



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Robin Bringsén

Mötesfriheten under covid-19 pandemin

En undersökning om restriktionerna har inneburit en kränkning av
Europakonventionen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vladislava Stoyanova

Termin för examen: VT2022

Innehållsförteckning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR	5
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Metod	10
1.5 Material	11
1.6 Disposition	12
2 COVID-19 VIRUSET	14
2.1 Allmänt om viruset	14
2.2 Smittspridning	15
2.3 Riskgrupper och dödlighet	16
3 SMITTSPRIDNING OCH RESTRIKTIONER SOM BEGRÄNSAT MÖTESFRIHETEN	18
3.1 Mars 2020 – april 2020	18
3.2 Maj 2020 – september 2020	20
3.3 Oktober 2020 – december 2020	21
3.4 Januari 2021 – september 2021	22
3.4.1 Demonstrationerna i mars 2021	24
3.4.1.1 De faktiska händelserna	24
3.4.1.2 Den rättsliga regleringen	26
3.5 Oktober 2021 – februari 2022	28
3.6 Möjligheten att göra avvikelser från Europakonventionen	29
4 MÖTESFRIHETEN ENLIGT ARTIKEL 11	31
4.1 Inledning	31

4.2	Mötesfrihetens tillämpningsområde	32
4.2.1	Fredlig sammankomst	33
4.2.2	Olika typer av sammankomster och forum	35
4.3	Positiva skyldigheter	36
4.3.1	Omfattningen av de positiva skyldigheterna	36
4.3.2	Motdemonstrationer	37
4.3.3	Positiva skyldigheter enligt artikel 2	38
4.4	Krav på anmälan och tillstånd	39
4.4.1	Anmälnings- och tillståndsförfaranden	39
4.4.2	Obehöriga demonstrationer	39
4.4.3	Oplanderade demonstrationer	40
4.5	Inskränkningar i rätten till mötesfrihet	40
4.5.1	Lagkravet	41
4.5.2	Legitimt ändamål	42
4.5.2.1	Statens säkerhet eller den allmänna säkerheten	42
4.5.2.2	Förebyggande av oordning eller brott	43
4.5.2.3	Skydd för hälsa eller moral	44
4.5.2.4	Skydd för andra personers fri- och rättigheter	45
4.5.3	Nödvändig i ett demokratiskt samhälle	45
4.5.3.1	Proportionalitetskravet	46
4.5.3.2	Angeläget samhälleligt behov	48
4.5.3.3	Margin of appreciation	48
4.5.3.3.1	Situationer då staterna erhåller en bred margin of appreciation	49
4.5.3.3.2	Situationer då staterna erhåller en snäv margin of appreciation	50
4.5.3.4	Sanktioner	51
4.5.3.5	Avskräckande verkan	52
4.5.3.6	Proportionalitetsbedömning vid covid-19 åtgärder	52
5	MOTSÄTTNINGEN MELLAN RÄTTEN TILL LIV OCH MÖTESFRIHETEN	54
5.1	Den positiva skyldigheten att skydda liv enligt artikel 2	54
5.1.1	Skydd för personer från industri- eller miljökatastrofer	54
5.1.2	Skydd för personer i samband med olyckor	55
5.1.3	Skydd för personer i samband med covid-19 pandemin	55
5.2	Rättighetskonflikter	56
5.2.1	Horisontella konflikter	57
5.2.2	Vertikala konflikter	58
5.2.3	Möjliga lösningar	58
5.2.3.1	Proportionalitet och balans	58
5.2.3.2	Rättighetskonflikter och positiva skyldigheter	59
5.2.3.3	Margin of appreciation	61
6	TILLÄMPNING AV EUROPADOMSTOLENS PRINCIPER PÅ DEN SVENSKA PANDEMIHANTERINGEN	62
6.1	Restriktionernas inverkan på mötesfriheten	62
6.2	Omfattades demonstrationerna i mars 2021 av artikel 11 i Europakonventionen?	63

6.3	Tillåtna inskränkningar i mötesfriheten	65
6.3.1	Föreskriven i lag	65
6.3.2	Legitimt ändamål	66
6.3.3	Nödvändig i ett demokratiskt samhälle	66
6.3.3.1	Tillämpliga principer	66
6.3.3.2	Tillämpning av ovanstående principer	67
6.4	Avslutande kommentar	72
7	SAMMANFATTANDE ANALYS	73
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	75
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	82

Summary

The Covid-19 pandemic has posed major challenges for every part of society. For individuals and groups of individuals, the pandemic has in many aspects entailed great challenges in a social matter as social distancing has been advocated. This has in many cases led to an increased feeling of loneliness. The big challenge for the states has been to try to reduce the spread of the virus and the number of deaths while respecting other fundamental human rights at the same time. The implemented restrictions have entailed restrictions on, among other rights, the right to freedom of assembly. Freedom of assembly is a fundamental right in a democratic society and therefore there is an interest in examining whether this human right has been respected in the management of the pandemic. The purpose of the thesis is to examine whether the Swedish restrictions, which were taken as a result of the covid-19 pandemic, have entailed a violation of the freedom of assembly in article 11 of the European Convention.

The purpose of the thesis necessitates knowledge of the features of the covid-19 virus and the impact of the restrictions imposed on freedom of assembly. The purpose also requires knowledge of the content of applicable law regarding the scope of the freedom of assembly according to article 11 of the European Convention, the requirements imposed on the state and under which conditions restrictions on the freedom of assembly are permitted. Furthermore, the purpose also requires knowledge of the content of applicable law regarding how conflicts between different rights are handled according to the European Convention. To answer the purpose and questions the legal sources are used, in essence the law, case law, preparatory work and doctrine. In those cases where the sources of law have been insufficient, certain sources outside the legal dogmatic method has been used.

The conclusion of the thesis is that the restrictions that have entailed a participation restriction of eight people at public gatherings and public events, which lasted about five and a half months, together with the dissolution of the

demonstrations that took place in March of 2021, has been a disproportionate restriction to the freedom of assembly. However, it should be emphasized that the conclusion should not be seen as an absolute guarantee that the Swedish state has violated the right to freedom of assembly in article 11 of the European Convention. The reason for this is that the case law of the European Court of Human Rights lacks continuity and clarity in how the proportionality assessment should be made and that the court, with reference to the national margin of appreciation, could have given the Swedish state more room for own interpretation of the European Convention compared to what I have done in my analysis.

Sammanfattning

Covid-19 pandemin har inneburit stora utmaningar för samtliga samhällsaktörer. För enskilda individer och grupper har pandemin i många avseenden inneburit stora utmaningar socialt då social distansering har förespråkats, vilket i många fall har lett till en ökad känsla av ensamhet. För staterna har den stora utmaningen varit att försöka minska smittspridningen och antalet dödsfall samtidigt som andra grundläggande mänskliga rättigheter skulle respekteras. De implementerade restriktionerna har inneburit inskränkningar i bland annat mötesfriheten. Mötesfriheten är en fundamental rättighet i ett demokratiskt samhälle och det finns därför ett intresse av att undersöka huruvida denna mänskliga rättighet har respekterats i pandemihanteringen. Syftet med uppsatsen är att undersöka huruvida de svenska restriktionerna, som vidtagits till följd av covid-19 pandemin, har inneburit en kränkning av mötesfriheten i artikel 11 Europakonventionen.

Uppsatsens syfte nödvändiggör vetenskap om covid-19 virusets egenskaper och de vidtagna restriktionernas inverkan på mötesfriheten. Syftet kräver vidare kunskap om innehållet i gällande rätt avseende vilket tillämpningsområde mötesfriheten i artikel 11 Europakonventionen har, vilka krav som ställs på staten och under vilka förutsättningar som det är tillåtet att vidta inskränkningar i mötesfriheten. Vidare kräver syftet också vetenskap om innehållet i gällande rätt avseende hur motsättningar mellan olika rättigheter hanteras enligt Europakonventionen. För besvarande av syftet och frågeställningarna används rättskällorna lagtext, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin. I de fall då rättskällorna har varit otillräckliga har visst material som ligger utanför den rättsdogmatiska metoden använts.

Uppsatsens slutsats är att restriktionerna som har inneburit en deltagarbegränsning på åtta personer vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, vars varaktighet varit ungefär fem och en halv månader, tillsammans med upplösningen av demonstrationerna som ägde rum i mars 2021 har inneburit en oproportionerlig inskränkning i mötesfriheten.

Det ska dock framhållas att slutsatsen inte ska ses som en absolut säkerhet att den svenska staten har kränkt mötesfriheten i artikel 11 i Europakonventionen. Anledningen till det här är för att Europadomstolens praxis saknar kontinuitet och tydlighet i hur proportionalitetsbedömningen ska göras samt att Europadomstolen, med hänvisning till den nationella margin of appreciation, hade kunnat ge den svenska staten mer utrymme för egen tolkning av Europakonventionen jämfört med var jag har gjort i min analys.

Förkortningar

Bemyndigandelagen	Lag (2020:241) om ändring i smittskyddslagen (2004:168)
BrB	Brottsbalk (1962:700)
Covid-19	Coronavirus disease 2019
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta nationerna
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
JO	Justitieombudsmannen/Riksdagens ombudsmän
MERS	Mellanöstern respiratoriskt syndrom
Ordningslagen	Ordningslag (1993:1617)
Pandemiförordningen	Förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19
Pandemilagen	Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19
Prop.	Proposition
RF	Regeringsform (1974:152)

SARS	Svår akut respiratorisk sjukdom
SARS-CoV-2	SARS-coronavirus-2
SOU	Statens offentliga utredningar
WHO	World Health Organization/ Världshälsoorganisationen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Spridningen av Covid-19 viruset har inneburit stora utmaningar för såväl stater som enskilda medborgare runt om i världen. Stater har varit tvungna att vidta åtgärder för att minska smittspridningen och antalet dödsfall, samtidigt som de varit tvungna att balansera dessa åtgärder mot grundläggande rättigheter. För medborgarna har dessa åtgärder ofta inneburit omfattande inskränkningar i de mänskliga rättigheterna, samt en isolering från omvärlden. Hanteringen av covid-19 pandemin har emellanåt gjort det ytterst svårt för människor att ge uttryck för sina åsikter och att protestera tillsammans offentligt.

Bilder på tomma gator och torg har de senaste två åren blivit signifikativa för staters hantering av pandemin. Delvisa eller fullständiga ”lockdowns”, utgångsförbud under kvällstid, olika former av bevis eller intyg för att tillåtas att gå utomhus och social distansering, har alla blivit en del av vår vardag under pandemin. Det är inte enbart vardagen som har påverkats av restriktionerna, grundläggande rättigheter såsom yttrande- och demonstrationsfrihet har begränsats i större eller mindre omfattning. Befintliga människorättsproblem verkar ha ökat till följd av pandemin. Ett av dessa är den så kallade ”reduceringen av medborgerligt utrymme” (eng. ”shrinking of civic space”), innebärande en ökad begränsning av möjligheten för människor att uttrycka sig kritiskt, organisera och genomföra demonstrationer offentligt.¹

Trots inskränkningarna har människor runt om i världen inte låtit sig tystas. Människor har demonstrerat i sina bilar genom att skapa trafikstockningar, kartongbilder har ersatt de faktiska demonstranterna, snögubbar har byggts med skyltar med olika budskap och demonstrationer med hjälp av grytor och stekpannor har ägt rum på människors balkonger. I de fall där fysiska

¹ Buyse (2021) s. 266.

demonstrationer varit för svåra att genomföra, för farliga, eller helt förbjudna har det istället demonstrerats online, till exempel genom användandet av ”hashtags” på sociala medier.² FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har framhållit att dessa ”onlinedemonstrationer” faller inom skyddsomfånget för rätten att delta i sammankomster.³

Varför är då inskränkningarna i demonstrationsfriheten så problematisk? Demonstrationsfriheten och rätten att delta i fredliga sammankomster i artikel 11 i Europakonventionen är en grundförutsättning för ett demokratiskt samhälle.⁴ Om människor tystas kan de inte bidra till att göra politiska val, de kan inte kritisera de val som görs av regeringen, de kan inte föreslå alternativ eller lösningar till svåra frågor där till exempel hälsa, ekonomi och välmående måste vägas mot varandra.⁵ Följaktligen finns det en risk för att en av demokratins grunder undermineras, eftersom demokrati, så som den indiska statsvetaren Neera Chandhoke har uttryckt det, handlar lika mycket om att göra sin röst hörd som det handlar om en röst i politiska val.⁶ Således finns det en stark anledning att undersöka huruvida den svenska staten har kränkt demonstrationsfriheten under pandemin eller inte.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utreda huruvida de svenska restriktionerna som begränsat mötesfriheten och upplösningen av demonstrationerna i mars 2021, i syfte att bekämpa covid-19 pandemin och minska smittspridningen, har varit förenliga med artikel 11 i Europakonventionen. För att besvara syftet kommer jag att utgå ifrån följande frågeställningar:

² Buyse (2021) s. 267.

³ United Nations Human Rights Committee, ”General Comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (Article 21), p. 6.

⁴ *Djavit An v. Turkey*, 20 februari 2003, 20652/92, p. 56; *Kudrevičius and others v. Lithuania* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 91; *Taranenko v. Russia*, 15 maj 2014, 19554/05, p. 65.

⁵ Buyse (2021) s. 267.

⁶ The Hindu, ”The big squeeze on civil society: on the right to freedom of expression”, <https://www.thehindu.com/opinion/lead/the-big-squeeze-on-civil-society/article62112911.ece>.

- På vilket sätt har de svenska restriktionerna begränsat medborgarnas mötesfrihet?
- Vilka situationer omfattas av mötesfriheten i artikel 11 Europakonventionen?
- Under vilka förutsättningar kan det göras inskränkningar i mötesfriheten?
- Hur hanteras rättighetskonflikter inom ramen för Europakonventionen?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen kommer enbart att fokusera på Europakonventionen som regelverk. Således kommer det att bortses från bestämmelser om mötesfrihet i till exempel ICCPR och den svenska regleringen i RF. Anledningen till att fokus ligger på Europakonventionen är för att det är ett grundläggande regelverk när det kommer till mänskliga rättigheter, det finns en omfattande praxis från Europadomstolen gällande de olika fri- och rättigheterna, för att Europakonventionen är lag i Sverige⁷, samt att konventionen erhåller en särskild ställning i svensk rätt eftersom den ska ges företräde vid eventuella konflikter med nationell rätt.⁸ Det har också gjorts en geografisk avgränsning där jag har koncentrerat mig på den svenska statens hantering av pandemin. Det här har gjorts eftersom jag finner att det är av störst intresse att fokusera på de svenska restriktionerna som har vidtagits.

Under pandemin har flertalet demonstrationer ägt rum och blivit upplösta. Uppsatsen fokuserar på de demonstrationer som ägde rum i mars 2021 eftersom föremålet för dessa demonstrationer var covid-19 restriktionerna och för att demonstrationerna ägde rum på flera olika platser i Sverige.

Vad gäller de positiva skyldigheterna i artikel 2 har redogörelsen avgränsats till att behandla positiva skyldigheter gentemot allmänna faror som staterna har i förhållande till personerna inom dess jurisdiktion. Således har till exempel skyldigheten för stater att, under vissa bestämda omständigheter,

⁷ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁸ Danelius (2015) s. 44.

skydda individer från självskaðebeteende⁹ avgränsats bort eftersom det handlar om en fara för en specifik person. Anledningen till att det här har gjorts är för att de positiva skyldigheterna som regleras i uppsatsen ska försöka efterlikna de positiva skyldigheter som varit aktuella under pandemin.

Det är inte enbart konkurrensen mellan mötesfriheten enligt artikel 11 och rätten till liv enligt artikel 2 som kan ha aktualiserats i samband med covid-19 pandemin. Som exempel på andra rättigheter som kan ha konkurrerat med mötesfriheten kan rätten till privatliv i artikel 8 Europakonventionen nämnas, eftersom stater varit tvungna att skydda sårbara människors hälsa genom åtgärder mot covid-19. Jag har dock enbart valt att fokusera på konkurrensen mellan mötesfriheten och rätten till liv eftersom rätten till liv är avsedd att skydda mycket viktiga intressen och därför kan den bidra med mycket stark konkurrens gentemot andra rättigheter. Redogörelsen kommer dock att ha större relevans än enbart för artikel 2 och artikel 11 och kan således, i tillämpliga delar, också vara relevant vid en analys av konkurrensen mellan artikel 11 och artikel 8.

1.4 Metod

För att besvara uppsatsens syfte och frågeställningar har den rättsdogmatiska metoden tillämpats. Den rättsdogmatiska metoden har använts för att rekonstruera en rättsregel och beskriva rätten *de lege lata*, innebärande att rätten beskrivs *så som den är*.¹⁰ I uppsatsen har metoden använts för att möjliggöra en analys av gällande rätt i syfte att avgöra huruvida den svenska staten har brutit mot gällande rätt eller inte. För att beskriva gällande rätt tas utgångspunkt i de allmänt accepterade rättskällorna. Det har således handlat om att söka efter svaren i lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin.¹¹ Inom ramen för den rättsdogmatiska metoden tas hänsyn till den hierarki som i många fall finns bland rättskällorna, innebärande att lagstiftning och praxis från prejudikatinstanser har formell auktoritet samtidigt som doktrinen i de

⁹ *Renolde v. France*, 16 oktober 2008, 5608/05, p. 81.

¹⁰ Hjertstedt (2019) s. 167.

¹¹ Kleineman (2018) s. 21.

flesta fall har en lägre ställning.¹² I den rättsdogmatiska analysen analyseras de olika elementen i rättskällevärdet i syfte att slutresultatet ska återspegla innehållet i gällande rätt och hur en viss rättsregel ska förstås i ett konkret sammanhang. Sambandet mellan den konkreta tillämpningssituationen och den ofta abstrakta rättsregeln är det som ger rättsdogmatiken dess särskilda karaktär.¹³

Rättsdogmatiken utgår nästan alltid från en konkret problemställning¹⁴, vilken i uppsatsen är huruvida den svenska staten, i sin hantering av Covid-19 pandemin, har kränkt mötesfriheten i artikel 11 Europakonventionen.

1.5 Material

Eftersom den rättsdogmatiska metoden har tillämpats är det främst de etablerade rättskällorna lagtext, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin som har använts som underlag för uppsatsen. Det har dock krävts att visst annat material, som ligger utanför den rättsdogmatiska metoden och de etablerade rättskällorna, har använts eftersom rättskällorna i vissa sammanhang har varit otillräckliga. För att säkerställa legitimiteten i det här materialet har jag försökt använda mig av rättskällorna i så stor utsträckning som möjligt. Vid själva beskrivningen av Covid-19 viruset har jag till största delen använt mig av material från Folkhälsomyndigheten och WHO. Anledningen till det här är för att dessa två aktörer har löpande tillhandahållit omfattande information gällande viruset och pandemin. En annan anledning till att jag valt dessa källor är för att jag ville hålla beskrivningen av viruset på en ganska allmän nivå för att undvika att beskriva viruset i medicinska termer som jag inte behärskar. Vid beskrivningen av viruset har också några få rättskällor använts samt medicinsk litteratur.

Gällande beskrivningen av de vidtagna restriktioner som har begränsat mötesfriheten har stort fokus legat på de olika förordningar som har reglerat deltagarbegränsningar i olika sammanhang. De olika utredningar som har

¹² Kleineman (2018) s. 26 och 29.

¹³ Kleineman (2018) s. 26.

¹⁴ Kleineman (2018) s. 23.

gjorts av coronakommissionen har också använts i stor utsträckning eftersom utredningarna, tillsammans med förordningarna, har medfört en bra överblick över de restriktioner som har vidtagits. De juridiska källorna har dock varit bristfälliga vid redogörandet för vissa konkreta händelser varför olika nyhetsartiklar har använts för att beskriva det faktiska händelseförloppet vid demonstrationerna i mars 2021.

Europadomstolens praxis har använts för att redogöra för de olika rättigheterna i Europakonventionen som aktualiseras i uppsatsen eftersom praxis från Europadomstolen har ett starkt rättskällevärde vid tolkning och tillämpning av Europakonventionen. I delkapitlet om rättighetskonflikter ligger stort fokus på doktrinen eftersom det finns omfattande material om rättighetskonflikter samtidigt som Europadomstolens praxis inte medför några tydliga ställningstaganden.

1.6 Disposition

Utöver detta inledande kapitel består uppsatsen av sex stycken kapitel. Det andra kapitlet redogör för covid-19 viruset och virusets karaktärsdrag. Kapitlet inleds med allmänna fakta om viruset och beskriver till exempel vilka symptom som är vanliga att uppleva vid en infektion. Därefter följer en beskrivning av virusets smittspridning och hur olika miljöer påverkar smittspridningen. Kapitlet avslutas med en redogörelse gällande vilka personer som är i riskgrupp och vilken dödlighet viruset har.

Det tredje kapitlet redogör för de restriktioner som den svenska staten har vidtagit för att begränsa smittspridningen, som har inneburit en inskränkning i mötesfriheten. Framställningen redogör för restriktionerna i kronologisk ordning, från och med mars 2020 till och med februari 2022. Kapitlet avslutas med att lyfta möjligheten att göra avvikelser från Europakonventionen. Därefter, i det fjärde kapitlet, redogörs för mötesfriheten i artikel 11 Europakonventionen. Kapitlet innehåller en beskrivning av mötesfrihetens tillämpningsområde, vilka krav som kan ställas på såväl konventionsstaterna som demonstranterna och under vilka förutsättningar inskränkningar får göras i mötesfriheten.

Det femte kapitlet handlar om motsättningen mellan rätten till liv och mötesfriheten. Kapitlet inleds med vilka positiva skyldigheter som följer av artikel 2 och redogör sedan för olika typer av rättighetskonflikter, samt vilka olika lösningar som finns på konflikterna. Uppsatsens sjätte kapitlet innehåller en analys och diskussion kring vilka slutsatser som kan dras utifrån arbetet. Avslutningsvis innehåller kapitel sju en sammanfattande analys av uppsatsen.

2 Covid-19 viruset

Det här kapitlet kommer att beskriva covid-19 viruset. Mer specifikt kommer kapitlet att beskriva vad för typ av virus som covid-19 viruset är, hur smittspridningen sker och vilka personer som är i riskgrupp för att drabbas särskilt hårt av viruset, samt dödligheten.

2.1 Allmänt om viruset

Av det stora antal virus som tillhör coronavirusfamiljen finns det idag sju stycken coronavirus som kan smitta och ge upphov till sjukdom hos människor. Fyra av dessa sju virus är vanligt förekommande och orsakar förkylning. Coronavirusvarianterna SARS- och MERS-coronavirus orsakar betydligt allvarligare luftvägssjukdom. Covid-19 är det officiella namnet för infektionssjukdomen som orsakas av det nya coronaviruset SARS-CoV-2.¹⁵

De allra flesta som smittas av viruset upplever en mild till måttlig luftvägsinfektion och de kan återhämta sig på egen hand utan att uppsöka sjukvård. Vissa blir dock så pass allvarligt sjuka att de måste uppsöka sjukvården. De vanligaste symptomen på covid-19 är feber, hosta, trötthet och förlorat smak- eller luktsinne. Mer ovanliga symptom på sjukdomen är till exempel halsont, huvudvärk och diarré.¹⁶ Hos de allra flesta som får de lindriga sjukdomssymptomen försvinner de efter några dagar eller upp till ett par veckor. För vissa kan det dock ta veckor eller månader innan man känner sig helt frisk igen.¹⁷

¹⁵ Folkhälsomyndigheten, ”Om viruset och sjukdomen”, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/om-viruset-och-sjukdomen/>.

¹⁶ WHO, ”Coronavirus disease (COVID-19)”, https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1.

¹⁷ Folkhälsomyndigheten, ”Om viruset och sjukdomen”, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/om-viruset-och-sjukdomen/>.

2.2 Smittspridning

Covid-19 viruset sprids genom mänskliga möten¹⁸ och i första hand vid nära kontakter.¹⁹ Spridning av viruset kan ske genom att droppar sprids från en infekterad persons mun eller näsa när denne hostar, nyser, pratar, sjunger eller andas. En annan person kan komma i kontakt med viruset när de infekterade dropparna passerar genom luften och personen andas in dem på nära håll eller om dropparna kommer i direkt kontakt med ögonen, näsan eller munnen.²⁰ Dropparna kan variera i storlek, där mindre droppar kan röra sig längre i luften medan vissa snabbt faller ner på marken. Covid-19 räknas inte som en luftburen smitta men i en situation då personer vistas tillsammans i trånga utrymmen med bristande ventilation finns det en risk för att partiklarna kan hänga kvar i luften under lång tid och smittan kan färdas långa sträckor. Det här kan leda till en risk för smittspridning trots att man håller avstånd.²¹ Smittspridning kan också ske genom att personer rör vid ögonen, näsan eller munnen efter att ha rört vid ytor eller föremål som har infekterats av viruset. Risken för smittspridning ökar i de situationer då personer är i nära anslutning till varandra under långa perioder.²² Sådana situationer kan uppstå vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av ordningslagen, till exempel konserter, idrottsevenemang och demonstrationer.²³

Varje regelbunden kontakt som en individ har med en annan individ, till exempel familjemedlemmar, arbetskamrater eller vänner, är en del i individens sociala nätverk och utgör en möjlig väg för smittspridning. En

¹⁸ SOU 2021:89 s. 80.

¹⁹ Folkhälsomyndigheten, ”Smittspridning”, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/smittspridning/>.

²⁰ WHO, ”Coronavirus disease (COVID-19): How is it transmitted?”, <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted>.

²¹ Folkhälsomyndigheten, ”Smittspridning”, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/smittspridning/>.

²² WHO, ”Coronavirus disease (COVID-19): How is it transmitted?”, <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted>.

²³ Prop. 2020/21:79 s. 30.

individens sociala nätverk omfattas också av indirekta kontakter. Därför kan evenemang såsom konserter och idrottsevenemang, som ger många nya kontakter utanför individernas normala nätverk, fungera som superspridarhändelser där ett fåtal infekterade individer sprider viruset vidare till ett stort antal andra individer.²⁴

Inomhusmiljöer anses generellt innebära en större risk för smittspridning jämfört med utomhusmiljöer.²⁵ Risken för smittspridning är särskilt stor när möten äger rum inomhus, varar under lång tid, sker vid låga temperaturer och innefattar nya kontakter.²⁶ Anledningen till det här är för att dropparna stannar kvar längre och bidrar till smittspridning på ett annat sätt jämfört med utomhusmiljöer.²⁷ Därför riskerar inomhusmiljöer i till exempel skolor, fängelser och sjukhus där många personer ofta vistas samtidigt på relativt kort avstånd från varandra att leda till en bred smittspridning.²⁸

2.3 Riskgrupper och dödlighet

Som nämnts ovan upplever vissa personer betydligt mildare symptom jämfört med andra som kan bli så pass sjuka att de tvingas att uppsöka sjukvården.²⁹ Personer som har något underliggande medicinskt tillstånd till exempel hjärt-kärlsjukdomar, diabetes, luftvägssjukdom eller cancer löper större risk för att utveckla allvarliga symptom och för att avlida i covid-19.³⁰ Statistik på dödligheten under mars 2020 till februari 2021 i Sverige visar att personer med olika medicinska riskfaktorer som till exempel tidigare behandling för

²⁴ Lewis (2021) s. 544 ff.

²⁵ Folkhälsomyndigheten, "Tillsynsvägledning gällande smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/verksamheter/tillsynsvagledning-gallande-smittskyddsatgarder-mot-sjukdomen-covid-19/>.

²⁶ WHO, "Coronavirus disease (COVID-19): How is it transmitted?", <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted>; SOU 2021:89 s. 80.

²⁷ Folkhälsomyndigheten, "Tillsynsvägledning gällande smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/verksamheter/tillsynsvagledning-gallande-smittskyddsatgarder-mot-sjukdomen-covid-19/>.

²⁸ Dietz m.fl. (2020).

²⁹ WHO, "Coronavirus disease (COVID-19)", https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1.

³⁰ WHO, "Coronavirus disease (COVID-19)", https://www.who.int/health-topics/coronavirus/coronavirus#tab=tab_1.

cancer eller hjärt-kärlsjukdomar löpte dubbelt så stor risk att avlida i covid-19 jämfört med personer utan några underliggande medicinska riskfaktorer.³¹ Hög ålder medför också en stor risk att insjukna i allvarlig covid-19, samt en kraftigt ökad risk för att avlida i sjukdomen. Underlagsrapporten till *SOU 2021:89 Sverige under pandemin*, som undersökt 13 844 dödsfall i covid-19 i Sverige under perioden mars 2020 till februari 2021, visar att 91,4 procent av de avlidna var i åldersspannet 70 år och uppåt.³²

Internationellt uppskattas att 0,5–1 procent av de som smittas av viruset avlider i covid-19.³³ I en studie publicerad av Folkhälsomyndigheten i juni 2020 kom myndigheten fram till att dödligheten i Stockholms län i genomsnitt var 0,6 procent. Bland personer yngre än 70 år låg dödligheten på 0,1 procent och för gruppen 70 år och äldre låg dödligheten på 4,3 procent.³⁴ Kunskapsläget gällande virusets dödlighet kan dock komma att ändras eftersom det endast finns ett fåtal publicerade vetenskapliga studier om dödligheten.³⁵

³¹ SOU 2021:89 s. 581.

³² Andersson m.fl. (2021) s. 10.

³³ Folkhälsomyndigheten, ”Om viruset och sjukdomen”, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/om-viruset-och-sjukdomen/>.

³⁴ Folkhälsomyndigheten (2020) s. 19.

³⁵ Folkhälsomyndigheten, ”Om viruset och sjukdomen”, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/om-viruset-och-sjukdomen/>.

3 Smittspridning och restriktioner som begränsat mötesfriheten

Kapitlet kommer att redogöra för smittspridningen och de vidtagna restriktioner som har medfört en inskränkning i mötesfriheten. Redogörelsen är uppdelad i olika tidsperioder i syfte att förenkla översikten av hur smittspridningen sett ut och vilka restriktioner som har varit gällande under vilken tidsperiod. Kapitlet kommer också att redogöra för demonstrationerna som ägde rum i mars 2021 och möjligheten att avvika från Europakonventionen.

3.1 Mars 2020 – april 2020

Efter att covid-19 viruset nådde Sverige i samband med sportloven vecka 9 spred sig viruset snabbt i landet. Smittspridningen var troligen betydligt mer dramatisk än den statistik som myndigheterna presenterade i realtid under våren 2020.³⁶ WHO förklarade den 11 mars att covid-19 virusets spridning var en pandemi³⁷ och dagen innan, den 10 mars, hade Folkhälsomyndigheten uttryckt att risken för samhällsspridning i Sverige var mycket hög.³⁸ Samma dag som WHO förklarade att det handlade om en pandemi kom nyheten om det första dödsfallet i Sverige.³⁹ Därefter eskalerade smittspridningen snabbt.⁴⁰

Det första beslutet att begränsa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kom den 11 mars genom förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Vid denna tidpunkt fanns det 461 bekräftade fall i Sverige.⁴¹ Förordningen föreskrev i 1 § att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tills vidare inte

³⁶ SOU 2021:89 s. 205.

³⁷ WHO, "WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020", <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

³⁸ SOU 2021:89 s. 205.

³⁹ Läkartidningen, "Första dödsfallet kopplat till covid-19", <https://lakartidningen.se/Aktuellt/Nyheter/2020/03/Sverige-forsta-dods-fallet-i-covid-19/>.

⁴⁰ SOU 2021:89 s. 50.

⁴¹ SOU 2022:10 s. 465 f.

fick hållas i Sverige. Förbudet gällde endast allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 500 deltagare. Den 29 mars sänktes gränsen från 500 deltagare till 50 deltagare genom förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.⁴² Enligt 2 § i den här förordningen fick kommuner och landsting rätt att meddela lokala föreskrifter om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med färre än 50 deltagare, om det ansågs nödvändigt för att motverka epidemi.⁴³ Vid den här tidpunkten hade det i Sverige rapporterats 3 046 bekräftade smittfall, 209 fall av intensivvårdade patienter med laboratoriebekräftad covid-19 och 92 stycken avlidna.⁴⁴

Sänkning från 500 deltagare till 50 deltagare motiverades enligt Folkhälsomyndigheten av nivån och takten på samhällsspridningen. Att myndigheten valde gränsen på 50 deltagare berodde sannolikt på att gränsen skulle bli normgivande även för sammankomster och tillställningar som inte omfattades av förordningen, det vill säga sammankomster och offentliga tillställningar som inte är tillståndspliktiga. Därför var det önskvärt med en nivå som möjliggjorde för föreningslivet att bedriva sådan verksamhet, till exempel träningsverksamhet inom idrottsrörelsen, där riskerna kunde reduceras genom rådgivning om lämpliga åtgärder.⁴⁵

Med allmänna sammankomster avses enligt 2 kap. 1 § ordningslagen demonstrationer, föreläsningar, sammankomster för religionsutövning, teater- och biografföreställningar, konserter samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. För att en sammankomst ska vara allmän krävs det att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den.⁴⁶ Med offentlig tillställning avses enligt 2 kap. 3 § ordningslagen idrottsevenemang, danstillställningar, tivolinöjen, marknader samt andra

⁴² SFS 2020:162.

⁴³ SFS 2020:162.

⁴⁴ SOU 2022:10 s. 466.

⁴⁵ Folkhälsomyndigheten, *Hemställan om ändring i förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*, s. 1 f.

⁴⁶ Prop. 2020/21:79 s. 30.

tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar. För att en tillställning ska anses vara offentlig krävs, med vissa undantag, att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den.⁴⁷

Den 16 april godkände riksdagen regeringens förslag på tillfälliga ändringar i smittskyddslagen, den så kallade bemyndigandelagen. Ändringarnas syfte var att kunna vidta särskilda åtgärder mot covid-19 viruset. De tillfälliga ändringarna trädde i kraft den 18 april och gav regeringen rätt att utfärda vissa föreskrifter om särskilda åtgärder.⁴⁸ Enligt 9 kap. 6 a § i bemyndigandelagen fick föreskrifterna avse bland annat tillfälliga begränsningar av folksamlingar och tillfälliga nedstängningar av köpcentrum.

3.2 Maj 2020 – september 2020

Under sommaren 2020 minskade smittspridningen i Sverige.⁴⁹ Trots den minskade smittspridning låg gränsen på 50 deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kvar under sommaren och tidig höst.⁵⁰ Tabell 1 nedan visar att antalet bekräftade fall under sommarmånaderna i Sverige var relativt låga jämfört med övriga månader under året. Tabell 2 nedan visar att trenden gällande antalet dödsfall var densamma som trenden gällande bekräftade fall, då dödsantalet under sommarmånaderna var lägre än under övriga månader på året.⁵¹

⁴⁷ Prop. 2000/21:79 s. 30.

⁴⁸ SOU 2021:89 s. 217.

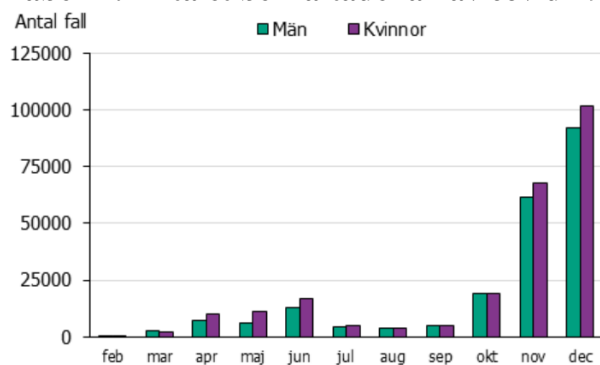
⁴⁹ SOU 2021:89 s. 218.

⁵⁰ SOU 2022:10 s. 466.

⁵¹ Folkhälsomyndigheten, ”Covid-19”,

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/statistik-a-o/sjukdomsstatistik/covid-19/#statistics-nav>.

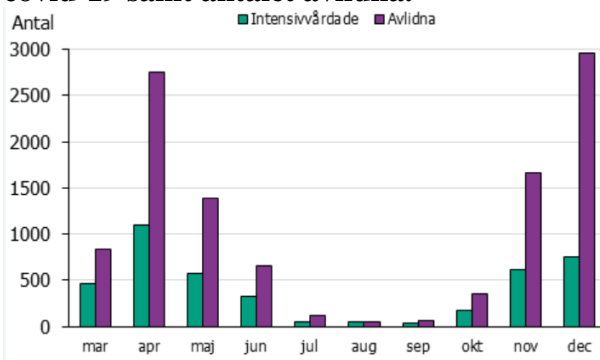
Tabell 1. Antalet bekräftade fall av covid-19 per kön och månad.



Källa: Folkhälsomyndigheten

52

Tabell 2. Antalet intensivvårdade patienter med laboratoriebekräftad covid-19 samt antalet avlidna.



Källa: Folkhälsomyndigheten och Svenska intensivvårdsregistret

53

3.3 Oktober 2020 – december 2020

Under hösten 2020 ökade smittspridningen och antalet avlidna kraftigt i Sverige, se tabell 1 och 2 ovan. Pandemins andra våg var nu ett faktum.⁵⁴ Under en kort period under hösten genomfördes vissa undantag från gränsen på 50 deltagare.⁵⁵ Undantagen innebar att deltagargränsen på 50 personer inte gällde på serveringsställen som omfattades av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, enligt förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster

⁵² Folkhälsomyndigheten, "Covid-19", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/statistik-a-o/sjukdomsstatistik/covid-19/#statistics-nav>.

⁵³ Folkhälsomyndigheten, "Covid-19", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/statistik-a-o/sjukdomsstatistik/covid-19/#statistics-nav>.

⁵⁴ SOU 2021:89 s. 219.

⁵⁵ SOU 2022:10 s. 466.

och offentliga tillställningar.⁵⁶ Vidare, enligt en annan förordning om ändring i förordningen (2020:114), gjordes undantag för arrangemang med sittande publik där deltagarna anvisades en sittplats med minst en meters avstånd till andra deltagare och det även i övrigt skapades förutsättningar för deltagarna att hålla det avståndet till varandra. I de här situationerna fick 300 deltagare närvara.⁵⁷

Med anledning av den ökade smittspridningen sänktes antalet deltagare kraftigt från 50 stycken till 8 deltagare genom en förordning om ändring i förordning (2020:114). Denna gräns blev huvudregel från och med den 24 november 2020. Från huvudregeln var undantaget för arrangemang med sittande publik oförändrat och undantag gjordes också för allmänna sammankomster för religionsutövning som hölls med anledning av dödsfall där 20 deltagare tilläts närvara.⁵⁸

Deltagargränsen på åtta personer motiverades med att det borde finnas en viss möjlighet att arrangera allmänna sammankomster med hänsyn till mötes- och demonstrationsfriheten och att det, enligt JO, krävs ett deltagarantal på ungefär fem till tio personer för att en sammankomst ska anses vara allmän.⁵⁹ Vidare lyftes det fram att sammankomster inte borde begränsas i större utsträckning än vad som var absolut nödvändigt med hänsyn till syftena bakom begränsningen.⁶⁰

3.4 Januari 2021 – september 2021

I slutet av januari minskade antalet smittade något men redan i månadsskiftet februari/mars började antalet smittade att stiga igen.⁶¹ Tabell tre nedan visar antalet bekräftade fall av covid-19 per vecka under 2021. Av tabellen går det att utläsa hur smittspridningen minskade i januari för att sedan öka kommande

⁵⁶ SFS 2020:823.

⁵⁷ SFS 2020:848.

⁵⁸ SFS 2020:1000.

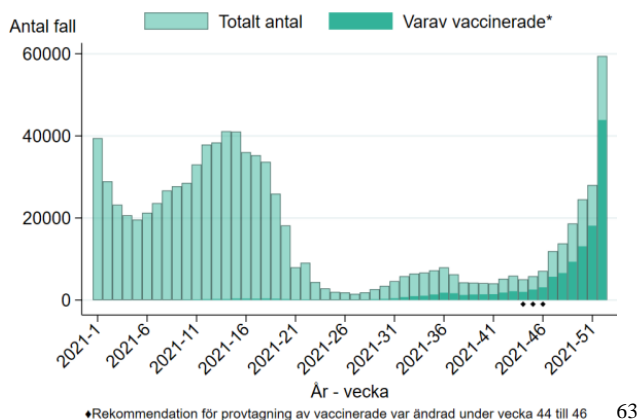
⁵⁹ Justitiedepartementet, *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare*, s. 9 ff.; prop. 1992/93:210 s. 241.

⁶⁰ Justitiedepartementet, *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare*, s. 9 ff.

⁶¹ SOU 2021:89 s. 222.

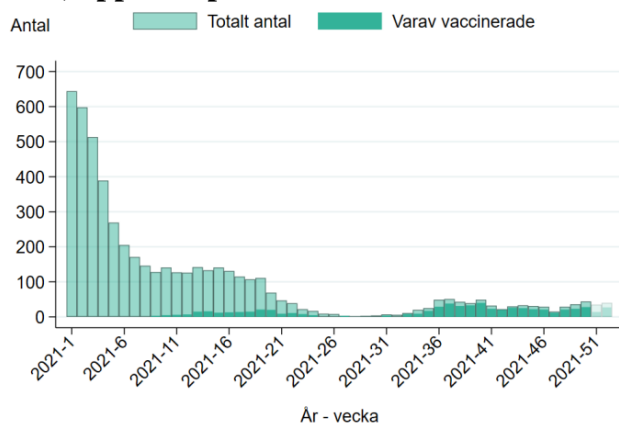
månader. Av tabell fyra nedan framgår det att antalet avlidna i covid-19 var som allra högst i början på år 2021 för att sedan i ganska stor utsträckning avta under årets gång.⁶²

Tabell 3. Antalet bekräftade fall av covid-19 per vecka, från vecka 1 2021 till och med vecka 52.



63

Tabell 4. Antal avlidna bekräftade fall, från vecka 1 2021 till vecka 52 2021, uppdelat på ovaccinerade och vaccinerade.



64

Förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar från den 24 november upphörde att gälla i samband med att pandemilagen och pandemiförordningen trädde i kraft den 10 januari 2021. Pandemilagen gav regeringen eller myndigheterna befogenheter att fatta beslut om fler

⁶² Folkhälsomyndigheten, ”Veckorapporter om covid-19, vecka 52”, s. 4 och 15, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/statistik-uppfoljning/smittsamma-sjukdomar/veckorapporter-covid-19/2021/covid-19-veckorapport-2021-vecka-52-final.pdf>.

⁶³ Folkhälsomyndigheten, ”Veckorapporter om covid-19, vecka 52”, s. 4, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/statistik-uppfoljning/smittsamma-sjukdomar/veckorapporter-covid-19/2021/covid-19-veckorapport-2021-vecka-52-final.pdf>.

⁶⁴ Folkhälsomyndigheten, ”Veckorapporter om covid-19, vecka 52”, s. 15, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/statistik-uppfoljning/smittsamma-sjukdomar/veckorapporter-covid-19/2021/covid-19-veckorapport-2021-vecka-52-final.pdf>.

bindande smittskyddsåtgärder och i fler verksamheter än vad som tidigare varit möjligt. Till en början gällde samma gräns för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som tidigare, det vill säga åtta deltagare med undantag för religionsutövning där 20 deltagare fick medverka och vid arrangemang med sittande publik fick fortsatt 300 personer delta.⁶⁵

Med tiden blev deltagarbegränsningarna mer flexibla.⁶⁶ Den 13 maj kom nya riktlinjer genom en förordning om ändring i pandemiförordningen. De nya riktlinjerna innebar att deltagarbegränsningen på åtta personer fortsatt gällde om sammankomsten eller tillställningen anordnades inomhus, 50 deltagare fick närvara om deltagarna anvisades en sittplats inomhus, 100 stycken fick delta om sammankomsten eller tillställningen ägde rum utomhus, 500 fick närvara om en sittplats anvisades utomhus och i alla fall fick 20 deltagare närvara vid religionsutövning med anledning av dödsfall.⁶⁷

I juni lättades deltagarbegränsningarna ytterligare. Nu gällde en begränsning på 50 personer inomhus, 300 deltagare inomhus om det anvisades en sittplats, 600 personer fick delta utomhus och om deltagarna anvisades en sittplats utomhus fick 3 000 delta. Vid demonstrationer utomhus fick 1 800 personer delta.⁶⁸ Från och med den 29 september angavs inte längre någon siffra på högsta antalet deltagare. Istället skulle anordnaren av en sammankomst eller tillställning begränsa antalet deltagare i lokaler och begränsa området på ett sätt som var säkert från smittskyddssynpunkt.⁶⁹

3.4.1 Demonstrationerna i mars 2021

3.4.1.1 De faktiska händelserna

Lördagen den 20 mars 2021 hölls demonstrationer i Stockholm, Göteborg och Malmö. Demonstrationerna drog igång strax efter klockan 13:00 på eftermiddagen. I Stockholm samlades ett hundratal demonstranter på Norrmalmstorget. Vid 14-tiden lyckades polisen upplösa sammankomsten

⁶⁵ SOU 2022:10 s. 467.

⁶⁶ SOU 2022:10 s. 467.

⁶⁷ SFS 2021:356.

⁶⁸ SFS 2021:724.

⁶⁹ SOU 2022:10 s. 468; SFS 2021:863.

men demonstranterna sökte sig då till andra platser för att fortsätta demonstrationen och klockan 15:16 meddelade Stockholmspolisen att de upplöst en ny demonstration. Drygt en timme senare tvingades polisen att upplösa en ny sammankomst på Drottninggatan. I Göteborg samlades ett 50-tal personer på Gustaf Adolfs torg vid 13-tiden. Klockan 13:21 tog polisen beslutet att upplösa sammankomsten men en del demonstranter vägrade att lämna platsen och vid 14:28 kunde polisen meddela att sammankomsten var fullständigt upplöst.⁷⁰ I Malmö samlades uppemot 200 personer på Gustav Adolfs torg. Likt demonstrationerna i Göteborg och Stockholm vägrade demonstranterna till en början att lämna platsen. Efter ett flertal försök från polisens sida att upplösa demonstrationen skingrades demonstranterna strax innan 15-tiden.⁷¹

Ingen av demonstrationerna hade sökt tillstånd för genomförandet,⁷² vilket är ett krav enligt 2 kap. 4 § ordningslagen. Föremål för demonstrationerna var att rikta kritik mot de åtgärder som vidtagits för att begränsa smittspridningen. Demonstranterna uttryckte också misstänksamhet mot vaccin och uppmanade media och andra att rapportera ”sanningen”. På olika plakater förmedlades budskap såsom ”isolering dödar”, ”frihet” och ”frihet före säkerhet”.⁷³ Polisens ingripande i demonstrationerna ledde till vissa oroligheter och 14 personer i Stockholm blev handgripligen avlägsnade av polisen, omkring fyra personer ska ha omhändertagits av polisen i Malmö och fem personer blev omhändertagna i Göteborg.⁷⁴ Dock finns det inget rapporterat om att demonstrationerna skulle ha varit våldsamma innan polisens ingripande.⁷⁵ Arrangören bakom demonstrationen i Malmö blev ålagd att betala 50 000

⁷⁰ Expressen, ”Demonstrationer mot restriktioner i flera städer”,
<https://www.expressen.se/nyheter/demonstrationer-mot--restriktioner-i-flera-stader/>.

⁷¹ SVT nyheter, ”Stökigt vid coronaprotester i Malmö och Stockholm”,
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/nya-coronaprotester-vantas-i-dag>.

⁷² Sveriges radio, ”Nya demonstrationer mot coronarestriktioner i flera städer”,
<https://sverigesradio.se/artikel/nya-demonstrationer-mot-coronarestriktioner-i-flera-stader>.

⁷³ Aftonbladet, ”Flera demonstrationer upplösta av polis”,
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/kRd6LX/flera-demonstrationer-upplosta-av-polis>.

⁷⁴ SVT nyheter, ”Stökigt vid coronaprotester i Malmö och Stockholm”,
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/nya-coronaprotester-vantas-i-dag>.

⁷⁵ Aftonbladet, ”Flera demonstrationer upplösta av polis”,
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/kRd6LX/flera-demonstrationer-upplosta-av-polis>.

kronor i vite, eftersom denne inte vidtagit ”en frivillig rättelse” och inte agerat för att det inte skulle bli fler än åtta deltagare vid demonstrationen.⁷⁶

3.4.1.2 Den rättsliga regleringen

Ett av syftena med pandemilagen, och möjligheten att begränsa antalet deltagare i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, var att minska spridningstakten av covid-19 viruset för att ge sjukvården mer tid att behandla de patienter som behövde vård och för att beskydda de grupper i befolkningen som riskerade att få särskilt allvarliga följder av sjukdomen. Om nödvändiga åtgärder inte hade vidtagits skulle det kunna innebära en risk för ökad smittspridning, vilket i sin tur hade kunnat leda till ökad sjuklighet, dödlighet och ökad belastning på sjukvården.⁷⁷

Enligt 6 § 1st. pandemilagen fick särskilda begränsningar meddelas endast om det var nödvändigt för att förhindra spridningen av covid-19. Vidare enligt 2st. fick föreskrifterna och besluten inte vara mer långtgående än vad som var försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. I förarbetena framhölls att även under en pandemi måste ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter övervägas noga eftersom de kan påverka möjligheten att genom demonstrationer uttrycka sina åsikter. Vid avgörandet av vilka begränsningar som kunde anses proportionerliga skulle hänsyn tas till hur omfattande smittspridningen var vid den aktuella tidpunkten eller kunde förväntas bli inom en nära framtid.⁷⁸

Som tidigare nämnts, se avsnitt 3.4, gällde en gräns på åtta personer för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar när demonstrationerna genomfördes.⁷⁹ Enligt 7 § 1p. pandemilagen fick det meddelas föreskrifter som innebar att den som anordnade en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, som omfattas av ordningslagen,

⁷⁶ Länsstyrelsen Skåne, pressmeddelande, ”Vite till arrangör för demonstration i Malmö”, <https://www.lansstyrelsen.se/skane/om-oss/nyheter-och-press/pressrum.html#/pressreleases/vite-till-arrangoer-foer-demonstration-i-malmoe-3083642>; Omni, ”50 000 kronor i vite efter coronaprotester i Malmö”, <https://omni.se/50-000-kronor-i-vite-efter-coronaprotester-i-malmo/a/1BW56Q>.

⁷⁷ Prop. 2020/21:79 s. 15 och 27.

⁷⁸ Prop. 2020/21:79 s. 31 f.

⁷⁹ SOU 2022:10 s. 467.

skulle vidta smittskyddsåtgärder såsom att begränsa antalet deltagare. Begränsningen på åtta deltagare fanns föreskriven i 3 kap. 1 § 1st. pandemiförordningen.⁸⁰

I 2 kap. 4 – 5 §§ ordningslagen finns det krav på att tillstånd måste ha getts för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska få anordnas på en offentlig plats. Enligt 2 kap. 10 § ordningslagen föreskrivs att ett tillstånd får vägras för att motverka epidemi.

Såväl pandemilagen som ordningslagen föreskriver att polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. I 21 § 1st. pandemilagen föreskrevs att polisen fick ställa in eller upplösa en sammankomst eller tillställning som hölls i strid med en föreskrift som meddelats med stöd av 7 §, det vill säga föreskrifter som till exempel reglerar en begränsning av antalet deltagare. Dock enligt 21 § 2st. pandemilagen fick en sammankomst eller tillställning endast upplösas om mindre ingripande åtgärder var otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser. Enligt 21 § 3st. pandemilagen fick polisen, för att verkställa ett beslut om att ställa in eller upplösa, avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare. Slutligen fick polismyndigheten också förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme. Liknande bestämmelser finns i 2 kap. 15, 22 och 24 §§ ordningslagen.

Av 24 § pandemilagen framgick att till penningböter dömdes den som bröt mot ett förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten hade tillträde eller vistades på en viss särskilt angiven plats. Enligt 25 kap. 3 § BrB ska penningböter bestämmas till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor men om ett lägre högsta belopp är föreskrivet gäller detta. För att möjliggöra en nyanserad straffvärdesbedömning ansåg regeringen att det inte borde anges något högsta belopp i straffbestämmelsen i pandemilagen. Straffansvaret omfattade samtliga personer över 15 år som ingick i ett sällskap som samlats i strid med ett förbud mot att samlas på allmänna platser.⁸¹

⁸⁰ SFS 2021:8.

⁸¹ Prop. 2020/21:79 s. 77.

Länsstyrelsen hade möjlighet, enligt 20 § pandemilagen, att besluta om de förelägganden som behövdes för tillsyn och för att föreskrifter gällande bland annat begränsning av antalet deltagare skulle följas. Ett sådant beslut fick enligt 20 § 3st. pandemilagen förenas med vite. Ett beslut om föreläggande kan både innebära en skyldighet att göra något, till exempel vidta en smittskyddsåtgärd och en skyldighet att avstå från att göra något. Länsstyrelsens beslut om tillsyn enligt pandemilagen skulle syfta till att förhindra smittspridning. Det är länsstyrelsen som bestämmer vitets storlek till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt gällande adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det aktuella föreläggandet, se 3 § lagen (1985:206) om viten.⁸² Liknande bestämmelser om föreläggande och vite finns i 3 kap. 19 och 20 §§ ordningslagen.

3.5 Oktober 2021 – februari 2022

Under oktober och november var läget oförändrat och fortsatt fanns det inte någon siffra på högsta antalet tillåtna deltagare.⁸³ Den 1 december trädde återigen nya bestämmelser i kraft. De nya bestämmelserna innebar att den som anordnade inomhusarrangemang med fler än 100 deltagare hade möjlighet att ställa krav på att deltagarna skulle uppvisa vaccinationsbevis. De arrangörer som valde att inte kräva vaccinationsbevis var istället skyldiga att vidta särskilda smittskyddsåtgärder, till exempel att se till att deltagarna anvisades en sittplats, att sällskap inte fick vara fler än åtta personer och att det var minst en meters mellanrum mellan varje sällskap.⁸⁴

Restriktionerna skärptes återigen den 23 december. De nya restriktionerna innebar att inomhusarrangemang med fler än 20 deltagare enbart fick ha sittande publik, oavsett om krav på vaccinationsbevis uppställdes eller inte. Arrangemang med 500 deltagare eller fler fick enbart anordnas om vaccinationsbevis användes.⁸⁵ Redan den 12 januari 2022 infördes dock ett

⁸² Prop. 2020/21:79 s. 70.

⁸³ SFS 2021:863; SFS 2021:864; SFS 2021:1084, *e contrario*.

⁸⁴ SFS 2021:1084; Folkhälsomyndigheten, HSLF-FS 2021:87.

⁸⁵ Folkhälsomyndigheten, HSLF-FS 2021:105.

maxantal på högst 50 deltagare för inomhusarrangemang som inte använde vaccinationsbevis. Denna gräns fick överskridas om vaccinationsbevis användes och om vissa smittskyddsåtgärder såsom anvisad sittplats, högst 8 personer per sällskap och avstånd mellan sällskapen tillämpades.⁸⁶

På grund av den ökade smittspridningen och det ansträngda läget i vården kom nya riktlinjer den 17 januari som införde ett deltagartak på 500 personer även för inomhusarrangemang där vaccinationsbevis användes. Det fanns dock en möjlighet till sektionering, innebärande att deltagartaket på 500 personer gällde för varje sektion. På så sätt kunde arrangemang i sin helhet ha fler än 500 deltagare.⁸⁷ Restriktionerna om deltagartak upphävdes från och med den 9 februari 2022.⁸⁸

3.6 Möjligheten att göra avvikelser från Europakonventionen

Artikel 15 i Europakonventionen ger konventionsstaterna, under vissa bestämda förutsättningar, en möjlighet att avvika från sina normala skyldigheter enligt Europakonventionen, den så kallade *derogationsrätten*.⁸⁹ För att derogationsrätten ska aktualiseras krävs att en konventionsstat befinner sig i krig eller i ett annat allmänt nödläge som hotar nationens existens. Det ska således röra sig om en exceptionell situation som påverkar hela befolkningen och som utgör ett hot mot det organiserade livet i samhället som staten är uppbyggd på.⁹⁰ De avvikelser som konventionsstaterna gör måste, enligt artikel 15.1, vara oundgängligen nödvändiga med hänsyn till situationens krav och de får inte heller strida mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. Vissa centrala konventionsrättigheter får det dock aldrig göras avvikelser ifrån. Dessa är rätten till liv, förutom dödande genom lagliga krigshandlingar, i artikel 2, förbudet mot tortyr i artikel 3, förbudet mot slaveri och tvångsarbete i artikel 4, samt förbudet mot att straffas

⁸⁶ Folkhälsomyndigheten, HSLF-FS 2022:2.

⁸⁷ SFS 2022:22; Folkhälsomyndigheten, HSLF-FS 2022:5.

⁸⁸ SOU 2022:10 s. 469.

⁸⁹ Danelius (2015) s. 50.

⁹⁰ *Lawless v. Ireland (No. 3)*, 1 juli 1961, 332/57, p. 28.

utan stöd i lag och mot straffrättslig retroaktivitet i artikel 7.⁹¹ Slutligen måste den stat som utnyttjar derogationsrätten, enligt artikel 15.3, hålla Europarådets generalsekreterare underrättad om vilka åtgärder som vidtagits och skälen för dem. Har en sådan underrättelse inte lämnats kan något undantag med stöd av artikel 15 inte göras gällande.⁹²

I mars och april 2020, i samband med hälsokrisen som covid-19 medförde, beslutade följande länder att nyttja derogationsrätten enligt artikel 15: Lettland, Rumänien, Armenien, Moldavien, Estland, Georgien, Albanien, Nordmakedonien, Serbien och San Marino.⁹³ Av dessa länder valde till exempel Lettland och Moldavien att bland annat derogera från mötesfriheten i artikel 11.⁹⁴

Eftersom Sverige inte har derogerat från Europakonventionen⁹⁵ kommer de vidtagna åtgärder och inskränkningarna i mötesfriheten att bedömas utifrån ”vanliga” omständigheter, och inte utifrån ett undantagstillstånd. Då derogationen inte varit aktuellt i Sverige kommer det inte heller att diskuteras huruvida det har förelegat en ”rätt” att derogera från Europakonventionen.

⁹¹ Danelius (2015) s. 50.

⁹² Danelius (2015) s. 51.

⁹³ Factsheet, Derogation in time of emergency, s. 2.

⁹⁴ Den lettiska regeringens tillkännagivande med hänvisning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, registrerad av Generalsekretariatet den 16 mars 2020; Den moldaviska regeringens tillkännagivande med hänvisning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, registrerad av Generalsekretariatet den 19 mars 2020.

⁹⁵ Factsheet, Derogation in time of emergency, s. 2, *e contrario*.

4 Mötesfriheten enligt artikel 11

Kapitlet redogör för mötesfrihetens tillämpningsområde och vilka krav som kan ställas på staten respektive demonstranter. Kapitlet avslutas med en redogörelse för under vilka förutsättningar som det kan göras tillåtna inskränkningar i mötesfriheten.

4.1 Inledning

Rätten att delta i fredliga sammankomster är en fundamental rättighet i ett demokratiskt samhälle och är, tillsammans med yttrandefriheten i artikel 10 Europakonventionen, en av grundförutsättningarna för ett sådant samhälle. Därför ska denna rätt inte tolkas restriktivt.⁹⁶ För att undvika en restriktiv tolkning har Europadomstolen avstått från att definiera vad som utgör en sammankomst, samt avstått från att ta fram en uttömmande uppräkningslista på kriterier som skulle kunna definiera en sammankomst.⁹⁷

Trots sin självständiga roll och sitt särskilda tillämpningsområde⁹⁸ är mötesfriheten nära sammankopplad med såväl tanke-, samvets-, och religionsfriheten i artikel 9, som med yttrandefriheten i artikel 10.⁹⁹ Den nära kopplingen till yttrandefriheten beror på att syftet med att utöva mötesfriheten är att ge uttryck för personliga åsikter,¹⁰⁰ samt att säkerställa en plats för offentlig debatt.¹⁰¹ Det finns således situationer som kan hänföras till både artikel 10 och artikel 11. Resultatet av den här konkurrensen blir ofta att artikel 11 ses som *lex specialis* och ges företräde.¹⁰² Även om gränsdragningen mellan de båda artiklarna inte är helt klar finns det exempel i praxis som tyder på att artikel 11 går före om det finns en vilja att uttrycka

⁹⁶ *Djavit An v. Turkey*, 20 februari 2003, 20652/92, p. 56; *Kudrevičius and others v. Lithuania* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 91; *Taranenko v. Russia*, 15 maj 2014, 19554/05, p. 65.

⁹⁷ *Navalnyy v. Russia* [GC], 4 december 2018, 76204/11, p. 98.

⁹⁸ *Ezelin v. France*, 26 april 1991, 11800/85, p. 37.

⁹⁹ Van Dijk m.fl. (2018) s. 814 f.

¹⁰⁰ *Ezelin v. France*, 26 april 1991, 11800/85 p. 37.

¹⁰¹ *Éva Molnár v. Hungary*, 7 oktober 2008, 10346/05, p. 42.

¹⁰² *Schwabe and M.G. v. Germany*, 2011, p. 99; *Galstyan v. Armenia*, 2007, p. 95; Danelius (2015) s. 515.

sina åsikter tillsammans med andra¹⁰³ och att artikel 10 ges företräde om ett fåtal personer, till exempel två stycken, uttrycker sina åsikter under en kort tidsperiod eftersom det anses inte vara en sammankomst.¹⁰⁴ Med hänvisning till den nära sammankoppling som finns mellan de tre artiklarna har det i Europadomstolens praxis utvecklats en etablerad princip att artikel 11 måste, i tillämpliga fall, beaktas i ljuset av artikel 9 och/eller artikel 10.¹⁰⁵

4.2 Mötesfrihetens tillämpningsområde

Rätten att delta i fredliga sammankomster innefattar generellt sett en rätt för människor att få samlas tillsammans utan inblandning från till exempel myndigheter. Rätten att delta i fredliga sammankomster innefattar också demonstrationsfriheten.¹⁰⁶ En sammankomst kännetecknas av att det är ett organiserat möte med människor med avsikten att gemensamt bilda sig eller uttrycka en åsikt¹⁰⁷ som har till syfte att bidra till en offentlig debatt.¹⁰⁸ Den ska således särskiljas från en slumpmässig samling av personer som var och en har ett eget enskilt syfte, till exempel en kö för att komma in i en offentlig byggnad.¹⁰⁹ Även långa ockupationer som är fredliga kan anses vara en fredlig sammankomst, trots att det är uppenbart att de står i strid med inhemsk lagstiftning.¹¹⁰

Enbart det faktum att det klart har varit fråga om en sammankomst räcker inte för att klagomål angående artikel 11 ska tas upp till prövning. Det måste dessutom finnas en tydlig koppling mellan sökandens utövande av sin rätt att delta i en fredlig sammankomst och de åtgärder som har vidtagits gentemot sökanden.¹¹¹ Vid fastställandet av den här kopplingen tar Europadomstolen

¹⁰³ *Schwabe and M.G. v. Germany*, 1 december 2011, 8080/08 och 8577/08, p. 101.

¹⁰⁴ *Tatár and Fáber v. Hungary*, 12 juni 2012, 26005 och 26160, p. 29.

¹⁰⁵ *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 13 augusti 1981, 7601/76 och 7806/77, p. 57; *Chassagnou and others v. France* [GC], 29 april 1999, 25088/94 m.fl., p. 100.

¹⁰⁶ Ehrenkrona (2016) s. 155.

¹⁰⁷ Grabenwarter (2013) s. 299 f.

¹⁰⁸ Van Dijk m.fl. (2018) s. 818.

¹⁰⁹ Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights, s. 8 p. 14.

¹¹⁰ *Cisse v. France*, 9 april 2002, 51346/99, p. 39–40; *Annenkov and others v. Russia*, 25 juli 2017, 31475/10, p. 123.

¹¹¹ *Navalnyy and Yashin v. Russia*, 4 december 2014, 76204/11, p. 52.

hänsyn till sökandens ursprungliga avsikt, omfattningen av det faktiska deltagandet i sammankomsten och innehållet i talan vid den nationella domstolen.¹¹² Det faktum att en sökande har ålagts sanktioner för att ha deltagit i en sammankomst är inte i sig tillräckligt för att domstolen ska ta upp en talan gällande artikel 11 till prövning om sökanden konsekvent har hävdat att hen har misstagits för en deltagare i sammankomsten.¹¹³

Även om det hittills inte har förekommit något mål i Europadomstolen gällande en negativ rätt till mötesfrihet kan en rätt att inte tvingas delta i en sammankomst härledas från domstolens rättspraxis.¹¹⁴

4.2.1 Fredlig sammankomst

Kravet på att en sammankomst ska vara fredlig innefattar en viktig avgränsning av skyddet i artikel 11.¹¹⁵ Rätten i artikel 11 är således tillämplig på alla sammankomster utom de där arrangörerna och deltagarna har för avsikt att vidta våld eller i övrigt avser att förkasta grunderna i ett demokratiskt samhälle.¹¹⁶ Om de berörda myndigheterna haft rimliga skäl att tro att en planerad sammankomst inte har en fredlig karaktär, eller om detta visar sig senare under sammankomsten, strider ett förbud eller begränsning av sammankomsten inte mot artikel 11. Förbudet eller begränsningen behöver således inte heller uppfylla kraven på tillåtna inskränkningar som ställs upp i artikel 11.2.¹¹⁷

Även om det finns en faktisk risk för att en sammankomst kan leda till oordning som ligger utanför de som organiserar sammankomstens kontroll leder detta inte till att sammankomsten faller utanför mötesfrihetens

¹¹² *Navalnyy v. Russia* [GC], 15 november 2018, 29580/12 m.fl., p. 109–111; *Zülküf Murat Kahraman v. Turkey*, 16 juli 2019, 65808/10 p. 45; *Obote v. Russia*, 19 november 2019, 58954/09, p. 35.

¹¹³ *Kasparov and others v. Russia*, 3 oktober 2013, 21613/07, p. 72-73.

¹¹⁴ *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], 11 januari 2006, 52562/99 och 52620/99, p. 54; *Novikova and others v. Russia*, 26 april 2016, 25501/07 m.fl., p. 91; Danelius (2015) s. 516.

¹¹⁵ Danelius (2015) s. 517; van Dijk m.fl. (2018) s. 817.

¹¹⁶ *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 92; *Sergey Kuznetsov v. Russia*, 23 oktober 2008, 10877/04, p. 45; *Alekseyev v. Russia*, 21 oktober 2010, 4916/07 m.fl., p. 80.

¹¹⁷ Van Dijk m.fl. (2018) s. 817.

tillämpningsområde. Således måste alla restriktioner som vidtas gentemot en sådan sammankomst vara i överensstämmelse med inskränkningarna som får göras enligt artikel 11.2.¹¹⁸ Däremot så omfattas inte aktiviteter, som avsiktligt avser att hindra trafik eller att störa människors dagliga liv, av kärnan i artikel 11. Det blir istället en bedömning enligt nödvändighetskravet i artikel 11.2 huruvida sammankomsten tillåts eller inte.¹¹⁹ Ockupation av byggnader betraktas i allmänhet som ett fredligt handlande, trots att det kan stå i strid med inhemsk lagstiftning och de störningar som det kan orsaka.¹²⁰

Enstaka våldshandlingar som äger rum vid en sammankomst leder inte till att hela sammankomsten som sådan anses vara våldsamt. En individs rätt att delta i en fredlig sammankomst upphör inte till följd av enstaka våldshandlingar eller andra straffbara handlingar som begås av andra personer under demonstrationen, förutsatt att individen fortsatt agerar fredligt med sina avsikter och sitt agerande.¹²¹ I ett antal fall där demonstranter har vidtagit våldshandlingar har Europadomstolen framhållit att de aktuella demonstrationerna har varit inom tillämpningsområdet för artikel 11, men att de inskränningar i demonstrationsfriheten som har vidtagits har varit rättfärdigade sett till förebyggandet av oordning eller brott och för att skydda andras fri- och rättigheter.¹²² Deltagarna i en demonstration åtnjuter inget skydd mot åtal för olagliga handlingar som de vidtar under demonstrationen.¹²³

För att fastställa huruvida en sökande kan göra anspråk på rätten till fredlig sammankomst enligt artikel 11 tar Europadomstolen hänsyn till (i) om sammankomsten avsåg att vara fredlig och om arrangörerna hade våldsamma intentioner, (ii) om sökanden visade våldsamma intentioner när han anslöt sig till sammankomsten, och (iii) om sökanden har tillfogat någon

¹¹⁸ *Schwabe and M.G. v. Germany*, 1 december 2011, 8080/08 och 8577/08, p. 103.

¹¹⁹ *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 97.

¹²⁰ *Annenkov and others v. Russia*, 25 juli 2017, 31475/10, p. 126.

¹²¹ *Frumkin v. Russia*, 5 januari 2016, 74568/12, p. 99; *Laguna Guzman v. Spain*, 6 oktober 2020, 41462/17 p. 35.

¹²² *Protopapa v. Turkey*, 24 februari 2019, 16084/90, p. 104–112.

¹²³ *Galstyan v. Armenia*, 15 november 2007, 26986/03, p. 115.

kroppsskada.¹²⁴ Bevisbördan för att visa sammankomstens våldsamma intentioner ligger på de statliga myndigheterna.¹²⁵

4.2.2 Olika typer av sammankomster och forum

Mötesfriheten omfattar både privata- och offentliga sammankomster, oavsett om de endast äger rum på en och samma plats eller om de är i rörelse, till exempel i form av ett demonstrationståg. Rätten kan dessutom utövas av såväl enskilda deltagare, som av personerna som organiserar sammankomsten.¹²⁶

Trots att det primära syftet med artikel 11 är att skydda rätten till en politisk fredlig sammankomst och deltagandet i den demokratiska processen, skulle det vara en allt för snäv tolkning att begränsa artikeln till den här typen av sammankomster.¹²⁷ Artikel 11 har således funnits tillämplig på till exempel sammankomster av väsentlig social karaktär¹²⁸, religiösa och spirituella sammankomster¹²⁹ och officiella möten såsom parlamentariska sammanträden.¹³⁰

Rätten till mötesfrihet innefattar rätten att välja tid, plats och på vilket sätt som sammankomsten ska genomföras på, givet att det är inom de gränser som fastställs i artikel 11.2.¹³¹ I de fall där platsen för sammankomsten är av avgörande betydelse för deltagarna, kan ett föreläggande om att ändra platsen innebära en inskränkning i mötesfriheten enligt artikel 11.¹³² Artikel 10, och underförstått artikel 11, ger dock ingen absolut rätt att beträda privat egendom

¹²⁴ *Gülcü v. Turkey*, 19 januari 2016, 17526/10, p. 97; *Shmorgunov and others v. Ukraine*, 21 januari 2021, 15367/14 m.fl., p. 491.

¹²⁵ *Christian Democratic People's Party v. Moldova (no. 2)*, 2 februari 2010, 25196/04, p. 23.

¹²⁶ *Kudreivičius and Others v. Lithuania [GC]*, 15 oktober 2015, 37553/05, p. 91; *Djavit An v. Turkey*, 20 februari 2003, 20652/92, p. 56.

¹²⁷ *Friend, the Countryside Alliance and others v. the United Kingdom*, 24 november 2009, 16072/06 och 27809/08, p. 50.

¹²⁸ *Emin Huseynov v. Azerbaijan*, 7 maj 2015, 59135/09, p. 91.

¹²⁹ *Barankevich v. Russia*, 26 juli 2007, 10519/03, p. 15.

¹³⁰ *Forcadell I Lluís v. Spain*, 7 maj 2019, 75147/17, p. 24.

¹³¹ *Sáska v. Hungary*, 27 november 2012, 58050/08, p. 21.

¹³² *The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, 20 oktober 2005, 44079/98, p. 103; *Lashmankin and Others v. Russia*, 7 februari 2017, 57818/09 m.fl., p. 405.

eller alla offentliga områden såsom statliga kontor eller universitetslokaler.¹³³ Förbud mot att hålla offentliga tillställningar på vissa platser är inte oförenligt med artikel 11 när förbudet åläggs av säkerhetsskäl.¹³⁴

4.3 Positiva skyldigheter

4.3.1 Omfattningen av de positiva skyldigheterna

Rätten att delta i fredliga sammankomster innefattar såväl positiva, som negativa förpliktelser för konventionsstaterna.¹³⁵ Även om det väsentliga syftet med artikel 11 är att skydda individer mot godtycklig inblandning av offentliga myndigheter i utövandet av sin mötesfrihet, kan det dessutom finnas positiva skyldigheter som de offentliga myndigheterna är skyldiga att vidta för att säkerställa ett effektivt åtnjutande av mötesfriheten.¹³⁶ Stater har en positiv skyldighet att vidta rimliga och lämpliga åtgärder för att säkerställa genomförandet av en fredlig sammankomst.¹³⁷ Staterna kan dock inte garantera genomförandet av en fredlig sammankomst och det ankommer på staterna att i stor utsträckning själva göra en bedömning av vilka resurser som ska användas.¹³⁸ Således medför artikel 11 ett krav på åtgärder som ska vidtas, och inte krav på ett resultat som ska uppnås.¹³⁹

Den positiva skyldigheten att säkerställa ett effektivt åtnjutande av mötesfriheten är av särskild vikt för personer som har impopulära åsikter jämfört med den stora allmänheten eller personer som tillhör en minoritet. Anledningen till det här är för att dessa personer lider större risk att bli utsatta för olika typer av trakasserier eller förtryck.¹⁴⁰ Europadomstolen har funnit att den här typen av åsikter hos minoriteter kan skapa spänningar med

¹³³ *Appleby and Others v. the United Kingdom*, 6 maj 2003, 44306/98, p. 47; *Tuskia and Others v. Georgia*, 11 oktober 2018, 14237/07, p. 72; Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights, s. 9 f., p. 21.

¹³⁴ *Rai and Evans v. the United Kingdom*, 17 november 2009, 26258/07 och 26255/07.

¹³⁵ *Öllinger v. Austria*, 29 juni 2006, 76900/01, p. 35.

¹³⁶ *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, 15 oktober 2015, 37553/05, p. 158; *Djavit An v. Turkey*, 20 februari 2003, 20652/92, p. 57.

¹³⁷ *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, 15 oktober 2015, 37553/05, p. 159

¹³⁸ *Protopapa v. Turkey*, 24 februari 2009, 16084/90, p. 108.

¹³⁹ *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, 21 juni 1988, 10126/82, p. 34; *Giuliani and Gaggio v. Italy* [GC], 24 mars 2011, 23458/02, p. 251.

¹⁴⁰ *Bączkowski and Others v. Poland*, 3 maj 2007, 1543/06, p. 64.

majoriteten i en stat, men domstolen har framhållit att dessa spänningar är oundvikliga konsekvenser av pluralism. Staternas uppgift är inte att försöka ta bort spänningarna genom att motverka pluralism utan att försöka få de olika grupperingarna att acceptera varandra.¹⁴¹

Som exempel på positiva skyldigheter som staterna kan vara skyldiga att vidta har Europadomstolen särskilt betonat vikten av att vidta förebyggande säkerhetsåtgärder som till exempel att säkerställa att det finns tillgång till första hjälpen på demonstrationsplatsen.¹⁴² Vidare har domstolen också betonat att skyldigheten att kommunicera med demonstrationsarrangörerna är en väsentlig del av staternas positiva skyldigheter.¹⁴³

4.3.2 Motdemonstrationer

En annan aspekt av de positiva skyldigheterna är statens skyldighet att skydda de som utövar sin rätt till fredlig sammankomst från våldsamma handlingar från motdemonstranter. I en demokrati kan rätten att motdemonstrera inte sträcka sig så långt att den begränsar utövandet av demonstrationsfriheten.¹⁴⁴ Det är således konventionsstaternas skyldighet att vidta rimliga och lämpliga åtgärder för att möjliggöra att lagenliga demonstrationer kan fortlöpa.¹⁴⁵ Staterna har en positiv skyldighet att skydda båda gruppernas rätt till mötesfrihet och bör därför använda de minst restriktiva medlen som är möjligt för att i princip kunna möjliggöra att båda demonstrationerna kan äga rum.¹⁴⁶ I de fall där det finns ett allvarligt hot om en våldsam motdemonstration har Europadomstolen tillåtit att de inhemska myndigheterna i bred omfattning gör en egen bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkra att sammankomsterna kan genomföras.¹⁴⁷ Anledningen till att staterna erlaggs ett stort utrymme för skönsässig bedömning är dels för att de båda demonstrationerna i princip förtjänar lika mycket skydd, dels för att de

¹⁴¹ *Zhdanov and Others v. Russia*, 16 juli 2019, 12200/08 m.fl., p. 163.

¹⁴² *Oya Ataman v. Turkey*, 5 december 2006, 74552/01, p. 39.

¹⁴³ *Frumkin v. Russia*, 5 januari 2016, 74568/12, p. 128-129; Harris m.fl. (2018) s. 686.

¹⁴⁴ *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, 21 juni 1988, 10126/82, p. 32.

¹⁴⁵ *The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, 25 oktober 2005, 44079/98, p. 115.

¹⁴⁶ *Fáber v. Hungary*, 24 juli 2012, 40721/08, p. 43.

¹⁴⁷ *Alekseyev v. Russia*, 21 oktober 2010, 4916/07 m.fl., p. 75.

statliga myndigheterna anses vara bäst lämpade att utvärdera säkerhets- och störningsrisker samt att vidta åtgärder gentemot dessa risker.¹⁴⁸

Den blotta existensen av att en motdemonstration riskerar att resultera i våldsamma handlingar är inte tillräcklig för att förbjuda motdemonstrationen. I sin bedömning måste de statliga myndigheterna ta hänsyn till konkreta omständigheter som indikerar hur pass omfattande störningen från motdemonstrationen kan resultera i och utifrån detta utvärdera vilka resurser eller åtgärder som kan bli aktuella för att förhindra eventuella våldsamma sammandrabbningar.¹⁴⁹ Att ovillkorligt förbjuda en motdemonstration är en långtgående åtgärd som kräver särskild motivering, särskilt om demonstrationen avser en fråga av allmänt intresse.¹⁵⁰

4.3.3 Positiva skyldigheter enligt artikel 2

I den berörda situationen med covid-19 pandemin medför artikel 2, rätten till liv, positiva skyldigheter för konventionsstaterna. Artikel 2 ålägger konventionsstaterna en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att skydda livet hos människorna som befinner sig inom konventionsstatens jurisdiktion.¹⁵¹ Europadomstolen har också framhållit att konventionsstaterna har en positiv skyldighet för att skydda rätten till hälsa, även om denna rätt inte uttryckligen finns reglerad i Europakonventionen.¹⁵²

De positiva skyldigheterna enligt artikel 2 kommer att behandlas mer djupgående i kapitel 5. Kapitel 5 behandlar också motsättningen som uppstår mellan artikel 2, som medför positiva skyldigheter för att skydda rätten till hälsa, och artikel 11, som medför att konventionsstaterna inte i allt för stor utsträckning ska blanda sig i medborgarnas rätt till mötesfrihet.

¹⁴⁸ *Fáber v. Hungary*, 24 juli 2012, 40721/08, p. 42.

¹⁴⁹ *Barankevich v. Russia*, 26 juli 2007, 10519/03, p. 33; *Fáber v. Hungary*, 24 juli 2012, 40721/08, p. 40.

¹⁵⁰ *Öllinger v. Austria*, 29 juni 2006, 76900/01, p. 44.

¹⁵¹ *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC], 14 juli 2014, 47848/08, p. 130.

¹⁵² *Le Mailloux v. France*, 3 december 2020, 18108/20, p. 9.

4.4 Krav på anmälan och tillstånd

4.4.1 Anmälnings- och tillståndsförfaranden

Det finns inget förbud för konventionsstaterna att kräva att demonstranter ansöker om tillstånd för att få genomföra en demonstration eller att de på förhand anmäler en demonstration. Det kommer inte att anses som en kränkning av artikel 11 om syftet med tillståndet eller anmälningen är att göra det möjligt för de inhemska myndigheterna att vidta rimliga och lämpliga åtgärder för att garantera ett smidigt genomförande av demonstrationen.¹⁵³ Sådana förfaranden måste dock vara rättvisa och i enlighet med lag.¹⁵⁴ Regleringen gällande tillståndsanmälan får inte utgöra ett dolt hinder för människors rätt att utöva sin rätt till fredlig sammankomst.¹⁵⁵

4.4.2 Obehöriga demonstrationer

Eftersom konventionsstaterna har rätt att kräva tillstånd eller anmälan för genomförandet av demonstrationer får staterna också tillämpa sanktioner på de demonstranter som inte sökt tillstånd eller anmält demonstrationen. Utdömandet av sanktioner för deltagande i en obehörig demonstration anses således vara förenlig med artikel 11, förutsatt att sanktionen är proportionerlig och föreskriven i lag.¹⁵⁶

En ”olaglig” demonstration, som till exempel saknar tillstånd, bidrar inte nödvändigtvis till att en begränsning av mötesfriheten är motiverad. Även om regler om tillstånd och förhandsanmälan kan vara avgörande, för att en demonstration ska kunna genomföras på ett smidigt sätt genom att myndigheter kan minimera störningar i trafiken och vidta andra säkerhetsåtgärder, kan inte deras verkställighet vara ett mål i sig.¹⁵⁷ Det gäller i synnerhet när demonstranter, som deltar i en obehörig demonstration, inte

¹⁵³ *Sergey Kuznetsov v. Russia*, 23 oktober 2008, 10877/04, p. 42; *Bukta and Others v. Hungary*, 17 juli 2007, 25691/04, p. 35.

¹⁵⁴ Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 530.

¹⁵⁵ *Oya Ataman v. Turkey*, 5 december 2006, 74552/01, p. 38; *Berladir and Others v. Russia*, 10 juli 2012, 34202/06, p. 39.

¹⁵⁶ *Ziliberg v. Moldova*, 4 maj 2004, 61821/00.

¹⁵⁷ *Oya Ataman v. Turkey*, 5 december 2006, 74552/01, p. 37-39; *Gafgaz Mammadov*, 15 oktober 2015, 60259/11, p. 59.

ägnar sig åt våldshandlingar. I dessa fall har Europadomstolen krävt att de offentliga myndigheterna har överseende mot de fredliga sammankomsterna eftersom artikel 11 inte ska berövas sin grundläggande betydelse.¹⁵⁸ Följaktligen måste de statliga myndigheterna beakta proportionalitetskravet i artikel 11.2.¹⁵⁹

4.4.3 Oplanerade demonstrationer

Under särskilda omständigheter där en oplanerad demonstration kan vara motiverad, till exempel som svar på en politisk händelse, kan det innebära en oproportionerlig begränsning av friheten att delta i fredliga sammankomster att upphäva demonstrationen enbart på grunden att det är en obehörig demonstration, särskilt när demonstranterna inte är våldsamma.¹⁶⁰ Det innebär dock inte att en oplanerad fredlig sammankomst aldrig kan upphävas på legitima grunder. Vid oplanerade demonstrationer kan tillstånds- eller anmälningsskyldigheten åsidosättas endast om särskilda omständigheter föreligger, till exempel om ett omedelbart svar på en aktuell händelse är motiverat i form av en demonstration. Ett sådant undantag kan vara motiverat om svaret måste ges omedelbart för att inte riskera att förlora relevans.¹⁶¹

4.5 Inskränkningar i rätten till mötesfrihet

Europadomstolen har slagit fast att begreppet ”inskränkningar” i artikel 11.2 omfattar åtgärder som vidtagits före eller under sammankomsten och åtgärder, till exempel straff, som vidtas efter sammankomsten.¹⁶² För att en inskränkning i rätten till fredlig sammankomst inte ska strida mot artikel 11 krävs det att den är föreskriven i lag, att den eftersträvar ett eller flera av de legitima ändamål som är uppräknade i artikel 11.2 och att den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att uppnå ändamålen i fråga.¹⁶³

¹⁵⁸ *Gafgaz Mammadov*, 15 oktober 2015, 60259/11, p. 59; *Malofeyeva v. Russia*, 30 maj 2013, 36673/04, p. 136-137.

¹⁵⁹ *Primov and others v. Russia*, 12 juni 2014, 17391/06, p. 119.

¹⁶⁰ *Bukta and Others v. Hungary*, 17 juli 2007, 25691/04, p. 36.

¹⁶¹ *Éva Molnár v. Hungary*, 7 oktober 2008, 10346/05, p. 37-38.

¹⁶² *Ezelin v. France*, 26 april 1991, 11800/85, p. 39.

¹⁶³ *Vyerentsov v. Ukraine*, 11 april 2013, 20372/11, p. 51.

4.5.1 Lagkravet

Uttrycket ”föreskrivna i lag” i artikel 11.2 kräver inte enbart att den vidtagna åtgärden från myndigheternas sida har en rättslig grund i den inhemska rätten, utan skrivningen hänvisar också till den aktuella lagens beskaffenhet. Lagen bör vara tillgänglig för den berörda personen och förutsebar med avseende på dess effekter.¹⁶⁴ Europadomstolen har understrukit att en norm inte kan betraktas som en ”lag” såvida den inte är tillräckligt tydlig så att medborgarna, med lämplig rådgivning vid behov, kan förutse vilka konsekvenser som en viss handling kan medföra.¹⁶⁵ Domstolen har dock yttrat att det är omöjligt att uppnå fullständig precision vid utformningen av lagar, särskilt inom områden där situationen förändras enligt rådande samhällssyn.¹⁶⁶ Konsekvenserna av en viss handling behöver således inte vara förutsebara med absolut säkerhet eftersom erfarenhet visar att det inte är möjligt. Även om förutsebarhet är önskvärt kan det också medföra en stelhet hos lagstiftningen som förhindrar dess förmåga att hålla jämna steg med samhällsutvecklingen. Följaktligen är många lagar utformade i mer eller mindre vaga termer vars tolkning och tillämpning blir frågor för rättstillämpningen.¹⁶⁷

I *Djavit An v. Turkey* fanns det ingen lag som reglerade utfärdande av tillstånd till turkcyprioter, som bodde i ”TRNC” området, för att korsa den ”gröna linjen” till södra Cypern för att delta i en fredlig sammankomst tillsammans med grekcyprioter. Begränsningen av turkcyprioternas rätt att delta i fredliga sammankomster i Cypern ansågs innebära en kränkning av artikel 11 eftersom begränsningen inte stod i överensstämmelse med lagkravet.¹⁶⁸

I *Mkrtchyan v. Armenia* konstaterade domstolen att sökanden inte kunde förutse sin dom och böter för deltagande i ett gatutåg eftersom det fanns ingen inhemsk rättslig bestämmelse som tydligt angav att de tidigare lagarna i

¹⁶⁴ *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 108; *Maestri v. Italy* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 38.

¹⁶⁵ *Djavit An v. Turkey*, 20 februari 2003, 20652/92, p. 65.

¹⁶⁶ *Ezelin v. France*, 26 maj 1991, 11800/85, p. 45.

¹⁶⁷ *Rekvényi v. Hungary* [GC], 20 maj 1999, 25390/94, p. 34; *Primov and others v. Russia*, 16 juni 2014, 17391/06, p. 125.

¹⁶⁸ *Djavit An v. Turkey*, 20 februari 2003, 20652/92, p. 64-68.

Sovjetunionen, inklusive lagen om administrativa brott (eng. ”the Code of Administrative Offences”) som sökanden dömdes enligt, hade varit i kraft i Armenien.¹⁶⁹

I *Lashmankin and Others v. Russia* fann Europadomstolen att en lag som gav myndigheterna en utbredd befogenhet att föreslå ändring av plats, tid eller sättet för genomförandet av offentliga sammankomster inte uppfyllde ”kvalitetskravet” eftersom lagen saknade ett lämpligt och effektivt rättsligt skydd mot godtycklig och diskriminerande tillämpning.¹⁷⁰

Ovanstående rättsfall är några av få exempel på fall där lagkravet inte har varit uppfyllt eftersom i de allra flesta fall är kravet uppfyllt.¹⁷¹

4.5.2 Legitimt ändamål

De legitima ändamål som är föreskrivna i artikel 11.2 är ”statens säkerhet eller den allmänna säkerheten”, ”förebyggande av oordning eller brott”, ”hälsa eller moral”, och ”skydd för andra personers fri- och rättigheter”. Utöver de uttryckliga ändamålen i artikel 11.2 föreskriver också artikel 18 i Europakonventionen att de inskränkningar som medgetts enligt konventionen inte får tillämpas annat än i de syften för vilka de medgetts.

Det är endast när Europadomstolen anser att lagkravet är uppfyllt som domstolen går vidare och bedömer huruvida de vidtagna restriktionerna har uppfyllt ett legitimt ändamål.¹⁷²

4.5.2.1 Statens säkerhet eller den allmänna säkerheten

Statens säkerhet är ett brett begrepp. Begreppet kan sammanfattas som att det omfattar åtgärder som skyddar statens säkerhet mot fiender som kan försöka besegra dess styrkor i krig eller underminera dess regering med olagliga medel, inklusive de särdrag som gör staten till en demokrati.¹⁷³ I *Zana v. Turkey* kom domstolen fram till att åtgärder som vidtagits av Turkiet för att

¹⁶⁹ *Mkrtychyan v. Armenia*, 11 januari 2007, 6562/03, p. 39-45.

¹⁷⁰ *Lashmankin and Others v. Russia*, 7 februari 2017, 57818/09 m.fl., p. 410-471.

¹⁷¹ Harris m.fl. (2018) s. 691.

¹⁷² Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 355.

¹⁷³ Mahoney m.fl. (2000) s. 662.

hantera en säkerhetssituation, de nationella myndigheterna hade anledning att frukta en intensifiering av terroristverksamhet i landet, var för att skydda statens säkerhet.¹⁷⁴

Ett fåtal fall i Europadomstolen har rört inskränkningar som endast har grundats på den allmänna säkerheten och domstolen verkar sällan ha förlitat sig uteslutande på den här grunden. Istället har domstolen ofta förlitat sig på allmän säkerhet tillsammans med statens säkerhet och förebyggande av oordning.¹⁷⁵

4.5.2.2 Förebyggande av oordning eller brott

Oordning och brott är två stycken olika begrepp.¹⁷⁶ Europadomstolen har slagit fast att syftet ”förebyggande av oordning” måste tolkas snävt.¹⁷⁷ Domstolen har till exempel yttrat att skyddet av en stats demokratiska institutioner och konstitutionella grunder kan hänföras till förebyggande av oordning.¹⁷⁸ Domstolen accepterade dock inte förekomsten av syftet att förebygga oordning i samband med händelser där sammankomsterna var oavsiktliga och inte orsakade några olägenheter.¹⁷⁹

Vad gäller förebyggande av brott har domstolen bekräftat att det omfattar säkrandet av bevis i syfte att upptäcka och lagföra brott.¹⁸⁰

Förebyggande av oordning eller brott är den motivering som oftast tas upp i domstolen. Det är föga förvånade eftersom många klagomål rör olika typer av straffsanktioner vars underliggande syfte är att förebygga oordning eller brott. Domstolen har allmänt accepterat hänvisningen till förebyggande av oordning eller brott när det har åberopats även om den har uttryckt tvivel gällande dess relevans.¹⁸¹

¹⁷⁴ *Zana v. Turkey* [GC], 25 november 1997, 18954/91, p. 49.

¹⁷⁵ *Rekvényi v. Hungary* [GC], 20 maj 1999, 25390/94, p. 39-41; Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 358.

¹⁷⁶ *Republican Party of Russia v. Russia*, 12 april 2011, 12976/06, p. 98.

¹⁷⁷ *Navalnyy v. Russia* [GC], 15 november 2018, 29580/12 m.fl., p. 122.

¹⁷⁸ *Republican Party of Russia v. Russia*, 12 april 2011, 12976/06, p. 101.

¹⁷⁹ *Navalnyy v. Russia* [GC], 15 november 2018, 29580/12 m.fl., p. 124-126.

¹⁸⁰ *Van Der Heijden v. the Netherlands* [GC], 3 april 2012, 42857/05, p. 54.

¹⁸¹ Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 360.

4.5.2.3 Skydd för hälsa eller moral

Återigen kombineras två ganska olika intressen. Det är klart att begränsningen av artikel 11 kan vara avsedd för att skydda hälsan eller för att skydda moralen, begränsningen behöver inte vara avsedd för att skydda båda.¹⁸² Skydd för hälsa är av särskild vikt i samband med begränsningar av artikel 11 som följd av covid-19 pandemin, eftersom många stater motiverat inskränkningarna i mötesfriheten med att det måste göras för att minska smittspridningen och skydda medborgarnas hälsa.¹⁸³

Skyddet för hälsa kan avse såväl individens hälsa som skyddet av folkhälsan.¹⁸⁴ I *Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia* hade de inhemska domstolarna funnit att medlemmarna i gemenskapen under påverkan av gruppen hade vägrat blodtransfusioner även under svåra eller livshotande omständigheter. Europadomstolen noterade att det enligt de inhemska domstolarna var nödvändigt med en upplösning av den sökande gemenskapen för att förhindra att den kränkte andras rättigheter, skadade sina medlemmar, skadades medlemmarnas hälsa och påverkade barns välmående. Därför ansågs begränsningen eftersträva de legitima ändamålen skydd för hälsa och skydd för andras rättigheter.¹⁸⁵

När det kommer till skyddet för moral verkar begreppet ha hänvisat till sexualmoral. I *Handyside v. the United Kingdom* hade Europadomstolen att ta ställning till huruvida en fällande dom mot personer, som hade gett ut en bok riktad till barn i skolåldern innehållande råd om sexuella frågor, var i enlighet med Europakonventionen. Domstolen accepterade att de frågor som togs upp gällde skydd för moral i den meningen att skyddet innebar att samhällets moraliska normer i stort ska värnas.¹⁸⁶

¹⁸² Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 361.

¹⁸³ *Communaute genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*, 15 mars 2022, 21881/20, p. 80; Prop. 2020/21:79 s. 15 och 27.

¹⁸⁴ *Eriksson v. Sweden*, 22 juni 1989, 11373/85, p. 66-67.

¹⁸⁵ *Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia*, 10 juni 2010, 302/02, p. 106-107.

¹⁸⁶ *Handyside v. the United Kingdom*, 7 december 1976, 5493/72, p. 9, 20, 46.

4.5.2.4 Skydd för andra personers fri- och rättigheter

Skydd för andras fri- och rättigheter är ett ändamål som ofta tas upp som rättfärdigande av olika inskränkningar. Det finns ofta en överlappning mellan detta ändamål och andra specificerade ändamål.¹⁸⁷ De två ändamålen förebyggande av oordning och skydd för andras personers fri- och rättigheter är nära sammankopplade med varandra eftersom begränsningar av friheten att delta i fredliga sammankomster kan tjäna till att skydda andras rättigheter i syfte att förebygga oordning.¹⁸⁸ Eftersom överbefolkning under ett offentligt evenemang är förenat med fara är det inte ovanligt att de statliga myndigheterna inför restriktioner gällande till exempel plats, datum och tid för genomförande av en planerad folksamling. Europadomstolen är därför beredd att acceptera att sådana begränsningar generellt har ett legitimt syfte.¹⁸⁹ Skydd för andra personers fri- och rättigheter är, tillsammans med skydd för hälsa, ett viktigt ändamål när det har införts inskränkningar i artikel 11 till följd av covid-19 pandemin.¹⁹⁰

Avslutningsvis bör det framhållas att de legitima syftena har varit föremål för ganska få utredningar av Europadomstolen och har inte gett upphov till några större problem för konventionsstaterna.¹⁹¹

4.5.3 Nödvändig i ett demokratiskt samhälle

Förutom att vara förenlig med lag och tjäna ett legitimt ändamål måste en inskränkning vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. För att fastställa att en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle krävs det att inskränkningen inte är mer omfattande än vad som är nödvändigt för att tillgodose ett angeläget samhälleligt behov (eng. ”pressing social need”), en proportionalitetsprövning ska således göras. Vidare krävs det att inskränkningen är ett svar på det angelägna samhälleliga behovet.¹⁹²

¹⁸⁷ Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 363.

¹⁸⁸ *Éva Molnár v. Hungary*, 7 oktober 2008, 10346/05, p. 34.

¹⁸⁹ *Primov and Others v. Russia*, 12 juni 2014, 17391/06, p. 130.

¹⁹⁰ *Communaute genevoise d’action syndicale (CGAS) v. Switzerland*, 15 mars 2022, 21881/20, p. 80.

¹⁹¹ Harris m.fl. (2018) s. 692.

¹⁹² Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 366.

Dessa två principer är dock ganska vagt formulerade och Europadomstolens rättspraxis gällande kravet på nödvändighet i ett demokratiskt samhälle saknar transparens.¹⁹³ Vid bedömningen av nödvändighetskravet kan det bli aktuellt att också beakta konventionsstaternas margin of appreciation¹⁹⁴, eventuellt vidtagna sanktioner¹⁹⁵ och vilken avskräckande verkan som till exempel ett förbud kan medföra.¹⁹⁶

4.5.3.1 Proportionalitetskravet

Proportionalitetskravet kräver att domstolen gör en avvägning mellan å ena sidan hur allvarliga de vidtagna inskränkningarna är i den enskildes rätt och å andra sidan hur starkt det behov är som ska tillgodoses genom inskränkningarna.¹⁹⁷ Endast när det finns ett rimligt förhållande mellan dessa faktorer är inskränkningen proportionerlig, och endast då kan inskränkningen anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.¹⁹⁸ Vägledning för hur den här avvägningen ska göras återfinns i Europadomstolens praxis:

- a) adjektivet ”nödvändig” är inte synonymt med ”oumbärlig”, det har inte heller samma flexibla karaktär som uttryck som ”tillåtet”, ”ordinär”, ”användbart”, ”rimligt”, eller ”önskvärt”;¹⁹⁹
- b) konventionsstaterna åtnjuter en viss, men inte obegränsad, margin of appreciation gällande införandet av inskränkningar men det ankommer på Europadomstolen att slutligen avgöra om de är förenliga med konventionen eller inte;²⁰⁰
- c) uttrycket ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” innebär att en inskränkning, för att vara förenlig med konventionen bland annat

¹⁹³ Gerards (2013) s. 466.

¹⁹⁴ *Barraco v. France*, 5 mars 2009, 31684/05, p. 42.

¹⁹⁵ *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 146.

¹⁹⁶ *Christian Democratic People’s Party v. Moldova*, 14 februari 2006, 28793/02, p. 77.

¹⁹⁷ Rainey, McCormick och Ovey (2021) s. 366; Danelius (2015) s. 58.

¹⁹⁸ Danelius (2015) s. 58.

¹⁹⁹ *Handyside v. the United Kingdom*, 7 december 1976, 5493/72, p. 48; *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 mars 1983, 5947/71 m.fl., p. 97.

²⁰⁰ *Handyside v. the United Kingdom*, 7 december 1976, 5493/72, p. 49; *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 mars 1983, 5947/71 m.fl., p. 97.

måste svara mot ett ”angeläget samhälleligt behov” och vara ”proportionerlig till det/de legitima ändamål som eftersträvas;²⁰¹

- d) de paragrafer i Europakonventionens artiklar som föreskriver att undantag kan göras från en rättighet ska tolkas restriktivt.²⁰²

En inskränkning av en konventionsrättighet måste vara proportionerlig till det legitima ändamål som eftersträvas och detta kommer att variera från fall till fall beroende på bakgrundsförhållanden, rätten i fråga och vilken typ av inskränkning som är aktuell.²⁰³ Till exempel måste skälen bakom inskränkningen vara ”relevanta och tillräckliga”,²⁰⁴ och nödvändigheten av en inskränkning måste vara ”övertygande etablerad”.²⁰⁵ I andra domar har Europadomstolen dock framhåvt ett behov av ”balans” mellan rättigheter och undantag.²⁰⁶ Som resultat av att Europadomstolen har valt att tillämpa både ett ”prioritetstest” och ett ”balanstest” har det uppstått förvirring hos konventionsstaterna gällande omfattningen av den inhemska margin of appreciation och gränserna för Europadomstolens granskning.²⁰⁷ Vidare har Europadomstolen inte heller förklarat hur proportionalitetskravet förhåller sig till kravet på ett angeläget samhälleligt behov.²⁰⁸

Även om typiska inslag av en proportionalitetsprövning, såsom lämplighet, nödvändighet och en rimlig avvägning mellan berörda intressen, kan läsas in i principen nämns de inte uttryckligen. Det är oklart varför Europadomstolen inte valt att göra detta. Även om proportionalitetsformeln verkar vara avsedd som en lista över kriterier som ska användas i aktuella mål använder domstolen inte formeln konsekvent i sina domar. Kravet på relevanta och tillräckliga skäl är ofta inte tydlig i Europadomstolens resonemang och således har dess konkreta innebörd förblivit oklar. I många fall granskar domstolen enbart den övergripande intresseavvägningen som varit föremål

²⁰¹ *Handyside v. the United Kingdom*, 7 december 1976, 5493/72, p. 48-49; *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 mars 1983, 5947/71 m.fl., p. 97.

²⁰² *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 mars 1983, 5947/71 m.fl., p. 97.

²⁰³ *Lingens v. Austria*, 8 juli 1986, 9815/82, p. 43.

²⁰⁴ *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 26 november 1991, 13585/88, p. 59.

²⁰⁵ *Autronic AG v. Switzerland*, 22 juni 1990, 12726/87, p. 61.

²⁰⁶ *Klass and Others v. Germany*, 6 september 1978, 5029/71, p. 59.

²⁰⁷ Greer, Human rights files No. 15, s. 15.

²⁰⁸ Gerards (2013) s. 467.

för nationella myndigheter. Som ett resultat av det här verkar proportionalitetsbedömningen vara viktigare som ett retoriskt redskap jämfört med ett instrument som kan hjälpa domstolen att strukturera sin argumentation.²⁰⁹

4.5.3.2 Angeläget samhälleligt behov

En inskränkning måste vara motiverad av ett angeläget samhälleligt behov som hänför sig till ett eller flera av de legitima ändamålen. Vid fastställandet av om det föreligger ett angeläget samhälleligt behov måste hänsyn tas till de särskilda omständigheter som föreligger i det enskilda fallet och till de omständigheter som gällde i landet vid den aktuella tidpunkten.²¹⁰ Konventionsstatens agerande måste också baseras på en acceptabel bedömning av relevant fakta.²¹¹

Kravet på ett angeläget samhälleligt behov verkar också hänvisa till tyngden och betydelsen av de eftersträvade målen, det räcker inte att inskränkningar åsyftar de legitima ändamålen utan behovet av inskränkningarna måste också vara överhängande (eng. ”pressing”). Vidare verkar kravet också innehålla vissa krav på effektivitet eftersom en åtgärd eller ett beslut måste svara mot sina syften. Om en åtgärd inte väsentligen bidrar till att uppnå ett visst mål kommer skäl att införa den förmodligen inte att vara relevanta och tillräckliga.²¹²

4.5.3.3 Margin of appreciation

Att konventionsstaterna erhåller en margin of appreciation innebär att de har en frihet att tillämpa konventionsreglerna på ett flexibelt sätt. Den flexibla tillämpningen tillåter konventionsstaterna att beakta inhemska förhållanden och rättsliga traditioner. Tillämpningen sker dock under övervakning av Europadomstolen som ska se till att tillämpningen på det nationella planet inte berövar konventionsrättigheterna något av deras centrala innehåll.²¹³

²⁰⁹ Gerards (2013) s. 467-468.

²¹⁰ *Ezelin v. France*, 26 april 1991, 11800/85, p. 50-53.

²¹¹ *Oberschlick v. Austria*, 23 april 1991, 11662/85, p. 60.

²¹² Gerards (2013) s. 467.

²¹³ Danelius (2015) s. 56.

Europadomstolen har beskrivit skälen bakom margin of appreciation som att konventionsstaterna ofta har en uppenbart bättre position och bättre underlag för att göra vissa bedömningar jämfört med var Europadomstolen har. De statliga myndigheterna anses till exempel bättre kunna bedöma nödvändigheten av en restriktion på grund av sin insikt om förhållandena i det egna landet.²¹⁴ Europadomstolen är således återhållsam i sin överprövning av nationella domar och respekterar dessa så länge som de framstår som en rimlig tillämpning av konventionen.²¹⁵ Det ankommer dock på domstolen att slutligen avgöra om en inskränkning är förenlig med konventionen eller inte och det görs genom en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.²¹⁶

Vid prövning av om inskränkningar i Europakonventionens fri- och rättigheter kan anses vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle erhåller konventionsstaterna en viss men inte obegränsad margin of appreciation.²¹⁷

4.5.3.3.1 Situationer då staterna erhåller en bred margin of appreciation

I de fall då arrangörerna av en demonstration avsiktligt underlåter att följa de ordningsregler som de statliga myndigheterna utfärdat för demonstrationen, på sådant sätt att det orsakar störningar i det vardagliga livet och andra aktiviteter i en omfattning som överstiger vad som är oundvikligt under omständigheterna, erhåller demonstrationen inte ett lika starkt skydd som politiska tal eller politisk debatt om frågor av allmänt intresse. Demonstrationen erhåller inte heller samma starka skydd som ett fredligt uttryck av åsikter i sådana frågor. Tvärtom anser domstolen att konventionsstaterna åtnjuter en bred margin of appreciation i sin bedömning av vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta för att begränsa ett sådant beteende.²¹⁸

²¹⁴ *Handyside v. the United Kingdom*, 7 december 1976, 5493/72, p. 48.

²¹⁵ Danelius (2015) s. 56-57.

²¹⁶ *Galstyan v. Armenia*, 15 november 2007, 26986/03, p. 114.

²¹⁷ *Barraco v. France*, 5 mars 2009, 31684/05, p. 42.

²¹⁸ *Kudreivičius and Others v. Lithuania* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 155-156.

När de nationella myndigheterna agerar inom ramen för sin margin of appreciation måste de emellertid tillämpa standarder som är i överensstämmelse med principerna i artikel 11 och grunda sina beslut på en godtagbar bedömning av de relevanta omständigheterna. Annars kan det innebära en kränkning av artikel 11.²¹⁹

4.5.3.3.2 *Situationer då staterna erhåller en snäv margin of appreciation*

Konventionsstaterna erhåller en snäv margin of appreciation för inskränkningar som vidtas på grund av innehållet i åsikterna som uttrycks under en sammankomst. Anledningen till det här är för att andra inskränkningar i mötes- och yttrandefriheten än sådana som görs eftersom det föreligger ett hot om våld eller en risk för att demokratiska principer förkastas, utgör ett hot mot demokratin som till och med kan äventyra den, oavsett hur oacceptabla vissa åsikter kan vara enligt myndigheterna.²²⁰ Det skulle vara oförenligt med Europakonventionens underliggande värderingar om en minoritetsgrupps utövande av konventionsrättigheter, till exempel demonstrationsfriheten, skulle vara villkorad av att åsikterna godtas av majoriteten.²²¹ Inskränkningar som är innehållsbaserade bör således underkastas hård granskning av Europadomstolen.²²²

Vidare erhåller konventionsstaterna också en snäv margin of appreciation vid generella förbud mot sammankomster. Ett generellt förbud mot demonstrationer kan endast motiveras om det finns en verklig risk för att de ska resultera i oordning som inte kan förhindras med mindre ingripande åtgärder. I detta sammanhang ska myndigheterna ta hänsyn till effekten som ett generellt förbud har på demonstrationer som inte utgör en fara för den allmänna ordningen. Det är endast om nackdelen med att dessa demonstrationer omfattas av förbudet tydligt vägs upp av de säkerhetsöverväganden som motiverar förbudet, och om det inte finns någon

²¹⁹ *Körtvélyessy v. Hungary*, 5 april 2016, 7871/10, p. 26-29.

²²⁰ *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 145; Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights, s. 16 p. 68.

²²¹ *Alekseyev v. Russia*, 21 oktober 2010, 4916/07 m.fl., p. 81; *Barankevich v. Russia*, 26 juli 2007, 10519/03, p. 31.

²²² *Navalnyy v. Russia*, 15 november 2018, 29580/12 m.fl., p. 136.

möjlighet att undvika detta genom en snäv avgränsning av förbudets territoriella tillämpning och varaktighet, som förbudet kan anses nödvändigt i den mening som avses i artikel 11.2.²²³

4.5.3.4 Sanktioner

Stränghet och typen av ålagda sanktioner, eller påföljder, är faktorer som ska beaktas vid proportionalitetsbedömningen.²²⁴ När sanktioner mot demonstranter är av straffrättslig karaktär kräver de särskild motivering.²²⁵ En fredlig demonstration bör i princip inte utsättas för hot om straffrättsliga påföljder²²⁶ och särskilt inte om frihetsberövande.²²⁷ Europadomstolen måste därför granska de fall, där fängelsestraff utdömts för icke-våldsbrott, särskilt noggrant.²²⁸

Böter på tre euro för deltagande i en demonstration som inte hade ansökt om tillstånd ansågs utgöra en proportionerlig påföljd.²²⁹ Böter på 500 euro har också ansetts vara en proportionerlig åtgärd med hänsyn till omständigheterna när en olaglig demonstration anordnats i ett säkerhetskänsligt område.²³⁰ Europadomstolen har också kommit fram till att för de fall där de inhemska myndigheterna har upplöst en demonstration i strid med artikel 11 är det oväsentligt om det uttömda bötesbeloppet, i aktuellt fall 25 euro, är ett skäligt belopp för brott mot ordningsregler för offentliga tillställningar.²³¹ Däremot har Europadomstolen kommit fram till att ett bötesbelopp i den övre delen av straffskalan, 80 procent av det lagstadgade maximum, var oproportionerligt när demonstranterna inte lyckats få tillstånd för sin demonstration.²³²

²²³ *Christian against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, 16 juli 1980, 8440/78, p. 150.

²²⁴ *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 15 oktober 2015, 37553/05, p. 146.

²²⁵ *Rai and Evans v. the United Kingdom*, 17 november 2009, 26258/07 och 26255/07.

²²⁶ *Akgöl and Göl v. Turkey*, 17 maj 2011, 28495/06 och 28516/06, p. 43.

²²⁷ *Gün and Others v. Turkey*, 18 juni 2013, 8029/07, p. 83.

²²⁸ *Taranenko v. Russia*, 15 maj 2014, 19554/05, p. 87.

²²⁹ *Ziliberg v. Moldova*, 4 maj 2004, 61821/00.

²³⁰ *Rai and Evans v. the United Kingdom*, 17 november 2009, 26258/07 och 26255/07.

²³¹ *Navalnyy v. Russia* [GC], 15 november 2018, 29580/12 m.fl., p. 133.

²³² *Hyde Park and Others v. Moldova (nos. 5 and 6)*, 14 september 2010, 6991/08 och 15084/08, p. 47.

4.5.3.5 Avskräckande verkan

Vid bedömning av en inskränkings proportionalitet måste hänsyn tas till dess avskräckande verkan. I synnerhet kan ett tidigare förbud mot en sammankomst avskräcka deltagarna från att delta.²³³ Ett tidigare förbud kan ha en avskräckande verkan hos de som planerat att delta i en demonstration, även om demonstrationen skulle fortgå utan hinder från myndigheternas sida, eftersom en obehörig demonstration saknar ett officiellt skydd mot eventuella fientliga motdemonstrationer.²³⁴

Efterföljande verkställighetsåtgärder såsom användning av våld för att upplösa sammankomsten, arrestering av deltagare och/eller fällande domar kan ha effekten av att avskräcka personer från att delta i liknande sammankomster i framtiden.²³⁵ Den avskräckande verkan försvinner inte automatiskt om åtgärderna skulle upphävas av till exempel en domstol.²³⁶

4.5.3.6 Proportionalitetsbedömning vid covid-19 åtgärder

Communaute genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland är det första fallet där Europadomstolen tagit ställning till huruvida inskränkningar i demonstrationsfriheten som vidtagits i syfte att bekämpa covid-19 pandemin har varit förenliga med artikel 11 eller inte. I skrivande stund²³⁷ är rättsfallet också det enda där Europadomstolen tagit ställning till den här frågan. I rättsfallet klagade den sökande arbetstagarorganisationen över att de inte haft möjlighet att anordna och delta i allmänna sammankomster, till följd av den schweiziska statens inskränkningar i artikel 11 för att hantera covid-19 pandemin. Från och med den 17 mars 2020 till och med 30 maj 2020 gällde ett totalförbud mot såväl allmänna som privata sammankomster. Den som organiserade eller genomförde en förbjuden demonstration riskerade att dömas till fängelse i högst tre år eller till böter.²³⁸

²³³ *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, 14 februari 2006, 28793/02, p. 77.

²³⁴ *Bączkowski and Others v. Poland*, 3 maj 2007, 1543/06, p. 66-68.

²³⁵ *Balçık and Others v. Turkey*, 29 november 2007, 25/02, p. 41.

²³⁶ *Nemstov v. Russia*, 31 juli 2014, 1774/11, p. 77-78.

²³⁷ 2022-05-20.

²³⁸ *Communaute genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*, 15 mars 2022, 21881/20, p. 9-11 och 13.

Europadomstolen uppmärksammade att spridningen av covid-19 viruset utgjorde ett hot mot folkhälsan och kunskapen om viruset i början på pandemin var begränsad och att staterna därför var tvungna att agera snabbt. Av det aktuella fallet krävdes att domstolen tog hänsyn till de motstridiga intressena, det vill säga statens positiva skyldighet att skydda liv och hälsa och tillerkänna medborgarna deras demonstrationsfrihet. Sökanden ställde sig frågande till hur arbetsplatser, med hundratals anställda, kunde få fortsätta sin verksamhet som vanligt. I det här sammanhanget uppmärksammade Europadomstolen att för att en inskränkning ska anses vara proportionerlig krävs det att det inte finns mindre ingripande åtgärder som kan uppnå samma resultat. Europadomstolen ansåg vidare att sanktionerna var mycket stränga och att de sannolikt kunde ha en avskräckande verkan på potentiella deltagare eller grupper som ville organisera demonstrationer. Europadomstolen, utan att på något sätt underminera det hot som covid-19 viruset har utgjort mot samhället och folkhälsan, drog slutsatsen mot bakgrund av mötesfrihetens fundamentala betydelse i ett demokratiskt samhälle, den generella karaktären och den avsevärt långa varaktigheten av förbudet mot allmänna sammankomster, samt de allvarliga sanktionerna, inte var proportionerliga till de eftersträvade målen att skydda hälsa och andra personers fri- och rättigheter. Vidare noterade Europadomstolen att de inhemska domstolarna inte genomfört en effektiv prövning av de omtvistade åtgärderna under den relevanta tidsperioden. Därför överskred den schweiziska staten sin margin of appreciation. Således blev Europadomstolens slutsats att inskränkningarna inte var nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och att de därför utgjort en kränkning av artikel 11 i Europakonventionen.²³⁹

²³⁹ *Communaute genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*, 15 mars 2022, 21881/20, p. 84 och 87-92.

5 Motsättningen mellan rätten till liv och mötesfriheten

Det här kapitlet kommer att behandla vad för positiva skyldigheter artikel 2 kan ålägga konventionsstaterna. Vidare kommer kapitlet också att redogöra för olika typer av rättighetskonflikter, samt hur Europadomstolen löser dessa. Inom ramen för covid-19 pandemin och inskränkningar i mötesfriheten är det främst den potentiella konflikten mellan den positiva skyldigheten att skydda liv enligt artikel 2, och den negativa friheten att inte blanda sig i medborgarnas demonstrationsfrihet i artikel 11 som blir aktuella.

5.1 Den positiva skyldigheten att skydda liv enligt artikel 2

Rätten till liv i artikel 2 är en av de mest grundläggande rättigheterna i Europakonventionen. Tillsammans med förbudet mot tortyr i artikel 3 befäster artikel 2 en av de grundläggande värderingarna i demokratiska samhällen.²⁴⁰ Rätten till liv enligt artikel 2 ålägger konventionsstaterna att inte enbart avstå från avsiktligt och olagligt berövande av liv, utan också en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att skydda livet för människorna inom statens jurisdiktion. Dessa åtgärder ska vidtas i alla situationer, oberoende om det är en offentlig situation eller inte, där rätten till liv kan stå på spel.²⁴¹ Europadomstolen har dock, vid flertalet tillfällen, understrukt att artikel 2 inte kan tolkas som att den ålägger konventionsstaterna att garantera en absolut nivå av säkerhet vid varje aktivitet där rätten till liv kan riskeras.²⁴²

5.1.1 Skydd för personer från industri- eller miljökatastrofer

För att i så stor utsträckning som möjligt undvika industri- och miljökatastrofer är konventionsstaterna skyldiga att vidta vissa preventiva åtgärder. Av särskild vikt är allmänhetens rätt till information och lämpliga

²⁴⁰ *Giuliani and Gaggio v. Italy* [GC], 24 mars 2011, 23458/02, p. 174.

²⁴¹ *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC], 14 juli 2014, 47848/08, p. 130.

²⁴² *Gökdemir v. Turkey*, 19 maj 2015, 66309/09, p. 17.

förfaranden som syftar till att identifiera brister och eventuella fel som begås av ansvariga. Konventionsstaterna erhåller dock en bred margin of appreciation vid bedömningen av vilka positiva åtgärder som är nödvändiga och lämpliga att vidta i en given situation. Inom hanteringen av miljökatastrofer har Europadomstolen särskilt betonat att det inte får ställas oproportionerliga krav på konventionsstaterna gällande vilka val de gör för att hantera katastrofen, eftersom sådana händelser ligger utanför den mänskliga kontrollen.²⁴³

5.1.2 Skydd för personer i samband med olyckor

Europadomstolen har slagit fast att de positiva skyldigheterna enligt artikel 2 ålägger konventionsstaterna att anta föreskrifter för att skydda människors säkerhet på offentliga platser, och för att säkerställa en effektiv efterlevnad av regelverket.²⁴⁴ Under förutsättning, att konventionsstaterna har antagit en övergripande rättslig ram gällande säkerheten på offentliga platser, kan de inte hållas ansvariga enligt sina positiva skyldigheter om säkerhetsbristen beror på försumlighet hos den enskilda personen.²⁴⁵ Vid val av medel för att säkerställa de positiva skyldigheterna erhåller konventionsstaterna en bred margin of appreciation.²⁴⁶

5.1.3 Skydd för personer i samband med covid-19 pandemin

I rättsfallet *Le Mailloux v. France* klagade sökande över den franska statens underlåtenhet att uppfylla sina positiva skyldigheter att skydda liv och den fysiska integriteten hos personerna som befann sig under dess jurisdiktion i samband med spridningen av coronaviruset. I sin talan förlitade sig sökanden på artikel 2 (rätt till liv), artikel 3 (förbud mot tortyr), artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) och artikel 10 (yttrandefrihet). Sökanden klagade särskilt på tillgången på diagnostiska tester, förebyggande åtgärder och

²⁴³ *Budayeva and Others v. Russia*, 20 mars 2008, 15339/02 m.fl., p. 132 och 134-135.

²⁴⁴ *Ciechońska v. Poland*, 14 juni 2011, 19776/04, p. 69.

²⁴⁵ *Smiljanić v. Croatia*, 25 mars 2021, 35983/14, p. 70.

²⁴⁶ *Ciechońska v. Poland*, 14 juni 2011, 19776/04, p. 65.

specifika typer av behandling samt störningar i privatlivet för individer som avled av viruset.²⁴⁷

Europadomstolen började med att framhålla att även om rätten till hälsa som sådan inte garanteras i Europakonventionen, har konventionsstaterna en positiv skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att skydda liv bland de som befinner sig inom statens jurisdiktion. Vidare har konventionsstaterna också en positiv skyldighet att skydda personernas fysiska integritet, inklusive folkhälsans sfär. I det aktuella fallet ansåg domstolen dock att det inte var nödvändigt att ta ställning till huruvida Frankrike hade underlåtit att uppfylla dessa positiva förpliktelser eller inte, eftersom sökanden i målet saknade talerätt.²⁴⁸

5.2 Rättighetskonflikter

I doktrinen finns det vissa meningsskiljaktigheter gällande förekomsten av konflikter bland mänskliga rättigheter.²⁴⁹ De som anser att sådana konflikter existerar framhåller att oavsett om dessa konflikter verkligen finns eller inte, eller om resonemanget för rättighetskonflikter är korrekt ur varje given teoretisk synvinkel, konstrueras rättighetskonflikten i själva verket både i den rättsliga debatten och i den vetenskapliga diskussionen och det här har en ”sanningseffekt”.²⁵⁰ Som skäl för att det inte finns konflikter mellan mänskliga rättigheter framförs det att den rättighet som får ge efter inte, faller inom skyddsomfånget för den åberopade rättigheten. För att lösa ”konflikterna” måste de aktuella rättigheterna ytterligare definieras och specificeras och när det har gjorts kommer slutsatsen bli att en av rättigheterna aldrig aktualiserades från början.²⁵¹

Europadomstolen har å ena sidan framfört att ”det ständiga sökandet efter en balans mellan varje individs grundläggande rättigheter utgör grunden för ett

²⁴⁷ *Le Mailloux v. France*, 3 december 2020, 18108/20, p. 4-5 och 7.

²⁴⁸ *Le Mailloux v. France*, 3 december 2020, 18108/20, p. 9.

²⁴⁹ Smet (2017) s. 7.

²⁵⁰ Smet (2017) s. 3.

²⁵¹ Smet (2017) s. 3.

demokratiskt samhälle”²⁵², å andra sidan har domstolen också framfört att ”konventionen måste tolkas så att det främjar intern överensstämmelse och harmoni mellan dess olika bestämmelser”.²⁵³ Medan det första uttalandet verkar erkänna möjligheten till rättighetskonflikter, tycks det senare avvisa möjligheten. Således är det svårt, om inte omöjligt, att dra några generella slutsatser om Europadomstolens ställning gällande rättighetskonflikters existens eller inte.²⁵⁴

För uppsatsens syfte och fortsatta framställning krävs det inte något slutligt ställningstagande gällande rättighetskonflikters existens eller inte. Fokus kommer istället att ligga på olika typer av rättighetskonflikter och hur dessa kan lösas. Att ordet ”konflikt” fortsatt används i uppsatsen ska inte ses som ett ställningstagande i frågan, eftersom det inte krävs inom uppsatsens ramar. Begreppet används således av pedagogiska skäl.

5.2.1 Horisontella konflikter

Vid en första anblick innehåller konflikter mellan grundläggande rättigheter två stycken rättighetsinnehavare som var och en försöker få sin rätt att råda över den andres rätt. Med tanke på att Europakonventionen endast tillåter klagomål gentemot stater behandlas dessa horisontella situationer genom teorin om indirekt horisontell effekt och positiva förpliktelser. Det kan dock noteras att en stats aktiva inblandning brukar ändra horisontella situationer till vertikala fall. En horisontell situation innebär en reaktion från staten eftersom när en person anser sig blivit utsatt för en kränkning kommer denne att söka upprättelse inför en domstol. Genom rättstvisten ”vertikaliseras” fallet. Trots det privata ursprunget till kränkning är det statens agerande som kommer att granskas av Europadomstolen, som använder positiva och negativa skyldigheter för att skilja mellan aktiva och passiva ingrepp från staten vilket gjorde att den privata kränkningen kunde inträffa.²⁵⁵

²⁵² *Chassagnou and Others v. France* [GC], 29 april 1999, 25088/94 m.fl., p. 113.

²⁵³ *Pretty v. the United Kingdom*, 29 april 2002, 2346/02, p. 54.

²⁵⁴ Smet (2017) s. 5 f.

²⁵⁵ Ducoulombier (2008) s. 219 f.

5.2.2 Vertikala konflikter

Konflikter mellan rättigheter uppstår i vertikala situationer även om de placerar en individ som motpart till staten utan att någon uppenbar tredje part är inblandad. Objektiva principer såsom skydd av hälsa eller moral, förebyggande av störningar och brott kan omvandlas till subjektiva rättigheter. Det måste skiljas mellan konflikter med minst två individer som faktiskt är involverade i rättstvisten och konflikter med enbart en individ som motsätter sig ”skyddet av andras rättigheter” som anses vara ett objektiva värde att skydda, även om ”rätten” inte innehas av någon given person i det konkreta fallet. De ”andra” som nämns i dessa fall kan vara till exempel en grupp människor med en särskild religionstillhörighet men som inte är aktiva i konflikten, vilket ställer staten som motpart till individen.²⁵⁶

5.2.3 Möjliga lösningar

Även om Europadomstolens rättspraxis har blivit bättre utvecklad gällande hanteringen av rättighetskonflikter, är tillvägagångssättet för hanteringen inte alltid konsekvent och nämmandet av den andra rättigheten är ibland vagt eller osäkert. Trots att vetenskapen om detta specifika problem har ökat verkar analysen knappast skilja sig från andra fall. Europadomstolen har valt att använda en proportionalitetsbedömning för att bedöma ingreppet i den enskilda personens rätt.²⁵⁷

5.2.3.1 Proportionalitet och balans

Europadomstolen har genom sin praxis utvecklat tillvägagångssättet för att avgöra om en inskränkning är rättfärdigad eller inte som återfinns i artikel 8 till 11, det vill säga att inskränkningen ska vara föreskriven i lag, den ska eftersträva ett eller flera legitima syften och ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, till att också gälla vissa rättigheter och friheter vars formulering i Europakonventionen inte följer samma struktur som återfinns i artikel 8 till 11.²⁵⁸ Således har Europadomstolen successivt utvecklat en

²⁵⁶ Ducoulombier (2008) s. 222 f.

²⁵⁷ Ducoulombier (2008) s. 226 f.

²⁵⁸ Se t.ex. gällande artikel 6 *Golder v. the United Kingdom*, 21 februari 1975, 4451/70, p. 28-36; gällande artikel 5 se t.ex. *Enhorn v. Sweden*, 25 januari 2005, 56529/00, p. 42.

allmän princip gällande begränsningar av rättigheterna i Europakonventionen. Vad denna allmänna princip antyder är att när en rättighet begränsas bör begränsningen tillåtas endast om den är en av de mindre ingripande åtgärderna som staten har att tillgå, det vill säga att det inte finns några andra tillgängliga medel för att uppnå samma resultat som skulle innebära en mindre ingripande åtgärd i den aktuella rätten eller friheten.²⁵⁹

Det finns till viss del olika uppfattningar i doktrinen huruvida proportionalitetsbedömningen och ”balanstestet” är två helt skilda teorier eller om de är nära sammankopplade med varandra. Det finns de som skiljer de båda teorierna ifrån varandra och de som anser att det är oklart vad skillnaden mellan de två metoderna är.²⁶⁰ Balanstestet går ut på att ”väga” de olika rättigheterna mot varandra och ge företräde åt den rättighet som anses vara av större ”värde”.²⁶¹ Skillnaden mellan proportionalitetsbedömningen och balanstestet kan vara att prövningen av begränsningens förenlighet med lag skulle kunna undvikas eftersom begränsningen skulle vara tillåten och motiverad av själva Europakonventionen. En sådan skillnad skulle dock vara av ganska liten betydelse eftersom lagkravet sällan är föremål för en djupgående granskning i Europadomstolens praxis. Inte desto mindre är lämplighet och nödvändighet också relevanta vid rättighetskonflikter.²⁶²

Avslutningsvis, med hänsyn till Europadomstolens praxis, är proportionalitet och balans synonymmer. En begränsning är proportionerlig när en rättvis avvägning mellan olika intressen har uppnåtts och det här underbygger domstolsprövningen, oavsett om det är positiva eller negativa skyldigheter inblandade.²⁶³

5.2.3.2 Rättighetskonflikter och positiva skyldigheter

Det är svårt att hitta ostridiga påståenden gällande om det finns skillnader i Europadomstolens bedömning av rättighetskonflikter beroende på om det handlar om positiva eller negativa skyldigheter. Oavsett vilka principer som

²⁵⁹ De Schutter och Tulkens (2008) s. 188 f.

²⁶⁰ De Schutter och Tulkens (2008) s. 191; Ducoulombier (2008) s. 227.

²⁶¹ De Schutter och Tulkens (2008) s. 191.

²⁶² Ducoulombier (2008) s. 228 f.

²⁶³ Ducoulombier (2008) s. 229.

Europadomstolen hävdar att de tillämpar finns det en presumtion om allvarlighet när det har skett ett aktivt ingrepp i en mänsklig rättighet. En stat verkar vara i en bättre position när den åberopar sin egen passivitet, särskilt när passiviteten är motiverad av skyddet av en annan grundläggande rättighet.²⁶⁴

Smet har argumenterat för att den negativa skyldigheten enligt artikel 2, att konventionsstaterna ska avstå från avsiktligt och olagligt berövande av liv, generellt väger tyngre än den positiva skyldigheten att rädda liv enligt samma artikel.²⁶⁵ Han har också argumenterat för att negativa rättigheter, likväl, under vissa förutsättningar kan vägas upp av positiva rättigheter. Det innebär att det går att balansera positiva och negativa skyldigheter gentemot varandra. Enligt Smet finns det dock en gräns för när det kan göras. En balansering kan inte göras när inskränkningar i negativa rättigheter innebär att personer behandlas som medel för att uppnå ett mål.²⁶⁶ Det möjliggör att den positiva förpliktelsen i förhållande till många kan väga tyngre än den negativa skyldigheten i förhållande till få personer.²⁶⁷

Det kan dock riktas kritik mot Smets synpunkter. Formeln som innebär att människor inte behandlas som medel utan som mål är oklar och har svårt för att erbjuda vägledning i konkreta situationer.²⁶⁸ För det andra bygger argumenten på mycket specifika fall där det till exempel inte finns något alternativ för staten än att handla på den positiva förpliktelsen. Antagandet att alternativa åtgärder saknas tycks stärka slutsatsen att positiva skyldigheter kan väga upp negativa skyldigheter. Det kan dock vara möjligt att specificera positiva förpliktelser på ett sätt som innebär att handlingar inte strider mot negativa skyldigheter. Slutligen bygger argumenten på moralfilosofi och utvecklas därför utifrån ett perspektiv som innebär att det är individer som är

²⁶⁴ Ducoulombier (2008) s. 229 f.

²⁶⁵ Smet (2013) s. 469 och 490.

²⁶⁶ Smet (2013) s. 469 och 472.

²⁶⁷ Smet (2013) s. 469 och 494.

²⁶⁸ Möller (2012) s. 47 och 53.

innehavare av förpliktelser. Det här ramverket behöver anpassas för att också införliva staten som innehavare av förpliktelser.²⁶⁹

5.2.3.3 Margin of appreciation

Rättighetskonflikter är ett område där Europadomstolen, särskilt under de senaste åren, har medgett konventionsstaterna en bred margin of appreciation.²⁷⁰ En av anledningarna till domstolens beslut är att de nationella myndigheterna kan vara i en bättre situation jämfört med Europadomstolen för att hantera rättighetskonflikter.²⁷¹ Dessutom anses stater i allmänhet erhålla en bredare margin of appreciation när det gäller positiva skyldigheter, där de ska välja ett tillvägagångssätt för att uppnå ett resultat som föreskrivs av Europakonventionen, jämfört med negativa skyldigheter. Situationer som kräver vidtagande av positiva skyldigheter, det vill säga kräver att stater ingriper i relationer mellan privata parter, är typiska fall där rättighetskonflikter kan uppstå.²⁷²

Ovanstående innebär dock inte att Europadomstolen alltid kommer erkänna en bred margin of appreciation när rättighetskonflikter uppstår. Domstolen kan komma fram till att den berörda situationen inte är en sådan situation där åsikter inom demokratiska samhällen rimligen kan skilja sig åt och där de inhemska myndigheternas beslutsfattande roll bör ges särskild vikt.²⁷³ Principen om den nationella margin of appreciation skulle vara mycket omtvistad om den faktiskt hade tillämpats på samma sätt som den föreskriver, men i de flesta fallen gör den inte det. När Europadomstolen åberopar principen tillägger den alltid att tillämpning av Europakonventionen på nationell nivå görs under övervakning av Europadomstolen.²⁷⁴

²⁶⁹ *Positive Obligations under the European Convention on Human Rights: Within and Beyond Boundaries* (Oxford University Press, forthcoming).

²⁷⁰ *Eweida and Others v. the United Kingdom*, 15 januari 2013, 48420/10 m.fl., p. 106; Smet (2017) s. 22.

²⁷¹ *Chassagnou and Others v. France* [GC], 29 april 1999, 25088/94 m.fl., p. 113; *Fáber v. Hungary*, 24 juli 2012, 40721/08, p. 42.

²⁷² De Schutter och Tulkens (2008) s. 198 f.

²⁷³ *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 27 februari 2007, 11002/05, p. 46

²⁷⁴ De Schutter och Tulkens (2008) s. 200.

6 Tillämpning av Europadomstolens principer på den svenska pandemihanteringen

Det här kapitlet kommer att diskutera uppsatsens inledande frågeställningar och huruvida en tillämpning av Europadomstolens praxis och principer i den konkreta situationen gällande den svenska statens hantering av covid-19 pandemin har inneburit en kränkning av artikel 11 eller inte.

6.1 Restriktionernas inverkan på mötesfriheten

Av utredningen i kapitel 3 följer att restriktionerna har varit av varierande art där de under perioder varit omfattande med deltagargränser på åtta personer när smittspridningen har varit hög, jämfört med perioder då deltagarbegränsningen har varit betydligt högre. Min bedömning gällande om den svenska staten har brutit mot artikel 11 i Europakonventionen kommer att fokusera på deltagarbegränsningen på åtta personer eftersom denna begränsning är den mest inskränkande som har varit gällande under pandemin.

Som framgår av delkapitel 3.3 och 3.4 blev deltagarbegränsningen på åtta personer vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster huvudregel från och med den 24 november 2020. Deltagarbegränsningen på åtta personer gällde till den 13 maj då det kom nya riktlinjer som innebar att begränsningen på åtta personer fortsatt gällde för sammankomster eller tillställningar som anordnades inomhus och 50 personer om deltagarna anvisades en sittplats. För utomhusarrangemang gällde ett maxantal på 100 eller 500 personer, beroende på om sittplats anvisades eller inte. Det kan således konstateras att deltagarbegränsningen på åtta personer var gällande i drygt fem och en halv månader.

Undantag från deltagarbegränsningen på åtta personer har gjorts vid arrangemang med sittande publik och sammankomster för religionsutövning i samband med dödsfall. Undantag från deltagartaket har inte gjorts för

demonstrationer. Följaktligen har det varit mycket svårt, om inte omöjligt, för personer att samlas och demonstrera under perioden från slutet på november till mitten av maj eftersom deltagarbegränsningen har varit låg. Problematiken med att planera och genomföra demonstrationer under den här tidsperioden klargörs genom demonstrationerna som försökte genomföras i mars 2021.

6.2 Omfattades demonstrationerna i mars 2021 av artikel 11 i Europakonventionen?

Demonstrationsfriheten är en grundläggande rättighet som inte ska tolkas restriktivt. Det som karaktäriserar en sammankomst är att det är ett organiserat möte med andra människor med avsikten att bilda sig eller uttrycka en åsikt. En viktig avgränsning av vilka sammankomster som omfattas av artikel 11 är att sammankomsterna ska vara fredliga. Artikel 11 skyddar således inte sammankomster där arrangörerna eller deltagarna har för avsikt att vidta våldshandlingar. Det ska dock konstateras att enstaka våldshandlingar under en sammankomst inte leder till att hela sammankomsten anses vara våldsam.

Mötesfriheten i artikel 11 omfattar såväl privata som offentliga sammankomster. Även om det primära ändamålet med artikeln är att skydda politiska sammankomster, har artikel 11 funnits vara tillämplig på till exempel sammankomster av väsentlig social karaktär, religiösa och spirituella sammankomster.

Det är tillåtet för konventionsstaterna att kräva att demonstranter ansöker om tillstånd för genomförandet av en demonstration. En avsaknad av tillstånd innebär dock inte per automatik att en begränsning av mötesfriheten är motiverad. I de fall då en fredlig sammankomst genomförs, utan beviljat tillstånd, krävs det att de offentliga myndigheterna har överseende gentemot demonstrationen för att artikel 11 inte ska berövas sin grundläggande betydelse.

Vad gäller demonstrationerna som blev upplösta i Stockholm, Göteborg och Malmö lördagen den 20 mars 2021 kan det konstateras att dessa demonstrationer innehöll vissa inslag av våld och oroligheter när polisen ingrep i syfte att upplösa demonstrationerna. Det kan också konstateras att det inte finns några uppgifter som tyder på att demonstrationerna innehållit våldsinslag innan polisens ingripande eller att demonstranterna hade våldsamma intentioner. Demonstrationerna måste därför anses ha varit fredliga sammankomster.

Ändamålet med demonstrationerna var att uttrycka kritik mot restriktionerna som vidtagits för att begränsa smittspridningen. Demonstranterna uttryckte också tvivel gentemot vaccin och uppmanade bland annat media att rapportera "sanningen". Vid tidpunkten för demonstrationerna var frågor gällande restriktioner och vaccin högst aktuella i den politiska och samhällsdebatten. Det kan därför enkelt konstateras att demonstrationerna var av sådan politisk och väsentlig social karaktär som omfattas av skyddet i artikel 11.

Ingen av arrangörerna för demonstrationerna hade ansökt om tillstånd, vilket är ett krav enligt 2 kap. 4 § ordningslagen. Som konstaterats ovan, se avsnitt 4.4.2, innebär det här dock inte att en begränsning av mötesfriheten per automatik är motiverad. Det krävs att de offentliga myndigheterna har överseende med demonstrationen. Eftersom det inte finns något som tyder på att demonstranterna inte hade fredliga avsikter har det med stor sannolikhet saknats skäl för att upplösa demonstrationerna på grund av avsaknaden av tillstånd.

Utifrån ovanstående drar jag slutsatsen att de aktuella demonstrationerna har omfattats av mötesfriheten i artikel 11 Europakonventionen. Bedömningen av om inskränkningarna som vidtagits har varit förenliga med artikel 11 måste därför göras enligt artikel 11.2.

6.3 Tillåtna inskränkningar i mötesfriheten

För att en inskränkning ska vara tillåten krävs det att den är föreskriven i lag, att inskränkningen eftersträvar ett eller flera av de legitima ändamål som är uppräknade i artikel 11.2, och att den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att uppnå ändamålen i fråga.

6.3.1 Föreskriven i lag

Lagkravet innebär att en inskränkning ska ha en rättslig grund i den inhemska rätten och att den ska vara tillräckligt tydlig för att det ska vara möjligt att förutse vilka konsekvenser som en viss handling kan medföra. Det är dock inte ett krav att konsekvenserna av en viss handling ska vara förutsebara med absolut säkerhet eftersom det inte är möjligt att uppnå, se avsnitt 4.5.1.

Deltagarbegränsningar har under pandemin varit reglerade i olika lagar och förordningar. Till att börja med var deltagarbegränsningen gällande allmänna sammankomster och offentliga tillställningar reglerade i förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Begränsningen av antalet deltagare kom sedan att ändras vid flertalet tillfällen genom olika förordningar. Förordning (2020:114) ersattes av pandemilagen och pandemiförordningen i januari 2021. Förutom deltagarbegränsningen reglerade pandemilagen också att anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning skulle vidta smittskyddsåtgärder såsom att begränsa antalet deltagare. Pandemilagen gav också polismyndigheten befogenhet att upplösa en sammankomst eller tillställning som hölls i strid med till exempel föreskrifter gällande begränsning av antalet deltagare. Polismyndigheten fick också, för att verkställa ett beslut om att upplösa en sammankomst eller tillställning, avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare. Liknande bestämmelser finns också i ordningslagen. För brott mot förbudet mot att samlas i ett sällskap av viss storlek dömdes till penningböter. Pandemilagen gav också Länsstyrelsen möjlighet att fatta beslut om förelägganden som behövdes för att deltagarbegränsningarna skulle följas. Dessa förelägganden fick förenas med vite.

Det kan således konstateras att deltagarbegränsningarna har haft stöd i lag och att alla åtgärder som vidtogs för att upplösa demonstrationerna den 20 mars 2021 också hade det. Lagbestämmelserna har varit utformade på sedvanligt vis och de har varit tillräckligt tydligt formulerade för att det ska vara möjligt att förutse vilka konsekvenser en viss handling kunde medföra. Det finns därför ingen anledning att frånga Europadomstolens omfattande praxis som godtar att lagkravet är uppfyllt.

6.3.2 Legitimt ändamål

De två ändamål som har varit av särskild vikt vid hanteringen av covid-19 pandemin har varit skydd för hälsa och skydd för andra personers fri- och rättigheter. Skyddet för hälsa kan avse både skydd för den individuella hälsan och folkhälsan.

Av avsnitt 3.4.1.2 framgår att ett av syftena med deltagarbegränsningarna var att begränsa smittspridningen för att möjliggöra för sjukvården att erbjuda behandling och vård till de patienter som behövde det och att skydda riskgrupper från att drabbas särskilt allvarligt av sjukdomen. Utan dessa begränsningar skulle det innebära en risk för ökad smittspridning, sjuklighet, dödlighet och ökad belastning på sjukvården.

Utifrån ovanstående motivering i förarbetena anser jag att den svenska staten har beslutat om inskränkningar i mötesfriheten i syfte att skydda hälsa och för att skydda personers fri- och rättigheter. Det finns således inte, precis som vid bedömningen av lagkravet, skäl för att frånga Europadomstolens etablerade praxis som godtar att konventionsstaterna har infört inskränkningar i syfte att uppnå ett eller flera av de legitima ändamålen.

6.3.3 Nödvändig i ett demokratiskt samhälle

6.3.3.1 Tillämpliga principer

Mötesfriheten kan bli föremål för olika inskränkningar. De situationer där inskränkningar är tillåtna att göra måste dock tolkas restriktivt och nödvändigheten av en inskränkning måste övertygande fastställas. Vid bedömningen av huruvida en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt

samhälle eller inte, erhåller konventionsstaterna en viss margin of appreciation.

Proportionalitetsprincipen innebär, som framgår av avsnitt 4.5.3.1, att en inskränkning ska avse att uppfylla ett eller flera av de legitima ändamålen, inskränkningen ska svara gentemot ett angeläget samhälleligt behov och i synnerhet ska inskränkningen vara proportionerlig till det eftersträvade syftet. Proportionalitetsprincipen kräver vidare att en avvägning mellan de legitima syftena i artikel 11.2 och yttrandefriheten genom ord, gester eller till och med tystnad bland de människor som samlats på olika offentliga platser.

Vad för typer av sanktioner som åläggs vid inrättandet av inskränkningar ska också beaktas. Sanktioner av straffrättslig karaktär kräver särskild motivering eftersom fredliga demonstrationer i princip inte bör utsättas för hot om straffrättsliga påföljder, och särskilt inte om frihetsberövande.

Slutligen ska, vid prövning av inskränkningarnas proportionalitet, hänsyn tas till den avskräckande verkan som de sannolikt kommer att ha. I synnerhet ska hänsyn tas till det faktum att ett tidigare förbud mot en sammankomst riskerar att avskräcka potentiella deltagare från att delta.

Vid rättighetskonflikter har Europadomstolen valt att använda en proportionalitetsbedömning för att bedöma ingreppet i den enskilda personens rätt. Således är en begränsning proportionerlig när en rättvis avvägning mellan olika intressen har uppnåtts. Vad gäller rättighetskonflikter har Europadomstolen medgett konventionsstaterna en bred margin of appreciation.

6.3.3.2 Tillämpning av ovanstående principer

Inledningsvis ska det konstateras att den margin of appreciation som tillerkänns konventionsstaterna vid bedömning av om en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle inte kommer att ha någon betydelse för min analys. Anledningen till det här är för att det inte finns någon nationell bedömning i frågan att tillgå och det är därför inte möjligt att göra bedömningen utifrån Europadomstolens perspektiv. Detsamma gäller den

margin of appreciation som tillerkänns konventionsstaterna vid hantering av rättighetskonflikter. Att margin of appreciation inte har någon betydelse innebär vidare att min analys kommer att vara djupgående.

Coronavirusets spridning har, som presenterats i kapitel 3, i omgångar varit hög i det svenska samhället. Smittspridningen var som högst under slutet av 2020 för att sedan minska något under de första månaderna av 2021 samtidigt som smittspridningen var relativt hög jämfört med resterande månader av 2021 med undantag för december då smittspridningen på nytt ökade. Antalet dödsfall har varit som högst under början och slutet av 2020 samt i början på 2021 för att sedan avta ganska mycket under resterande del av 2021. Spridningen av covid-19 viruset har utgjort ett allvarligt hot mot folkhälsan. Europadomstolen har också betonat att kunskapen om virusets egenskaper var begränsade i början och att stater därför var tvungna att agera snabbt.

De svenska restriktionerna och inskränkningarna i mötesfriheten måste ha varit motiverade av ett angeläget samhällsligt behov för att vara förenliga med artikel 11.2. Behovet av inskränkningarna måste ha varit överhängande (eng. ”pressing”). Sett till covid-19 virusets utbredda spridning i Sverige och dess erkända hot mot folkhälsan måste de vidtagna restriktionerna och inskränkningarna i mötesfriheten anses ha varit motiverade av det angelägna samhällsliga behovet av att försöka minska smittspridningen och på så sätt minska antalet dödsfall.

Deltagarbegränsningen på åtta personer har aldrig i princip inneburit ett generellt förbud mot att genomföra och medverka i demonstrationer. Det krävs dock, enligt min mening, en diskussion kring det praktiska utfallet av begränsningen. Det ska erinras om att rätten att delta i fredliga sammankomster generellt sett innefattar en rätt för människor att få samlas tillsammans. Vidare kännetecknas en sammankomst av att det är ett organiserat möte med människor med avsikten att gemensamt bilda sig eller uttrycka en åsikt. Det läggs således stor vikt vid att människor ska tillåtas att få samlas *tillsammans* och få uttrycka eller bilda sig en åsikt *gemensamt*. När personer samlas för att uttrycka eller bilda sig en åsikt gemensamt får det

antas att det är av stor vikt att samla ett stort antal människor för att åsikterna ska få bättre genomslagskraft jämfört med om enbart ett få antal personer, exempelvis åtta stycken, skulle samlas. Det tydliggörs genom demonstrationerna i mars 2021 där ett stort antal människor samlades runt om i Sverige. Därför anser jag att det praktiska utfallet av en deltagarbegränsning på åtta personer vid demonstrationer kan liknas med ett generellt förbud mot att demonstrera, eftersom det inte är rimligt att förvänta sig att enbart åtta personer ska samlas för att uttrycka eller bilda sig åsikter gemensamt. Europadomstolen har framhållit att ett generellt förbud är en radikal åtgärd som kräver särskilt berättigande.

Som konstateras ovan, se avsnitt 6.1, har deltagarbegränsningen på åtta personer vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar varit gällande i drygt fem och en halv månader. Europadomstolen har i sin praxis uttryckt att ett förbud mot demonstrationer, till följd av covid-19 pandemin, under ungefär två och en halv månader är att anse som en avsevärt lång period. Utifrån den bedömningen måste den svenska tidsperioden på fem och en halv månader anses ha haft en synnerligen lång varaktighet. Det ska dessutom tilläggas att den långa tidsperioden har infallit ungefär ett år in i pandemin, det vill säga under en tid då det funnits mer information att tillgå och mer kunskap om viruset och dess egenskaper jämfört med vad som fanns att tillgå i början på pandemin.

Dessutom ska det framhållas att industrier och fabriker har kunnat fortsätta sin verksamhet som vanligt, även om det har inneburit att hundratals personer har vistats tillsammans i inomhusmiljöer. Problematiken med det här ur ett rättighetsperspektiv är huruvida det kan ha varit motiverat med en deltagarbegränsning på åtta personer vid demonstrationer som ägt rum utomhus, där det funnits en mindre risk för smittspridning jämfört med inomhusmiljöer, när liknande restriktioner inte har gällt för arbetsplatser i inomhusmiljöer. I detta avseende ska det uppmärksammas att för att en inskränkning ska anses vara proportionerlig och nödvändig i ett demokratiskt samhälle måste, förekomsten av en inskränkning som innebär en mindre inskränkning i artikel 11 och som samtidigt kan uppnå samma resultat, kunna

uteslutas. Det finns flertalet tillvägagångssätt för att skydda liv. De statliga myndigheterna bör därför i första hand vidta sådana åtgärder som inte innebär några restriktioner i andra mänskliga rättigheter.

Av det undersökta materialet, se till exempel avsnitt 3.3 och 3.4.1.2, framgår olika motiveringar till varför olika begränsningar har vidtagits och varför begränsningarnas omfattning har varit nödvändig. Exempelvis har deltagarbegränsningen på åtta personer motiverats med att det, med hänsyn till mötes- och demonstrationsfriheten, borde finnas viss möjlighet att arrangera allmänna sammankomster. Det har dock inte framgått huruvida myndigheterna har övervägt andra alternativa tillvägagångssätt. Vidare saknas det en diskussion gällande varför ett undantag från deltagarbegränsningen på åtta personer inte har varit aktuellt för demonstrationer. Sett till demonstrationsfrihetens grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle hade en sådan diskussion varit önskvärd. Det bör framhållas att avsaknaden av den här typen av uttalanden kan bero på att det saknas rättspraxis på nationell nivå som har lyft de här frågorna och att de nationella myndigheterna därav inte haft möjlighet att yttra sig i frågan. Europadomstolen har likväl framhållit att kvaliteten på den rättsliga prövningen av en inskränkings nödvändighet är av särskild betydelse för att fastställa huruvida en inskränkning har varit proportionerlig. Vidare är det också viktigt huruvida de nationella myndigheterna har övervägt andra alternativ eller inte.

Vad gäller sanktionerna som har kunnat vidtas vid överträdelser av deltagarbegränsningen är det penningböter som har kunnat användas. Penningböter bestäms till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Det har således varit fråga om en straffrättslig sanktion, som kräver en särskild motivering eftersom fredliga demonstrationer i princip inte bör vara föremål för straffrättsliga påföljder. Bötesbeloppet i sig får anses vara skäligt med hänvisning till Europadomstolens praxis, som redovisas i avsnitt 4.5.3.4, som har gjort bedömningen att böter på 500 euro var proportionerlig när en olaglig demonstration anordnats i ett säkerhetskänsligt område. Dock är vitet på 50 000 kronor som länsstyrelsen dömde ut till arrangören till demonstrationen

i Malmö av betydligt större omfattning. Det här vitet måste anses ha haft en avskräckande effekt på andra personer som planerat demonstrationer.

Som tidigare nämnts i avsnitt 3.4.1.1 och 6.2 var syftet med demonstrationerna att rikta kritik mot de restriktionerna som var gällande vid tidpunkten för demonstrationerna. Vid en sådan kraftig inskränkning i mötesfriheten blir det mycket svårt att överhuvudtaget, på ett gemensamt sätt, kunna föra en samhällsdiskussion kring restriktionernas beskaffenhet och rimlighet. I det här sammanhanget bör det erinras att det primära syftet med artikel 11 är att skydda rätten till en politisk fredlig sammankomst.

Vid rättighetskonflikten som uppstår mellan statens positiva skyldighet att skydda liv enligt artikel 2 och demonstrationsfriheten i artikel 11 är det viktigt att ha i åtanke att båda dessa rättigheter är mycket grundläggande i ett demokratiskt samhälle. Europadomstolen har konstaterat att det föreligger en positiv skyldighet för konventionsstaterna att skydda livet hos människor som befinner sig inom dess jurisdiktion till följd av covid-19 pandemin. Det åligger dock inte konventionsstaterna att garantera en absolut nivå av säkerhet vid varje aktivitet där rätten till liv kan riskeras. För att avgöra om inskränkningen i mötesfriheten har varit proportionerlig med hänvisning till att det har gjorts för att skydda liv krävs att det inte har funnits mindre ingripande inskränkningar att vidta som skulle uppnå samma resultat. I det här sammanhanget bör det erinras om att viruset har en dödlighet på ungefär 0,5 – 1 procent. Det ska också lyftas fram den synnerligen långa tidsperiod som de kraftiga inskränkningarna i mötesfriheten har varit gällande.

Vid en sammantagen bedömning av ovanstående, utan att på något sätt underminera det hot som pandemin har utgjort mot både den privata hälsan och folkhälsan, och särskilt med hänsyn till demonstrationsfrihetens grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle, att deltagarbegränsningen på åtta personer i praktiken måste liknas med ett generellt förbud, den synnerligen långa tidsperiod som deltagarbegränsningen har varit gällande, det faktum att det i dagsläget inte går att utläsa att de statliga myndigheterna har övervägt andra alternativ än en

kraftig begränsning i mötesfriheten och inte heller varför ett undantag från deltagarbegränsningen inte har erkänts gällande demonstrationer när stora folksamlingar har fått samlas på arbetsplatser i inomhusmiljöer, det utdömda vitets straffrättsliga karaktär och den avskräckande verkan som detta haft, försvårandet av en diskussion gällande restriktionerna som har begränsat mötesfriheten, samt att de positiva skyldigheterna enligt artikel 2 har på ett oproportionerligt sätt fått företräde framför artikel 11 sett till den låga dödlighet som viruset haft, det faktum att artikel 2 inte medför en skyldighet att absolut garantera säkerhet och den långa period som inskränkningarna varat, finner jag att inskränkningarna i mötesfriheten har varit oproportionerliga i förhållande till de eftersträlvade ändamålen. Således har restriktionerna och upplösningen av demonstrationerna i mars 2021 inneburit en kränkning av artikel 11 i Europakonventionen.

6.4 Avslutande kommentar

Avslutningsvis ska det framhållas att min slutsats inte kan ses som en absolut säkerhet med hänvisning till att Europadomstolens domar saknar tydliga kriterier som hänsyn ska tas till när det kommer till proportionalitetsbedömningen. Ofta är proportionalitetsbedömningen i ett fall svår att tillämpa i ett annat och det är därför svårt att förutse hur bedömningen kommer att ske. Det ska också beaktas att Europadomstolen, med hänvisning till konventionsstaternas margin of appreciation hade, vid ett potentiellt fall inför domstolen, kunnat ge den svenska staten ett större handlingsutrymme och frihet att tolka Europakonventionen jämfört med vad jag har tillämpat i min analys. Det kan därför inte uteslutas att Europadomstolen vid en eventuell prövning hade kommit fram till den motsatta slutsatsen.

7 Sammanfattande analys

Syftet med uppsatsen har varit att undersöka om de svenska restriktionerna, som vidtagits för att minska smittspridningen av covid-19 och som har utgjort en inskränkning i mötesfriheten, har varit förenliga med artikel 11 i Europakonventionen. För att uppnå syftet har jag utgått från följande fyra frågeställningar: På vilket sätt har de svenska restriktionerna begränsat medborgarnas mötesfrihet? Vilka situationer omfattas av mötesfriheten i artikel 11 Europakonventionen? Under vilka förutsättningar kan det göras inskränkningar i mötesfriheten? Hur hanteras rättighetskonflikter inom ramen för Europakonventionen?

För att besvara syftet och frågeställningarna har det krävts en redogörelse för covid-19 virusets egenskaper och en beskrivning av de restriktioner som har inneburit en inskränkning i mötesfriheten. Vidare har det också krävts en redogörelse för mötesfrihetens reglering enligt Europakonventionen och Europadomstolens rättspraxis, samt hur rättighetskonflikter hanteras och vilka lösningar som finns att tillgå.

Risken för smittspridning är som störst i inomhusmiljöer där kontakten skett under lång tid vid låga temperaturer och innefattat nya kontakter. Enligt internationell statistik uppskattas att 0,5–1 procent av de som smittas av viruset avlider.

De restriktioner som har varit mest inskränkande i mötesfriheten är deltagarbegränsningen på åtta personer som var gällande i drygt fem och en halv månader.

Mötesfriheten, innebärande rätten att delta i fredliga sammankomster, är en fundamental rättighet i ett demokratiskt samhälle. Det är därför av stor vikt att inskränkningar i rätten endast sker när det är absolut nödvändigt. En viktig avgränsning av vilka sammankomster som omfattas av artikel 11 är kravet på att sammankomsten ska vara fredlig. Således omfattas de sammankomster som avser att vidta våld inte av skyddet enligt artikel 11.

För att en inskränkning i mötesfriheten inte ska utgöra en kränkning av mötesfriheten krävs det att inskränkningen är föreskriven i lag, eftersträvar ett eller flera av de legitima ändamål som regleras i artikel 11.2 och att inskränkningen är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Lagkravet och ändamålskravet är ganska okontroversiella och anses i de allra flesta fall vara uppfyllda i Europadomstolens rättspraxis. För vägledning för hur proportionalitetsbedömningen ska göras har Europadomstolen yttrat att begreppet ”nödvändigt” inte har samma karaktär som ”oumbärlig” och är inte heller lika flexibelt som ”tillåtet”. Vid bedömningen erhåller konventionsstaterna en viss margin of appreciation. Vidare medför uttrycket ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” att inskränkningen ska svara mot ett angeläget samhällsligt behov. Slutligen ska inskränkningar tolkas restriktivt.

Vid rättighetskonflikter är en begränsning proportionerlig när en rättvis avvägning har uppnåtts mellan olika intressen och det underbygger domstolsprövningen.

Vid en proportionalitetsbedömning som har gjorts när en konventionsstat har vidtagit inskränkningar i mötesfriheten på grund av covid-19 viruset har Europadomstolen tagit hänsyn till mötesfrihetens grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle, inskränkningarnas långa varaktighet och generella omfattning, hur allvarliga sanktioner som kunde implementeras och det faktum att konventionsstaten inte genomfört en effektiv prövning av de omtvistade åtgärderna.

Slutsatsen som jag har kommit fram till innebär att de svenska inskränkningarna i mötesfriheten har inneburit en kränkning av mötesfriheten eftersom inskränkningarna har varit oproportionerliga och således inte nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Avgörande för min bedömning har bland annat varit mötesfrihetens grundläggande betydelse i en demokratisk stat, att deltagarbegränsningen på åtta personer har kunnat liknas med ett generellt förbud mot demonstrationer, den långa tidsperiod som inskränkningarna varit gällande och att det har saknats motivering till varför ett undantag för demonstrationer inte har kunnat göras.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

SOU 2021:89 Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd.

SOU 2021:89 Sverige under pandemin. Volym 2 Sjukvård och folkhälsa.

SOU 2022:10 Sverige under pandemin. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering.

Propositioner

Prop. 1992/93:210 om ny ordningslag m.m.

Prop. 2020/21:79 En tillfällig covid-19 lag.

Litteratur

Andersson Gunnar, Drefahl Sven, Mussino Eleonora, Modig Karin och Meyer Anna, ”Dödlighet och sjuklighet i covid-19 i Sverige under mars 2020 – februari 2021”, 2021, Stockholm.

Buyse Antoine, ”Pandemic protests: Creatively using the freedom as assembly during COVID-19”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 39, nr 4, december 2021.

Danelius Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 uppl., Nordstedts Juridik, Stockholm, 2015.

De Schutter Olivier och Tulkens Françoise, ”Rights in Conflict: the European Court of Human Rights as a Pragmatic Institution”. De Schutter Olivier, Tulkens Françoise och Brems Eva (eds), *Conflicts between fundamental rights*, Intersentia, 2008.

Dietz Leslie, F. Horve Patrick, A. Coli David, Fretz Mark, A. Eisen Jonathan och Van Den Wymelenberg Kevin, "2019 Novel Coronavirus (COVID-19) Pandemic: Built Environment Considerations To Reduce Transmission", *mSystems*, 5(2), e00245-20, <https://doi.org/10.1128/mSystems.00245-20>, 2019.

Ducoulombier Peggy, "Conflicts Between Fundamental Rights and The European Court of Human Rights: An Overview". Ducoulombier Peggy och Brems Eva (eds), *Conflicts between fundamental rights*, Intersentia, 2008.

Ehrenkrona Carl Henrik, *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En kommentar*, Karnov Group Sweden, 2016.

Folkhälsomyndigheten, "Skattning av letaliteten för covid-19 i Stockholms län", reviderad 2020-06-17, artikelnummer 20094-1, 2020.

Gerards Janneke, "How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 11, nr 2, 2013.

Grabewarter Christoph, *European Convention on Human Rights Commentary*, Bloomsbury Academic, London, 2013.

Greer Steven, Human rights files No. 15, "The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights", Council of Europe Publishing, 1997.

Harris David, O'Boyle Michael, Warbrick, Bates Ed, Buckley Carla, Harvey Paul, Kamber Kresmir, Lafferty Michelle, Cumper Peter och Green Heather, *Law of the European Convention on Human Rights*, 4 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2018.

Hjertstedt Mattias, Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: Om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt, artikel i Festskrift till Örjan Edström / [ed] Ruth Mannelqvist, Staffan Ingmanson,

Carin Ulander-Wänman, Umeå, Juridiska institutionen, Umeå universitet, 2019, s. 165-173.

Kleineman Jan, ”Rättsdogmatisk metod”, i Nääv Maria och Zamboni Mauro, *Juridisk metodlära*, 2 uppl., Studentlitteratur, 2018.

Lewis Dyani, ”Superspreading drives the COVID pandemic – and could help to tame it”, *Nature*, vol. 590,7847, s. 544 – 546, 2021.

Mahoney Paul, Matscher Franz, Petzold Herbert, Wildhaber Luzius, *Protecting Human Rights: The European Perspective: Studies in Memory of Rolv Ryssdal*, Heymanns 2000, Köln.

Möller Kai, ”The Right to Life Between Absolute and Proportional Protection” i Bronitt, Gani och Hufnagel (eds.), *Shooting to Kill*, Oxford, Hart Publishing, 2012.

Positive Obligations under the European Convention on Human Rights: Within and Beyond Boundaries (Oxford University Press, forthcoming).

Rainey Bernadette, McCormick Pamela och Ovey Clare, *Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights*, 8 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2021.

Smet Stijn, ”Conflicts between Absolute Rights: A Reply to Steven Greer”, *Human Rights Law Review*, vol. 13, nr 3, september 2013.

Smet Stijn, ”Introduction – Conflicts or Rights in Theoretical and Comparative Perspective”. Stijn Smet och Eva Brems (eds), *When Human Rights Clash at the European Court of Human Rights: Conflict or Harmony?* (OUP, 2017), 2017.

Van Dijk Peter, van Hoof Freid, van Rijn Arjen och Zwaak Leo, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 5 uppl., Intersentia Ltd, Cambridge, 2018.

Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd

Folkhälsomyndigheten, *Hemställan om ändring i förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*, ärendenummer 01388-2020, 2020-03-27.

Folkhälsomyndigheten, HSLF-FS 2021:87, Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m., *Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19*, 2021-11-25.

Folkhälsomyndigheten, HSLF-FS 2021:105, Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m., *Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19*, 2021-12-21.

Folkhälsomyndigheten, HSLF-FS 2022:2, Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m., *Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19*, 2022-01-10.

Folkhälsomyndigheten, HSLF-FS 2022:5, Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m., *Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19*, 2022-01-18.

Övriga källor

Aftonbladet, Sjögren Anna, Thorén Lina, Malmqvist Aprea Matilda och Forsberg Oskar, ”Flera demonstrationer upplösta av polis”, 2021-03-20, <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/kRd6LX/flera-demonstrationer-upplosta-av-polis>, (besökt 2022-03-04).

Den lettiska regeringens tillkännagivande med hänvisning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, registrerad av Generalsekretariatet den 16 mars 2020, <https://rm.coe.int/09000016809ce9f2>.

Den moldaviska regeringens tillkännagivande med hänvisning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, registrerad av Generalsekretariatet den 19 mars 2020, <https://rm.coe.int/09000016809cf9a2>.

Expressen, Lundqvist Axel och Koskelainen Adam, ”Demonstrationer mot restriktioner i flera städer”, 2021-03-20, <https://www.expressen.se/nyheter/demonstrationer-mot--restriktioner-i-flera-stader/>, (besökt 2022-03-04).

Factsheet, Derogation in time of emergency, februari 2022, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf, (besökt 2022-03-08).

Folkhälsomyndigheten, ”Covid-19”, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/statistik-a-o/sjukdomsstatistik/covid-19/#statistics-nav>, (besökt 2022-03-01).

Folkhälsomyndigheten, ”Om viruset och sjukdomen”, uppdaterad 2021-11-30, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/om-viruset-och-sjukdomen/>, (besökt 2022-02-01).

Folkhälsomyndigheten, ”Smittspridning”, uppdaterad 2022-01-31, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/smittspridning/>, (besökt 2022-02-01).

Folkhälsomyndigheten, ”Veckorapporter om covid-19, vecka 52”, uppdaterad 2022-01-07, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/statistik-uppfoljning/smittsamma-sjukdomar/veckorapporter-covid->

[19/2021/covid-19-veckorapport-2021-vecka-52-final.pdf](#), (besökt 2022-03-03).

Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association, uppdaterad 2021-12-31, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf, (besökt 2022-02-07).

Justitiedepartementet, *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare*, 2020-11-16.

Läkartidningen, Gunnarsson Pär, ”Första dödsfallet kopplat till covid-19”, 2020-03-11, <https://lakartidningen.se/Aktuellt/Nyheter/2020/03/Sverige-forsta-dods-fallet-i-covid-19/>, (besökt 2022-01-01).

Länsstyrelsen Skåne, pressmeddelande, ”Vite till arrangör för demonstration i Malmö”, 2021-03-20, <https://www.lansstyrelsen.se/skane/om-oss/nyheter-och-press/pressrum.html#/pressreleases/vite-till-arrangoer-foer-demonstration-i-malmoe-3083642>, (besökt 2022-03-10).

Omni, Hovne Anders, ”50 000 kronor i vite efter coronaprotester i Malmö”, 2021-03-20, <https://omni.se/50-000-kronor-i-vite-efter-coronaprotester-i-malmo/a/1BW56Q>, (besökt 2022-03-04).

Sveriges radio, ”Nya demonstrationer mot coronarestriktioner i flera städer”, 2021-03-22, <https://sverigesradio.se/artikel/nya-demonstrationer-mot-coronarestriktioner-i-flera-stader>, (besökt 2022-03-04).

SVT nyheter, Schau Oscar, ”Stökigt vid coronaprotester i Malmö och Stockholm”, 2021-03-20, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/nya-coronaprotester-vantas-i-dag>, (besökt 2022-03-04).

The Hindu, Chandhoke Neera, ”The big squeeze on civil society: on the right to freedom of expression”, 2017-07-20 uppdaterad 2021-12-04, <https://www.thehindu.com/opinion/lead/the-big-squeeze-on-civil-society/article62112911.ece>, (besökt 2022-04-04).

United Nations Human Rights Committee, ‘General Comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (Article 21)’, UN Doc CCPR/C/GC/37.

WHO, ”Coronavirus disease (COVID-19)”, https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1, (besökt 2022-02-01).

WHO, ”Coronavirus disease (COVID-19): How is it transmitted?”, uppdaterad 2021-12-23, <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted>, (besökt 2022-02-01).

WHO, ”WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020”, 2020-03-11, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (besökt 2022-02-28).

Rättsfallsförteckning

Akgöl and Göl v. Turkey, 17 maj 2011, ansökningsnummer 28495/06 och 28516/06.

Alekseyev v. Russia, 21 oktober 2010, ansökningsnummer 4916/07, 25924/08 och 14599/09.

Annenkov and others v. Russia, 25 juli 2017, ansökningsnummer 31475/10.

Appleby and Others v. the United Kingdom, 6 maj 2003, ansökningsnummer 44306/98.

Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom, 27 februari 2007, ansökningsnummer 11002/05.

Autronic AG v. Switzerland, 22 juni 1990, ansökningsnummer 12726/87.

Bączkowski and Others v. Poland, 3 maj 2007, ansökningsnummer 1543/06.

Balçık and Others v. Turkey, 29 november 2007, ansökningsnummer 25/02.

Barankevich v. Russia, 26 juli 2007, ansökningsnummer 10519/03.

Barraco v. France, 5 mars 2009, ansökningsnummer 31684/05.

Berladir and Others v. Russia, 10 juli 2012, ansökningsnummer 34202/06.

Budayeva and Others v. Russia, 20 mars 2008, ansökningsnummer 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 och 15343/02.

Bukta and Others v. Hungary, 17 juli 2007, ansökningsnummer 25691/04.

Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania [GC], 14 juli 2014, ansökningsnummer 47848/08.

Chassagnou and others v. France [GC], 29 april 1999, ansökningsnummer 25088/94, 28331/95 och 28443/95.

Christian against Racism and Fascism v. the United Kingdom, 16 juli 1980, ansökningsnummer 8440/78.

Christian Democratic People's Party v. Moldova (no. 2), 2 februari 2010, ansökningsnummer 25196/04.

Ciechońska v. Poland, 14 juni 2011, ansökningsnummer 19776/04.

Cisse v. France, 9 april 2002, ansökningsnummer 51346/99.

Communaute genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland, 15 mars 2022, ansökningsnummer 21881/20.

Djavit An v. Turkey, 20 februari 2003, ansökningsnummer 20652/92.

Emin Huseynov v. Azerbaijan, 7 maj 2015, ansökningsnummer 59135/09.

Enhorn v. Sweden, 25 januari 2005, ansökningsnummer 56529/00.

Eriksson v. Sweden, 22 juni 1989, ansökningsnummer 11373/85.

Éva Molnár v. Hungary, 7 oktober 2008, ansökningsnummer 10346/05.

Eweida and Others v. the United Kingdom, 15 januari 2013, ansökningsnummer 48420/10, 59842/10, 51671/10 och 36516/10.

Ezelin v. France, 26 april 1991, ansökningsnummer 11800/85.

Fáber v. Hungary, 24 juli 2012, ansökningsnummer 40721/08.

Forcadell I Lluís v. Spain, 7 maj 2019, ansökningsnummer 75147/17.

Friend, the Countryside Alliance and others v. the United Kingdom, 24 november 2009, ansökningsnummer 16072/06 och 27809/08.

Frumkin v. Russia, 5 januari 2016, ansökningsnummer 74568/12.

Gafgaz Mammadov, 15 oktober 2015, ansökningsnummer 60259/11.

Galstyan v. Armenia, 15 november 2007, ansökningsnummer 26986/03.

Giuliani and Gaggio v. Italy [GC], 24 mars 2011, ansökningsnummer 23458/02.

Golder v. the United Kingdom, 21 februari 1975, ansökningsnummer 4451/70.

Gülcü v. Turkey, 19 januari 2016, ansökningsnummer 17526/10.

Gün and Others v. Turkey, 18 juni 2013, ansökningsnummer 8029/07.

Gökdemir v. Turkey, 19 maj 2015, ansökningsnummer 66309/09.

Handyside v. the United Kingdom, 7 december 1976, ansökningsnummer 5493/72.

Hyde Park and Others v. Moldova (nos. 5 and 6), 14 september 2010, ansökningsnummer 6991/08 och 15084/08.

Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia, 10 juni 2010, ansökningsnummer 302/02.

Kasparov and others v. Russia, 3 oktober 2013, ansökningsnummer 21613/07.

Klass and Others v. Germany, 6 september 1978, ansökningsnummer 5029/71.

Kudrevičius and others v. Lithuania [GC], 15 oktober 2015, ansökningsnummer 37553/05.

Körtvélyessy v. Hungary, 5 april 2016, ansökningsnummer 7871/10.

Laguna Guzman v. Spain, 6 oktober 2020, ansökningsnummer 41462/17.

Lashmankin and Others v. Russia, 7 februari 2017, ansökningsnummer 57818/09, 51169/10, 4618/11, 19700/11, 31040/11, 47609/11, 55306/11, 59410/11, 7189/12, 16128/12, 16134/12, 20273/12, 51540/12, 64243/12, 37038/13.

Lawless v. Ireland (No. 3), 1 juli 1961, ansökningsnummer 332/57.

Le Mailloux v. France, 3 december 2020, ansökningsnummer 18108/20.

Lingens v. Austria, 8 juli 1986, ansökningsnummer 9815/82.

Maestri v. Italy [GC], 15 oktober 2015, ansökningsnummer 37553/05.

Malofeyeva v. Russia, 30 maj 2013, ansökningsnummer 36673/04.

Mkrtchyan v. Armenia, 11 januari 2007, ansökningsnummer 6562/03.

Navalnyy v. Russia [GC], 15 november 2018, ansökningsnummer 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 och 43746/14.

Navalnyy and Yashin v. Russia, 4 december 2014, ansökningsnummer 76204/11.

Nemstov v. Russia, 31 juli 2014, ansökningsnummer 1774/11.

Novikova and others v. Russia, 26 april 2016, ansökningsnummer 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 och 35015/13.

Oberschlick v. Austria, 23 april 1991, ansökningsnummer 11662/85.

Obote v. Russia, 19 november 2019, ansökningsnummer 58954/09.

Observer and Guardian v. the United Kingdom, 26 november 1991, ansökningsnummer 13585/88.

Oya Ataman v. Turkey, 5 december 2006, ansökningsnummer 74552/01.

Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria, 21 juni 1988, ansökningsnummer 10126/82.

Pretty v. the United Kingdom, 29 april 2002, ansökningsnummer 2346/02.

Primov and others v. Russia, 12 juni 2014, ansökningsnummer 17391/06.

Protopapa v. Turkey, 24 februari 2019, ansökningsnummer 16084/90.

Rai and Evans v. the United Kingdom, 17 november 2009, ansökningsnummer 26258/07 och 26255/07.

Rekvényi v. Hungary [GC], 20 maj 1999, ansökningsnummer 25390/94.

Renolde v. France, 16 oktober 2008, ansökningsnummer 5608/05.

Republican Party of Russia v. Russia, 12 april 2011, ansökningsnummer 12976/06.

Sáska v. Hungary, 27 november 2012, ansökningsnummer 58050/08.

Schwabe and M.G. v. Germany, 1 december 2011, ansökningsnummer 8080/08 och 8577/08.

Sergey Kuznetsov v. Russia, 23 oktober 2008, ansökningsnummer 10877/04.

Shmorgunov and others v. Ukraine, 21 januari 2021, ansökningsnummer 15367/14, 16280/14, 18118/14, 20546/14, 24405/14, 31174/14, 33767/14, 36299/14, 36845/14, 42180/14, 42271/14, 54315/14, 19954/15, 9078/14.

Silver and Others v. the United Kingdom, 25 mars 1983, ansökningsnummer 5947/71, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75.

Smiljanić v. Croatia, 25 mars 2021, ansökningsnummer 35983/14.

Sørensen and Rasmussen v. Denmark [GC], 11 januari 2006, ansökningsnummer 52562/99 och 52620/99.

Taranenko v. Russia, 15 maj 2014, ansökningsnummer 19554/05.

Tatár and Fáber v. Hungary, 12 juni 2012, ansökningsnummer 26005/08 och 26160/08.

The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria, 20 oktober 2005, ansökningsnummer 44079/98.

Tuskia and Others v. Georgia, 11 oktober 2018, ansökningsnummer 14237/07.

Van Der Heijden v. the Netherlands [GC], 3 april 2012, ansökningsnummer 42857/05.

Vyerentsov v. Ukraine, 11 april 2013, ansökningsnummer 20372/11.

Young, James and Webster v. the United Kingdom, 13 augusti 1981, ansökningsnummer 7601/76 och 7806/77.

Zana v. Turkey [GC], 25 november 1997, ansökningsnummer 18954/91.

Zhdanov and Others v. Russia, 16 juli 2019, ansökningsnummer 12200/08, 235949/11 och 358282/12.

Ziliberg v. Moldova, 4 maj 2004, ansökningsnummer 61821/00.

Zülküf Murat Kahraman v. Turkey, 16 juli 2019, ansökningsnummer 65808/10.

Öllinger v. Austria, 29 juni 2006, ansökningsnummer 76900/01.