



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Alice Sund

Att bränna en bok och hota rikets säkerhet

*En kritisk analys av polismyndighetens extensiva tolkning av
ordningslagen*

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: VT23

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Syfte och frågeställning	8
1.3 Avgränsning	8
1.4 Metod och perspektiv	9
1.4.1 Metod	9
1.4.2 Perspektiv	10
1.5 Material och forskningsläge	11
1.5.1 Material	11
1.5.2 Forskningsläge	12
1.6 Disposition	12
2 OM FÖRSAMLINGSFRIHETEN.....	14
2.1 Församlingsfriheten i regeringsformen.....	14
2.1.1 Mötesfriheten	14
2.1.2 Demonstrationsfriheten	16
2.1.3 Inskränkningssgrunderna	17
2.2 Församlingsfriheten i EKMR.....	20
2.2.1 Bakgrund.....	20
2.2.2 Artikel 11	21
2.2.3 Inskränkningssgrunderna i artikel 11.....	22
3 OM ORDNINGSLAGEN.....	24
3.1 Tillståndskravet	25
3.2 Vägransgrunderna i 2 kap. 10 § OL	26

4	OM MÅLEN GÄLLANDE POLISENS NEKANDE AV	
	TILLSTÅND FÖR SAMMANKOMST.....	28
4.1	Bakgrund i målen och polismyndighetens bedömning	28
4.2	Domstolens avgörande	29
5	ANALYS OCH SLUTSATS	31
5.1	Analys	31
5.1.1	Är polismyndighetens tolkning av ordningslagen förenlig med svensk församlingsfrihet?	31
5.1.2	Kan polismyndighetens tolkning av ordningslagen vara förenlig med svensk församlingsfrihet?	33
5.2	Slutsats	34
	KÄLLFÖRTECKNING	36

Summary

In February 2023 the Swedish Police Authority in Stockholm refused two applications for public assembly containing intentions to burn the Quran. In April, the refusals were dissolved by the Court of administration and subsequently the Police Authority appealed. In the two initial decisions the Police Authority argued that order and security could not be guaranteed during the requested assemblies due to national security concerns given the level of attack threats perceived by the Swedish Security Service. This essay aims to investigate whether the refusals of the Police Authority are in conformity with the Swedish constitution and the right to freedom of assembly.

Applying the legal-dogmatic method, the essay presents relevant legislation commencing with the right to freedom of assembly coded in the Instrument of Government (regeringsformen) and the European Convention on Human Rights. Every person shall be guaranteed her democratic right to freedom of assembly in relation to public institutions, according to Chapter 2 Article 1 in the Instrument of Government. The legal restrictions permitted by the constitution which can be imposed on the right to freedom of assembly must be stated through ordinary law. In this case the applicable legislation is the Public Order Act (ordningslag) which constructs the boundaries of public assembly. According to its Chapter 2 Article 10, the Police Authority may refuse an application of public assembly in three circumstances: order and safety at the assembly, traffic and risk of widespread disease.

To contextualise the right to freedom of assembly in relation to the two refusals the essay also presents the background of the refused applications, the Police Authority's reasons for the rejections and the court's judgments. The essay weights this against the Administrative Court's proclamation that in neither case did the Police Authority present clear enough evidence to refuse the applications based on order and safety at the assembly.

Finally, the essay analyses how the right to freedom of assembly was applied in the two refusals and finds that the Police Authority presumably has acted

against the Public Order Act. The essay concludes by arguing for a revision of the current legal definition of the Public Order Act to widen the margin of assessment for the Police Authority. Two possible changes that can be made to the Public Order Act is to allow the Police Authority to refuse an application of general assembly due to general safety or national security.

Sammanfattning

I februari 2023 avslog Stockholms polismyndighet två ansökningar om allmän sammankomst för koranbränning utanför två ambassader. Besluten kom sedan att rivas upp i förvaltningsrätten men polismyndigheten har överklagat domarna. Myndigheten argumenterar i besluten att det inte vore möjligt att garantera ordning och säkerhet vid sammankomsterna eller i omgivningen på grund rikets hotbild presenterad av SÄPO. Uppsatsen syftar därför till att utreda huruvida polismyndighetens argumentation är i linje med svensk församlingsfrihet.

Genom rättsdogmatisk metod presenteras relevant lagstiftning och initialt redogörs för den svenska församlingsfriheten som stadgas i både regeringsformen och EKMR. Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad både mötes- och demonstrationsfrihet enligt 2 kap. 1 § första stycket 4–5 RF. Inskränkningssmöjligheterna föreskrivna i regeringsformen stadgas genom lag vilket i förevarande fall är ordningslagen som konkretiserar och sätter ramarna för församlingsfrihetens utformning i praktiken. Därför redogör uppsatsen även för relevanta bestämmelser i ordningslagen som 2 kap. 10 § OL där vägransgrunderna föreskrivs och enligt lagrummet får Polismyndigheten vägra en allmän sammankomst med hänvisning till ordning och säkerhet vid sammankomsten, trafik och farsot.

För att kontextualisera församlingsfriheten kopplat till de två vägrade ansökningarna om tillstånd för allmän sammankomst redogör uppsatsen för bakgrunden i målen, polismyndighetens beslut samt domstolens bedömning. Förvaltningsrätten menar att polismyndigheten inte kunnat bevisa att den hotbild som hänvisas till är tillräckligt konkret för att kunna vägra sammankomsterna på grund av ordning och säkerhet.

Slutligen förs en analys där församlingsfrihetens skydd samt ordningslagens vägransgrunder diskuteras kopplat till polismyndighetens argumentation. Ordningslagens vägransgrunder är delvis svårtolkade eftersom doktrin föreskriver olika tolkningsmodeller av lagen. Slutsatsen landar i att polismyndighetens argumentationslinje inte verkar överensstämma med

dagens utformning av gällande rätt, men att det kan finnas anledning att se över rättsläget för att eventuellt utvidga vägransgrunderna. Två förslag på möjliga ändringar i ordningslagen är att antingen lägga till allmän ordning eller rikets säkerhet som vägransgrund för allmän sammankomst.

Förord

Efter nästan tre år på juristprogrammet bestämde jag mig för att vara enormt lat under uppsatsskrivandet. Därför är i princip hela uppsatsen producerad i min säng eller soffa hemma i min lilla lägenhet, med en kaffekopp i handen och iklädd pyjamas. De gånger jag lämnat min bekvämlighet är när jag behövde släpa mig till biblioteket för att låna böcker, men direkt när jag var klar återvände jag såklart till mitt varma täcke. De första åren på utbildningen var tuffa så nu var det dags för lugna skrivardagar och jag har njutit hela våren.

Att skriva denna uppsats var faktiskt enormt roligt och jag vill tacka min handledare Karol Nowak för fint engagemang hela vägen. Såklart vill jag även tacka mina fantastiska vänner som funnits med mig genom alla år på programmet, ni är mig alla kära. Ännu ett tack går till mina föräldrar som alltid trott på och stöttat mig, jag vore inget utan er.

Att nu se en färdigskriven kandidatuppsats är så mäktigt och därför ska mitt sista tack gå till mig själv. Jag har kämpat i tre år, ifrågasatt om jag någonsin kommer bli jurist, sökt in till Polishögskolan, socionomprogrammet och diverse strökurser för att ha en väg ut. Men nu har jag nått den första milstolpen inom akademin och jag är så stolt.

20 maj 2023, Lund

Alice Sund

Förkortningar

EDMR	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
JO	Justitieombudsmannen/Riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk tidskrift
LAS	Lag (1956:618) om allmänna sammankomster
OL	Ordningslag (1993:1617)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
SÄPO	Säkerhetspolisen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Att tända eld på religiösa skrifter ligger inom yttrande- och demonstrationsfrihetens vidsträckta ramar, men senaste tidens koranbrännningar har vållat stor debatt. Säkerhetspolisen (SÄPO) menar att säkerhetsläget i Sverige förändrats och attentathoten ökat bland annat till följd av koranbrännarna samt att landet bedöms stå i större fokus för våldsbejakande islamism.¹

Utifrån den hotbild SÄPO presenterat avslög Stockholms polismyndighet² i februari 2023 två ansökningar om allmän sammankomst för koranbränning.³ Polismyndigheten menar att sammankomsterna riskerar orsaka allvarliga störningar av Sveriges säkerhet.⁴ Besluten överklagades till Stockholms förvaltningsrätt och har anmälts till Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern.⁵ De avslagna ansökningarna och de givna anledningarna därtill har väckt diskussion huruvida polismyndigheten tolkat ordningslagen (1993:1617) (OL) alltför extensivt och därmed stridit mot den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten.⁶

Dom i målen meddelades den 4 april 2023 och domarna upphäver polismyndighetens tidigare beslut.⁷ Båda domarna har dock överklagats av myndigheten då den anser frågan principiellt viktig.⁸ Frågan som kvarstår är, trots förvaltningsrättens domar, om rikets hotbild är en legitim grund för inskränkning av grundlagsstadgad mötes- och demonstrationsfrihet.

1 SÄPO:s pressmeddelande 2023-02-08.

2 Hädanefter skrivs den regionala organisationen inom Polismyndigheten gement: polismyndigheten i Stockholm alternativt bara polismyndigheten. När den centrala myndigheten åsyftas skrivs Polismyndigheten versalt.

3 Polisregion Stockholm beslut 2023-02-08 och beslut 2023-02-10.

4 Polismyndighetens pressmeddelande 2023-02-08.

5 Se Julia Selin i DN 2023-02-20; Gustav Olsson i DN 2023-02-21.

6 Se Åsa Erlandsson i DN 2023-02-20.

7 Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2023-04-04 i mål 2741–23 och mål 2925–23.

8 Polismyndighetens pressmeddelande 2023-04-06.

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsens huvudsakliga syfte är att undersöka, mot bakgrund av polismyndighetens extensiva tolkning av ordningslagen, om inskränkingsgrunden rikets hotbild är förenlig med svensk grundlagsskyddad mötes- och demonstrationsfrihet samt de lagstadgade möjligheterna till inskränkning av de positiva rättigheterna föreskrivna i regeringsformen (RF) och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (EKMR).

För att uppfylla syftet krävs att uppsatsen identifierar dagens utformning av svensk församlingsfrihet och de begränsningsmöjligheter som finns, samt utreda huruvida polismyndighetens argumentation stämmer överens med Sveriges konstitutionella fri- och rättigheter. Studien ska slutligen begrunda framtida utformning och behov av inskränkingsmöjligheter där både vikten av skyddet för svensk församlingsfrihet samt Polismyndighetens angelägenhet att skydda riket och invånarna vägs in.

Uppsatsens syfte tillgodoses genom att följande frågeställning besvaras:

- *Mot bakgrund av polismyndighetens extensiva tolkning av ordningslagen, bör det finnas möjlighet att inskränka demonstrations- och mötesfriheten föreskrivna i regeringsformen och EKMR med hänvisning till rikets hotbild?*

1.3 Avgränsning

Församlingsfriheten tangerar såväl yttrandefriheten som informationsfriheten vilka båda är viktiga aspekter som skulle kunnat utredas närmre. Uppsatsen avgränsas till demonstrations- och mötesfriheten eftersom dessa friheter primärt berörs i målen och är av störst vikt för uppsatsens syfte. Därmed

kommer uppsatsen inte heller beakta regleringen i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Uppsatsen kommer enbart fokusera på de positiva fri- och rättigheterna i regeringsformen och EKMR.⁹ Vidare avgränsas uppsatsen till att endast beakta församlingsfrihetens skydd kopplat till fysiska personer och svenska medborgare. Sverige är medlemsland i Europeiska unionen (EU) samt Förenta nationerna, något som binder svensk rättsordning till flertalet rättskällor som påverkar lagstiftningen inom konstitutionella rättens område. Denna uppsats kommer varken behandla folkrätt eller EU-rätt, inte heller tilläggsprotokollen till EKMR.

Uppsatsen berör förvaltningsrättens område men endast ordningslagen kommer beaktas. Annan viktig förvaltningsrättslig lagstiftning som aktualiseras i samband med Polismyndighetens arbete och förvaltningsutövande kommer inte belysas.

1.4 Metod och perspektiv

1.4.1 Metod

Uppsatsen bygger på den rättsdogmatiska metoden vilken genomsyrar hela studien. Rättsdogmatiker syftar till att undersöka gällande rätt genom att studera rättskällor med given auktoritet som lagstiftning, rättspraxis, förarbeten och juridisk doktrin vilka sedermera tolkas i ljuset av en viss kontext.¹⁰ Denna metod kan anses vara en självständig rättsvetenskaplig metod,¹¹ men huruvida rättsdogmatiken är en ”riktig” vetenskap är omdiskuterat; eventuellt kan metoden betraktas som ett analytiskt verktyg med vetenskapligt syfte.¹²

9 Jfr. 2:2 RF.

10 Jareborg (2004) s. 9; Kleinman (2018) s. 21, 33.

11 Trolle Önnersfors, Wenander (2019) s. 20; Kleinman (2018) s. 21.

12 Jareborg (2004) s. 8; Kleinman (2018) s. 24–25; Sandgren (2005) s. 648 f.

Rättsdogmatikens avsikt är att rekonstruera rättssystemet i analogi med gällande rätt. Vid redogörande för gällande rätt är essentiellt att omvärldsakttagelser inte påverkar rekonstruktionen av rättssystemet eftersom de kan bidra till en missvisande framställning av rätten.¹³ Nils Jareborg menar dock att det rättsdogmatiska perspektivet måste få blicka förbi gällande rätt för att finna ideala lösningar och nya svar på rättsliga problem. Vidare förklarar Jareborg att rättsdogmatikens syfte är att bidra med förutsebarhet, effektiv kontroll av makthavare och rättssäkerhet för individer genom granskning av rätten.¹⁴

Rättsdogmatikens förhållningssätt till gällande rätt är i konstant diskussion. Gällande rätt är, enligt Åke Frändberg, ett begrepp jurister ensamt förfogar över och skapar, det finns ingen objektiv rätt som är given. Han menar att jurister väljer innebörden av begrepp utefter de behov samhället har. Gällande rätt kan som ett normativt begrepp beskrivas som den rätt som ska följas och rättsdogmatikens syfte är att intellektualisera den.¹⁵

Uppsatsen ämnar, genom en konstruktiv rättsdogmatik, beskriva relevant gällande rätt för uppsatsens syfte och frågeställningar.¹⁶ Huvuddelen av uppsatsen drivs av de lege lata-argumentation, medan den analyserande delen har inslag av de lege ferenda-diskussion.¹⁷

1.4.2 Perspektiv

Denna utredning har sin ideologiska utgångspunkt i rikets säkerhet som intresse vilket således blir perspektivet som tillämpas på uppsatsens syfte och frågeställning.

Rikets säkerhet som fundamentalt och överordnat intresse är inget kontroversiellt vid beaktan av statsrättslig litteratur såväl som folkrättslig sådan. De folkrättsliga principerna om statssuveränitet och territoriell

13 Kleinman (2018) s. 24.

14 Jareborg (2004) s. 7 f.

15 Frändberg i SvJT.

16 Lambertz (2002) s. 264 ff.

17 Kleinman (2018) s. 24, 36.

integritet tar båda sikte på statens rätt att skydda landet och dess befolkning från inre och yttre hot genom lagstiftning.¹⁸ Av den statsrättsliga tolkningen av begreppet rikets säkerhet framgår att rikets säkerhet både är ett mål och intresse för staten som i sin tur ska arbeta för att skydda staten som institution, funktion och kollektiv från främmande makter som kan påverka den demokratiska processen i landet.¹⁹

Svensk grundlag ger riksdagen möjlighet att inskränka fri- och rättigheter med hänvisning till just rikets säkerhet vilket talar för vikten av detta skyddsintresse. Från en annan vinkel kan dock begreppet rikets säkerhet även inbegripa betydelsen av att grundlagsstadgade fri- och rättigheter upprätthålls eftersom de är byggstenarna för svensk demokrati och den fria åsiktsbildningen.²⁰

1.5 Material och forskningsläge

1.5.1 Material

Materialet som används är lagstiftning och förarbeten som av rättsdogmatiken är erkända källor med hög auktoritet. Att främst bygga sin rekonstruktion av rätten på primärkällor är grundläggande för att uppfylla rättsdogmatikens metodologi. Vidare bygger uppsatsen på juridisk doktrin vilket är en av de allmänt accepterade rättskällorna, men dess bärighet ifrågasätts ibland. En del anser att juridisk doktrin erhåller auktoritet av det skäl att den är skriven av en betydande jurist, medan andra menar att det som skrivs i juridisk doktrin har auktoritet på grund av den starka logiska strukturen som presenteras.²¹

Uppsatsen stödjer sig även på rättspraxis, dock i betydligt mindre utsträckning än föregående nämnda rättskällor, vilket erkänns av

18 Henriksen (2019) s. 84 ff.; Rose et al. (2022) s. 42 f.

19 Naarttijärvi (2013) s. 118 f.

20 Se SOU 1975:75 s. 13.

21 Kleineman (2018) s. 33 f.

rättsdogmatiken och tillskrivs auktoritet.²² För att beskriva delar av bakgrunden till uppsatsen används digitala nyhetskällor som inte kan anses vara klassiska juridiska rättskällor. Då källorna inte används med syfte att beskriva gällande rätt bör användandet av de digitala källorna inte anses stå i strid med rättsdogmatiken.

1.5.2 Forskningsläge

Polismyndighetens avslagsbeslut och de efterföljande domarna är fortfarande nya, därmed finns ännu inte juridisk doktrin eller forskning som behandlar denna specifika situation. Mer material finns rörande 2022 års påskupplopp då Rasmus Paludan brände koranen på flera håll i landet och våldsamma protester ägde rum.²³ Efter våldsamheterna började Polismyndigheten ändra sina beslut om tillstånd och i vissa fall avslå Paludans ansökningar om allmän sammankomst för koranbränning, något som förvaltningsrätter runt om i landet delvis rev upp.²⁴ Polismyndighetens argumentation för avslag efter påskupploppen 2022 skiljer sig från det den anförd i februari 2023, därför behandlar uppsatsen inte de domar som fastställts med anledning av Paludans tillståndsansökningar.

Den 1 januari 2023 trädde en grundlagsändring i kraft gällande 2 kap. 24 § andra stycket RF.²⁵ Numera kan föreningsfriheten inskränkas med hänvisning till sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Detta är en utveckling som kan tyda på att inskränkingsmöjligheterna för andra konstitutionella fri- och rättigheterna kan komma att ändras i framtiden kopplat till liknande ändamål.

1.6 Disposition

22 Ibid s. 21 f.

23 Se Beri Zangana i Aftonbladet 2023-04-18.

24 Se exempelvis Förvaltningsrätten i Karlstad, dom 2023-03-23 i mål 2289–22;

Kammarrätten i Göteborg, dom 2022-07-21 i mål 3621–22.

25 Prop. 2021/22:42; SOU 2021:15.

Avsnitt 2 behandlar församlingsfriheten i regeringsformen samt EKMR för att grundläggande redogöra för hur svensk mötes- och demonstrationsfrihet skyddas och regleras. Här synliggörs församlingsfrihetens bakomliggande demokratiska syfte samt hur regleringen ser ut gällande inskränkingsmöjligheterna. Vidare i avsnitt 3 konkretiseras regeringsformens och EKMR:s inskränkingsmöjligheter genom att belysa relevanta bestämmelser i ordningslagen. Denna lag bygger direkt på de ändamål och syften föreskrivna i regeringsformen och EKMR, men sätter tydligare ramar och krav för Polismyndighetens förvaltningsutövande. Därefter återger studien i avsnitt 4 omständigheterna i de två fall då polismyndigheten i Stockholm vägrat två ansökningar om tillstånd för allmän sammankomst. I avsnitt 5 analyseras och diskuteras sedan de två fallen utifrån redogjord lagstiftning.

2 Om församlingsfriheten

2.1 Församlingsfriheten i regeringsformen

De grundläggande positiva fri- och rättigheterna stadgas i 2 kap. 1 § första stycket RF och här ingår mötes- och demonstrationsfriheten tillsammans med yttrandefrihet, informationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Mötes- och demonstrationsfrihet kan med ett samlingsbegrepp beskrivas som församlingsfrihet.²⁶ Var och en²⁷ är mot det allmänna tillförsäkrade dessa fri- och rättigheter,²⁸ ett förhållande mellan å ena sidan individen, å andra sidan lagstiftaren.²⁹ I uttrycket ”det allmänna” inbegrips även andra organ som verkställande myndigheter, domstolar och privaträttsliga subjekt.³⁰

Rättigheterna tangerar alla varandra, yttrandefriheten är ett element i alla de andra friheterna som därmed inte utgör självständiga moment i sig.³¹ Mötes- och demonstrationsfriheten är specialfall av utövande av den individuella yttrandefriheten i en kollektiv form.³² I det följande ska först mötes- och demonstrationsrätten redogöras för, sedan inskränkningsmöjligheterna.

2.1.1 Mötesfriheten

Mötesfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 3 RF har följande lydelse:

”Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad [...] 3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för

26 Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:1 RF; SOU 1975:75 s. 129.

27 Innan 2010 års ändring föreskrev paragrafen ”varje medborgare” vilket lagstiftaren ändrat till ”var och en” för att tydligare uttrycka att skyddet för fri- och rättigheterna gäller för svenska medborgare såväl som personer som vistas i landet – se Eka et al. (2018) s. 82; prop. 2009/10:80 s. 10, 171 f.

28 Se Cameron (2020) s. 383 f. för en utförlig diskussion gällande frågan mot vem konstitutionella rättigheter utövas och utvecklingen under senaste decenniernas europeisering.

29 SOU 1975:75 s. 18.

30 Ibid s. 96 f, 185 f.; Bull (1997) s. 357.

31 Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:1 RF.

32 Bull (1997) s. 342.

upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,”

Denna frihet ska korrespondera med yttrande- och informationsfriheten för att till fullo uppfylla sitt syfte; därför ska mötesfriheten omfatta alla olika typer av meningsyttranden och framställningar, såväl politiska som religiösa och konstnärliga sådana.³³ Regeringsformen tar främst sikte på allmänna möten – enskilda möten har inga begränsningar men skyddas också av lagen.³⁴

Kravet om antal deltagande personer för sammankomst är omdiskuterat. En undre gräns om tre personer nämns i doktrin, men Thomas Bull är oenig och menar att två personer likväl kan ha ett meningsutbyte lika värdefullt som tre eller fler.³⁵ Bestämmelsen ger exempel på hur en sammankomst kan vara utformad, i övrigt är innehållet och anledningen bakom sammankomsten att bestämma av individen. Brottsliga handlingar faller dock utanför mötesfrihetens omfång.³⁶ Mötesfrihetens ramar regleras främst genom ordningslagen och de krav som föreskrivs i lagen samt anmälningsplikten inför allmän sammankomst ska ses som begränsningar av församlingsfriheten.³⁷

Den väsentliga skiljelinjen mellan mötesfrihetens och demonstrationsfrihetens utformning i praktiken är att ett möte vänder sig inåt mot en deltagande grupp, medan en demonstration i regel riktas utåt mot utomstående personer som inte direkt deltar. Vidare kan en demonstration utföras av endast en person, medan ett möte, som tidigare anförts, nog kräver minst två personer.³⁸

33 Prop. 1975/76:209 s. 110 f. Se även Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:1 RF som förklarar att regeringsformen idag inte åtskiljer opinionsbildande sammankomster från sceniska och konstnärliga sådana, alla typer av sammankomster skyddas genom paragrafen. Thomas Bull anför även i sin avhandling att förarbetenas uppdelning av konstnärliga och opinionsbildande sammankomster bör överges samt att rena nöjesföreställningar också bör skyddas av paragrafen – se Bull (1997) s. 383–388.

34 SOU 1975:75 s. 130, 186; Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:1 RF.

35 Bull (1997) s. 380 f.

36 Ibid s. 383 f.

37 Prop. 1973:90 s. 239; Nergelius (2022) s. 191–192; SOU 1972:15 s. 157.

38 Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:1 RF; Derlén et al. (2020) s. 406.

2.1.2 Demonstrationsfriheten

Demonstrationsfriheten är närbesläktad med mötesfriheten eftersom en demonstration nästan alltid i praktiken också är ett möte, men demonstrationen har delvis ett annat syfte.³⁹ Stadgandet i 2 kap. 1 § första stycket 4 RF lyder:

”Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad [...] 4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,”

Enligt förarbeten innebär demonstrationsfriheten en rätt att, ensamt eller i grupp, framföra åsikter på en allmän plats.⁴⁰ Bestämmelsen tar sikte på åsiktsmanifestationer och lagstiftaren avsåg tona ner yttrandefriheten som del av demonstrationsfriheten för att i stället fokusera på det man ansåg var utmärkande för demonstrationer: att en eller fler personer samlas på allmän plats i opinionsbildande syfte.⁴¹ Bull menar att detta förhållningssätt bidrar till gränsdragningsproblematik eftersom rättstillämparen då måste kunna skilja på uttryck för känslor och åsikter. Han skriver i sin avhandling att en sådan distinktion inte främjar demokratin och dess funktion, samt att politiska frågor inte endast avgörs på sakliga grunder. Känslor och politiska ideologier är inte fränkopplade, menar Bull,⁴² vilket är en uppfattning jag delar. Bestämmelsen i regeringsformen ger dock ingen indikation på hur en demonstration bör gå till eller hur en åsiktsyttring kan ta sig uttryck.

Den grundlagsskyddade demonstrationen ska, enligt förarbeten, i någon grad vara ett organiserat arrangemang som tydligt kan skiljas från tillfälliga sammankomster utan förberedelse, i alla fall när det gäller demonstrationer där två eller fler personer deltar.⁴³ Detta kan påstås vara kärnan i en demonstration: att den till skillnad från andra sammankomster är

39 Bull & Sterzel (2015) s. 64.

40 Prop 1975/76:209 s. 112; prop. 1973:90 s. 239.

41 SOU 1975:75 s. 192.; prop. 1975/76:209 s. 112.

42 Bull (1997) s. 394 f.

43 SOU 1975:75 s. 192.

organiserad.⁴⁴ Demonstration ska, enligt lagtextens ordalydelse, även anordnas på en allmän plats vilket e contrario kan tolkas som att demonstrationer på plats som inte är allmän är att anse som möte.⁴⁵

2.1.3 Inskränkningssgrunderna

2.1.3.1 Allmänt om inskränkningssgrunderna

Förutsättningarna för begränsning av fri- och rättigheter återfinns i 2 kap. 20–24 §§ RF. Begränsning får endast ske genom lag⁴⁶ och enligt de allmänna begränsningsramarna i 2 kap. 21 § RF ska sådan lag vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle och därmed föreskriva ett legitimt ändamål, inte vara så långtgående att den kan hota fri opinionsbildning samt inte innebära diskriminering enligt grunderna stadgade i paragrafen. En inskränkning måste helt enkelt anses nödvändig.⁴⁷ Dessa grundsatser ska kombineras med den reglering som specifikt gäller för församlingsfriheten i 2 kap. 24 § första stycket RF samt diskrimineringsgrunderna i 2 kap. 12–13 §§ RF.⁴⁸

Lagar kan endast anses begränsa en fri- eller rättighet om detta uttryckligen framgår och är ett naturligt led i lagstiftningen, som exempelvis regleringen i ordningslagen.⁴⁹ Det är svårt att avgöra vad en begränsning är och hur den utformas, till syvende å sist är det myndigheter och domstolar som avgör hur begränsningar av fri- och rättigheter utformas i praktiken.⁵⁰ En legitim begränsning av en fri- eller rättighet kräver dock inte endast stöd i lag, andra

44 Se Bull (1997) s. 397 f. där han anför att mötesfrihetens skydd inte förutsätter någon form av organisering.

45 Bull (1997) s. 401.

46 Se Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:20 RF och Nergelius (2022) s. 221–222 där det föreskrivs att vissa undantag till denna regel finns. Se även förfarandet som stadgas i 2:22 RF som skiljer sig från vanligt lagstiftningsförfarande. Denna uppsats går dock inte in i detalj på det speciella lagstiftningsförfarandet då det inte krävs för att uppfylla uppsatsens syfte. Detta är även uttryck för legalitetsprincipen, något man kan läsa mer om i Åhman (2016) s. 460–478.

47 För mer om nödvändighetskravet se Lebeck (2021) s. 428 ff.

48 Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:21 och 2:24 RF. Se även Nergelius s. 221 där han förklarar att alla relativa rättigheter omfattas av diskrimineringsgrunderna i 2:12-23 RF.

49 Prop. 1975/76:209 s. 154; Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:20 RF.

50 Bull (1997) s. 433 f.

faktorer ska också beaktas. Nödvändigt är att analysera huruvida den specifika begränsningen av en fri- eller rättighet i ett visst fall kan rättfärdigas. Fem faktorer kan enligt Mattias Derlén, Johan Lindholm och Markus Naarttijärvi då analyseras: huruvida åtgärden har stöd i lag, om åtgärden har ett legitimt ändamål, om åtgärden är lämplig och nödvändig för att uppnå ändamålet samt om åtgärdens positiva effekter står i rimlig proportion till de eventuella negativa konsekvenserna.⁵¹

Regeringsformen skiljer inte på mötes- och demonstrationsfrihet i fråga om inskränkingsgrunderna i 2 kap. 24 § första stycket RF utan behandlar dem som samma rättighet.⁵² Denna paragraf kan anses beskriva kärnan av församlingsfriheten eftersom begränsningsmöjligheterna sätter ramarna för dess tillämplighet.⁵³ Joakim Nergelius menar att ändamålen i denna bestämmelse angivits på ett näst intill uttömmande sätt,⁵⁴ men eftersom mötes- och demonstrationsfrihet är medel för utövande av yttrandefrihet kan tänkas att begränsningarna föreskrivna yttrandefriheten i 2 kap. 23 § RF indirekt påverkar församlingsfrihetens inskränkingsmöjligheter.⁵⁵

2.1.3.2 Om inskränkingsgrunderna i 2 kap. 24 § första stycket RF

Enligt 2 kap. 24 § första stycket RF finns fyra intressen som kan ligga till grund för inskränkning av församlingsfriheten: ordning och säkerhet vid sammankomsten, trafik, rikets säkerhet och förebyggande av spridning av farsot.⁵⁶

Den första inskränkingsmöjligheten, om ordning och säkerhet vid sammankomsten, avser skydd för liv och hälsa men också för miljön och enskild egendom.⁵⁷ Paragrafen föreskriver ”ordning” vid sammankomsten, inte ”allmän ordning” vilket föreskrivs i 2 kap. 23 § RF. Detta är i linje med

51 Derlén et al. (2020) s. 285.

52 Se prop. 1975/76:209 s. 112 där lagstiftaren anser detta rimligt eftersom mötes- och demonstrationsfriheten är så pass närbesläktade att det är en nödvändig följd att behandla friheterna tillsammans.

53 Derlén et al. (2020) s. 285; Nergelius (2022) s. 224 f.

54 Nergelius (2022) s. 225. En åsikt delvis delad med Bull (1997) s. 494.

55 Bull (1997) s. 342; Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:23-4 RF.

56 Prop. 1975/76:209 s. 111; SOU 1975:75 s. 23. Se även lagtexten i 2:24 RF

57 Bull (1997) s. 498.

tidigare angivna bakomliggande ändamål föreskrivna i förarbeten: att begränsningsändamålen avser trygga ordningen vid själva sammankomsten och inte i allmänhet.⁵⁸ Bull menar att inskränkningen gäller i förhållande till den explicita mötessituationen och att ordningsbegreppet i paragrafen därför ska tolkas restriktivt.⁵⁹ Förarbeten talar dock för en mer vidgad syn av inskränkningsmöjligheten än den Bull uppställer; enligt förarbeten bör uttrycket ”vid sammankomsten” kunna tolkas i en bredare bemärkelse och omfatta ordnings- och säkerhetsproblem i omgivningen som uppstår direkt kopplat till sammankomsten.⁶⁰

Trafiken är den andra inskränkingsgrunden och för att en ansökan om allmän sammankomst ska avslås med hänvisning till endast denna grund krävs tungt vägande trafikhänsyn.⁶¹ Sista inskränkingsändamålet som avser farsot eftersträvar förebyggande arbete mot spridning av allvarliga epidemiska sjukdomar.⁶² Denna bestämmelse användes av regeringen under covid19-pandemin.⁶³

2.1.3.3 Särskilt om inskränkingsgrunden rikets säkerhet

Det tredje inskränkingsändamålet, rikets säkerhet, är mycket vagt men omfattande.⁶⁴ Både landets inre och yttre säkerhet skyddas och vissa bestämmelser i brottsbalken⁶⁵ ska uppfylla ändamålen bakom denna inskränkingsgrund.⁶⁶ Uttrycket ”rikets säkerhet” förekommer alltså i straffrättslig lagstiftning och enligt den straffrättsliga definitionen krävs inte konkret fara för rikets säkerhet för att begreppet ska anses uppfyllt. Ordalydelsen tycks avse skydda landet från hot och faror, men en fråga som uppstår blir då hur konkret hotet eller faran bör vara för att kunna aktualisera bestämmelsen. Abstrakta hot och faror kan tänkas i sin tur hota svensk församlingsfrihet och Bull menar att en allt för extensiv tolkning av denna

58 Nergelius (2022) s. 225–226; Bull (1997) s. 500.

59 Bull (1997) s. 501.

60 Prop. 1986/87:151 s. 183.

61 SOU 1975:75 s. 131.

62 Prop. 1975/76:209 s. 156.

63 Se exempelvis prop. 2020/21:79.

64 Bull (1997) s. 463.

65 Se exempelvis 18–19 kap BrB.

66 Prop. 1975/76:209 s. 155.

inskränkingsgrund kan få katastrofala konsekvenser. Därför anser han att bestämmelsen endast borde tillämpas vid klar och påtaglig fara eller sådan fara som typiskt sett uppstår i en viss situation.⁶⁷

2.2 Församlingsfriheten i EKMR

2.2.1 Bakgrund

År 1953 trädde EKMR i kraft i Sverige och sedan dess har konventionen bundit staten vid en rad skyldigheter gentemot befolkningen.⁶⁸ Att inkorporera konventionen i det svenska duala rättssystemet⁶⁹ ansågs viktigt eftersom den innefattar ett effektivt kontrollsystem till skydd för mänskliga fri- och rättigheter.⁷⁰ Det var dock inte förrän 1995 som konventionen blev inkorporerad i nationell lagstiftning.⁷¹

För att undvika normkonflikt mellan konventionen, svensk lag och grundlag infördes konventionen i regeringsformen genom 2 kap. 19 § RF. Paragrafen anger att lag eller annan föreskrift aldrig får meddelas i strid med konventionen, vilket innebär att rättstillämparen vid en normkonflikt får åsidosätta inhemsk lag i företräde för konventionen.⁷² Konventionen har således en särskild ställning inom svensk rätt men är inte att anse som

67 Bull (1997) s. 465 f.

68 Cameron (2018) s. 195; se även Council of Europe hemsida:

<https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=treaties-full-list-signature&CodePays=SWE> (besökt 2023-04-03).

69 I Nergelius (2022) s. 242 förklaras att internationella traktat och konventioner måste införlivas i svensk rätt för att bli del av vår rättsordning, till skillnad från monistiska rättsordningar där internationell och europeisk rätt direkt blir del av en stats rättsordning

70 SOU 1974:88 s. 3.

71 Se förarbetena SOU 1993:40 A & B för bakomliggande faktorer och prop.

1993/94:117 där förslaget att införa EKMR i grundlag föreslås.

72 Prop. 1993/94:117 s. 36; Eka et al. (2018) s. 170.

grundlag.⁷³ Sedan inkorporeringen av konventionen har den aktualiserats i en rad fall då frågan om normkonflikt har belysts.⁷⁴

2.2.2 Artikel 11

I artikel 11 EKMR stadgas följande:

”1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.”

Både församlingsfriheten och föreningsfriheten ryms in under artikeln och likt regeringsformens utformning av de olika friheterna anses artikel 11 EKMR vara *lex specialis* till yttrandefriheten i artikel 10 EKMR.⁷⁵ Första paragrafen innehåller de materiella rättigheterna medan den andra paragrafen föreskriver inskränkningsmöjligheterna. Lydelsen av församlingsfriheten och dess begränsning kan tyckas vag, men Iain Cameron menar att rättigheterna i konventionen kontinuerligt tolkas i ljuset av rådande sociala och politiska läge och därmed är dynamiska i förhållande till samhällsutvecklingen.⁷⁶ Eftersom dessa faktorer varierar i varje fördragsslutande stat tillåts en så kallad ”margin of appreciation” (vilket kan översättas till skönsmässigt

73 Se Eka et al. (2018) s. 170 f. samt Holmberg et al. (2019) kommentar till 2:19 RF där EKMR:s särskilda ställning i svensk rätt redogörs för och hur utvecklingen sett ut genom åren. Se även Cameron (2018) s. 196 f. om normkonflikt.

74 Eka et al. (2018) s. 173. Se även det kanske allra mest omtalade fallet NJA 2005 s. 805 då yttrande- och religionsfrihetens ramar diskuteras i förhållande till RF såväl som EKMR och hur HD behandlar sådan normkonflikt. HD gjorde en fördragskonform tolkning av friheterna, något som väckte stor debatt och än idag diskuteras.

75 Cameron (2018) s. 143.

76 Ibid s. 115.

bedömningsutrymme) utan att Europadomstolen ingriper. Således har de fördragsslutande staterna ett visst utrymme att tolka och tillämpa konventionen så länge det sker inom bedömningsutrymmet.⁷⁷

Europakonventionens artikel 11 EKMR har i huvudsak samma tillämpningsområde som regeringsformens församlingsfrihet,⁷⁸ men till skillnad från regeringsformen skyddar konventionen endast fredliga sammankomster.⁷⁹ Med fredlig sammankomst avses både möten, manifestationer och demonstrationer oavsett syfte.⁸⁰ Alltså åtskiljer inte konventionen möteskaraktärerna; konstnärliga såväl som opinionsfrämjande sammankomster omfattas.⁸¹ Inte heller gör konventionen skillnad på allmänna och enskilda sammankomster, artikel 11 EKMR skyddar båda.⁸²

2.2.3 Inskränkningssgrunderna i artikel 11

Begränsningsmöjligheterna ska användas restriktivt för att inte underminera de substantiella fri- och rättigheterna föreskrivna i konventionen.⁸³ Vad som är proportionerligt beror på omständigheterna i varje situation, därför menar Cameron att det krävs viss rationalitet när rättstillämparen ser till åtgärder kopplade till begränsningsmöjligheterna. Han förklarar att rättstillämparen måste beakta en rad faktorer såsom åtgärdens art, huruvida staten kan vidta mindre långtgående åtgärder, vem som påverkas av åtgärden och vilka skyddsåtgärder som kan vidtas för att förmildra rättighetsinskränkningen.⁸⁴ Som nämnt tidigare påverkas församlingsfrihetens skyddsområde av staternas rätt till ”margin of appreciation” vilket även påverkar inskränkningsmöjligheterna. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (EDMR) har fastställt att marginalen är bred gällande

77 Ibid s. 77 - något som slogs fast i EDMR genom mål *Handyside vs. The UK*.

78 Derlén et al. (2020) s. 406.

79 Cameron (2018) s. 143.

80 Derlén et al. (2020) s. 406–407.

81 Bull (1997) s. 387.

82 Ibid s. 383.

83 Cameron (2018) s. 119.

84 Ibid s. 120.

inskränkningsmöjligheter vid förutsebar fara för allmän eller nationell säkerhet när drastiska åtgärder krävs.⁸⁵

Begränsningsändamålen i artikel 11 EKMR tar dels sikte på allmän och nationell säkerhet, dels privata personers säkerhet, men de mest relevanta inskränkningsmöjligheterna för uppsatsens syfte torde vara de förstnämnda. Enligt Derlén et al. handlar bedömningen ofta om huruvida begränsningen kan anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle, ett svar som påverkas av omständigheterna i varje enskilt fall.⁸⁶ Nergelius skriver att inga andra inskränkningar än de som ursprungligen angetts i bestämmelsen får tillämpas,⁸⁷ därmed använder jag denna uppräknings av begränsningsändamålen i artikel 11 EKMR som uttömmande.

85 Ibid s. 122. Se även målet från EDMR *Rassemblement jurassien and Unite jurassien vs. Switzerland* s. 120.

86 Derlén et al. (2020) s. 410.

87 Nergelius (2022) s. 270 f.

3 Om ordningslagen

Bestämmelserna i ordningslagen kommer från lag (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS) samt allmänna ordningsstadgan (1956:617).⁸⁸ Ordningslagen konkretiserar inskränkingsmöjligheterna föreskrivna i regeringsformen och formar således församlingsfrihetens skydds- och tillämpningsområde, något som kritiserats eftersom grundlagsskyddade fri- och rättigheter indirekt påverkas genom ordinär lagstiftning.⁸⁹

Ordningslagen skiljer på allmän sammankomst och offentlig tillställning. Enligt förarbeten till ordningslagen avses med ”sammankomst”, med hänvisning till gamla lydelsen i 1 § LAS, alla typer av sammankomster såsom politiska, opinionsbildande, konstnärliga och undervisande sådana vilka kan ta form genom manifestation, demonstration eller möte.⁹⁰ En sammankomst är ”allmän” om den anordnas för allmänheten eller om allmänheten på något sätt har tillträde till den.⁹¹ En offentlig tillställning har dock tydligare inriktning på nöje och/eller kulturutövande och det är lättare för myndigheten att ingripa mot dessa tillställningar än grundlagsskyddade allmänna sammankomster.⁹² Följaktligen skiljer ordningslagen inte på allmän eller enskild sammankomst, till skillnad från regeringsformens lydelse av församlingsfriheten, något som e contrario får tolkas såsom att ordningslagen endast omfattar allmänna sammankomster och inte enskilda sammankomster eller möten.⁹³

En sammankomst som omfattas av ordningslagen ska äga rum på en offentlig plats,⁹⁴ något Bull definierar som en plats nyttjad av större delen av allmänheten.⁹⁵ Lagstiftaren avsåg att detta ska omfatta allmänna vägar, torg,

88 Strömberg (1994) s. 1.

89 Bull & Sterzel (2015) s. 66.

90 SOU 1985:24 s. 67, 279.

91 Ibid s. 280.

92 Se 2:3 OL. Se även prop. 1976/77:39 s. 4 f. då kulturinriktade tillställningar fick ett betydligt starkare skydd genom dess införande i LAS. Se även Bull & Sterzel (2015) s. 63 f.

93 Bull (1997) s. 525–527.

94 Se 1:2 OL.

95 Bull (1997) s. 529.

gator, parker, områden avsedda för hamnverksamhet med mera, vilket idag uttryckligen föreskrivs i 1 kap. 2 § OL.⁹⁶

3.1 Tillståndskravet

Allmän sammankomst får inte hållas utan tillstånd från Polismyndigheten vilket framgår direkt av lagtexten i 2 kap. 4 § OL.⁹⁷ Lagstiftarens bakomliggande syfte med tillståndskravet är att församlingsfriheten ska kunna utövas under fredliga och ordnade former. Tillståndskravet ger Polismyndigheten möjlighet att säkerställa att sammankomster inte hindras av andra tillståndskrävande aktiviteter eller något annat störningsmoment.⁹⁸ Syftet hade, enligt Kazimir Åberg, inte kunnat garanteras enbart med ett anmälningsförfarande förenat med villkor, till skillnad från Bull som anser att det hade räckt och menar att tillståndskravet är oproportionerligt och onödigt ingripande.⁹⁹

Vid godkännande av tillstånd har Polismyndigheten befogenhet att förena tillståndet med villkor enligt 2 kap. 11 § och 16 § OL.¹⁰⁰ Villkoren får endast avse ordningen och säkerheten vid sammankomsten, exempelvis krav om max antal deltagande, belysning, tid, plats, ordningsvakter och utrustning.¹⁰¹ Villkoren ska inte vara för allmänt hållna och ska användas i linje med församlingsfrihetens snäva inskränkningsmöjligheter, alltså bör villkor kunna kopplas till något av begränsningsmöjligheterna föreskrivna i 2 kap. 24 § RF.¹⁰² Om ordning och säkerhet vid sammankomsten inte kan garanteras gör Polismyndigheten en bedömning utifrån vägransgrunderna i ordningslagen.

96 Prop. 1992/93:210 s. 57.

97 Prop. 1973:90 s. 239; SOU 1985:24 s. 280 f.; prop. 1992/93:210 s. 70 f, 97 f.

98 Prop. 1992/93:210 s. 73.

99 Se mer i Åberg (2021) kommentar till 2:4 OL; Bull (1997) s. 530–534.

100 Strömberg & Lundell (2014) s. 31 f.

101 Åberg (2021) kommentar till 2:16 OL.

102 Prop. 1992/93:210 s. 176 f.; Bull (1997) s. 538.

3.2 Vägransgrunderna i 2 kap. 10 § OL

Polismyndigheten får neka en ansökan om allmän sammankomst enligt 2 kap. 10 § första stycket OL, om det är nödvändigt, med hänvisning till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller i dess omedelbara omgivning,¹⁰³ trafiken eller motverkande arbete mot epidemi. De tre vägransgrunderna speglar delvis inskränkningsmöjligheterna i 2 kap. 24 § första stycket RF för att betona vikten av att församlingsfriheten respekteras.¹⁰⁴ Förstnämnda vägransgrunden är av störst intresse för uppsatsens frågeställning varför den uppmärksammas ytterligare.

Vid tillståndsbedömningen ska Polismyndigheten främst ta hänsyn till det som kan störa eller påverka ordning och säkerhet vid sammankomsten, men även dess omedelbara omgivning. Till exempel kan anordnarens kvalifikationer, platsens lämplighet och sammankomstens innehåll vägas in vid en bedömning.¹⁰⁵ Ordningsstörningarna vilka utgör grund för vägran bör aldrig härstamma från utomstående personer vid en sammankomst, menar Bull. Endast i situationer då det kan uppstå en nödsituation bör faktorer som inte är direkt kopplade till sammankomsten beaktas vid tillståndsbedömningen. Bull hävdar vidare att konkret fara för brottsliga handlingar i närstående framtid bör föreligga för avslag,¹⁰⁶ något Åberg delvis håller med om eftersom han skriver att ordningsstörningar ska utgöra en konkret risk för att kunna ligga till grund för ett vägransbelsut.¹⁰⁷

Enligt förarbeten ska vikten ur allmän synpunkt av att församlingsfriheten vidhålls beaktas vid Polismyndighetens prövning av ansökan om allmän sammankomst.¹⁰⁸ Myndigheten har därmed skyldighet att garantera människors församlingsfrihet, därför kan den inte avslå ansökan enbart på grund av befarade oroligheter i samband med sammankomsten; då ska den så

103 Tillägget ”dess omedelbara omgivning” kom till genom prop. 1986/87:151 s. 180 f.

104 Berg, Karnov kommentar till 2:10 OL; prop. 1974:35 s. 114; SOU 1985:24 s. 281.

105 Åberg (2021) kommentar 2:10 OL.

106 Bull (1997) s. 551 f.

107 Åberg (2021) kommentar till 2:10 OL.

108 SOU 1972:15 s. 157.

långt som möjligt förebygga oroligheterna och skydda deltagarna.¹⁰⁹ Om möjligheterna att förebygga oroligheterna är uttömda kan finnas anledning att avslå ansökan.¹¹⁰

Derlén et al. menar, i linje med JO:s bedömning, att 2 kap. 10 § första stycket OL är uttömmande och att det därmed inte finns utrymme för lämplighetsöverbäggande från Polismyndighetens sida.¹¹¹ Vidare menar de att lagstiftaren redan har utarbetat de avvägningar som kan göras vid en intressekonflikt, därmed bör inte Polismyndigheten ytterligare göra en fritolkad avvägning.¹¹² Jag anser att detta talar för en restriktiv tolkning av vägransgrunderna.

109 Berg, Karnov kommentar till 2:10 OL.

110 Åberg (2021) kommentar till 2:10 OL.

111 Se JO 2000/01:JO1 s. 75–90; Bull s. 548 f; prop. 1974:35 s. 114.

112 Derlén et al. (2020) s. 410; JO 2000/01:JO1 s. 75–90.

4 Om målen gällande polisens nekande av tillstånd för sammankomst

4.1 Bakgrund i målen och polismyndighetens bedömning

I februari 2023 avslog polismyndigheten i Stockholm ansökningar om tillstånd att anordna allmän sammankomst för koranbränning. Den första manifestationen avsåg koranbränning framför Turkiets ambassad med 4–5 deltagare, den andra framför Iraks ambassad med ett förväntat deltagarantal om 50 personer.¹¹³

SÄPO:s presenterade hotbild vittnar att senaste decenniets kränkningar mot islam och muslimer drivit på bilden om Sverige som islamofobiskt, något som legat till grund för utförda och planerade terrorattentat, skriver polismyndigheten i sina beslut. Koranbränningen framför Turkiets ambassad januari 2023 konstateras vara hotdrivande mot svenska intressen såväl nationellt som internationellt. Sammantaget bedömer SÄPO att koranbränningar på kort sikt ökar attentathoten mot Sverige och rikets intressen.¹¹⁴ Polismyndigheten menar därför att den har rätt att se till ordnings- och säkerhetsproblem som kan uppstå i sammankomstens omedelbara omgivning vid sin bedömning.¹¹⁵ Vidare argumenteras för att 2 kap. 10 § OL därmed öppnats upp på sådant sätt att det nu, i vissa undantagsfall, är möjligt att avslå ansökan på grunder som inte kan läggas anordnaren till last. För en sådan tillämpning av lagregeln krävs dock en konkret risk för störning.¹¹⁶ Terrorbrott har en annan karaktär till skillnad från annan brottslighet eftersom det inte går att förutspå var ett sådant brott kan

113 Polisregion Stockholm beslut 2023-02-08 i mål 2741–23 och beslut 2023-02-10 i mål 2925–23.

114 Ibid; SÄPO:s pressmeddelande 2023-02-08.

115 Se avsnitt 3.2 och prop. 1986/87:151 s. 180 f.

116 Polisregion Stockholm beslut 2023-02-08 i mål 2741–23 och beslut 2023-02-10 i mål 2925–23.

komma att äga rum. Terrorbrott kan inträffa till följd av en allmän sammankomst som koranbränning, menar polismyndigheten.¹¹⁷

Mot bakgrund av SÄPO:s presenterade hotbild menar polismyndigheten att det inte går att garantera ordning- och säkerhet under sammankomsterna. Trots detta skriver myndigheten i sitt beslut att det ej föreligger konkreta omständigheter som talar för att allvarliga störningar skulle uppstå under själva sammankomsterna eller i dess omgivning. Det myndigheten framför allt väger in är risken för terrorattentat på andra platser i landet och anser att det måste vara ordningslagens bakomliggande syfte att Polismyndigheten ska kunna förebygga allvarliga störningar av den allmänna ordningen och säkerheten som en koranbränning kan leda till. Avslutningsvis skriver polismyndigheten att det inte kan vara ordningslagens syfte att inte kunna avslå ansökningar på grund av terrorhot, men att det är möjligt med hänsyn till trafikstörningar.¹¹⁸

4.2 Domstolens avgörande

Besluten överklagades och den 4 april 2023 kom dom från Stockholms förvaltningsrätt i båda målen. Anordnarna menar att polismyndigheten avslagit ansökningarna på otillåtna grunder, en bild myndigheten inte delar. Förvaltningsrätten redogör först för församlingsfriheten samt inskränkingsgrunderna i regeringsformen, därefter ordningslagen och vägransgrunderna.¹¹⁹ Sedermera går domstolen in på den avgörande frågan: huruvida det föreligger legala förutsättningar att inskränka församlingsfriheten med anledning av det terrorhot mot svenska intressen beskrivet av SÄPO.¹²⁰

Förvaltningsrätten konstaterar att det inte i något av målen förväntas förekomma ordnings- och/eller säkerhetsproblem vid sammankomsten eller i

117 Polisregion Stockholm beslut 2023-02-08 och beslut 2023-02-10

118 Ibid

119 För liknande redogörelse se avsnitt 2 och 3.

120 Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2023-04-04 i mål 2741–23 och mål 2925–23.

dess omgivning. Vidare argumenterar domstolen för en restriktiv tolkning av regeringsformens inskränkningsmöjligheter samt att vägransgrunderna i ordningslagen kräver konkretisering av det som talar för en eventuell ordningsstörning; en misstanke eller farhåga om potentiell störning räcker inte. Därmed fastställer domstolen att de ordnings- och säkerhetsrisker som polismyndigheten hänvisar till i sina beslut inte har tillräckligt tydlig koppling till sammankomsterna för att kunna avslå ansökan. Det krav om konkretisering som följer av både regeringsformen och ordningslagen anses inte tillgodosetts tillräckligt för att kunna vägra ansökan om sammankomst, bedömer förvaltningsrätten.¹²¹

121 Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2023-04-04 i mål 2741–23 och mål 2925–23.

5 **Analys och slutsats**

5.1 **Analys**

Uppsatsen ska genom utredningen av gällande rätt besvara frågeställningen samt redogöra för en kritisk analys av polismyndighetens tolkning av ordningslagen. Forskningsfrågans öppna hållning möjliggör en diskussion i två led: huruvida polismyndighetens argumentation över huvud taget är förenlig med svensk församlingsfrihet, och om inte, om det borde vara möjligt för Polismyndigheten att inskränka församlingsfriheten enligt tidigare redogjord argumentationslinje.

Inledningsvis kan klargöras att två motstående intressen genomsyrar analysen: dels vikten av skyddet för församlingsfriheten i Sverige, dels offentlighetens angelägenhet att skydda riket och befolkningen från nationella och internationella hot. Beroende på vilket perspektiv som företräds kan olika slutsatser dras och uppsatsen ska väga in båda perspektiven.

5.1.1 **Är polismyndighetens tolkning av ordningslagen förenlig med svensk församlingsfrihet?**

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad församlingsfrihet, något som påverkar Polismyndighetens förvaltningsutövande och befogenheter. De avslagna ansökningarna om tillstånd för allmän sammankomst omfattas av församlingsfrihetens starka grundlagsstadgade skydd eftersom de uppfyller kraven i regeringsformen, EKMR och ordningslagen.¹²² Inskränkningar ska enligt 2 kap. 20 § RF stadgas genom lag, vilket i förevarande situation är ordningslagen. Polismyndigheten måste således ha stöd i ordningslagen för att kunna neka tillstånd för allmän sammankomst. Doktrin talar för att inte endast stöd i lag krävs, utan att andra faktorer bör beaktas när en fri- eller

¹²² Se avsnitt 2 och 3.

rättighet inskränks.¹²³ Detta kan tolkas som att fler omständigheter än de som föreskrivs i ordningslagen bör beaktas och att bokstavstolkning av lagen kanske inte är optimal, men att en teleologisk tolkning är för handen där man ser till syfte och ändamål med lagen.

Ordningslagen tillåter tre vägransgrunder för allmänna sammankomster som sammantaget kan beskrivas ha en restriktiv tillämpning där fokus ska ligga på mötessituationen som sådan eller dess omedelbara omgivning.¹²⁴ Myndigheten argumenterar i besluten för att ordning och säkerhet vid sammankomsten inte kan garanteras med hänvisning till den hotbild SÄPO presenterat. Att vägra ansökningarna med hänvisning till rikets nuvarande hotbild är kontroversiellt eftersom det inte är tydligt vilken vägransgrund denna argumentation tar stöd i. Polismyndigheten menar dock att ordning och säkerhet vid sammankomsten inte kan garanteras med hänvisning till denna hotbild, men att förevarande hot inte är konkret och inte kan kopplas specifikt till de vägrade manifestationerna. Problem uppstår när polismyndigheten pekar på hur osäkert hotet är.¹²⁵ I 2 kap. 10 § OL samt förarbeten föreskrivs endast ett nödvändighetskrav, men i doktrin och förvaltningsrättens domar talas om ett konkretiseringskrav, något jag anser är vitt skilda begrepp.¹²⁶

Både Bull och Åberg menar att det ska föreligga konkret risk att ordning och säkerhet vid sammankomsten eller dess omgivning inte kan garanteras;¹²⁷ något som kan anses rimligt med regeringsformens starka skydd för församlingsfriheten i åtanke. Med en teleologisk tolkning som beaktar såväl ordningslagens som regeringsformens bakomliggande ändamål bör konkretiseringsfrågan beaktas utifrån ett rättssäkerhets- och demokratiperspektiv. Ordningslagens bakomliggande syfte ställer tydligt upp kravet om att vägransgrunder ska hänföras till mötessituationen som sådan; ett krav som finns för att säkerställa församlingsfrihetens starka skydd samt undvika skönsmässiga bedömningar. Att polismyndigheten vägrar tillstånd

123 Se avsnitt 2.1.3.1

124 Se avsnitt 3.

125 Se avsnitt 4.

126 Se avsnitt 3.2 och 4.2.

127 Se avsnitt 3.2.

för allmän sammankomst med hänvisning till ett nationellt terrorhot kan inte vara i linje med ordningslagens och församlingsfrihetens nuvarande utformning.

Det framgår dock också av doktrin att Polismyndigheten inte ska använda sig av några lämplighetsöverväganden vid tillståndsbedömning,¹²⁸ något som eventuellt talar för en bokstavstolkning av det som står i lagen. Med en bokstavstolkning av ordningslagen är det svårt att motivera att det finns ett konkretiseringskrav som Polismyndigheten måste uppfylla, men däremot och som konstaterats, ett nödvändighetskrav. Av det skälet kan det ifrågasättas hur ordningslagen faktiskt ska tolkas.

5.1.2 Kan polismyndighetens tolkning av ordningslagen vara förenlig med svensk församlingsfrihet?

Vidare bör kopplas an till ett argument polismyndigheten förde i sina beslut: att det framstår som märkligt att lagens syfte bör tolkas på sådant sätt att det går att vägra tillstånd med hänvisning till trafiken men inte till terrorhot. Konkretiseringsfrågan kanske rent av sätter stopp för Polismyndighetens möjlighet till en sammanvägd bedömning av situationen som sådan. Församlingsfriheten är trots allt utformad på sådant sätt att själva innehållet inte får bedömas eller utvärderas då alla typer av sammankomster skyddas av regeringsformen och EKMR. Inga begränsningsgrunder bygger på det materiella innehållet, men det kan hävdas att polismyndigheten i detta fall ser till själva innehållet. Det är dock förståeligt att myndigheten måste göra en sammanvägd bedömning när innehållet kan komma att påverka ordningen och säkerheten vid sammankomsten.

Konsekvenserna av polismyndighetens extensiva tolkning av ordningslagen kan innebära att mötes- och demonstrationsfriheten undermineras. Å ena sidan, och som framförts av Bull, kan extensiva tolkningar av

¹²⁸ Se avsnitt 3.2.

inskränkingsgrunder få katastrofala konsekvenser.¹²⁹ Å andra sidan kan konsekvenserna av att Polismyndigheten inte tillåts göra några lämplighetsöverväganden vid beslut om tillstånd också leda till en farlig situation för hela riket och svenska befolkningen.

5.2 Slutsats

Polismyndigheten har i förevarande fall gjort extensiva tolkningar av ordningslagen som antagligen inte kan accepteras av dagens utformning av lagen. Tydligt är att endast omständigheter vid sammankomsten eller i dess omgivning får beaktas enligt lagen. Jag anser att en möjlig lösning är att ändra ordningslagen så att en sådan tolkning blir rättsenlig, med hänvisning till vikten av offentlighetens möjlighet att upprätthålla nationell säkerhet. Självklart ska var och en åtnjuta de fri- och rättigheter som regeringsformen tillskriver oss, men när våra demokratiska rättigheter utnyttjas på ett provokativt sätt som kan komma att skada rikets säkerhet anser jag att kollektivet måste prioriteras.

Vidare föreslår jag två möjliga lösningar på problemet. Lagstiftaren skulle kunna ändra ordningslagens vägransgrund om ordning och säkerhet vid sammankomsten till att innefatta allmän ordning vilket är likt utformningen i artikel 11 EKMR.¹³⁰ Då kan Polismyndigheten väga in andra faktorer än endast de kopplat till mötessituationen vilket möjliggör för en sammanvägd bedömning av varje situation.

Om förstnämnda alternativ inte anses lämpligt kan i stället rikets säkerhet införas som vägransgrund i ordningslagen. Rikets säkerhet är ett inskränkingsändamål i regeringsformen men inte i ordningslagen vilket kan ha sin förklaring i att lagstiftaren ansett sådan formulering alltför diffus och därmed rättsosäker. Till följd av rådande rättsläge och samhällssituation kan det ändå finnas visst syfte att införa sådan öppning i ordningslagen. Det finns

¹²⁹ Se avsnitt 2.1.3.3.

¹³⁰ Se avsnitt 2.2.3

tillfällen då en individ bör nekas tillstånd för allmän sammankomst för kollektivets och samhällets bästa. Viktigt blir då att säkerställa att detta inte blir ett system som inskränker församlingsfriheten på allt för oklara grunder. Dagens stelbenta lagstiftning verkar dock inte svara mot de behov som uppkommer i samhället idag vid krissituationer då allmänheten vill mötas och individens och rikets säkerhet hotas. Vid en sådan lagändring kan Polismyndigheten ställas inför juridiskt komplexa beslutssituationer. Därför anser jag ytterligare att myndigheten i sådana fall bör kunna hänskjuta beslutet till regeringen för prövning så att tillståndsbedömningen går till på ett rättssäkert sätt och vägransgrunden inte utnyttjas.

Källförteckning

Tryckta källor

Propositioner

Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*

Prop. 1974:35 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i vallagen (1972:620), m.m.*

Prop. 1975/76:209 *om ändring i regeringsformen*

Prop. 1976/77:39 *om följdlagstiftning med anledning av nya regler i regeringsformen om medborgerliga fri- och rättigheter*

Prop. 1986/87:151 *om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.*

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

Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*

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

Prop. 2021/22:42 *Föreningsfrihet och terroristorganisationer*

Statens offentliga utredningar

SOU 1972:15 *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*

SOU 1974:88 *Europakonventionen och europeiska sociala stadgan*

SOU 1975:75 *Medborgerliga fri- och rättigheter - regeringsformen*

SOU 1985:24 *Ordningslag*

SOU 1993:40 *Fri- och rättighetsfrågor – Del A – Regeringsformen*

SOU 2021:15 *Föreningsfrihet och terroristorganisationer*

Övrigt riksdagstryck

Redogörelse 2000/01:JO1 – *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Litteratur

Berg, Ulf. Karnov lagkommentar till ordningslag (1993:1617). Tillgänglig via <https://www.nj.se/juno> (hämtad 2023-04-12)

Bull, Thomas (1997). *Mötes- och demonstrationsfriheten: en statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*. Iustus: Uppsala

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2015). *Regeringsformen – en kommentar*. 3:1 uppl., Studentlitteratur: Lund

Cameron, Iain (2018). *An introduction to the European Convention on Human Rights*. 8 uppl., Iustus: Uppsala

Cameron Iain (2020). *Konstitutionella rättigheter utövas gentemot det allmänna*. FT 2020 s. 383–399

Derlén, Mattias., Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus (2020). *Konstitutionell rätt*. 2:2 uppl., Norstedts juridik: Stockholm

Eka, Anders et al (2018). *Regeringsformen – med kommentar* (Lexino). 2:1 uppl., Karnov Group: Stockholm

- Frändberg, Åke. *Vad sker inom den rättsdogmatiska forskningen?* SvJT. Tillgänglig: <https://svjt.se/content/vad-sker-inom-den-rattsdogmatiska-forskningen> (hämtad 2023-04-12)
- Henriksen, Anders (2019). *International law*. 2 uppl., Oxford university press: Oxford
- Holmberg, Erik et al (2019). *Grundlagarna*. JUNO version 3A, Norstedts Juridik: Stockholm
- Jareborg, Nils (2004). *Rättsdogmatik som vetenskap*. SvJT 2004 s. 1–10
- Kleineman, Jan (2018). *Rättsdogmatisk metod i*: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. 2:2 uppl., Studentlitteratur: Lund
- Lambertz, Göran (2002). *Nyttig och onyttig rättsvetenskap*. SvJT 2002 s. 261–278
- Lebeck, Carl (2021). *Nödvändighetskravet vid begränsningar av grundläggande rättigheter: något om tolkningen av RF 2:21*. JT 2021/22 nr. 2 s. 428–452
- Naarttijärvi, Markus (2013). *För din och andras säkerhet: konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens preventiva tvångsmedel*. Iustus: Uppsala
- Nergelius, Joakim (2022). *Svensk statsrätt*. 5:1 uppl., Studentlitteratur: Lund
- Rose et al (2022). *An introduction to public international law*. 1 uppl., Cambridge university press: Cambridge
- Sandgren, Claes (2005). *Debatt: är rättsdogmatiken dogmatisk?* Tidsskrift for Rettsvitenskap, Vol. 118, nr 4–5, s. 648–656
- Strömberg, Håkan (1994). *Några kommentarer till ordningslagen*. FT 1994 häfte nummer 1–2

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2014). *Speciell förvaltningsrätt*. 19 uppl., Liber: Stockholm

Trolle Önnerfors, Elsa & Wenander, Henrik (2019). *Att skriva rätt – goda råd för att skriva uppsats i juridik*. 2 uppl., Norstedts Juridik: Stockholm

Åberg, Kazimir (2021). *Ordningsslagen – kommentarer och rättspraxis*. JUNO version 4B, Norstedts Juridik: Stockholm

Åhman, Karin (2016). 2 kap. RF, Europakonventionen och EU:s stadga om grundläggande rättigheter — en jämförelse. SvJT 100 år (festschrift) s. 460–478

Rättsfall

Avgöranden från svenska domstolar

NJA 2005 s. 805

Kammarrätten i Göteborg, dom 2022-07-21 i mål 3621–22.

Förvaltningsrätten i Karlstad, dom 2023-03-23 i mål 2289–22

Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2023-04-04 i mål 2741–23

Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2023-04-04 i mål 2925–23

Avgöranden från EDMR

Rassemblement Jurassien and Unite Jurassien v. Switzerland, 10 oktober 1979, ansökningsnummer 8191/78

Handyside v. The UK, 7 december 1976, ansökningsnummer 5493/72

Digitala källor

Nyhetsmedia

Beri Zangana. *Upploppspåskan dag för dag – detta har hänt*. Aftonbladet 2022-04-18. Tillgänglig:

<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/MLrqLm/upploppen-i-pask-detta-har-hant-i-linkoping-norrkoping-rinkeby-malmo-landskrona-och-orebro>

(hämtad 2023-04-14)

Gustav Olsson. *Polisen stoppade koranbränning – JK-anmäls*. Dagens Nyheter 2023-02-21. Tillgänglig: <https://www.dn.se/sverige/polisen-stoppade-koranbranning-jk-anmals/>

(hämtad 2023-03-27)

Julia Selin. *Polisen JO-anmäls för nekade tillstånd för koranbränningar*. Dagens Nyheter 2023-02-20. Tillgänglig:

<https://www.dn.se/sverige/polisen-jo-anmals-for-nekade-tillstand-for-koranbranningar/>

(hämtad 2023-03-27)

Åsa Erlandsson. *Polisens beslut: Bara Koranen ska skyddas från att brännas*. Dagens Nyheter 2023-02-20. Tillgänglig:

<https://www.dn.se/sverige/polisens-beslut-bara-koranen-ska-skyddas-fran-att-brannas/>

(hämtad 2023-03-27)

Polismyndighetens och SÄPO:s hemsida

Polismyndighetens pressmeddelande 2023-02-08. Tillgänglig:

<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/februari/en-ansokan-om-tillstand-for-att-branna-koran-har-avslagits/>

(hämtad 2023-03-27)

Polismyndighetens pressmeddelande 2023-04-06. Tillgänglig:
<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/april/polisen-overklagar-forvaltningsrattens-domar/> (hämtad 2023-04-19)

SÄPO:s pressmeddelande 2023-02-08. Tillgänglig:
<https://sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2023-02-08-sverige-i-fokus-for-allvarliga-hot.html> (hämtad 2023-03-27)

Andra hemsidor

Council of Europes hemsida. Tillgänglig:
<https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=treaties-full-list-signature&CodePays=SWE> (hämtad 2023-04-03)

Övrigt

Polismyndigheten region Stockholm, SH Dorotea beslut 2023-02-08 23
(diarienummer: A064.106/2023)

Polismyndighetens region Stockholm, SH Dorotea beslut 2023-02-10
(diarienummer: A071.207/2023)