



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Jacob Eveson-Videpil

**Terrorhot och mötesfrihet**  
Nationell säkerhet som ny grund för att vägra  
tillstånd till allmänna sammankomster  
mot bakgrund av koranbränningar

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Sandra Ahrén

Termin: HT 2023

# Innehåll

<b>SUMMARY .....</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING.....</b>	<b>2</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 Avgränsningar .....	7
1.4 Metod och material.....	8
1.5 Disposition.....	8
<b>2 TILLSTÅNDSPRÖVNING FÖR ALLMÄNNA</b>	
<b>SAMMANKOMSTER.....</b>	<b>10</b>
2.1 En översikt över den nuvarande regleringen .....	10
2.2 Polismyndighetens agerande och domstolarnas avgöranden ...	12
2.3 Regeringens översyn av ordningslagen.....	14
<b>3 MÖTESFRIHETEN I EKMR .....</b>	<b>16</b>
3.1 Övergripande om mötesfriheten i EKMR .....	16
3.2 Negativa förpliktelser för konventionsstaterna .....	18
3.3 Positiva förpliktelser för konventionsstaterna.....	20
3.4 Undantag från förpliktelserna .....	22
<b>4 ANALYS, SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER .....</b>	<b>25</b>
4.1 Analys och slutsatser .....	25
4.2 Reflektioner.....	27
<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>28</b>

# Summary

The Administrative Court of Appeal in Stockholm has overturned two decisions by the Swedish Police Authority in February 2023 to deny approval of permits to hold public gatherings to burn the Quran. Following these judgments, it is now clear that there is no legal basis provided in Swedish law for barring public gatherings based on an increased risk in general of terrorist attacks against Swedish interests. As a reaction, the Swedish government has launched an inquiry to analyze the possibilities of amending the law—so that national security concerns may be considered by the Police Authority in their decisions to grant or refuse permits—as well as to prepare bills to that effect. In light of this development, it is necessary to consider the potential limitations imposed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) on legislation that circumscribes the freedom of assembly in order to counteract the general threat of terrorism. The present thesis is an analysis of the case-law of the European Court of Human Rights (the Court) with the aim of elucidating the obligations that follow from the convention in this respect and to what extent exceptions are allowed.

The results show that public gatherings that involve burning the Quran are protected by article 11 § 1 ECHR in principle, that both the requirement of a permit in itself and individual decisions to deny a permit require justification per article 11 § 2, and that the convention may also impose a positive obligation on signatory States to enact measures aimed at preventing the threat of terrorism from circumscribing the right to organize and attend peaceful assemblies. As for the room for exceptions from the rights guaranteed in article 11 § 1 in accordance with article 11 § 2, the deciding factor is generally the question of proportionality. An aspect that makes it difficult to assess the proportionality of measures taken by signatory States is the so-called margin of appreciation enjoyed by the States. This margin is thought to be wider in matters of national security, suggesting that relatively far-reaching measures may be considered proportional. On the other hand, the Court has emphasized that the prohibition of a public gathering is only justifiable as a last resort, suggesting that denying permits based on an abstract risk of terrorism may not fulfill the requirement of proportionality.

# Sammanfattning

Efter att Polismyndighetens beslut att neka tillstånd till två allmänna sammankomster med inslag av koranbränning i februari 2023 har underkänts av Kamrarrätten i Stockholm står det nu klart att det saknas legala förutsättningar för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst baserat på en ökad risk i allmänhet för terrorattentat mot svenska intressen. Som en reaktion på detta har regeringen tillsatt en utredning i syfte att analysera möjligheterna, och lämna konkreta författningsförslag om, att införa hot mot Sveriges säkerhet som en ny omständighet som kan beaktas vid Polismyndighetens tillståndsprovning. En fråga som måste besvaras i sammanhanget är dock vilket utrymme den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) lämnar för lagstiftning som begränsar mötesfriheten i syfte att undvika en ökad risk för terrordåd i allmänhet. I den förevarande framställningen fokuserar jag på denna fråga och analyserar Europadomstolens praxis för att utreda vad de skyldigheter som följer ur EKMR:s bestämmelse om mötesfrihet innebär för Sveriges del, samt i vilken utsträckning undantag från dessa förpliktelser tillåts för att förebygga ett allmänt terrorhot.

Resultatet av undersökningen visar att allmänna sammankomster med inslag av koranbränning som utgångspunkt omfattas av skyddet som garanteras i artikel 11:1, att såväl tillståndsprovningen i sig som individuella beslut att vägra tillstånd behöver rättfärdigas enligt artikel 11:2, samt att konventionen även kan innebära en positiv skyldighet för Sveriges del att vidta åtgärder för att förhindra att terrorhot kringskar friheten att anordna eller delta i fredliga offentliga sammankomster. Vad gäller möjligheterna att i enlighet med artikel 11:2 rättfärdiga begränsande åtgärder som annars skulle strida mot garantierna i artikel 11:1 är det i slutändan fråga om en proportionalitetsavvägning vars utfall är svårbedömt som en konsekvens av det spelrum (s.k. *margin of appreciation*) som konventionsstaterna åtnjuter i detta hänseende. Detta spelrum anses vara större i frågor om nationell säkerhet, vilket talar för att även relativt ingripande åtgärder kan anses vara proportionerliga, medan det faktum att domstolens i sin rättspraxis betonar att förbud endast är möjliga

som sista utväg i stället talar för att nekande av tillstånd av hänsyn till ett abstrakt terrorhot kan bedömas som en oproportionerlig åtgärd.

# Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
OL	Ordningslag (1993:1617)
RF	Regeringsformen

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

De så kallade koranbränningar som har genomförts i städer runt om i landet under de senaste åren har skjutit en mängd juridisk-politiska frågor till samhällsdebattens förgrund. Inte minst diskussioner kring opinionsfriheterna och deras gränser har tillägnats många spaltmeter i såväl dagstidningar som juridiska tidskrifter.<sup>1</sup> En fråga som har fått särskild uppmärksamhet i sammanhanget är vilka möjligheter Polismyndigheten har – eller för den delen borde ha – att vägra tillstånd för en allmän sammankomst med hänvisning till en allmän risk för terrorattentat mot svenska intressen. Efter att flera av Polismyndighetens beslut att på denna grund neka tillstånd för allmänna sammankomster har underkänts i domstol har regeringen sedan augusti 2023 tillsatt en utredning i syfte att uppdatera regelverket om allmänna sammankomster och göra det möjligt att beakta ”omständigheter som hotar Sveriges säkerhet” vid Polismyndighetens tillståndsprövning och villkorsgivning för allmänna sammankomster.<sup>2</sup>

Att koranbränningar inverkar negativt på det säkerhetspolitiska läget torde det inte råda någon tvekan om – förvaltningsrätterna har i flera fall där de har underkänt Polismyndighetens beslut samtidigt markerat allvaret i att Säkerhetspolisen har bedömt att företeelsen ökar risken för framtida terrorattentat.<sup>3</sup> Vad som däremot inte är lika säkert är huruvida lagstiftning som möjliggör för Polismyndigheten att vägra tillstånd till allmänna sammankomster baserat på en abstrakt risk för terrordåd, som inte riktar sig mot den aktuella sammankomsten, är förenlig med mötesfriheten som följer ur den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Utmärkande för denna abstrakta allmänna risk är nämligen att den har en karaktär av att vara obunden i tid och rum och därmed inte

---

<sup>1</sup> Se till exempel Torén Björling (2023) i Dagens Nyheter och Sandén (2023a) i JUNO.

<sup>2</sup> Dir. 2023:123.

<sup>3</sup> Se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 4 april 2023 i mål nr 2741-23 och samma domstols dom samma dag i mål nr 2925-23.

låter sig avvärjas genom villkor om annan tid och/eller plats för genomförande.<sup>4</sup> I praktiken kan en möjlighet att neka tillstånd på grund av ett allmänt terrorhot därmed innebära ett *de facto*-förbud mot allmänna sammankomster med visst innehåll. Mot bakgrund av detta uppstår frågan om vilka konturer mötesfriheten i EKMR har och vilka potentiella hinder denna rättighet kan innebära för ny lagstiftning som möjliggör att Polismyndigheten beaktar terrorhot av detta slag i tillståndsprövningen för allmänna sammankomster.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna framställning är att klargöra vilka begränsningar mötesfriheten, som den följer ur artikel 11 EKMR, innebär för möjligheterna att uppdatera regelverket om allmänna sammankomster så att Polismyndigheten kan vägra tillstånd baserat på ett allmänt terrorhot mot Sverige och svenska intressen till skillnad från ett konkret hot riktat mot den sammankomst vars tillstånd prövas.

För att uppnå detta syfte är det först och främst nödvändigt att utröna vad de skyldigheter som följer ur EKMR:s bestämmelse om mötesfrihet, i detta hänseende, innebär för Sveriges del. Av särskilt intresse är frågan om i vilken mån de positiva förpliktelser som ålägger konventionsstaterna att vidta åtgärder för att allmänna sammankomster ska kunna genomföras, utan att hindras av reaktioner från meningsmotståndare, kan utsträckas till att omfatta situationen att dessa reaktioner tar formen av en ökad risk för terrordåd.

En ytterligare frågeställning som behöver besvaras är i vilken utsträckning undantag från dessa förpliktelser tillåts för att förebygga ett allmänt terrorhot. Ytterst är det fråga om en proportionalitetsbedömning som är nära sammanflätad med Europadomstolens så kallade *margin of appreciation*-doktrin. Det ligger i sakens natur att det är svårt att dra säkra slutsatser på förhand om vilket utfall en sådan bedömning kan få om frågan skulle hamna på domstolens bord. Fokus kommer därför huvudsakligen ligga på att identifiera de faktorer som har betydelse i bedömningen.

---

<sup>4</sup> Se Polismyndighetens argumentation angående detta i Polismyndighetens beslut den 8 februari 2023 (dnr A064.106/2023) och den 10 februari 2023 (dnr A071.207/2023).



## 1.3 Avgränsningar

Ett ämne som ligger nära till hands när mötesfriheten diskuteras är yttrandefriheten. Båda dessa rättigheter samlas ibland under det gemensamma paraplyet opinionsfriheterna,<sup>5</sup> och rättigheternas nära relation till varandra betonas i doktrinen.<sup>6</sup> I Europadomstolens praxis beskrivs artikel 11 (mötes- och föreningsfrihet) dels som en artikel med autonoma rättigheter, dels som *lex specialis* i förhållande till artikel 10 (yttrandefrihet).<sup>7</sup> Stundvis tolkas artikel 11 i ljuset av artikel 10.<sup>8</sup> I många hänseenden är det därför svårt, eller omöjligt, att dra en skarp skiljelinje mellan dessa båda rättigheter. När det gäller utformningen av regelverket för tillståndsprövning för allmänna sammankomster är det dock främst mötesfriheten som har relevans då tillståndsprövningen enligt Europadomstolens praxis i princip inte får avse innehållet i åsikter som framförs under sammankomsten.<sup>9</sup> Hans-Olof Sandén som är rättschef vid Polismyndigheten, region Väst, uttrycker det som att en ansökan inte prövas "utifrån vad den ska innehålla, vilka yttranden som ska göras eller vilket budskap som ska spridas, [...] Polisens prövning handlar i stället om och hur ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas och vilka åtgärder som krävs för att detta ska kunna säkerställas".<sup>10</sup> Innehållet i det kommittédirektiv genom vilket regeringen har uppdragit en särskild utredare att se över ordningslagens bestämmelser om tillståndsprövning och villkorsgivning för allmänna sammankomster ger inte heller anledning att misstänka att utredningen kommer utmyнна i förslag om censur.<sup>11</sup> Mot denna bakgrund kommer den förevarande framställningen begränsas till att röra mötesfriheten.

Av hänsyn till tid och utrymme har jag valt att fokusera på de krav som följer ur EKMR. Ny lagstiftning om tillståndsprövningen för allmänna sam-

---

<sup>5</sup> Se t.ex. rubriken ovanför 2 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>6</sup> Se t.ex. Villiger (2023) s. 548 och Grabenwarter (2014) s. 298.

<sup>7</sup> Villiger (2023) s. 548, med hänvisning till bl.a. Ekrem Can and Others v. Turkey, no. 10613/10, 8 mars 2022, punkterna 78-96.

<sup>8</sup> Grabenwarter (2014) s. 299, med hänvisning till bl.a. Sergey Kuznetsov v. Russia, no. 10877/04, 23 oktober 2008, punkt 23.

<sup>9</sup> Danelius (2023) s. 629; Navalnyy v. Russia [GC], nos. 29580/12 and 4 others, 15 november 2018, punkt 136.

<sup>10</sup> Sandén (2023b).

<sup>11</sup> Dir. 2023:123.

mankomster måste även vara förenlig med grundlagarna – i synnerhet regeringsformen – och i vissa fall EU-stadgan. En heltäckande analys som omfattar även dessa instrument skulle dock falla utanför vad som är möjligt inom ramarna för detta arbete.

## 1.4 Metod och material

Ambitionen med denna framställning är att belysa gällande rätt, med avseende på innebörden av artikel 11 EKMR i relation till potentiell framtida lagstiftning. Undersökningen utgår således från den rättsdogmatiska metoden och består huvudsakligen av tillämpning av rättskälleläran, framför allt i form av analys av Europadomstolens praxis och dess betydelse för framtida nationell lagstiftning. Doktrinen, som i strikt mening ofta inte positioneras som en självständig rättskälla, fyller också en funktion i detta hänseende i den mån den är till hjälp för att klargöra innebörden av rättskällorna.

Lejonparten av materialet utgörs av Europadomstolens avgöranden i frågor som aktualiserar artikel 11. De utförliga kommentarer till EKMR som finns tillgängliga (bland annat de som har författats av Villiger,<sup>12</sup> tidigare domare i Europadomstolen) används också som stöd för tolkning av konventionen. Även den överblick över Europadomstolens rättspraxis som har sammanställts av domstolens kansli har i detta hänseende fungerat som en ovärderlig resurs.<sup>13</sup>

## 1.5 Disposition

Huvudtexten sträcker sig över två redogörande kapitel och ett avslutande analyskapitel. I det första av de två redogörande kapitlen beskrivs i tur och ordning tillståndsprovning för allmänna sammankomster så som regleringen ser ut i dagsläget, förvaltningsdomstolarnas provning av Polismyndighetens beslut rörande ansökningar om allmänna sammankomster med inslag av koranbränning, samt den utredning som regeringen har tillsatt i syfte att se över det

---

<sup>12</sup> Villiger (2023).

<sup>13</sup> Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights – Freedom of assembly and association.

nuvarande regelverket som en reaktion på dessa domar. I det andra redogörande kapitlet behandlas sedan ramarna för mötesfriheten i artikel 11 EKMR. Avslutningsvis följer en analys av vilka begränsningar denna bestämmelse i EKMR innebär för möjligheten att lagstifta i enlighet med de mål som ställs upp i regeringens utredning.

## 2 Tillståndsprövning för allmänna sammankomster

### 2.1 En översikt över den nuvarande regleringen

Utgångspunkten för regelverket om allmänna sammankomster i svensk rätt är det grundlagsskydd för mötes- och demonstrationsfriheterna som följer ur 2 kap. 1 § regeringsformen (RF). Enligt denna bestämmelse är var och en fri att anordna eller delta i "sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk," såväl som "demonstrationer på allmän plats". Detta skydd är emellertid inte absolut då regeringsformen också tillåter att dessa friheter blir föremål för begränsningar av hänsyn till bland annat ordning och säkerhet vid själva sammankomsten men också rikets säkerhet i allmänhet (2 kap. 20, 24 § RF). Förutsättningarna för att sådana begränsningar ska vara möjliga är att de tillgodoser ändamål som är "godtagbara i ett demokratiskt samhälle" samt att de även är proportionerliga och inte utgör hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 21 § RF). Begränsningar ska dessutom, enligt 2 kap. 20 § 2 st. RF, ske genom lag.

Regeringsformens bestämmelser tillerkänner alltså mötes- och demonstrationsfriheten ett starkt skydd samtidigt som de även öppnar upp en möjlighet för att lagstifta om vissa inskränkningar. Denna möjlighet har också utnyttjats av lagstiftaren för att tillskapa ett antal bestämmelser i ordningslagen (OL) som tillsammans utgör det konkreta regelverket om tillståndsprövningen för allmänna sammankomster. Ur dessa bestämmelser följer, till att börja med, ett krav på tillstånd för anordnande av allmänna sammankomster på offentlig plats (2 kap. 4 § OL).<sup>14</sup> Ansökan görs till Polismyndigheten som också är den myndighet som ansvarar för prövningen (2 kap. 6, 8 §§ OL). Polismyndighetens möjlighet att vägra tillstånd regleras sedan i 2 kap. 10 §

---

<sup>14</sup> Undantag från kravet på tillstånd kan, enligt 2 st. samma lagrum, förvisso göras om en allmän sammankomst kan genomföras "utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken". Anordnaren har dock anmälningsskyldighet och undantag från tillståndskravet förutsätter ett beslut om befrielse (2 kap. 4–5 § OL).

OL som är den bestämmelse som har stått i fokus i de beslut och domstolsprövningar som har föranlett regeringens utredning om att se över det nuvarande regelverket.<sup>15</sup> Av särskilt intresse i sammanhanget är att 2 kap. 10 § OL, till skillnad från 2 kap. 24 § RF, inte tillåter Polismyndigheten att neka tillstånd till en allmän sammankomst av hänsyn till rikets säkerhet – lagstiftaren har med andra ord valt att inte utnyttja hela det utrymme för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna som grundlagen öppnar upp för i detta avseende.<sup>16</sup>

Förutom möjligheten att vägra tillstånd bör det också nämnas att ordningslagen även innehåller bestämmelser som möjliggör för Polismyndigheten att meddela villkor i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet (2 kap. 16 § 2 st. § OL), inställa eller upplösa olovliga allmänna sammankomster (2 kap. 22, 24 §§ OL), upplösa en allmän sammankomst om det uppkommer svårare oordning m.m. (2 kap. 23–24 §§ OL), eller under vissa förutsättningar förbjuda allmänna sammankomster om tidigare sammankomst av samma slag resulterat i svårare oordning m.m. (2 kap. 25 § OL). Inga av dessa bestämmelser möjliggör dock, enligt nuvarande utformningar, att omständigheter som hotar rikets säkerhet beaktas vid beslutsfattandet. Samtliga hänvisningar till ordning och säkerhet eller svårare oordning i dessa bestämmelser, inklusive bestämmelsen om vägran av tillstånd i 2 kap. 10 § OL, kvalificeras av rekvisitet ”vid sammankomsten”.

En viss möjlighet att ta hänsyn till mer allmänna hot finns förvisso i 2 kap. 15 § OL som gör det möjligt för regeringen att förbjuda allmänna sammankomster inom ett visst område om ett sådant förbud är nödvändigt med hänsyn till krig eller krigsfara eller för att motverka pandemi eller farsot hos djur. Det rör sig dock då, som framgår av bestämmelsens formulering, om ett generellt förbud mot allmänna sammankomster till skillnad från en individuell tillståndsprövning.

---

<sup>15</sup> Se särskilt Kammarrätten i Stockholms dom den 12 juni 2023 i mål nr 2079-23 och samma domstols dom samma dag i mål nr 2080-23 som behandlas i avsnitt 2.2 nedan.

<sup>16</sup> Dir. 2023:123 s. 5.

## 2.2 Polismyndighetens agerande och domstolarnas avgöranden

Flertalet av Polismyndighetens beslut att, baserat på 2 kap. 10 § OL, neka tillstånd till allmänna sammankomster med inslag av koranbränning rör ansökningar inkomna efter de så kallade påskupploppen 2022. Hänvisningar till de ordningsstörningar med våldsamma upplopp som skedde under påskhelgen den 14–18 april som en reaktion mot koranbränningar i ett antal städer återfinns bland annat i två beslut fattade av Polismyndigheten i slutet av april samma år. I båda dessa beslut nekades sökanden tillstånd att genomföra nya koranbränningar baserat på en risk för våldsamerheter med allvarliga konsekvenser för sammankomsternas deltagare, fredliga motdemonstranter, allmänheten och polisiär personal på plats.<sup>17</sup> Besluten överklagades och blev föremål för prövning i två förvaltningsrätter som hade att ta ställning till huruvida det är möjligt att inskränka mötes- och demonstrationsfriheten med hänsyn till ordnings- och säkerhetsproblem som är att hänföra till andra än arrangörerna och deltagarna i sammankomsten. Slutsatsen blev att även oroligheter i omgivningen av en sammankomst, som inte härrör från deltagarna, kan vara ett tillräckligt skäl att neka tillstånd, men att det i så fall bör röra sig om undantagsfall i form av ”rena nödsituationer” där övriga möjligheter är uttömda. I det ena fallet förklarade domstolen att sökanden skulle ha beviljats tillstånd på annan plats i samma stad, medan avgörandet i det andra fallet innebar att Polismyndigheten åtminstone skulle ha utrett och fattat beslut om möjligheten att meddela tillstånd förenat med villkor om annan plats och/eller tid.<sup>18</sup>

Strax efter det första av de två ovan nämnda förvaltningsrättsavgörandena beslutade Polismyndigheten att avslå en ansökan om tillstånd till allmän sammankomst som "kan [...] komma att innehålla inslag av megafon, tändare och böcker", med avseende på den planerade adressen och tiden, och i stället ge tillstånd till genomförande på en av Polismyndigheten utpekad annan

---

<sup>17</sup> Polismyndighetens beslut den 22 april 2022 (dnr A237.127/2022) och den 28 april 2022 (dnr A211.931/2021).

<sup>18</sup> Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 6 maj 2022 i mål nr 4632-22 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 15 juni 2022 i mål 10310-22.

adress inom samma stad under en kortare tidsperiod.<sup>19</sup> Ett flertal liknande beslut fattades sedan under år 2022, som har det gemensamt att sökanden hänvisas till andra platser för genomförande under kortare tidsperioder.<sup>20</sup> Genomgående i dessa beslut är att Polismyndigheten refererar till oroligheterna under påskhelgen och risken för att våldsamheter uppkommer i anslutning till de nya planerade sammankomsterna. Även dessa beslut överklagades till domstol, men förvaltningsrätterna fann att Polismyndigheten har långtgående befogenheter att meddela villkor om annan tid och plats för en allmän sammankomst och att myndighetens beslut inte har inneburit otillåtna inskränkningar i sökandens mötes- och demonstrationsfriheter.<sup>21</sup> En av förvaltningsrätternas domar togs även upp av Kammarrätten i Göteborg som bekräftade underinstansens slutsats.<sup>22</sup>

Nästa steg i utvecklingen skedde i början av 2023. I januari genomfördes en koranbränning utanför Turkiets ambassad i Stockholm som blev internationellt uppmärksammat och ledde till protester och diplomatiska klagomål.<sup>23</sup> I februari avslag sedan Polismyndigheten en ansökan om tillstånd att anordna ytterligare en allmän sammankomst för att bränna koranen utanför Turkiets ambassad, med hänvisning till Säkerhetspolisens bedömning att koranbränningar har ökat och kan komma att ytterligare öka det allmänna attentatshotet mot Sverige och svenska intressen.<sup>24</sup> Samma dag publicerade Säkerhetspolisen ett pressmeddelande på sin hemsida där reaktionerna mot koranbränningen i januari utanför Turkiets ambassad beskrivs som omfattande och myndigheten uttalar att den ser en ökning av antalet attentatshot.<sup>25</sup> Två dagar senare avslag Polismyndigheten en liknande ansökan om att få anordna en allmän sammankomst för att bränna koranen utanför Iraks ambassad i Stockholm.<sup>26</sup> I båda dessa beslut angav Polismyndigheten att det saknas konkreta

---

<sup>19</sup> Polismyndighetens beslut den 11 maj 2022 (dnr A262.121/2022).

<sup>20</sup> Polismyndighetens beslut den 27 maj 2022 (dnr A308.193/2022), den 2 juni 2022 (A315.003/2022) och den 30 augusti 2022 (A428.767/2022).

<sup>21</sup> Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 23 juni 2022 i mål 3438-22 och den 27 juli 2022 i mål 4010-22, Förvaltningsrätten i Faluns dom den 20 juli 2022 i mål 2207-22, Förvaltningsrätten i Malmös dom den 1 september 2022 i mål 9545-22.

<sup>22</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 oktober 2022 i mål 4324-22.

<sup>23</sup> Stjernström & Martorell i SVT Nyheter (2023).

<sup>24</sup> Polismyndighetens beslut den 8 februari 2023 (dnr A064.106/2023).

<sup>25</sup> Pressmeddelande publicerat på Säkerhetspolisens hemsida den 8 februari 2023.

<sup>26</sup> Polismyndighetens beslut den 10 februari (dnr A071.207/2023).

omständigheter som talar för allvarliga störningar av ordning eller säkerhet vid den sammankomst som respektive ansökan gäller, och att det i stället är risken för terrorattentat i allmänhet mot Sverige och svenska intressen som ligger till grund för besluten. Eftersom myndigheten bedömer att säkerhetsåtgärder vid sammankomsten inte kan förebygga framtida terrorhot på andra platser, samt att genomförande på annan plats än den planerade inte heller minskar risken för attentat, avslår Polismyndigheten i båda fallen ansökan utan att i stället meddela tillstånd förenat med villkor om annan plats eller tid.<sup>27</sup> Båda besluten överklagades sedan till, och upphävdes av, Förvaltningsrätten i Stockholm som kom fram till att det saknas legala förutsättningar för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst baserat på en ökad risk för terrorattentat mot andra mål än den aktuella sammankomsten – en slutsats som sedan även bekräftades av Kammarrätten i Stockholm.<sup>28</sup>

## 2.3 Regeringens översyn av ordningslagen

Den 18 augusti 2023 tillkännagav regeringen genom ett kommittédirektiv sitt beslut att ge en särskild utredare i uppdrag att se över ordningslagen och undersöka möjligheten att lagstiftningsvis införa hot mot Sveriges säkerhet som en omständighet som kan beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster.<sup>29</sup> Motivet bakom beslutet är att regeringen ser ett behov av att uppdatera regelverket om allmänna sammankomster mot bakgrund av ovan nämnda domar meddelade av Kammarrätten i Stockholm.<sup>30</sup> Uppdraget omfattar bland annat att analysera vilket utrymme regeringsformen ger för att ta hänsyn till hot mot Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster, samt att lämna konkreta författningsförslag om ändringar i ordningslagen för att utnyttja detta utrymme.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Polismyndighetens beslut den 8 februari 2023 (dnr A064.106/2023) och den 10 februari (dnr A071.207/2023).

<sup>28</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 4 april 2023 i mål 2741-23 och samma domstols dom samma dag i mål 2925-23, Kammarrätten i Stockholms dom den 12 juni 2023 i mål 2079-23 och samma domstols dom samma dag i mål 2080-23.

<sup>29</sup> Dir. 2023:123.

<sup>30</sup> Pressträff med justitieminister Gunnar Strömmer den 18 augusti 2023 (vid 5 min. 20 sek.).

<sup>31</sup> Dir. 2023:123 s. 2, 9.



Resultatet av utredningen ska presenteras senast den 1 juli 2024 och fram till dess är det endast möjligt att spekulera kring vilka förslag den kan komma att utmyнна i.<sup>32</sup> Även om översynen förvisso inte är begränsad till Polismyndighetens möjligheter att vägra tillstånd utan även bland annat omfattar möjligheten att uppställa villkor – t.ex. anvisning till annan plats eller tid –<sup>33</sup> är det dock troligt att hot mot rikets säkerhet som skäl att just vägra tillstånd kommer att stå i särskild fokus då Polismyndigheten tidigare har understrukit att meddelande av villkor är en otillräcklig åtgärd för att förebygga terrorhot.<sup>34</sup> Samtidigt kan det vara värt att uppmärksamma att såväl den koranbränning som omnämns i Säkerhetspolisens pressmeddelande den 8 februari 2023 som de två planerade allmänna sammankomster vilka vägrades tillstånd samma dag med hänvisning till ökad risk för terrorattentat genomfördes eller var planerade att genomföras utanför ambassader i Stockholm.<sup>35</sup> Den betydelse som platsen för genomförande har för spridning av information kan inte helt avfärdas.

När det gäller eventuell påverkan på de grundlagsskyddade opinionsfriheterna anges uttryckligen i kommittédirektivet att det inte ingår i uppdraget att vare sig överväga eller lämna förslag till grundlagsändringar.<sup>36</sup> De författningsförslag som lämnas ska vara förenliga med grundlag och EKMR.<sup>37</sup> I kommittédirektivet hänvisas bland annat till regeringsformens bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid mot innehållet i EKMR (2 kap. 19 § RF).<sup>38</sup> Förslagen ska dessutom vara dynamiska i den bemärkelse att eventuell ny lagstiftning ska bli föremål för tidsbegränsning och utvärdering, vilket motiveras av att det kan röra sig om begränsningar som kan utgöra ingripande åtgärder i grundlagsskyddade rättigheter.<sup>39</sup>

---

<sup>32</sup> Dir. 2023:123 s. 11.

<sup>33</sup> Dir. 2023:123 s. 2, 9.

<sup>34</sup> Polismyndighetens beslut den 8 februari 2023 (dnr A064.106/2023) och den 10 februari (dnr A071.207/2023).

<sup>35</sup> Pressmeddelande publicerat på Säkerhetspolisens hemsida den 8 februari 2023; Polismyndighetens beslut den 8 februari 2023 (dnr A064.106/2023).

<sup>36</sup> Dir. 2023:123 s. 10.

<sup>37</sup> Dir. 2023:123 s. 2, 10.

<sup>38</sup> Dir. 2023:123 s. 3.

<sup>39</sup> Dir. 2023:123 s. 8.

## 3 Mötesfriheten i EKMR

### 3.1 Övergripande om mötesfriheten i EKMR

Artikel 11 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är den artikel i konventionen som garanterar mötesfriheten. Vad gäller artikelns lagstiftningstekniska systematik följer den ett mönster som är gemensamt för artiklarna 8–11; alla dessa artiklar är indelade i två stycken varav det första stycket beskriver en viss rättighet (eller vissa rättigheter) som garanteras, medan det andra stycket anger de villkor som måste vara uppfyllda för att rättigheten i fråga ska kunna inskränkas av konventionsstaterna. Således stadgas i artikel 11:1 att "[v]ar och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster [...]" medan det i artikel 11:2 fastställs att inskränkningar i denna frihet är möjliga förutsatt att de har lagstöd och är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till ett antal uppräknade legitima syften.<sup>40</sup> Rättigheten som garanteras i artikel 11:1 innebär för konventionsstaternas del förpliktelser som kan vara negativa i den bemärkelse att de består i en skyldighet att avhålla sig från åtgärder som hindrar enskilda att åtnjuta mötesfrihet, eller positiva i den bemärkelse att de föreskriver en skyldighet att vidta vissa åtgärder för att möjliggöra åtnjutande av mötesfrihet.<sup>41</sup> De negativa och positiva förpliktelserna som artikel 11:1 innebär, samt möjligheterna till undantag från dessa förpliktelser, kommer att behandlas nedan i avsnitten 3.2, 3.3 respektive 3.4. Innan dess ska dock ett antal mer allmänna aspekter av artikel 11 och mötesfriheten som följer ur EKMR belysas.

Europadomstolen har vid flera tillfällen understrukit mötesfrihetens betydelse som en grundläggande frihet i demokratiska samhällen, och uttalat att mötesfriheten inte ska tolkas restriktivt.<sup>42</sup> Av denna anledning har domstolen också medvetet valt att inte precisera betydelsen av begreppet sammankomst

---

<sup>40</sup> Villiger (2023) s. 427; Danelius (2023) s. 627–628.

<sup>41</sup> Villiger (2023) s. 549.

<sup>42</sup> Djavit An v. Turkey, no. 20652/92, ECHR 2003-III, punkt 56; Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC] no. 37553/05, ECHR 2015, punkt 91.

genom att till exempel formulera en uttömbar lista med kriterier – en sådan uppräknning hade kunnat leda till just en restriktiv tolkning.<sup>43</sup> Vad som är klart är dock att begreppet sammankomst ska tolkas autonomt, oberoende av eventuella definitioner i nationell rätt.<sup>44</sup> Kravet på fredlighet innebär i sin tur att sammankomster där organisatörer eller deltagare har våldsamma intentioner inte omfattas av skyddet för mötesfriheten.<sup>45</sup> Värt att notera är dock att en sammankomsts karaktär som fredlig inte försakas enbart av att våldsamma motdemonstrationer uppstår eller av att enstaka våldsamma personer ansluter sig till sammankomsten.<sup>46</sup> Att en sammankomst måste vara fredlig för att skyddas innebär dessutom inte att sammankomster som förargar eller väcker anstöt hos meningsmotståndare faller utanför artikel 11. Domstolen har i detta hänseende uttalat att ”varje åtgärd som begränsar mötes- och yttrandefriheterna innebär en otjänst mot demokratin som sådan, utom i de fall då det rör sig om uppvigling till våld eller förkastande av demokratiska principer” (min översättning).<sup>47</sup> Artikel 11 har således ett vidsträckt omfång med avseende på vad som omfattas av skyddet för mötesfriheten.

Man talar i vissa sammanhang även om demonstrationsfrihet, som en till mötesfriheten närbesläktad men formellt sett separat rättighet. Till skillnad från RF, som positionerar mötesfriheten och demonstrationsfriheten som två separata punkter i uppräknningen av opinionsfriheter i 2 kap. 1 §, innehåller varken artikel 11 eller de övriga artiklarna i EKMR några uttryckliga hänvisningar till demonstrationsfrihet. Enligt Europadomstolens praxis följer dock även rätten att demonstrera implicit ur mötesfriheten i artikel 11.<sup>48</sup>

Ytterligare en fråga som är värd att belysa är vilken relation artikel 11 EKMR, eller konventionen i allmänhet, har till RF och dess bestämmelser om mötesfrihet. EKMR är, sedan den 1 januari 1995 då lagen (1995:1219) om

---

<sup>43</sup> Villiger (2023) s. 550; Grabenwarter (2014) s. 299; *Taranenko v. Russia*, no. 19554/05, 15 May 2014, punkt 65; *Navalnyy v. Russia [GC]*, nos. 29580/12 and 4 others, 15 november 2018, punkt 98.

<sup>44</sup> Villiger (2023) s. 550; Grabenwarter (2014) s. 299.

<sup>45</sup> Grabenwarter s. 300, med hänvisning till bl.a. *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, ECHR 2001-IX, punkt 77.

<sup>46</sup> Villiger (2023) s. 551.

<sup>47</sup> Grabenwarter (2014) s. 301; *Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC]*, no. 37553/05, ECHR 2015, punkt 145; *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, ECHR 2001-IX, punkt 97.

<sup>48</sup> Villiger (2023) s. 551, med hänvisning till domstolens uttalande i *Ezelin v. France*, 26 April 1991, Series A no. 202, punkt 53.

den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft, inkorporerad i svensk rätt. Konventionen har förvisso inte grundlagsstatus, men enligt en grundlagsbestämmelse som infördes i RF (dåvarande 2 kap. 23 § RF, nuvarande 2 kap. 19 § RF), samtidigt som inkorporeringslagen tillkom, får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med konventionen. Effekten av detta är att normer som är oförenliga med konventionen också är grundlagsstridiga.<sup>49</sup> Även om denna bestämmelse till synes i främsta hand riktar sig mot normgivningens aktörer<sup>50</sup> tenderar även de svenska domstolarna att undvika rättstillämpning som skulle kunna riskera att underkännas av Europadomstolen.<sup>51</sup> Sammanfattningsvis är RF, i egenskap av grundlag, alltså rent formellt överställd EKMR enligt den svenska rättskällevärdet. I praktiken utgör dock EKMR:s rättighetsbestämmelser, inbegripet skyddet för mötesfriheten, ytterligare ett lager av konstitutionellt skydd vid sidan av motsvarande bestämmelser i RF. En konflikt mellan EKMR och OL skulle, om konventionskonform tolkning av OL inte är möjlig, kunna lösas av nationella domstolar genom lagprövning.<sup>52</sup> Skulle däremot en konflikt mellan RF och EKMR uppstå saknar domstolarna möjlighet att åsidosätta RF, och problemet får då i stället lösas av lagstiftaren som ställs inför ett val mellan att antingen ändra grundlagen eller frånträda konventionen.<sup>53</sup>

## 3.2 Negativa förpliktelser för konventionsstaterna

Som har nämnts ovan i avsnitt 3.1 innebär artikel 11:1 EKMR diverse förpliktelser för konventionsstaternas del. I första hand talar man om en negativ förpliktelse att avstå från att hindra enskilda från att organisera och genomföra allmänna sammankomster.<sup>54</sup> Hinder från konventionsstaternas sida kan ta flera olika former; det kan till exempel röra sig om generella förbud mot

---

<sup>49</sup> Danelius (2023) s. 48; Cameron (2020) s. 195, 198.

<sup>50</sup> Cameron (2020) s. 196.

<sup>51</sup> Danelius (2023) s. 48.

<sup>52</sup> Danelius (2023) s. 47; Cameron (2020) s. 199.

<sup>53</sup> Cameron (2020) s. 198.

<sup>54</sup> Danelius (2023) s. 627.

sammankomster, förbud av en specifik sammankomst eller begränsningar i form av villkor om tid och plats. Även upplösande av en pågående sammankomst eller disciplinåtgärder vidtagna i efterhand kan utgöra ett intrång i mötesfriheten.<sup>55</sup>

När det gäller krav på tillstånd eller anmälan för att anordna allmänna sammankomster har Europadomstolen förvisso inte uttryckligen fastslagit att sådana krav i sig är att anse som intrång. Att så ändå kan vara fallet följer av att domstolen har uttalat att krav på tillstånd eller anmälan endast är förenliga med artikel 11 under vissa omständigheter.<sup>56</sup> Närmare bestämt gäller, som förutsättning för att tillståndssystem av detta slag inte ska utgöra ett intrång i mötesfriheten, att syftet med förfarandet måste vara att möjliggöra för berörda myndigheter att vidta lämpliga åtgärder för att sammankomster ska kunna genomföras.<sup>57</sup> Krav på tillstånd får i princip inte innebära dolda hinder för utövande av mötesfriheten.<sup>58</sup>

Även det beslut som tillståndsprövningen i ett enskilt fall utmynnar i kan innebära ett separat intrång i mötesfriheten, vid sidan av det eventuella hinder som tillståndsförfarandet i sig kan anses utgöra, då ett beslut att vägra tillstånd innebär att sammankomsten inte får genomföras. Att ett sådant förbud innebär en begränsning av mötesfriheten är en självklarhet som knappast behöver påpekas. Föga förvånande är domstolens uttalanden om detta således ofta indirekta i den bemärkelse att de tar formen av klargöranden om att även andra åtgärder än förbud – till exempel åtgärder vidtagna för att bestraffa deltagare i efterhand – kan innebära intrång i mötesfriheten, av vilket det följer att inte heller förbud är förenliga med artikel 11:1.<sup>59</sup> Inte bara rena avslag utan även beslut om att ge tillstånd till en allmän sammankomst kan emellertid i vissa fall utgöra hinder för mötesfriheten. Mötesfriheten inkluderar, enligt domstolen, även en rätt att med vissa begränsningar välja tid, plats och form

---

<sup>55</sup> Grabenwarter (2014) s. 303–304.

<sup>56</sup> Grabenwarter (2014) s. 304.

<sup>57</sup> Villiger (2023) s. 551–552; Sergey Kuznetsov v. Russia, no. 10877/04, 23 oktober 2008, punkt 42; Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], no. 37553/05, ECHR 2015, punkt 147.

<sup>58</sup> Oya Ataman v. Turkey, no. 74552/01, 2006-XIII, punkt 38.

<sup>59</sup> Se till exempel Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], no. 37553/05, ECHR 2015, punkt 100; Lashmankin and Others v. Russia, nos. 57818/09 and 14 others, 7 februari 2017, punkt 103.

för genomförande av en allmän sammankomst.<sup>60</sup> Om den tilltänkta tiden och platsen har särskild betydelse kan ett krav på att byta till annan tidpunkt eller plats innebära ett intrång.<sup>61</sup> Ett besluts karaktär som ett avslag eller ett tillstånd förenat med villkor har dock betydelse, även om båda former kan innebära intrång i artikel 11:1, eftersom dessa två hinder väger olika tungt i den proportionalitetsbedömning som görs för att avgöra om ett undantag kan vara rättfärdigat (se avsnitt 3.4 nedan). Ovillkorliga förbud ses som särskilt långtgående åtgärder som endast är motiverbara som sista utväg.<sup>62</sup>

### 3.3 Positiva förpliktelser för konventionsstaterna

För att enskilda ska kunna åtnjuta friheten att delta i fredliga sammankomster är det inte tillräckligt att konventionsstaterna åläggs den negativa förpliktelser att avstå från åtgärder som hindrar rättigheten från att utövas. Europadomstolen har således, i ett mål som rörde störande motdemonstrationer, slagit fast att det ur artikel 11 även följer en förpliktelse för konventionsstaterna att i vissa situationer vidta positiva åtgärder för att genomförandet av en allmän sammankomst inte ska hindras av meningsmotståndares hot och våld.<sup>63</sup> I ett senare mål som aktualiserade liknande frågor uttrycker domstolen det som att "konventionsstaterna är skyldiga att vidta rimliga och lämpliga åtgärder för att lagliga demonstrationer ska kunna genomföras under fredliga omständigheter" (min översättning).<sup>64</sup>

Vad gäller de närmare kraven på vilka åtgärder som måste vidtas har konventionsstaterna lämnats ett stort skönsmässigt utrymme (s.k. *margin of appreciation*).<sup>65</sup> Detta har motiverats dels av att både den ursprungliga sammankomsten och eventuella motdemonstrationer i princip är lika skydds-

---

<sup>60</sup> Sáska v. Hungary, no. 58050/08, 27 november 2012, punkt 21.

<sup>61</sup> Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, ECHR 2001-IX, punkt 109.

<sup>62</sup> Grabenwarter (2014) s. 307.

<sup>63</sup> Danelius (2023) s. 633–634; Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria, 21 juni 1988, Series A no. 139, punkt 32.

<sup>64</sup> Danelius (2023) s. 634; The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria, no. 44079/98, 20 oktober 2005, punkt 115.

<sup>65</sup> Fáber v. Hungary, no. 40721/08, 24 juli 2012, punkt 40.

värda, dels av att nationella myndigheter har bättre förutsättningar att utvärdera risker och avgöra vilka åtgärder som fordras för att upprätthålla säkerheten.<sup>66</sup> Samtidigt har domstolen markerat att förbud är en långtgående åtgärd som är särskilt svår att rättfärdiga,<sup>67</sup> och att blotta existensen av en risk för våldsamma motdemonstrationer inte i sig är ett tillräcklig skäl för att förbjuda en sammankomst – en konkret uppskattning av konsekvensernas omfattning är i vart fall nödvändig.<sup>68</sup> Om varje risk för oroligheter eller sammandrabbningar hade varit tillräcklig för att motivera ett förbud skulle det, enligt domstolens uppfattning, leda till att åsikter som väcker missnöje hos majoriteten blir omöjliga att framföra i samhället.<sup>69</sup> Viktigt att notera är dock att förpliktelsen att vidta positiva åtgärder ska förstås som en skyldighet just att *vidta* åtgärder, till skillnad från en skyldighet att *garantera* att varje sammankomst faktiskt kan genomföras. Konventionsstaterna är förpliktade att agera, men inte att uppnå ett visst resultat.<sup>70</sup>

Europadomstolens praxis rörande de positiva förpliktelser som följer ur artikel 11:1 har till stor del utbildats som svar på konventionsstats bristande agerande i relation till våldsamma motdemonstrationer. I målet *Makhmudov v. Russia* ställdes domstolen dock inför att avgöra om sökandens mötesfrihet hade överträtts när tillstånd för en planerad sammankomst hade återkallats med hänvisning till information som pekade på att det förelåg en risk för ospecificerade terroristdåd mot folksamlingar. Domstolen fann, mot bakgrund av att konventionsstaten i fråga misslyckades med att bevisa att en risk för terroristdåd faktiskt förelåg, att artikel 11 hade överträtts. Det hade dock även betydelse att sökandens sammankomst, med regimkritiskt innehåll, var den enda av flera sammankomster under den aktuella dagen som ställdes in.<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Fáber v. Hungary, no. 40721/08, 24 juli 2012, punkt 42.

<sup>67</sup> Öllinger v. Austria, no. 76900/01, 2006-IX, punkt 44.

<sup>68</sup> Barankevich v. Russia, no. 10519/03, 26 juli 2007, punkt 33; Alekseyev v. Russia, nos. 4916/07 and 2 others, 21 oktober 2010, punkt 75; Fáber v. Hungary, no. 40721/08, 24 juli 2012, punkt 40.

<sup>69</sup> Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, ECHR 2001-IX, punkt 107.

<sup>70</sup> Protopapa v. Turkey, no. 16084/90, 24 februari 2009, punkt 108; Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], no. 37553/05, ECHR 2015, punkt 159.

<sup>71</sup> Makhmudov v. Russia, no. 35082/04, 26 juli 2007, punkt 72.

### 3.4 Undantag från förpliktelse

Som har berörts i avsnitt 3.1 ovan är de friheter som garanteras i artikel 11:1 inte absoluta. I artikel 11:2 stadgas en möjlighet att underkasta mötesfriheten inskränkningar under förutsättning att tre villkor är uppfyllda. Först när en åtgärd som innebär ett intrång i artikel 11:1 inte uppfyller dessa villkor, och således inte kan rättfärdigas enligt artikel 11:2, har konventionen överträtts.<sup>72</sup>

Det första av de tre villkor för att mötesfriheten ska kunna begränsas av konventionsstaterna som stadgas i artikel 11:2 är ett krav på att den begränsande åtgärden har lagstöd. Syftet med detta legalitetskrav är att undvika godtycklighet; enligt Europadomstolens praxis måste lagtexten som åtgärden stödjer sig på således vara av sådan kvalitet att den är lättillgänglig och dess effekter förutsebara för en enskild, åtminstone med tillgång till juridisk rådgivning.<sup>73</sup> Domstolen har emellertid även markerat att absolut förutsebarhet är ouppnåbart och att alltför högt ställda krav på precision kan leda till stelbent lagstiftning.<sup>74</sup> Det andra av de tre villkoren är ett krav på att åtgärdens syfte stämmer överens med något av de legitima mål som uppräknas i artikel 11:2.<sup>75</sup> Närmare bestämt ska det röra sig om den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller skydd för andra personers fri- och rättigheter. Dessa legitima mål kan sägas representera det allmännas intresse i en avvägning mot individens intresse av att åtnjuta mötesfrihet.<sup>76</sup> Det är dock inte tillräckligt att konventionsstaten själv anser att det allmännas intresse, i form av något av dessa legitima mål, väger tyngre än individens. Således stadgas, som tredje och sista villkor, att begränsande åtgärder dessutom måste vara ”nödvändiga i ett demokratiskt samhälle”. Detta nödvändighetskrav ska inte förstås som ett strikt krav på att åtgärderna är oumbärliga i alla demokratiska samhällen; domsto-

---

<sup>72</sup> Villiger (2023) s. 427.

<sup>73</sup> Villiger (2023) s. 432, med hänvisning till Groppera et al. v. Switzerland, no. 10890/84, 28 mars 1990, punkt 66; Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], no. 37553/05, ECHR 2015, punkterna 108–109.

<sup>74</sup> Ezelin v. France, 26 april 1991, Series A no. 202, punkt 45; Galstyan v. Armenia, no. 26986/03, 15 november 2007, punkt 106; Primov and Others v. Russia, no. 17391/06, 12 juni 2014, punkt 125.

<sup>75</sup> Villiger (2023) s. 433.

<sup>76</sup> Villiger (2023) s. 433.



lens tolkning innebär i stället att åtgärderna måste svara mot angelägna samhälleliga behov samt vara proportionerliga i förhållande till dessa behov.<sup>77</sup> Vid rättfärdigande av överträdelser av konventionsstaternas positiva förpliktelser tillämpas inte villkoren i artikel 11:2. I dessa situationer undersöker domstolen i stället, i enlighet med sin praxis, huruvida en lämplig balans har uppnåtts mellan individens och det allmännas intresse (med vägledning i de legitima målen i artikel 11:2).<sup>78</sup> Det rör sig alltså även i detta sammanhang om en proportionalitetsbedömning.

Konventionsstaterna åtnjuter ett visst, icke obegränsat, skönsmässigt utrymme (s.k. *margin of appreciation*) i bedömningen om huruvida en åtgärd är proportionerlig.<sup>79</sup> I praktiken är det ofta storleken på detta utrymme som avgör vilket utfall ett mål får i Europadomstolen, och de kriterier som domstolen undersöker är således av stor betydelse.<sup>80</sup> Några av de faktorer som beaktas är åtgärdens karaktär (inbegripet bland annat hur ingripande den är och vilka konsekvenser den kan få), huruvida andra mindre långtgående åtgärder fanns tillgängliga, och existensen av säkerhetsmekanismer som kan väga upp den begränsning som åtgärden kan innebära.<sup>81</sup> Exempel på åtgärder som är förenade med en förhållandevis bred *margin of appreciation* är meddelande av villkor om annan tid och plats,<sup>82</sup> medan förbud som har en koppling till sammankomstens innehåll i stället hör till de åtgärder som domstolen granskar särskilt ingående.<sup>83</sup> Ytterligare en faktor som har betydelse för storleken på det skönsmässiga utrymmet är vilket syfte åtgärden har vidtagits i. Dessvärre är rättsfall som rör åtgärder vidtagna med hänsyn till "statens säkerhet" relativt ovanliga (bland de legitima mål som ofta åberopas av konventionsstaterna återfinns i stället "förebyggande av oordning" och "skydd för

---

<sup>77</sup> Villiger (2023) s. 434–435; Danelius (2023) s. 627–628; *Handyside v. The UK*, no. 5493/72, 7 december 1976, punkt 48; *Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC]*, no. 37553/05, ECHR 2015, punkt 143.

<sup>78</sup> Villiger (2023) s. 430.

<sup>79</sup> *Barraco v. France*, no. 31684/05, 5 mars 2009, punkt 42; *Galstyan v. Armenia*, no. 26986/03, 15 november 2007, punkt 114.

<sup>80</sup> Cameron (2020) s. 121.

<sup>81</sup> Cameron (2020) s. 120.

<sup>82</sup> *Lashmankin and Others v. Russia*, nos. 57818/09 and 14 others, 7 februari 2017, punkt 417.

<sup>83</sup> *Primov and Others v. Russia*, no. 17391/06, 12 June 2014, punkterna 134–135; *Navalnyy v. Russia [GC]*, nos. 29580/12 and 4 others, 15 november 2018, punkt 136; *Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia*, no. 37477/11, 23 november 2021, punkt 52.

andra personers fri- och rättigheter"<sup>84</sup>). Det har dock påpekats i doktrinen att just nationell säkerhet är ett ämne som troligen är förknippat med en jämförelsevis omfattande *margin of appreciation*.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights – Freedom of assembly and association, punkterna 60-61.

<sup>85</sup> Danelius (2023) s. 64.

## 4 Analys, slutsatser och reflektioner

### 4.1 Analys och slutsatser

Det saknas för närvarande möjlighet att beakta hot mot rikets säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster. Den särskilda utredning som har tillsatts av regeringen syftar till att dels analysera utrymmet för att förändra detta, dels lämna konkreta författningsförslag för att åstadkomma en sådan förändring. Även om utredningens omfattning inte är begränsad till möjligheten att just vägra tillstånd är det rimligt att anta att denna åtgärd kommer att vara av särskilt intresse då Polismyndigheten har understrukit att mindre långtgående åtgärder, som villkor om annan tid och plats, är otillräckliga för att förebygga en ökad risk för terrorhot i allmänhet.

En fråga är om en koranbränning över huvud taget uppfyller kravet på att vara en sådan fredlig sammankomst som skyddas av artikel 11:1 EKMR. Tröskeln för att falla utanför artikelns skydd är dock hög då gränsen dras vid uppvigling till våld eller förkastande av demokratiska principer. Europadomstolen har också hänvisat till mötesfrihetens status som en grundläggande frihet i demokratiska samhällen, och markerat att artikel 11 inte ska tolkas restriktivt. Mot bakgrund av detta är det troligt att även sammankomster med inslag av koranbränning omfattas av konventionens skydd så länge handlandet inte sker i en kontext av uttryckliga uppmaningar till våld eller avskaffande av religionsfrihet.

Artikel 11:1 innebär för Sveriges del två typer av förpliktelser: negativa och positiva. Krav på tillstånd kan i sig vara en begränsning som strider mot den negativa förpliktelse som följer ur artikel 11:1. Även om ett sådant krav förvisso redan föreligger även enligt den nuvarande ordningen kan förändringar i regelverket om tillståndsprövningen potentiellt innebära att tillståndskravet får karaktären av ett s.k. "dolt hinder" om det i praktiken blir omöjligt att få tillstånd för vissa sammankomster. Varje beslut om att förbjuda en specifik sammankomst är också ett hinder mot mötesfriheten. Vad gäller den positiva sidan av artikel 11:1 har domstolens rättspraxis företrädesvis rört skyldigheten att avvärja hot och våld som riktar sig direkt mot sammankomstens

arrangörer eller deltagare i form av våldsamma motdemonstrationer. Det resonemang som domstolen underbygger denna skyldighet med – risken för att mötesfriheten kringkärs och fredliga sammankomster hindras av andra privata aktörers agerande – är dock relevant även i relation till terrorhot som indirekt begränsar mötesfriheten. Mot bakgrund av att EKMR är en dynamisk konvention vars tolkning påverkas av samhällsutvecklingen<sup>86</sup> är det möjligt att den positiva skyldigheten numera även omfattar en skyldighet att vidta åtgärder för att terrorhot inte ska tillåtas begränsa mötesfriheten. Vilka konkreta åtgärder det i så fall kan röra sig om är en fråga som får besvaras genom vidare forskning. Värt att notera är dock att skyldigheten att vidta åtgärder inte är en skyldighet att garantera att åtgärderna får genomslag.

Artikel 11:2 öppnar förvisso upp en möjlighet att genom lag begränsa mötesfriheten under vissa förutsättningar om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet. Varje sådan begränsning måste dock svara mot ett angeläget samhällsbehov samt vara proportionerlig mot detta behov. Att förhindra terrorattentat är rimligtvis ett angeläget samhällsbehov, och den springande punkten blir därmed huruvida åtgärderna i fråga är proportionerliga eller inte i förhållande till detta behov. Denna proportionalitetsbedömning kompliceras dock av att konventionsstaterna åtnjuter ett visst spelrum, s.k. *margin of appreciation*. I praktiken är det ofta storleken på detta spelrum som avgör huruvida en åtgärd bedöms som oproportionerlig, och i frågor som rör nationell säkerhet antas *margin of appreciation* vara särskilt bred. Åtgärdens karaktär och konsekvenser har dock även betydelse. I ljuset av att förbud anses vara en särskilt långtgående åtgärd som endast är motiverbar som sista utväg, samt att domstolen har uttalat att blotta risken för våld inte är tillräckligt för att motivera förbud (åtminstone när det gäller risken för våldsamma motdemonstrationer), finns det mycket som talar för att i varje fall regelmässigt nekande av tillstånd för koranbränningar – utan att erbjuda alternativ tid och/eller plats – med hänvisning till en abstrakt risk för terrordåd skulle kunna bedömas som oproportionerligt. För att eventuella lagändringar ska få den

---

<sup>86</sup> Tyrer v. The United Kingdom, no. 5856/72, 25 april 1978, punkt 31.

önskade effekten är det därför nödvändigt att ta höjd för risken att Polismyndighetens beslut även i fortsättningen kan visa sig vara lagstridiga om de innebär ett *de facto*-förbud mot sammankomster med visst innehåll.

## 4.2 Reflektioner

Detta arbete ska inte tolkas som ett politiskt ställningstagande för eller emot vare sig koranbränningar som fenomen eller den utredning som har tillsatts av regeringen och vars slutsats ännu inte har presenterats. Tanken är i stället att belysa en intressant problematik i skärningspunkten mellan värdet av att skydda våra grundläggande friheter och det legitima intresset att skydda rikets säkerhet. Det tål att påpekas att avgränsningen av mötesfrihetens inte är det enda problem som aktualiseras av koranbränningar, och att ökade möjligheter för polisen att neka tillstånd till allmänna sammankomster inte heller är den enda potentiella lösningen. Det återstår att se vad regeringens utredning kommer att utmyнна i. Risken finns dock att det, på grund av EKMR:s starka skydd för mötesfriheten, saknas förutsättningar för att hantera problematiken på ett effektivt sätt enbart inom ramen för tillståndsprövningen för allmänna sammankomster.

# Källförteckning

## KÄLLOR

### Offentligt tryck

Dir. 2023:123                      Stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna  
sammankomster

### Rättsfall

*Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)*

Alekseyev v. Russia, nos. 4916/07 and 2 others, 21 oktober 2010.

Barraco v. France, no. 31684/05, 5 mars 2009.

Barankevich v. Russia, no. 10519/03, 26 juli 2007.

Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia, no. 37477/11,  
23 november 2021.

Djavit An v. Turkey, no. 20652/92, ECHR 2003-III.

Ekrem Can and Others v. Turkey, no. 10613/10, 8 mars 2022.

Ezelin v. France, 26 April 1991, Series A no. 202.

Fáber v. Hungary, no. 40721/08, 24 juli 2012.

Galstyan v. Armenia, no. 26986/03, 15 november 2007.

Groppera et al. v. Switzerland, no. 10890/84, 28 mars 1990.

Handyside v. The UK, no. 5493/72, 7 december 1976.

Kudreivičius and Others v. Lithuania [GC] no. 37553/05, ECHR 2015.

Lashmankin and Others v. Russia, nos. 57818/09 and 14 others,  
7 februari 2017.

Makhmudov v. Russia, no. 35082/04, 26 juli 2007.

Navalnyy v. Russia [GC], nos. 29580/12 and 4 others, 15 november 2018.

Oya Ataman v. Turkey, no. 74552/01, 2006-XIII.

Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria, 21 June 1988, Series A no. 139.

Primov and Others v. Russia, no. 17391/06, 12 juni 2014.  
Protopapa v. Turkey, no. 16084/90, 24 februari 2009.  
Sáska v. Hungary, no. 58050/08, 27 november 2012.  
Sergey Kuznetsov v. Russia, no. 10877/04, 23 oktober 2008.  
Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria,  
nos. 29221/95 and 29225/95, ECHR 2001-IX.  
Taranenko v. Russia, no. 19554/05, 15 May 2014.  
The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria,  
no. 44079/98, 20 October 2005.  
Tyrrer v. The United Kingdom, no. 5856/72, 25 april 1978.  
Öllinger v. Austria, no. 76900/01, 2006-IX.

#### Kammarrätter

Kammarrätten i Stockholms dom den 12 juni 2023 i mål nr 2080-23.  
Kammarrätten i Stockholms dom den 12 juni 2023 i mål nr 2079-23  
Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 oktober 2022 i mål 4324-22.

#### Förvaltningsrätter

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 4 april 2023 i mål nr 2741-23.  
Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 4 april 2023 i mål nr 2925-23.  
Förvaltningsrätten i Malmös dom den 1 september 2022 i mål 9545-22.  
Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 27 juli 2022 i mål 4010-22.  
Förvaltningsrätten i Faluns dom den 20 juli 2022 i mål 2207-22.  
Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 23 juni 2022 i mål 3438-22.  
Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 15 juni 2022 i mål 10310-22.  
Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 6 maj 2022 i mål nr 4632-22.

#### Myndighetsbeslut

Polismyndighetens beslut den 10 februari 2023 (dnr A071.207/2023).  
Polismyndighetens beslut den 8 februari 2023 (dnr A064.106/2023).  
Polismyndighetens beslut den 30 augusti 2022 (A428.767/2022).  
Polismyndighetens beslut den 2 juni 2022 (A315.003/2022).  
Polismyndighetens beslut den 27 maj 2022 (dnr A308.193/2022).  
Polismyndighetens beslut den 11 maj 2022 (dnr A262.121/2022).

Polismyndighetens beslut den 28 april 2022 (dnr A211.931/2021).

Polismyndighetens beslut den 22 april 2022 (dnr A237.127/2022).

## LITTERATUR

Danelius, Hans m. fl. (2023), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6:e uppl., Norstedts Juridik.

Villiger, Mark E. (2023), *Handbook on the European Convention on Human Rights*, Brill Nijhoff.

Cameron, Iain (2020), *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, 8:e uppl., Iustus Förlag.

Grabenwarter, Christoph (2014), *European Convention on Human Rights - Commentary -*, Beck.

## ÖVRIGT

ECHR Registry (2022), "Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights – Freedom of assembly and association": European Court of Human Rights. Uppdaterad 31 augusti 2022.

[https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide\\_art\\_11\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_11_eng)

(Besökt 2023-12-20)

Justitiedepartementet (2023), "En översyn av ordningslagen för att stärka Sveriges säkerhet", Pressträff med justitieminister Gunnar Strömmer, video inbäddad i pressmeddelande på regeringen och Regeringskansliets hemsida: Regeringskansliet. 18 augusti 2023.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/08/en-oversyn-av-ordningslagen-for-att-starka-sveriges-sakerhet/>

(Besökt 2023-12-20)



Sandén, Hans-Olof (2023a), "Ska terrorhot stoppa koranbränning?",  
krönika i databasen JUNO, Norstedts Juridik & Karnov Group Sweden  
AB. 14 februari 2023.

Sandén, Hans-Olof (2023b), "Är det verkligen möjligt att få tillstånd att  
bränna Koranen på offentlig plats?", JUNO Nyheter. 22 september 2023  
(tidigare publicerad 8 september 2023)  
<https://www.nj.se/nyheter/kan-man-fa-tillstand-for-att-branna-koranen>  
(Besökt 2023-12-20)

Stjernström, Jenny & Martorell Jenny (2023), "Stora protester mot Sverige i  
flera länder efter koranbränningen": SVT Nyheter. 24 januari 2023.  
(uppdaterad 25 januari 2023).  
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/indonesian-kallar-sveriges-ambassador>  
(Besökt 2023-12-20)

Säkerhetspolisen (2023), "Sverige i fokus för allvarliga hot",  
pressmeddelande på Säkerhetspolisens hemsida, Säkerhetspolisen.  
8 februari 2023.  
[https://sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2023-02-08-sve  
rige-i-fokus-for-allvarliga-hot.html](https://sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2023-02-08-sverige-i-fokus-for-allvarliga-hot.html)  
(Besökt 2023-12-20)

Torén Björling, Sanna (2023), "Konstnärer varnar för lagändringar som  
påverkar yttrandefriheten": Dagens Nyheter. 4 augusti.  
(uppdaterad 6 augusti 2023).  
[https://www.dn.se/kultur/konstnarer-varnar-for-lagandringar-som-pa  
verkar-yttrandefriheten/](https://www.dn.se/kultur/konstnarer-varnar-for-lagandringar-som-pa-verkar-yttrandefriheten/)  
(Besökt 2023-12-20)