



**KLAGANDE**

Polismyndigheten

**MOTPART**

Rasmus Paludan, 19820102-7433

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 25 maj 2022 i mål nr 3669-22,  
se bilaga A

**SAKEN**

Beslut enligt polislagen (1984:387)

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och avvisar Rasmus  
Paludans överklagande.

---

### YRKANDEN M.M.

Polismyndigheten yrkar att kammarrätten ska upphäva förvaltningsrättens dom och anför bland annat följande. Åtgärder enligt 13 § polislagen är brottsbekämpande verksamhet, vilket i sin tur innebär att beslut enligt den bestämmelsen inte omfattas av förvaltningslagens bestämmelser om överklagbarhet. Sådana omhändertaganden omfattas inte heller av 2 kap. 9 § regeringsformen, eftersom frihetsberövandet är så kortvarigt att en domstolsprövning inte hinner komma till stånd innan det har upphört. Den som anser sig ha blivit felaktigt omhändertagen kan få lagligheten av beslutet prövad genom att föra talan om ersättning i allmän domstol.

Rasmus Paludan anser att överklagandet ska avslås. Han anför att förvaltningsrättens dom överensstämmer med svensk lag och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).

### SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Den huvudsakliga frågan i målet är om Polismyndighetens beslut att omhänderta Rasmus Paludan får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det aktuella beslutet har fattats med stöd av 13 och 13 b §§ polislagen. Den lagen saknar bestämmelser om att beslut enligt lagen får överklagas. I en sådan situation får stöd för rätten att överklaga ett beslut på förvaltningsrättens område i första hand sökas i den generella bestämmelse om överklagbarhet som finns i 41 § förvaltningslagen (2017:900). Det förutsätter emellertid att förvaltningslagens regler om överklagbarhet är tillämpliga på beslutet i fråga.

Av 3 § förvaltningslagen följer att 41 § samma lag inte tillämpas i brottsbekämpande verksamhet hos bland annat Polismyndigheten. I

förarbetena till bestämmelsen anges bland annat följande. Med uttrycket brottsbekämpande verksamhet inom ramen för förvaltningslagen avses verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och beivra brott. Därutöver omfattas verksamhet hos polisen som syftar till att förebygga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten samt ingripa när en störning har inträffat, jfr 2 § polislagen (prop. 2016/17:180 s. 287).

I 2 § 2 polislagen anges att till Polismyndighetens uppgift hör att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat. Beslut om omhändertagande enligt 13 och 13 b § i lagen får anses falla inom detta uppdrag.

Mot denna bakgrund anser kammarrätten att omhändertaganden som beslutas med stöd av 13 eller 13 b §§ polislagen får anses höra till brottsbekämpande verksamhet hos Polismyndigheten i den mening som avses i 3 § förvaltningslagen. Att man i förarbetena till lagen – i ett sammanhang där gränsdragningen mellan ett beslut och faktiskt handlande diskuteras – använder polismans ingripande mot ordningsstörande verksamhet som ett exempel på en åtgärd som utgör ett beslut (prop. 2016/17:180 s. 24) föranleder ingen annan bedömning. Detta leder till att ett beslut om omhändertagande enligt 13 och 13 b §§ inte får överklagas med stöd av förvaltningslagens bestämmelser.

Frågan är därmed om Rasmus Paludan har rätt att överklaga det aktuella beslutet på någon annan grund.

Av 2 kap. 9 § andra stycket regeringsformen följer att den som av någon annan anledning än brott eller misstanke om brott har blivit omhändertagen tvångsvis, ska kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Den bestämmelsen har emellertid inte ansetts vara tillämplig på

omhändertaganden enligt 13 och 13 b § polislagen, eftersom de är så kortvariga (se bl.a. prop. 1983/84:111 s. 155). Av intresse i sammanhanget är också att det framgår av paragrafens tredje stycke att en domstolsprövning enligt andra stycket ska göras av allmän domstol, om prövningen inte har uppdragits åt en myndighet. 2 kap. 9 § regeringsformen innebär således ingen rätt för Rasmus Paludan att överklaga det aktuella beslutet till allmän förvaltningsdomstol.

En rätt till domstolsprövning av ett beslut kan ibland härledas från EKMR. Av artikel 5.4 i konventionen följer att ingen får frihetsberövas utom i vissa i artikeln angivna fall samt att var och en som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten ska ha rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt. Vidare ska, enligt artikel 13, var och en vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Enligt artikel 6.1 ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Omhändertagandet av Rasmus Paludan har upphört. En eventuell rätt för honom att i efterhand få en domstolsprövning av beslutet får anses vara tillgodosedd genom hans möjlighet att föra talan om ersättning i allmän domstol med stöd av skadeståndslagen (1972:207). Han har därför inte någon på EKMR grundad rätt att överklaga omhändertagandebeslutet till allmän förvaltningsdomstol.

Sammanfattningsvis får Polismyndighetens beslut att omhänderta Rasmus Paludan inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förvaltningsrätten borde därmed ha avvisat hans överklagande. Därför ska förvaltningsrättens dom upphävas och Rasmus Paludans överklagande av Polismyndighetens beslut avvisas.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Anders Bengtsson  
kammarrättslagman  
ordförande

Erik Hannus  
kammarrättsråd  
referent

David Film  
adjungerad ledamot

Alexandra Dahlén  
föredragande jurist

**KLAGANDE**

Rasmus Paludan, 19820102-7433

**MOTPART**

Polismyndigheten, region Öst

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Polismyndighetens beslut den 14 april 2022, ärendenr DAF38061/2022

**SAKEN**

Beslut enligt polislagen (1984:387)

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och förklarar att det var fel av Polismyndigheten att tillfälligt omhändertaga Rasmus Paludan.

**BAKGRUND**

Polismyndigheten har den 14 april 2022 tillfälligt omhändertagit Rasmus Paludan. Av protokollet över beslutet framgår att ingripandet sammanfattningsvis har motiverats enligt följande.

## Ingripandegrund

§ 13 Utgör en allvarlig fara för den allmänna ordningen

§ 13b Ställa in/upplösa allmän sammankomst eller offentlig tillställning

Rasmus Paludan överklagar omhändertagandet och anför bland annat följande. Vid frihetsberövandet vistades han på en parkeringsplats framför Elgiganten på Norra Svedengatan 17 i Linköping. Han hade blivit tillsagd av dialogpolisen att han inte fick köra fram till Skäggetorp för att påbörja den allmänna sammankomsten. Inget beslut om att stoppa eller förbjuda den allmänna sammankomsten hade dock fattats. Han var inte heller med på någon allmän sammankomst,

eftersom den allmänna sammankomsten han hade tillstånd för inte hade påbörjats och han inte befann sig i Skäggetorp. Han störde inte heller den allmänna ordningen, utan han stod vid eller satt tyst i sin bil. Bestämmelsen i 13 § polislagen var inte tillämplig, eftersom han inte utgjorde någon allvarlig fara för den allmänna ordningen.

Polismyndigheten har förelagts att svara på överklagandet, men har inte inkommit med något yttrande.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Tillämpliga bestämmelser

Av 13 § första stycket polislagen framgår att om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärijas.

Vidare framgår av andra stycket samma bestämmelse att om en åtgärd som avses i första stycket är otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

### Förvaltningsrättens bedömning

#### *Inledning*

Förvaltningsrätten konstaterar att polislagen saknar någon bestämmelse om överklagande av beslut som fattats enligt den lagen. Vidare är rättsläget oklart i fråga om ett beslut enligt polislagen kan överklagas. Ett omhändertagande en-

ligt bestämmelsen i 13 § polislagen är inte ett sådant frihetsberövande som regleras i rättegångsbalken eller som förutsätts enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (jfr prop. 1974:97 s. 62 f och prop. 1996/97:175 s. 43). Tillämpningen av bestämmelsen utgör inte heller ett led i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet, om den inte grundar sig i att åtgärden vidtas för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas (jfr prop. 1983/84:111 s. 32). Bestämmelsen och den huvudsakliga tillämpningen hör i stället till Polismyndighetens uppgifter avseende den allmänna ordningen och säkerheten (jfr 2 § polislagen).

Förvaltningsrätten har mot bakgrund av detta att ta ställning till om Polismyndighetens ingripande genom ett tillfälliga omhändertagande enligt 13 § polislagen i detta fall utgör ett sådant beslut som är överklagbart. Det är först vid ett jakande svar på den frågan som förvaltningsrätten kan ta ställning till Polismyndighetens ingripande i sak.

*Innebär ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen ett beslut?*

I förarbetena till förvaltningslagen (2017:900) exemplifieras att åtgärden när en polisman ingriper med våldsanvändning mot ordningsstörande verksamhet förutsätter det ett sådant ställningstagande av de rättsliga förutsättningarna för åtgärden att det är att betrakta som ett beslut (prop. 2016/17:180 s. 24). Beaktat förarbetsuttalandena och hur bestämmelsen är utformad i 13 § polislagen – att ett tillfälligt omhändertagande får vidtas först när avvisning eller avlägsnande är otillräckligt - bör det enligt förvaltningsrättens mening stå klart att ett tillfälligt omhändertagande i nu aktuellt fall förutsätter ett beslut som kan prövas av förvaltningsrätten om det är överklagbart enligt förvaltningslagen.



*Är beslutet om tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen överklagbart?*

Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Ett beslut får vidare enligt 42 § förvaltningslagen överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. I praxis har fastställts att frågan om ett beslut är överklagbart utgår från en bedömning av beslutets innehåll och dess faktiska verkningar för den som berörs av det. Beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet är överklagbara (se HFD 2018 ref. 23 med däri angivna rättsfall). Utan någon närmre beskrivning av ett tillfälligt omhändertagande får det enligt förvaltningsrättens mening anses stå klart att ett beslut om tillfälligt omhändertagande, i vart fall under tiden omhändertagandet består, har en påvisbar effekt för den som berörs av det.

Enligt förvaltningsrättens mening finns det även skäl att göra en välvillig bedömning av överklagbarheten utifrån rätten till rörelsefrihet och effektiva rättsmedel enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (jfr artikel 13 och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen). Att ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen i vart fall utgör en inskränkning rörelsefriheten är klarlagt (se prop. 2011/12:171 s. 37 f med däri hänvisade uttalanden).

Enligt förvaltningsrättens bedömning är det aktuella beslut om tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen alltså överklagbart. Det tillfälliga omhändertagandet, som pågick mellan kl. 16.52 och 18.25 den aktuella dagen, har dock upphört att gälla. Ett sådant (desert) mål ska normalt skrivas av. Av praxis följer dock att sakprövning ändå ska ske när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden (se HFD 2016 ref. 48 och däri angivna rättsfall).

Förvaltningsrätten bedömer att ett sådant intresse föreligger. Frågan blir därmed om beslutet att tillfälligt omhänderta Rasmus Paludan var riktigt.

*Var beslutet om tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen riktigt?*

Bestämmelsen i 13 § polislagen reglerar förutsättningarna för när avvisande, avlägsnande och omhändertagande får ske av den som stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen.

En förutsättning för att någon ska kunna omhändertas vid en ordningsstörning är att han genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen. Det är alltså fråga om ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt (jfr Berggren och Munck, Version 14A, JUNO, kommentaren till 13 § polislagen). En ytterligare förutsättning för ingripande vid störande av eller omedelbar fara för allmän ordning gäller att ingripandet är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas (JO dnr 2592-2019 och 2593-2019).

I förarbetena till bestämmelsen anges vidare bland annat följande. Omhändertagande får ske endast när avvisande eller avlägsnande visar sig otillräckligt eller som en sista utväg för att förhindra ordningsstörning. Om det redan från början framstår som uppenbart gagnlöst att tillgripa ett avlägsnande eller någon annan mindre ingripande åtgärd för att det avsedda syftet ska uppnås, kan ett omhändertagande undantagsvis bli nödvändigt (prop. 1983/84:111 s. 33 och 98).

För att Polismyndigheten skulle haft rätt att tillfälligt omhänderta Rasmus Paludan enligt 13 § polislagen förutsätts att han genom sitt uppträdande stört eller utgjort en omedelbar fara för den allmänna ordningen. Det förutsätts också att omhändertagandet varit nödvändigt för att upprätthålla den allmänna ordningen och att mindre ingripande åtgärder (avvisande eller avlägsnande)

först varit otillräckliga eller att det på förhand varit uppenbart att sådana åtgärder skulle vara verkningslösa. Enligt förvaltningsrättsliga principer ankommer det på Polismyndigheten att visa att förutsättningarna för omhändertagandet är uppfyllda.

I protokollet över beslutet beskrivs och utvecklas motivet till ingripandet enligt följande.

Patrull 42-9140 åker till parkeringen utanför Elon i Torby (Tornby, förvaltningsrättens anmärkning) Linköping där annan patrull samtalar med Rasmus. Rasmus är del i en allmän sammankomst som orsakat en situation i Skäggetorp där ett våldsamt upplopp startat. Med anledning av att den allmänna sammankomsten är del av orsaken till det våldsamma upploppet som i sig inneburit en allvarlig fara för den allmänna ordningen beslutas av kommenderingschef att omhänderta Rasmus enligt PL13. Omhändertagandet sker utan några incidenter och Rasmus körs till arresten på polisstationen i Linköping.

Grunden för det aktuella omhändertagandet utgörs alltså av att Rasmus Paludan var del i en allmän sammankomst som delvis orsakat ett våldsamt upplopp, som i sin tur inneburit fara för den allmänna ordningen. Av beskrivningen eller utredningen i målet i övrigt framgår inte att beslutet grundar sig på Rasmus Paludans uppträdande. Det framgår inte heller att mindre ingripande åtgärder övervägts eller att det varit uppenbart att sådana skulle vara verkningslösa. Det bör enligt förvaltningsrättens mening klart och tydligt framgå av protokollet vilket uppträdande den omhändertagne hade och på vilket sätt uppträdandet stört eller utgjort en omedelbar fara för den allmänna ordningen (jfr vad JO uttalar om bristande motivering och dokumentering av beslut om omhändertagande i dnr 2592-2019). Även om ett våldsamt upplopp kan kopplas till en allmän sammankomst, förutsätter ett tillfälligt omhändertagande att det är den enskildes uppträdande eller agerande som medför störning eller omedelbar fara för den allmänna ordningen. Ett tillfälligt omhändertagande får inte motiveras enbart utifrån ett behov av att kunna kontrollera andra personers närvaro på en

plats (se särskilt vad JO uttalat härom i dnr 2592-2019). Såvitt framgår av protokollet befann sig Rasmus Paludan inte i Skäggetorp. Det framgår inte heller att han skulle deltagit i det våldsamma upploppet där, vilket angetts vara orsaken till att det förelåg fara för den allmänna ordningen.

Sammanfattningsvis visar utredningen i målet inte att Rasmus Paludan haft ett sådant uppträdande eller agerande kopplat till den omedelbara faran för den allmänna ordningen som beskrivits i protokollet över beslutet. Även om förvaltningsrätten inte ifrågasätter att den aktuella situationen inneburit att det varit nödvändigt att vidta någon form av åtgärd, har det alltså saknats laga skäl för att tillfälligt omhänderta Rasmus Paludan på angivna grunder. Polismyndighetens beslut var därmed inte riktigt. Överklagandet ska därför bifallas på så sätt att förvaltningsrätten förklarar att det var fel av Polismyndigheten att tillfälligt omhänderta Rasmus Paludan. Eftersom det tillfälliga omhändertagandet har upphört medför överklagandet ingen annan åtgärd än vad som framgår av förvaltningsrättens avgörande.

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-01).

Annika Lowén

Lagman

I avgörandet har även nämndemännen Bohdan Klimowicz, Jens Lindell och Torbjörn Pettersson deltagit. Föredragande jurist har varit Jacob Nilsson.



## Hur man överklagar

FR-01

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha.
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.

4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.

5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter:

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nå för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.