt 5.4.2 nedan.

⁵⁴ Underrättelseplan 2020-2021, HD5800-148/2019

5.4 Polismyndighetens arbete på nationell nivå inför och under påsken 2022

5.4.1 Särskild händelse Val 2022

Chefen för Noa beslutade inför 2022 års allmänna val till riksdag, regioner och kommuner om en nationell särskild händelse (NSH Val 2022). Omfattning och övergripande inriktning för kommenderingschefen för den särskilda händelsen framgår av initieringsdirektiv från den 5 mars 2021 och 21 juni 2021.⁵⁵ Den nationella särskilda händelsen för att leda Polismyndighetens arbete under valet 2022 omfattade hela valrörelsen, fram till dess att regering bildas samt eventuella extraval under innevarande mandatperiod. Kommenderingschefen leder och ansvarar för all verksamhet inom ramen för den särskilda händelsen i den ordinarie beslutsfattarens ställe.⁵⁶

Som en följd av chefen för Noas beslut om NSH Val 2022 togs beslut om regionala särskilda händelser i respektive av Polismyndighetens samtliga sju polisregioner. Inriktning och samordning av hela polisoperationen och grunden för ledning av pågående verksamhet, kommande verksamhet och inriktning på sikt framgår av operationsorder beslutad av den nationella kommenderingschefen för NSH Val 2022.

5.4.1.1 Hantering av ansökningar om allmän sammankomst från partiet Stram Kurs inför påsken 2022

Partiet Stram Kurs inkom med ett antal ansökningar om allmänna sammankomster under påsken 2022. De allmänna sammankomsterna planerades att hållas på olika platser i landet, vilket kom att beröra flera polisregioner.

Företrädare för partiet Stram Kurs uppgav att partiet kandiderade till 2022 års allmänna riksdagsval. Det fanns inte någon annan intern struktur inom Polismyndigheten att samordnat hantera aktuella allmänna sammankomster. Den nationella kommenderingschefen för NSH Val 2022 beslutade mot denna bakgrund att alla opinionsyttringar av partiet Stram Kurs skulle omfattas av polisoperationen för NSH Val 2022. Hantering skulle ske inom respektive berörd polisregions regionala valkommendering.

NSH Val 2022 inhämtade en nationell underrättelseorientering med anledning av utökning av omfattningen av polisoperationen, se avsnitt 5.2.1.1. Av underrättelseorienteringen framgår vikten av att regionalt bedriva fortsatt underrättelseinhämtning och bearbetning med utgångspunkt från ett lokalt perspektiv.

⁵⁵ HD5800-60/2021

⁵⁶ 5 kap. 37 § AO

5.4.1.2 Tillämpning av taktiskt koncept eller metod inom ramen för NSH Val 2022

5.4.1.2.1 Ledning och ansvar

En nationell kommenderingschef utövar nationell operativ ledning vid en särskild händelse. Den nationella kommenderingschefen leder den regionala kommenderingschefens arbete.⁵⁷

Av operationsorder upprättad av den nationella kommenderingschefen för NSH Val 2022 framgår att den övergripande inriktningen är att ett fritt och säkert val kan genomföras och Polismyndigheten ska därför särskilt fokusera på att säkerställa att de grundläggande opinionsfriheterna kan utövas med bibehållen allmän ordning och säkerhet. Inom ramen för inriktningen har den nationella kommenderingschefen givit normerande ställningstaganden att Polismyndigheten ska vara förutsägbar i sitt agerande, framför allt i förhållande till allmänna sammankomster. Förutsägbarhet kräver ett tydligt rättsläge, en tydlig kommunikation till allmänheten och enhetlighet över landet i det polisiära agerandet. Rättsläget på området bedöms i allt väsentligt som klarlagt och lagstiftning kopplad till opinionsfriheterna prövas därför som huvudregel inte under pågående valrörelse. Polisen ska även ha ett proaktivt förhållningssätt och vara synlig när det bedöms som en framgångsfaktor för den enskilda polisinsatsen.

5.4.1.2.2 Organisation och resurs

Inom ramen för NSH Val 2022 organiserades en stab till stöd för kommenderingschefen. Staben bemannades i enlighet med Polismyndighetens styrdokument för ledning vid särskilda händelser (se avsnitt 3.2.10 och 3.2.13). Behov uppkom om att tidigarelägga NSH Val 2022 operativa fas. Inför påsken 2022 hölls ett lägesuppdateringsmöte och fortsatt under påsken 2022 hölls flera dagliga lägesuppdateringsmöten med polisregionernas respektive valkommendering, för att omhänderta lägesbilder för de polisregioner som hade planerade polisinsatser. Underrättelsefunktionen inom NSH Val 2022 deltog vid dessa lägesuppdateringsmöten.

Den nationella kommenderingschefen för NSH Val 2022 beslutade, efter beredning av staben för NSH Val 2022, om taktiska reserver med kompetens inom SPT och övrig polisiär förstärkning. De taktiska reserverna var en resurs utöver resursförstärkning inom ramen för NFO för att skapa förberedelse för polisen att kunna verka på nya platser. De resursförstärkningar som genomfördes inom ramen för NFO beskrivs i avsnitt 5.4.1.2.3 nedan. De taktiska reserverna placerades ut på strategiska platser för att vid behov kunna

⁵⁷ Polismyndighetens riktlinje för ledning vid särskilda händelser (PM 2019:36), s. 6

tas i anspråk av polisregion. Dessa taktiska reserver kom inte att tas i anspråk under påsken 2022.

5.4.1.2.3 Förstärkningsrörelser under påsken 2022

Under påsken 2022 beslutade den nationella kommenderingschefen för NSH Val 2022 om resursförstärkning inom ramen för NFO. Polisära resurser med utbildning inom SPT och med den utrustning som tilldelas inom SPT-konceptet förstärkte polisregion Bergslagen, Syd och Öst enligt vad som redovisas nedan. I vissa fall har kommenderingschef, i anslutning till beslut om förstärkning med polisiär resurs med SPT-förmåga, även beslutat om förstärkning med polisiär resurs med AMF-förmåga. Utöver förstärkning inom ramen för NFO har polisregioner, med hänvisning till den eskalerande händelseutvecklingen, begärt och erhållit förstärkning med polisiär resurs från övriga polisregioner. Dessa regionala förstärkningar redovisas inte närmare i denna rapport. De taktiska reserver som skapades av kommenderingschefen beskrivs i avsnitt 5.4.1.2.2 ovan.

Arbetsgruppen har även inhämtat uppgifter från berörd förstärkande polisresurs om deras uppfattning om genomförandet av förstärkningsrörelserna. En sammanfattande bedömning av denna redovisning lämnas under respektive sammanställning nedan.

Fredag den 15 april 2022

Under fredagen förstärkte en SPT-avdelning polisregion Bergslagen. Utöver resurs med SPT-förmåga beslutades om förstärkning med en avdelning med AMF-förmåga. SPT-resursen fick en försenad avfärd från polisregion Stockholm på grund av omhändertagande av våldsamt upplopp i Rinkeby.

Den förstärkande resursen saknade en lägesbild innan de operativt förstärkte polisinsatsen. Det fanns även uppfattade brister i den begäran om förstärkning som gjordes, då SPT-konceptet även innefattar bland annat planering och ledning. Det saknades även formell ledningskompetens att leda SPT-resurs, vilket påverkade förstärkande resurs handlingsutrymme och förmåga att agera inom SPT-konceptet. Omhändertagandet efter händelsen fungerade väl.

Lördag den 16 april 2022

Under lördagen förstärkte en SPT-avdelning polisregion Syd och säkrade fordon lånades in från dansk polis.

Den förstärkande resursen deltog i polisregions Syds utsättning och fick del av erforderlig information för att utföra sitt uppdrag. Det eskalerande händelseförloppet i Malmö (Rosengård) identifierade ett behov av förmåga inom släckning- och röjning. Omhändertagandet efter händelsen fungerade väl.

Söndag den 17 april 2022

Under söndagen förstärkte fyra SPT-avdelningar polisregion Öst. Utifrån rådande förhållanden i polisregion Öst beslutades om förstärkning med ytterligare förmåga inom SPT i form av två SPT-avdelningar och en grupp med civila gripare. Utöver förmåga inom SPT förstärktes med ytterligare förmåga inom AMF i form av en och en halv AMF-avdelning samt lättsäkrade fordon. En av de tillkommande SPT-avdelningarna prioriterades om till polisregion Syd innan den kommit fram till polisregion Öst.

Delar av den förstärkande resursen deltog i utsättning men uppfattningen var att det saknades för resursen viktig information. Det uppfattades att även senare tillkommande resurs saknade information som var viktig för uppgiften. Den förstärkande resursen ansåg att beslutade regionala inriktningar begränsade SPT-konceptets tillämpning i de konkreta fallen. Det saknades även formell ledningskompetens att leda SPT-resurs, vilket påverkade berörd resurs handlingsutrymme och förmåga att agera inom SPT-konceptet. Det eskalerande händelseförloppet identifierade ett behov av förmåga inom släckning och röjning. Omhändertagandet efter händelsen fungerade väl.

Måndag den 18 april 2022

Under måndagen förstärkte två SPT-avdelningar polisregion Syd. Ytterligare förmåga i form av säkrade fordon och SPT-resurs med särskild kompetens inom våldshjälpmiddel (CS-gas) förstärkte även i polisregionen.

Den förstärkande resursen deltog i polisregions Syds utsättning och fick del av erforderlig information för att utföra sitt uppdrag. Omhändertagandet efter händelsen fungerade väl.

5.4.1.2.4 Samordning med polisregioner

Inför påsken 2022, på skärtorsdagen, hölls ett lägesuppdateringsmöte (LUM) med samtliga polisregioner. Samtliga polisregioner redovisade att de hade planering för respektive polisinsats och att det saknades behov av nationell ledning eller nationell förstärkning. Företrädare för staben för NSH Val 2022 deltog i polisregioners LUM fortsättningsvis under påsken 2022 för att bland annat identifiera eventuella behov av nationell samordning eller nationell förstärkning.

Kontakter angående begärda förstärkningar hanterades både mellan berörda polisregioner och mellan polisregion och NSH Val 2022. Det har inte framförts några invändningar från nationell nivå om att initiera en informell förhandsdialog med en annan polisregion för att förkorta ledtider vid snabbt uppkomna behov av resursförstärkningar. Berörd stabsfunktion inom NSH Val 2022 säkerställde att det inte fanns några hinder mot den begärda förstärkningen.

Den nationella kommanderingschefen för NSH Val 2022 beslutade (se avsnitt 5.4.1.2.3) om resursförstärkningar inom ramen för NFO under påsken 2022. Återkoppling skedde via vakthavande befäl i respektive polisregion. Det var sedan upp till regional kommanderingschef att avgöra hur förstärkande resurser skulle användas operativt inom polisinsatsen.

I samband med genomförande av resursförstärkningar under påsken 2022 har frågan om dolt resursberoende aktualiserats, det vill säga om den resurs som inom viss tid ska vara tillgänglig för verksamhet inom NFO påverkas av tjänstgöring i regional verksamhet. Denna fråga är nu en del av beredningen inför beslut om förstärkning inom NFO. Beslutsfattarens mandat omfattar i sådana fall beslut om prioritering för NFO och, för det fall det finns samtidiga behov av resursförstärkning, inom NFO. Behovet av att ledningsförmåga medföljer förstärkande resurs har även tydliggjorts och inom ramen för NSH Val 2022 har ledningsresurs varit en del av samtliga resursförstärkningar efter påsken 2022.

5.4.1.2.5 Kommunikation

I operationsorder för NSH Val 2022 framgår att polisens kommunikation har som övergripande målsättning att underlätta och stärka Polismyndighetens operativa arbete under valrörelsen. Kommunikationen ska även skapa tydlighet kring polisens agerande.

Mot bakgrund av denna inriktning genomfördes en rad kommunikationsaktiviteter kopplat till polisens uppdrag och arbete under valet 2022, som till exempel information på intern/extern webbplats, reaktiva och proaktiva medieintervjuer men även deltagande på seminarier med mera.

Inför påsken 2022 hölls gemensamma avstämningar med representanter från kommunikationsfunktionen i den nationella staben NSH Val 2022 och motsvarande funktion inom polisregionernas staber, där berörd stabsfunktion presenterade en aktuell medielägesbild. Det fanns vid detta tillfälle ett begränsat medialt intresse för partiet Stram Kurs som anordnare av allmänna sammankomster och inga indikationer på att aktuella sammankomster skulle föranleda ett ökat medialt intresse. Bedömning gjordes därför att det inte krävdes några medieaktiviteter eller större proaktiva kommunikationsinsatser inför påsken 2022. Det fanns beredskap på både nationell och regional nivå för reaktiv mediehantering. Framtaget budskapsmaterial gällande valet generellt, SPT-konceptet samt övergripande material gällande allmänna sammankomster med mera fanns tillgängligt för berörda funktioner.

Polismyndigheten, genom rikspolischefen och den nationella kommanderingschefen för NSH Val 2022 gav, vid en pressträff den 18 april 2022, en samlad bild över vad som hänt och polisens hantering av de våldsamma upploppen i berörda polisregioner.

Polisen har mot bakgrund av händelserna under påsken 2022 identifierat vissa utmaningar i kommunikationsarbetet, bland annat gällande gränsdragningar för vad som ska hanteras inom NSH Val 2022 och vad som ska hanteras i linjeorganisationens verksamhet. Det var också en utmaning att få en överblick över händelseutvecklingen i de olika polisregionerna.

5.4.2 Polisens underrättelsearbete

Underrättelseverksamhet bedrivs med utgångspunkt i underrättelseprocessen, vanligtvis benämnd underrättelsecykeln. Denna består av stegen planera, inhämta, bearbeta, analysera och delge. De respektive stegen återges nedan för att på ett överskådligt sätt beskriva utredningens iakttagelser gällande underrättelsetjänstens arbete inför och under påsken 2022.

5.4.2.1 Planera

Inom ramen för NSH Val 2022 hade funktionen för underrättelser i staben (N2) i uppdrag att samordna och inrikta underrättelsearbetet, tillhandahålla generella hotbedömningar och underlag som stöd till ledningsprocessen samt ansvara för underrättelsesamverkan internt och med andra myndigheter. En generell inriktning för underrättelsearbetet var att utifrån aktuella prioriteringar identifiera och bedöma potentiella aktörers avsikt och förmåga att generera ordningsstörningar eller våldsamheter i samband med allmänna sammankomster, eller på andra sätt riskera hota valgenomförandet.

I Polismyndighetens styrdokument för ledning vid särskilda händelser (se avsnitt 3.2.10 och 3.2.13) framgår att funktioner för underrättelser kan finnas på nationell respektive regional nivå (N2 respektive R2). Regionala underrättelseenheter har genom R2-funktionen deltagit i de regionala stabernas arbete inför de allmänna sammankomster som hanterades. Underrättelsearbetet till stöd för R2-funktionen har organiserats och bedrivits varierat mellan polisregionerna beroende på hur respektive polisregion bedömt art och karaktär av de allmänna sammankomsterna inom NSH Val 2022 men också utifrån polisregionens kapacitet och förmåga.

5.4.2.2 Inhämta

Information av värde för underrättelsearbetet har främst skett genom internetinhämtning, underrättelsesammanställningar och tips från Polismyndighetens personal (ITU) samt med inhämtad information från interna och externa samverkande underrättelseenheter. Därutöver har viss information från samverkansmöten med dialog- och områdespolis på regional och lokal nivå också nyttjats. Riktad personbaserad inhämtning har skett i mindre omfattning.

Tillgången till information från internetinhämtning har varit en begränsning för underrättelsetjänsten i flera polisregioner till följd av att kapaciteten

och förmågan skiljer sig åt mellan polisregionerna. En polisregion saknar till exempel dedikerad resurs för internetinhämtning. Under påsken 2022 togs därför kontakt med den beredskap som finns inom polisregionernas och Noas utredningsverksamheter för säkring av bevis. De kunde också bidra med inhämtning på internet genom att följa sociala medier för att se om det till exempel gick att fånga upp förestående mötesplatser med mera.

5.4.2.3 Bearbeta (samverkan)

Med anledning av att varje polisregion och avdelning är självbestämmande finns det ingen nationell rutin gällande delning av information mellan de regionala underrättelsetjänsterna eller till Noas underrättelsetjänst. Inom ramen för NSH Val 2022 fanns det ett samordningsansvar från den nationella staben genom N2, stabsfunktionen för underrättelser. Det medför inte att N2-funktionen alltid får all information utan varje polisregion bedömer vilken information som kan ha nationell bäring.

Det finns i dagsläget inte någon beslutad nationell samordning av inhämtningsverksamheten, utöver den samordning som sker vid uppkomna tillfällen, till exempel inom ramen för NSH Val 2022. Det är möjligt att denna inledande brist på samverkansrutin gjort att viss information av karaktären "förvarning" har stannat hos regional underrättelseenhet och inte kommit övriga underrättelseenheter till del.

En tidigare samverkan hade kunnat ge bättre förutsättningar för att komma igång med underrättelseinhämtning och koordinera arbetet.

5.4.2.4 Analysera

N2-funktionen gavs i uppdrag att ta fram ett underlag som stöd för hantering av planerade aktiviteter från partiet Stram Kurs i Sverige. Bedömningen formulerades i en underrättelseprodukt⁵⁸ som den 22 februari 2022 skriftligen delgavs nationell och regionala staber. Bedömningen i den nationella underrättelseorienteringen har visat sig haft en central betydelse för flera av de regionala bedömningarna och ansågs i de flesta fall ha en fortsatt giltighet trots att ny information tillkommit.

Bedömningen grundades på underrättelseuppslag från tidigare och förestående allmänna sammankomster med partiet Stram Kurs, information från samverkansmöten med interna och externa samverkanspartners samt öppen information. I rapporten framhölls att varje enskild bedömning rörande tillståndsansökningar bör vara grundad på en regional problembild och lokala/regionala operativa överväganden utifrån såväl lokal problematik som identifierade utmaningar i respons på förebyggande åtgärder.

⁵⁸ Underrättelseorientering, Underrättelseunderlag inför hantering av planerade aktiviteter från Rasmus Paludan i Sverige, Noa Und, HD5800-39/2022

Samtliga polisregioner har inför polisinsatserna presenterat regionala risk- och hotbedömningar för den regionala polisinsatsledningen. Utgångspunkten har i de flesta fall varit den nationella underrättelseorienteringen. De regionala bedömningarna har i varierande grad kunnat tillföra annan information men den har endast i enstaka fall påverkat den bedömning som redan förelåg i den nationella underrättelseorienteringen.

5.4.2.5 Delge

I Polismyndighetens styrdokument för ledning vid särskilda händelser (se avsnitt 3.2.10 och 3.2.13) framgår att N2- respektive R2-funktionerna ska verka genom hela operationens faser och förse kommenderingschefen med beslutsunderlag grundade på analys av underrättelser. Inom NSH Val 2022 och RSH Val 2022 har det till viss del varit oklart när N2/R2-funktionen ska förse kommenderingschefen med dessa beslutsunderlag. Utredningen har uppmärksammat indikationer på att det till viss del saknas kunskap om underrättelseverksamhetens förmåga, möjligheter och begränsningar samt en förståelse för de produkter som underrättelseverksamheten levererar. Exempel som identifierats är att när N2/R2-funktionen levererade underlag inför allmän sammankomst anordnad av partiet Stram Kurs så var polisens operativa organisation redan beslutad. Detta understryker vikten av uppdragsdialog så att underrättelser kan levereras i rätt tid och ge rätt värde för mottagaren.

Till utredningen har också förts fram att det inom Polismyndigheten funnits en tendens till att vilja styra underrättelsetjänsten i sina bedömningar gällande partiet Stram Kurs. Som exempel nämns att underrättelsetjänsten ombeds skriva bedömningar som stöd för redan fattade avslagsbeslut för allmänna sammankomster. Vid andra tillfällen har nationella bedömningar använts selektivt för att peka på hotdrivande faktorer, medan hotdämpande faktorer utelämnats i bedömningen.

5.5 Polismyndighetens arbete på regional nivå inför och under påsken 2022

5.5.1 Tillämpning av taktiskt koncept eller metod inom ramen för RSH Val 2022

5.5.1.1 Ledning och ansvar

Vid varje polisregion fattades beslut om ledning av verksamheten i särskild ordning i anledning av 2022 års allmänna val till riksdag, regioner och kommuner. För ledning av respektive polisregions verksamhet för att omhänderta den särskilda händelsen (RSH Val 2022) utsågs en kommenderingschef. En regional kommenderingschef utövar regional operativ ledning vid en särskild händelse.⁵⁹ Polisregionerna har i olika omfattning, inom ramen för respektive polisregions planering i anledning av tillståndsgivna allmänna sammankomster under påsken 2022, tagit fram underlag för ledning av polisregionernas resurs i enlighet med Polismyndighetens styrdokument för ledning vid särskilda händelser (se avsnitt 3.2.10 och 3.2.13).

Inom polisregionerna Stockholm och Syd har planering av ledning av den polisiära resursen vid allmänna sammankomster under påsken 2022 utgått från SPT-konceptet, med användning av den resurs inom respektive polisregion som har kompetens inom konceptet. Inom polisregionerna Bergslagen och Öst har planering av ledning av den polisiära resursen vid allmänna sammankomster under påsken 2022 i huvudsak utgått från AMF-konceptet, med användning av den resurs inom respektive polisregion som har kompetens inom konceptet. Polisregionerna Bergslagen och Öst begärde inom ramen för NFO förstärkning med bland annat polisär resurs med SPT-kompetens. Även region Syd hade behov av ytterligare polisär resurs med SPT-kompetens (se avsnitt 5.4.1.2.3).

5.5.1.2 Organisation och resurs

Inom ramen för RSH Val 2022 organiserades vid respektive polisregion staber till stöd för kommenderingschefen. Staberna bemannades i enlighet med Polismyndighetens styrdokument för ledning vid särskilda händelser (se avsnitt 3.2.10 och 3.2.13). Omfattningen av bemanningen av de särskilda stabsfunktionerna varierade med hänvisning till behov mellan de olika polisregionerna. Som framgår av avsnitt 5.4.1.2.2 och 5.4.1.2.4 ovan deltog polisregionerna i nationella LUM i den omfattning som där framgår och representant från staben i NSH Val 2022 deltog i polisregionernas egna LUM.

⁵⁹ Polismyndighetens riktlinje för ledning vid särskilda händelser (PM 2019:36), s. 6

Samtliga polisregioner som berördes av händelserna under påsken 2022 hade bemannat den funktion i staben som har ansvar för samverkan. Funktionens uppdrag är att löpande hantera samverkan med externa parter.

I vissa polisregioner deltog dialogpolis i staben genom att ge stöd till samverkansfunktionen.

Omhändertagande av den lokala kunskapen, det arbete som bedrivs och de erfarenheter som finns på lokal nivå i polisregionen har skett på olika sätt. I vissa fall har chef för berörda lokalpolisområden deltagit i stabsarbetet, i andra fall har samverkansfunktionen eller andra funktioner arbetat i samverkan med områdespoliser och kommunpoliser i berörda områden.

5.5.1.3 Kompetens

I enlighet med beslut om nationell förstärkningsorganisation från år 2017 (se avsnitt 3.3.1) finns polisiär resurs med utbildning inom SPT-konceptets samtliga ingående delar i polisregionerna Stockholm, Väst och Syd. I polisregionerna Nord, Mitt, Bergslagen och Öst pågår (se avsnitt 1.3.1.1) arbete med förmågehöjning inom SPT-konceptet, som ska vara genomförd i juni 2024.

Respektive polisregion ansvarar för organiseringen av berörd resurs inom den egna polisregionen. Ingen polisregion har resursen organiserad i fasta grupper utan resurs sätts ihop efter behovet vid varje enskilt tillfälle. Polisregion Syd har dock en struktur som innebär att resursen så långt det är möjligt sätts ihop i samma konstellationer.

Inom SPT-konceptet finns även ledningsförmåga på olika nivåer. Med hänvisning till den förmågehöjning som pågår i övriga polisregioner finns ledningsförmågan idag i polisregionerna Stockholm, Väst och Syd. All förmåga, även ledningsförmåga, utvecklas med erfarenhet från genomförda polisinsatser. Mot bakgrund av den dagliga verksamheten i nämnda större polisregioner finns förutsättningar för den polisiära ledningsresursförmågan att inom ramen för linjeorganisationens verksamhet få erfarenhet att ta med sig in i den tillikauppgift det innebär att ingå i SPT-organisationen.

5.5.1.4 Utrustning, fordon och metoder

Inom SPT-konceptet finns beslut om tilldelning av skyddsutrustning i två nivåer, beroende på vilken funktion medarbetaren har inom konceptet. Kroppsskydd ingår i den personliga skyddsutrustningen för medarbetare som har funktioner inom den högre skyddsnivån. Inom polisregionerna Stockholm, Väst och Syd har den polisiära resursen som ingår i SPT-organisationen tilldelats erforderlig personlig skyddsutrustning.

Den personliga skyddsutrustningen inom SPT-konceptet har, mot bakgrund av konceptets karaktär, en högre skyddsnivå än den som finns inom AMF-konceptet. Inom polisregionerna Nord, Mitt, Bergslagen och Öst har

den polisiära resursen som har AMF-förmåga tilldelats erforderlig personlig skyddsutrustning. I polisregion Bergslagen och Öst motsvarar skyddsutrustningen den högre skyddsnivå som tilldelas inom SPT. Benskydd ingår i utrustningen för polis i yttre tjänst (se avsnitt 3.3.3). Till utredningen har framförts att tilldelningen och tillgången till benskydd har varierat i de olika polisregionerna inför påsken 2022. Efter påsken 2022 har flera polisregioner på olika sätt säkerställt tillgången till benskydd.

Förmågehöjningen inom SPT-konceptet vad gäller utrustning, särskilt fordon, pågår vid polisregionerna Nord, Mitt, Bergslagen och Öst. Under påsken 2022 hade nämnda polisregioner inte tillgång till lättsäkrade eller säkrade fordon, som ingår i SPT-konceptet.

Polisregionerna har redovisat för utredningen att den polisiära resursen från linjeorganisationens verksamhet har haft en stor del i det arbete som bedrivits inför påsken 2022. Dialog och samverkan med medborgare, lokalsamhället och andra aktörer bidrar till att skapa lägesbilder och att stärka förtroendet för polisens arbete. Kommunpoliser, områdespoliser och andra polisiära funktioner har med sitt brottsförebyggande arbete i sina respektive polisområden och lokalpolisområden till stor del bidragit till det arbete som bedrivs inför påsken 2022. Bland annat intensifierades arbetet med synlighet i berörda områden och samverkan med lokalsamhället. Från samtliga polisregioner, såväl stabs- och ledningsfunktioner, SPT-resurs som lokalpolisområdesresurs, har samstämmigt lyfts vikten av att med fredad resurs arbeta långsiktigt med brottsförebyggande arbete nära medborgarna i lokalsamhället.

I enskilda fall har lyfts att ledning i den regionala kommenderingen för RSH Val 2022 gett direktiv som begränsat förutsättningarna för det lokala polisarbetet, främst gällande att inte kunna kommunicera givna tillstånd för allmänna sammankomster. Detta har medfört att det i vissa fall saknats förutsättningar att arbeta med de konfliktreducerande principerna inför en allmän sammankomst.

Utredningen vill i denna del lyfta det arbete som polisen bedriver för att skapa och upprätthålla väl fungerande och förtroendefulla kontakter med medborgare. Som framgår ovan arbetar olika funktioner med uppgifter inom detta område. Uppgifterna för de olika funktionerna kan variera mellan polisregionerna. Ett exempel på en regional skillnad är dialogpolisfunktionen. Verksamheten med dialogpolis är olika utbyggd i de olika polisregionerna, vissa polisregioner saknar avdelad resurs för denna verksamhet. Det ligger inte inom vårt uppdrag att ta ställning till vilken funktion som ska göra vad inom ramen för polisens brottsförebyggande arbete kopplat till allmänna sammankomster. Det vi vill framhålla är att ett långsiktigt lokalt brottsförebyggande engagemang från polisen är avgörande för möjligheten att förebygga allvarliga ordningsstörningar eller våldsamma upplopp, oavsett vilken eller vilka funktioner som utför dessa uppgifter.

5.5.1.5 Lagföring

I samband med genomförandet av polisinsatserna vid de allmänna sammankomsterna under påsken 2022 har polisregionerna framgångsrikt vidtagit åtgärder för att säkra och samla in bevisning. Utöver de förmågor som finns inom respektive taktiskt koncept för säkring och inhämtning av bevis om brott har kameraövervakning, genom tillfälliga eller fasta kameror, använts. Unmanned aircraft system (UAS) har även använts i stor utsträckning, både för inhämtning av underlag för lägesbild för ledning av polisinsatsen men även för att säkerställa bevis om brott och möjliggöra identifiering av misstänkta personer. Under vissa polisinsatser har flera UAS använts för att säkerställa att information kan inhämtas kontinuerligt. Vid de tillfällen civila gripare inte har kunnat agera i folksamlingen har information kunnat inhämtas genom tekniska hjälpmedel, för att möjliggöra gripande när person lämnar folksamlingen eller platsen. I polisregion Öst bidrog inhämtat filmmaterial till att individer som deltog i våldsamma upplopp i Linköping och Norrköping under torsdagen kunde gripas när de anlände till samma platser under söndagen.

Filmmaterial har även inhämtats från allmänheten.

Det framgångsrika arbetet med insamling och bearbetning av insamlat filmmaterial har lett till att polisregionernas utredningsorganisationer i många fall har kunnat redovisa förundersökningar beträffande brott begångna under de våldsamma upploppen under påsken 2022. Åtal har väckts i ett antal ärenden och flera domar har meddelats av tingsrätt och hovrätt. Det pågår även fortfarande förundersökningar i samtliga berörda polisregioner och arbetet beräknas pågå även under nästa år. Utredningen kommer inte i denna rapport att närmare beröra utgången i de ärenden som hanterats i domstol.

5.5.1.6 Polisregionernas arbetsmiljöarbete

Arbetsmiljöverket har tagit fram föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas i föreskrifterna arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Av föreskrifterna framgår att arbetsgivaren regelbundet ska undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet och, när ändringar i verksamheten planeras, ska arbetsgivaren bedöma om ändringarna medför risker för ohälsa eller olycksfall som kan behöva åtgärdas (8 § AFS 2001:01). Polismyndigheten har genomfört riskbedömningar för ingripandeverksamhet och den arbetsmetod som polisen tillämpar vid arbete för hantering av en särskild händelse.

I avsnitt 5 i Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser (PM 2019:36) framgår att vid en i förväg känd särskild händelse så ska

den som har utsetts till chef planera och kontrollera att de föreskrivna kraven på god arbetsmiljö är uppfyllda. I ansvaret ingår att åtgärderna ska bedömas utifrån riskerna i arbetsmiljön. Vid en hastigt uppkommen särskild händelse så ska den som utses till chef bedöma om just denna särskilda händelse aktualiserar fler eller andra arbetsmiljörisiker än de som redan har förutsetts genom det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Berörda polisregioner har, med ett undantag, genomfört riskbedömningar omfattande respektive RSH Val 2022. Den polisregion som inte genomfört en sådan bedömning har redogjort för sitt ställningstagande och redovisat att polisregionen inte förändrade sin organisation och/eller verksamhet och inte heller planerade att använda sig av nya, förändrade eller tillfälliga arbetsmetoder. Kommenderingsledningen hade inte heller sett upprepade tillbud och/eller arbetsskador vid liknande tillställningar och det fanns inte någon förändrad hotbild som kunde ha inneburit ökad risk för hot eller våld. Två polisregioner har utöver den övergripande riskbedömningen för RSH Val 2022 genomfört en riskbedömning inför en enskild i förväg känd polisinsats.

I samband med utredningens besök vid berörda polisregioner har vi fått en redovisning för hur omhändertagandet av berörd personal skett efter genomförda polisinsatser under påsken 2022. I samtliga berörda polisregioner har den regionala krisstödsorganisationen initierats.⁶⁰ Den polisiära resurs som förstärkt i annan polisregion under påsken 2022 har i huvudsak omhändertagits inom ramen för sin ordinarie organisations krisstödsorganisation. Fortlöpande arbete med omhändertagande av personal som deltog i polisinsatser under påsken 2022 pågår fortfarande i vissa regioner. Vi har fått en samlad bild från de chefer och medarbetare vi träffat under våra besök och vid de särskilda seminarier som hållits att arbetet med omhändertagande av personal har mottagits positivt och har fungerat väl.

Som framgår av avsnitt 1.3.1.5 har Arbetsmiljöverket inlett en tillsyn med anledning av de allvarliga händelserna under påsken 2022. Utredningen kommer därför inte, utöver vad som redovisats om genomförda riskbedömningar och omhändertagande av personal ovan, att närmare utreda Polismyndighetens systematiska arbetsmiljöarbete kopplat till händelserna under påsken 2022. Representanter från Polismyndighetens skyddsorganisation har deltagit i arbetsgruppen och arbetsmiljöaspekter har beaktats i våra förslag.

⁶⁰ Se Polismyndighetens riktlinjer för krisstöd (PM 2017:61)

5.6 Hantering av allmänna sammankomster inom ramen för NSH Val 2022 efter påsken 2022

Utredningen har i uppdrag att bland annat utvärdera händelserna under påsken 2022. Oavsett att uppdraget begränsar sig till händelser som skedde i april 2022 vill vi i detta sammanhang belysa hanteringen av partiet Stram Kurs tillståndsgivna allmänna sammankomster efter denna tidsperiod.

Efter påsken 2022 har partiet Stram Kurs genomfört cirka 80 stycken allmänna sammankomster på olika platser i Sverige. Det har inte uppstått några våldsamma upplopp i anslutning till dessa allmänna sammankomster. En generell bild som utredningen tagit del av är att det inte heller har uppkommit några ordningsstörningar i samband med dessa allmänna sammankomster.

Initialt begärde berörda polisregioner resursförstärkning inom ramen för NFO för hantering av aktuella allmänna sammankomster men relativt snart efter påsken 2022 övergick polisen till att i huvudsak hantera de allmänna sammankomsterna inom ramen för respektive polisregions resurs och resursuttaget minskade.

Vad gäller tid och plats för allmän sammankomst har polisen löpande vidtagit arbete för att tillmötesgå att tid och plats för sammankomsten motsvarar berörd anordnares ansökan.

5.7 Uppföljning och utvärdering av NSH Val 2022

När en särskild händelse avslutats ska en uppföljning göras.⁶¹ Uppföljningen syftar till att övergripande bedöma polisoperationen eller polisinsatsens genomförande och resultat i förhållande till dess mål. Inom ramen för NSH Val 2022 har en uppföljning enligt gällande styrdokument genomförts. Utöver denna uppföljning har en utvärdering genomförts med inriktning på stabsarbetet. Utredningen har tagit del av en redovisning av det pågående arbetet med denna utvärdering.

⁶¹ Se avsnitt 9, Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser (PM 2019:36) och avsnitt 13, Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser (2020:21)

6 Överväganden

6.1 Bakomliggande faktorer

6.1.1 Varför gick det som det gick under påsken 2022?

Skeendet under påsken 2022 bestod av en mängd enskilda händelser. Det fattades goda och mindre goda beslut, utrustning och metoder fungerade ibland, ibland inte. Utredningen redovisar iakttagelser och förslag som bygger på dessa enskildheter och som skulle minska risken för att samma sak händer igen. Men för att förstå bakgrunden till händelseutvecklingen räcker det inte att betrakta enskildheterna och försöka förklara och vid behov korrigera var och en av dem. Bakom ett förlopp med så genomgående icke önskvärda konsekvenser ligger också systematiska faktorer. Dessa bakomliggande faktorer har lett fram till sakförhållanden som i sin tur bidrog till utfallet av polisens insatser mot de våldsamma upploppen och allvarliga ordningsstörningarna under påsken 2022. I detta avsnitt ger vi vår syn på de bakomliggande systematiska faktorerna.

Utredningen redovisar inga konkreta förslag med hänvisning till dessa systematiska faktorer. Skälet är att faktorerna på olika sätt går utöver det som denna utredning har att behandla. Om uppgiften att förebygga och hantera ordningsstörningar och våldsamma upplopp vore polisens enda uppgift vore det enkelt att föreslå åtgärder och utgå från de bakomliggande faktorerna, men verkligheten är en helt annan. Förändringar som ska hantera de systematiska bakomliggande faktorerna måste värderas med utgångspunkt från en helhetsbild som vi inte har, och inte ska ha. Samtidigt är det uppenbart att det inte går att långsiktigt åstadkomma en väsentligt bättre förmåga att förebygga och bekämpa våldsamma upplopp och blåljussabotage om inte de systematiska faktorerna beaktas. Att bara genomföra de konkreta förslag som utredningen redovisar i avsnitt 7 räcker av allt att döma inte.

Utredningen har kunnat urskilja fem förhållanden som har medverkat till det för polisen icke önskvärda resultatet av polisinsatserna under påsken 2022:

- 1) Det finns i vissa områden en stor och delvis gåtfull potential till våldsamma upplopp.
- 2) Förmågan att förebygga och möta våldsamma upplopp har inte varit en av polisens högst prioriterade uppgifter.
- 3) Polisen brister i att genomföra förslag från sina egna utvärderingar.
- 4) Polisens sätt att leda medför friktioner.
- 5) Polisen prioriterar rätten att genomföra allmänna sammankomster mycket högt.

Utredningen har också noterat två systematiska förhållanden som såvitt vi har kunnat se inte har påverkat förloppet under påsken 2022, men som är av principiell betydelse:

6) SPT-förmågans roll är inte helt klar.

7) Det finns svårförklarade regionala skillnader i synen på frågor som rör SPT.

Nämnda förhållanden kommer närmre att utvecklas nedan.

6.1.1.1 Det finns i vissa områden en stor och delvis gåtfull potential till våldsamma upplopp

Under påsken 2022 utsattes polisen för ett mycket intensivt våld. Alla våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar under påsken 2022 hade på något sätt anknytning till utsatta områden, och det är naturligt att söka förklaringar i detta faktum. Alla våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar hade också direkt eller indirekt anknytning till opinionsyttringar från partiet Stram Kurs, och det är därför naturligt att söka förklaringar även i detta. Om man bara betraktar de tolv händelser som står i fokus för denna utvärdering kan man förledas att tro att det finns en enkel förklaringsmodell. Men ett vidare perspektiv visar att samma förutsättningar ibland har lett till betydligt lugnare aktiviteter. Dessa mindre dramatiska händelser är långt flera än de våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar som inträffade under påsken 2022, och de inträffade både före och (framför allt) efter påskens händelser. Det finns, måste utredningen konstatera, ett stort mått av gåtfullhet i vad det är som gör att i grunden samma förutsättningar ibland leder till våldsamma upplopp och ibland inte. Denna gåtfullhet bör inte accepteras; det går säkert att, inte minst genom forskning, öka förståelsen för vad som i det enskilda fallet utlöser eller förhindrar våldsamma upplopp. Den förståelsen är en förutsättning för att förebyggande åtgärder ska få bästa möjliga effekt. Polisen kan och bör lägga kraft på att identifiera de faktorer som leder till att våldsamma upplopp faktiskt uppstår. Förhoppningsvis ger vårt arbete en eller annan utgångspunkt för detta.

Det förefaller okontroversiellt att konstatera att socioekonomiska förhållanden bidrar till potentialen för våldsamma upplopp i utsatta områden. Det förhållandet råder polisen inte över, och det är avgränsat från denna utrednings uppdrag. Men man måste också konstatera att polisen inte saknar inflytande över förhållanden som kan leda till att våldsamma upplopp uppstår eller avstyrs. Även om vårt uppdrag innebär att vi i första hand har studerat de händelser då våldsamma upplopp inträffade har vi på ett mindre systematiskt sätt också kunnat ta del av erfarenheter från liknande situationer som inte har blivit våldsamma. Dessa erfarenheter tyder samstämmigt på att uthålligt och tillräckligt resurssatt lokalt polisarbete gör skillnad i positiv riktning. Polisen kan bidra till ökad kunskap om och förtroende för det svenska samhället och

om grundläggande förhållanden som yttrande- och mötesfrihet. Polisen har rimligen också betydande påverkan på om individer eller grupper väljer att betrakta polisen som en motståndare som det är legitimt att utsätta för grovt våld. Långsiktigt lokalt polisarbete leder dessutom till att polisen har väl fungerande och förtroendefulla kontakter med företrädare för lokalsamhället, kommuner och andra organisationer som både kan bidra med kunskap och verka dämpande i spända situationer. Brister i detta långsiktiga arbete kan inte kompenseras med konfliktreducerande åtgärder när spänningen redan är hög. Det faktum att konfliktreducerande principer inte kan ersätta det långsiktiga engagemanget innebär inte att de konfliktreducerande principerna förlovar i värde. De har i många fall god effekt, och den effekten blir ännu bättre om den bygger på ett långsiktigt lokalt brottsförebyggande engagemang från polisen.

6.1.1.2 Förmågan att förebygga och möta våldsamma upplopp har inte varit en av polisens högst prioriterade uppgifter

Utredningen pekar i flera fall i vår rapport på saker som kunde ha fungerat bättre och förutsättningar som kunde ha varit gynnsammare inför och under påsken 2022. Enligt vår bedömning är den övergripande orsaken till många av dessa tillkortakommanden att polisen under ett antal år inte har betraktat det som en av sina högst prioriterade uppgifter att förebygga och möta våldsamma upplopp. Man kan inte säga att uppgiften har varit lågt prioriterad, för en hel del har ändå gjorts, och förmågan har i många avseenden vidmakthållits ungefär som det var planerat. Men hade uppgiften varit en av de högst prioriterade hade läget sannolikt varit bättre.

Den viktigaste indikationen på att uppgiften inte har varit högt prioriterad är att beslutet om att införa SPT-förmåga i alla polisregioner fattades först år 2020 (se avsnitt 3.2.9), förvisso före påsken 2022, men inte så att beslutet fick någon avgörande effekt vid den tidpunkten. Ett beslut några år tidigare än år 2020 om att säkerställa SPT-förmåga i alla polisregioner är förmodligen den enskilt viktigaste åtgärd som polisen hade kunnat vidta för att ge ett bättre resultat påsken 2022. Om SPT-förmågan varit högre prioriterad kan man dessutom anta att några av de förslag som utredningen lämnar för att stärka denna förmåga redan hade varit genomförda. Många av våra förslag bygger på tankar som har framförts i organisationen i åtskilliga år, men som inte har fått genomslag i beslut.

Utredningen har inte kunnat utröna något specifikt skäl till att beslutet dröjde till år 2020. Det finns inget spårbart beslut om att avstå från att ha förmågan i alla regioner. Snarare handlar det, såvitt vi har kunnat förstå, om dels att annat har betraktats som mera angeläget, dels en kostnadsfråga. I någon mån har det faktum att beslutet inte var helt okontroversiellt internt möjligen

också bidragit. En ytterligare bidragande faktor kan vara att våldsamma upplopp är allvarliga brott, men de inträffar sällan. Frestelsen kan vara stor att i vardagen avdela resurser (i första hand personal) för de problem som är synliga varje dag. På så sätt uppstår efter hand brister i en förmåga vars tillkortakommanden bara märks när en allvarlig situation är ett faktum.

En tydlig indikation på att frågan inte har varit högst upp på prioriteringslistan är de långsamma framstegen när det gäller att införa verkansmedel på medeldistans. Som utredningen nämner i avsnitt 6.5.4.4.3 har sådana möjligheter övervägts i ett par decennier, men först efter påsken 2022 förefaller beredningen ha fått sådan fart att beslut kan fattas i närtid.

En ytterligare indikation är att polisens underrättelseverksamhet (se avsnitt 5.3) inte har haft uppgiften att upptäcka tecken på (förberedelser för) våldsamma upplopp eller allvarliga ordningsstörningar. Det finns bland annat formella skäl till detta, men det är skäl som enligt utredningens bedömning hade varit påverkbara om det hade bedömts som tillräckligt angeläget.

Utredningen kan också konstatera att det som hände under påsken 2022 kom som en överraskning på ett principiellt plan. Våldsamma upplopp av denna intensitet och med denna utbredning var inte något som polisen hade föreställt sig skulle hända. Om förmågan att förebygga och möta våldsamma upplopp hade varit en av polisens högst prioriterade uppgifter hade benägenheten och kapaciteten att följa omvärldsutveckling och forskning troligen varit högre. Därmed hade den mentala (och därmed även den praktiska) beredskapen kunnat vara bättre.

6.1.1.3 Polisen brister i att genomföra förslag från sina egna utvärderingar

Som utredningen beskriver i avsnitt 2.7 finns det åtskilliga exempel under senare år på att polisen har gjort ansatser att lära sig av sina erfarenheter från våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar. Möjligheter har inte sagnats. Ibland har utvärderingar initierats men inte genomförts, ibland har utvärderingar genomförts men inte lett till beslut, och ibland har utvärderingar lett till beslut som inte har följts upp. Det är slående hur många av de slutsatser och förslag som redovisas i vår rapport som också har förekommit i tidigare utvärderingar, vissa dessutom återkommande. Vår bedömning är att polisen skulle ha kunnat stå bättre rustad inför påsken 2022 om tidigare slutsatser och förslag hade lett till beslut och åtgärder. Vi har inte ansett det vara en del av vårt uppdrag att undersöka skälen till att polisen brister i detta avseende.

Samtidigt ska konstateras att händelserna under påsken 2022 snabbt ledde till ett antal mer eller mindre formella utvärderingar i regional regi och inom NSH Val 2022. Dessa utvärderingar har i flera fall lett till att åtgärder snabbt vidtogs med utgångspunkt från påskens erfarenheter, och de har givit mycket

värdefullt underlag till vårt arbete. Det återstår att se om de kan implementeras på nationell nivå.

6.1.1.4 Polisens sätt att leda medför friktioner

Polisens sätt att leda innebär (mycket förenklat uttryckt) att linjeorganisationen leder verksamhet som ligger inom normalbilden. När något utöver detta behöver ledas organiseras verksamheten i särskild ordning för att leda den särskilda händelsen. Redan före påsken 2022 fanns NSH Val 2022, med särskilda regionala organisationer i varje polisregion (RSH Val 2022), organiserad och nästan färdig med sina förberedelser. Den nationella kommanderingschefen för NSH Val 2022 fattade inför partiet Stram Kurs aviserade valturné under påsken 2022 beslutet att den nationella ledningen skulle ske genom NSH Val 2022. Det var enligt utredningens bedömning ett klokt beslut. Helt självklart var det inte, eftersom händelsernas koppling till valrörelsen var ganska vag och den särskilda organisationen inte ska ta åt sig ledning av mer verksamhet än det den är avsedd för. Resultatet av detta beslut blev att både den nationella och regionala ledningen av åtgärderna mot upploppen under hela påsken sköttes av nationell (NSH Val 2022) och regional (RSH Val 2022) organisation för hantering av allmänna val till riksdag, regioner och kommuner.

Om det inte hade funnits en för ändamålet lämpad särskild organisation klar hade linjeorganisationen (åtminstone inledningsvis) fått ta sig an nationell och regional ledning. Hur det hade gått vet utredningen inte, men det är rimligt att anta att den nationella och regionala ledningen inledningsvis hade haft mindre resurser och varit mindre förberedd än vad som nu var fallet, i synnerhet som det var storhelg. Detta leder till eftertanke. Utfallet för polisens del skulle kanske ha blivit än mindre gynnsamt om inte NSH Val 2022 hade funnits till hands och tagit ansvar. Polisen kan knappast utgå från att en lämplig särskild organisation står beredd nästa gång ett liknande behov uppstår. Vi har inte spekulerat i vad som hade hänt om den särskilda organisationen inte hade stått redo att leda, men det är en fråga som polisen kan behöva ställa sig.

Under hela förloppet under påsken 2022 uppstod friktioner av olika slag i gränsytan mellan linjeorganisation och den särskilda organisationen. Det gäller allt ifrån regional ledningscentralers dirigerings av resurser parallellt med den ledning som bedrevs inom ramen för den särskilda händelsen till att högre chefer i linjeorganisationen gjorde kommentarer i media om det som kommanderingschefen ledde. En del av friktionerna uppstod för att den särskilda organisationen behövde ta hjälp av linjeorganisationens resurser för att utöva ledning. Att göra det var ett rationellt beslut, givet lägets allvar och den begränsade bemanningen under en påskhelg. Men det ledde i några fall till otydligheter om vem som utövade ledningen. Utredningens bild är att de som

ledde uppfattade ledningsförhållandena som tydliga, medan de som blev ledda inte alltid såg denna tydlighet lika klart.

Om man bara ser till händelser av det slag som inträffade under några dagar under påsken 2022 kan man hitta goda argument för att ha en fast ledningsstruktur som i alla lägen leder både det som är normalt och det som är mera krävande. Det minskar risken för otydlighet och friktioner. Chefer och staber har fasta roller och fasta uppgifter och behöver inte växla mellan en ordinarie roll och en roll i en särskild tillfällig organisation. Men polisens metoder för att leda ska kunna hantera oerhört mycket mera än det i och för sig allvarliga och utmanande som hände under påsken 2022. Eftersom utredningen inte har studerat mer än en liten del av det samlade ledningsbehovet avstår vi från att dra generella slutsatser om hur polisen bör leda sin verksamhet, men vi vill ändå poängtera den valda metodens utmaningar i just denna situation.

Det finns också utrymme för att förbättra tillämpningen av den valda metoden. Enkelt uttryckt bör både linjeorganisation och när verksamhet leds i särskild ordning alltid, inte minst i akuta lägen där det är ont om tid, aktivt sträva efter att samverka och efterfråga samverkan, att klargöra ansvarsförhållanden i gränsytor samt betrakta behovet av tydlighet ur de leddas perspektiv.

6.1.1.5 Polisen prioriterar rätten att genomföra allmänna sammankomster mycket högt

Vid några av händelserna under påsken 2022 var det polisens uppgift att möjliggöra att tillståndsgivna allmänna sammankomster kunde genomföras. Utfallet varierade: några sammankomster kunde genomföras, någon upplöstes, några påbörjades inte och en blev inställd.

Skälen till att polisen ska värna yttrandefriheten genom att möjliggöra allmänna sammankomster är uppenbara, och detta är inte platsen att upprepa dem. Den normativa styrningen från NSH Val 2022 var också mycket tydlig: allmänna sammankomster skulle kunna genomföras. Denna styrning hade polisregionerna tagit till sig även under påsken 2022 och de följde den konsekvent och lojalt. Det innebar att polisen vid flera tillfällen utsattes för omfattande våld, ibland med önskvärt resultat för sammankomsten, ibland inte.

En central fråga, som också har rests när utredningen har träffat polisanställda som tjänstgjorde under påsken 2022, är var gränsen går för att fortsätta försöka möjliggöra en allmän sammankomst trots att sannolikheten för att den faktiskt ska kunna genomföras är liten. Hur mycket strid ska polisen ta, och med vilka förluster, för att försöka åstadkomma något som inte kan anses vara mer än marginellt möjligt? I ett planeringsläge kan svaret sannolikt aldrig bli annat än att polisen måste försöka och att resursen ska anpassas efter behovet. I ett konkret genomförande kommer chefer ändå att behöva avgöra

när gränsen för att utsätta en underlägsen styrka för ett våldsamt upplopps aggressioner är nådd.

6.1.2 Andra systematiska förhållanden av principiell betydelse

Som nämnts ovan har utredningen noterat två systematiska förhållanden som, utan att ha haft en direkt påverkan på förloppet under påsken 2022, är av principiell betydelse för Polismyndigheten.

6.1.2.1 SPT-förmågans roll är inte helt klar

SPT-förmågan i polisen kan definieras som i huvudsak två saker: dels en beslutad uppsättning metoder baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet, dels en beslutad organisation med utrustning, personal (med vissa kompetenskrav), beredskap med mera. I stor utsträckning har utredningens arbete handlat om att studera hur denna SPT-förmåga fungerade i samband med våldsamma upplopp under påsken 2022 och att föreslå hur den kan utvecklas. Men vårt uppdrag är bredare. I uppdragets rubrik används begreppen ”arbete med folksamlingar” och ”hantering av ordningsstörningar”.

I första hand förknippas SPT med polisens uppgift att göra det möjligt att genomföra allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Men våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar kan uppstå och därmed behöva förebyggas eller mötas även i andra situationer, vilket några av händelserna under påsken 2022 illustrerar. Utredningen har noterat att det, även hos enskilda poliser med stor erfarenhet av och ansvar för SPT, finns en uppfattning om att SPT ”egentligen” är avsett bara för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Att använda SPT-förmågan för andra typer av ordningsstörningar skulle med denna utgångspunkt vara ett misstag eller ett beklagligt undantag; sådana ordningsstörningar skulle vara brott som borde hanteras av någon annan. Vi vet inte om denna (miss-)uppfattning är utbredd, men den är tillräckligt tydlig och oroande för att vi vill peka på den. För oss framstår det som uppenbart att SPT-förmågan ska användas vid allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp oberoende av deras orsak. För det första finns det ingen annan förmåga i Polismyndigheten som kan göra det. För det andra är både principer och metoder i SPT lämpade för att dämpa och vid behov hantera våldsamma upplopp med olika bakgrund, även om SPT i vissa avseenden är optimerad för situationer där två parter har legitima intressen.

Utredningen anser att det är viktigt att polisen är tydlig med att SPT-förmågan har en roll som sträcker sig utöver att skydda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Att vidmakthålla allmän ordning och säkerhet är ju en av Polismyndighetens grundläggande uppgifter, och däri ligger att förebygga och möta våldsamma upplopp och allvarliga

ordningsstörningar. Detta innebär också att SPT måste utformas så att metoder och förmåga inte bara optimeras för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Ansvaret för SPT är tydligt definierat (se avsnitt 3.2.1), vilket innebär att de av utredningens förslag som direkt hänför sig till SPT kan tas omhand av en struktur som är avsedd för detta. Men några av förslagen sträcker sig utanför SPT, och det är inte lika tydligt för oss vem som är adressat för de förslag som handlar om en mera generell förmåga att hantera folksamlingar och allvarliga ordningsstörningar.

Oklarheterna om utvecklingsansvar för hela förmågan att hantera folksamlingar och allvarliga ordningsstörningar och vissas uppfattning om en snäv roll för SPT är inget som hade någon påverkan på utfallet under påsken 2022. Men de har betydelse för polisens framtida förmåga och hur den bör utvecklas, och därför vill utredningen peka på dem.

6.1.2.2 Det finns svårförklarade regionala skillnader i synen på frågor som rör SPT

I några frågor som rör SPT finns det påfallande tydliga skillnader mellan polisregionernas uppfattning. Det rör principiellt väsentliga saker som huruvida anordnare ska ha personskydd och om grupperna i SPT-organisationen bör vara fast sammansatta. Även i frågor av mindre principiell betydelse, till exempel om hjälmar bör vara vita eller blåa, är det slående att det finns ”regionsuppfattningar”. Om skillnaderna i uppfattning grundar sig i tydligt olika regionala förutsättningar hade de varit lättare att förstå, men så tycks inte vara fallet. Ett visst mått av spännvidd i uppfattningar är nyttigt. Åsiktsskillnader driver utvecklingen framåt. Men det innebär ju inte att dessa konstruktiva åsiktsskillnader måste följa just regiongränserna. De regionala skillnader utredningen har uppfattat har enligt vår bedömning inte på bidragit till det för polisen negativa utfallet under påsken 2022. Vi vill ändå peka på dem eftersom SPT och den organisation som ska tillämpa denna är ett nationellt system. Förstärkningar över regiongränser är en av förutsättningarna för att en relativt liten organisation för SPT ska kunna användas optimalt. Om de regionala särdragen blir för starka finns det en risk för att den nationella effekten minskar.

6.2 Utfall av händelserna under påsken 2022

6.2.1.1 Allmänt om resursen under påsken 2022

En av de frågor som måste ställas är om den avdelade polisresursen vid händelserna under påsken 2022 var tillräcklig. Ur ett perspektiv är svaret självklart nej. Nu när det är känt vad som hände kan man konstatera att en större resurs på plats vid början av respektive händelse hade gjort skillnad i positiv riktning. Åtminstone gäller detta om denna större resurs hade varit rätt sammansatt, om den hade haft en anpassad ledningsförmåga och om den hade använts taktiskt klokt. Likaså kan man utan svårighet dra slutsatsen att det hade varit positivt om flera enheter ur den nationella förstärkningsorganisationen hade haft högre beredskap att förflyttas.

Ur ett annat perspektiv blir svaren mindre självklara. De beslut som fattades inför och under händelserna under påsken 2022 måste värderas i ljuset av vad som då var känt. Planeringen genomfördes, som det ska vara, med utgångspunkt från vad som var känt i form av generiska och konkreta under rättelsebedömningar och kännedom om de lokala förhållandena. I flera fall har utredningen hört de planeringsansvariga vid de första dagarnas händelser säga att de kvällen före respektive polisinsats närmast ansåg att de hade tagit till lite för mycket resurser. Vi har inte kunnat se några tecken på att de som planerade polisinsatserna valde att begränsa insatsernas storlek på grund av allmän restriktivitet.

6.2.2 Jämförelse av händelser i polisregion Stockholm, Bergslagen, Öst och Syd

För att möjliggöra och åskådliggöra en jämförelse av de olika händelserna under påsken 2022 som omfattas av denna utvärdering har utredningen tagit fram ett en jämförelsemodell, se bilaga 7.

Som underlag till jämförelsemodellen har utredningen tagit fram ett antal förutsättningar, dels objektiva förutsättningar kring polisinsatserna, såsom om SPT införts i polisregionen, dels förutsättningar i planeringsstadiet av polisinsatserna, såsom vilken underrättelseinformation som fanns tillgänglig och vilken kompetens uttagen resurs hade. Jämförelsemodellen omfattar även förutsättningar under genomförandet såsom vilken kompetens tillförd förmåga hade samt om tidig etablering i enlighet med SPT-konceptet kunnat ske. Förutsättningarna svarar mot vissa resultatkriterier för genomförandet av polisinsatserna. Resultatkriterierna är indelade i områden som rör tillstånd till allmän sammankomst, våldsanvändning och skador.

Uppgifter för underlag till jämförelsemodellen har inhämtats från staben för NSH Val 2022 och de polisregioner som berördes av händelserna under påsken 2022. Inhämtning har skett vid besök i berörda polisregioner eller NSH Val 2022 eller genom kompletterande skriftlig inhämtning.

6.2.2.1 Utfall av jämförelsemodellen

En sammanställning av förutsättningarna i jämförelsemodellen utvisar enligt utredningen en avgörande parameter för utfallet vid händelserna under påsken 2022. I de polisregioner där SPT är infört kan vi se att utfallet skiljer sig åt från de polisregioner där SPT nu implementeras. Det gäller särskilt utfallet vad gäller användning av skjutvapen och antalet tillbud, skador på poliser och skador på Polismyndighetens egendom. I de polisregioner där SPT idag är implementerat finns tillgång till den kompetens, utrustning och fordon som ingår i SPT-konceptet, vilket vi bedömer varit avgörande för vilka förutsättningar polisen hade att möta de plötsliga och eskalerande händelserna under påsken 2022.

6.3 Underrättelsetjänst – vad kan Polismyndigheten förutse?

6.3.1 Inledning

Som redovisats i avsnitt 5.3 ovan syftar polisiär underrättelsetjänst till att möjliggöra för beslutsfattare att kunna fatta proaktiva beslut om brottsbekämpning med hög säkerhet för Polismyndighetens medarbetare och väl underbyggda beslut vid myndighetsutövning. För att nå syftet med verksamheten krävs att det finns förutsättningar att arbeta effektivt inom de olika stegen i underrättelseprocessen.

6.3.2 Underrättelseorienteringarnas påverkan på polisinsatserna under påsken 2022

Inom ramen för NSH Val 2022 togs två underrättelseorienteringar fram, dels en inför val till riksdag, kommun och regionfullmäktige 2002, dels en inför planering av partiet Stram Kurs planerade aktiviteter i Sverige (se avsnitt 5.2.1.1). Som tidigare redovisats i avsnitt 5.3 styrs underrättelseverksamheten av nationella inriktningar och prioriteringar, som har följts. Bedömningar har gjorts på nationell nivå och en förutsättning är att de bearbetas vidare på regional nivå, för att skapa en lägesbild som håller över tid och som ger underlag för justering av hotbilden.

De regionala kommenderingscheferna har för utredningen påtalat att de hot- och riskunderlag man fått presenterat för sig överlag gett viss vägledning i planeringen inför de regionala polisinsatserna och haft en påverkan på polisinsatsens genomförande och val av taktik. Underlagen har dock i många fall beskrivit en problematik i generella ordalag och med få direkta uppgifter om till exempel motståndare och drivkrafter. Eftersom det i underlagen också lyfts både försvårande omständigheter såväl som förmildrande har det varit svårt att omsätta dessa i beslut. Vi kan konstatera att regionala bedömningar har skett i varierande grad men som framgår ovan har de endast i enstaka fall påverkat den bedömning som redan förelåg i den nationella underrättelseorienteringen.

Sammantaget har underrättelseunderlagen ofta förstärkt en redan känd lägesbild vilket möjligen kan ha underlättat beslutsfattandet i några avseenden. Viktiga beslut som till exempel begäran om förstärkning och byte av plats för allmän sammankomst har kunnat fattats med underlagen som grund och har därmed fått ett inflytande på det polisoperativa genomförandet.

En fråga som har diskuterats sedan påsken 2022 är om polisens planering inför och under påsken 2022 var rimligt avvägd i förhållande till den underrättelsebedömning som förelåg. Den aktuella underrättelseorienteringen består av ett samlat underlag inför de allmänna sammankomster som Stram Kurs planerade. Orienteringens bedömningar är generella – de beskriver vad

som skulle kunna hända under olika förutsättningar, utan koppling till någon viss plats eller någon viss tidpunkt. Orienteringen beskriver ett stort utfallsrum, från ett lugnt genomförande till risk för våld. I ett längre tidsperspektiv som beaktar händelser både före och efter påsken 2022 stämmer den bedömningen bra.

Den generella underrättelseorienteringen var avsedd att användas som underlag för planeringen, tillsammans med den information som förelåg lokalt, och det var också så den användes. Besluten om vilka resurser som skulle avdelas inför polisinsatserna fattades regionalt, baserat på aktuell samlad lägesbild där och då. Det är precis så som det bör gå till. Att vid varje tillfälle avdela resurser för värsta tänkbara utfall enligt den generella underrättelsebedömningen vore inte rimligt, och i det långa loppet inte ens möjligt. Inte heller är det rimligt att den nationella nivån med utgångspunkt från denna generella bedömning skulle föreskriva någon viss planering. Sammantaget gör utredningen bedömningen att underrättelseunderlaget värderades korrekt och att bedömning av risk för ordningsstörningar och/eller våldshandlingar samt avsikt och förmåga hos aktörer har speglat tillgänglig information.

Att resultatet för polisen av händelserna under påsken 2022 blev så negativt beror inte på något avgörande sätt på att underrättelser har negligerats eller feltolkats.

Som utredningen tidigare konstaterat finns ett stort mått av gåtfullhet i vad det är som gör att i grunden samma förutsättningar ibland leder till våldssamma upplopp och ibland inte. Det finns självförklarande svårigheter i att upptäcka brottslighet om den enskildes avsikt att begå brott uppkommer så plötsligt som vi fått beskrivet skedde under påsken 2022. Det är viktigt att förstå drivkrafter för enskildas agerande och som vi framför i avsnitt 6 är möjligheten att identifiera och följa relevanta indikatorer ett sätt att öka möjligheterna för polisen att arbeta ur ett förebyggande perspektiv.

6.3.3 Inriktningar och prioriterade områden för underrättelseverksamhet

Med beaktande av slutsatserna i den analys av bakomliggande drivkrafter för upploppen under påsken 2022, som nämns i avsnitt 4.2.1 och 5.4.2, bedömer utredningen att det är tveksamt om underrättelsetjänstens inhämtningsverksamhet hade varit en framgångsrik metod inför och under påsken 2022. Upplopp är spontana i sin natur, medan de särskilda inhämtningsmetoder som underrättelsetjänsten förfogar över är något som bedrivs mer långsiktigt. Det kan också finnas rättsliga begränsningar för vilken information som är möjlig att hämta in vilket kan begränsa förutsättningarna att behandla information som kan tillföra ett värde i sammanhanget. En möjlig väg framåt är att arbeta med inhämtning i närmare samverkan med den öppna kontaktverksamheten, till exempel kommunpolis, områdespolis och dialogpolis.

Mot bakgrund av den händelseutveckling som skedde under påsken 2022 kan visserligen finnas kopplingar mot beslutade inriktningar som kriminellas påverkan i utsatta områden samt brottsaktiv extremism. Målsättning, prioriterade brottstyper och strategi som i POI specificeras mot inriktningarna avviker dock mot den brottslighet som förekom under påsken 2022. Framtagen analys om bakomliggande drivkrafter bakom påskupploppen 2022⁶² (se avsnitt 4.2.1) har inte påvisat att varken organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremister engagerat sig nämnvärt i händelserna, åtminstone inte haft en ledande eller organiserande roll. Underrättelsetjänsten har därmed inte haft en inriktning som ligger i linje med den brottslighet som senare aktualiserades.

6.3.4 Förmåga till riktad inhämtning

En förutsättning för att underrättelsetjänsten ska kunna producera kvalitativa underlag är att det finns tillgång till relevant information. Information från internet och sociala medier har visat sig vara avgörande information för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brott i händelser som utspelades under påsken 2022. Dock har erfarenheterna visat att en inhämtning via öppna sociala medier inte kan förväntas ge någon större effekt då dessa nyttjades i liten grad. För att kunna inhämta relevant information, som till exempel kan ske i slutna chattar och forum, behöver underrättelseenheterna framförhållning i sitt arbete.

De uppmärksammade omständigheterna att kapacitet och förmåga till internetinhämtning varierar kraftigt mellan polisregionernas underrättelseenheter samt att det saknas beslutad nationell samordning av internetinhämtningsverksamheten medför att det finns behov av en ökning av polisens kapacitet och förmåga i dessa delar.

6.3.5 Signalspaning

I den allmänna diskussionen efter upploppen påsken 2022 förekom tankar om att signalspaning skulle ha kunnat ge bättre underrättelseunderlag. Med gällande lagstiftning⁶³ är detta inte möjligt, eftersom lagen inte medger signalspaning mot trafik mellan två parter som båda befinner sig i Sverige. Regeringen har i år initierat en översyn av lagstiftningen.⁶⁴ Om Polismyndigheten anser att det är eftersträvansvärt att vid behov kunna använda signalspaning för att inhämta underrättelser om aktiviteter som kan leda till blåljus-sabotage finns det nu ett utrymme för att föra fram sådana förslag.

⁶² PM - Analys av bakomliggande drivkrafter bakom påskupploppen 2022, Noa Und, HD5800-39/2022, Löpnr 45

⁶³ Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

⁶⁴ Översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, Kommittédirektiv 2022:120



Infoklass
Öppen

Datum
2022-12-14

Diariennr
A279.989/2022

Saknr
202

Utredningen lämnar ingen rekommendation i frågan, eftersom saken måste betraktas utifrån en helhetssyn på polisens möjligheter att inrikta signalspanning.

6.4 Lednings- och ansvarsförhållanden

6.4.1 Inledning

Som tidigare beskrivits (se avsnitt 5.4.1.1) fattade den nationella kommanderingschefen för NSH Val 2022 beslut att partiet Stram Kurs opinionsyttringar under påsken 2022 skulle omfattas och ledas av NSH respektive RSH Val 2022. Trots att det enligt utredningen, utifrån det uppkomna läget och andra alternativa ledningsstrukturer, var ett klokt beslut var det förenat med otydliga gränsdragningar och friktion uppstod i ansvarsförhållandena. Vi har tagit del av flera konkreta exempel på otydligheter mellan nationell och regional nivå inom den särskilda händelsen men även mellan den särskilda händelsen och verksamheten i linjeorganisationen.

6.4.2 Förhållandet mellan nationell och regional ledningsnivå

6.4.2.1 Funktionell samordning

Stabsfunktioner på nationell nivå ska enligt Polismyndighetens styrdokument för ledning vid särskilda händelser (se avsnitt 3.2.10 och 3.2.13) stödja den nationella kommanderingschefens ledning. Den formella ledningen av regional nivå sker genom att den nationella kommanderingschefen ska leda de regionala kommanderingschefernas arbete, balansera målkonflikter och motstående intressen och besluta om prioriteringar mellan dem. Den nationella stabsorganisationen har enligt styrdokumentet inte något formellt ansvarsförhållande till de regionala motsvarigheterna.

Utredningen har inom flera områden uppmärksammat på behovet av nationell samordning, särskilt under sådana händelser som under påsken 2022 med korta tidsramar och där det finns stora vinster i erfarenhetsutbyte och enhetlighet. Vi har fått information om att bristande enhetlighet har lett till utmaningar som hade kunnat undvikas. Olikheter i till exempel tillståndshanteringen gällande frågan om hur, när och på vilket sätt Polismyndigheten kommunicerade fattade beslut innebar svårigheter att i såväl dialogen med lokalsamhället som med arrangören förklara Polismyndighetens agerande. Sen kommunikation har i vissa fall motiverats med att det begränsar möjligheten att i förväg samla bland annat resurser för eventuella motdemonstrationer. Sen kommunikation av beslut har uppgetts försvåra eller omöjliggöra polisens möjlighet att arbeta med de konfliktreducerande principerna inför berörd polisinsats, till exempel arbetet med extern samverkan och dialog med medborgare.

Ökad samordning har även efterfrågats inom underrättelsetjänsten och dialogpolisverksamheten, för att kunna tillvarata erfarenheter av den dialog som förts med arrangören under insatsplaneringen.

6.4.2.2 Princip för ledning av SPT-resurs

Det är avgörande att personal i ledningsfunktion har kunskap om de beslut som utgör grunden för och användningen av NFO-resurs.

En del vid förstärkning av NFO, som närmare utvecklas i bilaga 3 (som är föremål för sekretess) är att polisinsatschef ska ingå i förstärkningen. Det är inte ovanligt att förstärkning tillförs en redan befintlig polisinsats med utsedd polisinsatschef. Ansvarsförhållandet mellan förstärkande och befintlig polisinsatschef framgår inte av beslutet eller andra gällande styrdokument. Befintlig polisinsatschef har generellt en bättre lokalkännedom som saknas hos förstärkande insatsledning. Enligt utredningen är detta en stark fördel vid händelser som under påsken 2022 som präglades av deltagare med lokal anknytning. Oaktat de terrängbeskrivningar som vi föreslår i avsnitt 7 underlättas också taktisk värdering av platsen. Samtidigt är SPT-resurs en särskild kompetens där ledning av inom konceptet utbildad och erfaren insatsledare ofta är avgörande, i synnerhet vid komplexa och omfattande händelser. Det vore optimalt att kunna kombinera lokalkännedom och SPT-kompetens i insatsledningen. I faktiska situationer är detta dock inte alltid möjligt.

6.4.3 Förhållandet mellan arbete inom ramen för en särskild händelse och arbete i linjeorganisation

6.4.3.1 Taktik när polisen är i efterhand

Händelserna påsken 2022 har illustrerat de mycket stora svårigheterna med att säkert förutse när, var och hur upplopp startar. Vid upplopp som uppstår vid allmänna sammankomster har polisen en möjlighet att vara i förhand. Men händelserna under påsken 2022 (liksom många händelser dessförinnan) har visat att våldsamma upplopp ibland uppstår överraskande. Även om risken för överraskningar kan minskas genom underrättelseverksamhet, lokal samverkan och god planering kommer det alltid att kunna uppstå situationer där polisen är i efterhand. Typiskt för situationer när polisen är i efterhand är att personalen på plats inledningsvis är numerärt underlägsen och saknar utrustning och utbildning för SPT. Dessutom kan man inte förutsätta att det finns en ledningsstruktur på plats med förmåga att leda polisinsatser där SPT används. Våldsamma upplopp som uppkommer överraskande leder ofta till ett kaotiskt läge inledningsvis. Just därför är det angeläget att det finns fastställda och allmänt kända principer för agerande i sådana situationer.

En svårighet i efterhandssituationen märktes vid flera tillfällen under påsken 2022: De förstärkningar som först var tillgängliga var inte organiserade i enheter utan bestod av små komponenter, ibland så lite som ett enstaka fordon med ett par poliser. Under påsken 2022 bestod förstärkningarna inte bara av beordrad personal. Poliser som uppfattade att det rädde ett svårt läge där kollegor var i fara fattade ibland egna beslut om att ansluta till

polisinsatsen. Att integrera dessa förstärkningar i ledningsstrukturen och ge dem uppgifter som motsvarade deras förmåga var ibland mycket svårt. Snabba förstärkningar även med små enheter kan göra nytta, och det gäller även poliser som själva väljer att ansluta. Men den nyttan uppstår bara om det finns en ledningsstruktur som kan ta hand om dessa förstärkningar. Den strukturen måste bygga på principer som är väl kända i förväg av all personal i yttre tjänst och i ledningsorganisationen. Grunden bör vara att avlasta polisinsatschef genom att den operativa ledningen tar initiativ för att ta emot och strukturera förstärkningar som tillkommer efter hand.

6.4.3.2 Taktik när det är nödvändigt att blanda personal med SPT-utbildning och SPT-utrustning och personal utan sådan utbildning och utrustning

I en idealisk situation hanteras folksamlingar och allvarliga ordningsstörningar bara med personal som har SPT-utbildning och SPT-utrustning. Detta är möjligt i situationer där polisen på förhand kan förbereda sig för händelseutvecklingen och kan samla en tillräckligt stor SPT-resurs tillräckligt snabbt. Men detta är inte alltid möjligt. Vid flera av polisinsatserna under påsken 2022 använde polisen både SPT-personal och annan personal, med varierande resultat. På några platser var detta delvis en följd av att SPT ännu inte är införd i alla polisregioner, men liknande situationer kommer sannolikt att inträffa även när alla regioner har en sådan förmåga. En snabbt organiserad blandad polisinsats skulle, om den genomförs på rätt sätt, kunna ge bättre effekt än om man måste invänta SPT-resurs från den nationella förstärkningsorganisationen.

6.4.3.3 Tekniskt ledningsstödssystem

Händelserna under påsken 2022 illustrerade hur våldsamma upplopp kan uppstå i samband med en ansökt och planerad allmän sammankomst men också mer eller mindre överraskande. Under påsken 2022 förekom det att olika kompetenser blandades vilket utredningen konstaterat kan komma att bli nödvändigt, särskilt i hastigt uppkomna situationer. Det förekom även att resurs med varierande kompetens tillfördes polisinsatsen löpande och polisinsatschefer hade svårt att ha överblick över tillkommande resurs. I vissa fall växte inte fältstaben parallellt med att insatsen växte vilket försvårade ledning och samordning för polisinsatscheferna. I flera fall saknades organiserade fältstaber.

I alla situationer är lägesbilden över resurs avgörande. Kunskap om vilken resurs och kompetens som finns tillgänglig eller kan tillföras har betydelse för hela insatsplaneringen och taktiska val. Kunskapen krävs också för att ur ett arbetsmiljöperspektiv kunna tilldela medarbetare uppgifter utifrån dennes kompetens. Under påsken 2022 var det i flera fall inte klarlagt för



Infoklass
Öppen

Datum
2022-12-14

Diariernr
A279.989/2022

Saknr
202

insatsledningen när resursförstärkningar från andra polisregioner skulle anlända. Detta klarades inte heller innan polisinsatsen påbörjades och det saknades under tillresan uppdaterad information om resursens lokalisering.

6.5 Utveckling av SPT

Ur ett resursperspektiv är det gynnsamt att inom SPT ha så få taktiska metoder och så få varianter på utrustning som möjligt. Det är mest ekonomiskt och det minskar behovet av utbildning och övning. Mot en dynamisk motståndare är det dock positivt att ha en större verktygslåda, eftersom det medger bättre situationsanpassning och mindre förutsägbarhet i det egna agerandet. Utredningen anser att det perspektivet bör vägas in när SPT utvecklas.

6.5.1 Resurs

6.5.1.1 Utökning av den totala SPT-resursen

Den samlade SPT-resursen i svensk polis är inte överdrivet stor. Resursens storlek var inte gränssättande under påsken 2022, men det går att utan stor fantasi göra scenarier där den inte skulle ge den önskvärda uthålligheten på flera orter samtidigt. Därför uppkommer helt naturligt frågan om det vore lämpligt att utöka resursen utöver vad som redan är beslutat. I så fall skulle det behöva göras med balans mellan personell och materiell utökning.

Utredningens bedömning är emellertid att det i första hand finns mycket att göra för att ge den redan beslutade resursen hela den förmåga som den har potential att uppnå. På kort sikt handlar det inte minst om att snabbt genomföra beslutet om att ge alla polisregioner SPT-förmåga. Våra förslag om tillgänglighet, utbildning, träning, övning och planerad skarp tjänstgöring är också centrala komponenter i att maximalt utnyttja de resurser som redan finns. Även förslag som handlar om metoder och utrustning skulle om de genomförs bidra till att höja effekten i den redan beslutade organisationen.

6.5.2 Taktik och metoder

6.5.2.1 Taktik för stationära allmänna sammankomster

Det är en särskild taktisk utmaning att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid en stationär allmän sammankomst. Detta illustreras av några av händelserna under påsken 2022. Även om polisen har kunnat medverka till att en allmän sammankomst genomförs på en för polisen taktiskt lämplig plats blir möjligheterna till det önskvärda mobila agerandet begränsade när den polisiära uppgiften är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet kring en vid sammankomsten stillastående talare. Detta kan leda både till att den allmänna sammankomsten äventyras och till att polisen utsätts för omfattande våld utan lämpliga metoder för att bemöta detta. I den danska motsvarigheten till SPT finns ett särskilt förfarande beskrivet för sådana situationer. Förfarandet bygger på metoder för att skydda stationära objekt genom ett agerande med koncentriskt cirklar med inåt ökande skyddsnivå. Det finns betydande erfarenheter inom svensk polis av att agera på ett sådant sätt, till exempel

genom zonindelning av områden och genom den sektorpatrullering som beskrivs i SPT-handboken. Dessa erfarenheter är dock inte dokumenterade nationellt och det finns ingen beskriven metod som används i SPT-utbildningen.

6.5.2.2 Taktik för uppträdande där fordon inte kan användas

Den särskilda polistaktiken bygger på ett mobilt uppträdande med fordonen som en viktig komponent för rörlighet och skydd. Det kommer alltid att finnas tillfällen då polisen måste agera mot ordningsstörningar och våldsamma upplopp på platser där fordon inte kan ta sig fram; ibland väljer ju upploppsmakarna plats. Under påsken 2022 inträffade att upploppsmakare var aktiva på gårdar i bostadsområden, och vid något tillfälle avstod polisinsatschef från att ingripa eftersom läget inte absolut krävde det. Gårdar i bostadsområden är en typisk plats där det inte alltid går att ta sig fram med fordon, även om fordonen har god framkomlighet. Även andra typer av terräng kan medföra samma begränsning. Det är inte acceptabelt att polisen måste avstå från att möta våldsamma upplopp därför att upploppsmakarna har valt en plats som gynnar dem. När liv, hälsa och egendom står på spel måste polisen kunna agera mot våldsamma upplopp överallt. Genom en kombination av taktik och utrustning bör detta vara möjligt att åstadkomma.

6.5.2.3 Metoder för att använda avspärningar

Vid de allmänna sammankomsterna under påsken 2022 varierade användandet av avspärningar mellan tillfällena. Ibland användes hårda kravallstaket, ibland användes mjuka staket och ibland avspärrades 24 § PL-områdena inte alls. Något mönster i vilka konsekvenser valet av avspärningar fick är svårt att se. Det finns exempel från påsken 2022 när hårda staket gjorde god nytta: vid ett tillfälle hejdade staketet ett fordon som körde mot den allmänna sammankomsten med förmodad avsikt att åstadkomma skada. Vid ett annat tillfälle togs hårda staket över av upploppsmakarna som använde dem som redskap för att bland annat stoppa polisens fordon, vilket till slut ledde till att dessa eldades upp. Händelserna är för få och för disparata för att det ska gå att dra säkra slutsatser.

6.5.2.4 Vägledning för taktiskt val av plats för allmänna sammankomster

De juridiska förutsättningarna för polisen att välja plats för allmänna sammankomster ligger utanför utredningens uppdrag. Vi kan dock konstatera att det finns rättsliga förutsättningar för polisen att inom vissa ramar välja plats. Dessa förutsättningar bör utnyttjas för att välja platser som inom de rättsliga förutsättningarna erbjuder bästa möjliga taktiska egenskaper. En genomgående slutsats från händelserna påsken 2022 är att platsens karaktär har stor betydelse för polisens möjligheter att hantera folksamlingar och allvarliga

ordningsstörningar. Till det kommer slutsatsen att valet av plats i mycket hög grad beror på enskilda chefers personliga kunskaper och erfarenheter, eftersom det inte finns någon systematisk vägledning för val av plats.

Många faktorer bör vägas in när de taktiska förutsättningarna på en viss plats analyseras, och utredningen gör inga anspråk på att ha identifierat dem alla. En viktig förutsättning är självklart den allmänna sammankomstens karaktär, en annan är den bedömda hotbilden. Grundläggande för val av plats bör vara att den medger att använda SPT som det är tänkt, det vill säga med konfliktreducerande principer så långt det är möjligt och, om detta inte räcker, med ett mobilt uppträdande baserat på fordonens rörlighet och skydd. Faktorer som framkomlighet och överblickbarhet spelar stor roll, liksom förutsättningarna för att risker i samband med eventuella allvarliga ordningsstörningar inte ska drabba allmänheten. Vi bedömer att det i svensk polis finns en god bas av erfarenhet när det gäller taktiska val av plats för allmänna sammankomster, och att det därmed bör gå relativt snabbt att utarbeta en vägledning.

6.5.2.5 Rekognoscering och planering för polisinsatser på platser där allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp kan uppstå

Vid flera av händelserna under påsken 2022 uppstod våldsamma upplopp utan direkt samband med en allmän sammankomst. Vid dessa händelser hade polisen att hantera ett skeende på en plats som inte hade valts av polisen, utan av upploppsmakarna. I sådana situationer finns ingen tid att rekognoscera terrängen. Vid dessa tillfällen var polisen tvungen att anpassa sitt agerande till den aktuella platsens förutsättningar, och hur detta lyckades hade betydelse för utfallet. När de poliser som ledde polisinsatsen hade god kännedom om platsens egenskaper var förutsättningarna bättre för att nå ett gott resultat. Det är inte tillfredsställande att polisens förutsättningar i sådana situationer är beroende av att polisinsatsen leds av chefer som har personliga kunskaper om platsen.

Det vore möjligt att påtagligt förbättra förutsättningarna för att hantera våldsamma upplopp genom att polisen i förväg har dokumenterat relevant information om terrängen på platser där risken är hög för att allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp kan uppstå. Sådan information skulle underlätta den mycket snabba planering som måste ske på platsen när ett våldsamt upplopp har startat. Informationen skulle också vara till stor nytta för förstärkningsresurser som sätts in efter hand och som kan ta till sig terränginformationen på väg till platsen.

Att utarbeta terrängbeskrivningar av detta slag kräver personella resurser. Det kommer inte att gå att dokumentera alla tänkbara platser. Dokumentationen måste dessutom hållas aktuell för att vara användbar. Inaktuell och

därmed missvisande information kan vara farlig att använda. Av detta skäl kommer det att krävas prioriteringar av vilka platser som ska få terrängbeskrivningar. Att en plats pekats ut som en potentiell risk för våldsamma upplopp kommer säkert att uppfattas negativt av många. Därför bör de platser som blir föremål för förberedelser av detta slag omfattas av sekretess. Ett ytterligare skäl för detta är att personer som vill organisera upplopp annars kan välja platser som de vet att polisen inte har rekognoscerat.

6.5.2.6 Omfallsplanering för värsta fall

Erfarenheterna från påsken 2022 visar att omfallsplaneringen inför de planerade insatserna inte innehöll planering för situationer av det slag som faktiskt inträffade. Det fanns inte planer för en situation som kunde bli avsevärt allvarligare än den som grundplaneringen utgick från. De våldsamma upploppen vid de allmänna sammankomsterna tidigt under påsken blev en överraskning, och när denna överraskning uppstod fanns ingen färdig plan för hur polisen på platsen skulle agera. Det fanns omfallsplanering, men den var inte tillräckligt bred. Ledningen på platsen blev tvungen att improvisera mer än vad som borde vara nödvändigt.

En fördel med att göra omfallsplanering för en negativ händelseutveckling är att den planeringen kan ligga till grund för en tidig riskbedömning i arbetsmiljöhänseende. Om en negativ omfallsplan saknas kommer det inte att finnas tid att göra en sådan riskbedömning när en ny plan måste utarbetas i stor brådska.

Det finns en risk att omfallsplanering för en negativ händelseutveckling leder till åskanden om ytterligare resurser. Det är emellertid inte syftet med att alltid ha en plan för vad man ska göra om allvarliga ordningsstörningar eller ett våldsamt upplopp skulle uppstå. Syftet med omfallsplaneringen är dels att identifiera hur man kan begränsa omfattningen eller förebygga att viss händelseutveckling inträffar, dels att ledningen i förväg ska ha tänkt igenom vad man ska göra med den resurs man har. Inte sällan torde denna plan handla om på vilket sätt man tillfälligt ska retirera i väntan på förstärkning.

Syftet med att göra omfallsplaner är inte att göra tjocka dokument som hamnar i en pärm. För att omfallsplaneringen ska göra nytta måste den vara känd av dem som kan komma att använda den.

6.5.2.7 Möjligheten att ta bort eller prioritera ned några nuvarande metoder

Den handbok som beskriver metoderna i den särskilda polistaktiken är relativt omfattande. I den finns metoder som i praktiken används mycket sällan, om inte aldrig. Utredningen föreslår dessutom att nya metoder ska införas i handboken. Samtidigt är tiden för grundläggande och vidmakthållande utbildning ändlig, även om den skulle förlängas i förhållande till vad som gäller

idag. Därför finns det skäl att överväga om det är några metoder som skulle kunna tas bort. När det övervägandet sker bör frågan ställas om varför vissa metoder inte används. Ett skäl kan vara att de i praktiken inte är särskilt relevanta. Ett annat skäl kan vara att de är så resurskrävande att det hittills inte har avdelats tillräckliga personella resurser för att använda dem, trots att de skulle kunna göra nytta.

6.5.2.8 Lägesuppdatering för tillkommande förstärkningsresurser

Under påsken 2022 hände vid flera tillfällen att resurser ur den nationella förstärkningsorganisationen avdelades till en annan polisregion än den där de hörde hemma. Tiden för tilltransport rörde sig ibland om flera timmar. Vid ankomst till platsen för polisinsatsen var läget ibland sådant att förstärkningsresursen behövde sättas in omedelbart, vilket innebar att dess ledning hade dåliga förutsättningar för att planera sin del i polisinsatsen.

På plats vid polisinsatserna fanns i regel en bra lägesbild, grundad inte minst på den överblick som drönarna gav. Denna lägesbild kunde dock inte överföras till de förstärkningar som var på väg. Utredningen bedömer att det med kommersiellt tillgänglig teknik går att överföra information i realtid från platsen för polisinsatsen till förstärkningar under tilltransport. Det gäller drönarbilder och andra bilder, men också information som insatsplanering, omfall, kartor och terrängbeskrivningar. Sammantaget skulle sådan information påtagligt förbättra förutsättningarna för att snabbt och effektivt sätta in förstärkningar så snart de kommer fram till platsen för polisinsatsen. Information som delges under tilltransporten skulle också muntligt kunna delges all personal i den förstärkande enheten, något som både skulle förbättra den taktiska förmågan och minska stresspåslaget.

Även om de aktörer som genomförde de våldsamma upploppen under påsken 2022 inte utgjorde något hot på cyberområdet är det lämpligt att väga in säkerhetsaspekten när polisen utformar lösningar för att delge lägesbild till förstärkningsresurser under tilltransport.

6.5.3 Kompetens

6.5.3.1 Utbildning, träning och övning

All personal som ingår i SPT-organisationen får en grundläggande utbildning för sin befattning. Utredningen har inte funnit något i erfarenheterna från påsken 2022 som indikerar brister i den grundläggande utbildningen, varken för de poliser som ingår i grupperna eller chefer på alla ledningsnivåer från gruppchef till kommenderingschef. Eftersom SPT-rollen är en tillikauppgift och förutsättningarna ständigt förändras genom ändringar i hotbild, metoder och utrustning räcker det inte med den grundläggande utbildningen.

Årligen återkommande utbildning, träning och övning är en förutsättning för att förmågan inte ska avklinga. Ambitionen att genomföra sådan återkommande utbildning finns, men den realiserar i allt för liten omfattning. Behovet av att årligen komplettera den grundläggande utbildningen accentueras när SPT-förmågan nu tillförs alla polisregioner, även polisregioner där erfarenhet idag saknas och där sannolikheten för skarpa insatser är mindre än i de tre större polisregionerna.

Både de danska och de nederländska sakkunniga underströk vikten av årligen återkommande utbildning, träning och övning för den personal som är placerad i deras motsvarighet till den svenska SPT-organisationen. I båda dessa länder har polisen precis som i Sverige utmaningar med att få den totala personalstyrkan att räcka till för myndighetens alla uppgifter, men både dansk och nederländsk polis prioriterar det årliga vidmakthållandet för denna personal så högt att det faktiskt genomförs. I båda fallen sker det i nationell regi.

Vi har fått uppfattningen att svensk polis så här långt inte har varit lika framgångsrik i att faktiskt ge all personal i SPT-organisationen årlig vidmakthållande utbildning. Utbildningstillfällen finns, men alla som borde delta deltar inte. Dessutom har polisregionerna frihet att avstå från att skicka de nödvändiga utbildarna, och då blir utbildningen förstås inte av.

Årligen återkommande träning och övning kräver inte bara att utbildare och deltagare i utbildningen är tillgängliga. Det behövs också lämpliga övningsplatser. Om övningarna ska ge möjlighet att skapa erfarenheter av olika typer av uppgifter i olika miljöer ställer det höga krav på övningsplatserna. Det faktum att övningar måste kunna genomföras med den utrustning som finns (till exempel skjuten tårgas) gör behoven mera komplexa. Det är knappast rimligt att transportera personal hundra mil eller mer till övningsplatser, vilket innebär att sådana måste finnas på ett antal platser i landet.

6.5.3.2 Erfarenhet genom tjänstgöring

Årligen återkommande utbildning, träning och övning är nödvändigt, men det räcker inte. Händelserna under påsken 2022 visade vid många tillfällen hur viktigt det är med erfarenhet av att ha deltagit i och lett polisinsatser där SPT används. Det gäller all personal, från gruppmedlemmar till kommanderingschefer. I de polisregioner som idag har SPT-förmåga tycks det årliga behovet av polisinsatser vid allmänna sammankomster och (inte minst) offentliga tillställningar i form av idrottsevenemang ge möjlighet att efter hand bygga upp god erfarenhet hos personalen i SPT-organisationen. När nu SPT-förmågan byggs upp även i övriga polisregioner blir det extra viktigt att ge deras personal möjlighet att på ett planerat sätt bygga upp erfarenhet. Skälen till detta är två: dels kommer det att bidra till att förmågan i hela Sverige byggs upp snabbare, dels finns det skäl att anta att polisinsatser med anledning av idrottsevenemang där SPT används inte kommer att vara lika vanliga

eller lika omfattande resursmässigt i de fyra regioner som nu bygger upp SPT-förmåga som de är i de tre storstadsregionerna.

Precis som ibland har varit fallet med den vidmakthållande utbildningen finns det en risk att avsändande polisregioner ogärna vill skicka sin personal till skarpa insatser i andra polisregioner. Om det uppstår en diskussion om vem som ska betala uppstår dessutom en risk att både avsändande och mottagande polisregioner tvekar. Den ordning som skapas för att ge alla i SPT-organisationen möjlighet att bygga upp erfarenhet bör utformas så att dessa risker bli så små som möjligt.

Ett system med planerade förstärkningar mellan polisregioner kommer att i någon utsträckning minska belastningen på SPT-organisationen i de regioner som varje år har många polisinsatser där SPT används. Detta är en positiv bieffekt av ett system med planerad användning av resurser över regiongränser, men det är inte det avgörande skälet.

6.5.3.3 SPT-utbildning i polisutbildningen

De poliser som genomgår den grundläggande polisutbildningen får en kort orienterande utbildning om SPT, men inte mera. Den utbildning på ungefär 13 dagar som krävs för att få ingå i SPT-organisationen ges bara till de poliser som ska placeras där, och det sker i regel några år efter deras grundläggande polisutbildning. I Danmark får alla poliser i den danska motsvarigheten till SPT-konceptet sin utbildning i den grundläggande polisutbildningen. I Nederländerna är läget just nu ungefär som i Sverige, men det finns en strävan efter att så småningom ge SPT-utbildning till alla i den grundläggande polisutbildningen.

Det finns goda argument både för och emot att i Sverige göra en komplett SPT-utbildning till ett inslag i den grundläggande polisutbildningen. Ett skäl som talar för SPT-utbildning för alla är att det gör att alla nya poliser i yttre tjänst får en god insikt i vad SPT innebär, vilket gör att de kan agera mera effektivt mot folksamlingar och agera i samverkan med polisinsatser där SPT används, även om de inte själva ingår i SPT-organisationen. Tillgång till flera poliser med SPT-utbildning ger också en möjlighet att öka uthålligheten i SPT-organisationen. De poliser som har hela utbildningen men inte är placerade i SPT-organisationen blir en lätt tillgänglig personell reserv.

Bland skälen mot att ge alla poliser SPT-utbildning finns naturligtvis det faktum att något annat i så fall måste tas bort ur polisutbildningen. Därtill kommer att många av de poliser som skulle få komplett SPT-utbildning förmodligen aldrig skulle använda denna. Eftersom det rör sig om färdigheter som klingar av om de inte används skulle många poliser få denna utbildning ”i onödan”. Att arbeta som polis inom SPT är dessutom en uppgift som blir lättare för den som har några års erfarenhet som polis. Idag ges SPT-utbildningen i regel till poliser som bedöms som personligen lämpliga och som har

uppnått det som någon kallade ”polisjär mognad”. SPT-utbildning till alla kan leda till en risk att allt för ovana poliser används för SPT-uppgifter.

6.5.3.4 Den avdelade personalens tillgänglighet för SPT-uppgifter

Vid utredningens besök i polisregionerna har ibland framskymtat tvivel på att hela den beslutade SPT-organisationen faktiskt skulle vara tillgänglig om beslut fattades om att aktivera den i sin helhet. Vissa poliser som är placerade i SPT-organisationen är kanske inte tillgängliga beroende på den befattning de har i sitt ordinarie uppdrag. Andra har kanske en förmåga som har avklingat för mycket beroende på bristande medverkan i vidmakthållande utbildning. Detta är inte ett förhållande som påverkade händelseförloppet under påsken 2022, men det är ändå en risk som är så betydelsefull att vi vill peka på den. Den samlade SPT-organisationen är inte överdrivet stor, och det gör det särskilt viktigt att den nominella resursen är tillgänglig i praktiken.

6.5.3.5 Fast sammansatta grupper inom SPT

Under besöken i polisregionerna har det framkommit att det finns olika uppfattningar om sammansättningen av grupperna inom SPT. I något fall är fast sammansatta grupper utgångspunkten, i andra fall sätts grupperna samman från fall till fall, låt vara i första hand av personal från samma polis- eller lokalpolisområde. Erfarenheterna från påsken 2022 visar att tillfälligt sammansatta grupper kan agera taktiskt rätt och framgångsrikt. Taktiska möjligheter förefaller alltså inte vara ett ensamt avgörande argument för fast sammansatta grupper. I synnerhet när all personal kontinuerligt får möjlighet att genom skarp tjänstgöring hålla sina kunskaper aktuella tycks tillfälligt sammansatta grupper fungera bra.

Samtidigt förefaller det uppenbart att det finns gruppdynamiska fördelar med fast sammansatta grupper. De fördelarna kanske framför allt gör sig gällande i analys och bearbetning efter en polisinsats, men också i ordergivning i brådskande situationer.

När tillfälligt sammansatta grupper används beror det inte på att detta bedöms vara taktiskt bättre, utan det är snarare en anpassning till en svår bemanningssituation med behov av individuella hänsyn. Frågan är i vilken utsträckning detta perspektiv ska få vara avgörande. Införandet av SPT-förmåga i alla polisregioner gör det extra intressant att lyfta frågan nu. I de regioner där SPT nu införs kommer ju möjligheten att få erfarenhet genom skarpa polisinsatser troligen vara mindre än i de större regionerna, även om vårt förslag med planerad tjänstgöring över regiongränser införs.

6.5.4 Utrustning - från handske till vattenkanon

6.5.4.1 Inledning

De förslag utredningen lämnar om utrustning, liksom om taktik, utbildning med mera, handlar framför allt om att förbättra polisens förmåga att klara av våldsamma upplopp, det vill säga den repressiva delen av den särskilda polistaktiken. SPT består som bekant inte bara av förmåga att hantera våldsamma upplopp och andra ordningsstörningar. Att med konfliktreducerande principer minska risken för våldsamheter och att medan brott begås samla bevis för lagföring är lika viktigt som att agera rätt i ett läge där våldet är ett faktum. Det konfliktreducerande arbetet och lagföringen berörs i andra delar av rapporten.

Den personal som ingår i SPT-organisationen har tilldelats särskild skyddsutrustning som är avsedd att motsvara de risker som uppstår när våldsamma upplopp och andra ordningsstörningar ska hanteras. Generellt tycks den särskilt avsedda SPT-utrustningen ha fungerat väl. Denna utrustning skiljer sig i många fall från den som används av all personal i yttre tjänst. Många av de negativa erfarenheterna av utrustning under påsken 2022 hänför sig till denna personalkategori. Skador har uppstått för personal som har använts för andra uppgifter än de har varit utrustade för. Utredningen har fått ta del av många engagerade generella kommentarer om utrustningen för personal i yttre tjänst, men det har inte varit vår uppgift att överväga hela den frågan. Därför berörs utrustning för personal som inte ingår i SPT-organisationen bara i vissa fall. Skälet till att vi alls tar upp utrustning utöver den som ingår i SPT-utrustningen är att det är uppenbart att även personal som inte ingår i SPT-organisationen kan behöva agera i anslutning till våldsamma upplopp eller andra ordningsstörningar.

Ju fler saker som ingår i utrustningen, desto större blir behoven av utbildning och träning. Detta talar för att begränsa mängden typer av utrustning, i synnerhet sådana som ska kunna användas av alla inom SPT eller yttre tjänst, i förhållande till tilldelade uppgifter. Samtidigt ökar handlingsfriheten när det finns flera typer av utrustning för skydd, rörlighet och verkan att ta till. Det är viktigt att framhålla att utrustning inte ersätter personella resurser. Eftersom motståndaren är dynamisk och eftersom hotet sannolikt kommer att förändras har handlingsfriheten ett stort egenvärde, och det bör leda till strävan att ha en viss bredd av utrustning. Strävan bör vara att ha utrustning som med rimlig säkerhet kan möta framtida utmaningar. Att skaffa ny utrustning när man av negativa erfarenheter har blivit övertygad om att man redan borde ha haft den är inte tillräckligt. Analyserna nedan har sin utgångspunkt i områden där synpunkter framförts inom ramen för utvärderingen. Vissa av förslagen kan eventuellt ses över i kontexten av det nordiska samarbetet.

Att tillföra ny utrustning är sällan en tillräcklig lösning på ett problem. I varje enskilt fall är det viktigt att ha ett helhetsperspektiv som förutom utrustningen omfattar metoder, regelverk (vid behov inklusive lagstiftning), utrustning och kompetens (utbildning, träning och övning). Detta förhållande gäller generellt och påpekas därför inte i varje förslag.

6.5.4.2 Skydd

6.5.4.2.1 Handskar

Olika typer av handskar och dessas utformning och användningsområden har under längre tid varit föremål för diskussion. Idag finns ett urval av handskar, vilket möjliggör individuella val. Under påsken 2022 uppstod handskador när poliser med händerna avvärjde kastade stenar. Den risken måste tas på allvar. Samtidigt står skyddsnivån i en handske sannolikt alltid i motsats till en lika eftersträvaransvärd rörlighet. Det bästa skyddet mot kastade stenar i situationer då fordonen inte kan användas som skydd är sannolikt inte en handske utan en lämpligt utformad sköld. Se vidare om detta nedan.

6.5.4.2.2 Benskydd

Polismyndigheten har beslutat om basutrustning i IGV-fordon, se avsnitt 3.3.3. I basutrustningen ingår en IGV-väska, där benskydd ingår. I samma avsnitt framgår att chefen för Noa har beslutat om en tilldelningsmodell för grundutrustning, ett så kallat utrustningskort, för medarbetare inom IGV och SPT där det framgår att en IGV-väska ingår i grundutrustningen. Sistnämnda beslut är ett resultat av de rekommendationer som lämnades av interrevisionen med anledning av genomförd granskning av utrustning för poliser i yttre tjänst (se avsnitt 2.5.2.1).

Under påsken 2022 förekom det att personal som inte ingick i SPT-organisationen och som inte hade benskydd deltog i polisinsatsen vid de våldsamma upploppen. Detta har lett till skador som bedömningsvis kunde ha undvikits eller reducerats. Tillgången till benskydd för personal i yttre tjänst har varierat mellan polisregionerna. Efter påsken 2022 har ett antal beslut fattats på regional nivå med innebörden att benskydd ska vara tillgängliga för respektive regions personal i yttre tjänst. De benskydd som ingår i SPT-utrustningen har såvitt utredningen har kunnat uppfatta fungerat väl.

Utredningen lämnar med hänvisning till vad som redovisas ovan inga förslag om tilldelning av benskydd. Däremot understryker vi vikten av att benskydden framgent är tillgängliga för alla som behöver dem och att chefer följer upp att de används.

6.5.4.2.3 Hörselskydd

Vid händelserna under påsken 2022 uppkom inga allvarliga hörselskador på personal som hade aktiva hörselskydd, vilket sannolikt beror på att dessa har använts och fungerar bra.

6.5.4.2.4 Hjälms

I polisinsatserna under påsken 2022 deltog även poliser som inte hade SPT-utbildning och SPT-utrustning. Den typ av hjälm som användes av dessa poliser blev i några fall skadad av kastade stenar. De hjälmar som ingår i SPT-utrustningen tycks dock ha fungerat som avsett. Poliser som ska sättas in i situationer där det finns risk för stenkastning av det slag som inträffade under påsken bör därför utrustas med den typ av hjälm som ingår i SPT-utrustningen.

Polisens vita hjälmar är lätta att se. Poliser har under påsken 2022 uppfattat att stenkastare utnyttjat detta och siktat mot hjälmarna. Detta talar för att det vore en fördel med blåa hjälmar. Behovet av att det ska gå att tydligt se vem som är uniformerad polis tillgodoses i regel genom bärande av reflexvästar. Om bara påskens erfarenheter fick styra vore det ett naturligt förslag att hjälmarna i SPT-utrustningen bör vara blåa. Men det finns erfarenheter från andra situationer som talar för att den vita hjälmen gör god nytta när man snabbt ska avgöra vem som är polis och var kollegor finns. Vita hjälmar gör det också lätt att i drönbilder urskilja poliserna. Erfarna poliser har bestämda och motstridiga uppfattningar om vilken färg på hjälm som är att föredra. Det tycks ibland vara bäst med blåa hjälmar och ibland med vita, men det är knappast ett realistiskt förslag att ha dubbla uppsättningar hjälm för alla i SPT-organisationen. Däremot bör polisen pröva om ett blått överdrag (hjälmduk) till de vita hjälmarna kan vara en lösning.

6.5.4.2.5 Visir

Under påsken 2022 hade poliser svårigheter som förorsakades av hjälmens visir. Dels immade visir igen, dels bländades bärarna av solen. Dessa svårigheter uppstod såvitt utredningen har kunnat utröna bara för poliser som inte var utrustade med den typ av hjälm som ingår i SPT-utrustningen. Poliser som ska sättas in i situationer där det finns risk för stenkastning av det slag som inträffade under påsken 2022 bör, som framgår av avsnittet ovan, utrustas med den typ av hjälm som ingår i SPT-utrustningen. Därmed uppstår inte de problem som beror på andra hjälmars visir.

Även poliser som hade SPT-hjälms drabbades under påsken 2022 av skador till följd av att visiret inte skyddar nedre delen av ansiktet och lämnar halsskyddad. Den risken bör reduceras genom att hjälmarna förses med ett längre visir.

6.5.4.2.6 Sköld

Vid flera av utredningens besök vid berörda polisregioner har vi hört att poliser efterfrågar sköld som en del av utrustningen. Eftersom det hände flera gånger under påsken 2022 att poliser stod i regn av tunga stenar utan tillgång till skydd av fordon är detta lätt att förstå. I vissa fall var orsaken till bristen på skydd att lättsäkrade eller säkrade fordon inte fanns att tillgå, men även när sådana fordon finns i alla regioner kommer det alltid att finnas situationer där fordonen inte kan medföras och ge det eftersträvansvärda skyddet. Ibland måste polisen agera mot våldsamma upplopp på platser där fordon inte kan användas.

De danska sakkunniga avvisar kategoriskt användning av sköld med motiveringen att polisen vill ha händer fria för att kunna gripa tag i individer. Sköld används inte i Danmarks motsvarighet till SPT. De nederländska sakkunniga förespråkar lika kategoriskt användning av sköld. Sköld används alltid i Nederländernas motsvarighet till SPT och är en del i den utrustning som finns tillgänglig för viss polisresurs. Taktik och behov i den aktuella situationen avgör vilken utrustning som används. Civila gripare använder till exempel inte sköld. Skölden används på ett dynamiskt sätt, inte statiskt för att skapa avspärningar eller liknande.

Skölden (eller snarare frånvaron av sköld) har fått en symbolisk betydelse i den svenska särskilda polistaktiken. Denna taktik utvecklades därför att de tidigare metoderna, där skölden spelade en viktig roll, hade visat sig fungera dåligt. Utredningen har hört farhågor för att polisen skulle återgå till gamla och dåliga metoder om sköldar tillförs utrustningen, men vi anser att den farhågan är ogrundad. En utveckling av metoderna inom SPT leder verksamheten framåt. Svensk polis kommer inte att tappa omdömet för att sköldar tillförs SPT-utrustningen. Tvärtom kommer sköldar att ge ökad handlingsfrihet och bättre skydd i vissa lägen.

De sköldar som idag finns tillgängliga förefaller inte vara lämpliga att använda i SPT. De är för stora och tunga för att passa för ett rörligt uppträdande. Nederländsk polis har i sin motsvarighet till SPT-utrustningen sköldar som är mindre och lättare.

6.5.4.3 Kommunikation, ledning och dokumentation

6.5.4.3.1 Rakel

Under påsken 2022 hände att Rakelenheter skadades av kastade stenar och blev obrukbara. Att förmågan till kommunikation via Rakel försvinner för en polis kan medföra både taktiska och säkerhetsmässiga nackdelar. Utredningen har sett förslag att utveckla och tillföra hårdgjorda Rakelenheter, men vi bedömer det som en mindre lämplig metod. Risken för att Rakelenheter ska träffas av en sten eller annat tillhygge är begränsad, och blir ännu

mindre om vårt förslag om sköld beaktas. Det finns också en uppenbar risk att en hårdgjord enhet blir svårare att hantera. Det bästa sättet att minska risken för att poliser ställs utan Rakel-terminal till följd av skador på denna bör vara att under polisinsatser medföra Rakelenheter i reserv.

6.5.4.3.2 Unmanned Aircraft System (UAS)

Vid alla upplopp påsken 2022 hade polisen stor nytta av UAS. De gav ett ovärderligt bidrag till överblicken för ledning under polisinsatserna, men också för att ge en lägesbild omedelbart före insatser. Med UAS kan polisen snabbt få en god bild av läget med låg risk för egen personal. UAS-bilder gav också möjlighet att följa skeendet även från ledningscentraler utan att ständigt be insatsledningen om uppdateringar. Bilder från UAS har dessutom gett värdefullt, i vissa fall förmodligen avgörande, underlag i lagföringen av misstänkta efter påskens upplopp. I några av polisinsatserna var särskilda UAS avdelade för detta ändamål, något som gav bra resultat.

I något fall fanns bara en UAS tillgänglig, och när den måste gå ned för batteriladdning gick överblicken förlorad under en tid. I några fall under påsken 2022 ägde våldsamma upplopp rum efter mörkrets inbrott. Vikten av att kunna använda UAS är lika stor då som under dagtid.

6.5.4.3.3 Flyttbara kameror

Det finns platser där fast kameraövervakning ger ett mycket bra underlag för både ledning och lagföring, men antalet sådana platser är begränsat. Under påsken 2022 fanns fasta kameror bara vid någon enstaka av platserna för polisinsatserna. Vid några tillfällen under påsken 2022 användes i förväg uppställda flyttbara kameror som komplement till den överblick som UAS-bilderna gav. Dessa flyttbara kameror gav inspelat material som kunde användas med framgång i lagföringen. Flyttbara kameror av detta slag finns emellertid inte tillgängliga i alla polisregioner.

Det huvudsakliga syftet med de flyttbara kamerorna under påsken 2022 var att dokumentera skeenden och händelser för att säkra bevis. Förutom detta ändamål finns det en stor men i allt väsentlig outnyttjad potential för att använda de flyttbara kamerorna även som underlag för taktisk ledning. Ibland täcker de platser som UAS inte har överblick över. Kapacitet för att i realtid följa bilderna från flyttbara kameror finns emellertid inte överallt, vilket innebär att kamerorna inte kommer till nytta för ledning.

6.5.4.3.4 Kroppskameror

2018 inledde polisen en pilotverksamhet med kroppskameror. Brottsförebyggande rådet (Brå) utvärderade pilotverksamhet och undersökte hur kamerorna användes, om de bidrog till färre incidenter av hot, våld och trakasserier mot poliser, om poliserna förändrade sin användning av tjänsteåtgärder samt i

vilken utsträckning filmmaterialet användes som bevisning i förundersökningar och domar. I rapporten⁶⁵ framgår bland annat att vissa former av våld och trakasserier mot poliser blivit mindre vanliga efter att kroppsburna kameror införts. Det var framförallt trakasserier och angrepp med sten, laser och bangers som tydligt minskat. Ett annat resultat från utvärderingen var att filmerna från de kroppsburna kamerorna sällan används som bevisning i domstol.

Utredningen har inte närmare utvärderat den eventuellt avhållande effekt användande av kroppskameror hade under påsken 2022.

Utredningen har uppmärksammat att bilder från kroppskameror, i likhet med bilder från UAS, har kommit till stor nytta under förundersökningar och lagföring av misstänkta efter upploppen påsken 2022.

De tilldelade kroppskamerorna tycks även ha fungerat väl.

Utredningens bedömning är att användandet av kroppskameror bör fortsätta.

Under pågående utvärdering har Polismyndigheten beslutat om nationella riktlinjer på området, Polismyndighetens riktlinjer för kroppsburna kameror (PM 2022:26). Riktlinjerna började att gälla den 29 november 2022. Av riktlinjerna framgår bland annat förutsättningar för att bära kroppsburna kamera, till exempel tilldelning, bärande och utbildning. För polis i yttre tjänst regleras bärande för såväl uniformerad som civilklädd polis. Noa ansvarar för tilldelning av kroppsburna kameror. De funktioner och verksamhetsområden som omfattas av tilldelning av kroppsburna kameror utgörs av uniformerade poliser i yttre tjänst inom brottsförebyggande- eller ingripandeverksamhet, trafikpolis, polisrytteri, hundförare och poliser som omfattas av SPT-organisationen. Inom SPT kommer även civilklädd personal att bära kameror. Tilldelning av kroppskameror ska påbörjas under slutet av 2022, parallellt i polisregionerna.

Utredningen lämnar med hänvisning till vad som redovisas ovan inga förslag gällande tilldelning eller användning av kroppskameror. Däremot vill vi understryka vad som framkommit under utvärderingen, nämligen att tillgången till inspelat material från kroppsburna kameror har haft en avgörande betydelse i repressivt hänseende efter påsken 2022. Av ovan nämnda riktlinjer framgår att tilldelning ska ske till polis i yttre tjänst, och inte begränsat till polis i SPT-organisationen. För omhändertagande av våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar i den framtida operationsmiljön är det viktigt att ingripande polisresurs, som inte behöver vara SPT-resurs, kan säkra bevisning. Vi framhåller därmed vikten av att kroppskameror görs tillgängliga enligt ovan nämnda riktlinje och att chefer följer upp att de används.

⁶⁵ Brå, Kroppsburna kameror - En utvärdering av pilotverksamheten i polisregion Stockholm (2020:1)

6.5.4.4 Verkansmedel

6.5.4.4.1 Skjutvapen

Vid händelserna under påsken 2022 sköt poliser både varningsskott och verkanseld. Dessa händelser utreds i särskild ordning och utredningen har inte studerat dem närmare. Vi har dock noterat att vid några av de tillfällen då poliser under påsken 2022 sköt varningsskott fick detta mycket begränsad effekt. I en miljö med många upprörda deltagare i våldsamma upplopp som bland annat använder pyrotekniska effekter och där polisen använder fordon och sirener tränger ljudet av varningsskotten ibland inte igenom. Till det kommer att en mycket upphetsad folksamling inte tycks avskräckas tillräckligt effektivt av varningsskott. Nederländsk polis har liknande erfarenheter. Det faktum att varningsskott inte har den avsedda effekten att varna och avskräcka understryker vikten av att polisen har tillgång till verkansmedel som har en mera direkt och säker effekt på motståndarna.

Utredningen lämnar inga förslag om användningen av skjutvapen. Däremot understryker vi vikten av att skjutvapen kompletteras med verkansmedel på medeldistans.

6.5.4.4.2 Skjuten tårgas

Vid något tillfälle under påsken 2022 användes skjuten tårgas för att skingra en folksamling på en plats dit polisens personal vid tillfället inte kunde ta sig fram. Vid ett annat tillfälle valde polisen att efter gasläggning av taktiska skäl inte avancera framåt. Tårgasen gav i allt väsentligt den avsedda effekten. Förbrukningen av tårgasammunition blev stor eftersom varje granat ger effekt under en begränsad tid. Tillsammans med att tårgas använts inom berörd polisregion vid andra tillfällen ledde detta till en lokal brist på tårgasammunition efter polisinsatsen, något som föranledde snabba åtgärder på nationell nivå.

Det har framförts behov att se över regelverket för användning av tårgas så att detta inte skapar hinder för användning av verkansmedlet i en hastigt uppkommen situation. Behovet har uppmärksammat av processansvarig (chefen för Noa), som kommer att se över regleringen.

Synpunkter har framförts med innebörden att de nuvarande tårgasgranaterna har för liten verkan, men utredningen har inte tillräckligt underlag för att bedöma om det finns anledning att se över detta.

6.5.4.4.3 Nya verkansmedel på medeldistans

Det största hotet mot polisen under påsken 2022 var stenar. Stora stenar kastades på något eller några tiotals meters avstånd. De förekom också att upploppsmakare kastade pyrotekniska effekter och molotovcocktails mot poliserna. Den nuvarande utrustningen ger mycket begränsade möjligheter att

agera på kastavstånd med något annat än skjutvapen. Det är inte alltid taktiskt möjligt att lösa detta problem genom att rycka framåt till ett kort avstånd till motståndarna. Det är alltså uppenbart att det behövs nya verkansmedel på medeldistans. Det gäller både verkansmedel som kan riktas mot enskild individ och verkansmedel som är ämnade att riktas i första hand mot individer i en folksamling. Utredningen har kunnat ta del av det arbete som UC Sthlm har gjort och gör bedömningen att de väger in alla relevanta aspekter i sina överväganden.

Framstegen på detta område har inte varit snabba. I den statliga utredning som genomfördes efter EU-toppmötet i Göteborg 2001⁶⁶, publicerad i december 2002, kan man i rapporten läsa ”Inom Rikspolisstyrelsen pågår sedan år 2000 ett utvecklingsarbete rörande framtagande av ”less lethal-weapon” (sic), dvs. icke-dödande vapen.” Göteborgskommittén nämner typer av mellandistansvapen som övervägdes år 2000 och som fortfarande övervägs idag. Med undantag av att Rikspolisstyrelsen inte längre finns är den citerade meningen oroväckande aktuell 20 år senare.⁶⁷

Det är uppenbart att nya verkansmedel på medeldistans behövs. Eftersom UC Sthlm har ett helhetsuppdrag att lämna förslag i detta avseende (se avsnitt 1.3.1.2) begränsar utredningen sig till förslag om vattenkanon och/eller akustiskt våldshjälpmedel.

6.5.4.4.3.1 Vattenkanon och/eller akustiskt våldshjälpmedel

Svensk polis saknar erfarenhet av vattenkanoner. Efter påsken 2022 har polisen tillfälligt lånat en vattenkanon som ägs av dansk polis. Den har hittills inte använts. I Danmark har vattenkanonen funnits under ett antal år men aldrig kommit till användning. Nederländsk polis har sex vattenkanoner, utgångsgrupperade på tre platser i landet. På senare år har vattenkanonerna använts ofta, och enligt nederländsk polis med mycket gott resultat. Numera händer det att lokala myndigheter frågar efter vattenkanoner vid risk för våldsam upplöpp.

Vattenkanoner har begränsningar. De är stora, relativt långsamma på landsväg och inte användbara i all slags terräng. Detta gör att man inte kan förlita sig på att de alltid är tillgängliga, i synnerhet i snabbt uppkomna lägen. Vattnet räcker ett antal minuter innan det måste fyllas på (vilket dock går ganska snabbt). Detta är ett skäl till att man bör ha fler än ett fordon.

Vattenkanoner medger reglerad verkan från nedkylande vattendimma via sikhindrande vattenridåer till hård vattenstråle som stoppar eller faller personer. Dessa verkansformer är ett bra komplement till annan verkan, och de två

⁶⁶ SOU 2002:122, Göteborg 2001: Betänkande av Göteborgskommittén, sid 719

⁶⁷ I rättvisas namn ska noteras att några av de vapentyper som också övervägdes år 2000 faktiskt har införts: OC-spray (så kallad pepparspray) och elpistoler. Det är dock vapentyper som inte möter behovet av verkan på medeldistans.

första innebär en låg våldsnivå samtidigt som de är verkningsfulla mot en folksamling även på visst avstånd.

Vid den högsta effekten i vattenstrålen medför vattenkanonen en risk för personskador. Sådana uppkommer efter vad som har berättats för utredningen inte av vattenstrålen i sig, utan när personer kastas omkull av vattenstrålen och slår sig vid fallet. Exempel på sådan allvarlig personskada under senare år finns i Nederländerna. Denna risk gör att användandet av vattenkanon måste omgärdas av ett regelverk av det slag som används för alla typer av våldshjälpmedel.

Ett av de argument som har anförts mot vattenkanoner, till exempel av Göteborgskommittén, är att de har en eskalerande effekt. Det är naturligtvis inte lämpligt att använda vattenkanoner som en del av det konfliktreducerande arbetet, och det är därför säkert klokt att i många lägen ha vattenkanonerna dolda en bit bort. Samtidigt kan man inte utesluta att åsynen av vattenkanoner ibland kan ha en dämpande effekt. Ett avgörande argument för att införa vattenkanoner är dock att eskaleringen redan har skett från motståndarnas håll. Ett mycket grövre våld mot polisen än det som användes under påsken 2022 är svårt att tänka sig. Genom att införa vattenkanoner kan polisen bättre möta det hot som redan är en realitet.

Förslaget att införa vattenkanoner uppfattas uppenbarligen ibland som något dramatiskt och närmast omvälvande. Utredningen menar att det inte rör sig om något annat än en användbar komplettering av den förmåga till våld som polisen redan har genom till exempel skjutvapen och tårgas. Vattenkanonen ger dessutom en möjlighet till mera graderad verkan än dessa våldshjälpmedel.

Akustiska våldshjälpmedel skulle i vissa avseenden kunna vara ett alternativ till vattenkanon. Liksom denna är det ett verkansmedel som är optimerat mot fler än en individ. Ett akustiskt våldshjälpmedel når sin effekt genom att rikta ett smärtsamt kraftigt ljud i en viss riktning. Akustiska våldshjälpmedel har den stora fördelen att det rör sig om relativt små och därmed flyttbara (till och med bärbara) anordningar med en helt annan operativ och taktisk rörlighet än vattenkanoner. Ett lägre bedömt styckepris gör också att det går att inom en given budget ge tillgång till akustiska våldshjälpmedel på flera platser i Sverige. Såväl användning av vattenkanon som att rikta ett smärtsamt kraftigt ljud i en viss riktning utgör ett våldshjälpmedel för polisen. I det avseendet är den principiella skillnaden inte avgörande. Såvitt utredningen har kunnat utröna finns det liten operativ erfarenhet av att använda akustiska våldshjälpmedel, och begränsad erfarenhet i Europa. Det finns alltså inte alls samma möjlighet att tillgodogöra sig andras erfarenheter som det gör för vattenkanoner.

6.5.4.5 Fordon

6.5.4.5.1 Ökad framkomlighet

Det hände under påsken 2022 att lättsäkrade fordon körde fast i terrängen med följd att de måste överges och att de därefter brändes upp av deltagare i upploppen. Det är möjligt att dessa händelser inte hade inträffat om fordonen hade haft fyrhjulsdrift. Fyrhjulsdrift är dock ingen lösning på allt. Om marken inte bär och om hinder är för höga kommer inte heller fyrhjulsdrivna fordon fram. Fyrhjulsdrift ökar dock den taktiska handlingsfriheten och minskar risken för att köra fast. Till det kommer att fyrhjulsdrift gör det säkrare att framföra de relativt tunga fordonen i dåligt väglag. När SPT införs även i Sveriges nordligare delar är detta ett argument värt att beakta. Fyrhjulsdrift kan förbättra möjligheterna att över huvud taget komma säkert och snabbt fram till en polisinsats.

Fyrhjulsdrivna fordon har också nackdelar. Eftersom fyrhjulsdriften kommer bäst till sin rätt i kombination med högre markfrigång kommer fyrhjulsdrivna fordon att få ett högre insteg, något som leder till ökade risker för skador vid i- och urlastning, i synnerhet med tung utrustning och i snabba lägen. Detta förhållande har varit ett av argumenten för att kravställningen för den pågående fordonsanskaffningen inte innefattar fyrhjulsdrift. Utredningen anser dock att framkomligheten är så viktig för den taktiska förmågan att den aspekten bör ges företräde. Belastningsriskerna bör kunna reduceras genom taktiska hjälpmedel, utbildning och träning, i synnerhet eftersom ingen personal har verksamhet inom SPT som sin huvudsakliga arbetsuppgift.

Det är i nuläget inte nödvändigt att alla fordon har fyrhjulsdrift. Redan en viss tillgång till sådana skulle öka handlingsfriheten. På kort sikt bör polisen överväga att inom ramen för den gällande upphandlingen beställa nya fordon med fyrhjulsdrift, fördela dessa på regionerna och säkerställa att det finns förare med rätt körkortsbehörighet.

Varken två- eller fyrhjulsdrivna fordon kan användas optimalt om inte förarna har rätt utbildning. De lättsäkrade och säkrade fordon som används i SPT idag är tunga och hur de används är en grundläggande komponent i den mobila taktik som eftersträvas. Bästa sättet att på kort sikt öka framkomligheten för SPT-enheterna är att avdela fasta förare och att ge dessa tillräcklig utbildning.

6.5.4.5.2 Släck- och röjningsförmåga

Det förekom under påsken 2022 att deltagare i upploppen anlade bränder och byggde hinder. Förmåga att släcka sådana bränder och röja sådana hinder saknas i polisens organisation. Detta leder till att deltagare i upploppen kan behålla kontrollen över delar av terrängen och att polisens agerande begränsas på ett sätt som inte är tillfredsställande. Polismyndigheten har beslutat att,

inom ramen för arbete med myndighetens budget inför 2023, avdela medel för upphandling av släck- och röjningsfordon, något som utredningen anser vara positivt.

Det kommer alltid att finnas bränder som är så stora att de inte kan släckas med polisens resurser och hinder som är så tunga att polisens resurser inte kan flytta på dem. Men detta är en fråga där det bästa inte får bli det godas fiende; en väl avvägd förmåga räcker långt. I Danmark finns bra exempel på ganska lätta och rörliga släck- och röjningsfordon, som enligt dansk uppfattning gör god nytta. De kan vara ett bra exempel för svenskt vidkommande.

Utredningen har i denna del inte tagit ställning till det uppdrag som räddningstjänsterna har och vad räddningstjänsten behöver för att utföra sitt uppdrag. Det är dock vår slutsats att det finns situationer där riskerna är sådana att det bara är polisen som bör agera och att polisen därför bör ha denna förmåga.

6.5.4.6 Medel och motmedel

Det finns inga medel som inte kan mötas med motmedel. Motståndare kan minska effekten av varje metod och varje typ av utrustning som polisen har idag eller inför i framtiden. Upploppsmakare kan skaffa både hjälmar, batonger och sköldar. Polisens verkansmedel på medeldistans kan mötas med långskjutande slungor och slangbellor. Tårgas kan mötas med andningsmasker. Fordonsbaserad mobilitet kan mötas med fotanglar. Vattenkanoner kan (åtminstone när det gäller de mildare verkansformerna) mötas med regnkläder. Akustiska våldshjälpmedel kan mötas med hörselskydd. Röjningsförmåga kan mötas med större hinder. Allt detta är en del av förutsättningarna för att möta ett antagonistiskt hot, men inte ett skäl att avstå från att använda och införa någon viss metod. I första hand ska våldsamheter undvikas genom förebyggande arbete och tillämpning av konfliktreducerande principer. När våldsamheter likväl uppstår är det bra att polisen har en bredd av metoder och utrustning, bland annat för att det blir mycket svårt för motparten att använda motmedel mot allt det som polisen kan göra. Dessutom blir användningen av motmedel ett sätt att indikera avsikt hos motparten och ett sätt för polisen att i en folksamling identifiera individer som är beredda medverka i upplopp genom att de till exempel bär hjälm eller sköld.

6.6 Framtida operationsmiljö avseende folksamlingar, allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp – vem är motståndare?

6.6.1 Inledning

Skälet till att utredningen som en del av vårt uppdrag har fått uppgiften att reflektera över den framtida operationsmiljön är att sammantagen intensitet och omfattning av de våldsamma upploppen under påsken 2022 i stor utsträckning kom som en överraskning för polisen. Helt naturligt bör strävan vara att i framtiden undvika sådana överraskningar. Vi redovisar här våra tankar inom tre områden: hur överväganden om den framtida operationsmiljön kan struktureras, några faktorer som skulle kunna karaktärisera den framtida operationsmiljön och, viktigast, förslag om hur kontinuerligt återkommande studier av framtida hotbild kan komma till stånd.

Kunskap och bedömningar om den framtida operationsmiljön är en nödvändig förutsättning för att utveckla metoder för att förebygga och bekämpa brott. När polisen har en uppfattning om hur hotbilden kan utvecklas finns det också förutsättningar för att genom operativa erfarenheter, underrättelseverksamhet och andra metoder söka indikationer på om bedömt möjliga förändringar faktiskt äger rum; man vet vilka tecken man ska leta efter. När det gäller förmågan att hantera folksamlingar, allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp måste både metoder och utrustning ses över för att möta utvecklingen. Som en följd av detta måste också aspekter som kompetensförsörjning, utbildning och styrdokument modifieras. Detta är processer som tar tid, oftast flera år. En organisation som bara grundar sin utveckling på erfarenheter i genomförandet riskerar att ständigt ligga några år efter.

6.6.2 Struktur för bedömningar

För att göra bedömningar och prognoser om antagonistiska hot är det lämpligt att använda sig av den enkla modellen med avsikt, förmåga och tillfälle. Det första steget bör vara att mot bakgrund av samhällsutvecklingen överväga vilka aktörer som bör bli föremål för bedömning. Inledningsvis är det klokt att inte begränsa denna lista för mycket. Efter en första analys blir det lättare att minska antalet aktörer som övervägs.

När det gäller *avsikt* till ordningsstörningar och våldsamma upplopp kan bedömningarna handla om vilka grupper som kan göra sig skyldiga till detta och dessa gruppers drivkrafter (varför de tar till våld) och syften (vad de vill åstadkomma). När det gäller *förmåga* är det lämpligt att studera huruvida hotaktören är lokal, nationell eller internationell, antalet individer, benägenhet till våld, kapacitet till våld (vilken utrustning de förfogar över), kapacitet till skydd mot polisens våld, riskbenägenhet (till exempel i förhållande till risk för påföljd), ledning och samordning (metoder och teknik) och benägenhet

till dialog. I fråga om *tillfälle* kan aspekter som utlösande faktorer, spridningseffekter och inställning till väder och tidpunkt vara av intresse.

6.6.3 Några faktorer i den framtida operationsmiljön

När utredningen har fördjupat sig i händelserna under påsken 2022 och när vi har diskuterat med danska och nederländska sakkunniga har några tankar om den framtida operationsmiljön tagit form. Vi har också haft en översiktlig diskussion med företrädare för gruppen för strategisk analys och omvärld (SAO) vid rikspolischefens kansli och Linnéuniversitetet. Dessa tankar bygger inte på systematiska studier och de bör därför behandlas med viss försiktighet. Med säkerhet finns det väsentliga faktorer som vi inte har uppmärksammat. Det finns alltid en risk att bygga prognoser i första hand på trendframskrivningar, men det är framför allt den metoden som nu har stått oss till buds. Den stora faran med detta är att man missar helt nya fenomen. Med utgångspunkt från vad vi har inhämtat och de slutsatser vi har dragit vill vi peka på några tänkbara framtida förhållanden. Vi redovisar dem framför allt som underlag för att inrikta fortsatta studier och överväganden.

6.6.3.1 Avsikt

Utredningen kan inte se några tecken på att risken för social oro som leder till våldsamma upplopp i utsatta områden skulle minska. Det kan också hända att strävan efter territoriell kontroll i vissa områden träder fram som en egen tydlig drivkraft bakom våldsamma upplopp. Men det finns också andra drivkrafter som kan leda till våldsamma upplopp i framtiden. Dessa drivkrafter finns i många fall i andra grupper av befolkningen än dem som deltog i de våldsamma upploppen under påsken 2022. Ideologiskt motiverade våldsbejakande grupperingar kan inte uteslutas som drivande kraft i framtiden. Det kan gälla både våldsbejakande islamism och politiskt motiverade grupper till vänster och höger. Det är också möjligt att våldsamma upplopp genomförs av aktörer som i allt väsentligt saknar varje form av ideologisk drivkraft, utan som snarast ser våldet som ett egenvärde.

En drivkraft som potentiellt kan leda till våldsamma upplopp är viljan att agera mot klimatförändringar och miljöhot. Det kan finnas grupper som anser att aktivism inte räcker och som är beredda att gå längre, till exempel djurrättsaktivister. Samtidigt kan även motståndet mot förändringar som syftar till att minska klimathotet tänkas leda till motåtgärder som tar sig våldsamma former. Exempel på omfattande (men inte våldsamma) ordningsstörningar med denna bakgrund finns i Nederländerna.

En stor del av det arbete som svensk polis lägger ned på att hantera folksamlingar och allvarliga ordningsstörningar handlar om offentliga tillställningar i form av idrottsevenemang. Det kan inte uteslutas att grupper av

idrottsupportrar i framtiden blir än mera motiverade, våldsbenägna, välorganiserade och utrustade för att genomföra våldsamma upplopp.

En oroande utveckling som har noterats i Nederländerna är att flera grupper med olika ideologiska drivkrafter förenas i gemensamt motstånd mot staten, i synnerhet polisen. Risken för oheliga allianser mellan grupper som har viljan till våld som enda förenande faktor bör hållas i åtanke. Sådana oheliga allianser skulle kunna organisera våldsamma upplopp med en stor mängd deltagare, något som i sig vore en stor utmaning för polisens förmåga.

Med en hotfull omvärldsutveckling i åtanke bör man beakta risken för att främmande makt använder sig av våldsamma upplopp för att destabilisera Sverige. Det troligaste är i så fall att främmande makt använder sig av antagonistiska avsikter som redan finns och förstärker dem. Vilken eller vilka avsikter som görs till främmande makts verktyg är sannolikt helt likgiltigt för den främmande makten. Det är potentialen till destabiliserande våld som är det viktiga.

En generell observation är att gränserna mellan olika drivkrafter och ändamål kan vara betydligt mindre klara i verkligheten än i en teoretisk modell. En och samma aktör kan helt eller delvis höra hemma i flera kategorier.

6.6.3.2 Förmåga

Deltagarna i de våldsamma upploppen under påsken 2022 visade en stark benägenhet att ta till våld mot polisen, men relativt stor återhållsamhet i att använda våld mot någon annan. Detta är ett förhållande som skulle kunna förändras i framtiden, i synnerhet om agget mot polisen förändras till ett generellt avståndstagande mot "samhället". Hittills har polisens uppgift i samband med våldsamma upplopp ofta varit att stå mellan två parter med åtminstone delvis legitima intressen och att möjliggöra för båda parterna att ge uttryck för sina uppfattningar. I framtiden kan det i ökande utsträckning bli så att våldsamma upplopp handlar om en kamp mellan en våldsam gruppering på ena sidan och polisen på den andra. Våldsbenägna aktörer kan arrangera mer eller mindre våldsamma ordningsstörningar i syfte att tvinga polisen att vidta åtgärder. Det är långt ifrån säkert att det är fråga varken om allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

Såvitt utredningen har kunnat utröna fanns det inga ledare bakom de våldsamma upploppen 2022. Folksamlingarna samlades och agerade utan att någon planerade det eller gav direktiv för det. En uppenbar risk i den framtida hotbilden är att våldsamma upplopp planeras och leds av målmedvetna och kompetenta individer. En sådan utveckling har konstaterats av nederländsk polis i samband med våldsamma upplopp under sommaren 2021. Ett våldsamt upplopp med ledare blir en svårare motståndare, i synnerhet om de studerar polisens metoder och leder taktiskt i syfte att aktivt motverka det som

polisen gör. Ledarna blir å andra sidan en faktor att agera mot i både förebyggande och repressivt syfte.

Från Nederländerna finns också erfarenhet av att ledarna använt kommunikationsutrustning för att samordna folksamlingens agerande. Det har rört sig om utrustning som var mer avancerad än mobiltelefoner. En annan potentiell hotutveckling på kommunikationsområdet skulle kunna vara att de som står bakom våldsamma upplopp skaffar sig förmåga att störa polisens kommunikation.

Nederländska erfarenheter visar att det finns väl organiserade ideologiskt drivna grupper som konsekvent vägrar varje försök till dialog. De har förstått att dialogen syftar till att påverka deras agerande, och de vill inte utsätta sig för risken att bli påverkade. Frånvaron av en part att föra dialog med försvårar tillämpningen av vissa inslag i SPT. Det finns goda skäl att anta att frånvaron av någon att föra dialog med förblir ett inslag i den framtida operationsmiljön. För vissa typer av hotaktörer finns kanske inte ens möjlighet till ”indirekt dialog” med samhällsaktörer som i sin tur kan påverka aktörerna.

Under påsken 2022 använde upploppsmakarna stenar, pyrotekniska effekter, molotovcocktails och diverse redskap. En utökning av folksamlingars arsenal är en risk som bör beaktas. När polisen får verkansmedel på medeldistans kan personer med avsikt att genomföra våldsamma upplopp till exempel utrusta sig med slungor och kraftiga slangbellor. Användning av laser och användning av fordon som vapen är också tänkbara inslag som kan utökas i den framtida hotmiljön. Den potentiellt största risken när det gäller beväpning i folksamlingar är att skjutvapen eller handgranater kommer till användning. Att det finns tillgång till vapen är ett känt faktum, och rent praktiskt vore det förmodligen inte särskilt svårt för individer eller grupper som vill använda skjutvapen eller handgranater i ett våldsamt upplopp att beväpna sig. Att möta en folksamling som har skjutvapen vore en helt ny situation för polisen, och det finns anledning att i förväg tänka igenom vilket agerande som vore lämpligt i det läget.

Personer i en våldsam folksamling kan också förse sig med utrustning som minskar effekten av polisens verkansmedel. Hjälmars, sköldar och skyddsmasker är exempel på sådan utrustning. En annan form av motverkan mot polisens agerande, vilket redan förekommer i stor utsträckning, är heltäckande maskering eller enhetlig klädsel som syftar till att försvåra identifiering och därmed lagföring.

En metod som har observerats utomlands är att organisatörerna av våldsamma upplopp ser till att enskilda poliser fotograferas i sin tjänsteutövning och att bilder på dessa poliser, ibland även med information om deras anhöriga, läggs ut till allmän beskådan i syfte att mot betalning få poliserna identifierade.

När det gäller platser för våldsamma upplopp finns det ett par möjliga utvecklingar att bevaka. Den första är att våldsamma upplopp liksom under

påskan 2022 sker i bostadsområden, och att upploppsmakarna aktivt lär sig att utnyttja denna terräng till sin fördel, bland annat genom att tvinga polisen att uppträda utan fordon. Den andra möjligheten är att våldsamma upplopp genomförs i stadskärnor, kanske i samband med plundring och förstörelse.

De våldsamma upploppen under påskan 2022 var i allt väsentligt en lokal företeelse. En tänkbar utveckling av hotbilden är att mer välorganiserade aktörer använder sig av nationella och internationella nätverk för att samla våldsbenägna individer från hela Sverige och andra länder till aktiviteter som kan utvecklas till våldsamma upplopp.

6.6.3.3 Kontinuerligt arbete med kunskap och bedömningar om den framtida operationsmiljön

Att utarbeta bedömningar av framtida hot bör inte vara en engångsåtgärd. Förutsättningarna förändras ju ständigt. Polisen behöver etablera ett sätt att regelbundet se över hotbilden inom detta specifika område och överföra resultaten av denna översyn till styrning av förmågeutvecklingen. Bara på så sätt kan risken för framtida överraskningar reduceras påtagligt. En första förutsättning för att detta ska fungera är att någon har uppgiften att kontinuerligt bedöma den framtida operationsmiljön avseende folksamlingar, allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp. Dessa bedömningar bör göras inom den gemensamma referensram som etableras av SAO.

Till grund för de specifika framtidsbedömningarna inom detta område kan ligga framför allt tre källor till information. Den första är de erfarenheter som svensk polis kontinuerligt gör i sin dagliga verksamhet. Den andra är erfarenheter och bedömningar som inhämtas från nationella och internationella samverkanspartners. Den tredje är forskning. Det vore lämpligt att något lärosäte har som uppdrag att kontinuerligt ge underlag för dessa bedömningar.

6.7 Forskning och kunskapshöjande åtgärder

6.7.1 Reflektioner med anledning av Linnéuniversitetets rapport ”*Protester, demonstrationer och våldsamma upplopp – en kunskapssammanställning*” och insamlad information

6.7.1.1 SPT-konceptet har stöd i forskning; ytterligare forskning behövs

Inom ramen för denna utvärdering lämnades uppdrag till Linnéuniversitet att belysa vissa frågor kring våldsamma upplopp, och då särskilt den framtida operationsmiljön. Linnéuniversitetets rapport redovisas i avsnitt 4.3 och finns som bilaga 5 till denna rapport. Utredningen är tacksam för att Linnéuniversitet har kunnat ta fram nämnda rapport, som belyser efterfrågade områden, inom den begränsade tid som varit tillgänglig med hänvisning till vår slutredovisning av uppdraget.

Det som utredningen inledningsvis vill lyfta gällande nämnda rapport är den för vår utvärdering viktiga bedömningen att den vetenskapliga grund som SPT-konceptet bygger på (se avsnitt 2.2.1) fortfarande håller. Den forskningssammanställning Linnéuniversitet gjort visar att SPT-konceptet tycks ha stöd i den internationella forskning som bedrivits om upplopp sedan SPT-konceptets införande. Genomgången av internationell forskning med fokus på polisiära koncept och taktiker visar att det danska och svenska SPT-konceptet tycks ha varit en förebild för andra europeiska länders polisiära metodutveckling och i internationell forskning finns det möjlighet att finna inspiration för hur konceptet kan utvecklas ytterligare.

En reflektion som utredningen gör utifrån forskningssammanställningen i ovan nämnda rapport är att forskningen framför allt är tillbakablickande, vilket innebär att den i stor utsträckning fokuserar på vad som har hänt och varför. Forskningsresultaten ger då inte så mycket underlag för överväganden om framtiden. Genomförd forskning vilar i begränsad utsträckning på data från händelser i Sverige. Stora skillnader kan i detta hänseende föreligga gällande till exempel strukturella och socioekonomiska förhållanden och kulturella aspekter mellan olika länder i världen och även inom Europa. Detta skapar begränsningar för omhändertagande eller beaktande av för Sverige relevanta faktorer. Genom att ge uppdrag som leder till forskning som utgår från händelser i Sverige kan polisen bidra till att minska denna begränsning.

Den genomförda forskningssammanställningen ger ett bra underlag för överväganden om forskningsfrågor som polisen bör överväga. Fortsatt utveckling av SPT i takt med omvärldsförändringar och förnyade kunskaper inom det vetenskapliga området och ett framtidsperspektiv kring utvecklingen av våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar ger bättre

förutsättningar för polisen att hantera dessa händelser i framtiden. Det finns därför goda skäl för polisen att beställa forskning inom området.

6.7.1.2 Aktörer – polisen som motståndare

Den dokumentanalys som ingår i Linnéuniversitetets rapport illustrerar enligt utredningens bedömning de kända mekanismer och den dynamik som uppstår mellan polis och folksamling under ett våldsamt upplopp. Under påsken 2022 framkom tydligt att individerna i folksamlingen fick ett gemensamt fokus och polisen blev en måltavla för omfattande våld i form av bland annat stenkastning.

Under alla händelserna under påsken 2022 riktades våldet i första hand mot polisen. Vid flera av upploppen fanns det inte någon allmän sammankomst att rikta våld mot, och våldshandlingar mot allmänheten förekom inte. En del våld riktades mot allmän egendom, men våldet mot polisens egendom var betydligt kraftigare. Många berättelser från poliser visar också att de uppfattade att det var direkt mot dem det kraftiga våldet riktades. Flera av händelserna under påsken 2022 kännetecknades dessutom av att våldet började när polisen kom till platsen och att våldet snabbt upphörde när polisen gav sig av. Sammantaget framträder en bild av polisen som upploppsmakarnas utpekade motståndare och av ett tydligt samband mellan våldsnivån och polisens närvaro.

Dessa erfarenheter leder till två slutsatser. Den första är att polisen behöver förstå och motverka skälen till att Polismyndigheten och dess personal betraktas som motståndare av folksamlingen, den andra är att polisen behöver reflektera kring frågan om dess blotta närvaro som den faktor som utlöser våld.

Idag finns inte underlag för mer än spekulationer om varför polisen betraktades som fiende. Vad personerna i folksamlingarna faktiskt tyckte vet utredningen inte, så resonemanget i det följande blir spekulativt. Ett element under påsken 2022 var att vreden mot de beviljande allmänna sammankomsterna riktades mot polisen, som uppfattades ha beviljat dem. Ett annat skäl kan vara att polisen genom sitt agerande gentemot folksamlingen förstärkte dess intryck av polisen som motståndare. Förutom dessa tänkbara motiv med anknytning till själva händelserna finns två av mera mer generell natur. Ett är troligen det faktum att polisen blir en generell symbol för ”samhället”. Ett annat är att polisen uppenbarligen är en aktör som det är tänkbart att bete sig mycket våldsamt mot.

Utredningen kan inte bedöma i vilken utsträckning det är möjligt att drastiskt minska sannolikheten för att en folksamling ska betrakta polisen som sin direkta motståndare, men vi anser att polisen kan och bör göra saker för att i alla fall minska denna sannolikhet. Våra tankar om detta är allt annat än oväntade och nyskapande. Långsiktigt förtroendebyggande arbete gentemot

de grupper som kan komma att begå våldsamma upplopp är förmodligen det mest verksamma sättet att i något mindre utsträckning göra polisen till syndabock för allt i samhället som anses vara fel, liksom det mest verksamma sättet att göra det mindre acceptabelt att mot polisen rikta våld av ett slag som inte riktas mot någon annan. I tillägg till detta långsiktiga arbete kan polisen fortsätta sträva efter att i sitt taktiska agerande inte skapa mer konfrontation än nödvändigt. Det synsättet är en av grunderna i SPT, och det tillämpades vid flera tillfällen under påsken 2022.

Det faktum att polisens närvaro tycks utlösa våldet och att våldet upphör när polisen lämnar platsen leder till ett uppenbart dilemma. I taktiska situationer kan detta förhållande självklart utnyttjas för att minska spänningen, vilket är gynnsamt där och då. Samtidigt kan det leda till slutsatsen att det inte är polisen som bestämmer var polisen ska vara, utan att potentiella upploppsmakare har makten att hålla polisen borta från ett område. Till slut blir det någon annan än polisen som står för allmän ordning på vissa platser. Det är självklart inte acceptabelt.

En annan mekanism som tas upp är SPT-konceptets förebyggande och konfliktförebyggande arbete, där konfliktreducering till exempel kan ske genom self-policing med stöd av enskilda aktörer eller aktörer från lokalsamhället. Vid några av de våldsamma uploppen under påsken 2022 förekom det att enskilda av polisen kända kriminella personer aktivt verkade för att minska spänningen och våldet. Både poliserna och utredningen gör bedömningen att detta inte skedde av omsorg om allmän ordning eller polisens säkerhet. Skälet är snarare att våldsamma upplopp och den polisiära närvaro som följer av dessa är dåligt för de kriminellas "affärsverksamhet". Polisen och de kriminella personerna hade ett gemensamt kortsiktigt intresse att förhindra våldsamma upplopp. Detta förtjänar att problematiseras. Å ena sidan är det en framgång för polisen om våldet uteblir, å andra sidan kan polisens tacksamhet gentemot de kriminella personerna leda till att deras status höjs. I de aktuella fallen var denna hjälpsamhet från de kriminella personerna något som uppstod spontant och som det var klokt att låta hända där och då. Men det bör inte leda till slutsatsen att polisen bör samverka med aktörer av detta slag för att tillsammans motverka risken för upplopp. Därifrån är steget allt för kort till att de kriminella personerna ska legitimeras som en informellt ordningshållande kraft.

Kunskapen om vilka upploppsmakarna under påsken 2022 var är ofullständig. Den baseras i första hand på förundersökningar, vilket i sig leder till en betydande brist i urvalet. Kunskapen om de upploppsmakare vars medverkan inte har kunnat bevisas blir ju mycket begränsad. Vissa insikter kan man dock få genom att studera filmer från händelserna och genom iakttagelser från de poliser som var på plats. Internt inom polisen har ansatser gjorts för att systematisera kunskapen, men detta är långt ifrån färdigt. Sammantaget framtonar så här långt följande bild.

De flesta upploppsmakare är unga män som bor i de områden där de våldsamma upploppen ägde rum. Antalet tillresta upploppsmakare tycks vara begränsat, och de som har rest har inte åkt långt. Förutom de många unga männen finns det också exempel, dock betydligt färre, på att både äldre män och unga kvinnor har deltagit i våldsamheterna mot polisen. Exempelen på upploppsmakare som har kända kopplingar till den grova organiserade brottsligheten är så här långt få. Inte heller finns det många exempel på att personer med känt våldsbejakande ideologi har deltagit i upploppen.

Bristen på kunskap om upploppsmakarna är besvärande och det bör gå att väsentligt förbättra förståelsen för detta. Senast när det inte längre tillkommer nya förundersökningar i någon nämnvärd utsträckning bör polisen göra eller låta göra en systematisk aktörsanalys. Att göra detta kan vara en forskningsuppgift, vilket vi för fram nedan. Det skulle också kunna ske internt inom polisen och bygga vidare på de inledande analyser som redan har skett.

6.7.2 Framtida forskning

Som framgår av avsnittet ovan är det utredningens uppfattning att ny forskning inom det område som Linnéuniversitetet benämner ”protester, demonstrationer och upplopp” är nödvändig för att säkerställa att SPT-konceptet och polisens förmåga att hantera folksamlingar, ordningsstörningar och våldsamma upplopp utvecklas i takt med omvärldsförändringar och förnyade kunskaper inom det vetenskapliga området. Utredningen anser att de forskningsteman som identifierats i Linnéuniversitetets rapport är lämpliga att utgå från. Vi vill utöver dessa även lämna några ytterligare förslag om ny forskning, som sammanställts med utgångspunkt från den samlade informationsinhämtning som skett inom ramen för denna utvärdering.

Utredningen föreslår att forskning görs kring involverade aktörer - vilka var det som deltog i de våldsamma upploppen under påsken 2022? Forskningen bör omfatta ålder, kön, socioekonomisk bakgrund, hemvist i förhållande till platsen för upploppet, kopplingar till organiserad eller annan brottslighet och kopplingar till våldsbejakande ideologier.

Under påsken 2022 spreds upploppen till både tid och rum. Utredningen har inte kunnat finna några säkra belegg för hur detta har gått till och varför det har skett. Några indikationer på att det har funnits en kraft som har styrt förloppet har inte materialiserats. Snarare tycks det handla om lokala initiativ, och inte heller dessa har haft karaktären av planerad och organiserad aktivitet. Bristen på förståelse för spridningens mekanismer är naturligtvis inte tillfredsställande, och det bör gå att i någon mån förbättra kunskapen om detta. Sannolikt är forskning den mest användbara metoden.

Att det saknas belegg för hur spridningen har gått till innebär inte att det saknas teorier eller spekulationer om detta. Den teori som enligt utredningens bedömning har mest av sannolikhetens prägel är att sociala medier spelar en

avgörande roll, helt enkelt för att vi antar att det är den form av medier som används av de flesta som deltog i upploppen. I vilken mån potentiella upploppsmakare också inspireras av hur tidigare upplopp presenteras i TV och tidningar är svårt att bedöma. Förutom de mer eller mindre uttalat formulerade ideologiska motiven bakom upploppen kan det också finnas ett element av att hävda sitt eget områdes förmåga. ”Om de slåss mot polisen i område X kan inte vi i område Y vara sämre”, skulle tankegången kunna vara. Vi har inga faktiska belägg för detta, men det är en bedömning som görs av poliser som känner sina områden väl.

Forskning behövs därför kring sociala medier och då särskilt hur sociala medier används för att inspirera till, organisera och genomföra våldsamma upplopp och hur polisen kan förebygga och bekämpa dessa brott med hjälp av sociala medier, liksom hur bevis samlas in via sociala medier. Även kunskaper kring och skälen till att våldsamma upplopp sprids mellan orter bör samlas in och analysera.

En fråga som har tagits upp genomgående under utredningens arbete är varför våldsamma upplopp ofta *inte* uppstår trots att det finns faktorer som generellt talar för att de skulle uppstå. Om all forskning utgår från de fall där våldsamma upplopp äger rum uppstår en risk för obalans i utvecklingen. Förmågan att hantera upplopp ökar, men inte förmågan att förebygga dem. Varför våldsamma upplopp inte uppstår bör därför bli föremål för fortsatt forskning för att öka förutsättningarna att bedriva brottsförebyggande arbete. Under våren och sommaren 2022 genomförde partiet Stram Kurs ett 80-tal allmänna sammankomster, de flesta i eller nära utsatta områden. Under påsken uppstod våldsamma upplopp eller allvarliga ordningsstörningar vid flera tillfällen, vid övriga tillfällen gick det lugnare till. Denna sekvens av händelser torde utgöra ett unikt material för att undersöka vad det är som leder till att upplopp oftast inte uppstår.

I underrättelsehänseende har uppmärksamhets behov av verktyg för att behovsstyrt kunna inrikta verksamheten. I denna del kan forskning genomföras för att bland annat ta fram indikatorer som kan användas för att bedöma sannolikheten för att våldsamma upplopp uppstår, i första hand i samband med kända händelser som allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Ett exempel på vad som förtjänar att undersökas är vilken påverkan faktorer som årstid, väder, skollov och helger har på risken för att våldsamma upplopp uppstår.

7 Förslag

7.1 Inledning och prioritering

Ett av denna utrednings uppdrag är att utreda och beskriva hur Polismyndigheten kan utveckla det brottsförebyggande arbetet, inklusive metoder, för att hantera våldsamma upplopp och minska de negativa effekterna för samhället och myndighetens medarbetare och utrustning (se bilaga 2). Med utgångspunkt från genomförd utredning ska verkansgrad av nuvarande arbetsmetoder bedömas. Utredningen ska även lämna beskrivningar gällande ändringar i nuvarande och framtida behov av förmåga.

Inom Polismyndigheten används förmågemodellen som modell för att beskriva och visualisera de områden som tillsammans skapar eftersträvd förmåga. Förmågemodellen är inledningsvis indelad i fyra områden: styrning, system, struktur och kompetens. Dessa har i sin tur uppdelats i ytterligare områden som inte närmare kommer att beskrivas i denna rapport.

Utredningens förslag omfattar de områden som chefen för Noa efterfrågat i lämnat direktiv men har grupperats på annat sätt. Vi har strävat efter att ge en sammanhållen bild av en verksamhet eller arbetsmetod, vilket kan inkludera områden från olika delar av förmågemodellen.

Många av de förslag som utredningen lämnar för att förbättra den brottsförebyggande och repressiva förmågan inom det område vi har utvärderat kommer att kräva resurser, både ekonomiska och personella. Det har inte varit vår uppgift att kvantifiera dessa behov, och inte heller att väga dem mot annat. Det är en bedömning som vi överlåter åt Polismyndigheten att göra i sin analys av förslagen.

Utredningen redovisar ett stort antal förslag (närmare bestämt 34 stycken). Däremot redovisar vi inte någon prioriteringsordning för alla dessa förslag. Det viktigaste skälet är att förslagen är olika till sin karaktär och därmed långt ifrån alltid konkurrerar med varandra. Ett antal förslag är i första hand konceptuella, andra skulle i första hand belasta budgeten för fordon och utrustning, medan några förslag i första hand påverkar hur den tillgängliga arbetstiden fördelas. Därtill kommer att förslagen skiljer sig åt med avseende på effekt och hur fort de kan genomföras. Vissa kan med måttlig ansträngning genomföras snabbt, medan andra tar betydligt längre tid även om de skulle genomföras med stor kraft. Men det finns ändå två konkreta förslag som vi vill lyfta fram som de viktigaste när det gäller att förbättra polisens möjligheter att tillämpa den särskilda polistaktiken och möta våldsamma upplopp. Det första är förslaget om att skapa krav och förutsättningar för att all personal i SPT-organisationen årligen genomför vidmakthållande utbildning. Det andra är förslaget om att skapa ett system för att ombesörja att all personal som är placerad i SPT-organisationen på ett planerat sätt får möjlighet att



bygga upp erfarenhet i sin respektive befattning. Dessa förslag bedöms både av utredningen som av internationella sakkunniga som avgörande. Anorlunda uttryckt: rätt utrustning är viktigt, men rätt kompetens är ännu viktigare.

7.2 Utveckling av brottsförebyggande arbete

7.2.1 Underrättelseverksamhet

7.2.1.1 Inriktningar och prioriterade områden för underrättelseverksamhet

Förslag: Polisen bör revidera prioriteringar för polisens underrättelseverksamhet så att verksamhetens inriktning omfattar den typ av brottslighet som skedde under påsken 2022.

Om polisen ska bli bättre på att förebygga, förhindra och upptäcka den typ av brottslighet som skedde under påsken 2022 bör prioriteringen för polisens underrättelseverksamhet ändras.

7.2.2 Förmåga till riktad inhämtning

Förslag: Polisen bör öka sin nationella kapacitet och förmåga till inhämtning på internet och sociala medier. Kapacitet och förmåga bör omfatta arbete på samtliga tillgängliga nivåer för riktad inhämtning.

Utredningen tar inte ställning till om en utökning av kapacitet och förmåga till inhämtning på internet och sociala medier ska ske inom varje polisregion eller på nationell nivå eller var den organisatoriskt ska vara placerad. Vi vill dock framhålla att denna del av polisens verksamhet kan bedrivas oberoende av geografiska gränser.

7.2.3 Bedömning av framtida hotbild

Förslag: Utredningen föreslår att polisen etablerar ansvar och metod för att kontinuerligt göra bedömningar av den framtida hotbilden när det gäller folksamlingar, allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp.

Utredningen avstår från förslag om var i organisationen detta ansvar bör placeras. De scenarier som har utarbetats av SAO i Polismyndighetens strategiska framsynsrapport 2021/2022 Delrapport 1 och som utvecklas i delrapport 2 (se avsnitt 2.6) är en lämplig ram för att bedöma olika utvecklingar av hotbilden avseende folksamlingar, allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp. Ett första steg kan vara att använda den metod som SAO har utnyttjat och tillämpa de på brottstyperna våldsamt upplopp och sabotage mot blåljusverksamhet.

7.3 Lednings- och ansvarsförhållanden

7.3.1 Förhållandet mellan nationell och regional ledningsnivå

7.3.1.1 Funktionell samordning

Förslag: Polisen bör, när polisen organiseras i särskild ordning, genom styrdokument tydliggöra ansvarsförhållandet mellan nationell och regional ledningsnivå i syfte att skapa förutsättningar för ökad enhetlighet och funktionell samordning.

Vid händelser som under påsken 2022 finns ett oemotsagt behov av funktionell samordning mellan polisregioner. Då det i detta avseende saknas tydlighet i befintliga styrdokument bör styrningen kompletteras för att underlätta sådan samordning.

7.3.1.2 Princip för ledning av SPT-resurs

Förslag: Polisen bör ha en princip för ledningen av SPT-resurs som tillförs ur den nationella förstärkningsorganisationen.

Otydligheter kring vilken ledningsfunktion som underställs vilken vid förstärkning av SPT-resurs leder till friktioner men riskerar också att resultera i negativa utfall av operativ karaktär. Polisen bör därför ha en nationell princip för ansvarsförhållanden mellan befintlig och förstärkande insatsledning. Utgångspunkten bör vara att komplettera befintlig insatsledning med SPT-kompetens. Detta kan till exempel göras genom inrättande av biträdande polisinsatschef. Ledningsbehovet bör dock vara styrande vilket innebär att förstärkande insatsledning istället kan komma att utöva ledningen, till exempel vid polisinsatser som är så stora eller komplexa att den lokala ledningsresursen inte har tillräcklig erfarenhet för att leda dem. Behovet av uthållighet kan också göra att ledningsansvaret behöver växla under längre polisinsatser.

7.3.2 Förhållandet mellan arbete inom ramen för en särskild händelse och arbete i linjeorganisationen

7.3.2.1 Taktik när polisen är i efterhand

Förslag: Polisen bör ha metoder för situationer där polisen är i efterhand när våldsamma upplopp startar.

Syftet med metoderna bör vara att med väl avvägd bedömning skapa förutsättningar för en polisinsats med SPT-resurser så snart en sådan kan vara på plats. Ambitionsnivån bör avgöras av hur hotet ser ut och vilken polisiär resurs som är tillgänglig. En komponent i metoderna bör vara att skaffa en god lägesbild. Dessutom bör dialog och samverkan fortsätta så långt det är möjligt. I metoden måste ingå procedurer för de fall när ansvaret för ledning överlämnas från ordinarie lokal och regional ledning till ledningen för den SPT-resurs som efter hand kommer på plats. En förutsättning för att detta ska fungera på bästa sätt är att det överallt i ledningsorganisationen finns grundläggande kunskaper om SPT. Att den ordinarie ledningsstrukturen ständigt har en uppdaterad lägesbild avseende tillgängliga resurser är en förutsättning för att polisen så snabbt och säkert som möjligt kan övergå från att vara i efterhand till att ta initiativet. Metoderna bör till sina huvuddrag vara kända av all personal i yttre tjänst och vara väl kända i ledningsorganisationen. Förslaget hänger samman med nästkommande förslag.

I metoden för agerande där polisen är i efterhand bör ingå principer för att ta emot och strukturera små förstärkningar som tillkommer efter hand. En princip som innebär att alla förstärkningar beordras till en samlingsplats är viktig. På samlingsplatsen struktureras förstärkningarna, under ledning av till exempel operationscentrum, och organiseras i omgångar. Efter hand skickas de fram till polisinsatschefen, som förvarnas om vilken resurs som kommer och när. Någon person ur polisinsatschefens ledningsresurs bör ha som uppgift att ta emot dessa efter hand framsända förstärkningar. Det måste vara känt av all personal att man inte spontant ska ge sig in i en pågående polisinsats, utan som huvudregel ansluter till en samlingsplats först.

7.3.2.2 Taktik när det är nödvändigt att blanda personal med SPT-utbildning och SPT-utrustning och personal utan sådan utbildning och utrustning

Förslag: Polisen bör ha metoder för situationer där läget vid hantering av folksamlingar eller allvarliga ordningsstörningar gör det nödvändigt att sätta in både SPT-utbildad personal och personal som inte har utbildning och utrustning för att använda SPT.

Grunden vid blandade polisinsatser måste vara att all personal används med utgångspunkt från sin kunskap och den utrustning som är tillgänglig. I metoderna bör ingå riktlinjer för vilka uppgifter som bör tilldelas personalen med utgångspunkt från detta. Att personal utan utbildning och utrustning för att medverka i en SPT-insats tilldelas uppgifter som innebär lägre risk för att utsättas för våld är självklart. Att alla i polisinsatsen känner till principerna för ledning är en viktig komponent i en metod för blandade insatser.

Fördelningen av ansvar mellan ledningen för SPT-insatsen och andra ledningsstrukturer måste framgå tydligt. När SPT-resurser tillförs måste ledningsorganisationen ha kompetens att leda dem. Förslaget hänger samman med föregående förslag. Liksom i det förslaget bör metoderna i detta förslag till sina huvuddrag vara kända av all personal i yttre tjänst och vara väl kända i ledningsorganisationen.

7.3.2.3 Tekniskt ledningsstödssystem

Förslag: Polisen bör ha ett tekniskt ledningsstödssystem för ledning av nationella förstärkningsresurser.

Det är centralt att ständigt ha en uppdaterad lägesbild avseende tillgänglig resurs och kompetens som på ett enkelt sätt kan tillhandahållas insatsledningen. Ett tekniskt ledningsstödssystem, som förutom resurs och kompetens även visualiserar resursens beredskap, lokalisering och eventuell tilldelad uppgift, bör eftersträvas. Ett sådant ledningsstödssystem skulle säkerställa informationsöverföring med korta ledtider till många berörda funktioner vilket är särskilt betydande vid snabba händelseförlopp eller då resurs tillförs löpande. Ett ledningsstödsystem där alla behöriga kan finna informationen gör också att behovet av att manuellt fråga om och redogöra för läget minskar. Det är självklart att det tekniska ledningsstödsystemet måste ha sådan säkerhet att obehöriga inte kan se eller påverka informationen.

7.4 Utveckling av särskild polistaktik

7.4.1 Resurs

7.4.1.1 Utökning av den totala SPT-resursen

Förslag: Polisen bör för närvarande inte planera för någon utökning utöver den SPT-resurs som redan är beslutad.

Några av utredningens förslag, till exempel släcknings- och röjningsförmåga och vattenkanoner, skulle om de genomförs leda till en marginell ökning av den totala styrkan, men inte i sådan utsträckning att det är en principiell fråga.

Vad som eventuellt kan ske inom de närmaste åren är att genomföra systematiska nationella uppföljningar av det operativa användandet av SPT-organisationen och dess funktioner för att därigenom få underlag för övervägande av vad som skulle kunna föranleda en större SPT-organisation och hur en sådan i så fall skulle se ut. Resultatet av sådana uppföljningar skulle öka tempot i beslutsprocessen om det så småningom visar sig finnas skäl för att utöka SPT-resursen.

7.4.2 Taktik och metod

7.4.2.1 Taktik för stationära allmänna sammankomster

Förslag: Polisen bör komplettera SPT med metoder för att skydda en stationär allmän sammankomst.

Med grund i svenska och utländska erfarenheter bör SPT kompletteras med metoder som beskriver det taktiska agerandet när allmän ordning och säkerhet ska upprätthållas vid en stationär allmän sammankomst. Så långt det är möjligt bör strävan även i sådana lägen vara att uppträda rörligt.

7.4.2.2 Taktik för uppträdande där fordon inte kan användas

Förslag: Polisen bör komplettera SPT med metoder för uppträdande på platser där fordon inte kan användas.

De metoder som utvecklas för detta ändamål måste bygga på uppträdande till fots, fortfarande med ett rörligt agerande som avgörande komponent. Överblick med hjälp av UAS, skydd med hjälp av sköldar och verkan med verkansmedel på medeldistans bör vara komponenter i metoderna.

Under påsken 2022 användes inte rytteri i någon större utsträckning. Det är dock troligt att rytteri kan ha en roll att spela när fordon inte kan användas. Detta bör därför övervägas vidare, liksom hur hundar kan utnyttjas i sådana lägen. Utredningen har erfarit att fransk polis också använder motorcyklar i situationer då upplopp ska mötas på platser där fyrhjuliga fordon inte kan ta sig fram⁶⁸. Detta är en möjlighet som vi inte har undersökt vidare, men som även den bör övervägas. Det är troligt att utvecklingen av metoder för uppträdande på platser där fordon inte kan användas behöver ske med stöd av ytterligare internationella erfarenheter och med hjälp av praktiska försök och övningar.

7.4.2.3 Metoder för att använda avspärningar

Förslag: Principerna för användning av hårda och mjuka staket och annan avspärningsutrustning behöver studeras vidare. Övervägande bör göras om utbildningsmaterialet inom SPT behöver kompletteras i detta avseende.

Avspärningarnas påverkan på polisens möjlighet att uppträda rörligt och möjligheten att med tillräcklig numerär upprätthålla avspärningarna är några faktorer som behöver vägas in. Vid fortsatta studier bör även betydelsen av utbildning och erfarenhet beträffande stakets användning, till exempel förankring, beaktas.

7.4.2.4 Vägledning för taktiskt val av plats för allmänna sammankomster

Förslag: Polisen bör utarbeta en handbok med råd till dem som har att välja plats för en allmän sammankomst som kan leda till allvarliga ordningsstörningar.

Handboken bör vara nationell och användas vid utbildning av kommanderingschefer och polisinsatschefer. Utbildning på och användande av handboken bör inte begränsas till allmänna sammankomster där användning av SPT-resurser planeras. Även för andra allmänna sammankomster är det gynnsamt att polisen väljer en taktiskt lämplig plats. I handboken bör behandlas hur interaktionen mellan det taktiska och det rättsliga perspektivet på val av plats ska gå till, så att ingen av dessa aspekter försummas. Huruvida det av utredningen föreslagna formatet, handbok, är den bästa formen av dokument för vägledning av detta slag kan säkert övervägas vidare. Det avgörande är inte vad dokumentet kallas, utan den nytta det gör.

⁶⁸ Anti Violent Action Brigades Mounted Motorbike – BRAV-M. BRAV-M består av förare och passagerare som tilldelas taktiska uppdrag eller brottsbeivrande eller brottsförebyggande uppdrag. Motorcykeln används endast som transportfordon.

7.4.2.5 Rekognoscering och planering för polisinsatser på platser där allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp kan uppstå

Förslag: Polisen bör förbereda mötandet av allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp på platser där risken för sådana är särskilt stor genom att lokalt ta fram terrängbeskrivningar med slutsatser för hur SPT kan tillämpas på respektive plats.

Att göra sådana terrängbeskrivningar bör vara en uppgift för lokal polis, vid behov med stöd av SPT-kompetens, om sådan inte finns i den egna organisationen. Terrängbeskrivningarna bör till sin uppställning följa en nationellt beslutad mall, så att de är lätta att ta till sig även för förstärkande personal. Beslut om vilka platser som ska få terrängbeskrivningar bör fattas regionalt baserat på en bedömning av risken för allvarliga ordningsstörningar och våldsamma upplopp.

7.4.2.6 Omfallsplanering för värsta fall

Förslag: Polisen bör i styrdokument och utbildning göra det tydligt att planering för agerande vid allmänna sammankomster bör innehålla en plan för en situation där allvarliga ordningsstörningar eller våldsamma upplopp kan uppstå.

Det bör vara regel att det ska finnas planering för en påtagligt förvärrad situation även när en sådan bedöms som mindre sannolik. Naturligtvis behöver man inte göra en sådan plan om det är uppenbart orimligt att situationen skulle utvecklas negativt, men frågan måste i alla fall alltid ställas. Omfallsplaneringen bör inte vara mera omfattande än nödvändigt och den bör vara känd av den operativa personalen.

7.4.2.7 Möjligheten att ta bort eller prioritera ned några nuvarande metoder

Förslag: Polisen bör överväga om det finns metoder i det nuvarande SPT-konceptet som kan tas bort eller ges lägre prioritet.

Detta övervägande bör ske nästa gång utbildningsmaterialet för SPT ses över, vilket bör vara inom en nära framtid. De metoder som skulle kunna tas bort bör i första hand vara sådana vars relevans kan ifrågasättas. Bara i andra hand bör man överväga att ta bort metoder som används sällan för att de kräver stora personella resurser.

7.4.2.8 Lägesuppdatering för tillkommande förstärkningsresurser

Förslag: Polisen bör utveckla teknik och metoder som gör att chefer för tillkommande förstärkningsresurser kan få lägesuppdatering och preliminära uppgifter redan under tilltransporten.

Lösningen bör medge att avdelningsledning och medföljande chefer för insatsledning kan följa bilder i realtid på en skärm av en läsplattas storlek. Det är eftersträvansvärt att utrustningen också medger att de tilltransporterande cheferna kan göra sin planering på den under färd. Den tekniska lösningen bör vara nationell, så att den kan användas oberoende av var nationella förstärkningar sätts in. En lämpligt avvägd nivå av cybersäkerhet bör tillämpas när lösningen utformas. De metoder som utvecklas för att använda den tekniska lösningen bör bygga på att det inte är en uppgift för polisinsatschefen att uppdatera tillkommande resurser. Den uppgiften bör lösas av stab eller operationscentrum.

7.4.3 Kompetens

7.4.3.1 Utbildning, träning och övning

Förslag: Polisen bör skapa och uthålligt vidmakthålla ett system där den personal som ingår i SPT-organisationen årligen genomgår utbildning, träning och övning.

Systemet bör bygga på nationella krav för hur mycket årlig tid för utbildning, övning och träning som bör avsättas för all personal i SPT-organisationen, som utgår från vad respektive befattning kräver. Utbildningen bör ske i nationell regi för att tillgodose behovet av enhetlighet och för att aktuella kunskaper och erfarenheter ska bli tillgängliga över hela landet. Det innebär inte att den måste genomföras på en och samma plats. Kraven på att både personal som är placerade i SPT-organisationen och instruktörer avdelas till denna utbildning bör formuleras så att det inte finns utrymme för avsändande chefer att säga nej. För att utbildning, träning och övning av SPT-organisationen faktiskt ska genomföras är det också lämpligt att kostnaderna för detta budgeteras på nationell nivå.

Polisen bör skaffa tillgång till tillräckligt många övningsplatser med tillräckliga förutsättningar för att öva även stora och komplexa insatser i varierade miljöer, inklusive med verkansmedel på medeldistans och förmåga till släckning och röjning.

7.4.3.2 Erfarenhet genom tjänstgöring

Förslag: Polisen bör som en konsekvens av införandet av SPT-förmåga i alla polisregioner skapa en planering som gör att SPT-utbildad personal i alla regioner varje år får praktisk erfarenhet av att agera i större kommenderingar där SPT används.

Möjligheten att bygga upp erfarenhet genom tjänstgöring bör inte bara bygga på frivilliga överenskommelser mellan polisregioner. Ett nationellt system bör skapas för att se till att all SPT-personal i alla regioner får möjlighet att bygga upp erfarenhet. Genom att i första hand använda sig av i förväg kända offentliga tillställningar och allmänna sammankomster bör polisen kunna planera detta med rimlig framförhållning i de flesta fall. Erfarenheterna från påsken 2022 har eftertryckligt visat hur väsentligt det är att de chefer som leder polisinsatser där SPT används har erfarenhet. Därför är det viktigt att även kommenderingschefer och polisinsatschefer får möjlighet att tjänstgöra vid skarpa polisinsatser.

Alla merkostnader som uppstår till följd av att SPT-utbildad personal planeras för tjänstgöring i polisinsatser i syfte att bygga upp erfarenhet bör vara budgeterade nationellt. Den nationella nivån bör, i alla fall under de första åren med SPT-förmåga i alla polisregioner, också följa upp att all SPT-placerad personal, inklusive chefer, i de fyra nya SPT-regionerna faktiskt deltar i skarpa polisinsatser för att bygga upp erfarenhet.

7.4.3.3 SPT-utbildning i polisutbildningen

Förslag: Frågan om nyttan av att lägga in komplett SPT-utbildning i den grundläggande polisutbildningen behöver övervägas vidare.

Det finns tungt vägande skäl både för och emot att ge alla som genomgår den grundläggande polisutbildningen hela den SPT-utbildning som krävs för att placeras i SPT-organisationen. Erfarenheterna från påsken 2022 ger inte anledning att ta ställning i den ena eller andra riktningen. Därför avstår utredningen från att lämna något konkret förslag. Icke desto mindre är det en väsentlig fråga, och vi föreslår att den övervägs i ett sammanhang som beaktar alla de krav som ställs på polisutbildningen.

7.4.3.4 Den avdelade personalens tillgänglighet för SPT-uppgifter

Förslag: Polisen bör årligen följa upp att den personal som är avdelad för att ingå i SPT-organisationen faktiskt har den avsedda tillgängligheten och förmågan.

Uppföljningen bör ske på individnivå och bör ta hänsyn både till innebörden av individens befattning i sitt ordinarie uppdrag och den faktiska utbildningsnivån. Att det bör finnas ett system för att omsätta slutsatserna av uppföljningen i åtgärder är självklart.

7.4.3.5 Fast sammansatta grupper inom SPT

Förslag: Polisen bör fördjupa kunskapen om för- och nackdelar med fast sammansatta grupper inom SPT och införa ett nationellt förhållningssätt till detta.

Såvitt utredningen har kunnat utröna finns det bara anekdotiska argument om för- och nackdelar med fast sammansatta grupper inom SPT. Detta är inte bra, och det är heller inte självklart att Polismyndigheten ska ha regionvis olika inställning till en så viktig fråga. Därför bör kunskaperna om både de psykosociala och taktiska för- och nackdelarna med fast sammansatta grupper fördjupas, något som sannolikt bör ske bland annat genom forskning.

7.4.4 Utrustning

7.4.4.1 Skydd

7.4.4.1.1 Handskar

Förslag: Polisen bör fortsätta undersöka om det finns handskar som kan ge den önskvärda kombinationen av skydd och rörlighet.

Utredningen har inte undersökt marknaden för handskar eller efterforskat möjligheterna att utveckla en optimal handske. Det finns dock mycket som talar för att det inte finns en handske som fyller alla behov. En möjlig lösning är att medföra flera varianter på handskar, så att ett taktiskt val mellan skydd och rörlighet är möjligt.

7.4.4.1.2 Hörselskydd

Förslag: Aktiva hörselskydd bör användas.

Det är viktigt att de aktiva hörselskydden även framgent är tillgängliga för alla som behöver dem och att chefer följer upp att de används.

7.4.4.1.3 Hjälmskydd

Förslag: Den typ av hjälm som idag ingår i SPT-utrustningen bör användas vid risk för stenkastning. Lösningar som medger att hjälmen vid behov kan vara blå bör prövas.

Polisen bör pröva om ett blått hjälmöverdrag är praktiskt användbart. Ett sådant skulle medge ett taktiskt val av färg på hjälmen som utgår från situationens krav. Det blåa hjälmöverdraget bör ha en ljus märkning på hjässan som gör det lätt att se den uppifrån.

7.4.4.1.4 Visir

Förslag: Visiret till hjälmen i SPT-utrustningen bör utvecklas för att ge bättre skydd.

Längre visir finns att tillgå, och det finns goda skäl att använda dem. Risken för bländning av solen bör hanteras genom att glasögon vid behov bärs under visiret. Ett mörkare visir skulle reducera sikten i många lägen.

7.4.4.1.5 Sköld

Förslag: En sköld bör tillföras SPT-utrustningen. Det bör vara en annan typ av sköld än den som finns i polisens utrustning idag och den bör användas situationsanpassat, utan att överge rörlighet och det mobila insatskonceptet som grund i SPT.

Sköld bör tillföras utrustningen utan att detta innebär något avsteg från huvudprincipen om rörlighet och det mobila insatskonceptet, i vilket fordon används som skydd. Skölden bör användas på ett sätt som inte minskar effekten i de konfliktreducerande principerna. Precis som hjälmen bärs skölden när det behövs. Några av de taktiska metoderna i SPT behöver kanske ses över eller kompletteras för att skölden ska göra bästa möjliga nytta. De internationella sakkunniga som deltagit i utredningen har särskilt framhållit vikten av

att metoder utvecklas inom SPT för användning av sköld, för att säkerställa att sköld används dynamiskt.

Huruvida skölden bör vara personlig utrustning eller tilläggsutrustning som tilldelas när den behövs bör övervägas vidare, liksom den inte helt enkla frågan om hur sköldar ska medföras i befintliga fordon. I första hand bör den lätta och relativt lilla sköld som används i Nederländerna prövas. Intill dess en lättare sköld finns tillgänglig bör de nuvarande sköldarna användas när läget kräver det.

7.4.4.2 Kommunikation, ledning och dokumentation

7.4.4.2.1 Rakel

Förslag: Det bör finnas Rakelenheter i reserv för att ersätta enheter som skadas under en polisinsats.

För den logistikorganisation som är en del av SPT är detta ett lätt förslag att hantera.

7.4.4.2.2 Unmanned Aircraft System (UAS)

Förslag: UAS bör finnas tillgängliga i sådant antal att det ständigt kan finnas minst en UAS i luften under våldsamma upplopp och allvarliga ordningsstörningar, även under längre tid. UAS bör ha kameror med mörkerkapacitet.

Teknikutvecklingen gör det allt lättare att tillgodose behovet av UAS, och de gör nytta i många andra sammanhang än inför och under våldsamma upplopp. Metoden att parallellt använda UAS både för ledning och för lagföring bör tillämpas generellt. UAS är en del av ett system som också måste innefatta bärbara terminaler som fungerar i insatsmiljön. Det finns områden med begränsningar för flygning med UAS, och detta måste självklart vara känt av de särskilt utbildade UAS-operatörerna.

7.4.4.2.3 Flyttbara kameror

Förslag: Polisen bör i alla polisregioner ha tillgång till flyttbara kameror som kan sättas upp i förväg på platser där en allmän sammankomst kan leda till risk för våldsamt upplopp eller allvarliga ordningsstörningar. Kapacitet bör finnas att följa bilderna från dessa kameror i realtid och även använda bilderna som underlag för taktisk ledning.

Teknikutvecklingen gynnar detta förslag. När flyttbara kameror används är det en förutsättning att rättsliga förutsättningar är uppfyllda. Den personal som monterar och opererar de flyttbara kamerorna behöver ha förståelse både för de taktiska och de rättsliga aspekterna, liksom förståelse för både taktisk ledning och bevissäkring.

7.4.4.3 Verkansmedel

7.4.4.3.1 Skjuten tårgas

Förslag: Nuvarande utrustning, metoder och principer för skjuten tårgas ter sig ändamålsenliga och bör användas även framgent. Det är viktigt att i planeringen inför en polisinsats reglera mandat för användning av tårgas så att beslut kan fattas tillräckligt nära verkställandet.

Det är viktigt att det finns tillräckliga mängder tårgasammunition tillgänglig och att den vid behov snabbt kan omfördelas inom landet.

Utveckling behöver ske vad gäller användning av verkansmedlet för att skapa taktiska metoder för att följa upp användningen för att säkerställa effekten, till exempel genom att arbeta med dubbel omfattning efter att tårgas använts. Möjligheten att utbilda, träna och öva med tårgas är en av de faktorer som behöver beaktas när det gäller utbildningsplatser för SPT.

7.4.4.3.2 Vattenkanoner eller akustiska våldshjälpmiddel

Förslag: Polisen bör införa vattenkanoner, inledningsvis genom att inskaffa några fordon och placera dessa på strategiska platser. Om akustiska våldshjälpmiddel går att anskaffa och göra operativt minst lika snabbt kan det vara ett alternativ.

Införandet av vattenkanoner innebär införande av ett helt koncept med utbildade besättningar och taktiska metoder som kommer att påverka SPT som helhet och som sannolikt kommer att ta tid. Den våldsanvändning som är en del av potentialen hos vattenkanoner måste regleras noga, och utredningen har inte närmare övervägt formerna för detta.

Det finns goda skäl att närmare studera den nederländska erfarenheten. Enligt vad utredningen har erfarit står Nederländerna inför en omsättning av sina vattenkanoner, vilket innebär en ny upphandling. Kanske finns det en möjlighet för svensk polis att samverka med Nederländerna för att åstadkomma en samordnad anskaffning.

Det finns goda skäl att fortsätta studera akustiska våldshjälpmiddel för att komma fram till om det är möjligt att ha det systemet operativt minst lika

snabbt som vattenkanoner. I så fall, och om det går att få tillräcklig operativ erfarenhet, kan det vara ett alternativ. Självklart finns det inget principiellt hinder för svensk polis att ha både vattenkanoner och akustiska våldshjälpmedel, men det är sannolikt opraktiskt att införa två så pass nydanande system samtidigt.

7.4.4.4 Fordon

7.4.4.4.1 Ökad framkomlighet

Förslag: Polisen bör successivt införa fyrhjulsdrift när lättsäkrade eller säkrade fordon anskaffas i framtiden. På kort sikt bör polisen se till att alla förare i SPT-organisationen har en god utbildning att framföra de fordon som finns idag.

Huruvida det är lämpligt att initiera en förändring av den kravspecifikation som ligger till grund för nuvarande upphandling eller om det är bättre att vänta med fyrhjulsdriften till nästa upphandling bör övervägas vidare. Vad som däremot bör ske utan vidare övervägande är genomförande av kontinuerligt återkommande utbildning och träning av särskilt avdelade förare.

7.4.4.4.2 Släck- och röjningsförmåga

Förslag: Polisen bör fullfölja redan fattat beslut om att införa en förmåga till släckning och röjning som en del av SPT.

Förmågan består inte bara av fordonen, utan också av metoder och utbildad personal. Det finns poliser som tidigare har utbildning och erfarenhet från räddningstjänsten, och om denna personal kan användas för att bemanna släck- och röjningsförmågan är mycket vunnet. När det gäller släckning och röjning bör strävan vara att använda övningsplatser som disponeras av Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) eller av lokal räddningstjänst.

Källförteckning

Offentligt tryck

- SOU 2002:122, *Göteborg 2001: Betänkande av Göteborgskommittén*, Justitiedepartementet

Övrigt

- Bergqvist, Martin m.fl., *Protester, demonstrationer och våldsamma upplopp – en kunskapssammanställning*, 2022, Växjö, Linnéuniversitet, Centrum för polisforskning och utveckling
- Brottsförebyggande rådet, Brå, *Kroppsburna kameror - En utvärdering av pilotverksamheten i polisregion Stockholm*. Rapport 2020:01, Stockholm, Brottsförebyggande rådet

Polismyndigheten – rapporter, utvärderingar m.m.

- Internrevisionen, 2019, *Granskning av polisens arbetsmiljöarbete*, A546.483/2017, Stockholm, Polismyndigheten
- Tillsynsenheten, rikspolischefens kansli, 2021, *Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet*, Tillsynsrapport 2021:6, Stockholm, Polismyndigheten
- Tillsynsenheten, rikspolischefens kansli, 2022, *Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster – tillämpningen av de bestämmelser som rör tillstånd till allmänna sammankomster, med särskilt fokus på begränsningarna under pandemin*, Tillsynsrapport 2022:02, Stockholm, Polismyndigheten
- Internrevisionen, 2020, *Granskning av utrustning för poliser i yttre tjänst*, A416.773/2019, Stockholm, Polismyndigheten
- Internrevisionen, 2022, *Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse*, A703.412/2020, Stockholm, Polismyndigheten
- Rikspolischefens kansli, 2022, *Polismyndighetens strategiska framsynsrapport 2021/2022 Delrapport 1, Scenarier för samhällsutveckling och brottslighet 2035 samt konsekvenser för polisen*, Stockholm, Polismyndigheten
- Rikspolischefens kansli, 2022, *Polismyndighetens strategiska framsynsrapport 2022 Delrapport 2, Behov av förändringar för att möta framtiden 2035*, Stockholm, Polismyndigheten
- Noa, *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning*, Noa 2020:01
- Noa, Underrättelseenheten, *PM – Analys av bakomliggande drivkrafter bakom påskupploppen 2022*, 2022-08-12, HD5800-39/2022
- Polismyndigheten i Stockholms län, 2014, *Utvärdering av särskild händelse – social oro, Utvärdering av särskild händelse med anledning av social oro 20 maj 2013-10 juni 2013*, A183.776/2013, Stockholm

- Polismyndigheten, 2018, *Våldsamt upplopp i Rinkeby 2017-02-20 Före – Under – Efter*, A095.993/2017, Stockholm
- Nationella operativa avdelningen, 2018, *Tre nivåer av trygghet Redovisning av uppdrag avseende eskalerande händelser i utsatta områden*, A095.993/2017
- Polismyndigheten, 2021, *Uppföljning SH Pildamm/Demo*, HD5700-30/2020

Polismyndigheten - beslut med mera

- Rikspolischefen, 2019, *Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av polisens arbetsmiljöarbete*, RPC 186/2019, 2019-10-29, A546.483/2019
- Rikspolischefen, 2020, *Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av utrustning för poliser i yttre tjänst*, RPC 57/2020, 2020-12-22, A416.773/2019
- Rikspolischefen, 2021, *Omhändertagande av rekommendationerna i tillsynsrapport Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet*, RPC 141/2021, 2021-10-08, A005.131/2019
- Rikspolischefen, 2022, *Polismyndighetens nationella förstärkningsorganisation*, RPC 101/2022, 2022-09-02, A297.524/2022, HD5800-95/2022
- Rikspolischefen, 2022, *Beslut med anledning av internrevisionens granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse*, RPC 117/2022, 2022-09-19, A703.412/2020
- Rikspolischefen, 2022, *Beslut med anledning av internrevisionens granskning rörande utrustning för poliser i yttre tjänst*, RPC 119/2022, 2022-10-26, A290.362/2022
- Chefen för Noa, 2017, *Den nationella förstärkningsorganisationen – NFO*, Noa 132/17, A267.358/2017
- Chefen för Noa, 2017, *Den nationella förstärkningsorganisationens sammansättning och användning*, Noa A133/17, A267.377/2017
- Chefen för Noa, 2017, *Utbildningar för funktioner i den nationella förstärkningsorganisationen*, Noa 134/17, A267.394/2017
- Chefen för Noa, 2018, *Beslut Inriktning för ingripanden vid upplopp i utsatta områden*, 2018-04-20, A095.993/2017
- Chefen för Noa, 2018, *Omhändertagande av rekommendationer från Rinkebyrapporten från den 20 februari 2017 inklusive det utökade uppdraget från Nolg gällande trygga beslutsfattare*, 2018-04-20, A095.993/2017
- Chefen för Noa, 2018, *Beslut om basutrustning i IGV-fordon*, Noa 214/18, 2018-11-16, A424.577/2015
- Chefen för Noa, 2021, *Tilldelningsmodell enligt rikspolischefens beslut den 22 december 2020 (RPC 57/2020)*, Noa 146/2021, 2021-06-24, A320.099/2021

Infoklass
ÖppenDatum
2022-12-14Dariennr
A279.989/2022Saknr
202

-
- Chefen för Noa, 2022, *Uppdrag att analysera behov av ytterligare hjälpmedel för våldsanvändning*, Noa 148/2022, A287.055/2022
 - Chefen för Noa, 2022, *Analysförmåga inom Polismyndighetens brottsförebyggande arbete*, Noa 271/2022, 2022-09-28, A153.079/2020
 - Rikspolisstyrelsen, 2010, *Särskild polistaktik grunder – utbildningsmaterial*
 - Polismyndigheten, Noa, *Hotbild 1 inför val till riksdag, kommun och regionfullmäktige 2022*, 2021-11-19, HD5800-60/2021
 - Polismyndigheten, Noa, *Underrättelseunderlag inför hantering av planerade aktiviteter från Rasmus Paludan i Sverige*, 2022-02-22, HD5800-39/2022

Bilagor

Bilaga 1

Uppdrag att utvärdera arbetsmetoder i samband med stora folksamlingar, RPC 59/2022, 2022-04-25, A233.965/2022

Bilaga 2

Uppdragsdirektiv för utvärdering av Polismyndighetens hantering av allvarliga ordningsstörningar under påsken 2022 samt utveckling av myndighetens arbetsmetoder för arbete med folksamlingar, cNoa, 2022-06-22, A297.989/2022

Bilaga 3

Sammanfattning av Polismyndighetens beslut (2017) om nationell förstärkningsorganisation (*sekretess*)

Bilaga 4

Sammanfattning av promemoria från Noas underrättelseenhet om analys av bakomliggande drivkrafter (*sekretess*)

Bilaga 5

Rapport från Linnéuniversitetet, *Protester, demonstrationer och våldsamma upplopp – en kunskapssammanställning*

Bilaga 6

Sammanfattning av underrättelseorienteringar från Noa (*sekretess*)

Bilaga 7

Jämförelse av händelser i polisregion Stockholm, Bergslagen, Öst och Syd



Beslutande	Rikspolischefen Anders Thornberg
Föredragande	Sakkunniga Eva Molin

Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen
Avdelningschefen Johan Olsson <i>JO</i>
Avdelningschefen Gunilla Hedwall <i>GH</i>

Ärende
Uppdrag att utvärdera arbetsmetoder i samband med stora folksamlingar

Beslut
<p>Polismyndigheten beslutar att chefen för den nationella operativa avdelningen får i uppdrag att utvärdera Polismyndighetens arbetsmetoder i samband med stora folksamlingar. Chefen för den nationella operativa avdelningen utser vem som ska leda arbetet.</p> <p>Utvärderingen ska belysa</p> <ul style="list-style-type: none">- orsakerna till våldsamma upplopp och hur Polismyndigheten kan utveckla det brottsförebyggande arbetet, samt- hur Polismyndigheten kan utveckla arbetet, inklusive metoder, för att hantera våldsamma upplopp samt minska de negativa effekterna. <p>Företrädare för polismyndigheter i Europa samt företrädare för relevant forskning ska ingå i utvärderingen. Utvärderingen ska ske i en nära samverkan med företrädare för arbetstagarorganisationerna och skyddsorganisationen.</p> <p>Uppdraget ska löpande redovisas till rikspolischefen. En skriftlig slutredovisning ska lämnas senast den 31 december 2022. Identifierade behov av förslag till åtgärder ska redovisas såväl löpande som i slutredovisningen.</p> <p>Samråd och delning enligt 6 kap. Arbetsordning för Polismyndigheten (PM 2020:26) har inte skett. Den nationella strategiska ledningsgruppen har informerats om beslutet. Information enligt 19 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet har lämnats till arbetstagarorganisationerna. Samverkan har även skett med skyddsorganisationen.</p>

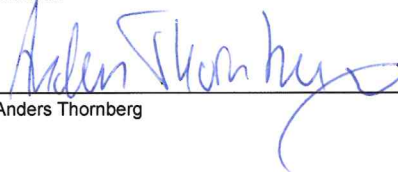
Kostnad	Inom ram
Finansiering	Inom ram

Vid protokollet



Eva Molin

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista	Kopia till
Polisregioner och avdelningar	Arbetstagarorganisationer
	Skyddsorganisationen



Polisen

Upprättad av
Stefan Hector

Dokumenttyp
Uppdragsdirektiv

Datum
2022-06-03

Diarienumr
A279.989/2022

Sida
1 (7)

Saknr
202

Version
00.02

Uppdragsdirektiv för utvärdering av Polis- myndighetens arbete med folksamlingar samt myndighetens hantering av ordnings- störningarna under påsken 2022

Upprättad av
Stefan HectorDatum
2022-06-03Diariennr
A279.989/2022Saknr
202
Version
00.02

INNEHÅLL

1	BAKGRUND M.M.	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Syfte med uppdraget.....	3
2	UPPDRAGET	4
2.1	Genomförande och metod.....	4
2.2	Olika perspektiv.....	4
2.2.1	Krav.....	5
2.2.2	Redovisning av uppdraget.....	5
3	FÖRUTSÄTTNINGAR	5
3.1	Säkerhetsklass och informationsklass.....	5
3.2	Finansiering och kostnadsram.....	6
3.3	Kända gränssytor som kan påverka uppdraget.....	6
3.4	Kommunikation och samverkan.....	6
3.4.1	Information till uppdragsgivaren.....	6
3.4.2	Arbetsgatororganisationerna och skyddsorganisationen.....	6
4	ANSVARIGA	6
4.1	Uppdragsgivare.....	6
4.2	Uppdragsledare.....	6
4.3	Arbetsgrupp.....	6
4.4	Mottagare.....	7

1 Bakgrund m.m.

1.1 Bakgrund

Under påsken 2022 uppstod allvarliga ordningsstörningar i form av våldsamma upplopp i Linköping, Norrköping, Stockholm, Örebro, Landskrona och Malmö. Ordningsstörningarna skedde i samband med att partiet Stram kurs och dess företrädare höll eller hade planerat att hålla möten i städerna.

Under de våldsamma upploppen skadades många poliser. Skadorna orsakades framförallt av stenar och andra föremål som kastades mot poliserna. I flera fall har poliser som deltagit i insatserna upplevt att våldet de möttes av var besinningslöst och riktat direkt mot dem. Ett okänt antal privatpersoner skadades också i samband med upploppen. På några av platserna plundrades och sattes polisfordon i brand. I något fall togs ett polisfordon över av deltagare i upploppen. Ett tjugotal polisfordon har förstörts.

Poliser tvingades i samtliga städer att använda våld för att skydda det aktuella mötet eller sig själva. Såväl batonger, OC-spray som annat fysiskt våld användes. Vid ett tillfälle använde poliserna skjutvapen varvid tre personer skottskadades. För första gången i modern tid har poliser också använt tårgas mot en folksamling.

Den 21 april 2022 beslutade chefen för nationella operativa avdelningen, Noa, att utvecklingscentrum Stockholm vid Noa ska analysera om Polismyndigheten har behov av ytterligare hjälpmedel för våldsanvändning i arbetet med folksamlingar.

Den 25 april 2022 beslutade¹ rikspolischefen att ge chefen för Noa i uppdrag att utvärdera Polismyndighetens arbetsmetoder i samband med stora folksamlingar. Enligt beslutet ska utvärderingen belysa orsakerna till våldsamma upplopp och hur Polismyndigheten kan utveckla det brottsförebyggande arbetet inklusive metoder för att hantera våldsamma upplopp och minska de negativa effekterna för samhället och myndighetens medarbetare och utrustning. Företrädare för polismyndigheter i Europa samt relevant forskning ska ingå i utvärderingen. Utvärderingen ska ske i nära samverkan med företrädare för arbetstagarorganisationerna och skyddsorganisationen. Chefen för Noa utser vem som ska leda uppdraget. Uppdraget ska löpande redovisas till chefen för Noa och rikspolischefen. En skriftlig slutredovisning ska lämnas senast den 31 december 2022. Identifierade behov av förslag till åtgärder ska redovisas såväl löpande som i slutredovisningen.

1.2 Syfte med uppdraget

Att utvärdera Polismyndighetens arbete och arbetsmetoder vid folksamlingar. Även händelserna under påsken 2022 avseende polisernas personliga utrustning, övrig utrustning, fordon, arbetsmetoder och hur organisation och ledning inom myndigheten fungerade ska utvärderas. Målet är att Polismyndigheten ska utveckla sitt brottsförebyggande arbete, dra lärdomar av det inträffade och ha effektiva och rättssäkra arbetsmetoder för myndighetens arbete med folksamlingar som bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet samt ger förutsättningar för hög grad av säkerhet och god arbetsmiljö för Polismyndighetens medarbetare och samhället i övrigt.

¹ Beslut RPC 59/2022, A233.965/2022.

2 Uppdraget

2.1 Genomförande och metod

Uppdragsledaren ska ansvara för metodval och det närmare genomförandet av utvärderingen. Genomförandet ska dock omfatta inhämtning av underlag från berörda medarbetare, chefer och andra som kan lämna relevant information till utvärderingen.

2.2 Olika perspektiv

Arbetet med utvärderingen ska omfatta flera perspektiv – orsakerna till våldsamma upplopp, Polismyndighetens arbetsmetoder vid folksamlingar samt händelserna under påsken 2022 och hur kraven på myndighetens arbete med folksamlingar och allvarliga ordningsstörningar ska utformas mot bakgrund av vad utvärderingen visar.

Uppdragsledaren ska utifrån händelserna utreda och analysera bland annat följande.

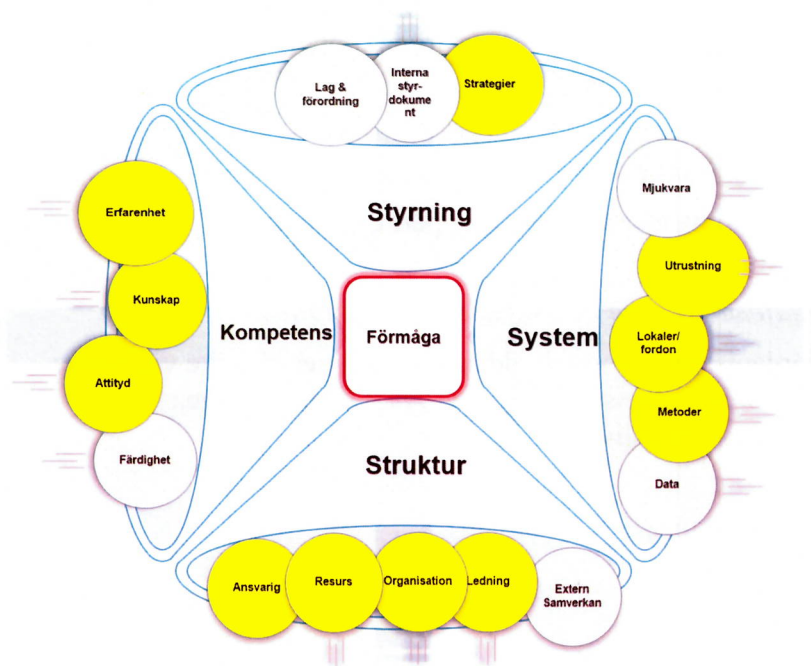
- Händelsernas dynamik
 - Vilka aktörer var inblandade – arrangörer, motaktörer och övriga?
 - Olika påverkansfaktorer – tidpunkt, omvärldsläge, samhällsdebatt.
 - Orsaker till våldsamma upplopp
- Polismyndighetens förberedelser
 - Hotbildsarbetet
 - Underrättelsebilder
 - Organisation, ledning och planering
 - Personalplanering, resursuttag
 - Kommunikation
- Polismyndighetens förmåga
 - Kompetens hos uttagna medarbetare och i övrigt inblandad resurs – utbildning, samövning, erfarenhet.
 - Utrustning – tillgång till och användning av skyddsutrustning, fordon, våldshjälpmedel, kommunikationsutrustning m.m.
- Genomförande
 - Tillämpning av taktiskt koncept/metod
 - Ledning av insatserna lokalt, regionalt och nationellt

Utifrån framtidsperspektivet ska uppdragsledaren utreda och beskriva bland annat följande.

- Framtida operationsmiljö
 - Förekomst av aktörer där våld inte är ett medel utan ett mål
 - Ideologiska kopplingar, uttalade eller faktiska
 - Modus operandi
 - Polismyndigheten och andra samhällsaktörer som mål för angrepp

- Hur Polismyndigheten kan utveckla det brottsförebyggande arbetet inklusive metoder för att hantera våldsamma upplopp och minska de negativa effekterna för samhället och myndighetens medarbetare och utrustning.

Utifrån resultaten av ovan ska verkansgraden av Polismyndighetens nuvarande arbetsmetoder bedömas. Även ändringar i nuvarande och framtida behov av förmåga ska beskrivas. Förmågemodellen nedan kan vara en lämplig modell för de förslag till åtgärder som identifieras i syfte att uppnå eftersträvd förmåga.



2.2.1 *Krav*

Resultatet av utvärderingen inklusive förslag till åtgärder och beslut ska redovisas i en skriftlig rapport.

2.2.2 *Redovisning av uppdraget*

Senast den 31 december 2022.

3 Förutsättningar

3.1 Säkerhetsklass och informationsklass

Uppdraget är inte säkerhetsklassat.

Information kring arbetet samt dess slutrapport ska endast innehålla öppen information. Vid behov kan delar av slutrapporten behöva hanteras i bilagor som omfattas av bestämmelser om sekretess.

3.2 Finansiering och kostnadsram

Finansieringen ska ske inom tilldelad budgetram för Noa. Kostnaderna redovisas med särskild kod och följs upp månadsvis.

3.3 Kända gränsvytor som kan påverka uppdraget

Uppdraget till utvecklingscentrum Stockholm vid Noa ska analysera behov av om och i så fall vilka ytterligare hjälpmedel för våldsanvändning som behövs för att hantera våldsamma upplopp. Polismyndighetens arbete inför valet 2022 kan också komma att påverka uppdraget.

3.4 Kommunikation och samverkan

En kommunikationsplan för arbetet ska upprättas. Ansvarig är uppdragsledaren som kan fördela arbetsuppgiften till deltagare i arbetsgruppen.

3.4.1 Information till uppdragsgivaren

Uppdragsledaren ska löpande stämma av arbetet med uppdragsgivaren.

3.4.2 Arbetstagarorganisationerna och skyddsorganisationen

Samverkan med arbetstagarorganisationer och skyddsorganisationen ska ske vid behov och hanteras enligt vad som stadgas i arbetsmiljölagen (1977:1160) och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

4 Ansvariga

4.1 Uppdragsgivare

Chefen för nationella operativa avdelningen Johan Olsson är uppdragsgivare.

4.2 Uppdragsledare

Uppdragsgivaren har utsett Gunnar Karlson till uppdragsledare. Uppdragsledaren är oberoende och får genom detta direktiv rätt att vidta de åtgärder och lämna de förslag som behövs för att slutföra utvärderingen. Uppdragsledaren är också oförhindrad att, utifrån syftet med sitt uppdrag, ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag han anser motiverade samt att behandla övriga frågor som kan komma att aktualiseras under uppdraget.

4.3 Arbetsgrupp

Uppdragsledaren ska leda en arbetsgrupp som ska bestå av en huvudsekreterare, en sekreterare, administratörer, verksamhetsexperten och kommunikatörer från Polismyndigheten. Arbetsgruppen ska stödja uppdragsledaren och bör innehålla kompetens i juridik, arbetsmiljöfrågor, underrättelseverksamhet, ledning och styrning, ledning vid särskilda händelser som arbetsmetod, arbete med folksamlingar och kompetens i polisiära metoder och utrustning.

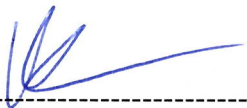
Upprättad av
Stefan HectorDatum
2022-06-03Diariernr
A279.989/2022Saknr
202Version
00.02

Till huvudsekreterare utses Maria Hedman. De nationella skyddsombuden och expertis från Polisförbundet, SACO, SEKO och ST ska få möjlighet ingå i arbetsgruppen. Uppdragsledaren ska också knyta forskare och internationella sakkunniga till utvärderingen. Uppdragsledaren kan vid behov adjungera ytterligare deltagare i arbetsgruppen.

4.4 Mottagare

Rikspolischef Anders Thornberg efter att uppdragsledaren har föredragit den slutliga rapporten för uppdragsgivaren.

Stockholm 2022-06-22



Hampus Nygårds
Ställföreträdande chef för nationella operativa avdelningen

PROTESTER, DEMONSTRATIONER OCH VÅLDSAMMA UPPLOPP:

En kunskapssammanställning

Martin Bergqvist

Johan Rosquist

Peter Lindström

Ulf Sempert

May-Britt Rinaldo Ronnebro

Jonas Stjernqvist

Malin Niklasson

Centrum för polisforskning och utveckling (CPU)

Linnéuniversitetet

2022-11-27

Förord

Inom en mycket snäv tids- och budgetram har sju forskare, universitetslärare och praktiker knutna till Centrum för polisforskning och utveckling (CPU) vid Linnéuniversitetet lyckats omsätta Centrumets övergripande målsättning – att vara en kreativ forskningsmiljö och en viktig mötesplats för kunskapsutbyte mellan forskare, praktiker och beslutsfattare – till verklighet. Imponerande minst sagt! Som projektledare vill jag ödmjukast tacka samtliga medverkande inklusive arbetsgruppen vid Polismyndigheten för detta spännande arbete.

Peter Lindström

Brisbane, Queensland

Sammanfattning

Under påskhelgen 2022 pågick upplopp i flera svenska städer. Upploppen och dess hantering har lett till ett stort intresse och en omfattande rapportering i massmedia. Polismyndigheten beslutade under april 2022 att initiera en utvärdering av upploppen och dess hantering. Centrum för polisforskning och utveckling vid Linnéuniversitet har inom ramen för denna utvärdering:

- sammanställt befintlig forskning avseende mekanismer bakom våldsamma upplopp,
- genomfört en dokumentanalys med fokus på berörda aktörer i fyra rättsfall samt
- lämnat förslag på framtida forskningsteman kring protester, demonstrationer och våldsamma upplopp.

En mängd vetenskapliga frågor kan ställas om upplopp. Det kan handla om alltifrån den strukturella och kulturella kontexten till upploppets långsiktiga påverkan på samhället, dess institutioner och framtida lärdomar för såväl polisen som andra samhällsinstitutioner.

Upploppets strukturella och kulturella kontext och sammanhang kan inte förbises i en rapport om våldsamma upplopp. Samtidigt ligger fokus i rapporten på upploppets dynamik, dvs. framkallande händelser, dess spridning och utveckling, medborgarnas delaktighet och motivation att delta i upplopp samt hur polisens arbetssätt och taktiker kan påverka och ha betydelse för upploppets dynamik. Fokus ligger således på det som Polismyndigheten inom ramen för sitt uppdrag har möjlighet att påverka. Samtidigt kan tilläggas att strukturella förhållanden är en del av vad polisen har att förhålla sig till i genomförandet av sitt uppdrag.

En annan viktig avgränsning är att rapporten är inriktad på upplopp i västerländska demokratiska samhällen. Ett vidare fokus har inte varit möjligt inom ramen för den tidsram som funnits till förfogande.

Svensk och internationell forskning om upplopp

Upploppets grundläggande kontext och dynamik

Strukturella faktorer

Forskningen kan bidra med kunskaper om i vilket sammanhang som upplopp uppstår. Internationell forskning visar tydligt att de *strukturella faktorerna* har betydelse för var upplopp uppstår, vilka som deltar och upploppets allvarlighetsgrad. Oberoende av om frågan studerats ur ett historiskt perspektiv, om länder jämförs med varandra, städer med varandra eller platser inom en stad jämförs så är ett mönster återkommande. Upplopp uppstår i högre grad på tidpunkter och platser där delar av befolkningen har relativt sett sämre levnadsvillkor, där invånarna upplever att de själva och deras område diskrimineras av staten och där tilltron till polisen är lägre. Dessa faktorer har även lyfts fram i svensk forskning om upploppen i Husby 2013 med en betoning på levnadsvillkor, upplevt demokratiskt underskott och upplevda erfarenheter av exkludering, övervakning och rasism.

Destabiliserande händelser

För att upplopp ska uppstå krävs dock destabiliserande händelser och en socialpsykologisk öppning för individer att delta i upploppet. Den *destabiliserande händelsen* kan vara något som uppfattas som en provokation eller en tydlig mobilisering för kamp för ett upplevt högre värde. I många av de fall som studerats inom ramen för internationell forskning har det handlat om att människor reagerar på polisiärt agerande, i flera fall har det handlat om att enskilda medborgare dödats av polisen vid ett ingripande. I vissa fall har det argumenterats för att de funnits alternativa handlingsalternativ att tillgå som hade kunnat förhindra att upplopp uppstår. Så var till exempel fallet i London 2011 där de initiala

protesterna till följd av en medborgares död vid ett polisingripande har beskrivits som fredliga. Det var också fallet vid det omfattande svenska Husby-upploppet i Sverige 2013. I kontrast till dessa exempel var de s.k. påskuploppen av en annan karaktär där den upplevda provokationen från det politiska partiet Stram kurs förflyttade sig mellan städer.

Delaktighet, motivation och legitimering

För att en destabiliserande händelse ska leda till ett upplopp krävs ett sammanhang för den enskilda individen att motivera och legitimera sitt deltagande i upploppet. Den här socialpsykologiska dimensionen har fått ett betydande utrymme inom ramen för forskningen om upplopp. I äldre forskning förstods individens deltagande utifrån att individen tappade sin individualitet, sina vanliga normer och värderingar, och ur ett polisiärt perspektiv att hela folksamlingen därmed utgör ett hot mot ordningen. I modernare forskning lyfts snarare fram att individen inte förlorar sin identitet utan snarare skiftar från sin personliga identitet till en social identitet, med fokus på identifikationen med gruppen. Individerna förlorar inte sin förmåga att tänka eller sina egna värderingar men de agerar i linje med de normer och värderingar som är associerade med gruppstillhörigheten. Denna process och möjligheten till social identifikation kan sägas pågå ständigt under ett upplopps förlopp.

Svensk forskning om upploppen i Husby 2013 visar också, liksom forskning från till exempel Storbritannien, att folksamlingens identifikation inte är entydig. Det handlar inte om *en* folksamling. Inom ramen för upplopp pågår informell social kontroll där grupper av medborgare försöker förhindra ytterligare upplopp och våld, de hjälper utsatta och för dem som deltar kan det pågå en ständig definitionsprocess som till exempel rör hur mycket våld som är rimligt för att visa sitt missnöje. Identifikationen och förhandlingen om vad som är godtagbart pågår ständigt.

Faktorer som är implementerade i svenska polisiära koncept

De här perspektiven med fokus på upploppets dynamiska karaktär, här formulerade som *destabilisering* och *legitimering*, är inget nytt utan snarare i hög grad det fundament som ligger till grund för svensk polis särskilda polistaktik (SPT). Utifrån denna kunskap, som redan existerar inom Polismyndigheten, betonas konfliktreducerande principer såsom kommunikation och differentiering.

Sociala mediers betydelse relativt utforskat

En nyhet i sammanhanget är möjligen att dessa processer inte nödvändigtvis längre är begränsade till den fysiska platsen på samma sätt som de varit förut. I samband med upploppen i London 2011 har sociala mediers betydelse studerats och det har lyfts fram att en förståelse av upploppets process i dagens samhällen behöver ta hänsyn till att människor i och runt folkmassan kan använda sociala plattformar för att engagera, motivera, rekrytera, planera och agera taktiskt. Vid upploppen i London delades enligt forskningen stora mängder information av taktisk betydelse men polisen klarade inte av att analysera den stora informationsmängden. Också i relation till upplopp i Italien har sociala medier beskrivits som viktiga att förstå och studera vidare. Betydelsen för upploppets dynamik, upploppsmakarnas taktik och polisens möjligheter att få en uppdaterad och rättvisande lägesbild är i viss mån studerad. Forskningen om dessa processer framstår dock som högst begränsad.

Upploppets spridning i tid och rum

Betoningen av social identifikation är också av betydelse för att förstå ett upplopps spridning mellan icke direkt närliggande platser. Särskilt i brittisk forskning har upploppets spridning i tid och rum studerats med utgångspunkt i upploppen i London 2011. Det har konstaterats att risken för upplopp på en plats ökar risken att upplopp ska uppstå på ytterligare platser. Ett första viktigt resultat återkopplar till frågan om de grundläggande strukturella faktorerna, upplopp tenderar att sprida sig till platser av likartad karaktär, dvs. i klartext till andra socialt utsatta områden. En delförklaring tycks handla om social identifikation där medborgarna på den potentiella upploppsplatsen kan identifiera

sig med det första upploppet deltagare och sak. Det första upploppet upplevs som relevant för deras eget liv. Ett upplopp påverkar känslor, intentioner, viljor och kan ligga till grund för ytterligare ett upplopp.

För att förstå spridning mellan platser är det också enligt samma forskning viktigt att förstå polisen och den polisiära taktikens betydelse. På samma sätt som medborgare påverkas av ett initialt upplopp kan detsamma gälla för polisen, vilket gäller såväl ledningsnivåer som enskilda medarbetare i yttre tjänst. Brittiska forskare har presenterat en modell som de benämner *polisstigen* till ytterligare ett upplopp. De har genom fallstudier visat att upplopp uppstår även när medborgare initialt inte har intentioner att delta i spridningen av upplopp. Snarare startar upplopp på grund av att polisen har förväntningar på att ett upplopp ska starta. Polisen fattar beslut om en särskild händelse, placerar ut insatsutrustad personal och kommunicerar via sociala medier om hur upploppsmakare kommer bli offensivt bemötta. På detta sätt initieras en process där en folksamling uppstår, och därefter följer mindre destabiliserande händelser, insatsen kan ha inslag av bristande polisiär konfliktreducering och plötsligt har medborgare utan initial intention att delta i ett upplopp identifierat sig med upploppsmakarna.

I forskningen om upploppen i Husby 2013 lyfts också fram hur invånarna upplevt det som att polisen varit offensiv och saknat vilja att kommunicera och förklara sitt agerande, även i situationer där spänningarna minskat och ett utrymme för dialog kan ha existerat.

Polisiära arbetsmetoder vid upplopp – en utblick

SPT-konceptet är fortsatt giltigt

I Sverige hanteras de flesta potentiella upplopp, demonstrationer och sammankomster som särskilda händelser. För att hantera den här typen av särskilda händelser finns också den särskilda polistaktiken (SPT) som innefattar särskilda principer, metoder, funktioner och utrustning. Det är svårt att inte kommentera detta koncept inom ramen för en forskningsöversikt om upplopp. Av det enkla skälet att konceptet och de konfliktreducerande principerna är utvecklade på en solid vetenskaplig grund och att de tycks ha stöd i den internationella forskning som bedrivits om upplopp sedan SPT-konceptets införande.

SPT-konceptet innefattar flertalet av de perspektiv som lyfts fram i senare internationell forskning om upplopp. Det handlar om en medvetenhet om att polisens agerande på ett väsentligt sätt kan påverka utfallet och i vissa fall vara skillnaden mellan om ett upplopp uppstår eller inte. Sådant som kan betonas rör betydelsen av ett proaktivt förhållningssätt och beaktandet av att den egna organisationen och de egna medarbetarna är lika mottagliga för folksamlingens dynamik som deltagarna. De viktiga konfliktreducerande principerna som benämns kunskap, underlättande, kommunikation och differentiering relaterar alla till det som skrivits ovan om betydelsen av den polisiära taktikens utformning och tillämpning i praktiken.

Kan Sverige lära av de som lärt av oss?

Genomgången av internationell forskning med fokus på polisiära koncept och taktiker visar att det danska och svenska SPT-konceptet tycks ha varit en förebild för andra europeiska länders polisiära metodutveckling. Särskilt lyfts de inslag fram som handlar om att inte utgå ifrån att folksamlingen är fientlig, utan i stället betonandet av dialog, kommunikation och samarbete framför mer offensiva taktiker. Sammantaget visar studier av polisiär taktik och förhållningssätt vid demonstrationer och sammankomster i länder som Kanada, Storbritannien och Tyskland på betydelsen av ett dialogiskt förhållningssätt för att undvika upplopp och en eskalerande dynamik. I dagsläget framstår också Storbritannien som det land som framöver skulle kunna fungera som förebild för en utvecklad modell av dagens svenska dialogpolis (som är en av de redan befintliga funktionerna inom ramen för konceptet).

Andra dimensioner av att arbeta med upploppet som en särskild händelse

Alla dimensioner av polisiärt arbete med demonstrationer, sammankomster och potentiella upplopp fångas dock inte av SPT-konceptet. I forskningen framkommer också vissa aspekter som har en bredare betydelse för arbetet med den särskilda händelsen som dessa företeelser ofta utgör. En fråga som väcks inom ramen för forskningen handlar om hur ledningsnivåerna i sitt beslutsfattande påverkas av tidigare upplopp, och hur det till exempel påverkar riskversionen och sannolikheten för beslut om offensiva taktiker. Andra aspekter handlar om betydelsen av arbetet med att bygga en rättvisande och uppdaterad lägesbild och i vilken mån sociala medier kan nyttjas för ett effektivare arbete i dessa delar. Vidare handlar det om den bredare kommunikationen före, under och efter insatsen för att på det sättet arbeta legitimitetsskapande och konfliktreducerande. Den internationella forskningen innehåller också exempel på hur motsvarande SPT-konceptet strategiskt kommuniceras till olika intressenter varav vissa berörda yrkesgrupper också utbildas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att SPT har stöd i aktuell forskning om upploppets dynamik och betydelsen av det polisiära arbetets utförande vid särskilda händelser och upplopp. Det framstår ur ett forskningsperspektiv som avgörande att dess principer tillämpas i praktiken, och om något finns det i internationell forskning möjlighet att finna inspiration för hur konceptet kan utvecklas ytterligare.

Upploppens dynamik utifrån rättsliga dokument

Av dokumentanalys kan några konkreta slutsatser presenteras om möjliga mekanismer och dynamiker som inverkar på övergången mellan fredlig sammankomst och våldsamt upplopp. Dessa mekanismer och dynamiker kastar ljus på både svårigheter och möjligheter i mötet mellan polis och folksamling varför en mer fördjupad förståelse av dem borgar för bättre förberedelser och strategival i framtiden.

- *Den symboliska fienden 1.* Folksamlingar är inte en monolitisk enhet utan är en heterogen samling individer med egna och diversifierade motiv och mål. Det som förenar individerna i folkmassan är ett gemensamt fokus, en tydlig måltavla att rikta sin ilska mot. Identifieringen av polisen – eller andra måltavlor – som ”fiende” är i förstaledet mer symbolisk än konkret; den konkretiseras först när aktioner mot ”fienden” gradvis får mer utrymme och effekt.
- *Den symboliska fienden 2.* På samma sätt som folksamlingen kan identifiera en homogen motståndare i polisen, finns risk för att även polisinsatsen fokuserar på en homogen fiende. I begreppet *forward panic* inbegrips en gradvis uppbyggnad som får förlösning i själva konflikten, i konfrontationen med motparten. Fokus hamnar på den situation som ska lösas, snarare än på hur den har uppstått och vilka eventuella konsekvenser som en av folksamlingen upplevd konfliktsökande taktik kan föra med sig. När fokus läggs på situationen snarare än de individer som befinner sig i den, uppstår risken för att situationen på sikt förvärras och får spridningseffekter.
- *Civilsamhället: Vän eller fiende?* I SPT-konceptet är förebyggande och konfliktförebyggande arbete central. Här kan konfliktreducering genom self-policing kan fungera väl, men det kan även förekomma exempel på inflytelserika medlemmar av civilsamhället som väljer konfrontation, liksom situationer där SPT-konceptets förebyggande dialogarbete antingen varit bristfälligt eller påbörjats alldeles för sent. Forskning saknas om polisens konkreta arbete med dialogarbete bortom enskilda särskilt utpekade utsatta områden. Det saknas ett helhetsperspektiv med strävan mot ett landstäckande samarbetsmål med civilsamhället.

Behovet av ett nationellt forskningsprogram

Vår samlade bedömning är att det finns ett uppenbart behov av ett tvärvetenskapligt svenskt forskningsprogram om protester, demonstrationer och upplopp som inkluderar myndigheters hantering av sådana händelser. Forskningsprogrammet bör samla historiker, statsvetare, rättsvetare,

kriminologer och andra samhälls- och beteendevetare och även ha en praktisknära förankring så att delar av forskningsresultaten kan omsättas i utbildningssammanhang. Sammanfattat i punktform är några av de forskningsteman som forskargruppen har identifierat följande:

- *Samhällsförändringar av betydelse för protester, demonstrationer och upplopp.* En central inriktning för framtida forskning bör vara att studera betydelsen av övergripande samhällsförändringar i västerländska demokratier, som kan ha bäring på upplopp och hanteringen av upplopp. Det kan till exempel röra sig om betydelsen av demografiska förändringar, samhällets digitalisering, klimatförändringar, materiella förutsättningar och resursfördelning. Detta övergripande forskningstema bör analyseras i ett Nordiskt och Europeiskt komparativt perspektiv.
- *Samverkan mellan Polisen och andra myndigheter vid protester, demonstrationer och upplopp.* Brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser är sedan lång tid tillbaka ett gemensamt ansvar för Polisen och andra samhällsinstitutioner. En allt viktigare aktör i detta arbete är kommunerna. Utifrån det strategiska arbete som skett sedan reformen av Polismyndigheten 2015, exempelvis samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun, är det angeläget att undersöka hur myndigheterna samverkar inom detta område och hur myndigheter och sociala rörelser bättre kan samspela i syfte att förebygga våldsamma upplopp.
- *Sociala plattformars betydelse vid protester, demonstrationer och upplopp.* Det finns ett ökat behov av kunskap kring vilken roll digitaliseringen spelar för uppkomsten och utvecklingen av sociala rörelser, demonstrationer och upplopp. Generellt saknas svenska studier av sociala mediers funktion och användning vid upplopp, men även ur ett internationellt perspektiv tycks forskning saknas som studerar alternativa sociala plattformar vid sidan av enskilda öppna sociala medier.

Tre frågor tycks återkomma i den efterföljande samhällsdebatten när protester och demonstrationer resulterar i våldsamma upplopp: (i) vad var det som hände? (ii) varför hände det? och (iii) vad kan göras för att det inte ska hända igen? (den Heyer, 2020, s. vi). I en rapport om kravaller och våldsamma upplopp i Sverige konstaterar Nilsson och Ivarsson Westerberg (2011, s. 57) att: "Risken för upplopp är idag ett närmast 'normalt' inslag närhelst folk samlas i större antal". Författarna ser tre samhällsliga förändringsprocesser som förklaring till denna utveckling: (i) en värdeförskjutning från ett kollektivistiskt till ett individualistiskt förhållningssätt ("samhällsmoralen har blivit mer tillåtande... förtroendet för rättsvårdande institutioner har minskat", s. 63). (ii) samhällets internationalisering samt (iii) segregationen i samhället. Dessa tre förändringsprocesser leder forskarna till slutsatsen att våldsamma upplopp har blivit vanligare inslag i det svenska samhället, med andra ord ett samhällsfenomen som, tillspetsat, gått från avvikelse till normalitet. Påståendet om att upplopp i det närmaste har blivit en normalitet kan givetvis starkt ifrågasättas.

Under påskhelgen 2022 inträffade våldsamma upplopp och sabotage mot blåljusverksamhet i ett flertal svenska städer i samband med att den danske aktivisten och politikern Rasmus Paludan anordnade manifestationer mot islam. Motdemonstrationer i bland annat Linköping, Norrköping och Örebro resulterade i att ett stort antal personer, demonstranter såväl som poliser, skadades i samband med händelserna. Rikspolischefen beslutade i april 2022 att tillsätta en intern utvärdering av Polismyndighetens arbete med folksamlingar och myndighetens hantering av ordningsstörningarna under påskhelgen. Enligt beslutet ska utvärderingen belysa orsakerna till våldsamma upplopp och hur Polismyndigheten kan utveckla det brottsförebyggande arbetet. I utvärderingen ska relevant forskning ingå.

Centrum för polisforskning och utveckling (CPU) vid institutionen för kriminologi och polisiärt arbete, Linnéuniversitetet, har åtagit sig att bistå utvärderaren vid Nationella operativa avdelningen i detta uppdrag. Den centrala frågeställningen för forskargruppen vid CPU har varit att beskriva vilka de bakomliggande sociala mekanismerna till våldsamma upplopp bedöms vara utifrån aktuell forskning. Forskargruppen har vidare genom en dokumentanalys av domar och förundersökningsprotokoll analyserat händelserna under påsken 2022 utifrån bland annat påverkansfaktorer, omvärldsläge och samhällsdebatten. Avslutningsvis redovisas i denna rapport förslag på forskningsteman som bedöms ha betydelse för det fortsatta arbetet avseende protester, demonstrationer och våldsamma upplopp.

Vilka fenomen är det som avses och hur har de studerats?

Upplopp är enligt 16 kap. 1§ Brottsbalken ett brott i vilket en folksamling stör "allmän ordning genom att ådagalägga uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller eljest framtvunga eller hindra viss åtgärd" och som inte skingrar sig på myndighetens befallning. Om upploppet övergått till vad lagstiftningen kallar "förenat våld" på person eller egendom blir rubriceringen våldsamt upplopp. Den som befins skyldig till våldsamt upplopp kan dömas till som högst fängelse i tio år. Sedan ett par år tillbaka finns även brottet sabotage mot blåljusverksamhet som avser handlingar som stör polisverksamhet, räddningstjänst eller ambulanssjukvård genom våld, hot eller skadegörelse. Straffet för grovt sabotage mot blåljusverksamhet är som högst fängelse på livstid.

Den vetenskapliga kunskap som presenteras i denna rapport utgår från en relativt bred översikt av befintlig forskning om våldsamma upplopp; även om det givetvis har gjorts betydande avgränsningar.¹

¹ Det gäller såväl forskningsresultat om protester, upplopp och kravaller i ett historiskt perspektiv som nu aktuella händelser, exempelvis protester mot polisbrutalitet, rasism och diskriminering inom ramen för Black Lives

Innan resultaten av litteratursammanställningen redovisas kan det vara av värde att diskutera några metodologiska reflektioner, då dessa kan utgöra en grund för att läsa, tolka och dra slutsatser av de studier som behandlas.

För det första kan det konstateras att mycket av forskningen kan härledas till ett mindre antal större upplopp som gjort ett betydande avtryck där de uppstått. Det kan konstateras att upplopp är relativt sällan förekommande företeelser, särskilt om vi avser de upplopp som ger ett stort avtryck i samhället och som blir studerade vetenskapligt. Ur ett polisiärt perspektiv är det möjligt att tala om olika sorters särskilda händelser som kan leda till upplopp, å ena sidan sådana särskilda händelser som är planerade och kända i förväg (fotbollsmatcher, statsbesök etc.) och å andra sidan hastigt uppkomna (icke tillståndsgivna demonstrationer, politiska aktioner med mera). Det finns en hel del forskning om fotbollshuliganism och andra vanligt förekommande händelser, men eftersom vi fokuserar forskning som rör mer omfattande upplopp blir antalet händelser relativt begränsade.

En dimension som påverkar underlaget i forskningsöversikten är språkbarriärer där det har betydelse vad som publiceras på engelska och en annan dimension är avgränsningen i forskningsöversikten till ett intresse för västerländska demokratiska samhällen. Den sammantagna effekten blir att vissa enskilt beforskade upplopp blir mycket betydelsefulla för forskningsöversikten. Forskningsöversikten innehåller bland annat studier av upplopp i Frankrike, Italien, Storbritannien och Sverige. Det bör dock sägas att forskning om upploppen i London sommaren 2011 utgör en betydelsefull händelse för den redovisade forskningen om upplopp.

För det andra kan det konstateras att mycket forskning om upploppets mekanismer bygger på ett och samma datamaterial. I samband med upploppen i London 2011 togs ett unikt initiativ av tidningen The Guardian på så sätt att tidningen gick samman med forskare för att omgående samla in ett omfattande datamaterial bestående av registerdata och intervjuer. Det materialet har legat till grund för en stor mängd artiklar om upploppen i London 2011. Det är således så att även om artiklar är skrivna av olika konstellationer av forskare så baseras studierna i hög grad på samma datamaterial. Här finns dock också ett par svenska studier att nämna där intervjuer gjorts med olika aktörer i Husby i samband med upploppen år 2013. De datamaterialen är inte lika omfattande och breda till sin karaktär men bidrar med viktiga perspektiv på upploppen i en svensk kontext (de los Reyes m.fl. 2014; Holdo och Bengtsson 2020).

För det tredje så är sannolikheten högre att särskilda händelser studeras givet att de har lett till upplopp och omfattande oroligheter. Inom vissa forskningsinriktningar inriktade mot förklaringar av sociala företeelser finns en önskan om att kunna använda en jämförande logik. Det vill säga för att förstå varför upplopp uppstår behöver man kunna jämföra händelser där *upplopp uppstått* med händelser där *upplopp inte uppstått*. Sådana studier finns i underlaget för forskningsöversikten. Flertalet studier kan dock betraktas som fallstudier av händelser där upplopp alltså uppstått. Problemet med det kan sägas vara att långtgående slutsatser kan ifrågasättas på metodologisk grund. Ett exempel kan vara att om vi – på grundval av ett antal studier som studerat händelser som lett till upplopp – konstaterar att forskningen visar att offensiva polisiära taktiker *leder till* upplopp så har vi ett urval på den beroende variabeln, dvs. det som ska förklaras.

Detta metodologiska problem kan illustreras med ett hypotetiskt exempel. Vi tänker oss hundra tillfällen av *potentiella upplopp* där endast de fall som lett till upplopp studeras. Relationen mellan taktiker och huruvida upplopp uppstår eller inte fördelar sig enligt nedan.

Matter-rörelsen eller de omfattande pågående protesterna i Iran, Hong Kong och på andra platser runt om i världen.

	Taktik 1	Taktik 2	Totalt
Upplopp uppstår	5	15	20

Om vi här bara har tillgång till information om *sådana upplopp som uppstått*, som i hög grad är fallet i den samlade forskningen, kan vi konstatera att i 75 procent av fallen (15 av 20 tillfällen) har polisen använt sig av taktik 2. Slutsatsen kan då bli att taktik 2 orsakar upplopp och därför bör undvikas.

Har vi däremot tillgång också till information om situationer där upplopp potentiellt hade kunnat uppstå men *inte uppstår* kan vi konstatera följande.

	Taktik 1	Taktik 2	Totalt
Upplopp uppstår inte	15	65	80
Upplopp uppstår	5	15	20
Totalt	20	80	100

Av de tillfällen då polisen tillämpat taktik 1 har upplopp uppstått i 25 procent av fallen (5 av 20 tillfällen). Men av de tillfällen då polisen tillämpat taktik 2 har upplopp endast uppstått i 19 procent av fallen (15 av 80 tillfällen). Slutsatsen att taktik 2 bidrar till att upplopp startar eller eskalerar blir nu betydligt mer problematisk att dra.

Resonemanget är naturligtvis hypotetiskt. Det som oftast lyfts fram i litteraturen som problematiskt är offensiva förhållningssätt som riskerar att starta eller eskalera en konfliktsituation. Det är inte sannolikt att offensiva förhållningssätt i dagsläget används i hög grad vid tillfällen då upplopp inte uppstår. Poängen är inte att i grunden ifrågasätta resultaten, utan snarare att visa att givet den här potentiella snedvridningen i vad som studeras respektive inte studeras krävs lite mer av de studier som hävdar att en viss taktik påverkar upploppen, nämligen att de på ett rigoröst sätt kan visa de processer eller mekanismer som gör att polisens taktiker får människor att delta i upplopp.

För det fjärde kan det konstateras att tillgången till data varierar. Ett exempel kan tas från de studier som rör sociala mediers och sociala plattformars betydelse för upplopp. Merparten av de studier som hittats genom litteratursökningar studerar det sociala mediet Twitter. Sannolikt beror det här på att andra sociala plattformar och appar bygger på stängda och ibland krypterade nätverk och inte har samma tillgängliga infrastruktur för att samla in forskningsdata. Problemet med det här är att det krävs försiktighet så att inte slutsatser utifrån studier om Twitter tolkas som slutsatser om användning av sociala medier och sociala plattformar i stort. Här finns goda skäl att anta att användningen av olika plattformar skiljer sig åt på ett systematiskt sätt kopplat till användarens intentioner och syften, exempelvis i vilken mån vederbörande avser att begå straffbelagda handlingar, sprida otillåten information, uppvigla och rekrytera osv. Mer utförligt resonemang om potentiella konsekvenser av denna snedvridning finns i genomgången av de aktuella studierna.

Förekomsten av upplopp i Sverige

I sammanställningen om våldsamma upplopp i Sverige, gjord på uppdrag av MSB, konstaterar Nilsson och Ivarsson Westerberg (2011) inledningsvis att kunskaps- och forskningsläget på området är relativt knapphändig. Forskarna hänvisar till att en sökning litteraturlöslagen Libris med sökordet "upplopp" endast ger 167 träffar varav 71 svenska referenser och 76 engelska (övriga språk uppgår alltså till 20 referenser). När motsvarande sökning görs i september 2022 blir antalet träffar 530 dvs. en ökning med över 200 procent på drygt 10 år. Bara för 2022 finns 43 referenser redovisade i databasen. Kunskaps- och forskningsläget kring upplopp och kravaller har uppenbarligen ökat rejält sedan MSB publicerade Nilsson och Ivarsson Westerbergs rapport.

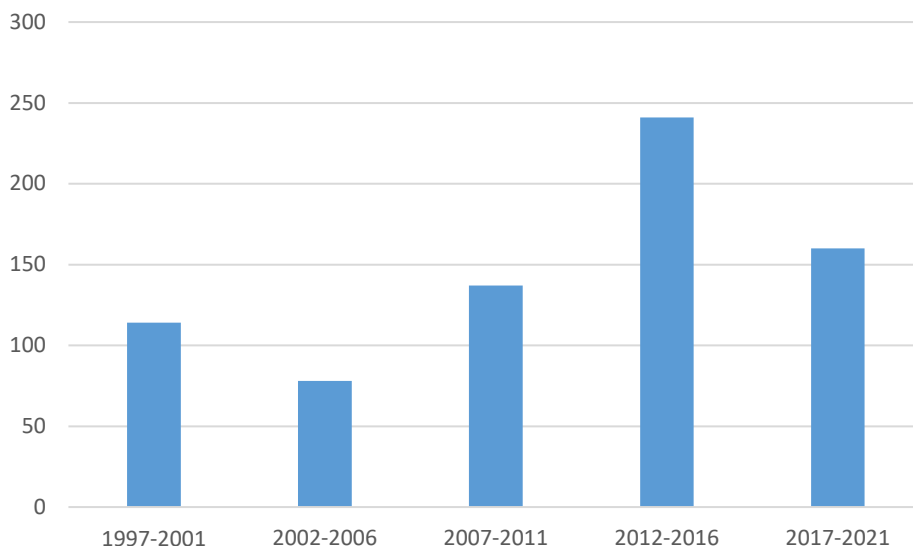
Det har tidigare konstaterats att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att utifrån den officiella kriminalstatistiken dra några säkra slutsatser om förekomsten av upplopp i Sverige (Nilsson & Ivarsson Westerberg, 2011, s. 9). Newburn (2021, s. 67) menar vidare att det är anmärkningsvärt att analyser av upplopp inom samhällsvetenskaplig forskning i allmänhet och kriminologin i synnerhet i alltför stor utsträckning saknar uppgifter om exempelvis hur många personer som grips och straffas för våldsamt upplopp – och också vilka dessa personer är (avseende exempelvis ålder, kön, tidigare brottslighet m.m.). Utan tvivel kan det konstateras att kriminalstatistiken inom detta område är kraftigt underutvecklad.

Den information som redovisas i den svenska kriminalstatistiken visar bland annat följande:

- 2021 lagfördes 45 personer för våldsamt upplopp, närmare hälften eller 21 personer dömdes till fängelse; det näst vanligaste lagföringsbeslutet var villkorlig dom.
- Omkring varannan person lagförd för våldsamt upplopp 2021 var tidigare ostraffad; åtminstone under de senaste 10 åren.
- Omkring hälften (48 procent) av lagföringarna för våldsamt upplopp avser personer i åldern 15–20 år.
- Närmare två av tre lagföringar avser händelser som begåtts i polisregion Väst (29 personer). Övriga lagföringar avser händelser i polisregion Stockholm (9) respektive polisregion Syd (7).

Som en jämförelse till det senaste årets statistik kan det konstateras att 2012 dömdes drygt en fjärdedel av samtliga 43 personer som lagfördes för våldsamt upplopp till fängelse. Endast 16 personer av de lagförda var under 21 år medan andelen med tidigare registrerade brottslighet uppgick till drygt 70 procent (dvs. 31 personer). Drygt hälften av lagföringarna avser händelser som ägt rum i polisregion Stockholm (22 lagföringar), 40 procent i polisregion Väst och endast knappt 10 procent av händelserna ägde rum i polisregion Syd.

De senaste 25 åren har i genomsnitt 30 personer per år lagförts för våldsamt upplopp enligt den officiella kriminalstatistiken – de årliga variationerna har emellertid varit påtaglig. Under perioden 2012–2016 lagfördes i snitt 50 personer årligen medan antalet var omkring 15 personer årligen tio år tidigare.



Figur 1. Antal personer lagförda för våldsamt upplopp 1997–2021

Mot bakgrund av den svenska statistiken på området är det angeläget att närmare analysera domar och förundersökningar avseende våldsamma upplopp under de senaste 25 åren. Det förefaller också finnas behov av att utveckla kriminalstatistiken på detta område.

Disposition

Denna rapport är disponerad på följande sätt. Efter detta inledande kapitel presenteras aktuell svensk och internationell forskning från det senaste decenniet om våldsamma upplopp. Därefter följer ett avsnitt om Polisens tillämpning av de konfliktreducerande principerna inom ramen för Särskild polistaktik (SPT) och hur SPT-konceptet relaterar till polisiär praktik avseende våldsamma upplopp i ett europeiskt perspektiv. I det tredje avsnittet redovisas en dokumentanalys avseende domar och förundersökningsprotokoll från fyra rättsfall rörande händelserna påsken 2022. Avslutningsvis sammanfattas forskargruppens slutsatser i ett avsnitt om behovet av ett nationellt forskningsprogram om protester, demonstrationer och våldsamma upplopp.

Forskningsöversikt om mekanismer bakom våldsamma upplopp

Det finns utan tvekan ett stort antal kriminologiska och andra samhälls- och beteendevetenskapliga teorier som gör anspråk på att förklara bakomliggande orsaker eller mekanismer till upplopp. I en nyligen publicerad forskningsöversikt om orsaker till och konsekvenser av upplopp och oroligheter konstaterar Newburn (2021, s. 62-63) på klassiskt akademisk sociologiska att:

A combination of structural sociological analysis and the broad conditions that conduce toward outbreaks of significant social tension together with social psychological interpretation of the meso- and microlevel interaction that may affect social identity and serve to translate anger and grievance into violence appears to offer a sound basis for an understanding of the etiology of riots.

Att socioekonomisk segregering, utanförskap och diskriminering sannolikt är grogrund för att våldsamma upplopp från tid till annan ska uppstå är knappast förvånande. Det som saknas i teoretiska modeller avseende mekanismer bakom upplopp är inkorporerandet av begrepp som spontanitet, emotioner och andra karaktäristiska eller egenskaper som tycks sakna instrumentellt värde. Vissa forskare hävdar att brottslighet generellt sett och våldsamma upplopp i synnerhet bäst kan beskrivas i termer hämtade från kaosteori (Braithwaite, 2020; Arrigo & Barrett, 2008). En betydande del av forskningen om våldsamma upplopp sätter fokus på polisens specifika agerande vid demonstrationer. Waddington, Jones och Critcher (1989) beskriver hur människor i en folksamling kan komma att brisera i kollektiva våldsamma beteenden om något i polisens agerande ger anledning till missnöje eller på annat sätt provocerar. Den kritiska brytpunkten benämns som 'flashpoint' eller flampunkt och kan förstås som en kombination av metaforerna; 'gnistan som antänder en krutdurk' och 'droppen som får bägaren att rinna över'. Ett alternativt och användbart begrepp är också destabiliserande händelser (Holdo och Bengtsson 2020).

En omdebatterad fråga i litteraturen är om det är möjligt att tydligt identifiera gnistor för att fastställa när och varför ett upplopp startar. Drury m.fl. (2019) vänder sig mot att det med enkelhet går att definiera en avgränsad gnista som startar upploppet. Utifrån ett antal upplopp i Storbritannien i London 2011 argumenterar de för att mellan upploppet och det som ofta betraktas som gnistan har det skett mycket.

Upploppen i London 2011 föregicks, precis som upploppen i Husby 2013, av att polisen dödade en person inom ramen för ett ingripande. Vad Drury m.fl. (2019) argumenterar för är att upploppet föregicks av fredliga demonstrationer, medborgares försök att på ett lugnt och fredligt sätt få information från Polisen etcetera. De menar också att polisens agerande hade betydelse och att flera händelser i sekvens staplades på varandra, till exempel att polisen uppfattades brista i sin kommunikation och därefter agera orättfärdigt mot en fredlig demonstration. Drury m.fl. (2019) konstaterar att:

We have shown across a range of types of crowd events – including football crowds, poll tax protests and student demonstrations – that the transition from a peaceful crowd event to a riot occurs through a clash of social-identity based definitions of legitimacy (e.g., 'our' right to protest, to have explanations) plus shifts in collective power from police to crowd. The same was true of the start of the 2011 riots.

I forskning om upploppet i Husby 2013 ger lokalinvånare uttryck för en likartad situation. Den destabiliserande händelsen kan sägas vara att en 69-årig man dödas av polisen vid ett ingripande. Intervjupersonerna menar att det initialt hölls en fredlig demonstration, men att det som därefter skapade frustration var myndigheternas tystnad och ointresse av dialog. Något som forskarna kontextualiserar i en bredare känsla av frustration och demokratiskt underskott (de los Reyes 2014). Mellan den destabiliserade händelsen och de eskalerande upploppen finns alltså i båda fallen en beskrivning av detta utrymme att agera och kanske påverka utvecklingen.

I många av de fall som beskrivs i internationell forskning har den destabiliserande händelsen varit polisens agerande, inte sällan att en eller flera medborgare dött vid ett polisingripande. Det finns sådana fall i till exempel Sverige, Storbritannien, Frankrike och USA (se t.ex. Drury 2019; de Los Reyes 2014; Body-Gendrot 2016). I andra fall, som till exempel vid upplopp och motsättningar i Rom 2014 har det varit helt andra faktorer som varit utlösande. Där har det i stället handlat om konfrontationer baserade på invandrarfientliga stämningar som lett till upplopp (Selmini 2016).

I det franska fallet argumenteras för att en inrikesministers okänsliga uttalanden utgjorde bryggan mellan dödsfallet och de efterföljande upploppen (Body-Gendrot 2016):

In an instantaneous explosion of rage, dozens of young men walked through the streets of their neighbourhood chanting 'Dead for nothing!', hiding their faces with hooded sweatshirts. They resorted to their usual repertoires, setting ablaze two dozen cars, a tank truck and the entry-hall of the local post office and throwing stones at institutional and symbolic enemies ('them') – policemen and firemen.

Ett centralt begrepp i forskningen om våldsamma upplopp är social identitet. Den upplevda sociala identiteten hos individer i en folkmassa kan ha avgörande betydelse för utfallet i en protest. Reicher m.fl. (2004, s. 2-3) menar exempelvis att:

Individuals do not lose identity in the crowd but rather shift from personal identity (what makes me as an individual distinctive from other individuals) to social identity (what makes my group distinctive compared to other groups). Correspondingly, they do not lose values and standards but rather shift to acting in terms of the values and standards associated with the relevant group.

Drury m.fl. (2019) betonar också i sin studie av upploppen i London 2011 mångfalden av ageranden i folksamlingen. Det handlar inte alltid om *en* enhetlig folksamling som agerar urskillningslöst, utan olika kollektiva identiteter uppstår. De vänder sig till exempel mot beskrivningar av att upploppsmakarna skulle rikta sin aggression brett och mot sitt eget bostadsområde. De menar till exempel utifrån sina data att de små företagen i området i hög grad skonades, och att stölder från företag främst riktades mot stora affärer som sålde elektronik och kläder. De menar att det fanns en tydlig selektion i vad som plundrades. De menar också att påståenden om att människors bostäder generellt förstördes är felaktiga, där ett stort antal förstörda hem kunde hänföras till två enskilda upplopp och flertalet till en enskild brand i ett stort hus. Det hörde alltså inte till vanligheterna i de omfattande upploppen att hus och hem angreps. De lyfter också att deras data visar att många i upploppet vände sig emot stölder och plundring. Vissa tog aktiv del i att hindra människor från sådant de själva inte gillade eller räddade människor från svåra situationer. En tolkning är att de utifrån sina data önskar synliggöra mångfalden av motiv och ageranden under ett upplopp vilket är i linje med taktiker som bygger på dialog och differentiering (vilket vi återkommer till nedan). Tydligt i det här fallet var dock att hatet mot polisen var en starkt förenande faktor, och det fanns grupper som aktivt försökte få andra att tydligare rikta sin energi åt det hållet.

Liknande beskrivningar av lokalsamhällets mångfald i termer av ageranden beskrivs också i en studie av de svenska upploppen i Husby 2013. De los Reyes m.fl. (2014) beskriver till exempel hur det skapades olika former av grupperingar i kampen om platsen. Det fanns medborgare som inte deltog i stenkastningen men hävdade sin rätt till den offentliga platsen Husby, som inte vill lämna utan att genom att vara på gatan gjorde de anspråk på platsen. Det fanns ytterligare andra som försökte utgöra en fysisk barriär mellan poliser och ungdomar. Vissa arbetade aktivt för att förhindra konfrontationer och få stopp på bilbränder och stenkastning. Det var ungdomar som väldigt aktivt angrep polisen, låg i bakhåll för polisen och som kastade stenar.

I en studie av Paludans koranbränningar i Malmö och Stockholm 2020 lyfts också fram att poliser uppfattat att det delvis handlat om tillresta människor som velat bidra till en eskalation av konflikten men också att frågan om social identifikation varit viktig, att händelserna att "manifestationerna aktiverade muslimska identiteter hos personer som annars inte är speciellt religiösa eller aktiva i någon muslimsk församling" (Sorgenfrei m.fl. 2021).

Holdo och Bengtsson (2020) har genom intervjuer med 18 nyckelpersoner, till exempel ungdomsarbetare, poliser och engagerade medborgare, analyserat mekanismerna bakom de våldsamma upploppen i Husby i april 2013. Utgångspunkter för deras studie är en modell som för det första tar hänsyn till fem strukturella faktorer (incentive structure) som möjliggör upplopp: (i) låg institutionell legitimitet; (ii) ogillande av polisen; (iii) begränsade utbildnings- och arbetsförhållanden; (iv) möjlighet att uppnå status genom illegala aktiviteter samt (v) begränsad social kontroll. Risker för upplopp uppstår när det för det andra föreligger destabiliserande omständigheter (destabilizing event) som exempelvis kan vara fall av polisbrutalitet mot marginaliserade och diskriminerade grupper. Den tredje och utlösande faktorn som kan förklara upplopp enligt Holdo och Bengtsson (2020, s. 163) är att den destabiliserande händelsen av potentiella upploppsmakare ses som (i) "justification for rioting; (ii) den kollektiva aspekten av upplopp gör det mindre riskabelt att delta samt (iii) händelseutvecklingen i sig, t.ex. genom mediabevakningen, gör upploppet spännande för de inblandade.

Betydelsen av polisens agerande är också ett återkommande tema i studier av upplopp. Till exempel inom ramen för den s.k. elaborated social identity model (ESIM) beskrivs hur polisens förväntningar på konfrontation kan leda till en självuppfyllande profetia (se t.ex. Drury m.fl. 2019). I studier av konfrontationer mellan polis och demonstranter går det inte heller att bortse från det teoretiska våldsanalysbegreppet *forward panic*, tillskrivet Randall Collins. Begreppet används för att beskriva hur främst polisiärt övervåld uppstår till följd av att individer eller grupper upplevt en gradvis ökning av anspänning och rädsla. Anspänningen sker ofta under relativt lång tid – det kan röra sig om dagar – men i vissa fall kan det även röra sig om kortare tidsförlopp, exempelvis vid ett förföljande. Det centrala är att den ökade anspänningen sker i kombination med ett tydligt fokus på en framtida konfrontation med den som 'jagas' eller på annat sätt utpekats som motpart i den framtida konfrontationen. När konfrontationen väl uppstår bidrar den uppbyggda anspänningen till att öka benägenheten att bruka våld, och ofta mer våld än nödvändigt (Collins, 2006, s. 40):

A forward panic starts with tension and fear in a conflict situation. This is the normal condition of violent conflict, but here the tension is prolonged and built up; it has a dramatic shape of increasing tension, striving towards a climax. There is a shift from relatively passive – waiting, holding back until one is in a position to bring the conflict to a head – to fully active.

Begreppet har använts för att beskriva det som sker innan konfrontationer på slagfältet i klassiska krig – i bemärkelsen slag där individer slåss "man-mot-man" – men även på fall av övervåld mot individer,

till exempel polisvåldet mot Rodney King i Los Angeles 1991. Begreppet har även tillämpats på våldsamma upplopp där polisen varit en av parterna (Nassauer, 2015).

I relation till polisiär taktik finns också resultat som visar på komplexiteten (Stott m.fl. 2017). Å ena sidan riskerar polisen att framstå som för offensiv och provocerande, å andra sidan kan polisens upplevda oförmåga att hantera en situation leda till en upplevd kollektiv förstärkande känsla hos de som deltar i upploppet.

Vad karaktäriserar platser där upplopp uppstår?

En intressant ingång i forskningen om mekanismer bakom våldsamma upplopp är studier som undersöker tillfällen eller perioder när upplopp inte inträffar.² Newburn (2016) sammanfattar denna forskning utifrån tre perspektiv. I ett historiskt perspektiv undersöks varför det under vissa tidsperioder förekommer upplopp men inte i andra perioder. Katz (2012) har exempelvis jämfört amerikanska upplopp under 1960-talet med senare perioder och konstaterar bland annat att den politiska maktbalansen i de större städerna förändrades, att marginaliseringen av socialt utsatt grupper till viss del minskade samt att integrationen och den sociala kontrollen av immigranter stärktes. Utifrån ett internationellt och komparativt perspektiv kan förekomsten av upplopp respektive avsaknad av upplopp i olika länder undersökas. Lukas (2009) menar exempelvis att skillnader mellan Tyskland, med relativt sett få upplopp, och Frankrike, där våldsamma upplopp är vanligare, till del kan förklaras av olika lokala polisiära och brottsförebyggande initiativ. Vidare framhålls att Tyskland i högre utsträckning än t.ex. Frankrike eller England har prioriterat att förbättra levnadsvillkoren för boende i socialt utsatta områden. Det tredje perspektivet fokuserar på mer kontextuella förklaringar till varför upplopp sker eller inte sker dvs. skillnader mellan städer inom ett land. Mitchell (2011) har exempelvis undersökts varför den franska staden Marseille inte tycks drabbas av våldsamma upplopp medan andra städer i Frankrike gör det. En förklaring skulle kunna vara att staden är betydligt mindre socialt och etniskt polariserad och att näringslivsstrukturen i högre utsträckning bygger på etniska band, tillit och ömsesidighet. En annan förklaring enligt forskaren är en mindre aggressiv polisverksamhet men också en förekomst av en maffialiknande organiserad brottslighet som inte tolererar att individuella upprorsmakare stör verksamheten. Som diskuteras närmare i avslutningen av denna rapport finns det behov av svensk polisforskning som närmare studerar varför upplopp sker respektive inte sker i samband med protester och demonstrationer.

Av de omfattande upploppen i Frankrike 2005 skedde fyra av fem i socialt utsatta områden (Body-Gendrot 2016). Drury m.fl. (2019) jämförde också utifrån statistiska data platser i London 2011 där upplopp uppstod jämfört med platser där upplopp inte uppstod. Det kan betraktas som ett försök att komma åt frågan om att studier främst inriktad på situationer där upplopp de facto startat. De kunde konstatera att graden av social utsatthet, medborgarnas upplevda erfarenheter av "stop and search" och deras attityder till polisen i lokalområdet var viktiga faktorer som kunde förklara upploppens förekomst och styrka.

Betydelsen av social klass var enligt författarna framträdande för att förstå upploppets uppkomst, intensitet och beständighet. Graden av social utsatthet i ett område var den främsta förklarande faktorn i studien, och resultatet var stabilt när det studerades med olika variabler. Fler utsatta människor i ett område ökade sannolikheten att upplopp skulle uppstå, att fler brott registrerades under upploppet samt att upploppet skulle pågå längre. Det fanns också en statistisk koppling mellan

² Ett sådant förhållningssätt har också använts för att förstå orsaker till brott mer generellt och på individnivå exempelvis av Hirschi (1969) och Gottfredson & Hirschi (1990).

medborgarnas erfarenheter av den polisiära praktiken ”stop and search” och risken att upplopp skulle uppstå. Forskarna kunde visa att områden som hade haft fler ”stop and search” i relation till populationsstorleken två och ett halvt år före upploppen, fick upplopp i högre utsträckning. Intervjuerna visade att upploppsmakarna uppfattade aktiviteten som en negativ behandling av dem själva, men också att den polisiära praktiken var riktad mot hela området. Tolkningen är att upplevelsen av vad som uppfattas som diskriminerande praktiker från staten bidrar till att förstärka den kollektiva känslan av ett ”vi” som i sin tur förstärks genom upploppen.

Attityden till polisen i området hade stor betydelse för om upplopp uppstod eller inte. Mätningar av attityden till polisen före upploppen visade att attityderna var viktiga. Om medborgarna upplevde att polisen behandlade dem med respekt eller inte var den starkaste predicerande faktorn för antalet brott som begicks under upploppen. Även frågor som handlade om huruvida man kunde påverka polisens arbete hade ett starkt förklarande värde. Känslor av att vara i opposition mot polisen var betydelsefulla för att upploppsmakarna skulle kunna definiera sig som och agera som en grupp, ge dem styrka och kraft. Hatet mot polisen var en förenande och stark faktor, vilket också innebär att våld mot poliser var ett stående inslag i upploppen. Men även handlingar riktade mot egendom förstods av upploppsmakarna som ett sätt att visa polisen att de kunde göra vad de ville. Under upploppen blev känslan av ett kollektiv så stark att vanliga motsättningar mellan grupper och gäng upplöstes temporärt.

Spridning mellan platser

Påskupploppen pågick i ett stort antal städer, parallellt och i serie över en period av flera dagar. Det är dock inte första gången upplopp sker parallellt och i serie i Sverige. Det upplopp som 2013 startade i Husby ledde också till att upplopp uppstod på ett stort antal platser under en period av flera dagar. Det finns också en situation i Sverige 2020 där upplopp uppstod kring koranbränningar i Malmö, men inte i Stockholm några dagar senare (se Sorgenfrei m.fl. 2021). Det är alltså ett fall där spridning potentiellt kunde ha skett men aldrig skedde, men ska även ses som ett fall när det *gick att förutse* att spridning skulle kunna ske. Spridningen av upplopp från en plats till en annan är dock ett fenomen som är väl känt internationellt och behandlat i forskningslitteraturen. Innan forskningen om spridning redovisas i detalj är det viktigt att tydliggöra vad som avses med *spridning*. Spridningen från en plats till en annan kan ha olika förlopp och orsaker.

Den enkla formen av spridning som ibland behandlas i litteraturen handlar om att människor under ett upplopps förlopp förflyttar sig från en stadsdel till en annan *näraliggande* plats. Det kan enkelt handla om att polisen genom sin taktik, till exempel vid upplösning av en folksamling, mer eller mindre trycker människor från en plats till en annan, till exempel från ett bostadsområde in i ett affärsområde. Sådana tillfällen finns till exempel beskrivna från upploppen i London. Det kan till exempel få effekten att upploppets karaktär övergår från att vara rena protester till stölder och vandalism av butiker. Det är dock inte den typen av spridning som är i fokus i föreliggande avsnitt.

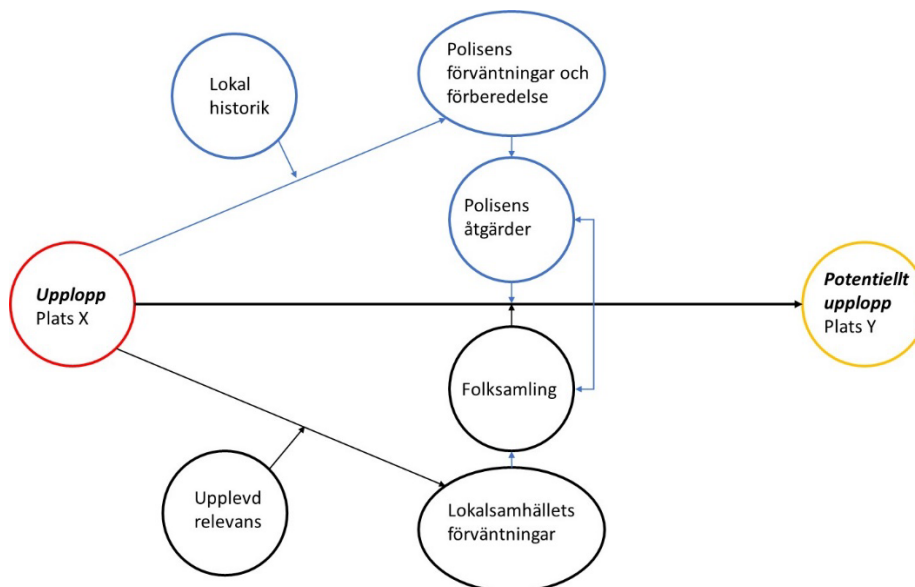
Fokus här är snarare på när ett upplopp på en plats följs av ett upplopp på en annan *icke näraliggande* plats. Vid upploppet i Husby skedde det i viss grad. Spridningen handlade i hög grad om spridning mellan delar av Stockholm, men efter några dagar uppstod även oroligheter i mer avlägsna orter som Örebro och Lysekil. Vid påskupploppen uppstod upplopp i ett betydligt större antal städer. Den första allvarigare incidenten ägde rum i Landskrona redan den 3 april, medan flertalet allvarigare incidenter kan förknippas med den faktiska påskhelgen knappt två veckor senare. Det började den 14 april i Jönköping, Linköping och Norrköping, och följdes sedan den 15 april av Stockholm och Örebro. Den 16 april uppstod folksamlingar och upplopp i Landskrona och Malmö, och den 17 april var det återigen folksamlingar och upplopp i Linköping, Norrköping, Malmö och Landskrona.

Baker (2012) som introducerat begreppet *den medierade folksamlingen* menar att den här typen av spridning i London 2011 måste kompletteras med en förståelse för sociala mediars betydelse vilket vi återkommer till nedan. Frågan om spridning av upplopp mellan icke näraliggande platser har också studerats ingående av en brittisk forskargrupp med utgångspunkt i upploppen i London 2011 (Stott m.fl. 2017; Drury m.fl. 2019; Drury m.fl. 2022).

Upploppet i London spred sig över hela staden och mellan olika stadsdelar. I jämförelse med påskupploppen framstår spridningen som mindre omfattande mätt i avstånd men likväl omfattande i hur upplopp spridit sig mellan olika stadsdelar och ett väldigt stort antal platser i en storstad. Det kan alltså tänkas vara ett mellanting mellan spridningen i Sverige 2013 som i hög grad begränsas till en stad och spridningen 2022. I det scenariot har spridningen skett inom en stad men över icke näraliggande stadsdelar med betydande geografiskt avstånd.

Det kan tilläggas att förutsättningarna mellan de svenska upploppen 2013 och 2022 inte är fullt likvärdiga i termer av spridning. En viktig skillnad är att vid upploppen 2022 fanns en gemensam nämnare mellan dessa orter, nämligen det faktum att partiet Stram kurs avsåg att hålla demonstrationer på dessa orter (även om ett flertal aldrig kom att genomföras). Det är inte samma sak som att upplopp ska förväntas på samtliga dessa platser men att sannolikheten kan anses öka. Under året 2020 genomförde partiet Stram kurs demonstrationer i Malmö och Stockholm. I det fallet uppstod dock endast upplopp i Malmö (se t.ex. Sorgenfrei 2020).

Det är dock av intresse att studera vad forskningen dragit för slutsatser om spridningen i London 2011. Drury m.fl. (2022) har sammanfattat sina slutsatser i en sammanhållen modell som innefattar ett antal dimensioner (se figur 2).



Figur 2. Drury m.fl. (2022) modell för spridning av upplopp mellan platser.

Utgångspunkten är att ett upplopp på en plats, X, ökar sannolikheten för att ett upplopp kan uppstå på en annan plats, Y. Det finns i London 2011 inslag av att medborgare reser från en plats till en annan och på det sättet bidrar till spridningen. Det är dock inte den viktigaste förklaringen till spridningen (Drury m.fl. 2022).

Den första dimensionen som författarna menar är viktig är *sociala identiteter* och hur medborgarna på plats Y uppfattar det föregående upploppet på plats X. Det handlar om i vilken mån de uppfattar att

skälen för att delta i uploppet är relevanta för deras liv och motiv. Det är vad som i modellen benämns *upplevd relevans*. Författarna visar att i många fall har spridningen skett mellan områden med likartade förutsättningar, samma upplevelser av utsatthet och syn på polisen etcetera. Det är en individuell identifikation med invånarna i ett annat område som förstärks ytterligare om individen tror att även andra invånare i det egna området kommer att identifiera sig på samma sätt. Utgångspunkten är alltså att sociala identiteter³ inte bara är viktiga för att förstå hur ett uplopp utvecklar sig på *en plats* utan också för att förstå spridningen *mellan platser*.

Den andra dimensionen handlar om hur *polisens förväntningar och förberedelser* blir en självuppfyllande profetia som därigenom bidrar till spridningen mellan platser. Utgångspunkten är att de förväntningar polisen konstruerar, och de praktiska åtgärder de vidtar, på ett betydande sätt kan påverka utvecklingen. Forskarna har i en artikel (Stott m.fl. 2017) exemplifierat hur eskalerande offensiva taktiska förhållningssätt kan leda till att polisen skapar förväntningar på att folksamlingen ska agera (till exempel genom att tömma ett köpcentrum) eller uppfattas som trakasserande och provocerande (genom preventiva husrannsakingar i bilar). Här går det att jämföra med det tidigare nämnda fenomenet *forward panic* (Collins, 2008), där en gradvis uppbyggd förväntan från poliser kan ha betydelse för deras agerande när konfrontation väl uppstår.

I en senare artikel (Drury m.fl. 2022) utvecklar författarna, utifrån en fallstudie, den övre delen av modellen med fokus på hur ett offensivt taktiskt förhållningssätt kan bidra kraftigt till att starta ett uplopp på platsen Y. Det kan finnas skäl att fördjupa sig något i denna fallstudie då författarna strävar efter att synliggöra en process.

Utgångspunkten för författarnas fallstudie, en fallstudie av hur uploppen i London (platsen X) spreds till Salford i Manchester (platsen Y), är att det blev uplopp på platsen Y trots att den *upplevda relevansen* för invånarna i ett initialt skede var låg. De förklarar det i hög grad med polisens agerande och dess konsekvenser. I den aktuella fallstudien visar olika polisiära underlag tydligt att polisen baserat på det *tidigare uploppet* och *lokal historik* hade *förväntningar* på att det skulle uppstå problem på platsen Y och de vidtog följaktligen *förberedelser* såsom att fatta beslut om en särskild händelse, och genomförde nödvändiga stabsmöten och utsättningar. De vidtog också konkreta kommunikativa och operativa *åtgärder* som blev uppenbara externt. Polisen stationerade tidigt specialutbildad personal på platsen. De kommunicerade därutöver via sociala medier budskapet att upploppsmakare skulle bli 'oömt' behandlade.

I ett perspektiv som betonar individuellt rationellt övervägande skulle dessa åtgärder sannolikt kunna fungera avskräckande. Det ligger samtidigt nära till hands, när det nu blev ett uplopp, att invånarna på platsen Y är beredda att låta sig bli provocerade av ett offensivt taktiskt förhållningssätt. Författarna menar dock att så inte var fallet i den aktuella fallstudien. Den *upplevda relevansen* framstod som låg och många invånare *förväntade* sig initialt inte något uplopp. Snarare menar författarna att ordet nyfikenhet bäst fångar varför ett stort antal invånare likväl sökte sig ut på gatorna. När polisen sedan vidtar ytterligare offensiva åtgärder mot en mindre grupp som begår straffbelagda handlingar uppfattar många i folkmassan åtgärderna som illegitima. De beskriver det som att de blir ofrivilligt indragna i uploppet utan att ha haft sådana intentioner initialt. Författarna beskriver således hur polisen skapar en situation som leder till att människor samlas i en *folksamling*. Därifrån skapas ytterligare interaktionella effekter och uploppets ordinarie mekanismer aktiveras.

Återigen bör betonas att det inte ska läsas som att folksamlingen reagerar som *en* folksamling även när det som i ovanstående fallstudie tippar över till att fler blir delaktiga och kan legitimera det inför

³ Författarna använder på engelska termen "social identity riot diffusion".

sig själv och andra. I studien av upploppen i Husby 2013 framkommer skilda röster kring hur de polisiära åtgärderna förstås. För många upplevs polisens upplevda offensiva agerande som en förlängning av bemötandet som ungdomarna får till vardags. De upplever att de konfronteras för att legitimera sig, berätta vad de gör och var de bor osv. Det hänger samman med det som tagits upp som strukturella faktorer och de brittiska resultaten om upplevelser av ”stop and search” och attityden till polisen i socialt utsatta områden. Samtidigt finns det andra röster som inte accepterar de andra invånarnas beteende, som ansåg sig förstå polisens situation och som uttrycker förståelse för den press de utsätts för i sitt arbete (de los Reyes m.fl. 2014). Det viktiga ur ett polisiärt taktiskt perspektiv blir ju att genom sitt arbetssätt inte bidra till att allt fler identifierar sig med de i gruppen som kastar sten och attackerar polisen.

Samtidigt ska sägas att den brittiska forskningen visar på den svåra balansgången där bristande förmåga att hantera en situation, när upploppet väl är i gång, kan tolkas som svaghet och stärka den kollektiva känslan av gemensam styrka. Samtidigt som alltför offensiva taktiker riskerar att provocera delar av folksamlingen och bidra till en ökad eskalering.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att frågan om när ett våldsamt upplopp kommer att inträffa respektive inte inträffa i samband med en protest eller demonstration är komplext och extremt svårångat att prognosticera. Det bästa som troligen kan göras är att utifrån relevant forskning kunna göra sig en fördjupad lägesbild, att ha god lokalkännedom och ett kontinuerligt och nära samarbete myndigheter emellan och mellan myndigheter och de boende. Newburn (2021) har utvecklat en livscykel-ansats för att förstå mekanismerna bakom och konsekvenserna av upplopp. Modellen bygger på den struktur som redovisas i tabell 1:

Tabell 1. Mekanismer bakom och konsekvenser av upplopp enligt Newburn (2021)

Kontext	Strukturell kontext De materiella och sociala omständigheterna i samhället som helhet och i de städer och bostadsområden där upplopp uppstår. Karaktären på relationerna mellan olika sociala grupper och staten. Hur strukturella och relationella omständigheter är kopplade till ordningsstörningar.	Politisk/ideologisk kontext De politiska systemens natur – nationellt och lokalt – och deras inverkan på olika sociala grupper. Relationerna mellan olika sociala grupper, särskilt oliktankande grupper, och politiska och ideologiska institutioner, inklusive polisen och andra organ för social kontroll.	Kulturell kontext De sätt på vilka olika sociala grupper förstår den sociala världen och deras plats i den. Nationella, lokala och andra mediers karaktär och organisation. Bostadsområdets kulturella förståelse av sig själva och konfliktens historia.
Dynamik	Miljö och framkallande händelser Det rumsliga och kommunikativa sammanhanget, tillsammans med vad som ofta betraktas som flampunkten eller utlösande händelse(r), i kombination med tillstånd som kan verka för att stärka eller mildra spänningar.	Spridning och utveckling Hur upplopp sprider sig från en plats till en annan och vad som händer med arten av oordning under processen. Faktorerna som verkar för att begränsa spridningen av störningar.	Omfattning och slut Den tidsmässiga och geografiska omfattningen av upploppshändelsen. De faktorer som bidrar till att störningen upphör.
Karaktär	Delaktighet och motivation Identiteten hos de individer, grupper och samhällen som är inblandade i upploppet. Den påstådda/upplevda motivationen. Deltagarnas känslor (feeling and emotions).	Polisiärt arbete och kontroll Det sätt på vilket polisen och andra kontrollorgan reagerar på ordningsstörningen. De sätt på vilka kontrollorganens roll/taktik förändras när upploppet utvecklas och deras inverkan.	Vad det handlar om Former av händelser som förekommer, t.ex. fysiskt våld, bränder, skadegörelse, plundring. Vilka slags händelser som dominerar. Hur relationen mellan olika händelser förändras över tid
Reaktioner	Politisk/allmän opinion och medias respons Hur politiska ledare, andra opinionsbildare och allmänheten förstår och reagerar på upploppen, inklusive de former av språk och retorik som används. Hur upploppet/upploppen rapporteras och konstrueras i traditionell och sociala medier.	Straffansvar Hur staten, genom polis, domstol och andra institutioner, hanterar upploppen både under oroligheterna och i efterdyningarna. Konsekvenserna av detta för alla inblandade	Det politiska svaret De sätt på vilka staten – både nationellt och lokalt – reagerar på upploppen i bredare politiska termer. På kort sikt om en officiell utredning inleddes. På både kort och medellång sikt, hur staten reagerar ekonomiskt, socialt och kulturellt på de inblandade grupperna och de problem som identifierats.
Påverkan	Den långsiktiga effekten av de sätt på vilka staten och alla dess institutioner (liksom den privata sektorn och det civila samhället) förstår, utformar och reagerar på upplopp.		

Sociala mediers betydelse för upploppen och dess utveckling

I och med digitaliseringen och den allt större betydelsen av sociala medier och andra plattformar uppstår behovet av att förstå även denna arena och dess betydelse före, under och efter ett upplopp. Samt för upploppens spridning mellan platser. Det har i en mängd länder funnits en oro för hur sociala medier kan komma att användas av medborgare som protesterar. I flera länder har sociala medier stängts ned och även i Storbritannien diskuterades möjligheten efter upploppen i London 2011 (se t.ex. Earl 2013). I en artikel som analyserar omfattande upplopp i Rom 2014 skriver författaren:

A significant part of the discussion occurred on social media during the days of the riots and later, a reality that deserves attention in future research on urban conflicts and on the ways rioters communicate among themselves and with the world outside (Selmini 2016).

Frågan har i viss mån studerats och i litteraturen teoretiseras kring sociala mediers betydelse vid upplopp och nya begrepp såsom t.ex. den medierade folksamlingen ("the mediated crowd") formuleras för att fånga dessa nya förutsättningar. Baker (2012) har också argumenterat för att sociala medier haft betydelse för spridningen mellan platser:

The effectiveness of these new mediated social networks was particularly apparent in London where rioting extended to over 30 locations on 8 August 2011. While the riots emerged from a political protest in Tottenham in a geographic public space, its development across London and other cities in England, such as Birmingham, Manchester, Nottingham, Liverpool and Gloucester, was facilitated by new social media as an effective form of social networking (Baker 2012).

Det har argumenterats för att stängda och krypterade nätverk användes vid upploppen i London 2011, där Facebook och BBM användes för att organisera upploppen medan Twitter snarare användes för uppdateringar om händelser och skeenden (Baker 2012). Det är rimligt att anta att de stängda och krypterade plattformarna används av aktörer med en uttalad intention att begå brott medan de öppna medierna används av en bredare allmänhet. Det är också rimligt att anta att de olika plattformarna används för olika syften i relation till deras styrkor och svagheter. Till exempel kan stängda och krypterade plattformar nyttjas för riktad mobilisering och rekrytering inom befintliga nätverk medan öppna plattformar kan nyttjas för att sprida information som i sig inte riskerar att vara straffbar.

Stott m.fl. (2017) har liksom Baker (2012) argumenterat för att sociala medier hade betydelse för spridningen i upploppen. De beskrev processen från ett upplopp till annat, hur deltagarna kom in med en förstärkt känsla av frustration, ökad upplevd relativ styrka gentemot polisen och en minskad tolerans mot handlingar de upplever som förtryckande. I det sammanhanget menar de att tidigare "framgångar" hade firats i sociala medier och vissa uttryckte att de missat att delta, och att de också ville ha erfarenheten. Baker (2012) har argumenterat för att nutida teorier om folksamlingar måste överväga att nya sociala medier är oerhört betydelsefulla för att förstå nutida folksamlingar och upploppet:

From this perspective, the very notion of the mediated crowd is distinguished from a standard crowd by its reliance on media communication technologies to mobilise and sustain collective action. The visibility and accessibility of the mediated public sphere means that not only is the crowd extended to include a larger body of the community than standard face-to-face interactions permit, mediated communication has effected the scale and speed of mass mobilisation with social networks able to communicate their messages instantly to members of the community across vast temporal and spatial spheres.

Earl m.fl. (2013) har studerat hur sociala medier, och specifikt Twitter, användes av medborgarna under G20-mötet år 2009 i Pittsburgh. Forskarna kunde dra ett antal konkreta slutsatser. För det första visar de att Twitter används som mest under pågående protester jämfört med före och efter protesterna. De menar att det handlar om att verktygets styrka är att nå ut långt utanför det egna nätverket, jämfört med vissa andra sociala medier som snarare bygger på ett existerande och slutet nätverk.

De visar också att Twitter under protesterna i hög grad användes för att dela och sprida specifik information snarare än att uttrycka åsikter om polisens agerande. De visar att det i hög grad handlar om information om polisens olika grenar, beväpning och utrustning, metoder, agerande och geografiska läge. De argumenterar för att inläggen sammantaget ger en imponerande mängd polisrelaterad information som ger de protesterande möjlighet att kollektivt övervaka polisens agerande och fatta snabba beslut om deltagande och taktiker baserat på den informationen. De menar därför att den främsta förändring som sker i relation till protester i samband med att sociala medier blir mer tillgängliga är att det förändrar balansen vad gäller tillgången till information mellan polis och de protesterande.

Polisens tillämpning av de konfliktreducerande principerna

Klassisk forskning

Polisen i Sverige har historiskt sett byggt sitt arbete med folksamlingar på forskning som populärt kallas *den klassiska synen*. Den har i mer än hundra år studerat folksamlingars agerande främst inom disciplinerna psykologi, socialpsykologi och beteendevetenskap. Syftet har varit att finna teoretiska förklaringar till hur folkmassor och ansamling av människor kan leda till upplopp. Den mångårigt gällande klassiska synen på folksamlingar kan förmodligen hänföras till boken "The Crowd", skriven av den franske psykologen Gustave Le Bon. Boken citeras fortfarande, även om den publicerades redan 1895, och har genom åren kommit att anses som en av de mest inflytelserika psykologiska texterna någonsin. Le Bon hävdar att individens medvetenhet försvinner i folkmassan och individer tenderar bli anonyma när de tappar sin individuella identitet i en folksamling, vilket leder till konformitet i känslor och tankar i gruppen (Reicher m.fl., 2004, Nilsson & Ivarsson Westerberg, 2010). Anonymiteten anges som en delförklaring till att individerna frångår sina vanliga normer och värderingar samtidigt som de tappar sin vanliga kapacitet att tänka, resonera och göra bedömningar. Om det då uppstår situationer som de i vanliga fall skulle avfärda, kan de inte längre stå emot.

I den klassiska synen på folksamlingar används ofta uttrycket "mad, bad and dangerous to know". En sådan syn har visat sig kunna leda till att polisen hanterar folksamlingar på ett sätt som inte kommer att lösa konflikter, utan som snarare kommer att kunna framkalla en upptrappning av våldet. Dessutom kan ett sådant synsätt komma att hindra möjligheterna till en utveckling av strategier som dels kan förbättra relationen till en folksamling i dess helhet, dels förbättra relationen mellan polisen och de större kollektiv som finns representerade i folksamlingen (Reicher m.fl. 2007). Historiskt sett har det blivit tydligt när våldsamma individer i en folksamling använder polisen som kraft för att få en situation att eskalera. Om dessa individer kastade föremål, till exempel stenar eller flaskor, mot en grupp av poliser ingrep poliserna oftast mot hela folksamlingen. Det innebar att personer som själva inte hade varit delaktiga i angreppet mot polisen drogs med i våldet mot polisen. Forskning baserad på den klassiska synen pekade entydigt på att när poliser gjorde ett kollektivt ingripande mot demonstranter, skapades ett "vi-mot-dom". Den från början heterogena gruppen förenade sig när de såg polisen som en angripare (Holgersson, 2022).

I de utvärderingar som gjorts av polisens arbete med folksamlingar vid våldsamma manifestationer i början av 2000-talet, bland annat vid EU:s finansministermöte (Eko-Fin) i Malmö, 20–22 april 2001 och EU-toppmötet i Göteborg, 14–16 juni 2001, där såväl demonstranter som poliser kom till skada, fanns tydliga tecken på att den klassiska synen på folksamlingar var förhärskande inom svensk polis (Polismyndigheten, 2002, Holgersson, 2022). Polisen såg inte sig själv som en bidragande orsak till det våld som utvecklades, utan förklaringen fanns i folksamlingens och i enskilda individers ageranden.

Modern forskning

I boken *Demonstrationer och sporthändelser* framhåller Granström (2010), i likhet med många andra moderna forskare, att Le Bons teori och traditionella syn på folkmassors beteende inte längre är adekvat. Modern "kravallforskning" bygger snarare på teorier om social identitet, vilket för in en större komplexitet i tolkningen av dynamiken i händelserna och det sammanhang som de utspelas i (Nilsson & Ivarsson Westerberg, 2010).

Modern forskning kring den "sociala identiteten" tar sin utgångspunkt i tre perspektiv: (i) skillnaderna mellan fysiska och psykologiska grupper, (ii) relationer som påverkas av om huruvida "de andra" betraktas som individer eller som gruppmedlemmar och (iii) hur människor i grupp anpassar sig till de värderingar och normer som finns i den egna gruppen (Tajfel & Turner, 1979).

Särskild polistaktik (SPT)

De utvärderingar och analyser som gjordes och de erfarenheter som drogs ur de våldsamma demonstrationerna i samband med bland annat EU-mötena under våren 2001 ledde till en omfattande och genomgripande förändring av polisens arbete med stora folkmassor. Som en direkt följd av de officiella utredningar som gjordes efter dessa våldsamheter uppmärksammades en rad misslyckanden hos polisen inom deras koordination, organisation, flexibilitet och dialog som antingen provocerade eller eskalerade upploppen (Polismyndigheten, 2002, Göteborgskommittén SOU, 2002). Som en konsekvens av detta utvecklades den särskilda polistaktiken (SPT) för att skapa en nationellt koordinerad strategi vid hantering av stora folksamlingar i Sverige. En av de stora vinsterna var möjligheten att mobilisera specialiserade, och på forskningsbaserad grund utbildade, enheter från hela landet för att arbeta tillsammans och mer effektivt i särskilda insatser. Genomförandet av detta centralt koordinerade, nationellt applicerade och enhetligt tillämpade tillvägagångssätt är kärnpunkten för SPT (Adang, 2012, Lorinder, 2014, Polismyndigheten, u.å. a).

Ser man till den historiska utvecklingen av SPT är det viktigt att förstå att den från början drevs utifrån ett behov av att skapa en nationellt samordnad taktik när det kommer till polisens insatser vid demonstrationer. SPT:n har också medvetet byggts på ett genomgående engagemang till utvecklingen av ett forsknings- och teoribaserat arbetssätt. SPT:n har också bidragit till en betydande investering i utbildning och utrustning för poliserna som varit med och utvecklat och implementerat taktiken (Adang, 2012). På så vis har den svenska polisen varit mycket framgångsrik i att skapa ett nationellt erkänt och koordinerat förhållningssätt till polisens hantering av demonstrationer, vilket var vad som krävdes efter våldsamheterna i Göteborg 2001 (Stott, 2016).

Den utprovade strategin har visat sig vara framgångsrik och har bidragit till en positiv utveckling. Strategin består av sammanhängande delar: dels att forskare, praktiker och utbildare observerar tillämpningen av särskild polistaktik genom en forskningsbaserad utvärderingsmetod (fältstudier med Peer Review metoden), dels att forskningsbaserade principer används för att analysera fältstudieobservationerna. I de fältstudier av polisens arbete med folksamlingar som genomförts, har tillämpningen av de konfliktreducerande principerna (kunskap, underlättande, kommunikation samt differentiering) visat sig vara särskilt betydelsefulla för effektiva insatser (Lorinder, 2014).

Folksamlingens beteende

Utgångspunkten för en polisinsats bör alltid vara "det proaktiva polisarbetet av ordning snarare än det reaktiva polisarbetet av oordning". Ansvariga polisbefäl måste kontinuerligt övervaka situationen för att bedöma folkmassornas dynamik så att de bäst kan hantera situationen för att säkerställa att fredlig ordning upprätthålls. Det kan innebära att polisen behöver vara flexibel i förhållande till eventuella juridiska begränsningar som ställs mot en sammankomst och till eventuella mindre lagöverträdelser. Eftersom en alltför stel inställning till båda dessa frågor kan bidra till att öka spänningarna och provocera fram mer fientliga eller aggressiva svar från deltagarna (Jones, 2013).

Polisbefälen bör också hela tiden beakta att poliserna är lika mottagliga för effekterna av folkmängdsdynamiken som deltagarna i sammankomsten. Poliserna kommer ofta att spegla folksamlingen. De är främst unga män och kvinnor mellan 20 och 40 år, som kommer att drabbas av olika känslor inklusive ångest, osäkerhet, ilska och rädsla, särskilt i de fall spänningarna ökar. De viktigaste skillnaderna mellan en grupp poliser och en grupp demonstranter är att poliserna kommer att ha utbildats i att övervaka ordningssituationer, de kommer att ha ett urval av specialutrustning och de kommer att vara under ledning av ett högre polisbefäl. Det är därför viktigt att polisbefäl på olika nivåer ser till att poliserna förblir disciplinerade och har kontroll även inför enskilda handlingar av verbala övergrepp eller andra former av provokationer.

Polisbefälen bör alltid överväga hur det faktiska genomförandet av poliskommenderingar kan bidra till att förbättra relationerna med folksamlingens deltagare. De bör noga beakta att folksamlingens dynamik kan förändras baserat på dess förhållande till polisen och polisens upplevda legitimitet. Alla

folksamlingar kommer att innehålla en stor mångfald av människor med olika syn på och attityder till polisen. Få folksamlingar kommer att vara helt fientliga mot polisen. Och precis som fientligheten mot polisen kan öka som svar på polisens agerande, så kan sympati och respekt för polisen minska fientligheten. Handlingar av tolerans och empati från polisernas sida kan avsevärt förbättra förhållandet till medlemmar i en folkmassa och bidra till att minska spänningar, medan all användning av våld från polisen kan ha en negativ inverkan på folkmassans beteende och även kan öka sannolikheten för oordning i andra delar av folksamlingen. Om polisen de facto kan interagera med människor i en folksamling på ett sätt som leder till försämrade relationer och en ökad konfliktnivå, kan de likaväl interagera med dem på sätt som leder till förbättrade relationer och en minskad konfliktnivå (Reicher m.fl., 2007).

Kunskap

Kunskap om de olika grupperingar som ingår i en folksamling är en grundläggande förutsättning för polisens bemötande av dem. Det innebär att känna till grupperingars normer, värderingar, avsikter och mål, känsla för vad som är rätt och riktigt, stereotyper och förväntningar i förhållande till andra grupper, deras historik och annat som har en särskild symbolisk innebörd (Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007). Denna kunskap gör det möjligt för poliserna att förstå vilka intressen och mål som olika grupperingar har och därmed också underlätta för deras legitima syften. Kunskapen ger också en medvetenhet om vilka agerande från polisens sida som kommer att uppfattas som kränkande av en grupps rättigheter och som kan leda till konflikter. Det är av stor betydelse att informationsinhämtningen inför större insatser fokuseras på kunskap om de grupperingar som förväntas delta och deras drivkrafter parallellt med att information om riskpersoner inhämtas av kriminalunderrättelsetjänsten.

Underlättande

Polisens strategier bör i första hand utgå från att underlätta för en grupp eller en folksamling att uppnå sina legitima mål. Utgångspunkten är att de flesta personer som ingår i en folksamling har fredliga avsikter. Polisen behöver identifiera deltagarnas avsikter för att överväga hur de kan uppnås. Genom att underlätta för dem att uppnå sina mål kan polisen inte bara undvika våld utan också få deras stöd i att hantera ordningsstörningar (Lorinder, 2014, Reicher m.fl., 2004, 2007). Detta förutsätter att det finns information som gör det möjligt för polisen att förstå grupperingarnas prioriteringar och att använda polisiära förhållningssätt och metoder som innebär att grupperingars legitima mål kan uppnås. Erfarenheter och forskning visar att enbart begränsande och kontrollerande åtgärder inte är tillräckliga i sig för att upprätthålla ordningen. Om det finns risk för oroligheter eller om våld förekommer är det särskilt viktigt att klargöra varför begränsningar är nödvändiga och att föreslå deltagarna alternativa sätt att uppnå sina mål.

Kommunikation

Att polisen aktivt kommunicerar för att skapa relationer till deltagare i ett evenemang lägger en grund för ett fortsatt konfliktförebyggande arbete. Studier visar tydligt vikten av att polisen kommunicerar med folksamlingar för att undvika att konflikter skapas eller eskalerar. Kommunikationen bör ske under alla skeden av en insats och den kan ha särskilt stor betydelse när ett lugnt läge börjar övergå till ett oroligare. Om gränser måste sättas är det särskilt viktigt att informera om varför och ge alternativ. Det innebär att det är viktigt att alla poliser kommunicerar med och informerar deltagare och personer ur allmänheten om polisens avsikter (Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007).

Parallellt med den särskilda polistaktiken utvecklades inom svensk polis det så kallade dialogpoliskonceptet.⁴ Det är till exempel tänkt att användas innan, under och efter en demonstration

⁴ Dialogpolisen samarbetar med många aktörer förutom de grupper som arrangerar opinionsyttringar. Några exempel är kommuner, socialtjänsten, fältassistenter, föräldraföreningar, lokaltrafikföretag och lokala handlare

eller annan liknande särskild händelse. Genom dialogpolisernas arbete vill polisen hjälpa deltagarna i en folksamling att uppnå sina legitima mål och undvika konflikter och konfrontationer och att folksamlingen använder sig av olagliga metoder (Holgersson, 2022).

Som en förlängning av dialogpoliskonceptet startades några år senare det så kallade *eventpoliskonceptet* vid polismyndigheten i Skåne. Konceptet innebär att upp till en hel SPT-avdelning ur aktuell poliskommendering tilldelas ett särskilt ansvar för att ha en öppen och nära kontakt med många enskilda deltagare i folksamlingen. Eventpoliserna ger därmed ytterligare förutsättningar för att ge viktig och korrekt information direkt till deltagarna i folksamlingen likväl som att få aktuell information direkt från dem. Konceptet har sedan ytterligare utvecklats i polisregion Syd (Madsen, 2017).

Polisen använder dock inte endast en verbal kommunikationsmetod. Genom medvetna och konsekventa icke verbala signaler kan polisen löpande ge olika budskap. Polisens sätt att uppträda, formera sig och utrusta sig är betydelsefullt och sänder budskap till omgivningen. Polismarkerade fordon, deras formationer, sirener och ljus, placering av uniformerade poliser, hur skyddsutrustning används – till exempel skyddshjälm på eller i bältet – och synlighet av våldshjälpedel, så som batonger, ger olika signaler. Skalan är från en lugn och avspänd situation till att polisen är redo att bruka våld. Det saknas dock mer ingående kunskap om hur omgivningen uppfattar detta (Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007).

Differentiering

En viktig riskfaktor som forskningen har identifierat i dessa sammanhang är faran i att betrakta och behandla alla deltagare i en folksamling som lika och som potentiellt farliga. Ett sätt att betrakta skillnaden på är att se vad människor verkligen gör snarare än vilken kategori de tillhör. Det finns många exempel på hur konflikter har uppstått och eskalerat i samband med att polisen ingripit på ett odifferentierat sätt (Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007).

En folksamling är sällan homogen från början och kommer troligen bara att bete sig som en homogen grupp om den behandlas som en sådan. Det är därför viktigt att ha kunskap om de olika grupperingar som ingår i en folksamling och deras sätt att agera och reagera. Om någon initierar en konflikt är det viktigt att polisens reaktioner på detta inte leder till att andra dras in i konflikten. Genom att se individerna i en gruppering och snabbt skilja ut ordningsstörare från dem som enbart har legitima syften med sin närvaro kan polisen få respekt för sina åtgärder och stöd för sitt arbete från personer i folksamlingen. Det är i detta sammanhang av särskild vikt att uppmärksamma att manifestationer av olika slag i sig kan innehålla en lång rad olika grupperingar med olika agendor, mål med manifestationen och olika syn på polisen (Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007).

Self-policing

I de olika varianterna av dialog vill polisen förklara, diskutera och förhandla om villkoren för demonstrationen. Ett av målen är att deltagarna i folksamlingen själva ska ta ansvar för att undvika problem. De ska om möjligt utöva så kallad *self-policing* vilket innebär att de själva ansvarar för ordningen (Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007).

Forskningen visar att en positiv syn på polisen etableras som ett resultat av tillämpningen av de konfliktreducerande principerna. Det sker genom att deltagarna uppfattar att polisen står på samma sida som dem när det gäller att uppnå legitima syften. Deltagarna i folksamlingen kan ta ansvar för att hejda ordningsstörare och bidra till att manifestationer kan genomföras på det sätt som planerats.

som har sina affärer längs en demonstrationsväg. Dialogpolisernas arbete bygger på ömsesidig respekt och förtroende mellan dem och de grupper de har kontakt med (Polismyndigheten, u.å. b).

Genom att deltagare själva tar detta ansvar kan ett "vi och dom"-förhållande mellan polis och folksamling undvikas och ett förtroendefullt samarbete kan upprätthållas (Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007).

I en studie av Polismyndighetens agerande vid koranbränningarna i Malmö och Stockholm 2020 lyfts att polisens breda samverkansarbete ansetts vara viktigt, att samverkan med samfund varit viktig men att dessa i slutändan haft begränsad räckvidd till deltagarna i upploppet. Svårigheterna att kommunicera det juridiska ramverket som styr polisens arbete har också, enligt poliserna, utgjort en betydande men betydelsefull utmaning. Intervjuade poliser i studien menar att stora resurser i fält kombinerat med långsiktigt god dialog i lokalsamhället då bidrog till att förhindra spridning mellan orterna Malmö och Stockholm (Sorgenfrei m.fl. 2021).

Enligt polisens egen analys fanns det flera anledningar till att det inte blev några upplopp i Stockholm. På grund av den mycket våldsamma utvecklingen i Malmö var polisen väl förberedd och hade också kallat in all förstärkning de kunde få. De hade stora resurser ute i fält. Det tillsammans med det goda arbetet på lokal nivå, via redan upparbetade kontakter i civilsamhället, gav resultat (Sorgenfrei m.fl. 2021 s.17).

Polisiärt beslutsfattande på ledningsnivåer

Drury m.fl. (2022) resonerar om huruvida det kan vara så att polisiära beslutsfattare, särskilt i en situation med tidigare upplopp i bagaget, ofta i ett uppskruvat klimat är mer benägna att fatta beslut om offensiva åtgärder för att inte i efterhand kunna anklagas för att sakna handlingskraft. Det kan uttryckas som att beslutsfattarna vill undvika s.k. falska negativa beslut.

Tabell 2. Illustration av risker vid beslutsfattande om strategiska förhållningssätt.

Utfall	Åtgärder		
	<i>Avvaktande</i>	<i>Offensiva</i>	
<i>Inget upplopp</i>	Lämplig åtgärd	Falska positiva	
<i>Upplopp</i>	Falska negativa	Lämplig åtgärd	

Argumentationen bygger på det kontrafaktiska argumentet att upploppet *inte skulle ha uppstått* om inte polisen vidtog offensiva åtgärder. Flertalet studier intresserar sig för händelser där det uppstått upplopp, vad som kan beskrivas som urval på den beroende variabeln. Det är en brist på studier av potentiella upplopp där polisen vidtog avvaktande åtgärder i områden där upplopp potentiellt kunde uppstå och inget hände.

De koranbränningar som skedde två år före påskupploppen, under 2020 i Malmö och Stockholm är också exempel på ett tillfälle där spridning skulle kunna ha skett mellan städer och där förutsättningarna var likartade som vid påskupploppen. I det fallet skedde upplopp i Malmö men däremot inte i Stockholm. Intervjuer med poliser från insatsen i Stockholm lyfter fram att *stora resurser i fält* och *långsiktigt goda relationer* med lokalsamhället som aktivt bidragit till att lugna ner stämningen var viktiga framgångsfaktorer för att upplopp inte bröt ut i Stockholm. Detta trots svårigheterna att kommunicera det juridiska ramverket som styr polisens arbete, enligt poliserna, utgjorde en betydande utmaning (Sorgenfrei m.fl. 2021).

Sociala medier som polisiär metod vid upplopp

Sociala medier som legitimitetsskapande åtgärd

Gasco m.fl. (2017) har med London 2011 som fallstudie studerat vad medborgare under ett upplopp kommunicerar i sociala medier *om* och *till* polisen. Under upploppen använde både polis och

medborgare Twitter i hög grad för att kommunicera kring upploppen. Data består av knappt 6 000 Twitter-inlägg från den 6 augusti till den 14 augusti, inlägg som var riktade till två olika polisområden.

Studien lyfter fram ett antal resultat. För det första, att medborgarnas kritiska värderande inlägg om insatsen primärt kommer i de tidiga och sena stadierna av krisen. Alltså inte under pågående upplopp. Inledningsvis handlar det om att värdera polisens roll i upploppet där polisen ofta ses som en stark bidragande faktor till att det uppstår. I den senare fasen värderar medborgarna i efterhand såväl agerandet på fältet som kriskommunikationen. För det andra, de inlägg som värderar polisens prestation är till lika stora delar positiva, neutrala och negativa vilket speglar medborgarnas skilda synsätt på polisens arbetssätt. För det tredje finns det ett enskilt men betydelsefullt inlägg från polisens sida som uppfattas som stötande av medborgare och som i sin tur genererar ett flöde av inlägg riktade mot polisen. Forskarna uttrycker det som att det temporärt uppstår en dubbel kris där också legitimiteten i kriskommunikationen ifrågasätts.

Författarna analyserar resultaten i relation till olika teorier om kriskommunikation och argumenterar för att dessa resultat talar för behovet av ett dynamiskt synsätt på kriskommunikation.⁵ De menar också att polisen behöver kunna förhålla sig till medborgarnas olika synsätt på det polisiära arbetet, och att de kritiska rösterna kan betraktas som återkoppling och utgöra en grund för lärande.

Sociala medier som källa för underrättelser

En fråga är hur polisen bör arbeta brett med sin kommunikation i relation till medborgarna. En annan relevant fråga är hurvida information i sociala medier kan användas för polisens lång- och kortsiktiga beslutsfattande och mer specifikt informationsinhämtning. Det kräver då att sociala medier används för underrättelsearbete. Betydelsen av så kallad "predictive policing" och nyttjandet av så kallade "big data", inklusive Social Media Intelligence (SOCMINT) har lyfts fram av forskare i relation till upplopp (se t.ex. Binder 2016).

Alsaedi m.fl. (2017) har studerat möjligheterna att nyttja sociala medier för att samla in information, inlägg, och att skapa en algoritm som automatiskt signalerar om kommande kriser såsom energistörningar, smittspridning, terrorism och upplopp. För att göra det samlar de data från Twitter för flera olika geografiska områden och tidsperioder. Särskilt intressant i relation till frågan om upplopp är att forskarna använder upploppen i London 2011 som en fallstudie för att pröva sin algoritm. De jämför två material: (1) de "varningar" som deras algoritmer skapar om upploppen utifrån Twitter-data och (2) polisens dokumenterade underrättelser. Slutsatsen är att de båda datamaterialens information i stort är överlappande men att det också finns information om mer detaljerade företeelser som endast dyker upp i det ena eller andra datamaterialet. Eftersom båda datamaterialen innehåller tidsstämplar kan forskarna jämföra hur de båda datamaterialen presterar på tidsaxeln. Annorlunda uttryckt kan de jämföra hur väl de båda systemen kan utgöra underlag för en uppdaterad och rättvisande lägesbild.

Exempel på systemens prestationer kan kopplas till frågan om spridning mellan platser. Hur väl kan ett automatiserat informationssystem bidra till effektiva underrättelser om spridning mellan platser? I datamaterialen finns uppgifter om spridning mellan näraliggande platser, en spridning som lämnar avtryck i sociala medier. Beträffande spridningen mellan Tottenham den 6 augusti och Enfield den 7 augusti, ligger algoritmens varningar tidsmässigt före polisens system. De första ryktena om att Enfield kommer att vara nästa plats där oroligheter kan uppstå registreras ungefär samtidigt i polisens system som algoritmen varnar. Däremot lyfter algoritmen mer detaljerad information om olika grupperingsplanerade närvaro knappt en timme före polisens system, och drygt 20 minuter före om att grupper anlant till platsen. Uppgifter om nästa plats i spridningskedjan, Edmonton, signaleras av algoritmen cirka en kvart före att uppgifterna finns registrerade i polisens system.

⁵ För en allmän introduktion till kriskommunikation, se till exempel MSB (2016).

Studien presenterar resultaten i termer av att algoritmen presterar snabbare än polisens egna underrättelsesystem. Viktigt att poängtera är att författarna också konstaterar att algoritmen inte har möjlighet att särskilja rykten och tillförlitlig information. Vid en jämförelse av systemens prestationer är det rimligt att anta att den brittiska polisens system innehåller uppgifter vars tillförlitlighet är värderad, vilket i vissa fall skulle kunna förklara tidsfördröjningen. Oavsett hur tidsskillnaden förstås handlar det i det här fallet inte om att långt i förväg förutse kommande upplopp, utan snarare om att i bästa fall snabbare få fram relevanta underrättelser.

Användandet av sociala medier för underrättelser har fått betydligt större betydelse sedan 2011 men i samband med dessa upplopp har det framförts att polisen snarare, i brist på teknik och metodik, hade svårt att hantera den stora datamängd som sociala medier genererade (se t.ex. Fortin & Donne 2021) och att särskilja tillförlitlig information från rykten och spekulationer (House of Commons 2011). Vad Alsaedi m.fl. (2017) algoritm bidrar med är filtrering och klustring av information. Frågan om att värdera informationen kvarstår.

Den svenska modellen i ett europeiskt perspektiv

Ett av polisens uppdrag i en demokratisk rättsstat är att säkerställa medborgarnas rätt att protestera och demonstrera mot och för frågor som ligger dem nära. Rätten till yttrandefrihet och möjligheten att uttrycka sina egna åsikter och övertygelser finns inskriven i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Polisens syn på och agerande vid offentliga sammankomster, möten och folksamlingar skiljer sig inte nämnvärt åt mellan de nordeuropeiska länderna. Demonstrationsrätten är en central del av det offentliga livet i Sverige liksom i övriga europeiska länder.

Kritiken och oron över hur svensk polis agerade men också bemöttes av de protesterande och allmänhet i samband med påskupproren 2022 påminner i stort om den kritik polisen i Storbritannien möttes av efter G20/G8 mötena i London 2010 (Greer & MacLaughlin 2012). Brittiska polisens ingripanden vid dessa möten utgjorde till stor del starten till att medborgare, media och politiker mer uttryckligen ifrågasatte metoder och utbildning för de poliser som skulle säkerställa lag och ordning. Taktiken med att övertala, knuffa och uppträda aggressivt mot allmänheten samt att säcka in (kettling) folkmassan sågs inte längre som en fungerande metod (Graham & Martin, 2015; 2023). I och med mediernas rapportering av polisens uppträdande i samband med andra typer av demonstrationer började mer angelägna frågor ställas om polisernas interaktion och beteende under protesterna (Greer & MacLaughlin 2012).

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), idag His Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (HMICRS) har lagstadgat ansvar att inspektera polisen (2017 lades Räddningstjänsten till inspektionskravet) i Storbritannien. I HMIC-rapporten "Adapting to Protest, Nurturing the British Model of Policing" (2009a) beskriver de ett nytt tillvägagångssätt för polisarbete i samband med protester. Den "nya polismodellen" byggde på en rad metoder inhämtade från bland annat Nordirland, Skottland och Sverige. En framgångsfaktor i den nya strategin inom den brittiska jurisdiktionen ansågs vara den dialogpolismodell som svensk polis hade använt vid EU-toppmötet i Göteborg 2001. Erfarna poliser hade valts ut och de fick utbildning i psykotaktisk kommunikation för att innan, under och efter toppmötet fungera som dialogpoliser (Holgersson och Knutsson, 2011; Stott, 2011; Stott m.fl. 2013) mellan polis och demonstrationsarrangörerna. HMIC granskade även den kommunikationen, tillvägagångssätt och användningen av *Family Liaison Officers* (FLO) vid framför allt mordutredningar. Det ledde till att HMIC rekommenderade att FLO skulle fungera som förhandlare mellan protestgrupper och polisen i syfte att få en fredligare inställning till protester och demonstrationer i Storbritannien (Graham & Martin, 2015; 2023).

HMIC-rapporten (2009a) pekade på behovet av att förstå det sociala samspelet mellan olika aktörer, särskilt mellan polisen och demonstranter, i situationer med folksamlingar med blandade intressegrupper. Den evidensbaserade kunskapen om hur människor fungerar i stora grupper var

avgörande för hur brittisk polis valde att adoptera den svenska modellen för dialogpolis (Graham & Martin, 2015; 2023). Det bör nämnas att den sedan antagna och tillämpade metoden *British Style Dialogue approach* eller som den i viss litteratur benämns "liaison-based public-order policing" har studerats och visar sig ge positiv effekt i verksamheten (Baker 2014, Gorringer, Stott och Rosie 2012). I en studie av ett NATO-möte i Edinburgh 2009 beskriver Gorringer m.fl. (2012) den skotska polisens arbete att upprätta allmän ordning under protesterna. När maskerade anarkistiska demonstranter som var fast beslutna att "smasha Nato" samlades på gatorna den första mötesdagen ställdes de initialt inför tre civilklädda polisförhandlare som ville underlätta lagliga demonstrationer i stället för kravallpolis.

Gorringer m.fl. (2012) välkomnade förändringen i attityder och förhållningssätt till politiska protester men hävdade att insatsen i slutändan varken verkade nyskapande eller effektiv och misslyckandet var att polisen allt som ofta återgick till polisiära metoder som syftade till att begränsa protesterna. I Wahlströms (2007, 2011) analys av dialogpolisarbete i Sverige i samband med EU-toppmötet 2001 och vid EU-toppmötet i Danmark efterföljande år är han försiktig med i vilken utsträckning det verkligen kan leda till mer demokratiska former av polisarbete. Han är osäker på om modellen kan tillämpas i ett annat sammanhang med andra intressen och varnar för att komplexiteten i enskilda evenemang kan generaliseras. Interaktionen mellan dialogpolisen och demonstranter baseras i slutändan på enskilda individers beslut och tolkning av de övriga involverade. Dialogpolisernas analys av aktivisterna bygger på logiken i polisen taktiska utövande och besluten kan därför bli ad hoc. Klassificeringarna kan vara lättlästa men innebär inte att de passar in i den verkliga händelsen (Wahlström 2011:39).

Bürger och Herold (2022) diskuterar folkmassan som en möjlighetsstruktur för brott. Utifrån detta visar de hur vanliga teorier om brottsprevention, som rutinaktivitetsteorin, teorin om rationellt agerande och situationell brottsprevention, kan användas för att analysera situationen i folkmassan och utifrån det systematiskt förebyggande utfallet eller våldsamheter. I en evidensbaserad modell sammanfattas de viktigaste faktorerna som påverkar allmänhetens uppfattning om polisens kända åtgärder. Syftet är att hjälpa polisen att välja och utforma sina insatser på ett sådant sätt att samarbete uppstår, i betydelsen frivilligt samarbete mellan polisen och människor i folkmassa. De poängterar att ett viktigt element i denna situation är den utbildning som poliserna får när alla nivåer och då speciellt de poliser som befinner sig i ledar- och beslutsrollerna. Konceptet presenterades första gången av Herold (2019) på National Public Order Workshop hos the Royal Canadian Mounted Police, Ottawa, Canada.

Kunskap och då evidensbaserad kunskap hävdar Bürger (2022) är nyckeln till att förstå varför och hur sammandrabbningar mellan polis och demonstranter uppstår, varför protester förblir fredliga när allt tyder på eskalering och vice versa. Han är en stark förespråkare för modellen dialogpolis som hos polisen i delstaten Bayern, Tyskland utgår från den svenska modellen. Nassauer (2022) stöder denna uppfattning och belyser vilken roll polisstrategier spelar för eskalering i jämförelse med interaktionsdynamik under protestens gång. Hennes slutsats bygger på analys av över 1 000 videoinspelningar, fotografier och skriftliga dokument samt deltagande observation och intervjuer med polisen. Hon har med dessa data analyserat, rekonstruerat och jämfört fredliga och våldsamma protester i Tyskland och USA från 1960-talet till 2010. Forskningsresultaten visar att ömsesidig påverkan mellan polis och demonstranter bättre förklarar upptrappning. Schattka (2022) visar i sin studie hur våld bröt ut under "Välkommen till helvetet"-demonstrationen som ägde rum under G20-toppmötet i Hamburg 2017. I de gemensamma mötena och uppträdandena mellan polis och demonstranter utvecklades en våldsam tolkningsregim vilket bidrog väsentligt till våldet. Naussauer (2022) hävdar att en utökad samverkan mellan parterna där social identitet beaktas, förklaring till åtgärder, övrig interaktion och känslomässig dynamik tas hänsyn till i gemensamt etablerar samarbete och ger möjligheter att undvika våld. För att en medborgarorienterad polisinsats ska lyckas i samband med sammankomster där "religionen för församlingen har betydelse", hävdar Schiewek (2022) att det är en grundläggande förståelse i många avseenden är nödvändig för att demokratier ska fungera. Inför en sådan demonstration krävs en mental förberedelse och uppföljning samt ett förnuftsorienterat och kommunikativt ledarskap i annat fall innehåller dessa sammankomster oundvikliga risker.

Ett exempel från UK

I förberedelserna inför en demonstration i Storbritannien samlar polisen in en stor mängd underrättelser. Om det förekommit oroligheter vid liknade demonstrationer tas denna erfarenhet i beaktan. Sociala medier och lokala informatörers underrättelser beaktas i planeringsfasen liksom lokala sociala och demografiska faktorer. Arrangörer kontaktas och intervjuas, och med deras hjälp utses tillräckligt många och lämpligt utbildade ordningsvakter till att övervaka evenemanget. På så sätt kan poliserna koncentrera sig på de yttre frågor som kan påverka sammankomsten, t.ex. motdemonstrationer från grupper eller fraktioner (Graham & Martin, 2023). Wahlström (2011: 381) uttrycker det enligt följande: "influence the development of future protest events, if viewed as part of an ongoing learning process in which identities are formed and protest tactics develop". Ovan studier från bland annat Kanada, Storbritannien och Tyskland väger tungt och talar för en utvecklad modell av dialogpolis vilket idag återfinns företrädesvis hos polisen i Storbritannien men även i Tyskland.

Metropolitan Police Service (MPS) i London, England genomförde ett försök med Police Liaison Teams (PLTs) 2012 efter ett studiebesök i Sverige där de studerade den svenska modellen av dialogpolis. Svensk polis hade det danska SPT-konceptet som förebild i utvecklingen av dialogpolis (Rigspolitiet, 2005) men i den danska verksamheten fanns inga utpekade poliser som skulle genomföra kommunikationen med demonstranterna. PLTs är nu en implementerad taktik i hela Storbritannien och är inkluderat i NPCC Public Order Authorised Professional Practice (APP). MPS har utvecklat konceptet tillsammans med College of Policing som är drivande i utvecklingen av konceptet nationellt. Tysk polis har liksom brittisk polis byggt ett för dem anpassat koncept av dialogpolis efter kontakter med Sverige (Bürger, 2022b).

PLT:s spelar nu en nyckelroll i planeringen av taktiken inför demonstrationer och andra offentliga protester. Polisinsatserna blir mer effektiva och proportionella. Konceptet PLT har accepterats av majoriteten av demonstranter och flera av de grupper som tidigare var ovilliga att delta i dialog talar med PLT. Vissa miljögrupper kommunicerar inte med polisen före en insats, men under insatsen har PLT kunnat förmedla insatsledarens farhågor, önskemål och avsikter. PLT har upptäckt att personer kanske inte talar med dem, men de lyssnar, och att poliserna berättar vad som pågår och vad som sannolikt kommer att hända har visat allmänheten och domstolarna att PLT försöker minimera användningen av våld genom att begära samtycke från enskilda personer innan något våld används. Det bygger på att uppvisa en proportionerlig reaktion på incidenter (MacAlister, 2022).

När PLT introducerades fanns det en generell okunskap bland demonstranter, polisbefäl och insatsledare över vad konceptet kunde leverera. De mer radikala grupperna försökte motarbeta då de kände sig hotade av PLT framgångar. En intern och extern kommunikationsplan utvecklades och kommunicerades i syfte att höja kunskapen om PLTs arbete. Initialt ingick i planen lektioner på befälsutbildning, MPS Public Order and Public Safety (POPS). Kompetenshöjande åtgärder omfattar idag flera andra yrkesgrupper som ingår i en kommendering. I konceptet ingår nu PLT Gateway Team som är kontakten mellan PLT och insatsledningen. På sin "lediga tid" håller Gateway-teamet kontakt med vanliga protestgrupper och försöker skapa förtroende hos nya grupper eller grupper som historiskt sett inte har haft kontakt med MPS. PLT Gateway-teamet bevakar sociala media för att identifiera eventuella protestgruppers planer (MacAlister, 2022).

Utmaningar för PLT är att alla typer av sammankomster inte behöver anmälas till polisen. Underrättelseverksamheten identifierar regelbundet grupper som planerar aktioner och så snart informationer blir kända aktiveras PLT. I de flesta fall kommer polisen ha kännedom om var evenemanget planeras att starta och målet måste vara att ha poliser på plats för att möta och hälsa på individer/grupper med ett tydligt och rättvist budskap från ledningsgrupperna. När informationen indikerat att det finns fler än en intressegrupp i sammankomsten aktiveras det antal PLT som motsvarar antalet grupperingar. Varje PLT team håller fokus på sin avdelade grupp för att genom dialog förhindra våldshandlingar. Befälet för PLT teamet har till uppgift att dra tillbaka teamet så snart det finns fara för våldshandling.

Den stora utmaningen idag för polisen i samtliga europeiska länder är anti-regeringsfraktioner, socioekonomiska protester, miljökämpar och radikala grupper som vägrar tala med polisen och inte heller ser dem som demokratins beskyddare (Bürger, 2022; MacAlister, 2022).

Fortsatt tillämpning av den moderna forskningen

Den moderna forskningen kring folksamlingarnas psykologi, som SPT-konceptet vilar på, och som sedan mer än trettio år har ersatt den tidigare klassiska synen på folksamlingarnas psykologi är fortfarande den helt dominerande inom västerländsk polis (Jfr Holgersson, 2022, Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007). Svensk polis möjlighet att framgångsrikt förebygga och/eller förhindra våldsamheter vid folksamlingar – oavsett vilket syfte eller vilken fråga som är aktuell för folksamlingen – bygger helt på att den moderna forskningens teorier i allmänhet och de konfliktreducerande principerna i synnerhet, alltid tillämpas (Jfr Holgersson, 2022, Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007). Vår bedömning är att SPT är ett komplett insatskoncept som bygger på en ovillkorlig samverkan mellan såväl forskningsbaserade metoder, som kvalificerad utrustning och grund- och kontinuerlig vidareutbildning. Avsteg från den fastslagna, och mångårigt framgångsrika, insatsstrategin och de bärande konfliktreducerande principerna – och en därmed sammanhängande återgång till en strategi som mera vilar på den klassiska synen – riskerar att undergräva den stora tilltro till SPT-konceptet som under lång tid byggts upp inom svensk polis.

En dokumentanalys av påskupploppen

I detta avsnitt presenteras en analys av domar och förundersökningsprotokoll (FUP:ar) i de sex ärenden som haft en direkt eller indirekt anknytning till de så kallade påskupploppen och som följaktligen har lett till åtal.⁶ De aktuella upploppen ägde rum i Landskrona, Linköping, Rinkeby och Örebro. I analysen kommer vi hänvisa till de senare aktuella platserna för händelseförloppen.

I Linköping, Landskrona och Rinkeby har åtal väckts och dom fallit i ett ärende vardera, i Örebro har tre ärenden så här långt lett till åtal och dom. I Örebro har samtliga tre ärenden också behandlats av Göta hovrätt. Ärendet i Rinkeby har behandlats av Svea hovrätt. Även om ärendena i Örebro skiljer sig avseende åtalade personer, så liknar ärendena varandra i mycket hög grad. Till exempel består FUP:arna till stora delar av identiskt material, och det gäller framför allt sådant material som berör de frågor vi fokuserat på. Vi presenterar därför Örebro-ärendena som om de var ett och samma ärende.

Det finns ett par skiljelinjer mellan domstolsärendena som vi funnit relevant med hänsyn till hur vi förstått de olika händelseförloppen som de beskrivs i domarna. Den ena skiljelinjen är att i Rinkeby och Landskrona gäller huvudåtalet våldsamt upplopp, medan det i Linköping och Örebro gäller det grövre brottet grovt sabotage mot blåljusverksamhet (hädanefter blåljussabotage). Det vi finner relevant för den vidare analysen av händelseförloppet är att Rasmus Paludan faktiskt närvarade i Rinkeby och Landskrona, medan han inte närvarade i Linköping eller Örebro – däremot hade det ryktats att han skulle närvara på de sistnämnda platserna. I Örebro avvisades han av polisen från den tillståndsgivna platsen med mycket kort varsel av hänsyn till säkerhetsläget. En polisstyrka – som i båda fallen begärde förstärkning i ett tidigt skede – hade också kommenderats till Linköping och Örebro.

I vad består egentligen skillnaden i grovhet mellan våldsamt upplopp och blåljussabotage? I domar som utfästs till följd av händelser vid påskupploppen har viss praxis kunnat utredas genom hovrättsdomarna. Ett exempel på detta är Göta hovrätts uttalande om vad som utgör skillnad mellan lagrummen våldsamt upplopp respektive blåljussabotage. Hovrätten konstaterar att:

Avgörande vid bedömningen av om brottet är att sabotage mot blåljusverksamhet eller våldsamt upplopp bör enligt hovrättens mening vara syftet med gärningen. Våldsamt upplopp är ett brott mot allmän ordning och syftar till att hindra agerande som stör den allmänna ordningen. Sabotage mot blåljusverksamhet är ett allmänfarligt brott och syftar till att skydda allmänheten och samhället från fara. Att angripa eller på annat sätt störa polisverksamhet genom att använda våld mot polis eller skada deras utrustning i syfte att allvarligt hindra eller försvåra polisens arbete kan utgöra sabotage mot blåljusverksamhet.⁷

Det finns ett för praxistolkning lite olyckligt syftningsfel i uttalandet (kärnbegreppet *syfte* används på minst två olika sätt inom den korta texten), men det som enligt hovrättens bedömning utgör skiljelinjen mellan lagrummen är gärningspersonens syfte eller målsättning med gärningen. Utifrån hovrätten kan också uttolkas att vid det mindre grova brottet finns det inte någon specifik måltavla utan det ses som en störning mot en oidentifierad "allmän ordning". Vid blåljussabotage är däremot måltavlan specifik: Polisen och dess verksamhet. Vid analysen av domar och FUP:ar har denna praxistolkning viss betydelse för att förstå varför händelseförloppen skiljer sig åt vid de olika tillfällena.

Analysform och materialbeskrivning

Syftet med denna dokumentanalys är att analysera vad som kan spela in i möjliga scenarier av folksamlingar som uppstår till följd av en förutbestämd allmän sammankomst. Här är det viktigt att

⁶ Åtalen behandlades vid Linköpings, Lunds, Solna respektive Örebro tingsrätter.

⁷ Göta HR ärende B 2667-22:15-16.

påtala att analysen inte syftar till att recensera polisiära strategier. Flertalet (eventuellt alla) polisiära beslut i den här dokumenten förefaller logiska i förhållande till situationen, för en lekman såväl som för erfarna poliser i expertgruppen. Analysen påtalar istället dilemman, dvs. oönskade konsekvenser som uppstår till följd av nödvändiga beslut. Lärdomar från studien ska ses som möjligheter att förutse de oönskade konsekvenserna och eventuellt justera förberedelser och strategival.

I denna komparativa fallstudie har rättsliga dokument med ett stort antal liknande omständigheter, men där vi också identifierat några tydliga skillnader, djupanalyserats. De liknande omständigheterna är huvudsakligen närheten i tid (de fyra dokumenten berör händelser som ägt rum i anslutning till påskhelgen/Ramadan 2022) och att Rasmus Paludans manifestation varit den ursprungliga anledningen till att det dels uppstått en folksamling, dels att manifestationen antagits kräva en större polisenärvaro än vanligt.

En annan likhet är att de aktuella platserna ligger i – eller i omedelbar anslutning till – av polisen kategoriserade utsatta, risk- eller särskilt utsatta områden⁸. Området Karlslund i Landskrona har sedan Nationella operativa avdelnings förra lägesrapporten nedgraderats från särskilt utsatt område till riskområde, motsvarande en positiv utveckling. Polisens övergripande beskrivning av utsatta områden är ”geografiskt avgränsade områden som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status och där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället” (Polismyndigheten, 2021:7). Befolkningen i *utsatta områden* beskrivs vara påverkade av sin allmänna sociala kontext på så sätt att det finns ett tydligt missnöje mot samhället (underförstått majoritetssamhället, dess institutioner och myndigheter), en upplevd otrygghet som minskar benägenheten att anmäla brott eller bistå i brottsutredningar (så kallad tystnadskultur), öppen narkotikahandel och förekomsten av enskilda våldsverkningar. I *särskilt utsatta områden* beskrivs den sociala kontexten vara av än mer samhällsfrånvänd, framför allt antas hot och våld mot anmälare, vittnen och målsägande inta en mer systematisk natur. Familjenätverk (klaner) och kriminella grupper beskrivs inneha direkt makt i vardagslivet genom en normaliseringsprocess, vilket försvårar Polisens och övriga myndigheters arbete. *Riskområden* bedöms befinna sig mellan de två förstnämnda områdena, t.ex. genom att endast enstaka kriterier för särskilt utsatta områden är uppfyllda.

De händelser som haft rättsliga efterspel i mitten av september, när dokumentinsamlingen ägde rum, beskrivs kortfattat nedan. Insamlingen skedde genom sökning i databasen Juno med sökkoderna ”påskupploppen” respektive ”Paludan” och avgränsning på ärenden från 2022. Totalt hittades sex ärenden (varav Örebro hade tre som för enkelhetens skull sammanfogats till ett). Respektive tingsrätt kontaktades för FUP:arna och samtliga erhöles genom domstolens krypteringstjänst. De fyra händelser som analyseras här är följande:

- 3 april, Landskrona: Åtal för Våldsamt upplopp (frias), Försök till grov misshandel (frias), Ringa narkotikabrott (döms), Grovt vapenbrott (döms). Fängelse två år. Skadeståndsyrkande från polisman avslås.
- 15 april, Rinkeby: Åtal för Våldsamt upplopp (döms) och Försök till våld mot tjänsteman (döms) Fängelse sex månader. Hovrätten skärper straffet från sex till tio månader.
- 15 april, Örebro: Åtal för Grovt sabotage mot blåljusverksamhet (döms, fyra personer), Våld mot tjänsteman (döms), Hot mot tjänsteman. Fängelse 1-6 år.
- 17 april, Linköping: Åtal för Grovt sabotage mot blåljusverksamhet (döms). Fängelse fyra år.

Vi har tidigare inspirerats av begreppet ”destabiliserande händelse” från Holdo och Bengtsson 2020, för att beskriva en händelse som uppfattas som en provokation eller en tydlig mobilisering för kamp

⁸ Kategoriserar efter stigande utsatthet; utsatt område, riskområde, särskilt utsatt område

för ett upplevt högre värde. Ur destabiliserande händelser kan vanliga protester framträda, men även våldsamma upplopp har, menar vi, ett ursprung i en sådan händelse. I fallet med Husbykravallerna 2013 var händelsen en enstaka i form av ett dödsfall i samband med ett polisingripande. I det fallet kan vi tala om en oförutsedd destabiliserande händelse. I stark kontrast till detta står påskupploppen, där den destabiliserande händelsen är allmänna sammankomster efter ansökan från partiet Stram kurs med dess ledare Rasmus Paludan som centralfigur. Händelsen sker här vid upprepade tillfällen, och efter ansökan om allmän sammankomst, oavsett om en sådan beviljats eller ej, om sammankomsten överhuvudtaget ägt rum, eller om sammankomsten varit kort- eller långvarig. Med andra ord rör det sig här om en *förutsedd* destabiliserande händelse. Betraktad som en fallstudie som analyserar interaktion mellan poliser och folksamlingar i samband med allmänna sammankomster, är denna omständighet viktig att ha i åtanke vid eventuella jämförelser med andra upplopp.

Ett rättssociologiskt perspektiv

Dokumentanalys är en väletablerad och effektiv metod för att undersöka samhällshändelser i den kontext där de ägt rum, särskilt i de fall då det inte varit möjligt att vara närvarande under händelseförloppen (s.k. fältstudier). Dokumenten innehåller redogörelser och tolkningar som är gjorda i relativ närtid efter händelserna, vilket stärker deras trovärdighet. En ytterligare omständighet är att dokumenten *inte* författats med baktanken att en forskare ska granska dokumentationen. På så sätt utgör metoden ett sätt att utvinna relativt "ärliga" redogörelser från de som upprättat dokumenten.

Samtidigt föreligger vissa begränsningar på grund av den kontext och det syfte i vilka dokumenten författades (Bergström & Boréus, 2005:31-32). Rättsliga dokument (i föreliggande fall domstolsprotokoll och FUP:ar) skrivs och sammanställs för att utreda brott. Det innebär att dokumentens fokus ligger på att reda ut vad den misstänkte eller åtalade haft för sig under det aktuella händelseförloppet. Domstolsprotokollen antar ett mer objektivt perspektiv när den på objektiva grunder avgör om brottet uppfyller juridiska rekvisit för brott, men är samtidigt mer distanserade från händelserna i tid och rum. FUP:arna är mer närliggande i tid till de aktuella upploppen (vanligtvis utförs förhör och avrapporterings-PM endast någon eller några dagar senare, och i vissa fall protokollföring i realtid under händelserna) och genererar på så sätt mer trovärdiga redogörelser. Å andra sidan är FUP:arna författade ur ett nästan uteslutande polisiärt perspektiv, och med fokus på att utreda möjligheterna för att lagföra enskilda personer. De måste därför betraktas som något mindre objektiva, även om vi givetvis utgår från att det som sägs i förhör och skrivs i avrapporterings-PM stämmer överens med verkliga händelseförlopp (eller snarare de enskilda personernas sanningsenliga tolkningar av händelserna).

Vårt intresse ligger i att med hjälp av de rättsliga protokollen analysera vad en utomstående kan förstå av händelseförloppet. Vi kan här dra nytta av de många vittnesmålen från poliser med olika funktion, såväl skriftligen som i förhör. Här fokuserar vi på den omfattande mängd extrainformation, dvs. den information som råkar komma med fastän dokumentens egentliga fokus ligger på enskilda gärningspersoner. Vi intresserar oss för generella tidsförlopp, närvaro respektive frånvaro av Rasmus Paludan, hur poliser avrapporterar samtal sinsemellan, egna tankar och känslor, tolkningar av den folksamling de skulle komma att möta inom kort, olika inslag av civilsamhälle och "self-policing" etc. Sammantaget skapas en bild som utifrån en såväl allmän som mer specifik samhällskontext bygger förklaringar av vad som fick vissa av påskupploppen att urarta mer än andra.

Vändningen från fredligt till aggressivt i den andres ögon

Under denna rubrik kommer vi presentera hur respektive grupp kan tänkas tolka motparten, på så sätt att en allmän sammankomst transformeras från fredlig till våldsam. Som tidigare nämnts har framför allt FUP:arna ett tydligt polisiärt perspektiv, vilket innebär att det finns väldigt mycket information om

hur polisen som grupp upplever motpartsgruppen. Det skulle kunna innebära att det "glöms bort" att folksamlingen också är en grupp med sina logiker och möjliga tolkningar av sin motpart, dvs. polisen. Med utgångspunkt i ett noggrant övervägt urval av teoretiska perspektiv på hur grupper blir våldsamma, går det dock att uttolka folksamlingens tänkbara tolkning av polisen och dess agerande.

Måltavlans symboliska betydelse ur folksamlingsperspektiv

Forskning om folkmassor och upplopp är generellt överens om att individer söker sig till folksamlingar av en stor variation av syften. Somliga individer kan befinna sig där av ren nyfikenhet, andra på grund av oro för anhöriga, andra för att protestera fredligt (om det finns något att protestera mot) och ytterligare ett antal för att de faktiskt avser att begå brott och ställa till med problem. Gustav Larsson, doktorand i religionsvetenskap, har i samtal med personer som närvarat vid de aktuella händelserna i Örebro som presenteras häri, konstaterar också att "den samlade folkmassan var mycket varierad i avseende av såväl motiv till att de deltog i protesten, som vad gäller exempelvis kön, ålder, religionstillhörighet eller religiöst engagemang" (Larsson, 2022:17). Eskaleringen från relativt lugn folksamling till våldsamt upplopp kan inträffa om individernas varierande syften gradvis eller plötsligt övergår till en mer kollektiv aggression. Även individernas upplevelse av kontexten runt folksamlingen spelar in i dess kollektiva beteende (Drury m.fl., 2019; Newburn, 2021:67).

En tänkbar förklaring av övergången från individuella till kollektiva (och aggressiva) syften är ett gemensamt fokus – en måltavla för aggressionen. Om det saknas en kollektiv måltavla är det sannolikt att folksamlingens individuella syften fortsätter vara just individuella, och då kommer det fåtal som eftersträvat aggression också vara fortsatt få. Om det däremot finns ett tydligt mål, en symbolisk fiende att rikta aggression mot, är det sannolikt att allt fler i folksamlingen utvecklar aggressiv attityd och beteende (Body-Gendrot, 2016). Sannolikheten för denna eskalering gäller i synnerhet om "de från början aggressiva" efter hand attraherar sympatisörer bland de som samlats i mer neutrala syften.

I detta sammanhang är det relevant att påpeka att när Paludan är närvarande så är också han personligen den huvudsakliga måltavlan för såväl protester som våld, och endast ett fåtal individer utpekade för det mindre grova brottet våldsamt upplopp. I ett av dessa rättsfall (Landskrona) ogillas åtalet för såväl våldsamt upplopp som försök till grov misshandel av en polisman. Rätten konstaterar att det endast är utrett att den åtalade kastat en sten "på Rasmus Paludans bil". Måltavlan konstateras alltså i detta fall vara Rasmus Paludan (eller mer specifikt dennes egendom) "med anledning av att han eldade Koranen".

När Paludan å andra sidan är frånvarande är våldet (a) mer utbrett och med fler åtalade eller utpekade individer, (b) av betydligt våldsammare natur och med vittnesmål om såväl psykisk som fysisk utsatthet hos de målsägande, inklusive fysiska skador och (c) med poliser som (genom dom konstaterade) enskilda målsägande. Av (a) och (b) går det att konstatera att konfrontationen är betydligt våldsammare och utförd av fler individer i Paludans frånvaro, av (c) går det att utläsa att måltavlan är poliser på plats. I Örebro beskriver några av varandra oberoende avrapporterings-PM: "...men det här hatet och det här våldet som riktades mot oss, det var vi inte beredda på"⁹ (vår kursivering). Likaså i Linköping går det i referat av ett förhör med en polis utläsa att "han aldrig har upplevt ett sånt hat mot polisen tidigare, och då har han jobbat med SPT i åtta år."¹⁰

⁹ Örebro FUP 1, s. 73.

¹⁰ Linköping FUP, s. 236.

Hatet tar sig även uttryck i folksamlingens uttalade uppfattning att polisen är antidemokratisk, liksom ansatser att avhumanisera polisen: "Vi försökte prata med vissa individer men det var ingen som ville lyssna. Vi var nazister och de skulle stena oss till döds för det."¹¹ Här illustreras också polisens upplevelse att ansatser till dialog var meningslösa vid den aktuella händelsen.

I Rinkeby är hatet mer tvetydigt. Det nämns endast vid ett tillfälle och då i samband med att Rasmus Paludan tagit en kort paus i sitt anförande, "...och när han sedan påbörjade på nytt så tilltog människorna som då var mycket upprörda och hatet riktades mot polisen mer än mot Paludan". Hatet uttolkas i detta PM härstamma från besvikelse över att "polisen gett tillstånd", vilket skiljer sig från Örebro och Linköping, där hatet snarare beskrivs rikta sig mot polisens närvaro.

I Landskrona nämns inte ordet "hat" alls i FUP:en, däremot används uttrycket "hätsk stämning" ett mindre antal gånger. "Hätsk" betyder förvisso "hatfylld" men får uppfattas ha en mjukare innebörd är det mer direkta ordet "hat". Oavsett vilken av platserna som avses är det också kontextuellt uppenbart att när "hat" används så riktas det i princip uteslutande mot polisen, medan "hätsk" kan härledas till såväl Paludan som polisen som en mer allmän stämning.

I kvalitativa studier som denna är det förvisso vanskligt att redovisa resultat i siffror, men ibland kan det motiveras med att det illustrerar ett allmänt intryck från textanalysen. I detta fall är det också relevant eftersom observationen av ordförekomsten får stöd av att brottsrubriceringen i Landskrona och Rinkeby är den mindre allvarliga och mer allmänorienterade "våldsamt upplopp", medan det i Örebro och Linköping rör sig om den grövre och mer riktade "blåljussabotage". Det går att av den rena ordförekomsten förstå sambandet mellan blåljussabotage och ett uppfattat hat (mot polisen).

Tabell 2. Förekomst av orden *hätsk* respektive *hat* i förundersökningsprotokollen

Plats	Hätsk	Hat
Landskrona	4	0
Rinkeby	1	1
Örebro*	0	17
Linköping	2	12

* Endast en av FUP:arna

Hur polisen uppfattas av folksamlingen

I det ovanstående redovisades bland annat enskilda polisers tolkning av att möta folksamlingen, vilket utmynnade i en förståelse av hur folksamlingen av poliser tillskrevs en identitet som kan beskrivas som en hatfylld helhet. I detta avsnitt vänder vi på perspektivet och studerar hur polisen kan ha uppfattats av folksamlingen, och tänkbara förklaringar till detta.

Här är det relevant att det analyserade materialet inte innehåller någon större mängd vittnesmål från folksamlingen (även om vi kommer använda det i den mån det finns). Det är å andra sidan fullt möjligt att utifrån polisens enskilda vittnesmål identifiera polisens kollektiva sinnesstämning vid ankomst till platserna. Utifrån detta går att härleda vad folksamlingen kan antas ha upplevt i sitt möte med polisinsatsen.

¹¹ Örebro FUP, s. 63.

Under läsning av polisens avrapporterings-PM går det inte att bortse från det tidigare nämnda begreppet *forward panic*, dvs. en period av anspänning inför en framtida konfrontation som – när konfrontationen väl är ett faktum, utmynnar i ett plötsligt frigörande av känslor och energi som till stora delar inhiberar rationella och mer återhållsamma strategival (Collins, 2006; 2008; 2009; Nassauer, 2015). I denna studie är *forward panic* främst tillämpligt på de platser som varit mest våldsamma, dvs. Örebro och Linköping. I Örebro tillkallades förstärkning från polisregion Öst och polisregion Stockholm.¹² I ett antal förhör och avrapporterings-PM berättar poliser om den uppbyggnad av förväntan de upplevde under resan till platserna:

Och vi fick ju ta allting ... på ja, i ilfart. Det var ju, vi fick ju till oss att det var fri fart upp så det var ju blåljus hela vägen. Och samla ihop gruppens mentala status på vägen upp då. Och ja, det var ju som det var. Det var ju bara och gilla läget då. Sen så fick vi ligga, låg vi med och lyssnade då på själva insatsen där uppe då. Eh, ja och det pratades över radion och vi försöker lägga upp en plan då. Eh, jag tror det är, vi är tre mil ifrån, tre, fyra mil Örebro då hör vi att det är rätt läge i Sveaparken då. Och då tänder man ju till ordentligt, vad fasen nu. Nu är det rätt läge liksom, det är det högsta vi har.¹³

Upplevelsen av rätt läge långt innan ankomst kommer sannolikt innebära att vara förberedd för full strid vid ankomst (Collins, 2008; Nassauer, 2015). Det finns även information att patrullerna var fullt utrustade vid ankomst, vilket kontrasterar mot t.ex. Landskrona, där patrullerna i stället gradvis beordras ta på skyddsutrustning, t.ex. hjälmar.

Även i Linköping syns indikeringar på *forward panic*. Även om det är oklart hur fenomenet inverkat på den enskilde polismannen, är förekomsten av anspänning tydlig. Likaså är den tidigare nämnda kategoriseringen av folksamlingen, i detta fall "motiverade aktivister":

En sak jag missat att nämna är att innan vi åker in, när avvaktade och stod och väntade vid Linköpings polisstation, så kände jag en anspänning i kroppen, jag hade varit aktiv ända sedan skärtorsdagen så fick jag omedvetna skakningar i händerna, de var besvärande och varade en längre tid. Det var väldigt påfrestande och ingen jag märkt av förut. Jag har tänkt på i efter hand att man hade en viss anspänning, erfarenheterna från skärtorsdagen i Norrköping, bilderna från Örebro i fredags och så skulle man in i nåt liknande igen – motiverade aktivister. Det var nog anledningen till den slags anspänning jag hade i kroppen då skakade händerna verkligen! Jättestörande! De försvann när vi sen åkte in.¹⁴

I såväl Linköping som Örebro förekommer dels ett flertal avrapporterings-PM om att de patruller (huvudsakligen SPT-utbildade) som anlände sent, direkt påbörjar splittringsmanövrar. Inledningsvis sker detta med fordon, därefter lämnas fordonen och det sker en övergång till att försöka splittra folksamlingen till fots. Taktiken illustreras i FUP:arna genom tidslinjer som ska redogöra för de händelseförlopp som filmats och/eller fotograferats och som ingår i utredningen.

I Örebro framgår det av tidslinjerna att polispatrullerna är hårt ansatta från det att ett avspärrningsband bryts klockan 17.13 och i varje fall drygt två timmar framåt. Vid 19.20 framgår att polisbussar brinner samt att åtminstone en av bussarna övertagits av demonstranter. Klockan 19.35 är samtliga bussar övertända. Det finns ingen exakt tidsangivelse för när tidigare nämnda förstärkning från polisregion Öst respektive polisregion Stockholm anländer Örebro, men det nämns i förbigående

¹² FUP Örebro, s. 61.

¹³ Örebro FUP, s. 72.

¹⁴ Linköping FUP, s. 175.

att insatsen pågått i över en timme när polisen gör en mer gemensam kraftsamling. Detta överensstämmer med tidslinjen, där minst fyra polisbussar förefaller anlända och utöva skingring:

- 18:26 Polisbuss x4 kör in i Sveaparken från öster och skingrar folkmassan. Polisen tar sig ut i parken
- 18:29 Polisen har tagit sig ut i parken
- 18:38 En av polisbussarna kör fast
- 18:39 Polisbussen kommer loss
- 18:43 Polisbussarna har samlats norr om bron in till parken
- 18:43 En polisbuss kör fast, 3 polisbussar börjar köra norr ut i parken
- 18:44 En polisbuss kör norrut och skingrar en grupp demonstranter norr om parken, bussen backar sedan tillbaka.¹⁵

Av tidsangivelserna uppfattar vi att de ankommande bussarna omedelbart påbörjar skingringsmanövrar. Av avrapporterings-PM framgår också att det inte gavs någon tid för att omgruppera, förbereda eller diskutera alternativa strategier. Av den ovanstående tidslinjen samt avrapporterings-PM framgår också att polisen ganska snart överger taktiken att skingra med fordon (vilket enligt generell SPT är den föredragna skingringsmanövern) och istället börjar skingra till fots. I detta läge börjar också poliser ådra sig skador till följd av slag och stenkastning. Och något senare övertas och skadas polisbilarna.

Viktigt att påtala är att det inte kan utläsas att polispatrullerna gör sig skyldiga till den sorts övervåld som ofta anknyts till *forward panic*. Det är i själva verket sannolikt att den ovan nämnda skingringsmanövern helt överensstämmer med korrekt hantering av den aktuella händelsen. Det är också uppenbart utifrån det som beskrivits i tidigare skeden på tidslinjen att folksamlingen uppträtt både aggressivt och våldsamt innan förstärkningen anlät:

- 17:13 Norra avspärrningsbandet bryts
- 17:19 Norra kravallstängslet attackeras polisen avstyr
- 17:21 Folk flyttas tillbaka av polis, hundar används, sten och bangers kastas
- 17:49 Två personer skapar en passage till andra sidan bäcken med hjälp av ett bänkbord
- 17:59 Två personer slänger över sten från södra sidan av ån till norra.¹⁶

Ur det ovanstående kan dock härledas att folksamlingen – även om individer i den tydligtvis uppträtt våldsamt – möter en förstärkt polisstyrka där framför allt de nyanlända patrullerna till följd av ökad anspänning förefaller uppvisa beredskap för full konfrontation. I kombination med detta utförs redan vid ankomst splittringsmanövrar med polisfordon, en strategi som sedd med motpartens ögon måste uppfattas som konfrontativ och hotfull. En av de åtalade i Linköping påtalar också detta till sitt försvar:

Han stod och tittade på kaoset när han blev påhoppad av en polis som puttade på hans axel med sin batong. Han blev arg och kastade två stenar på en polisbuss. Polis mannen hade innan uppmanat honom att gå från platsen, men han hade tjafsat med denne om att han hade rätt att vara där eftersom han inte hade gjort något. Han drog upp luvan på sin tröja över huvudet och det kom fram ytterligare en polis som sade åt honom att lämna platsen. Han svarade att polisen inte skulle röra honom och då fick han pepparsprej över sig av en annan polisman. Polisen tyckte väl att han var inblandad i allt ändå.¹⁷

¹⁵ Örebro FUP, s. 19. ¹⁶ Örebro FUP, s. 18. ¹⁷ Linköping Dom, s. 22.

Oaktat att personen erkänner att han kastat sten: Vittnesmålet ger vid handen dels att den åtalade uppfattat polisen som den som initierat aggressionen, dels att den åtalade uppfattar att poliserna utpekat honom som en enskild i en mängd av våldsverkare. De som i vart och ett av fallen åtalats, åtalas inte heller därför att de är särskilt våldsutövande eller på något särskilt sätt utmärker sig som ledare för våldsutövningen, utan för att de råkar utgöra ett fåtal som polisen lyckats identifiera. På så sätt framstår ordningsmakten som urskillningslös och att lagföringen syftar till att statuera exempel snarare än recensera hur rättsväsendets egna beteende kan ha bidragit till våldsamheterna.

En ytterligare omständighet är att den mer aggressiva skingringsmanöver med fordon som förekom kan ha lett till att fler personer i folksamlingen vänt sig mot polisen. Skingringsmanövern sker rimligtvis mot folksamlingen som helhet, utan differentiering mellan våldsbejakande, våldsundvikande och nyfikna. Just sådan brist på differentiering och att angripa folksamlingen som en stor "massa" har visat sig eskalera våldet och förena snarare än splittra polisens motparter (Lorinder, 2014, Reicher m.fl. 2004, 2007). Ett exempel på detta är den medialt uppmärksammade förekomsten av kvinnor och barn som också deltagit i upploppen. Samtliga vittnesmål om att kvinnor och barn deltagit i t.ex. stenkastning kan härledas till tiden efter att förstärkningspatrullerna anlänt och börjat konfrontera folksamlingen. Här ser vi ett exempel på hur individer som från början kanske anslutit sig av helt andra anledningar än att tillgripa våld, rycks med i våldseskaleringen och ansluter sig till upploppet. Att dessa individer rycks med kan naturligtvis relateras till att de inspirerats av anhöriga, men det kan även anknytas till en förstärkande känsla av konfrontation och urskillningslöshet från polispatrullerna vid ankomst, samt givetvis en kombination av dessa två.

En ytterligare omständighet som talar för behovet av att uppmärksamma att *forward panic* kan vara en faktor i eskalerande våld mellan folksamling och polis är att vi i varje fall inte ser att ankomsten av polispatruller lett till någon deeskalering av situationen vid något av tillfällena. Vi menar att denna anspänning – och dess möjliga negativa konsekvenser – bör kunna förutses och förebyggas, i syfte att även i svårt ansträngda situationer kunna hantera känslor och överväga andra möjliga angreppssätt.

Vi lämnar detta avsnitt om anspänningskänslors implikationer med två citat från förhör med poliser, som illustrerar den situationella press som uppstod under påskupploppen, och hur alternativa strategier kunde ha förespråkats:

"Jag kände flera gånger under insatsen varför gör vi inget förutom att jaga bort dom? Jag kände flera gånger att det inte fanns något syfte att vara kvar. Rasmus skulle inte ens komma tillbaka och prata".¹⁸

"Vi var inte rustade eller rätt manskap för att lösa uppgiften".¹⁹

Betydelsen av civilsamhällets institutioner

I två av de analyserade fallen – Landskrona och Rinkeby – förekommer inslag där olika representanter från civilsamhället figurerar i händelseförloppet. I Landskrona sker det mer direkt, medan det i Rinkeby förekommer ett mer indirekt och underförstått inflytande.

Redan i inledningskedet i Landskrona framgår att ett flertal medlemmar från organisationen Flamman anlänt för att övervaka och samtala med folksamlingen, s.k. self-policing (Lorinder, 2014; Reicher m.fl. 2004, 2007). Föreningens närvaro beskrivs som positiv och lugnande, och det framkommer också att dess medlemmar i ett tidigt skede inte bara för dialog med de närvarande, utan även tar mer aktiv kontakt med individer som verkar mer upprörda:

¹⁸ Örebro FUP, s. 65.

¹⁹ Örebro FUP, s. 63.

En av de många unga männen som yttrar sitt missnöje, är så pass upprörd att "Flamman" (som är personer som ideellt arbetade under kommenderingen) fångar upp honom och får honom att tillfälligt lugna sig. [...]

[..] Det började väldigt bra genom att det fanns personer på plats från den här muslimska organisationen som heter Flamman. De åkte dit för att vara någon self-policing. För att förklara för dem som är där att de inte ska ge Paludan någon uppmärksamhet. Det fungerade bra och det var nästan inga åhörare. Sen kommer det några element som i min uppfattning kanske hade en agenda om att de ville att det skulle bli bråk.²⁰

Av de två av varandra oberoende vittnesmålen framgår att organisationens närvaro dels haft en lugnande effekt, dels att den på egen hand förmått hantera individer. Newburn (2001) påtalar vikten av förtroende ("trust") mellan polis och civilsamhällets representanter och att denna bygger på "tidig och fortlöpande kommunikation, i kombination med att främja ("facilitate") fredliga demonstrationer (Newburn, 2001:138, vår kursivering). I ovanstående fall upprätthålls också denna strävan efter fred så långt det är möjligt, tills dess "några element" som antas önska en våldsbeskrivning kommer till platsen. I samband med att förhör och avrapporterings-PM avspeglar en ökande oro i folksamlingen framträder också en annan person som uppfattas ha betydelse för det vidare händelseförloppet. På frågan till en polis om "vem eller vad som drev på det våldsamma upploppet" beskrivs denne som betydelsefull:

Det var en äldre man. Som jag uppfattade var han den äldsta mannen på platsen. Det var flera personer som manade på att de skulle ta stenar men det är inga som jag kan peka ut. Jag har tagit foton på några som har varit väldigt drivande och som själva har kastat sten. Den här gamla mannen har jag inte sett kasta stenar. När han anlände blev det lugnt. Han gick med käpp. När han kom med sin bil och gick fram mot staketet så gick folk åt sidan för honom. De hade respekt för honom. Så fort han kom fram så började han skrika mest på arabiska och då blev folkmassan väldigt mer uppjagade efter att han kommit än innan han kom dit. Min uppfattning var att han drev på de andra på något sätt. Jag kommer ihåg att jag tänkte att han var en ordentlig man som kommit dit för att lugna ner men det blev motsatsen.²¹

Mannen, som av en annan polis med större lokalkännedom beskrivs som "en lokal Imam"²² uppfattas alltså ursprungligen ha ett lugnande inflytande på folksamlingen. Här uppstår då i viss mån motsatsen till det Newburn beskriver som främjande av fredlig kommunikation (Newburn, 2001). I stället engagerar sig denna person med av allt att döma en ledande position i det lokala civilsamhället i att driva på folksamlingen och förespråka mer våld: "Han skriker på engelska till RP, "Im gonna kill you! [...] Detta eldar igång åhörarna och fler stenar flyger in mot RP".²³ Viktigt att påpeka är att den aktuella mannen tydligt riktar sin ilska mot Paludan – inte polisen – och på så sätt också får den övriga folksamlingen att utse Paludan till måltavla. Av det aktuella vittnesmålet framgår också att så fort Paludan något senare lämnar platsen lugnas stämningen snabbt ner. Upploppet får sålunda en karaktär

²⁰ FUP Landskrona, s. 146, 209. Flamman är inte en "muslimsk" organisation som påstås i citatet, utan en idéburen organisation som grundades i Malmö på 1990-talet och som har haft en mångårig dialog med Malmö stad och omkringliggande kommuner. Det är förvisso inte osannolikt att organisationens representanter är arabisktalande och/eller har muslimsk livsåskådning. Men organisationens budskap är inte religiöst.

²¹ Landskrona FUP, s.209.

²² Landskrona FUP, s. 147. Det är inte alldeles tydligt om de två är samma person, men det finns inga vittnesmål om att det ska ha funnits två äldre män som manade på folksamlingen.

²³ Landskrona FUP, s. 147.

av att blossa upp under relativt kort tid, och deeskalera så fort den av folksamlingen gemensamt identifierade "fienden" avlägsnat sig (Asplund, 1987; Reicher m.fl. 2004).

I det ovanstående synliggörs svårigheterna i att identifiera vilka delar av civilsamhället som kan vara lugnande och vilka som kan vara agiterande. Det synliggör också återigen att individer i en folksamling kan ha olika skäl och syften att närvara på de platser dit polisen är kallad att upprätthålla ordning (Newburn, 2021). Även personer som uppfattas som "goda krafter" kan ha – eller ryckas med i – mer våldsbejakande aktiviteter. Här framträder betydelsen av att i mesta möjliga mån skapa och upprätthålla dialog, att arbeta på ett diversifierat sätt mot individer samt upprätthålla en positiv interaktionsdynamik (Nassauer, 2022).

Civilsamhällets institutioner kan även påverka ett händelseförlopp utan att vara direkt närvarande på själva konfrontationsplatsen. I Rinkeby går det att utläsa av händelserapporten att även om det till en början förekommer mindre oroligheter beskrivs situationen bedöms under en relativt lång tid vara under kontroll ur ett polisiärt perspektiv. Den allmänna sammankomsten inleds kl. 11:22, och "grönt läge" återrapporteras ett flertal gånger (11:35; 12:19; 13:16).²⁴ Vid den sistnämnda tidpunkten har vi tolkat "Tillräckligt säkert, Paludan kan komma tillbaka" att motsvara "grönt läge". Då har ändå en av allt att döma lyckad insats gjorts för att enligt § 24 Polislagen helt tömma Rinkebyplan på folk (kl. 12:50).

Först i ett något senare skede (kl. 13:26) återger händelserapporten att "Folk kommer ut från moskén". Kl. 13.39, alltså en knapp kvart senare återvänder Paludan på egen begäran till platsen och den allmänna sammankomsten återupptas (13:48). Åtta minuter senare (13:56) anges "Rött läge Visbyringen!!!" och bara en minut senare (13:57) "Fullt upplöpp Grön sida". 14:00 beordras "Lyft ut skyddspersonen" (dvs. Paludan) och 14:06 förklaras "den allmänna sammankomsten [är] upplöst".²⁵

Det går inte att bortse från betydelsen av att ett större antal personer lämnar moskén precis innan rött läge utropas. I förhör med den misstänkte i den aktuella förundersökningen framkommer också att:

Jag hade då kommit till moskén för fredagsbön som vi brukar ha varje fredag. Snälla översätt mina ord ordagrant. En helig för mig bok, koranen. En person som inte är en människa hur kan man kalla den, en sådan som i fredags provocerar omgivningen. Han håller på med att elda koranen och han provocerar muslimerna. Det var poliser där, bara dem som bevakade. Alltså de gjorde ingenting, de skyddade honom.²⁶

Sambandet mellan fredagsbönen och upplöppet i Rinkeby har stor betydelse för analysen, i synnerhet som eskaleringen av våld sammanfaller så tydligt i tid med att ett större antal personer ansluter sig till platsen för sammankomsten. Den aktuella eskaleringen har även uppmärksammats av Stefan Holgersson, som påtalar att:

Enligt vittnen hade de ungdomar som polisen var i färd med att göra ett ingripande mot uppehållit sig där under hela fredagsbönen. Det var uppenbart att dessa ungdomar ville bråka med polisen. Det hade funnits möjlighet för polisen att agera mot dem tidigare - inte när alla människor är på väg hem från fredagsbönen, menade vittnena. Agerandet spädde på den ilska som redan fanns mot polisen. Vittnena berättade att personer som var i färd med att gå hem ändrade sig och istället aktivt ville protestera mot polisen. Poliserna i insatsen fick därmed en större uppjagad folkmassa att hantera än som skulle

²⁴ Rinkeby FUP, s. 12-16.

²⁵ Rinkeby FUP, s. 16-17.

²⁶ Rinkeby FUP, s. 85.

ha varit fallet om inte fordonen hade framförts som de gjordes, menar personer som iakttagit händelsen (Holgersson, 2022:110-111).

Det bör påpekas att Holgersson (eller dennes informanter) uppfattat eller beskrivit situationen ganska annorlunda än hur det framgår i händelserapporten. Av denna framgång tydligt att polisen genomfört en skingrings- och utrymningsmanöver vid Rinkebyplan som av allt att döma gått relativt lugnt till. Polisen hade alltså redan med viss framgång agerat mot de ungdomar som uppehållit sig på platsen innan personerna anslöt från moskén. Av händelserapporten framgår däremot också att Paludan avslutat sin sammankomst och var på väg ifrån platsen, men begärde att få återvända och fortsätta sin manifestation. Det är i samband med detta återupptagande som personerna ansluter från moskén. Här blir både Paludan och polisen symboliska fiender med stark hänvisning till religiösa motiv. Det ligger nära till hands att påtala att – oaktat yttrandefrihet – om en uppenbart islamkritisk och islamskändande manifestation begär tillstånd för allmän sammankomst, så är mitt på dagen en fredag under Ramadan precis utanför en moské ett ganska lämpligt sätt att påverka allmän ordning.

Av andra analyser av påskuppluppen framgår även en upplevd brist på lyhördhet från polisen. Tidigare nämnda Gustav Larsson har intervjuat ett antal personer med anknytning till muslimska församlingar i Örebro. I hans studie framkommer både positiv och negativ kritik mot polisen. Positiv i bemärkelsen att det först dialog och information om den kommande allmänna sammankomsten (samma fredag som ovanstående händelser i Rinkeby, men senare på dagen). Negativ i bemärkelsen att informationen kom mycket tätt inpå själva händelsen, vilket försvårade för församlingarna att kunna göra nytta i närområdet. Informationen och dialogen upplevdes också av många som oempatisk gentemot redan socialt utsatta grupper: ”Att svenska myndigheter gett Paludan demonstrationstillstånd uppfattades av många som ett synnerligen naket uttryck för samhällets negativa särbehandling av muslimska intressen och dess brist på respekt för muslimers känslor” (Larsson, 2022:20). Omskrivet i sociologiska termer illustrerar detta en källa till att rikta förakt och ilska mot polisen; att göra polisen såväl som Paludan till en gemensam ”symbolisk fiende” (Body-Gendrot, 2016).

Betydelsen av tid och rum

Det går inte att bortse från att Landskrona (minst våldsamt) äger rum två veckor innan de andra händelserna samt att de två mest våldsamma äger rum sist. Det förekommer alltså en gradvis upptrappning av våld. Intrycket är att det byggs upp en förväntan om ökat våld för varje ny tid och plats, på samma sätt som utfall och motattacker på enskilda platser blir gradvis alltmer våldsamma. Det sker alltså upptrappningar på såväl lång som kort sikt som även skulle kunna kallas för spridningseffekter. Hur kan vi då förstå hur ”spridningseffekter” egentligen uppstår? Den upptrappning som sker på längre sikt kan förstås som en gradvis uppbyggnad av social identitet, en identitet som är intimt sammankopplad med legitimitet, i bemärkelsen att kunna eller vilja göra anspråk på tid och rum (Drury m.fl., 2019). Den sociala identiteten förstärks gradvis på så sätt att motstående sidor efter hand förstärker sin egen upplevda identitet, vilket i sin tur förstärker känslan av den egna legitimiteten. Ju starkare den upplevda legitimiteten, desto starkare anspråk på utrymme, och i förlängningen en efter hand större upplevelse av att våld legitimeras. Här måste förstås att detta inte kan förstås endast utifrån den ena partens perspektiv. Förväntningar om legitimitet och anspråk på utrymme kan byggas upp av Polismyndigheten såväl som av de som möter upp för att protestera. Att våldet mot poliser och deras utrustning når (i Sverige) aldrig tidigare skådade höjder i Örebro och Linköping kan ses mot bakgrund av såväl polisens uppbyggda förväntningar och förberedelser som lokalsamhällets, båda i förhållande till tidigare händelser (se figur 2). Hos polisen ser vi det i termer av *forward panic* som beskrivits ovan. Hos lokalsamhället kan vi se det till exempel i termer av missnöje från religiösa och andra upplevt marginaliserade grupper, men även i termer av medlemmar ur lokalsamhället som vill utöva våld, och som gradvis bygger upp en allt mer organiserad mobilisering. I

Linköping observeras t.o.m. att de mer aktiva våldsutövarna samlats på gemensam plats för att ”planera” hur utfall mot polisen ska gå till.²⁷

Slutsatser

Av ovanstående dokumentanalys kan följande slutsatser presenteras om möjliga mekanismer och dynamiker som inverkar på övergången mellan fredlig sammankomst och våldsamt upplopp. Dessa mekanismer och mekaniker kastar ljus på både svårigheter och möjligheter i mötet mellan polis och folksamling varför en mer fördjupad förståelse av dem borgar för bättre förberedelser och strategival i framtiden.

- Den symboliska fienden 1. Folksamlingar är inte en monolitisk enhet utan är en heterogen samling individer med egna och diversifierade motiv och mål. Det som förenar individer är ett gemensamt fokus, en tydlig måltavla att rikta sin ilska mot. När Paludan är närvarande är han den huvudsakliga fienden för folksamlingen; i hans frånvaro tar polisen hans plats. Identifieringen av fienden är i förstaledet mer symbolisk än konkret; den konkretiseras först när aktioner mot ”fienden” gradvis får mer utrymme och effekt.
- Den symboliska fienden 2. På samma sätt som folksamlingen kan identifiera en homogen motståndare genom att likställa polisen med Paludan, finns risk för att även polisinsatsen fokuserar på en homogen fiende. I begreppet *forward panic* inbegrips en gradvis uppbyggnad som får förlösning i själva *konflikten*, i konfrontationen med motparten. Fokus ligger på den situation som ska lösas, snarare än på hur den har uppstått och vilka eventuella konsekvenser som en av folksamlingen upplevd konfliktsökande taktik kan föra med sig. När fokus läggs på situationen snarare än de individer som befinner sig i den, uppstår risken för att situationen på sikt förvärras och får spridningseffekter.
- Civilsamhället: Vän eller fiende? I SPT-konceptet är förebyggande och konfliktförebyggande arbete central. De händelseförlopp vi behandlat här har till stor del uppstått där det förebyggande arbetet inte räckt till alternativt inte existerat. Vi har sett ett exempel – Flamman – på hur konfliktreducering genom self-policing kan fungera väl, men vi har också sett exempel på inflytelserika medlemmar av civilsamhället som väljer konfrontation, liksom situationer där SPT-konceptets förebyggande dialogarbete antingen varit bristfälligt eller – och detta är kanske det mest talande – påbörjats alldeles för sent, bara någon dag innan den aktuella manifestationen. Forskning saknas om polisens konkreta arbete med dialogarbete bortom enskilda särskilt utpekade utsatta områden. Det saknas ett helhetsperspektiv med strävan mot ett landstäckande samarbetsmål med civilsamhället.
- Att identifiera och förebygga spridningseffekter. Hur gör vi nästa gång vi förutser att allmänna sammankomster kan komma att upprepas under en utdragen tidsperiod? Hur undviker vi den långsiktiga våldseskaleringen som kan anknytas till anspråk på legitimitet, tid och rum? Hur utnyttjar vi de begränsade tidsfönster som finns mellan konfirmerad information om att en ny händelse ska äga rum, och att den verkligen inträffar? Frågorna är många, svaren finns i hur vi förstår mänskliga relationer bortom brott och straff.

²⁷ Linköping FUP, s. 31, 37-38.

Framtida kunskapsbehov: ett nationellt forskningsprogram om protester, demonstrationer och upplopp

Ett bestående intryck från forskningslitteraturen, såväl svensk som internationell, kring våldsamma upplopp är att de empiriska underlagen många gånger är förhållandevis begränsade. den Heyer (2020) konstaterar exempelvis att även om det finns en stor mängd forskningslitteratur kring våldsamma upplopp, oftast av mer historisk karaktär, så saknas i hög utsträckning forskning om aktuella och komparativa polisiära metoder relaterade till folksamlingar och demonstrationer, både sådana som leder respektive inte leder till våldsamma upplopp. Vår samlade bedömning är att det finns ett uppenbart behov av ett tvärvetenskapligt svenskt forskningsprogram om protester, demonstrationer och upplopp som inkluderar myndigheters hantering av sådana händelser. Forskningsprogrammet bör samla historiker, statsvetare, rättsvetare, kriminologer och andra samhälls- och beteendevetare och även ha en praktisknära förankring så att delar av forskningsresultaten kan omsättas i utbildningssammanhang.

Nedan sammanfattas i punktform några av de forskningsteman som forskargruppen har identifierat.

- *Samhällsförändringar av betydelse för protester, demonstrationer och upplopp.* En central inriktning för framtida forskning bör vara att studera betydelsen av övergripande samhällsförändringar i västerländska demokratier, som kan ha bäring på upplopp och hanteringen av upplopp. Det kan till exempel röra sig om betydelsen av demografiska förändringar, samhällets digitalisering, klimatförändringar, materiella förutsättningar och resursfördelning. Detta övergripande forskningstema bör analyseras i ett nordiskt och europeiskt komparativt perspektiv.
- *Samverkan mellan Polisen och andra myndigheter vid protester, demonstrationer och upplopp.* Brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser är sedan lång tid tillbaka ett gemensamt ansvar för Polisen och andra samhällsinstitutioner. En allt viktigare aktör i detta arbete är kommunerna. Utifrån det strategiska arbete som skett sedan reformen av Polismyndigheten 2015, exempelvis samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun, är det angeläget att undersöka hur myndigheterna samverkar inom detta område och hur myndigheter och sociala rörelser bättre kan samspeja i syfte att förebygga våldsamma upplopp.
- *Sociala plattformars betydelse vid protester, demonstrationer och upplopp.* Det finns ett ökat behov av kunskap kring vilken roll digitaliseringen spelar för uppkomsten och utvecklingen av sociala rörelser, demonstrationer och upplopp. Generellt saknas svenska studier av sociala mediers funktion och användning vid upplopp, men även ur ett internationellt perspektiv tycks forskning saknas som studerar alternativa sociala plattformar vid sidan av enskilda öppna sociala medier.

Utifrån ett polisiärt perspektiv bör forskningsprogrammet framför allt inkludera:

- *Den särskilda polistaktikens utveckling och tillämpning inom ramen för Polismyndighetens omorganisation 2015.* Polismyndigheten har sedan lång tid tillbaka ett tydligt koncept för att agera vid demonstrationer och upplopp som varit väl inarbetat och som bygger på erfarenheter från bland annat de s.k. EU-kravallerna i Göteborg och omfattande forskning. Tillämpningen sker dock inom ramen för en komplex och föränderlig organisation, i en föränderlig omvärld. Det kan vara av intresse att fördjupat studera hur de polisiära arbetsmetoderna kring potentiella upploppsituationer i praktiken upprätthålls och utvecklas över tid och hur befintliga polisiära koncept för ledning och styrning samt den s.k. särskilda polistaktiken tillämpas i praktiken.

- *Taktiska förhållningssätt när upplopp uppstått och inte uppstått.* Behov av forskningsupplägg som studerar taktiska förhållningssätt i relation till händelser där upplopp *potentiellt* kan uppstå, för att på så vis kunna jämföra taktikers effekter på det enskilda upploppets tillblivelse alternativt till upploppens spridning mellan icke näraliggande platser.
- *Upploppens påverkan på polisens förmåga att hantera efterkommande potentiella upplopp.* Med utgångspunkt i presenterade modeller för spridning mellan platser kan det vara av intresse att särskilt studera upploppens effekter på polisens beslutfattande och agerande på fältet.
- *Beslutsfattande med särskilt fokus på riskvärdering på ledningsnivåer.* Betydelsen av polisens taktiska val framstår som tydlig i forskningsgenomgången. Det kan vara värdefullt att mer ingående studera beslutsfattande i staber och operativa ledningsplatser, med fokus på riskvärdering, inventering av handlingsalternativ och val av taktik.

Vår förhoppning med ett nationellt forskningsprogram om protester, demonstrationer och upplopp är givetvis att den kunskap som genereras ska leda fram till att såväl polisen som samhället i stort blir mindre överraskade när folksamlingar resulterar i våldsamma upplopp och sabotage mot blåljusverksamhet.

Referenser

Tryckta och digitala källor

- Adang, O.M.J. (2012). *Reforming the policing of public order in Sweden: Combining research and practice*. Policing Advance Access
http://www.policestudies.net/files/Police_reform_in_Sweden_2012.pdf
- Alsaedi, N., Burnap, P., & Rana, O. (2017). Can we predict a riot? Disruptive event detection using Twitter. *ACM Transactions on Internet Technology (TOIT)*, 17(2), 1-26.
- Arrigo, B. A., & Barrett, L. (2008). Philosophical criminology and complex systems science: Towards a critical theory of justice. *Critical Criminology*, 16(3), 165-184.
- Baker, A. S. (2012). From the criminal crowd to the “mediated crowd”: the impact of social media on the 2011 English Riots. *Safer Communities* 11(1), 40-49. <https://doi.org/10.1108/17578041211200100>
- Bennett, W. L. & Segerberg, A. (2012). The logic of connective action. *Information, Communication & Society* 15(5), 739-768, DOI: 10.1080/1369118X.2012.670661
- Binder, C. (2016). Happenings Foreseen: Social Media and the Predictive Policing of Riots. *Security and Peace* 34(4), 242-247.
- Baker, D. (2014) Police and Protestor Dialog: safeguarding the peace or ritualistic sham? *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 38(1), 83–104.
- Behrendes, U. (2022). Erfahrungswissen Deeskalation. I Bürger, B. (Red.), *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen: Theorie und Praxis*. Tyska upplagan. Gabler Wiesbaden: Springer, 207 – 240.
- Bergström, G. & Boréus, K. (2005 red.). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Body-Gendrot, S. (2016). Making sense of French urban disorders in 2005. *European Journal of Criminology*, 13(5), 556-572.
- Braithwaite, J. (2020). Crime as a cascade phenomenon. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 44(3), 137-169.
- Bürger, Bernd (2022 red.). *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen: Theorie und Praxis* Tyska upplagan. Gabler Wiesbaden: Springer.
- Bürger, B. & Herold, T. D. (2022). Versammlungen und Veranstaltungen aus der Perspektive der Kriminalprävention. I Bürger, B., (Red.). *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen: Theorie und Praxis*. Tyska upplagan. Gabler Wiesbaden: Springer.
- Collins, R. (2006). Micro-interactional dynamics of violent atrocities. *Irish Journal of Sociology* 15(1), 40-52.
- Collins, R. (2008). *Violence: A micro-sociological theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Collins, R. (2009). Micro and Macro Causes of Violence. *International Journal of Conflict and Violence* 3(1), 9-22.

- de los Reyes, P., Hörnqvist, M., Boréus, K., Estrada, F., Flyghed, J., González Arriagada, A., ... & Markus, L. (2014). *"Bilen brinner... men problemen är kvar": Berättelser om om Husbyhändelserna i maj 2013*. Stockholm: Stockholmia förlag.
- den Heyer, G. (2020). *Police response to riots*. New York: Springer International Publishing.
- Denef, S., Bayerl, P. & Kaptein, N. A. (2013). Social media and the police: Tweeting practices of British police forces during the August 2011 riots. *Proceedings of the SIGCHI conference on human factors in computing systems*, 3471 – 3480.
- Drury, J., Ball, R., Neville, F., Reicher, S., & Stott, C. (2019). Re-Reading the 2011 Riots: ESRC Beyond Contagion Interim Report. *University of Sussex*.
- Drury, J., Stott, C., Ball, R., Barr, D., Bell, L., Reicher, S., & Neville, F. (2022). How riots spread between cities: Introducing the police pathway. *Political Psychology*, 43(4), 651-669.
- Earl, J., McKee Hurwitz, H., Mejia Mesinas, A., Tolan, M., & Arlotti, A. (2013). This protest will be tweeted: Twitter and protest policing during the Pittsburgh G20. *Information, communication & society*, 16(4), 459-478. DOI: 10.1080/1369118X.2013.777756
- Fortin, F. & Donne, J. D. (2021). The Use of Social Media in Intelligence and Its impact on Police Work. I: Nolan, J. J., Crispino, F. & Parsons, T. *Policing in the Age of Reform. An Agenda for Research and Practice*. New York: Springer Link.
- Gascó, M., Bayerl, P. S., Deneff, S., & Akhgar, B. (2017). What do citizens communicate about during crises? Analyzing twitter use during the 2011 UK riots. *Government Information Quarterly*, 34(4), 635-645.
- Gorringe, H., Stott, C. and Rosie, M. (2012). Dialogue Police, Decision Making, and the Management of Public Order During Protest Crowd Events. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 9(2), 111–125.
- Gorringe, H., Rosie, M, Waddington, D. & Kominou, M. (2012). Facilitating ineffective protest? The policing of the 2009 Edinburgh NATO protests. *Policing and Society – An International Journal of Research and Policy*, 22(2), 115-132.
- Gottfredson, M. & Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press.
- Greer, C. and McLaughlin, E. (2012). 'This is not Justice': Ian Tomlinson, Institutional Failure and the Press Politics of Outrage. *British Journal of Criminology*. 52(2), 274–293.
- Graham, W. & Martin, D. (2023). Policing protest: public order policing. Ej publicerad – godkänd av författarna att referera till. Ur Brunger, M., Martin, D. & Tong, S. (red.) (2023) *Introduction to Policing Research. Taking Lessons from Practice*. London: Routledge.
- Granström, K. (2010 Red.). *Demonstrationer och sporthändelser. En bok om poliser, demonstranter, kravaller och folkfest*. Lund: Studentlitteratur.
- Göteborgskommittén (2002). *Göteborg 2001: betänkande*. SOU 2002:122. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley: University of California Press.
- Holdo, M., & Bengtsson, B. (2020). Marginalization and riots: A rationalistic explanation of urban unrest. *Housing, Theory and Society*, 37(2), 162-179.

- Holgersson, S., Bünzli, L. & Shamhi, H. (2022). *Är vattenkanoner lösningen? Påskupploppen 2022 och dess efterspel*. Working paper. Linköping: Linköpings universitet, LiU-IEI-RR-22/00343-SE.
- Holgersson, S., & Knutsson, J. (2011). Dialogue policing: - a means for less crowd violence? I Madenson, T. & Knutsson, J. (red.), *Preventing Crowd Violence. Crime Prevention Studies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 243-. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-68265>
- House of commons (2011). *Policing Large Scale Disorder: Lessons from the disturbances of August 2011. Volume I: Report, together with formal minutes*. Sixteenth Report of Session 2010–12. House of Commons. Home Affairs Committee. <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/home-affairs/HC-1456-I-Final-Report.pdf>
- Jones, A. (2013). *Commanders Handbook in Policing Assemblies*. London:OSCE/ODIHR.
- Katz, M. B. (2012). *Why Don't American Cities Burn?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Larsson, G. (2022). *Koranbränningarna och påskkravallerna: En fallstudie från Örebro*. IMS Rapportserie, nr. 5. Stockholm: IMS – Institutet för forskning om mångreligiositet och sekularitet, Södertörns högskola. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1693333/FULLTEXT02.pdf>
- Lorinder, E. (2014). *SPT 10 år, Den särskilda polistaktiken 2004–2014*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen, Polisavdelningen, Enheten för ordning och säkerhet.
- Lukas, T. (2009). Why are there no riots in Germany? Interactions and mutual perceptions between police forces and minority adolescents. I Waddington, D., Jobard, F., & King, M. (Red.), *Rioting in the UK and France*. Cullompton, Devon: Willan Publishing, 216-228.
- Madsen, E. (2017). *Polis, Föreningar och Supportrar - Förutsättningar för samverkan kring svenska elitfotbollsevenemang*. Magisteruppsats, 15 ECTS VT2017, Malmö: Malmö universitet.
- Mitchell, K. (2011). Marseille's not for burning: comparative networks of integration and exclusion in two French cities. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(2), 404-423.
- Nassauer, A. (2015). Forward Panic and Police Riots. I Ziegler, D., Gerster, M., Krämer, S. (red.) *Framing Excessive Violence*. London: Palgrave Macmillan, 36-58. https://doi.org/10.1057/9781137514431_3
- Nassauer, A. (2022). Eskalation bei Großdemonstrationen. Wege in die Gewalt und Möglichkeiten der Gewaltvermeidung. I Bürger, B., (Red.). *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen: Theorie und Praxis*. Tyska upplagan. Gabler Wiesbaden: Springer, 63 – 83.
- Newburn, T. (2016). Reflections on why riots don't happen. *Theoretical Criminology*, 20(2), 125-144.
- Newburn, T. (2021). The Causes and Consequences of Urban Riot and Unrest. *Annual Review of Criminology*, 4(1), 53-73.
- Nilsson, T. & Ivarsson Westerberg, A. (2011). *Våldsamma upplopp i Sverige – från avvikelse till normalitet*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,. <https://rib.msb.se/filer/pdf/26016.pdf> Hämtad 2022-09-01
- Nord, Lars. (2014). *Efter Husbykravallerna En studie av mediebilder och kriskommunikation*. DEMICOM Sundsvall: Mittuniversitetet.
- Panagiotopoulos, P., Bigdeli, A. Z., & Sams, S. (2014). Citizen–government collaboration on social media: The case of Twitter in the 2011 riots in England. *Government information quarterly*, 31(3), 349-357.

- Polismyndigheten (2021). *Lägesbild över utsatta områden. Regeringsuppdrag 2021*. Stockholm: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen.
- Polismyndigheten i Skåne (2002-03-07), *Utvärdering av polisinsatserna i samband med EkoFin-mötet i Malmö 20–22 april 2001* http://blog.zaramis.se/goteborg/ekofin_rapp.pdf. Hämtad 2022-10-03.
- Polismyndigheten, (u.å. a) *Särskild polistaktik (SPT)*. <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sarskild-polistaktik-spt/> Hämtad 2022-10-03
- Polismyndigheten, (u.å. b) *Dialogpolisen – Polisens arbete*. <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/dialogpolisen/> Hämtad 2022-10-03
- Pond, P., & Lewis, J. (2019). Riots and Twitter: connective politics, social media and framing discourses in the digital public sphere. *Information, Communication & Society*, 22(2), 213-231. DOI: 10.1080/1369118X.2017.1366539
- Procter, R., Crump, J., Karstedt, S., Voss, A., & Cantijoch, M. (2013). Reading the riots: What were the police doing on Twitter?. *Policing and society*, 23(4), 413-436.
- Rapley, T.J. (2001). The art(fulness) of open-ended interviewing: some considerations on analysing interviews. *Qualitative Research*, 1(3), 303-323.
- Reicher, S., Stott, C., Cronin, P., Adang, O., Cronin, P. & Livingstone, A. (2004). An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: An international Journal of Police Strategies & Management* 27(1), 558–572. Översatt och publicerad av Polishögskolan 2008-09-22 under titeln Upprätthållande av allmän ordning genom kunskapsbaserat polisarbete - Principer och Praktik.
- Reicher, S., Stott, C., Cronin, P. & Adang, O. (2007). Policing: Knowledge-Based Public Order: Principles and Practice. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 1(4), 403-415. Översatt och publicerad av Polishögskolan 2008-09-12 under titeln Ett integrerat förhållningssätt till folksamlingars psykologi och polisens upprätthållande av allmän ordning.
- Rigspolitiet (2005), *Det mobile insatskoncept*. Svensk översättning för Polishögskolan, Stockholm, 4:e utgåvan. Köpenhamn: Rigspolitiet.
- Schattka, C. (2022). Gewaltaffine Interpretationsregime in Aktion. Der Verlauf der „Welcome to Hell“ – Demonstration. I Bürger, B., (Red.). *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen: Theorie und Praxis*. Tyska upplagan. Gabler Wiesbaden: Springer, 85 – 109.
- Selmini, R. (2016). Ethnic conflicts and riots in Italy: The case of Rome, 2014. *European Journal of Criminology*, 13(5), 626-638.
- Sorgenfrei S, Lindström, J och Sandberg, L (2021). *Koranbränningar i Malmö och Stockholm. En rapport om polisens arbete med fokus på samverkan med muslimska trossamfund*. IMS rapportserie nr. 4. Stockholm: Södertörns högskola.
- Stott, C. (2011). Crowd Dynamics and Public Order Policing. I Madensen, T. & Knutsson, J. (Red.), *Preventing Crowd Violence*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Stott, C. (2016). *Publikhantering i Svensk fotboll – Enabling an evidence based approach*. <http://enable-sverige.org/wp-content/uploads/2020/04/Stott-Havelund-Lundberg-Kahn-Joern-Hoggert-Rasmussen-and-Vestergren-2016-Publikhantering-i-svensk-fotboll-1.pdf> Hämtad 2022-10-03

Stott, C., Drury, J., & Reicher, S. (2017). On the role of a social identity analysis in articulating structure and collective action: The 2011 riots in Tottenham and Hackney. *British Journal of Criminology*, 57(4), 964-981. <https://doi.org/10.1093/bjc/azw036>

Stott, C., Scothern, M. & Gorrige, H. (2013). Advances in Liaison Based Public Order Policing in England: Human Rights and Negotiating the Management of Protest? *Policing*, 7(2), 212–226.

Schiewek, W., (2022). Die Rolle der Polizei bei Versammlungen: Ethische Implikationen, Imperative und Interventionen. I Bürger, B., (Red.). *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen: Theorie und Praxis*. Tyska upplagan. Gabler Wiesbaden: Springer, 147 – 171.

Tajfel, H., & Turner, J. C. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. I Austin, W. G. & Worchel, S. (Red.), *The social psychology of intergroup relations*. Monterey, CA: Brooks/Cole, 33-37.

Waddington, D., Jones, K. & Critcher, C. (1989). *Flashpoints: Studies in public disorder*. London: Routledge.

Wahlström, M. (2007). Forestalling Violence: Police Knowledge of Interaction with Political Activists. *Mobilization*, 12(1), 389–402.

Wahlström, M. (2011) Taking Control or Losing Control? Activist Narratives of Provocation and Collective Violence. *Social Movement Studies*, 10(4), 367–385.

Intervjuer genomförda som en del av kunskapsinhämtning

Bernd Bürger, Dr., (2022b). "Policing Public Protest", International Police Education Conference "Renewing Confidence in Public Protection", London Policing College, London (2022-09-13 –14)

Jim McAllister QPM, Police Constable, Metropolitan Police Service, MO6 - Public Order Planning & Resources Command (Email & 2022-11-05)

Förutsättningar		Planeringsförutsättningar		Genomförande						
Objektiva förutsättningar		Planeringsförutsättningar		Genomförande						
SPT infört i regionen ¹	Platsen aktivt vald av Polisen ²	AS ansökt/inte ansökt ³	Platsens lämplighet utifrån SPT-metoder ⁴	Uderrättsåtgärder ⁵	Resursuttag/förmågor ⁶	Fordon/utrustning ⁷	Risbedömning ⁸	Tidig etablering ⁹	Uppskattat antal motparter ¹⁰	Tillförd resurs/förmåga ¹¹
Ja	Ja	Ansökt	Ja	Generisk	SPT	SPT	Specifik	Ja	400	Ej tillämplig
Malmö (S) 16/4	Ja	Ja	Ansökt	Generisk	SPT	SPT	Generell	Ja	100	SPT
Landskrona 16/4	Ja	Nej	Ej ansökt	Konkret	SPT	SPT	Specifik	Nej	100	Ej tillämplig
Malmö (R) 16/4	Ja	Nej	Ej ansökt	Generisk	SPT	SPT	Generell	Nej	200	SPT
Malmö (R) 17/4	Ja	Nej	Ej ansökt	Generisk	SPT	SPT	Generell	Nej	200	SPT
Landskrona 17/4	Ja	Nej	Ej ansökt	Generisk	SPT	SPT	Generell	Nej	80	Ej tillämplig
Jönköping 14/4	Nej	Ja	Ansökt	Generisk	AMF	AMF	Generell	Ja	50	Ej tillämplig
Linköping 14/4	Nej	Nej	Ansökt	Generisk	AMF	AMF	Generell	Nej	400	IGV/AMF/SPT
Norrköping 14/4	Nej	Nej	Ansökt	Generisk	AMF	AMF	Generell	Nej	250	IGV/AMF/SPT
Örebro 15/4	Nej	Ja	Ansökt	Konkret	AMF/SPT	AMF/SPT	Ingen	Ja	200	AMF/SPT
Linköping 17/4	Nej	Nej	Ej ansökt	Generisk	AMF/SPT	AMF/SPT	Generell	Nej	200	AMF/SPT
Norrköping 17/4	Nej	Nej	Ej ansökt	Generisk	AMF/SPT	AMF/SPT	Generell	Nej	250	AMF/SPT

1 Om SPT införts i enlighet med RPC-beslut. Uppgifter från regionala besök. (Ja/Nej)

2 Om Polisen fattat beslut om att aktivt ändra platsen, endast vid allmän sammankomst (AS). Uppgifter från regional dokumentation. (Ja/Nej)

3 Om händelsen avsåg ansökt AS. Uppgifter från regional dokumentation. (Ansökt/Ej ansökt)

4 Om platsen bedöms som lämplig för användning av SPT:s metoder. Bedömning gjord av arbetsgruppens verksamhetsexpeter. (Ja/Nej)

5 Vilken underrättelseinformation som fanns för händelsen. Uppgifter från nationell/regional dokumentation. (Ingen/Generisk/Konkret)

6 Vilken kompetens som uttagen resurs hade. Uppgifter från regionala besök och regional dokumentation. (SPT/Inkl AMF/Inkl IGV)

7 Vilken utrustning som uttagen resurs hade. Uppgifter från regionala besök och regional dokumentation. (SPT/Inkl AMF/Inkl IGV)

8 Om och i så fall vilken risbedömning som gjorts. Uppgifter från regional dokumentation. (Ingen/Generell för hela SH Val/Konkret för händelsen)

9 Om tidig etablering skett i enlighet med SPT-konceptet. Endast vid AS. Uppgifter från regionala besök och regional dokumentation. (Ja/Nej)

10 Uppskattning av antalet motparter på platsen. Uppgifter från polisregionerna. (Antal som graderats inbödtes)

11 Vilken kompetens som tillförd resurs hade. Uppgifter från regionala besök och regional dokumentation. (SPT/Inkl AMF/Inkl IGV)

12 Vilken utrustning som tillförd resurs hade. Uppgifter från regionala besök och regional dokumentation. (SPT/Inkl AMF/Inkl IGV)

Resultatkriterier										
Tillstånd		Våldsanvändni		Skador		Arbetsan-		Skador på		
Tillförda fordon/utrustning ¹²	Uppdragsdialog/utsättning med tillförd resurs ¹³	AS genomförd enligt begäran ¹⁴	CS-gas ¹⁵	Skjutvapen ¹⁶	Fysiska skador på poliser ¹⁷	Tillbud enl 3:3a AML ¹⁸	passning/rehabilitering hos poliser ¹⁹	Skador på Polisens materiel ²⁰	Allvarigare personskor på andra ²¹	Allvarigare materielle skador ²²
Ej tillämplig	Ej tillämplig	Upplöst	Nej	Nej	8	27	Nej	Måttliga	Nej	Nej
SPT	Ja	Genomförd	Nej	Nej	4	0	Nej	Måttliga	Nej	Nej
Ej tillämplig	Ej tillämplig	Ej tillämplig	Nej	Nej	0	0	Nej	Ringa	Nej	Nej
SPT	Ja	Ej tillämplig	Ja	Ja	1	1	Nej	Ringa	Nej	Ja
SPT	Ja	Ej tillämplig	Ja	Ja	1	1	Nej	Ringa	Nej	Nej
Ej tillämplig	Ej tillämplig	Ej tillämplig	Nej	Nej	0	0	Nej	Ringa	Nej	Nej
Ej tillämplig	Ej tillämplig	Genomförd	Nej	Nej	0	0	Nej	Ringa	Nej	Nej
GV/AMF/SPT	Nej	Ej påbörjad	Nej	Nej	23	4	Nej	Allvarliga	Nej	Nej
GV/AMF/SPT	Nej	Inställd	Nej	Nej	15	6	Nej	Måttliga	Nej	Nej
AMF/SPT	Nej	Ej påbörjad	Nej	Ja	71	10	Ja	Allvarliga	Nej	Nej
AMF/SPT	Ja	Ej tillämplig	Nej	Ja	25	11	Nej	Måttliga	Nej	Nej
AMF/SPT	Ja	Ej tillämplig	Nej	Ja	14	14	Nej	Måttliga	Ja	Nej
¹³ Om uppdragsdialog eller utsättning genomförs med tillförd resurs. Uppgifter från regionala besök och förstärkande resurs. (Ja/Nej)										
¹⁴ Om AS kunnat genomföras helt eller delvis. Uppgifter från regional dokumentation. (Genomförd/Upplöst/Ej påbörjad eller Inställd)										
¹⁵ Om CS-gas använts. Uppgifter från regionala besök och regional dokumentation. (Ja/Nej)										
¹⁶ Om skjutvapen använts. Uppgifter från regionala besök och regional dokumentation. (Ja/Nej)										
¹⁷ Antalet fysiska skador på poliser. Uppgifter från regionala kontaktpersoner. (Antal som graderats inbördes)										
¹⁸ Antal tillbud enligt 3:3a AML (krav om anmälan vid dödsfall, svårare personskador, skador i arbetet som drabbat fler arbetstagare samtidigt samt allvarliga tillbud). Antalet svåra personskador uppgår till tre stycken. Uppgifter från arbetsgruppens verksamhetsexpert. (Antal som graderats inbördes)										
¹⁹ Om händelsen lett till annan ohälsa som innebär arbetsanpassning eller rehabilitering. Uppgifter från regionala kontaktpersoner. (Ja/Nej)										
²⁰ Uppskattning av skador på materiel. Uppgifter från NSH Val som sammanställt polisregioners uppskattning. (Ringa/Måttliga/Allvarliga)										
²¹ Uppgifter från regionala besök och regional dokumentation. (Ja/Nej)										
²² Uppgifter från regionala besök och regional dokumentation. (Ja/Nej)										