



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Tilda Karlsson

# Begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten

En undersökning om huruvida det bör vara möjligt att vägra tillstånd till  
en allmän sammankomst med hänsyn till hot om terrorattentat riktat  
mot Sverige

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: VT23

# Innehåll

<b>SUMMARY</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrund .....	5
1.2 Syfte och frågeställningar .....	6
1.3 Teori och metod .....	7
1.4 Material och forskningsläge.....	7
1.5 Avgränsning.....	9
1.6 Disposition .....	10
<b>2 GÄLLANDE RÄTT</b> .....	<b>11</b>
2.1 Regeringsformen .....	11
2.1.1 Mötes- och demonstrationsfriheten .....	11
2.1.2 Allmänna rättighetsbegränsningar.....	12
2.1.3 Särskilda rättighetsbegränsningar.....	14
2.2 Ordningslagen .....	16
2.2.1 Tillståndskravet .....	16
2.2.2 Vägran av tillstånd.....	16
<b>3 ANSÖKNINGAR OM ALLMÄNNA SAMMANKOMSTER</b> ....	<b>18</b>
3.1 Polismyndighetens avslag .....	18
3.2 Förvaltningsrättens domskäl och domslut.....	19
<b>4 ANALYS</b> .....	<b>21</b>
4.1 Vilka begränsningsgrunder medges i dagsläget? .....	21
4.2 Utrymme för tolkning av gällande rätt.....	22
4.3 Bör hot om terrorattentat till följd av den allmänna sammankomsten medges som begränsningsgrund? .....	24
4.4 Avslutande reflektioner .....	27
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b> .....	<b>28</b>

# Summary

In order to be allowed to protest, the organizer must apply for a permit for a public gathering in accordance with the Public Order Act (1993:1617), which the Police Authority then approves or rejects. The purpose of the paper is to investigate whether it should be possible to refuse a permit for a public gathering, thereby limiting the freedom of association and the right to demonstrate, with reference to the threat of terrorist attacks against Sweden and Swedish interests as result of the public gathering. In connection with this, it is investigated whether such a restriction is possible based on current law and a discussion is held regarding the legal consequences of such a restriction, based on a theory of formal legal security.

The restrictions of freedom of association and the right to demonstrate can be found partly in Chapter 2, Section 20–24 of the Instrument of Government (1974:152), partly in the Public Order Act (1993:1617) and its regulation of the possibility to reject a permit for a public gathering. In accordance with legislative history and doctrine the possible restriction should be interpreted restrictively, and current law does not expressly provide for the possibility to refuse a permit for a public gathering with reference to threat of terrorist attacks. An extensive interpretation of said sections of laws would render the possibility, but doing such an interpretation of the Instrument of Government is not desirable as it can be criticized for resulting in an uncertain protection for the individual that implies an unpredictability regarding the extent of their freedom of association and right to demonstrate.

Enabling even further restriction in the individual's freedom of association and right to demonstrate only to counteract diffuse threats of acts of terrorism risk leading to arbitrary assessments of what can be considered provocative or not. Decisions taken by the Police Authority that effects the individual becomes unpredictable and the legal security decreases. Moreover, it cannot be guaranteed that a more restrictive approach to public gatherings fulfill its purpose to decrease the threats of acts of terrorism. Weakening the constitutional

protection of the freedom to association and the right to demonstrate by allowing further restriction risks impairing the freedoms until they no longer exist in practice.

# Sammanfattning

För att få lov att demonstrera krävs att anordnaren ansöker om tillstånd för allmän sammankomst i enlighet med ordningslagen (1993:1617) som Polismyndigheten sedan kan godkänna eller avslå. Syftet med uppsatsen är att utreda om det bör vara möjligt att vägra tillstånd till en allmän sammankomst och därigenom begränsa mötes- och demonstrationsfriheten med hänvisning till hot om terrorattentat mot Sverige och svenska intressen till följd av den allmänna sammankomsten. Som en del av detta utreds huruvida en sådan begränsning är möjlig utifrån gällande rätt och en diskussion förs gällande de rättsliga konsekvenserna av en sådan begränsningsmöjlighet utifrån en teori om formell rättssäkerhet. En rättsdogmatisk metod har tillämpats.

Begränsningsmöjligheter för mötes- och demonstrationsfriheten återfinns delvis i 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen, delvis i ordningslagens (1993:1617) föreskrifter om tillståndsvägran. Enligt förarbeten, praxis och doktrin ska dessa begränsningsmöjligheter tolkas restriktivt och gällande rätt ger inte uttryckligen en möjlighet att vägra tillstånd till en allmän sammankomst med hänvisning till hot om terrorattentat. En extensiv tolkning av nämnda lagrum skulle möjliggöra detta, men att göra en extensiv tolkning av grundlagen är icke önskvärt då det kan kritiseras för att leda till ett högst volatilt och osäkert skydd för den enskilde som innebär oförutsebarhet gällande hur långt dennes friheter faktiskt sträcker sig i realiteten.

Att möjliggöra omfattande inskränkningar i den enskildes mötes- och demonstrationsfrihet, enbart för att motverka diffusa allmänna hot om terrorattentat, riskerar leda till godtyckliga bedömningar av vad som kan anses provocerande och inte. Myndighetsbeslut som rör enskilda blir oförutsebara och rättssäkerheten hotas. Det kan för övrigt inte lämnas några garantier på att en mer återhållsam möjlighet till allmänna sammankomster uppfyller sitt syfte att minska hoten om terrorattentat. Försvagas det grundlagsskydd som friheterna åtnjuter genom ytterligare en begränsningsgrund riskerar det över tid resultera i att friheterna urholkas till att i praktiken inte längre existera.

# Förkortningar

Dnr	Diarienummer
Koranbränning	Tända eld på islams heliga skrift
OL	Ordningslag (1993:1617)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Sedan en tid tillbaka har flertalet lagliga demonstrationer ägt rum runt om i Sverige där deltagarna antänt Koranen, islams heliga skrift.<sup>1</sup> En demonstration klassas som allmän sammankomst enligt svensk lag och det är Polismyndigheten som ska bevilja alternativt vägra det tillstånd som måste sökas inför demonstrationen. Möjligheterna att vägra tillstånd är ytterst begränsade.<sup>2</sup> De så kallade koranbränningarna har resulterat i såväl våldsamma upplopp som samhällsdebatter angående rimligheten i det långtgående skyddet Sveriges grundlagar ger sådana aktioner genom mötes- och demonstrationsfriheten.<sup>3</sup>

I februari 2023 inkom två nya tillståndsansökningar om allmänna sammankomster utanför Turkiets respektive Iraks ambassad i Stockholm där deltagarna planerade utföra ytterligare koranbränningar. Polismyndighetens beslutfattare nekade tillstånd med hänvisning till den påverkan på hot om terrorattentat riktat mot Sverige som en koranbränning innebär.<sup>4</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm upphävde genom den nu överklagade domen besluten och konstaterade att det saknades laglig grund att neka tillstånd på denna grund.<sup>5</sup>

Nationellt centrum för terrorhotbedömning har i sin årliga helårsbedömning konstaterat att det till följd av den genomförda koranbränningen i januari 2023 får anses sannolikt att Sverige kan komma att vara ett prioriterat mål för våldsbejakande islamister.<sup>6</sup> När en demonstration i realiteten kan innebära ett nationellt säkerhetshot uppstår frågan om den svenska lagstiftningen måste

---

<sup>1</sup> 'Koranbränningar fortsätter – men våldet har dött ut', < [www.svd.se](http://www.svd.se) > (artikel av Sofie Fogde/TT) (besökt 2023-04-04).

<sup>2</sup> Se 2 kap. 1, 4, 6 och 10 §§ ordningslagen (1993:1617).

<sup>3</sup> 'Efter påskupploppen – knappt tre av tio svenskar vill förbjuda "kränkande" demonstrationer', < [www.svt.se](http://www.svt.se) > (artikel av Dante Thomsen) (besökt 2023-04-04).

<sup>4</sup> Polismyndigheten, beslut dnr A071.207/2023, A064.106/2023.

<sup>5</sup> Förvaltningsrättens i Stockholm, domar 2023-04-04 i mål 2741-23 samt 2925-23.

<sup>6</sup> Nationellt centrum för terrorhotbedömning, Helårsbedömning 2023 – sammanfattning.

anses utdaterad i förhållande till de nya problemen vi som samhälle ställs inför. Hur långt anses det rimligt att låta den starkt skyddade mötes- och demonstrationsfriheten sträcka sig när den ställs mot Sveriges säkerhet?

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utreda om det bör vara möjligt att vägra tillstånd till en allmän sammankomst och därigenom begränsa mötes- och demonstrationsfriheten med hänsyn till hot om terrorattentat riktat mot Sverige och svenska intressen till följd av den allmänna sammankomsten. Som en del av detta ingår att undersöka om en sådan begränsning är möjlig i enlighet med gällande rätt samt belysa och problematisera de rättsliga konsekvenser en sådan möjlighet kan komma att innebära för att på så sätt skapa en djupare förståelse för dagens reglering. Forskningsfrågan kommer således att lyda som följande:

- *Bör Polismyndigheten ha möjlighet att begränsa den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten av hänsyn till hot om terrorattentat riktat mot Sverige som följd av den allmänna sammankomsten?*

För att kunna besvara forskningsfrågan kommer följande underfrågor även besvaras:

- *Vilka begränsningsgrunder medges i dagsläget?*
- *Finns det utrymme i dagens begränsningsgrunder att hänvisa till hot om terrorattentat riktat mot Sverige som följd av den allmänna sammankomsten?*



## 1.3 Teori och metod

Analysen genomförs med utgångspunkt i Aleksander Peczeniks teori om rättssäkerhet och hans uppdelning av rättssäkerheten i en formell och en materiell del, exkluderat den materiella rättssäkerheten. Rättssäkerhet och dess innebörd är omtvistad i doktrin. Peczenik definierar den formella rättssäkerhetens väsentliga innehåll som bestående av ett förutsebarhetskrav. Myndighetsutövning i ett demokratiskt samhälle måste finna stöd i lagen och grundas på de rättsregler som begränsar den statliga makten, och utövandet måste vara förutsebart för invånarna i samhället. Den enskilde måste ha möjlighet att förutse vad dess rättsliga handlande och beslut kommer leda till för konsekvenser.<sup>7</sup> Den enskilde är inte säker eller trygg om den riskerar att utsättas för överhetens, det vill säga statens, oberäkneliga beslut.<sup>8</sup>

Jag har undersökt gällande rätt med hjälp av lagtext, förarbeten och doktrin för att skildra hur det juridiska problemet behandlas i dagsläget. Jag redovisar även för en sammanfattning av de myndighetsbeslut och domslut som genom prövningen har aktualiserat det problem som belyses i uppsatsen. Utifrån den framställningen föreslår jag sedan en möjlig tolkning av gällande rätt samt diskuterar för och nackdelar med en möjlig reglering. Således har jag valt en rättsdogmatisk metod, som innebär att tolka och systematisera gällande rätt på ett sammanhängande och etiskt godtagbart sätt följt av förslag på hur den ska tolkas. Olika komponenter i rättskällevärdet anses i enlighet med metoden spegla innehållet av gällande rätt.<sup>9</sup>

## 1.4 Material och forskningsläge

Materialet som används genomgående i uppsatsen är till stor del förarbeten och lagtext. De förändringar som regeringsformen (RF) har genomgått på senare år har varit rent redaktionella ändringar, och således återfinns skälen bakom rekvisiten och lagrummen fortsatt i de äldre förarbetena varpå dessa

---

<sup>7</sup> Peczenik (1995b) s. 91 ff.; Peczenik (1995a) s. 11.

<sup>8</sup> Peczenik (1986) s. 31 f.

<sup>9</sup> Peczenik (1995a), s. 33 f.; Peczenik (1986) s. 103 f.; Kleinman (2018) s. 26.

har använts i framställningen. Detta förklarar även varför majoriteten av litteraturen är något äldre. Doktrin används i stor utsträckning och trots sitt relativt låga rättskällevärde är det relevant att inkludera för att se hur prominenta jurister på området har tolkat primärkällorna. Thomas Bull, nuvarande justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen, har i sin doktorsavhandling ”Mötes- och demonstrationsfriheten” från 1997 utförligt behandlat friheterna och deras begränsningsgrunder. Doktorsavhandlingen är den ledande framställningen på området inom svensk rätt och hänvisas därför till i stor utsträckning. Vid hänvisning till tryckta lagkommentarer är det främst författarnas egna tolkningar som valts ut och refereras till. Den domstolspraxis som redogörs för kommer från förvaltningsrätten och när uppsatsen skrivs har målen ännu inte prövats i högre instans.<sup>10</sup> Domarna har således i princip inget prejudicerande värde men är trots detta av stor relevans för denna uppsats. Detta då en redogörelse av domarna illustrerar hur rätten bedömer hållbarheten i Polismyndighetens aldrig tidigare använda argumentation för tillståndande med hänsyn till risken för terrorattentat, vilket i sin tur konkretiserar forskningsfrågan som behandlas i analysen.

Den svenska mötes- och demonstrationsfriheten utgör självklara friheter och inskränkningar av friheterna har tillämpats mycket restriktivt av domstolar. Det finns en mängd framställningar om möjliga tolkningar av friheternas begränsningsmöjligheter, men huruvida en ökad risk för terrorattentat som följer av mötet eller demonstrationen kan eller bör klassas som en sådan begränsningsgrund har inte behandlats då det tidigare inte varit en relevant fråga. Genom det förändrade säkerhetsläget i Sverige, och inte minst genom det nyligen fastslagna avslaget från Polismyndigheten med tillhörande motivering som redogörs för i avsnitt 3, har dock frågan om hur avvägningen mellan mötes- och demonstrationsfriheten och Sveriges säkerhet ska göras aktualiserats. Till följd av att det tidigare inte varit en fråga av relevans saknas det djupgående forskning på ämnet som ämnas utredas i uppsatsen vilket således gör det intressant att utforska.

---

<sup>10</sup> Kammarrätten i Stockholm har beviljat prövningstillstånd i målen och frågan kommer således prövas i högre instans.

## 1.5 Avgränsning

I såväl 2 kap. 24 § RF som 2 kap. 10 § ordningslagen (1993:1617) (OL) återfinns fler begränsningsgrunder än vad som redogörs för under andra avsnittet, nämligen begränsning av hänsyn till trafik samt för att motverka farsot.<sup>11</sup> De har exkluderats från framställningen då de inte är relevanta att diskutera i förhållande till syftet och frågeställningarna.

Vid besvarande av en frågeställning som ämnar utreda om en eventuell reglering bör finnas är det intressant att undersöka hur andra länder reglerar frågan i sin rättsordning. Det hade därför varit givande att undersöka olika rättsordningar och deras syn på inskränkning av enskildas rättigheter på grund av risken för terrorattentat dels i länder med liknande rättskultur som Sverige, som exempelvis Danmark eller Tyskland, dels i länder som är fundamentalt olika oss i sin rättskultur såsom England eller USA, för att se hur mötes- och demonstrationsfrihetens skydd och begränsningar är utformat i deras rättsordningar. Med anledning av bristande utrymme i uppsatsen kommer detta perspektiv inte utforskas. Av samma anledning kommer det skydd som lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ger de relevanta opinionsfriheterna inte att beröras, trots att det hade varit intressant att undersöka eventuella rättsfall som berör syftet för att se hur det regelverkets begränsningsmöjligheter används i praktiken samt hur begreppet rikets säkerhet tolkas inom europarätten.

Yttrandefriheten går in i många andra friheter, däribland mötes- och demonstrationsfriheten, och grundlagsreglerna om yttrandefriheten ska även vara tillämpliga på yttranden vid demonstrationer eller möten.<sup>12</sup> En redogörelse för hur begränsningsgrunderna för yttrandefriheten är utformade i RF men även i brottsbalken genom kriminaliseringen av hets mot folkgrupp hade varit intressant och i högsta grad relevant. Detta eftersom en sådan möjlighet som diskuteras i analysen indirekt även påverkar vilka typer av yttranden som får göras och på så sätt även bör aktualisera de krav som finns för begränsning

---

<sup>11</sup> Begreppet ”epidemi” används i stället för begreppet ”farsot” i OL.

<sup>12</sup> Prop. 1975/76:209 s. 104.

av yttrandefrihet. Med hänvisning till platsbrist utelämnas detta i framställningen.

Polislagen (1984:387) och dess regler om att avlägsna personer på plats på grund av oordning samt användning av våld och tvång för att upprätthålla den allmänna ordningen när en allmän sammankomst väl genomförs kommer inte heller beröras då fokus i uppsatsen ligger på reglerna som gäller innan den allmänna sammankomsten inleds, det vill säga reglerna om tillstånd i OL.

## **1.6 Disposition**

I andra avsnittet kartläggs det gällande rättsläget och de yttre ramarna för demonstrations- och mötesfriheten i RF samt hur begränsningarna ska tolkas enligt förarbeten och doktrin. OL och de i lagen stadgade möjligheterna för Polismyndigheten att avslå ansökan om tillstånd till allmän sammankomst behandlas likaså. Tredje avsnittet redogör för de av Polismyndigheten tagna besluten i februari 2023 om att vägra ge tillstånd till två separata demonstrationer där deltagarna i respektive demonstration planerade genomföra en koranbränning. Därefter följer en redogörelse av förvaltningsrättens domskäl och domslut gällande Polismyndighetens beslut att vägra ge tillstånd. I det fjärde och avslutande avsnittet görs en analys av dagens rättsläge gällande begränsningsgrunderna för mötes- och demonstrationsfriheten följt av ett resonemang om möjlig tolkning av gällande rätt för att möjliggöra att hot om terrorattentat till följd av den allmänna sammankomsten karaktäriseras som en begränsningsgrund. Avslutningsvis förs en diskussion kring en sådan utvidgad reglerings rättsliga konsekvenser i förhållande till formell rättssäkerhet.

## 2 Gällande rätt

### 2.1 Regeringsformen

#### 2.1.1 Mötes- och demonstrationsfriheten

Mötesfriheten i 2 kap. 1 § RF ger var och en frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. För att en sammankomst ska falla in under grundlagsskyddet krävs att minst tre personer deltar.<sup>13</sup> Det föreligger inget krav på att de sammankomster som skyddas av grundlagen ska vara ”fredliga” möten, vilket motiveras av att en reglering som enbart tillåter möten med lagliga syften skulle göra grundlagsskyddet beroende av vanlig lagstiftning vilket lagstiftaren ville undvika.<sup>14</sup>

Demonstrationsfriheten räknas upp i 2 kap. 1 § RF och innebär en frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Vanligen är en demonstration ett möte där åsikter yttras, vilket gör att friheten är nära sammanknuten med mötesfriheten så till vida att den nästan omfattas helt av mötesfriheten.<sup>15</sup> Det föreligger inget krav på minsta antal deltagare vid utövande av demonstrationsfriheten utan demonstrationen kan bestå av en enda person.<sup>16</sup> Demonstrationer innefattar åsiktsmanifestationer som kan te sig på olika sätt genom exempelvis att uttrycka sig i ord eller genom en skylt.<sup>17</sup> Att sätta eld på en landsflagga för att protestera mot det landets regering har ansetts vara en handling skyddad av demonstrationsfriheten, vilket har föranlett en mening i doktrin att även mer symboliska handlingar klassas som en sådan åsiktsmanifestation och skyddas av grundlagen.<sup>18</sup> Det yttrandemoment som

---

<sup>13</sup> Holmberg, Stjernqvist m.fl. (2012) s. 94; Bull och Sterzel (2019) s. 63. Jmf dock Bull (1997) s. 380 ff. som argumenterar för en sänkning av kravet till minst två personer som deltar.

<sup>14</sup> SOU 1975:75 s. 131.

<sup>15</sup> Bull och Sterzel (2019), s. 60.; prop. 1975/76:209 s. 104 f.

<sup>16</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 64.

<sup>17</sup> Prop. 1975/76:209 s. 192.

<sup>18</sup> Bull (1997) s. 393 ff.

ryms inom demonstrationsfriheten resulterar i att begränsningar av yttrandefriheten även gäller när yttrandefriheten nyttjas vid demonstration.<sup>19</sup> Demonstrationsfriheten omfattar därför andra uttryck än enbart åsiktsmanifestationer, såsom exempelvis uttryck av känslor och dylikt, som åtnjuter skydd genom yttrandefriheten.<sup>20</sup> Demonstrationsfriheten kan ses som ett fall av kollektivt nyttjande av den yttrandefriheten individer åtnjuter.<sup>21</sup> Faktumet att demonstrationen ska ske på allmän plats spelar i praktiken ingen stor roll då alla demonstrationer med mer deltagare än två personer även omfattas av mötesfriheten, som saknar krav på plats.<sup>22</sup>

## 2.1.2 Allmänna rättighetsbegränsningar

De effektivaste typerna av förbudsreglering gällande fri- och rättigheter är de som helt förbjuder inskränkningar genom vanlig lag och på så sätt ger fri- och rättigheterna ett absolut skydd. Det är dock mycket svårt att beskriva en rättighet på sådant sätt att inskränkningar inte framstår som nödvändiga och legitima. Det leder till att i en majoritet av fallen måste rättighetsbeskrivningarna förenas med inskränkingsmöjligheter för vissa särskilt angiva ändamål, dock i kombination med ett principiellt inskränkingsförbud.<sup>23</sup>

Det skydd som grundlagarna ger uttryck för avser den enskildas relation till den offentliga makten och inte enskildas relation till varandra. Detta går i linje med den historiskt betingade uppfattningen om att den offentliga makten och dess medel utgör ett särskilt allvarligt hot gentemot den enskilde och dennes integritet och trygghet.<sup>24</sup> Det ansågs även omöjligt att uppfylla kravet på att tillräcklig tydligt precisera vad som är förbjudet för att även enskilda ska vara bundna av regleringen.<sup>25</sup> Med den offentliga makten avses främst staten i egenskap av lagstiftare, men även i den verkställande funktionen är staten bunden.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Prop. 1975/76:209 s.112.

<sup>20</sup> Bull (1997) s. 395.

<sup>21</sup> Bull (1997) s. 342.

<sup>22</sup> Bull (1997) s. 401 f.

<sup>23</sup> SOU 1975:75 s. 104.

<sup>24</sup> SOU 1975:75 s. 95 f.

<sup>25</sup> Prop. 1975/76:209 s. 85 f.

<sup>26</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 58.

I 2 kap. 20 § RF anges att mötes- och demonstrationsfriheten kan begränsas genom lag. Först måste dock utredas vad som avses med en begränsning av en rättighet.

Rättighetsbegränsningarna riktas främst mot åtgärder från den offentliga makten som innebär faktiskt fysiskt tvång eller kriminalisering av vissa handlingar, och inkluderar inte varje negativ åtgärd som det allmänna företar som är föranledd av att en enskild utnyttjat sin rättighet på ett visst sätt.<sup>27</sup> Detta har kritiserats i doktrin, då många andra åtgärder som det allmänna använder kan ha karaktären av bestraffning men som inte innefattar fysiskt tvång eller straffansvar.<sup>28</sup> Enligt förarbeten kan en föreskrift som överhuvudtaget inte avser det skyddsområde som en grundlagsskyddad rättighet avser inte anses utgöra en sådan rättighetsbegränsning, även om den har betydelse för utövandet av rättigheten i praktiken.<sup>29</sup> Som en riktlinje innebär en föreskrift en rättighetsbegränsning om den åsyftar en sådan rättighetsbegränsning eller det ingår som ett naturligt led i regleringen vilket medvetet godtas.<sup>30</sup> Även detta har kritiserats, då det anses förbise de faktiska effekterna som ändå kan komma att innebära en rättighetsbegränsning, även om det inte är syftet. Det påstods även innebära en alltför stor tilltro till lagstiftarens förmåga att förutse exakta följder av sitt förslag.<sup>31</sup> Rättsläget har dock förändrats och i dagsläget kan föreskrifters faktiska effekt på möjligheten att utföra en grundlagsskyddad rättighet leda till att föreskriften anses innebära en rättighetsbegränsning i grundlagens mening.<sup>32</sup>

Således gäller det först att konstatera om en lagregel faller inom ramen för en viss rättighet. Därefter prövas om lagen uppfyller de krav på de möjliga begränsningar som uppställs i 2 kap. 20–24 §§ RF.<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> SOU 1975:75 s.104.

<sup>28</sup> Bull (1997) s. 425.

<sup>29</sup> Bull och Sterzel (2019) s.93; prop. 1975/76:209 s. 153.

<sup>30</sup> Bull (1997) s. 421 f.; prop. 1975/76:209 s.153 f.

<sup>31</sup> Bull (1997) s. 425 f.; Nergelius (1996) s. 583.

<sup>32</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 93.

<sup>33</sup> Bull (1997) s. 344 f.

2 kap 21 § RF ger uttryck för fyra materiella krav på de regler som begränsar de grundlagsskyddade rättigheterna. De fyra kraven ställer tillsammans krav på att lagstiftaren redovisar sina syften och skäl för rättighetsbegränsningen.<sup>34</sup> Ändamålet ska vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle, vilket är relativt oprecist och i hög grad föranleder en politisk bedömning. Begränsningen måste även uppfylla krav på proportionalitet innebärande en prövning för att se dels om åtgärden leder till det önskade resultatet, dels om det finns mindre ingripande åtgärder som är minst lika lämpade för ändamålet. Slutligen måste även prövas om det positiva resultatet överväger det intrång som åtgärden kommer innebära.<sup>35</sup> Det tredje kravet innebär att lagstiftaren inte får lov att införa en rättighetsbegränsning om den, ensam eller tillsammans med tidigare regler, innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.<sup>36</sup> I doktrin anses den fria åsiktsbildningen vara ett något mer snävt begrepp än yttrandefriheten, med mer fokus på yttranden som bidrar till den politiska samhällsdebatten.<sup>37</sup> Till sist återfinns ett diskrimineringskydd i 2 kap. 21 § RF sista mening som anger att begränsning inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Åskådning syftar till relativt sammanhängande åsikter inom ett visst område.<sup>38</sup>

### 2.1.3 Särskilda rättighetsbegränsningar

Genom 2 kap. 24 § RF klargörs de särskilda förutsättningarna för en möjlig begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten utöver de allmänna förutsättningarna i 2 kap. 21 § RF. De två friheterna regleras tillsammans på grund av sin nära sammanknytning med varandra.<sup>39</sup> Huruvida de särskilda eller de allmänna begränsningsgrunderna ska prövas inledningsvis spelar ingen roll. Då rekvisiten i 2 kap. 24 § RF är mer konkreta än de i 2 kap. 21 § RF kan dock den förstnämnda paragrafen med fördel prövas först.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> SOU 1975:75 s.202.

<sup>35</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 85–95; Bull (1997) s. 446.

<sup>36</sup> SOU 1975:75 s. 202 f.

<sup>37</sup> Bull (1997) s. 448 ff.

<sup>38</sup> SOU 1975:75 s. 114.

<sup>39</sup> Prop. 1975/76:209 s. 112; SOU 1975:75 s. 129.

<sup>40</sup> Bull (1997) s. 344 f.



Vid varje möte eller demonstration föreligger ett yttrandemoment, varpå det kan framstå relativt komplicerat att utreda när en viss begränsning ska bedömas utifrån de särskilda förutsättningarna för yttrandefrihet som återfinns i 2 kap. 23 § RF eller för mötes- och demonstrationsfrihet. Förarbetena löser det genom att klassa regler som avser just själva mötessituationen, såsom regler för tillstånd i OL, som begränsning i mötes- och demonstrationsfriheten, medan de regler som begränsar yttrandemomentet under ett möte eller demonstration enbart ska hänföras till yttrandefrihetens sakområde.<sup>41</sup>

Mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordningen och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen. ”Ordning och säkerhet” bör enligt doktrin tolkas restriktivt med krav på konkreta farhågor.<sup>42</sup> Begreppet ”vid sammankomsten” har kommit att utvidgats till att utöver ordningen och säkerheten för de personer som deltar i sammankomsten numera även inkludera ordnings- och säkerhetsproblem i sammankomstens omedelbara omgivning som uppkommit till följd av sammankomsten. Detta möjliggör begränsning även om ordningsstörningar som sker i sammankomstens omedelbara omgivning inte direkt är orsakade av sammankomsten eller demonstrationen.<sup>43</sup> Denna utvidgning har kritiserats i doktrin för att öppna upp för möjligheten att inskränka en helt fredlig sammankomst eller demonstration, enbart på grund av icke-deltagares störningar. I praktiken skapas en möjlighet för en arg majoritet att helt tysta en oönskad minoritet, och möjligheten måste således tillämpas restriktivt.<sup>44</sup>

Paragrafens andra mening medger begränsning av hänsyn till ”rikets säkerhet”. Det är relativt sparsamt skrivet om vad som åsyftas med begreppet rikets säkerhet i relation till 2 kap. 24 § RF. När begränsningsmöjligheten infördes avsågs ändamålet främst vara brottet olovlig sammankomst som under krigstid begränsade krigsmäns rätt att samlas och debattera vissa ämnen som riskerade påverka disciplinen. Bestämmelsen i brottsbalken är i dag avskaffad.

---

<sup>41</sup> Prop. 1975/76:209 s. 112; SOU 1975:75 s. 192.

<sup>42</sup> Bull (1997) s. 508.

<sup>43</sup> Prop. 1986/87:151 s. 182 f.

<sup>44</sup> Bull (1997) s. 509 ff.

Enligt doktrin bör begreppet tolkas restriktivt på grund av sin vaga utformning.<sup>45</sup> Begreppet återfinns även i 2 kap. 23 § RF som begränsningsgrund för yttrandefriheten, där det i förarbeten står att det ska förstås som både inre och yttre säkerhet i riket.<sup>46</sup>

## **2.2 Ordningslagen**

### **2.2.1 Tillståndskravet**

OL:s föreskrifter är en konkretisering av de begränsningsmöjligheter som tillåts enligt RF och genom studerande av OL blir det klart hur långt de grundlagsskyddade friheterna faktiskt sträcker sig i praktiken.<sup>47</sup> Det tillståndskrav som återfinns i 2 kap. 4 § OL gäller allmänna sammankomster på offentliga platser. Offentliga platser definieras i 1 kap. 2 § OL som bland annat gator, vägar, torg och dylikt. Allmänna sammankomster definieras i 2 kap. 1 § OL och innefattar bland annat sammankomster som utgör demonstrationer eller sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. Tillståndskravet motiveras i förarbetena genom att påvisa att regleringen ger Polismyndigheten en kontroll över sammankomster och på så vis kan undvika eventuella konflikter.<sup>48</sup> Regleringen har enligt viss doktrin inte ansetts ligga i linje med grundlagen och anklagats vara alltför ingripande, med hänvisning till att det är icke önskvärt att i ett demokratiskt samhälle aktivt arbeta mot konfrontation mellan olika åsikter samt att det är motsägelsefullt att ge invånarna en grundlagsskyddad rättighet som de ändå måste ansöka om tillstånd till för att få lov att utöva.<sup>49</sup>

### **2.2.2 Vägran av tillstånd**

Vägransgrunderna vid tillståndsansökan av en allmän sammankomst återfinns i 2 kap. 10 § OL och är formulerade med 2 kap. 24 § RF i åtanke.<sup>50</sup> Paragrafen möjliggör tillståndsvägran, men endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller, som en direkt

---

<sup>45</sup> Bull (1997) s. 496 f.; SOU 1975:75 s. 205.

<sup>46</sup> SOU 1975:75 s. 203.

<sup>47</sup> Prop. 1975/76:209 s.154.

<sup>48</sup> Prop. 1992/93:210 s. 73.

<sup>49</sup> Bull (1997) s. 531 ff.

<sup>50</sup> Prop. 1986/87:151 s. 249.

följd av den, i dess omedelbara omgivning. Lagstiftaren har således låtit den utvidgade tolkningen som givits regleringen i 2 kap. 24 § RF och som redovisades för ovan i avsnitt 2.1.3 införas direkt i lagtexten för att tydligt klargöra att samma tolkning även gäller i OL.<sup>51</sup> Att vägra tillstånd på grund av förväntade ordnings- eller säkerhetsproblem i den omedelbara omgivningen bör dock endast ske i undantagsfall och när andra möjligheter som ges till att förebygga oroligheter är uttömda. Övriga möjligheter är exempelvis att meddela villkor för tid och plats för genomförande av den allmänna sammankomsten för att på så sätt upprätthålla ordningen och säkerheten. Polismyndighetens arbetsbelastning får inte ges självständig betydelse vid eventuell tillståndsvägran.<sup>52</sup> De faror för ordning och säkerhet som befaras vid ansökan av tillstånd bör enligt doktrin tolkas inrymma ett krav på konkretisering för att anses vara förenlig med grundlagen.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Prop. 1986/87:151 s. 182 f.; prop. 1992/93:210 s. 80 och 249; Strömberg (1994) s. 8.

<sup>52</sup> Åberg (2017) s. 79.

<sup>53</sup> Bull (1997) s. 551; Bull och Sterzel (2019) s.101.

## 3 Ansökningar om allmänna sammankomster

### 3.1 Polismyndighetens avslag

Den 1 februari 2023 inkom en ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst utanför Turkiets ambassad i Stockholm. Ansökan avsåg en manifestation för yttrandefriheten i Sverige och sökande angav även att en koranbränning på en medhavd grill skulle genomföras. Den 6 februari 2023 inkom en liknande ansökan om allmän sammankomst utanför Iraks ambassad i Stockholm där deltagarna skulle genomföra en koranbränning "(...) eftersom den utgör en fara för samhället och strider mot internationella lagar, friheter och demokrati."<sup>54</sup>

Polismyndighetens beslut angående de båda tillståndsansökningarna är identiska och inleds med en redogörelse för begreppet "vid sammankomsten" i 2 kap. 10 § OL. Det konstateras att detta begrepp ska ges en snäv tillämpning men påvisas sedan att förarbetena öppnar upp för att hänsyn även får tas till ordnings- och säkerhetsproblem som samtidigt uppstår i sammankomstens omedelbara omgivning och är en direkt följd av den. Genom den bredare tolkningen ska även, i yttersta undantagsfall, omständigheter som inte kan läggas anordnaren till last vägas in och kunna leda till avslag, och på så sätt öppna upp för en tillämpning av paragrafen i allmänt förebyggande syfte, dock enbart vid konkret risk för störning.

Information från Säkerhetspolisen som Polismyndigheten tagit del av konstaterar att upplevda kränkningar mot muslimer och islam det senaste decenniet, likväl som koranbränningen utanför Turkiets ambassad i januari 2023, verkat hotdrivande mot tänkta mål i Sverige och svenska intressen utomlands. Sverige som nation har blivit ett mer prioriterat mål för attentat och koranbränningar i sig har ökat och kan framöver komma att öka attentatshotet mot Sverige på kort sikt. Polisen förklarar sedan att terrorattentat präglas av att terrorhandlingen sker urskillningslöst och kan inträffa var som helst, till skillnad

---

<sup>54</sup> Polismyndighetens beslut, dnr A071.207/2023 samt A064.106/2023 s. 1.

från andra sorters allvarliga störningar av ordning och säkerhet där man kan förutspå vart störningen kommer äga rum.

Polismyndigheten går sedan vidare i sin bedömning och säger att trots att det inte föreligger några konkreta omständigheter som tyder på att allvarliga störningar av ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller dess omedelbara omgivning kan uppstå, ska risken för terrorattentat som kan komma att inträffa i andra delar av Sverige eller mot svenska intressen utomlands vägas in i bedömningen. Trots att terrorhotet inte kan sägas komma att realiseras i den allmänna sammankomstens närhet, på grund av terroristbrottens natur, menar myndigheten att de genom att göra denna avvägning beaktar det bakomliggande syftet för 2 kap. 10 § OL som möjliggör att Polismyndigheten ska kunna förebygga allvarliga störningar av den allmänna ordningen och säkerheten som den allmänna sammankomsten kan leda till.

Slutligen konstaterar Polismyndigheten att det inte är rimligt om de i enlighet med lagtexten får avslå ansökan en allmän sammankomst med hänsyn till trafiken men inte på grund av terrorhot. Inte heller kan förhöjd bevakning eller avspärning förebygga terrorhot och attentatshotet skulle inte minska på grund av en omlokalisering av sammankomsten. Polismyndigheten menar således att deras möjligheter är uttömda och att proportionalitetsbedömningen som gjorts påvisar nödvändigheten i att vägra tillstånd till den sökta allmänna sammankomsten.<sup>55</sup>

## **3.2 Förvaltningsrättens domskäl och domslut**

Frågan som förvaltningsrätten ska besvara är huruvida det finns legala förutsättningar för att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten med hänsyn till den risk för terrorattentat som kan komma att inträffa i andra delar av Sverige eller mot svenska intressen utomlands. Likt Polismyndigheten inleder rätten med att diskutera begreppet ”vid sammankomsten” och dess tidigare snäva tillämpning, men konstaterar samtidigt att förarbeten numera ger visst stöd

---

<sup>55</sup> Polismyndighetens beslut, dnr A071.207/2023 samt A064.106/2023.

för att ordnings- och säkerhetsproblem som samtidigt uppstår i sammankomsternas omedelbara omgivning och är en direkt följd av den kan ligga till grund för begränsning, och inte bara ordningen och säkerheten bland de deltagande personerna. Rätten konstaterar sedan att det i detta fall inte är fråga om sådana förväntade ordnings- och säkerhetsproblem varken i sammankomstens omedelbara omgivning eller bland deltagarna.

Genom 2 kap. 21 § RF:s krav på att begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten aldrig får gå utöver vad som anses nödvändigt, måste de möjliga begränsningarna som resterande lagregler ger rätt till tillämpas restriktivt. Enligt rätten innebär OL:s utformning att det måste finnas relativt konkreta omständigheter för att begränsningar ska få göras på grund av säkerhetsrisker eller ordningsstörningar. Farhågor eller prognoser om möjliga ordningsstörningar i framtiden är inte tillräckligt konkret.

Förvaltningsdomstolen avslutar med att konstatera att det krav på konkretisering som är nödvändigt för att neka tillstånd inte uppfylls, då det saknas tydlig koppling mellan de ordnings- och säkerhetsproblem som Polismyndigheten hänvisat till och de allmänna sammankomsterna eller dess omedelbara omgivning. Även bristen på närmare uppgifter kring hotbilden såsom var eller när ett eventuellt terrorattentat skulle kunna inträffa påverkar bedömningen. Således upphävde förvaltningsrätten Polismyndighetens beslut.<sup>56</sup> Domen har överklagats och Kammarrätten i Stockholm gav prövningstillstånd den 3 maj 2023.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2023-04-04 i mål nr. 2741-23 och 2925-23.

<sup>57</sup> Kammarrätten i Stockholm, 'Prövningstillstånd i Kammarrätten i Stockholm', < <https://www.domstol.se/provningstillstand-i-kammarratten-i-stockholm/> > besökt 2023-05-08.

## 4 Analys

### 4.1 Vilka begränsningsgrunder medges i dagsläget?

Utifrån gällande rätt finns flertalet begränsningsgrunder som tillåter inskränkning i mötes- och demonstrationsfriheten. Begränsningen måste ske genom lag och uppfylla de allmänna begränsningsgrunderna i 2 kap. 21 § RF samt de särskilda begränsningsgrunderna i 2 kap. 24 § RF. Friheterna får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen och efter en utvidgning av tolkningen av rekvisitet ”vid sammankomsten” inkluderas numera även ordning och säkerhet i sammankomstens omedelbara omgivning som uppkommit till följd av sammankomsten. Friheterna får även begränsas av hänsyn till rikets säkerhet som är ett opreciserat rekvisit. 2 kap. 10 § OL konkretiserar RF:s begränsningsmöjligheter rörande mötes- och demonstrationsfriheten och är utformad med RF i åtanke. Polismyndigheten får vägra tillstånd om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerheten vid sammankomsten eller i dess omedelbara omgivning. Gemensamt för alla paragrafer och rekvisit är att de ska tolkas restriktivt och trots utvidgningen av rekvisitet ”vid sammankomsten” i både RF och OL ska den möjliga tolkningen endast användas i undantagsfall.

Polismyndigheten har i sitt avslag åberopat en begränsningsgrund som förvaltningsrätten anser att OL inte medger som en godtagbar begränsningsgrund. Domstolen håller sig således till de restriktiva tolkningarna som gällande rätt ger uttryck för. Trots den förespråkade restriktiva tolkningen som präglar gällande rätt är det viktigt att erinra sig om att friheterna inte är absoluta av en anledning. Ett förändrat världsläge och ökad oro har i historien resulterat i en förändrad syn på rätten. Finns det då någon alternativ tolkning av gällande rätt som faktiskt skulle göra att Polismyndighetens argument håller? För att svara på den frågan måste det undersökas huruvida det i paragraferna som medger begränsningsgrunder i dagsläget ändå kan finnas utrymme för en annan tolkning.

## 4.2 Utrymme för tolkning av gällande rätt

Som ovan konstaterats sätter RF gränserna för vilka inskränkningar som får göras i mötes- och demonstrationsfriheten innebärande att de tolkningarna som görs av OL fortfarande måste korrelera med RF.

Just på grund av att terrorattentat till sin natur är ytterst svåra att förutspå vad gäller dels den geografiska platsen dels tidsaspekten för utförandet måste ordnings- och säkerhetsproblem även utanför den geografiska plats där sammankomsten kommer genomföras och dess omedelbara omgivning kunna inkluderas. Att se till lagstiftningens bakomliggande syfte i OL såsom Polismyndigheten påstår sig göra kan argumenteras för, då tillståndskravet i förarbetena motiveras med att polisen ska få ökad kontroll och kunna motverka ordnings- och säkerhetsproblem. Får Polismyndigheten inte beakta ordningen och säkerheten utanför en viss geografisk plats kan i praktiken Polismyndigheten inte uppfylla det bakomliggande syftet och skydda mot ordnings- och säkerhetsproblem när den allmänna sammankomsten skapar sådana problem utanför den geografiska platsen. En extensiv tolkning kan alltså argumenteras för att uppfylla OL:s bakomliggande syfte. Som ovan nämnts måste en extensiv tolkning av OL tillåtas även enligt RF, och här kan diskuteras att en utvidgning redan tidigare har gjorts avseende rekvisitet ”vid sammankomsten” i RF och i dagsläget inkluderar mer än vad som ges uttryck för i lagtexten. Lagstiftaren såg ett problem med regleringen och löste det genom att tillåta en ny tolkning. Varför skulle då inte en ytterligare tolkning kunna accepteras för att anpassa lagtexten till dagens problematik?

Även om rekvisitet ”ordning och säkerhet” enligt förarbeten ska tolkas som ett krav på konkreta farhågor kan det tänkas att kravet kan tolkas något mindre restriktivt. Möjligtvis att det kan brytas ned och enbart kräva någon typ av konkretisering av hotet, såsom att Polismyndigheten exempelvis faktiskt kan visa på ett särskilt hot om terrorattentat och inte hot i allmänhet.

En annan möjlighet, om än något långsökt, är att en extensiv tolkning av OL:s nuvarande rekvisit kan vara godtagbart då det i 2 kap. 24 § RF tillåts att friheterna begränsas av hänsyn till rikets säkerhet. Som avsnitt 2.1.3 redogör för



är begränsningsgrunden ”rikets säkerhet” formulerat på ett förhållandevis generellt sätt med vaga definitioner, vilket i praktiken öppnar upp för möjliga tolkningar och definitioner. Att begreppet ”rikets säkerhet” skulle kunna inkludera vikten av att skydda samhällsvärden samt övergripande nationella intressen, och att mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till att dessa värden och intressen riskerar hotas, är i min mening inte alltför extensivt. En sådan definition av rikets säkerhet öppnar dock i sin tur upp för ytterligare definitionsproblem, nämligen hur samhällsvärden och övergripande nationella intressen ska definieras. Båda begreppen kan förväntas förändras över tid, då den konstanta utvecklingen av samhället påverkar vad som anses vara väsentliga samhällsvärden och nationella intressen. Det riskerar påverka förutsebarheten negativt för den enskilde, men med en sådan tolkning av begreppet bör hot om terrorattentat riktat mot Sverige kunna falla in under rekvisitet och öppna upp för en möjlig begränsning med hänvisning härav. I OL finns dock inte ”rikets säkerhet” med som en självständig begränsningsgrund. Varför lagstiftaren valt att utelämna just den begränsningsgrunden är oklart, men det kan mycket väl vara för att begreppet genom sin förhållandevis vaga definition riskerar att utnyttjas på ett otillbörligt sätt. Polismyndigheten har alltså inte lagstöd i dagsläget att enbart hänvisa till denna begränsningsgrund, utan det får i sådana fall tolkas in under något annat rekvisit i 2 kap. 10 § OL.

Hur man än tolkar de ovan nämnda rekvisiten måste det erinras om att de allmänna begränsningsgrunderna i 2 kap. 21 § RF sätter upp något som kan liknas vid yttre ramar för hur vidsträckt tolkningen får vara och måste således också beaktas.

Att tillåta extensiva tolkningar av framför allt en grundlag måste dock problematiseras då det öppnar upp för en rad överväganden. Först och främst kan konstateras att en myndighet som Polismyndigheten inte är tänkt att ha möjligheter att göra sådana extensiva tolkningar av lagen som inte uttryckligen ges för handen. Enligt legalitetsprincipen ska all offentlig makt utövas under lagarna. Polismyndigheten ska verkställa det som står i lagen, och inte själv-  
mant ge sig på att tolka lagtexten extensivt. Myndighetsutövningen får inte

riskeras att bli godtycklig, vilket en extensiv tolkning av delvis RF delvis OL riskerar leda till. Detta eftersom förutsebarheten gällande hur skyddet för den enskildes fri- och rättigheter ser ut minskar i takt med att godtyckligheten ökar. Myndigheter ska för övrigt inte påverka rättsutvecklingen åt ett eller annat håll genom extensiva tolkningar, det är upp till lagstiftaren att utveckla rätten.

Grundlagen har en särställning i det svenska rättssystemet. De fri- och rättigheter som återfinns i andra kapitlet RF ska anses ha ett principiellt inskränkningskydd och de begränsningsgrunder som tillåts för vissa särskilt angivna ändamål ska tydligt anges i lag. Att då tolka lagtexten till att inkludera mycket bredare grunder än vad som ges kan inte anses förenligt med syftet av lagen. En extensiv tolkning av två av friheterna som anges i andra kapitlet RF öppnar även upp för risken att fler friheters begränsningsgrunder tolkas bredare vilket i sin tur leder till ett volatilt och osäkert skydd för den enskilde som gör det högst oförutsebart hur långt dennes friheter faktiskt sträcker sig i realiteten.

Sammantaget vill jag påstå att det är ytterst tveksamt om en extensiv tolkning av de nu gällande lagrummen bör möjliggöras. För att Polismyndigheten ska kunna vägra tillstånd med hänsyn till hot om terrorattentat till följd av demonstrationen och i förlängningen begränsa mötes- och demonstrationsfriheten kommer det med största sannolikhet krävas ett tydligt ställningstagande av lagstiftaren genom en utvidgning i lagtext. Frågan kvarstår dock om en sådan möjlighet är önskvärd.

### **4.3 Bör hot om terrorattentat till följd av den allmänna sammankomsten medges som begränsningsgrund?**

När demonstrationer aktualiserar ett nationellt säkerhetshot kan man fråga sig om det inte är mer än rimligt att den enskildes mötes- och demonstrationsfrihet får stå tillbaka för att på så sätt motverka risken för att hoten aktualiseras. Vid första anblick ger en sådan reglering möjligen inte skenet av att innebära en särskilt omfattande inskränkning i friheterna, men det är väldigt viktigt att

belysa och problematisera de rättsliga konsekvenserna en sådan reglering kan komma leda till.

Det första problemet som uppstår är vad som ska klassas som ett hot om terrorattentat. Krävs det att Polismyndigheten tar en aktör på bar gärning och att det måste gå att bevisa dennes plan att begå ett terrorattentat av viss kaliber på svenska territorier, eller räcker det med ett inlägg om missnöje mot det svenska styrelseskicket på en hemsida på nätet för att uppfylla kravet? Spelar det då någon roll vem avsändare är? Tillåts något så diffust som hot om terrorattentat att hänvisas till för att tillståndsvägra och då begränsa den enskildes mötes- och demonstrationsfrihet blir det problematiskt att avgöra vart gränsen dras för hur pass abstrakt hotet kan vara och ändå anses tillräckligt. Kan det räcka med att Polismyndigheten fått in ett anonymt tips om eventuellt terrorattentat någonstans i Sverige på grund av demonstrationen? Hur nära sammankopplat måste demonstrationen och dess syfte vara med hotet om terrorattentat? Denna sänkta tröskel möjliggör i sådana fall för meningsskiljaktiga att tysta ner alla demonstrationer genom att konsekvent hota om terrorattentat och tydliggöra att detta hot ”provocerats fram” av den planerade demonstrationen.

I förlängningen riskerar även en möjlighet att inskränka mötes- och demonstrationsfriheten av hänsyn till farhågor för terrorattentat som föranleds av demonstration att Polismyndigheten får mandat att godtyckligt avgöra vad som kan verka provocerande för någon eller inte. Det är näst intill ofrånkomligt att en åsiktsyttring inte riskerar provocera någon, då människors åsikter och livsåskådningar i mångt och mycket skiljer sig från varandra. Var ska då gränsen dras för vad som är så pass provocerande att det ”riskerar att öka hoten om terrorattentat”? Hur kan Polismyndigheten med säkerhet veta vilka budskap som faktiskt riskerar det och inte? Riskerar denna osäkerhet att man tar det säkra före det osäkra och på så sätt vägrar tillstånd trots att det i verkligheten inte alls hade ökat hoten om terrorattentat? Görs detta kommer opinionsbildningen i samhället vara ytterst begränsad. Det riskerar även hota den fria åsiktsbildningen, för om vissa åsiktsyttringar inte längre får företas på

grund av att de kategoriseras som provocerande kommer den politiska samhällsdebatten hämmas och slutligen enbart bestå av icke ifrågasättande åsikter som inte riskerar provocera någon. Det innebär även en minskad förutsebarhet för den enskilde då myndighetsbeslut blir oberäkneliga. Den enskilde kan aldrig i förväg veta om just den demonstrationen eller det möte de vill företa och ansöka tillstånd till riskerar att verka provocerande nog enligt Polismyndigheten för att avslå tillståndsansökan. I längden leder det till ett minskat förtroende för staten och de statliga myndigheterna, i detta fall Polismyndigheten som får en särställning gentemot tidigare. Den formella rättssäkerheten riskerar således att undermineras om kraven för konkretisering av den farhåga som föranleder begränsning korrigeras till att bli mer abstrakta.

Genom att tillåta Polismyndigheten att allmänt hänvisa till den osäkerhet vi ser runt om i landet rent generellt som en laglig grund för vägran av tillstånd finns det en ökad risk att en rad andra situationer också kommer anses möjliga att tolka in. Om exempelvis en demonstration kritiserar en annan stat och dess totalitära regim och det i längden riskerar att den staten på grund av provokationen utsätter Sverige för hot – ska det också omfattas?

Tillståndskravet i OL har redan kritiserats i doktrin för att vara för ingripande i den enskildes friheter samt att det kan verka motsägelsefullt att erkänna en frihet som sedan kräver tillstånd för att få lov att utövas. Att då sänka tröskeln för vad som krävs för att neka ett sådant tillstånd innebär ett ännu större ingripande i den enskildes friheter, vilket då måste vägas mot det syfte som den nya begränsningsmöjligheten avser att skydda och slutligen avgöra vilket intresse som ska vägas tyngst. Det intresse som avses skyddas med en ny begränsning är Sveriges säkerhet. Det är inte mer än rimligt att Sveriges säkerhet anses vara ett tungt vägande skäl och kan validera inskränkning i rättigheter om det krävs, men då bör det positiva resultatet överväga det stora intrång som en sådan reglering aktualiserar i mötes- och demonstrationsfriheten. Kan man dock garantera att det positiva resultatet, som får anses vara minskade hot om terrorattentat riktade mot Sverige och i förlängningen ett säkrare Sverige, försäkras enbart för att demonstrationer och möten får en mindre plats i offentligheten? Frågan uppstår även om en sådan reglering är

vad som krävs – med andra ord om Sveriges säkerhet inte kan försäkras på andra mindre ingripande sätt. Tummar lagstiftaren och myndigheter på proportionalitetskravet riskeras rättsordningens legitimitet ta skada.

#### **4.4 Avslutande reflektioner**

Fredligheten är en förutsättning för att våra fri- och rättigheter ska få vara så långtgående som de är idag. När fredligheten inte är lika självklar kan synen på rättsordningen förändras för att anpassas efter den världen vi lever i, men frågan blir då vilka rättsliga konsekvenser en sådan förändring leder till och om dessa konsekvenser är önskvärda. Att möjliggöra omfattande inskränkningar i den enskildes mötes- och demonstrationsfrihet, enbart för att motverka diffusa hot om terrorattentat, är en oroande utveckling. En sådan reglering öppnar upp för godtyckliga bedömningar av vad som kan anses provocerande och inte, som negativt påverkar förutsebarheten i myndighetsbeslut som berör enskilda. Det kan för övrigt inte lämnas några garantier på att det i praktiken faktiskt kommer minska risken för terrorattentat. Den restriktiva synen på begränsningsgrunderna för den enskildes fri- och rättigheter som präglar gällande rätt är vital för det demokratiska samhället vi lever i idag. Att tillåta extensiva tolkningar eller försvaga det grundlagsskydd som friheterna åtnjuter är ett riskfyllt tillvägagångsätt som riskerar att resultera i att friheterna urholkas tills de inte längre existerar i praktiken.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Tryckta källor

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

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

Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen.

Prop. 1986/87:151 Om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

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

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter.

### Övrigt

Fogde, Sofia /TT, 'Koranbränningar fortsätter – men våldet har dött ut',  
*Svenska Dagbladet*, 2022-08-13, < [www.svd.se](http://www.svd.se) >, besökt 2023-04-04.

Nationellt centrum för terrorhotbedömning, Helårsbedömning 2023 – sammanfattning, < [sakerhetspolisen.se/pdf](http://sakerhetspolisen.se/pdf) >.

Polismyndighetens beslut, diarienummer A071.207/2023.

Polismyndighetens beslut, diarienummer A064.106/2023.

'Prövningstillstånd i Kammarrätten i Stockholm', 2023-05-03, <  
<https://www.domstol.se/provningstillstand-i-kammarratten-i-stockholm/>>,  
besökt 2023-05-08.

Thomsen, Dante, 'Efter påskupploppen – knappt tre av tio svenskar vill förbjuda "kränkande" demonstrationer', *Svt nyheter*, 2022-04-28,  
< [www.svt.se](http://www.svt.se) >, besökt 2023-04-04.

## Litteratur

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

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, fjärde upplagan, Lund, 2019.

Holmberg, Erik – Stjernqvist, Nils – Isberg, Magnus – Eliason, Marianne – Regner, Göran, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordning*, tredje upplagan, Stockholm, 2012.

Kleineman, Jan, 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria – Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, andra upplagan, Lund, 2018

Nergelius, Joakim, *Konstitutionellt rättighetskydd: svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, första upplagan, Stockholm, 1996.

Peczenik, Aleksander, *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*, första upplagan, Stockholm, 1995a.

Peczenik, Aleksander, *Rätten och förnuftet: en lärobok i allmän rättslära*, Stockholm, 1986.

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, första upplagan, Stockholm, 1995b.

Strömberg, Håkan, 'Några kommentarer till ordningslagen' *Förvaltningsrättslig tidskrift*, häfte nr 1-2 1994.

Åberg, Kazimir, *Ordningslagen – kommentarer och rättspraxis*, fjärde upplagan, Stockholm, 2017.