

Rättsutredning angående demonstrationsfriheten m.m.

1. Inledning

Rättsenheten har fått i uppdrag att göra en genomgång av gällande rätt beträffande rätten att demonstrera och under vilka omständigheter denna rätt kan begränsas.

Promemorian innehåller en genomgång av gällande lagstiftning, europakonventionen, tillståndsgivning, ingripandemöjligheter och praxis på området.

1.1. Allmänt om aktuell lagstiftning

En genomgång av de lagrum som reglerar demonstrationsfriheten aktualiserar en relativt stor mängd bestämmelser i flertalet lagar, vilka i korthet presenteras nedan.

Demonstrationsfriheten är grundlagsfäst i *regeringsformens (RF)* andra kapitel och får endast begränsas genom lag under vissa angivna förutsättningar och utifrån vissa angivna hänsyn. Motsvarande bestämmelse återfinns i Europakonventionens artikel 11. Inskränkningarna i svensk rätt gällande demonstrationsfriheten har gjorts genom bestämmelser om tillstånd i *ordningslagen* vilken även innehåller bestämmelser om polisens befogenheter att ange villkor för sammankomster samt de möjligheter som finns att in-ställa, upplösa och förbjuda desamma. Viktigt att påpeka inledningsvis är att demonstrationer som saknar tillstånd inte blir olagliga i svensk rätt utan des-sa demonstrationer åtnjuter i praktiken samma grundlagsskydd som tillståndsgivna demonstrationer. Demonstrationer som saknar tillstånd får således inte ingripas mot enbart av den anledningen att tillstånd saknas utan får bara upplösas under samma förutsättningar som gäller för tillståndsgivna demonstrationer.

Vidare kan nämnas att även *polislagen* har betydelse för den reella omfattningen av skyddet för demonstrationsfriheten. I lagen stadgas polismans rätt att använda våld och tvång för att upprätthålla den allmänna ordningen gäl-

lande såväl enskilda som folksamlingar. Slutligen aktualiseras vissa straffrättsliga bestämmelser. *Brottsbalken* straffbelägger i 16 kapitlet om brott mot allmän ordning vissa beteenden som kan förekomma i samband med demonstrationer men ger också ett straffrättsligt skydd för vissa sammankomster.

I följande avsnitt "Rättslig reglering" återges samtliga relevanta lagrum, var av vissa i förkortad form.

2. Rättslig reglering

2.1. Regeringsformen (1974.152)

Enligt 2 kap. 1 § p. 4 RF är varje medborgare tillförsäkrad demonstrationsfrihet; frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats.

Av 2 kap. 12 § första stycket RF framgår att demonstrationsfriheten endast får begränsas genom lag i den utsträckning som 13-16 §§ medger.

Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. (2 kap. 12 § andra stycket RF)

Förslag till lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttandet över förslaget anmälades i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet. (2 kap. 12 § tredje stycket RF)

Enligt 2 kap. 14 § RF får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

2.2. Ordningslagen (1993.1617)

Enligt 2 kap. 1 § p. 1 ordningslagen (OL) är sammankomster som utgör demonstrationer allmän sammankomst enligt lagen.

Av 2 kap. 4 OL framgår att allmänna sammankomster inte utan tillstånd får anordnas på offentliga platser. Från kravet på tillstånd finns vissa undantag som inte synes relevanta i sammanhanget. Undantagna sammankomster kan ändå omfattas av anmälningsplikt enligt 2 kap. 5 § OL.

Enligt 2 kap. 10 § OL får tillstånd till en allmän sammankomst vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten, eller som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Enligt 2 kap. 16 § OL ska den som anordnar en allmän sammankomst svara för att det råder god ordning vid sammankomsten. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Av 2 kap. 17 § OL följer att den som inte följer de ordningsregler för en allmän sammankomst som ska gälla enligt villkor som polismyndigheten har meddelat med stöd av 16 § är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten.

Enligt 2 kap. 22 § OL får polismyndigheten inställa eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt 6 § eller i strid med en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.

Av 2 kap. 23 § OL framgår vidare att polismyndigheten utöver vad som sägs i 22 § får upplösa en allmän sammankomst, om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.

Av 2 kap. 24 § OL följer att en allmän sammankomst får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

Enligt 2 kap. 25 § OL får polismyndigheten förbjuda att det hålls en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten har visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Förbud får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder till förebyggande härav inte är tillräckliga.

Av 2 kap. 28 § OL följer att polismyndighetens beslut enligt 2 kap. får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

2 kap. 29 § OL stadgar om straffansvar för den som bl.a. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §.

2.3. Polislagen (1984:387)

Av 13 § polislagen (PL) framgår att om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen ska kumla upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Av 13 b § PL framgår att polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § OL beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Av 13 c § PL framgår att en folksamling, som inte är en allmän sammankomst enligt OL, genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kumla upprätthållas.

Enligt 24 § PL får polismyndigheten i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, förbjuda tillträde till visst område eller utrymme. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar. Under samma förutsättningar som anges i första stycket får polismyndigheten anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg.

2.4 Brottsbalken

Av 16 kap 4 § brottsbalken (BrB) framgår att om någon genom våldshandling eller oljud eller på amlat dylikt sätt stör eller söker hindra bl.a. allmän sammankomst för överläggning, undervisning eller åhörande av föredrag, dömes för *störande av allmän sammankomst* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Av 16 kap. 1 § BrB framgår att om en folksamling stör allmän ordning och säkerhet genom att ådagalägga uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller eljest framtvunga eller hindra viss åtgärd och skingrar den sig ej på myndighetens befallning, dömes för *upplopp*, anstiftare och anförare till fängelse i högst fyra år och asulan deltagare i folksamlingens förehavanden till böter eller fängelse i högst två år. Om folksamlingen skingrar sig på myndighetens befallning, dömes anstiftare och anförare för upplopp till böter eller fängelse i högst två år.

Av 16 kap. 2 § BrB följer vidare att om en folksamling har, med uppsåt som i 1 § sägs, gått till förenat våld å person eller egendom, dömes, vare sig myndighet var tillstädes eller ej, för *våldsamt upplopp*, anstiftare och anförare

re till fängelse i högst tio år och annan deltagare i folksamlingens förehavanden till böter eller fängelse i högst fyra år.

Enligt 16 kap. 3 § BrB ska en deltagare som, i folksamling som stör allmän ordning, underlåter att efterkomma för ordningens upprätthållande meddelad befallning eller intränger han på område som blivit för sådant ändamål fridlyst eller avspärrat, dömes, om ej upplopp föreligger, för *ohörsamhet mot ordningsmakten* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Av 16 kap. 5 § BrB framgår att den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprides eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller elj est söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet, dömes för *uppvigling* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Av 16 kap. 8 § BrB framgår att den som i uttalande eller i almat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning, döms för *hets mot folkgrupp* till fängelse i högst två år eller om brottet är ringa, till böter.

Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

2.5 Europakonventionen'

Artikel 11 - Frihet att delta i sammankomster och föreningsfrihet

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter far inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa och moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Artikel 53 - Skydd för befintliga mänskliga rättigheter

Ingenting i denna konvention får tolkas som en begränsning av eller en avvikelse från någon av de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som

Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

kan vara skyddade i de höga fördragsslutande parternas lagar eller i någon annan konvention i vilken de är parter.

3. Lagstiftning, tillståndsgivning och praxis

3.1. Demonstrationsfrihetens grunder

Den svenska demokratin bygger, enligt RF 1 kap. 1 § andra stycket, på två grundpelare: fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Demonstrationsfriheten utgör, i egenskap av grundlagsskyddad fri- och rättighet, ett särskilt uttryck för den fria åsiktsbildningen.

Rätten att uttrycka sin åsikt genom demonstration åtnjuter ett mycket starkt rättsligt skydd. Gränserna för detta skydd sammanfaller med polisens möjligheter att ingripa mot sammankomsten eller i övrigt kontrollera den genom tillstånd och villkor. Grunderna för begränsningarna av demonstrationsfriheten fastslås i 2 kap. 14 § RF på så vis att *"mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot"*. Vid sidan av dessa materiella begränsningsgrunder finns ytterligare krav på begränsningarna i RF 2 kap. 12 § st. 1-2, så som det formella lagkravet och bestämmelser om fördröjd lagstiftningsprocess. Lagrummet stadgar vidare att begränsningen ska vara proportionell, ändamålsenlig och godtagbar i ett demokratiskt samhälle. Som tidigare nämnts är det emellertid först genom att studera de lagar som konkret reglerar utövandet av demonstrationsfriheten som man kan bilda sig en uppfattning om hur långt grundlagens skydd egentligen sträcker sig. Denna framställning uppehåller sig därför till stor del kring ordningslagens reglering.

Europakonventionen (EKMR) har inkorporerats i svensk rätt och gäller således som svensk lag. Konventionens artikel 11 skyddar mötesfriheten. Av artikel 53 framgår att konventionens bestämmelser inte ska utgöra någon inskränkning i de rättigheter som gäller enligt de fördragsslutande parternas lagar. Konventionen utgör alltså en miniminivå för rättighetsskyddet men hindrar inte ett mer långtgående skydd.

3.2 Europakonventionen - praxis m.m.

Hans Danelius har i sin kommentar till EKMR hänvisat till 15 ärenden från Europadomstolen som hänför sig till artikel 11.² Här följer en redogörelse av de i sammanhanget mest relevanta.

² "Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna" tredje uppl. 2007, s. 408-413

Angående inskränkningarnas lagform

I fallen *Djavit An och Adali mot Turkiet* hade turkcyprioter, bosatta på norra Cypern, vägrats tillstånd att bege sig till södra Cypern för att närvara vid möten med grekcyprioter. Tillstånd hade vägrats med anledning av att de genom att delta i mötena ansågs föra propaganda mot de turkiska myndigheterna. Europadomstolen konstaterade emellertid att inskränkningarna av mötesfriheten inte haft stöd i lag och att den därför stred mot artikel 11.³ Även följande fall mot Turkiet handlar om olika förbud för människor att närvara vid möten; inskränkningar som funnits sakna stöd i lag: *Guner m.fl.*, *Yesilgöz och Karsitlari Dernegi m.fl.*

Statens skyld för demonstrationer

Statens konventionsförpliktelse avseende friheten att delta i fredliga sammankomster är inte begränsad till en skyldighet att avhålla sig från att inskränka friheten på ett otillåtet sätt. Som en avspegling av den konventionsstadgade friheten har staten nämligen en skyldighet att vidta positiva åtgärder i syfte att värna om att utövandet av den kan komma till stånd.⁴ Polisens medverkan är ofta nödvändig för sammankomster på allmän plats och det ingår också i statens förpliktelse att se till att en sammankomst inte förhindras eller störs av meningsmotståndare.⁵ I fallet *Plattform "Arzte für das Leben" mot Österrike* konstaterade emellertid Europadomstolen att rätten att demonstrera inte kan anses innebära en fullständig garanti mot störningar från motdemonstranter. Den österrikiska polisen ansågs ha vidtagit rimliga åtgärder och staten hade därför inte brutit i sin skyldighet att skydda mötesfriheten.'

Förbud mot demonstrationer

Artikel 11 hindrar inte att en stat tillämpar ordningsföreskrifter, t.ex. krav på tillstånd, i samband med genomförandet av allmänna sammankomster. Statens skyldighet att svara för allmän ordning medför att tillstånd till en demonstration kan vägras om dess genomförande kan väntas leda till oroligheter och dessa inte kan förhindras med rimliga ansträngningar. Inskränkningarna är dock underkastade krav på proportionalitet. Tillståndsprövningen får i princip inte avse det ideologiska innehållet i den opinionsyttring som åsyftas med sammankomsten; se emellertid *Kommissionens mål 9905/82 mot Österrike*, där inskränkningen ansågs godtagbar av hänsyn till nationell säkerhet.

Djavit An, 2003-02-20 (099), Adali, 2005-03-31 (165)

⁴ Danelius, s. 50 och 412

⁵ Danelius, s. 412

⁶ 1988-06-21 (139), se också *United Macedonian organisation Ilinden och Ivanov mot Bulgarien*

Danelius, s. 412-413

Vidare kan nämnas att Danelius anser att konventionen antagligen tillåter förbud mot sammankomster som syftar till att främja våldsanvändning eller annan brottslig verksamhet.⁸

I följande fall mot Bulgarien ansågs det inte föreligga tillräckliga skäl för att förhindra en makedonsk sammanslutning i Bulgarien att högtidlighålla kontroversiella historiska händelser även om det kunde antas att separatistiska åsikter skulle komma till uttryck och att dessa skulle väcka anstöt hos delar av befolkningen: Stankov och Ivanov och United Macedonian organisation Ilinden och Ivanov m.fl.⁹

Angående förhållandet till svensk rätt gäller som tidigare nämnts att ett starkare skydd ska ges företräde framför konventionens bestämmelser.

Sammanfattning och slutsats avsnitt 3.1-3.2

Demonstrationsfriheten är grundlagsfäst i svensk rätt och får bara begränsas utifrån fyra angivna hänsyn, nämligen ordning och säkerhet vid sammankomsten, trafiken, rikets säkerhet eller farsot. Vidare finns också vissa formella begränsningshänsyn så som kravet på lagform. Begränsningsgrunderna är uttömmande angivna i grundlagen vilket innebär att demonstrationsfriheten aldrig får begränsas av andra hänsyn.

Demonstrationsfriheten skyddas även av EKMR, som utgör svensk lag. Konventionsskyddet är ett minimiskydd som inte hindrar mer långtgående skydd. EKMR stadgar bl.a. att begränsningar måste föreskrivas i lag. Med konventionsskyddet följer också en skyldighet för staten att genom positiva åtgärder värna om demonstrationsfriheten, dvs. att staten har ett ansvar för att demonstrationer skall kunna genomföras, exempelvis genom att med polis skydda en demonstration mot angrepp.

3.3. Tillstånd m.m.

3.3.1 Allmänt

Av ordningslagens 2 kap. 4 § följer att allmänna sammankomster (demonstrationer) inte får anordnas utan tillstånd på offentliga platser. Syftet med tillståndskravet är att ordningsmakten ska ha kontroll över sammankomster så att konflikter och andra ordningsstörningar kan undvikas.¹⁰

En anordnare som bryter mot tillståndskravet kan i enlighet med 2 kap. 29 § OL åläggas straffansvar, men själva demonstrationen i sig får inte angripas

⁸ Danelius, s 413

⁹ Stankov 2001-10-02, Ivanov m.fl. 2005-11-24 (639)

¹⁰ prop. 1992/93:210 s. 73 f.

endast av den anledning att tillstånd saknas. En icke tillståndsgiven demonstration får endast upplösas av de skäl som anges i 2 kap. 23 § OL.¹¹

Enligt 2 kap. 25 § OL (förnyelseförbudet) har polisen rätt att förbjuda att det hålls en allmän sammankomst om det vid tidigare sammankomst av samma slag har förekommit svårare oordning, avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Det ska vidare vara utrett att mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga (stycket 2).

3.3.2 Avslag

Polisen har endast rätt att vägra demonstrationstillstånd i tre fall. För det *första* om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller som en direkt följd av den, eller i dess omedelbara omgivning, för det *andra* med hänsyn till trafiken och för det *tredje* för att motverka epidemi, 2 kap. 10 § OL. Dessa tre typsituationer är som sagts ovan uttömmande och utgör i princip en återspeglning av begränsningsgrunderna i 2 kap. 14 § RF. Av JO 1982/83 s. 95 framgår att vägran av tillstånd på annan grund än de uppräknade inte får förekomma. I det aktuella fallet hade en sökande givits tillstånd till sex torgmöten per år, vilket JO faml strida mot tillståndsreglerna eftersom några sådana begränsningar inte medges. Varje ansökan måste prövas för sig mot de rekvisit som medger avslag. JO har också konstaterat att inte heller frågan om markägarens inställning får läggas till grund för utfallet i tillståndsfrågan.¹²

Att avslagsgrunderna i 10 § OL är uttömmande framgår också av Länsrätten i Stockholms dom från den 10 februari 2006, för vilken Kammarrätten i Stockholm inte meddelat prövningstillstånd. Ärendet gäller Kyrkoförvaltningen i Stockholms stads (förvaltningens) överklagande av Polismyndigheten i Stockholms läns beslut att meddela Dresdeinlcommitten tillstånd till allmän sammankomst för mimlesceremoni med fackeltåg, från grindarna till Skogskyrkogården till mimleslunden på Skogskyrkogården. Förvaltningen anförde att de inte fått yttra sig innan polismyndighetens ställningstagande och att sammankomsten måste anses utgöra ett odiskutabelt exempel på en på begravningsplatsen otillåten företeelse utifrån Reglementet för Stockholms stads begravningsverksamhet. Länsrätten, som konstaterat att tillstånd endast får vägras av de skäl som stadgats i 10 § OL, fann att det inte förelåg skäl att vägra Dresdenkommitten tillstånd till sammankomsten. Förvaltning-en har överklagat kammarrättens beslut till regeringsrätten.

Sammanfattningsvis finns alltså för demonstrationstillstånd tre avslagsgrunder och dessa är uttömmande reglerade i svensk rätt. Varje ansökan måste prövas mot dessa tre avslagsgrunder.

¹¹prop. 1992/93:210 s. 74, JO 1996/97:JO1 s. 97

¹²JO 1974 s. 100, JO 1975 s. 82 II och JO dnr. 3891-2001

3.3.3 Om villkor

Polismyndighetens möjligheter att förena tillståndet med villkor, 2 kap. 16 § OL, är i praktiken en av de mest verksamma befogenheter polisen har när det gäller att kontrollera utövandet av demonstrationsfriheten. Villkor för anordnaren av en demonstration reglerar i huvudsak tid och plats för densamma, med kan även avse andra hänsyn. Villkoren får endast avse förhållanden som bedöms nödvändiga för upprätthållandet av ordningen och säkerheten. Av lagrummet framgår också att villkoren måste vara proportionerliga och aldrig får innebära att anordnandet av demonstrationen onödigtvis försvåras. Villkor om inhämtande av markägarens samtycke är ett exempel på otillåtet villkor. Det kan däremot vara lämpligt att i tillståndet erinra om det ytterligare medgivande som kan erfordras från markägaren.¹³

Det är viktigt att villkoren inte kommer att utformas på ett sådant sätt att de i praktiken utgör ett avslag på den ingivna ansökan och istället innebär tillstånd till en sammankomst för vilken tillstånd aldrig söktes.¹⁴ Underlåtenhet att rätta sig efter villkor kan medföra straffansvar för anordnaren men grundar inte någon rätt för polisen att upplösa sammankomsten. Polisen har inte heller rätt att på plats utfärda villkor, t.ex. anvisa väg, för en demonstration som inte ansökt om tillstånd. Ingrepp mot en icke tillståndsgiven demonstration får bara ske med stöd av bestämmelserna om upplösning,¹⁵ se vidare 3.4.6. För övriga deltagare i sammankomsten gäller att den som inte följer sådana ordningsregler som meddelats som villkor är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten (2 kap. 17 § OL).

Sammanfattningsvis gäller alltså att villkor får meddelas endast i den mån det behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid sammankomsten.

3.3.4. Närmare om grunderna för att vägra tillstånd

Ordning och säkerhet vid sammankomsten

Begreppet "ordning och säkerhet" har inte givits någon närmare bestämning i OL. Av förarbetena kan man närmast sluta sig till att bestämmelsen utformats utifrån begränsningsgrunderna i 2 kap. 14 § RF och att den ska tillämpas restriktivt.¹⁶

I kommentaren till OL har begreppet beskrivits utifrån en negativ definition genom att det angivits exempel på när man inte får vägra tillstånd. "Förväntade oroligheter, t.ex. angrepp på deltagarna, anges normalt sett inte vara tillräckliga skäl för att vägra tillstånd. Sådana oroligheter bör polisen istället

JO 1974 s. 100, JO 1975 s. 82 II och JO dm-. 3891-2001

¹⁴ JO 2000/01:JO1 s. 83

¹⁵ JO 1996/97:JO1 s. 97

Prop. 1992/93:210 s. 249 och prop. 1974:35 s. 114

¹⁶ Carl G. Persson m.fl. "Ordningslagen - konullentarer och rättspraxis" andra uppl. 2003 s. 68 ff.

kunna förebygga genom att med stöd av 24 § PL spärra av områden eller utrymmen. Det framhålls vidare särskilt att bristande polisiära resurser inte får ges självständig betydelse vid prövningen av huruvida sammankomsten bedöms kunna genomföras ur ordningssynpunkt. Resursfrågan får lösas inom ramen för gällande bestämmelser om tillkallande av polisförstärkning.

Praxis ger dock en något mer nyanserad bild av hur resursfrågan ska bedömas. Av Kammarrätten i Stockholms dom från den 26 juli 1999, framgår att resurshänsyn får läggas till grund för vägran att meddela tillstånd om polismyndigheten erbjudit en alternativ plats för sammankomsten på vilken säkerheten bättre kan garanteras, men denna plats förkastats.¹⁸ Vidare framgår av JO 1986/87 s. 116 också att befarade ordningsstörningar mellan "konkurrerande" ansökningar kan utgöra skäl för att avslå en ansökan. I det aktuella fallet hade tre organisationer ansökt om att hålla allmän sammankomst kvällen den 30 november 1985 med olika anknytning till Kungsträdgården. JO anförde att det inte rädde något tvivel om att det kunnat uppstå ordningsstörningar om de tre organisationerna medgivits att hålla sina möten samtidigt och att polismyndighetens beslut (ett avslag och justering av tidpunkt för de andra två) därför varit riktiga.

Praxis: Nedan presenteras rättsfall hänförliga till Polismyndigheten i Stockholms läns beslut i tillståndsfrågor rörande allmän sammankomst åren 1995-2007 där avslagsgrunden varit "ordning och säkerhet vid sammankomsten".

Polismyndigheten i Stockholms län avslag genom beslut den 27 april 1998 **Hasans vänner mot våld och rasisms** ansökan om att anordna allmän sammankomst på Östermalmstorg den 1 maj 1998 kl. 10.00-12.00. Som skäl till avslaget anförde polismyndigheten bl.a. att det bedömdes som högst sannolikt att det skulle uppstå konfrontation mellan sökanden m.fl. och andra demonstranter och att tidigare sammanstötningar av detta slag medfört mycket svår oordning och mycket stor fara för de närvarande och allvarliga störningar av trafiken. Vidare anfördes att hotbilden mot den ansökta demonstrationen var så allvarlig att det, även med mycket omfattande polisinsatser, ansågs omöjligt att garantera ordning och säkerhet på en rimlig nivå den ansökta dagen. Efter Hasans vänner överklagande fann *länsrätten* att avsikten med demonstrationen hade ett provokativt inslag och att det vid en sådan bedömning i kombination med polismyndighetens utredning måste befaras att demonstrationen kommer att medföra risk för allvarliga störningar av ordning och säkerhet, varför överklagandet avslogs. *Kammarrätten* delade länsrättens bedömning och ändrade inte den överklagade domen.¹⁹

Polismyndigheten i Stockholms län avslag den 19 juli 1999 **Amnesty Internationals** ansökan om att den 27 juli få genomföra en allmän sammankomst i forum av demonstration framför den amerikanska ambassaden på plats som anvisats av polis, mot användning av elektronchockband på fångar i USA. Som skäl för avslaget anförde polismyndigheten att det inte förelåg tillräckliga polisiära resurser för att kunna garantera ordning och säkerhet. Sökanden erbjöds istället att genomföra demonstrationen på en mindre utsatt plats,

¹⁸ Kammarrätten i Stockholms dom 1999-07-26, mål nr 6029-1999

¹⁹ Kammarrätten i Stockholms dom, 1998-04-30, mål iu 3521-1998

vilket sökanden motsatte sig. Sedan Amnesty International överklagat avslagsbeslutet fann *länsrätten* att det med hänsyn till att sökanden erbjudits att hålla demonstrationen på en alternativ plats fick anses att polismyndigheten inför sitt beslut gjort en godtagbar avvägning mellan olika intressen. Länsrätten underströk emellertid att bristande polisiära resurser generellt sett inte får ges självständig betydelse vid prövningen av om en sammankomst kan genomföras ur ordningssynpunkt. Vidare anfördes att vägran av tillstånd enbart på grund av att oroligheter kan förväntas i omgivningarna i anledning av sammankomsten som sådan bör förekomma endast i undantagsfall. *Kammarrätten* delade länsrättens bedömning och ändrade inte den överklagade domen.²⁰

Polismyndigheten i Stockholms län beslutade den 22 november 2002 att bevilja **Salembor mot rasism** tillstånd att anordna en allmän sammankomst den 7 november 2002 kl. 10:00 till 14:00 på Rönninge torg i Salems kommun. Ansökan avsåg samma dag och plats men annat klockslag - 10:00 till 19:00. Skälet till polismyndighetens inskränkning i beslutet var att det bedömdes föreligga en uppenbar fara för ordning och säkerhet vid den plats som tillståndet upptar och i dess omedelbara omgivning. Det films även ett ytterligare meddelat tillstånd till en allmän sammankomst, med s.k. national-socialistiskt inslag i anslutning till den plats som det överklagade tillståndet upptar, mellan kl. 16:00 och 19:00. I komplettering till yttrandet i länsrätten betonade polismyndigheten att hotbilden var mycket hög vad avser våldsanvändning mellan deltagarna i de två demonstrationerna. *Länsrätten*, som avlog överklagandet, anförde att vad polismyndigheten anförde om den mycket höga hotbilden och risken för andra ordningsstörningar är omständigheter som måste beaktas. Länsrätten anser att polismyndigheten haft fog för sitt beslut att hålla isär de olika demonstrationerna. Skäl att göra arman bedömning saknas. Även *kammarrätten* avlog överklagandet med hänvisning till att polismyndigheten, mot bakgrund av intresset av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid allmän sammankomst och med hänsyn till vad som i nämnda hänseende framkommit i målet, haft fog för sitt beslut.²¹

Polismyndigheten

1 (24)

i Stockholms län

PROMEMORIA

Rättsenheten

Datum
2007-09-17

Diariennr (åberopas vid korresp)
(AA-001-42791-2007)

DEL TVÅ

Polismyndigheten i Stockholms län beslutade den 18 november 2003 att bifalla **Nätverket mot rasisms** ansökan om tillstånd att genomföra en allmän sammankomst "Manifestation och demonstration mot rasism och främlingsfientlighet" i Salems kommun den 6 december kl. 14:00 och 19:00, dock med ändring av klockslaget. Sökanden beviljades tillstånd att genomföra sin sammankomst mellan kl. 11:00 och 14:00. Jonny Ström (Salemfonden) hade dessförinnan inkommit med en ansökan om tillstånd att samma dag anordna en allmän sammankomst mellan kl. 16:00 och 19:00; "Minnesstund för Daniel Wretström" i Salems kommun. Polismyndigheten som behandlade ansökningarna samtidigt, tillät Jonny Ström att genomföra sin sammankomst mellan kl. 17:00 och 20:00. Som skäl för sitt beslut att ändra klockslagen angavs att det förelåg en mycket hög hotbild för våldsanvändning mellan deltagare i två olika demonstrationer aktuell dag vid de platser som tillståndet upptar och i dess omedelbara omgivningar inom Salems kommun. Det

²⁰ Karmnarrätten i Stockholms dom, 1999-07-26, mål n 6029-1999
Kammarrätten i Stockholms dom 2002-12-06, mål nr 8398-02

föreligger alltså uppenbar fara för ordning och säkerhet. Polismyndigheten anförde vidare att beslutet hade som syfte att hålla isär sammankomsterna för att de ska kunna genomföras på ett smidigt och friktionsfritt sätt. *Länsrätten*, som avslog Nätverket mot rasisms överklagande, fann att polismyndigheten mot bakgrund av intresset att upprätthålla ordning och säkerhet vid allmän sammankomst och med hänsyn till vad som i nämnda hänseende framkommit i målet, haft fog för sitt beslut. *Kammarrätten* fann inte skäl att göra annan bedömning än den som länsrätten gjort och ändrade således inte den överklagade domen.²²

Polismyndigheten avslog genom beslut den 17 november 2005 **Nationaldemokraternas** ansökan om att få anordna en gående demonstration för Karl den XII den 30 november, från Mariatorget till Karl den XII:s torg (Kungsträdgården) där demonstrationen avsågs avslutas med tal och sång. Som skäl till beslutet anförde polismyndigheten att det i samband med Nationalsocialistisk fronts marsch i Linköping den 29 oktober 2005 uppstått allvarliga konfrontationer med meningsmotståndare, att det uppstått en upploppsliknande situation där en polisman skadats den 16 november 2005 i samband med att Salemfonden, där Nationaldemokraterna har intressen, delat ut en tidskrift vid Brommaplan och att den planerade demonstrationen befaras bli en utlösande faktor med nya våldsamheter. Sökanden har därför erbjudits en annan plats för demonstrationen som dock förkastats. Vid en sammantagen bedömning fann polismyndigheten en överhängande risk för konfrontationer och sammanhängande våld vid den demonstrationen som ansökts om tillstånd för, varför ansökan avslogs. *Länsrätten*, som avslog överklagandet, konstaterade att den 30 november, ur ordnings- och säkerhetssynpunkt, ter sig vara en av de mest svårhanterliga dagarna under året för Polismyndigheten i Stockholm. Vidare fann domstolen det mot bakgrund av detta nödvändigt att bedöma ansökningar om tillstånd till allmänna sammankomster och formerna för dessa, ovannämnda datum i de mer centrala delarna av Stockholm, med stor aktsamhet och ett betydande mått av restriktivitet utan att den grundlagsfästa demonstrationsfriheten för den skull kan anses otillbörligen bli trädd för när. *Länsrätten* fann mot bakgrund av detta och vid en sammantagen bedömning av vad polismyndigheten anfört samt med hänsyn till vad som övrigt framkommit i målet, att överklagandet inte kunde bifallas, i första hand av hänsyn till ordningen och säkerheten men även av hänsyn till trafiken. *Kammarrätten* fann vid en samlad bedömning av vad som framkommit i målet, med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten, att polismyndighetens beslut varit riktigt och avslog därför överklagandet.²³

Polismyndigheten i Stockholms län avslog genom beslut den 10 maj 2007 **Svenska motståndsrörelsens** ansökan om tillstånd för allmän sammankomst för firande av Sverige den 6 juni mellan kl. 12:00 och 16:00 på Sergels torg alternativt Mynttorget. Som skäl för avslaget anfördes att det före-låg en överhängande risk för bråk mellan sökanden och motståndsgrupper.

²² Kammarrätten i Stockholms dom, 2003-12-05, mål nr 7808-03

²³ Kammarrätten i Stockholms dom, 2005-11-29, mål nr 7121-05

Det bedömdes också föreligga stor risk för att utomstående kunde komma till skada. Alternativ plats har erbjudits men inte accepterats av sökanden, varför ansökan av ordnings- och säkerhetsskäl avslogs. *Länsrätten*, som avslog överklagandet, fann inte anledning att ifrågasätta polismyndighetens bedömning avseende risk för konfrontationer och skador och fann det vidare därför nödvändigt att vägra det sökta tillståndet med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten.²⁴

Polismyndigheten i Stockholms län beslutade den 25 maj 2007 att avslå **Vänsterpartiet Stockholms** ansökan om tillstånd för en allmän sammankomst i form av en politisk manifestation mot rasism den 6 juni i Vasaparken mellan kl. 11:00 och 16:00. Som skäl för avslaget anfördes att ansökan inte kan tillstyrkas av ordnings- och säkerhetsskäl eftersom även organisationer på den politiska yttersta högerkanten ansökt om att få vara på platsen. Vänsterpartiet har erbjudits andra platser som förkastats. Polismyndigheten har motiverat avslaget med att det är uppenbart att bråk kommer uppstå, varvid risken för att även utomstående kommer till skada är överhängande, om manifestationen tillåts genomföras i enlighet med ansökan. *Länsrätten*, som avslog överklagandet, fann inte anledning att ifrågasätta polismyndighetens bedömning avseende risk för konfrontationer och skador och fann det vidare därför nödvändigt att vägra det sökta tillståndet med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten.²⁵

Hänsyn till trafiken

Den andra avslagsgrunden enligt 2 kap. 10 § OL är "hänsyn till trafiken". I kommentaren till lagrummet har angivits att trafikproblem i allmänhet kan undvikas genom avspärrningar eller omdirigering av trafiken. Med trafik avses inte endast fordonstrafik utan även fotgängare och all form av samfärdsl.²⁶ I förarbetena uttalas att endast tungt vägande trafikhänsyn kan motivera ingrepp i mötes- och demonstrationsfriheten.²⁷ Sådan restriktion har också vidtagits vid begränsningsregeln avseende upplösande av demonstration, 2 kap. 23 § OL, i vilken det anges att polisen bl.a. får upplösa en sammankomst om det föreligger allvarlig störning av trafiken. Att vägra tillstånd till en sammankomst av trafikhänsyn bör alltså ske i undantagsfall. Genom meddelandet av villkor för anordnaren kan ofta trafikhänsyn beaktas på olika sätt med följd att demonstrationen kan ges tillstånd. Villkoren kan t.ex. gälla plats och/eller färdväg, tidpunkt, tillåten bredd på demonstrationståget och angivelser om under vilka förutsättningar tåget får stanna.²⁸ Att vägra tillstånd för att viss trafikstockning kan förutses eller för att fotgängare kan ha vissa problem med att ta sig fram i centrala delar av en tätort har inte ansetts kunna komma ifråga.²⁹

²⁴ Länsrätten i Stockholms län dom 2007-06-04, mål nr 12211-07

²⁵ Länsrätten i Stockholms län dom 2007-05-31, mål n 12014-07

²⁶ Persson m.fl. "Ordningslagen - kommentarer och rättspraxis", s 69

²⁷ SOU 1975:75 s. 131

²⁸ Se bl.a. Meddelat tillstånd för "Salem fritt från nazister", AA-501-72608-2006

²⁹ regeringsbeslut 1991-05-31 (Bull, s. 553)

Praxis: Av de rättsfall som omfattas av denna utredning, hänförliga till Polismyndigheten i Stockholms läns beslut i tillståndsfrågor rörande allmän sammankomst, har inget haft "hänsyn till trafiken" som ensam avslagsgrund. Nedan presenteras de som i kombination med avslagsgrunden "ordning och säkerhet vid sammankomsten" haft trafikhänsyn som skäl.

Polismyndigheten i Stockholms län avslog genom beslut den 24 november 1995 **Koalitionen mot rasisms** ansökan om att anordna allmän sammankomst i form av demonstration/marsch den 30 november kl. 17:00-19:30 från Sergelarkaden till Mynttorget. Tillstånd gavs istället till en stillastående demonstration på Norra Bantorget under samma tid som angavs i ansökan. Som skäl för sitt beslut anförde polismyndigheten att Sergelarkaden är olämplig ur ordnings- och säkerhetssynpunkt som demonstrationsplats den 30 november, bl.a. med hänsyn till pågående julmarknad. Vidare anfördes att liknande demonstrationer i Stockholm den 30 november kännetecknats av allvarliga brott mot personer, mycket allvarliga ordningsstörningar och omfattande skadegörelse på affärslokaler, parkerade bilar etc. Mot bakgrund av detta anser polismyndigheten att alltför stor risk föreligger för att en sådan demonstration kan komma att föranleda svårare oordning eller avsevärd fara för de som befinner sig i området. Sökanden erbjöds en stillastående demonstration på Norra Bantorget, vilket avböjdes. *Länsrätten*, som avslog överklagandet, konstaterade att den 30 november, ur ordnings- och säkerhetssynpunkt, ter sig vara en av de mest svårhanterliga dagarna under året för Polismyndigheten i Stockholm. Vidare fann domstolen att tillstånden till allmänna sammankomster ovannämnda datum i Stockholms innerstad måste behandlas med stor varsamhet och restriktivitet utan att den grundlagsfästa demonstrationsfriheten därigenom med fog kan anses bli inskränkt. Länsrätten fann mot bakgrund av detta och den utredning som förelåg i målet, med hänsyn till ordning och säkerhet samt med hänsyn till trafiken att överklagandet inte kunde bifallas.³⁰

Polismyndigheten i Stockholms län avslog genom beslut den 29 mars 1996 **Sverigedemokraternas** ansökan om att anordna allmän sammankomst (den s.k. Engelbrektsmarschen) den 27 april med samling vid Engelbrektsplan kl. 12:00 med uppställning av demonstrationståg längs Humlegårdsgatan alternativt Engelbrektsgatan med beräknad avmarsch ca kl. 13:00 via Norrlands-gatan, Kungsträdgårdsgatan, Strömbron, Slottskajen till Mynttorget för att där hålla möte kl. 14:00. Avslaget avsåg marschen, istället medgavs en stillastående demonstration på Engelbrektsplan mellan kl. 12:00 och 14:00. Som skäl anfördes att tidigare års rörliga demonstrationer medfört allvarliga ordningsstörningar och att det även i år finns en uppenbar risk för våldsamma konfrontationer mellan olika grupper. Risken för allvarliga störningar i trafiken bedöms också som stor. Polismyndigheten fann vid en samlad bedömning att en rörlig demonstration kan komma att föranleda svårare oordning och avsevärd fara för de som befinner sig i eller i närheten av demonstrationståget. *Länsrätten*, som avslog överklagandet, fann att mot bakgrund av utredningen i målet och med beaktande av den oordning och de våldsamheter som uppstod i samband med 1995 års demonstration, med hänsyn till

³⁰ Kanunarrätten i Stockholms dom, 1995-11-29, mål nr 10169-1995

allmän ordning och säkerhet samt med hänsyn till trafiken att överklagandet inte kan bifallas.³¹

Polismyndigheten i Stockholms län beslutade den 5 november 1997 att avslå NS **Stockholms** ansökan att anordna en demonstration den 8 november innefattande avmarsch från Norra Bantorget kl. 15:00, marsch via Torsgatan under Barnhusbron och sedan via Odengatan för att avslutas i Vasaparken med tal. Som skäl för avslaget anfördes att det rörde sig om ett datum som sammanfaller med kristallnatten, varvid det förelåg risk för omfattande ordningsproblem med hänsyn till flera redan tillståndsgivna demonstrationer. Ordning och säkerhet uppgavs inte kunna garanteras vid den ansökta demonstrationen. Sökanden informerades om möjligheten att ansöka om annat datum men denna möjlighet förkastades. Sammantaget anförde myndigheten att tillstånd inte kunde beviljas eftersom det fanns anledning att befara svårare oordning, fara för de närvarande och allvarlig störning av trafiken. *Länsrätten* delade polismyndighetens bedömning och avslog således överklagandet.³²

Polismyndigheten i Stockholms län avslog genom beslut den 19 april 1999 **Grekiska Riksförbundets** ansökan om att få genomföra ett demonstrationståg mot Nato-bombningarna och för fredan i Balkan den 24 april med samling vid Sergels torg kl. 13:00 följt av marsch via Hamngatan och Strandvägen till den amerikanska ambassaden. Enligt ansökan beräknades deltagarantalet uppgå till ca 10 000 personer. Som skäl för avslaget anfördes dels att det mot bakgrund av tidigare händelser vid ambassaden, i samband med en tillståndsgiven demonstration med samma syften, bedömdes föreligga en överhängande risk för nya försök att attackera ambassaden, dels att en ny liknande situation i området med ett större antal deltagare skulle innebära att ordningen och säkerheten inte skulle kunna upprätthållas. Det angavs vidare att det den aktuella dagen även var spårvagnens dag varför trafiksituationen utmed Strandvägen fram till Nomnalmstorg skulle bli ännu mer svårhanterlig. *Länsrätten* delade polismyndighetens bedömning och avslog ansökan. *Kammarrätten* delade länsrättens bedömning och ändrade inte den överklagade domen.³³

Sammanfattning av praxis - ordning och säkerhet samt hänsyn till trafik

Vid en genomgång av länsrättens och kammarrättens domar framgår att både rekvisiten *ordning och säkerhet* och *hänsyn till trafiken* vid tungt vägande skäl kan möjliggöra att polismyndigheten med villkor styr demonstrationer vid tillståndsgivningen gällande både tiden och platsen. Av domarna framgår också att polismyndigheten måste visa dessa tungt vägande skäl för att villkor skall kunna ställas. Redan dessa starka krav från domstolarna för att med villkor få styra demonstrationer - ställda mot bakgrund av demonstrationsfrihetens grundlagsskydd - innebär givetvis att möjligheten att helt avslå en ansökan om demonstrationstillstånd utifrån nu angivna rekvisit är små. Det

³¹ Länsrätten i Stockholms län, dom 1996-04-16, mål m- Ö 5523-96

³² Länsrätten i Stockholms dom 1997-11-07, mål nr Ö 16928-97E

³³ Kammarrätten i Stockholms dom 1999-04-23, mål nr 3494-1999

skall ju även påpekas att både Europadomstolen och svensk rätt anger att resursbrist hos polisen inte är ett godtagbart skäl för avslå en ansökan om demonstration. Vidare kan tilläggas att skäl som demonstrationens tema, eller att trafikproblem uppstår inte heller är godtagbara skäl för att vägra tillstånd.

Motverka epidemi

Avslagsgrunden "motverka epidemi" är inte aktuell utifrån syftet med denna promemoria, varför den inte behandlas särskilt.

3.3.5 Förnyelseförbud

Förutom bestämmelserna om tillstånd och avslag films i 2 kap. 25 § första stycket punkt 1 ordningslagen en bestämmelse om *förnyelseförbud*. Enligt bestämmelsen får polisen förbjuda att det hålls en allmän sammankomst om det vid tidigare sammankomst av samma slag har förekommit svårare oordning, avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Det ska vidare vara utrett att mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga (stycket 2). Det kan tilläggas att bestämmelsen funnits länge i svensk rätt och således även i ordningslagens föregångare.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår dels att vad som skall vara en "sammankomst av samma slag" måste avgöras i det enskilda fallet, dels att bestämmelsen är avsedd att tillämpas med stor försiktighet. Vidare framgår, för att framhäva vikten av att församlingsfriheten så långt som möjligt upprätthålls, att det krävs att fråga skall vara om "svårare oordning", "avsevärd fara" eller "allvarlig störning" för att förbud att anordna en sammankomst av samma slag skall kunna komma i fråga.³⁴ I bestämmelsens andra stycke framgår att polismyndigheten inte får förbjuda en allmän sammankomst om mindre ingripande åtgärder, t.ex. villkor, är tillräckliga för att undvika sådan ordningsstörning som utgör grund för att förbjuda en sammankomst.

Förnyelseförbud förekommer inte i praxis beträffande allmän sammankomst och mycket sparsamt gällande offentlig tillställning. Av uppgift från tillståndsenheten vid Polismyndigheten i Stockholms län har framkommit att institutet troligen aldrig tillämpats rörande demonstrationer. Vid kontakter med Polismyndigheten i Skåne län och Polismyndigheten i Västra Götalands län framgår att bestämmelsen inte heller där har tillämpats såvitt avser demonstrationer.

Bestämmelsen är behandlad i den juridiska litteraturen och bl.a. i docentens Thomas Bulls doktorsavhandling *Mötes- och Demonstrationsfriheten*.³⁵ Enligt Bull är det svårt att dra några slutsatser om vad som konkret krävs för att regeln om förnyelseförbud skall kunna tillämpas. Enligt Bull synes det handla om att göra en sorts fareprognos i förebyggande syfte och ur rättssä-

³⁴ "Ordningslagen - kommentarer och rättspraxis" Carl G. Persson m.fl. andra uppl. s. 114-

116

³⁵ Bull, Thomas, *Mötes- och demonstrationsfriheten* Iustus förlag 1997, s. 559-566

kerhetssynpunkt är sådana ofta mycket vanskliga och det står mot bakgrund av de högst ställda kraven i lagrummets rekvisit, klart att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Faktorer som anordnare, deltagare, plats och tema får anses vara stor betydelse för bedömningen av huruvida sammankomsten är av "samma slag". Enligt Bull är ingen av dessa faktorer emellertid tillräcklig för att ensam ligga till grund för ett förnyelseförbud, utom möjligen om anordnaren uttalat att syftet med sammankomsten är att upprepa tidigare ordningsstörning.³⁶ Bull behandlar även i sin avhandling frågan om beslut om förnyelseförbud och anför i huvudsak följande. Ett förnyelsebeslut är ett negativt förvaltningsbeslut som kan överklagas och vinner annars laga kraft. I svensk rätt har förnyelseförbudet såvitt Bull kan förstå inget negativ rättskraft, dvs. inget hindrar att en ny ansökan om demonstrationstillstånd sker. Myndigheten är då skyldig att företa en ny materiell prövning av ansökan och kan inte enbart hänvisa till förbudet.

Sammantaget visar genomgången att förnyelseförbudet är av äldre datum, att dess tillämpning är ringa kommenterad i förarbetena till bestämmelsen och att det i princip inte finns någon praxis i frågan. Att uttala sig om bestämmelsens tillämplighet är därför vanskligt. Redan av bestämmelsens ordalydelse framgår dock att bestämmelsen skall tillämpas med stor försiktighet.

Sammanfattning och slutsats avsnitt 3.3

Kravet på tillstånd för allmänna sammankomster som anordnas på offentlig plats innebär inte att sådana demonstrationer som hålls utan föregående tillståndsförfarande blir olagliga eller kan ingripas mot på särskilt sätt. Tillstånd får endast vägras i tre fall som är uttömmande reglerade. Sådana villkor som polisen får utfärda i samband med ett tillståndsbeslut ska enbart syfta till att upprätthålla ordningen och säkerheten vid sammankomsten. Rättsläget avseende grunderna för att vägra tillstånd och vilken typ av villkor som får upprättas är klart. I den mån polismyndighetens avslagsbeslut prövats i domstol har myndighetens bedömningar fiolnits riktiga. Förnyelseförbud är ett särskilt institut som syftar till att förbjuda att en sammankomst, vid vilken det förekommit svåra ordningsstörningar, upprepas. Klart är att förbudet ska tillämpas med stor restriktivitet. Redan kravet på stor restriktivitet gör att utrymmet för att tillämpa förnyelseförbudet på demonstrationer får anses vara mycket begränsat. Vidare får tilläggas att då förnyelseförbudet således är en väldigt obestämd reglering - och därmed i princip inte synes ha tillämpats vid demonstrationer - utgör detta ytterligare skäl för bedömningen att utrymmet för tillämpning av bestämmelsen vid demonstrationer är mycket begränsad.

3.4. Inställande och upplösande av demonstration

3.4.1. Inledning

Under vissa omständigheter kan det föreligga behov att ingripa mot en demonstration i syfte att förhindra att den kommer till stånd (inställa) eller fortgår (upplösa). Grunderna för när inställande eller upplösande får ske återfinns i 2 kap. 22-23 §§ OL. Därtill finns en proportionalitetsbestämmelse i 2 kap. 24 § OL.

Ur rättslig synvinkel kan ingripanden mot en demonstration ske i tre typfall, nämligen då *tillstånd beviljats*, då *avslagsbeslut finns* eller vid *utebliven ansökan*. I korthet kan redan inledningsvis sägas att möjligheterna att ingripa mot en demonstration är störst i det andra typfallet, då avslagsbeslut finns. Redan den omständighet att en demonstration hålls i strid med ett avslag ger nämligen polisen rätt att ställa in eller upplösa den, så vida det är en proportionerlig åtgärd; 2 kap. 22 § OL. I övriga två fall, då tillstånd beviljats eller om tillstånd inte sökts, får ingripande mot demonstrationen bara ske genom upplösande på de skäl som angivits i 2 kap. 23 § OL; svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.

Nedan följer en genomgång av de rättsliga förutsättningarna för ingripande mot en demonstration i vart och ett av de tre typfallen.

3.4.2 Tillstånd beviljat

Om det föreligger ett beviljat tillstånd för en viss demonstration får den bara angripas genom ett upplösande i enlighet med 2 kap. 23 § OL; om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Upplösande får endast ske om mindre ingripande åtgärder visats sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken, 2 kap. 24 § OL.

Den i praktiken viktigaste grunden för upplösning är rekvisitet "*svårare oordning*". Tidigare utgjorde lagstridigt handlande, ofta bestående i yttrandefrihetsbrott, en grund för upplösning av allmänna sammankomster, men denna grund avskaffades i början av 1970-talet. Detta eftersom det ansågs att intresset av att värna församlingsfriheten borde väga tyngre än samhällets intresse av att stävja och förebygga brott av visst slag.³⁷ Numera krävs alltså att det lagstridiga handlandet når upp till nivån för svårare oordning. Begreppet "svårare oordning" har inte preciserats närmare i förarbetena.³⁸ I

³⁷ prop. 1970:125 s. 61

³⁸ prop. 1992/93:210 s. 77 och 261

doktrin har angivits att vare sig begreppet svårare oordning eller avsevärd fara går att bestämma på ett uttömmande sätt.³⁹ En sådan ordning vore säkert knappast heller önskvärd. Enligt kommentaren ska svårare oordning tolkas så att upplösning först kan komma ifråga i upploppsliknande situationer.⁴⁰ I fallet JO 1992/92 s. 52 instämde JO i polisens bedömning att svårare oordning förelåg när demonstranter kastade föremål på polis och byggnader och försökte rycka ner skyddsstaket.

Rekvisitet "*avsevärd fara för de närvarande*" torde inte ha någon större betydelse i sammanhanget. Avsevärd fara kan t.ex. föreligga för de närvarande om sammankomsten hålls i ett tält som uppvisar brister ur säkerhetssynpunkt.⁴¹

Upplösande får vidare ske om det föreligger "*allvarlig störning av trafiken*". Med detta menas att det endast är mycket tungt vägande trafikhänsyn som kan få föranleda att en allmän sammankomst upplöses.⁴² I kommentaren till OL uttalas att en allvarlig störning av trafiken kan vara att demonstranter spärrar en vägbana.⁴³

Sammanfattningsvis gäller alltså att en tillståndsgiven demonstration endast får ingripas mot genom upplösande av den i tre angivna och uttömmande fall. Rättsläget gällande möjligheterna att ingripa mot en demonstration är således klart.

Innan övriga typsituationer behandlas följer nedan en redogörelse för hur frågan om ett upplösande av en demonstration bör beaktas i ett mer praktiskt perspektiv; avsnitt 3.4.3.- 3.4.4.

3.4.3. Innebörden av "upplösa"

Upplösandet av en demonstration kan gå till på olika sätt. Även vissa ingripanden från polisens sida som inte sker i direkt syfte att upplösa demonstrationen kan ändå ha sådan inverkan på sammankomsten att den i praktiken måste anses upplöst. Ingripanden mot en pågående demonstration eller mot enskilda deltagare som deltar i en sådan är därför mycket känsliga och bör föregås av noggranna överväganden.

Ett sätt att motarbeta ordningsstörningar i samband med en demonstration kan vara att stänga in deltagarna; samtliga eller vissa, genom att omringa dem.⁴⁴ I JO 1992/93 s 62 kom tingsrätten fram till att polisens åtgärd att stänga in och därefter avlägsna deltagarna i smågrupper, innebar att demonstrationen upplöstes.⁴⁵ I sitt beslut från den 10 oktober 2006, dm- 1964-06-21, anförde JK att han inte kunde utesluta att polisens åtgärd att ringa in demon-

³⁹ Sjöholm, Erik "När och hur far polisen ingripa?" Stockholm, 1973, s. 333 ⁴⁰ Persson m.fl. "Ordningslagen - kommentarer och rättspraxis" s 101

⁴¹ Persson m.fl. "Ordningslagen - kommentarer och rättspraxis" s 101

⁴² SOU 1985:24 s. 355

⁴³ Persson, m.fl. "Ordningslagen - kommentarer och rättspraxis" s 101

⁴⁴ t.ex. vid Järntorget i Göteborg i juni 2001 och vid Hötorget i Stockholm i januari 2006

⁴⁵ JO 1992/93 s 62, s. 67

stranterna på Hötorget i praktiken inneburit att den allmänna sammankomsten vid Hötorget upplöstes, även om polisen inte haft sådant syfte när den ingrep. Han anförde emellertid vidare att för det fall sammankomsten upplöstes i praktiken, var det "snarast ett utflöde av den motsättning som finns inbyggd mellan å ena sidan de jämförelsevis restriktiva reglerna om upplösning av allmänna sammankomster och å andra sidan de bestämmelser som göra att polisen i vissa fall ska eller i varje fall kan ingripa mot en eller flera enskilda deltagare i en sådan sammankomst t.ex. med stöd av 13 § PL".

JO fann i sitt beslut från den 20 juni 2007 att polisens åtgärd att beordra demonstranterna att ta ner sina banderoller med bilder, i praktiken haft samma effekt som ett beslut om upplösande.⁴⁶

3.4.4. Ingrepp mot enskild eller mot sammankomsten?

Som framgått i tidigare avsnitt föreligger en intressekonflikt mellan de restriktiva bestämmelserna om förutsättningar för upplösande av allmän sammankomst och förutsättningarna för ingripanden mot enskilda deltagare som gör sig skyldiga till ordningsstörningar, t.ex. brott. Av särskilt intresse härvid är i vilka situationer ingripanden mot enskilda ska anses utgöra ingrepp mot demonstrationen som sådan. I ett fall där ledaren för demonstrationen omhändertogs, med följd att denna avbröts självant av deltagarna, ansåg JO att omhändertagandet utgjorde ett upplösande av demonstrationen, vilket det saknades grund för.⁴⁷ Problematiken berördes i förarbetena till RF:s rättighetskapitel. Av dessa framgår att den grundläggande regeln bör vara att ett ingrepp som riktar sig mot en person enbart av den anledningen att denne deltar i ett möte eller en demonstration ska betraktas som riktat också mot mötet respektive demonstrationen som sådan, medan ingripanden enligt PL 13 § och straffrättsligt motiverade ingrepp är riktade mot den enskilde.⁴⁸

Det förekommer att folksamlingar "missbrukar" demonstrationsfriheten genom att deltagarna kamouflerade med plakat innehållande opinionsyttringar agerar på ett sätt som endast har till syfte att störa ordningen. JO har dock uttalat att dessa typer av folksamlingar givetvis inte ska åtnjuta det särskilda skydd som gäller för allmänna sammankomster.⁴⁹ Vidare betonade JO att polisen kan och bör ingripa mot enskilda personer som begår brott eller uppträder ordningsstörande vid en allmän sammankomst.

3.4.5. Avslag

Enligt 22 § får polismyndigheten inställa eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt 6 § eller i strid med en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §. Utebliven ansökan är alltså inte grund för inställelse/upplösning. Av kom-

⁴⁶ JO:s beslut 2007-06-20, dnr 3049-2005

⁴⁷ JO 1975 s 82 II

⁴⁸ prop. 1975/76:209 s 144

⁴⁹ JO 1972 s. 42

mentaren till lagrummet framgår att polismyndigheten om möjligt i första hand bör inställa sammankomsten eftersom det bedöms vara en mindre ingripande åtgärd än upplösning.⁵⁰ Anordnaren bör vidare anmodas att frivilligt inställa sammankomsten. Är anordnaren inte villig att medverka till detta bör polisen ingripa genom att t.ex. spärra av aktuellt område. Om polismyndigheten med stöd av förevarande lagrum beslutat att inställa eller upplösa en sammankomst får en polisman enligt 13 b § PL avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. Rätten att efter ett avslagsbeslut eller förbud inställa eller upplösa en sammankomst är begränsad till att avse den sammankomst som avses i avslagsbeslutet eller förbudet. Om samma arrangör genomför en allmän sammankomst på någon annan plats eller amlan tidpunkt än den som angetts i ansökan, ska sammankomsten alltså betraktas som en sammankomst för vilken tillstånd inte sökts och som därmed inte får upplösas av andra skäl än de som anges i 23 §.⁵¹

Rättsläget gällande möjligheterna att ingripa mot en demonstration som hålls i strid med ett avslagsbeslut eller ett förnyelseförbud är klart. Inställande eller upplösande av sammankomsten får i dessa fall ske. De måste emellertid observeras att denna rätt endast gäller i den mån sammankomsten exakt sammanfaller med avslagsbeslutet.

3.4.6. Utebliven ansökan

Som tidigare framgått innebär inte avsaknaden av ett tillstånd att en demonstration är "olaglig" eller annars kan ingripas mot på någon särskild grund. Utebliven ansökan är alltså inte grund för inställelse/upplösning. En icke tillståndsgiven demonstration får endast upplösas av de skäl som anges i 2 kap. 23 § OL och har därmed i praktiken samma rättsliga status som en tillståndsgiven demonstration.⁵² Grunderna för att upplösa en icke tillståndsgiven demonstration är därmed desamma som redogjorts för i avsnitt 3.5.2.

Sammanfattning och slutsats avsnitt 3.4

Sammanfattningsvis kan konstateras att grunderna för när och hur ingripanden får ske mot en demonstration är klarlagda i svensk rätt. Ingripande får i huvudsak endast ske genom upplösande av en demonstration utifrån vissa uttömmande angivna förutsättningar som rör svårare ordningsstörningar med anknytning till sammankomsten. Undantaget är att även inställelse, förutom upplösning, får ske i de fall som avser demonstrationer som hålls i strid med avslagsbeslut. Sådana demonstrationer får upplösas eller inställas redan av den anledningen, varför det alltså inte krävs att några särskilda ordningsstörningar uppkommit.

⁵⁰ Persson m.fl. "Ordningsslagen kommentarer och rättspraxis" s 98 5' JO 2000/01:JO1 s. 83

⁵² prop. 1992/93:210 s. 74, JO 1996/97:JO1 s. 97

I sammanhanget är det viktigt att uppmärksamma att olika ingripanden mot deltagare i en demonstration kan resultera i att sammankomsten upplöses. Om resultatet av ett ingripande kan antas leda till upplösning får sådana ingripanden vänta till dess sammankomsten avslutats.

3.5 Avslutande synpunkter

Som en del av den fria åsiktsbildningen utgör demonstrationsfriheten en av vår demokratis hörnstenar. Den grundlagsskyddade friheten får bara inskränkas under vissa mycket restriktiva former och av vissa skäl som särskilt angivits. Även i Europakonventionen stadgas ett skydd för mötesfrihet, till vilken demonstrationsfriheten hör.

Skyddets räckvidd konkretiseras i ordningslagen och brottsbalken. Aven polislagen har här betydelse utifrån polisens rätt att ingripa mot ordningsstörande deltagare.

Demonstrationsfriheten begränsas i första hand genom ordningslagens krav på tillstånd för sådana tillstånd som anordnas på offentlig plats. Tillståndsförfarandet syftar till att ge ordningsmakten kontroll över sammankomster så att konflikter och andra ordningsstörningar kan undvikas. Tillstånd får bara vägras i situationer som hänför sig till tre olika avslagsgrunder och dessa är för det *första* om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller som en direkt följd av den, eller i dess omedelbara omgivning, för det *andra* med hänsyn till trafiken och för det *tredje* för att motverka epidemi. Dessa grunder är uttömmande reglerade och inga som helst andra hänsyn får tas vid bedömningen av en ansökan. Resursbrist hos polisen är således inget skäl för avslag. Inte heller att en demonstration har ett tema som hos allmänheten kan väcka upprördhet eller att trafikproblem uppstår. Polismyndigheten får förena tillståndet med villkor. Dessa villkor får meddelas endast i den mån det är nödvändigt för att upprätthålla ordning-en och säkerheten vid sammankomsten. Skäl som lagts till grund för dom-stolarnas avgöranden för polisens villkorsgivning är, som framgått ovan, befarade våldsamheter mot bakgrund av tidigare demonstrationer av samma slag, risk för våldsamheter mot bakgrund av konkurrerande demonstrationer samma tid och plats och/eller särskilda hotbilder.

I anslutning till reglerna om tillstånd och villkor finns också bestämmelsen om förnyelseförbud, d.v.s. som ger polisen rätt att förbjuda att det hålls en allmän sammankomst, om det vid tidigare sammankomst av samma slag har förekommit svårare oordning, avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Närmare vägledning om hur ett sådant förnyelseförbud saknas dock i praxis och förarbeten men klart är att bestämmelsen skall tillämpas med stor restriktivitet och att den skall bara tillämpas om andra åtgärder (villkor) inte varit tillfylles. Bestämmelsens tillämplighet vid demonstrationer får därför som anförts tidigare bedömas som mycket begränsad.

I andra hand begränsas demonstrationsfriheten genom de möjligheter som ordningslagen ger polisen att ställa in eller upplösa en demonstration. Det är bara en demonstration som hålls i strid med ett avslagsbeslut eller ett förnyelseförbud som får ställas in. Sådana demonstrationer får emellertid ställas in och upplösas enbart på det skälet att de hålls i strid med meddelat avslag eller förbud. För att ingripa mot en tillståndsgiven demonstration, eller för den delen mot en demonstration för vilken tillstånd inte sökts, krävs att det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning, att sammankomsten medför fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Ingripandegrunderna är alltså uttömmande reglerade vilket innebär att t.ex. avsaknad av tillstånd inte utgör grund för att inställa eller upplösa en demonstration. Lagstridigt handlande, t.ex. yttrandefrihetsbrott, är således inte heller tillräckliga skäl för att ingripa mot demonstrationen som sådan, men polisen kan och ska många gånger också ingripa mot enskilda deltagare som begår brott eller andra ordningsstörningar. Mot bakgrund av det sagda är rättsläget beträffande ingripandegrunderna således klart.

Maria Adeteg
Stabsjurist

Jan Nyren Chefsjurist