



Polisen

Polismyndigheten
i Stockholms län
Polisstyrelsen

Beslut

1 (15)

Datum

2013-04-11

Diariernr (åberopas vid korresp)

AA-527-14304-2013

Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening
Tegelbruksvägen 10
145 53 NORSBORG

Beslut om tillstånd till högtalarutsända böneutrop enligt allmänna lokala ordningsföreskrifter för Botkyrka kommun

Beslut

Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening beviljas tillstånd till högtalarutsända böneutrop från moskén i Fittja i Botkyrka kommun på fredagar under 3-5 minuter ca kl. 12.00 vintertid respektive ca kl. 13.00 sommartid under perioden den 12 april 2013 – 20 mars 2014.

Beslutet är förenat med följande villkor.

Högtalarna ska placeras och riktas på sätt som anges i bilaga 1.

Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening ska upprätta ett program för att bedriva egenkontroll över verksamheten. Vid framtagandet av egenkontrollprogrammet ska i relevanta delar beaktas Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (SOSFS 2005:6 [M]) samt Naturvårdsverkets råd och riktlinjer (1978:5) – Riktlinjer för externt industribuller. Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening ska inför första högtalarutsändningen informera närboende inom en (1) kilometers avstånd från moskén.

Ärendet

Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening har, som föreningen slutligen har utformat sin begäran, hos Polismyndigheten i Stockholms län ansökt om tillstånd till högtalarutsända böneutrop från moskén i Fittja i Botkyrka kommun. Ansökan avser högtalarutsända böneutrop från moskéns minaret på fredagar under 3-5 minuter ca kl. 12.00 vintertid respektive ca kl. 13.00 sommartid under perioden den 20 mars 2013 – 20 mars 2014. Enligt ansökan kommer böneutropen att ske i enlighet med det som religionen islam påbjuder.

Ansökan inkom den 19 februari 2013 med komplettering den 5 mars 2013 till polismyndigheten.

Polismyndigheten har begärt att Botkyrka kommun ska yttra sig över ansökan. Kommunen har i ett yttrande daterat den 14 mars 2013 anfört i huvudsak följande. Verksamheten skulle kunna ge upphov till bullerstörningar. Tillståndet bör därför förenas med villkor om att upprätta ett egenkontrollprogram som omfattar klagomålshantering och rutiner för ljudnivån för högtalarutropet. Av programmet ska framgå hur ljudnivån kan regleras och hur det säkerställs att de tidpunkter för utropet som anges i ansökan hålls. Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening bör informera närboende i Botkyrka och Huddinge kommuner om mellan vilka tidpunkter som de högtalarutsända böneutropen kommer att ske. Enligt kommunens bedömning finns bostäder i nu angivna kommuner på ett avstånd närmare än en (1) kilometer från moskén.

Länspolismästaren har den 6 mars 2013 beslutat att hänskjuta ärendet till polisstyrelsen för avgörande.

Inledning

Föremål för polismyndighetens prövning

Fråga har uppkommit om tillstånd till högtalarutsända böneutrop från moskén i Fittja i Botkyrka kommun. En förutsättning för att polismyndigheten ska kunna ta ställning till ansökan om högtalarutsända böneutrop är att myndigheten är behörig att pröva ansökan. Polismyndigheten prövar tillståndsfrågor enligt såväl ordningslagen (1993:1617) som nu aktuella allmänna lokala ordningsföreskrifter. Först måste därför bedömas om bestämmelserna i ordningslagen och Botkyrka kommuns allmänna lokala ordningsföreskrifter är tillämpliga på de aktuella högtalarutsändningarna.

Inledningsvis ska vidare konstateras att i Sverige råder bl.a. religionsfrihet, mötesfrihet och yttrandefrihet. Böneutrop i sig är därför inte föremål för någon särskild reglering utöver vad som följer av grundlag och därmed förenlig lagstiftning. Polismyndigheten måste därför i sin prövning av om den är behörig att pröva ansökan beakta hur ansökan förhåller sig till grundlagen och därmed förenlig lagstiftning.

Enligt ansökan begärs tillstånd till högtalarutsända böneutrop i enlighet med det som religionen islam påbjuder. Det ska redan i detta sammanhang klargöras att polismyndighetens prövning av ärendet inte till någon del tar fasta på *innehållet* i böneutropen. Polismyndighetens prövning avser om *sättet på vilket budskapen förmedlas* är tillståndspliktigt. Det är sålunda *själva spridningen* av budskap som är det centrala och därmed avgörande för prövningen här.

För det fall nämnda verksamhet anses tillståndspliktig, måste därefter avgöras vilket utfall en sådan prövning får, dvs. om ansökan ska beviljas eller avslås.

Böneutrop enligt islam

Med anledning av att Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening har anfört att de böneutrop som ansökan avser ska ske i enlighet med det som religionen

islam påbjuder lämnas här en kortfattad redovisning om böneutropets funktion och innehåll enligt islam. Redovisningen är hämtad från refererad litteratur.

Fem gånger per dygn kallar en böneutrope till bön från en moskés minaret. Böneutropet – bönekallelsen (adhan) – har följande innehåll:

Gud är större (Allahu akbar), Jag vittnar att det ingen gud finns utom Gud, Jag vittnar att Muhammed är Guds sändebud, Kom till bönen!, Kom till frälsningen!, Gud är större, Ingen gud utom Gud.

Den troende och utövande muslimen upprepar alla bönesatser utom uppmaningarna ”Kom till bönen!” respektive ”Kom till frälsningen!” där denne i stället uttalar ”Ingen styrka och ingen kraft utom hos Gud!”. Bönekallelsen är på så sätt i sig en gudstjänst.

Genom bönen iakttar de troende sin religiösa plikt. Det är i princip varje muslimsk mans plikt att delta i bönen men det är inte obligatoriskt att närvara vid moskén annat än vid middagsbönen på fredagen. Det är dock uttryckligen förbjudet att utföra bönen vid solens uppgång, middagshöjd och nedgång. (Jan Hjärpe, Islam – Lära och livsmönster, print-on-demand, 2009, s. 83 ff.).

Rättsliga utgångspunkter

Ansökan gäller högtalarutsända böneutrop i enlighet med vad religionen islam påbjuder. Som nämnts är böneutrop som sådana inte är föremål för någon särskild reglering i svensk rätt utöver vad som följer av grundlag och därmed förenlig lagstiftning. Frågan om högtalarutsända böneutrop aktualiserar då ett flertal rättsområden.

I regeringsformen och den europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns bestämmelser om enskildas grundläggande fri- och rättigheter – bl.a. religionsfrihet, yttrandefrihet och mötesfrihet – och hur dessa kan begränsas. Ordningsslagen syftar bl.a. till att trygga ordningen och säkerheten på sådana allmänt tillgängliga områden och utrymmen som används för samfärdsel i vid mening. Det kan nämnas att ordningsslagen många gånger har generell räckvidd och omfattar mer än vad som betecknas som offentliga platser i lagen. Med stöd i bemyndigande i ordningsslagen har kommuner delegerats rätt att meddela allmänna lokala ordningsföreskrifter. Tillstånd enligt ordningsslagen och allmänna lokala ordningsföreskrifter för kommuner prövas av polismyndighet. Polisens tillståndsprövning enligt ordningsslagen omfattar ordning och säkerhet samt trafik. Polisen har därför i sin prövning att beakta principen om åsiktsmässig neutralitet. Följande bestämmelser aktualiseras vid prövning av frågan om högtalarutsända böneutrop.

Regeringsformens bestämmelser

I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) uttrycks den s.k. likhetsprincipen som gäller för Sveriges statsskick. Den innebär att domstolar samt förvaltningsmyndig-

heter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt att i övrigt ta del av andras tryckta tankar, åsikter och känslor. Av 2 kap. 1 § första stycket 2 RF framgår att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. I 2 kap. 1 § första stycket 3 RF föreskrivs att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Av 2 kap. 1 § första stycket 6 RF följer vidare att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Enligt 2 kap. 2 § RF får ingen av det allmänna tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen.

Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan författning inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Av 2 kap. 20 § RF följer vilka positiva opinionsfriheter i 2 kap. 1 § första stycket 1-5 RF som i enlighet med 2 kap. 21-24 §§ RF får begränsas. Bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten och mötesfriheten får begränsas genom lag, se 2 kap. 20 § första stycket 1 RF. Religionsfriheten får däremot inte begränsas. I 2 kap. 21 § RF uppställs vissa allmänna principer för begränsningarna enligt 20 §. Där anges att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att den aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och att den heller inte får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Slutligen får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrandefriheten och informationsfriheten får enligt 2 kap. 23 § RF begränsas med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet och för att förebygga eller beivra brott. Förutom beträffande de ändamål som räknas upp i paragrafen kan nämnda friheter begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vidare anges i andra stycket att vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket särskilt ska beaktas vikten av vidaste möjligaste yttrandefrihet och informationsfrihet i bl.a. religiösa och kulturella angelägenheter. Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses enligt

tredje stycket inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Bl.a. mötesfriheten får begränsas enligt 2 kap. 24 § RF med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får mötesfriheten begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Europakonventionens bestämmelser

Religionsfriheten uttrycks även i art. 9 i Europakonventionen. Av art. 9.1 framgår att var och en har rätt till religionsfrihet och att denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Vidare stadgas i art. 9.2 att friheten att utöva sin religion eller tro endast får underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt art. 10 Europakonventionen har var och en rätt till yttrandefrihet. Rätten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser, art. 10.1, 1 mom. Europakonventionen. Utövandet av yttrandefriheten får vidare underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till t.ex. statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids, jmf art. 10.2 Europakonventionen.

I art. 11.1 Europakonventionen uttrycks bl.a. frihet att delta i fredliga sammankomster. I art. 11.2 Europakonventionen föreskrivs under vilka förutsättningar denna får begränsas.

Ordningslagens bestämmelser m.m.

I 1 kap. 2 § första stycket ordningslagen anges att med offentlig plats enligt ordningslagen avses allmänna vägar (1), gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål (2), områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten (3), samt andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik (4).

Enligt 2 kap. 1 § 3 ordningslagen utgör sammankomster som hålls för religionsutövning en allmän sammankomst. Av andra stycket framgår att för att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn

till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst.

Av 2 kap. 4 § ordningslagen framgår att allmänna sammankomster som huvudregel inte får anordnas utan tillstånd på offentliga platser.

Enligt 2 kap. 5 § ordningslagen ska den som inom ett område som redovisas i detaljplan anordna en sådan allmän sammankomst utomhus som det inte krävs tillstånd för enligt 4 § anmäla detta. Anmälningsskyldighet gäller också för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom ett område som redovisas i detaljplan, om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs. Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken, får anordnaren befrias från anmälningsskyldigheten i fråga om allmänna sammankomster av visst slag. Ett beslut om befrielse får förenas med villkor.

Av 2 kap. 10 § ordningslagen följer att tillstånd till en allmän sammankomst får 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.

Av 2 kap. 11 § ordningslagen framgår att beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt 16 § andra stycket som polismyndigheten meddelar för sammankomsten.

Enligt 3 kap. 1 § ordningslagen får en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Vidare finns särskilda regler som gäller för allmänna vägar.

Enligt 3 kap. 2 § ordningslagen ska polismyndigheten inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas. Om kommunen för tillstyrkan uppställer villkor enligt 15 §, får tillstånd meddelas endast om det förenas med dessa villkor. I andra stycket anges i vilka situationer som kommunen inte ska höras.

Av 3 kap. 8 § ordningslagen följer att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.

I 3 kap. 12 § ordningslagen anges att föreskrifterna i bl.a. 8 § inte får angå förhållanden som är reglerade i ordningslagen eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Föreskrif-

terna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

I 3 kap. 14 § ordningslagen föreskrivs att polismyndigheten vid prövningen av en ansökan om tillstånd enligt 3 kap. ordningslagen eller i en lokal föreskrift ska beakta vad som krävs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. I fråga om tillstånd till att ta i anspråk en offentlig plats för visst ändamål ska särskild hänsyn visas gångtrafikantintresset. Ett tillstånd får förenas med de villkor som behövs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Dessa får dock inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Enligt 3 kap. 15 § ordningslagen får kommunen i sitt yttrande enligt 3 kap. 2 § ordningslagen inför tillståndsprövningen ange villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av bl.a. den offentliga platsen, miljö och trafik.

I 3 kap. 16 § ordningslagen anges att beslutet gäller för viss tid eller tills vidare. Beslutet ska innehålla de villkor som polismyndigheten har meddelat med stöd av 14 § andra stycket och de villkor som kommunen har ställt upp med stöd av 15 §. Om kommunen har yttrat sig enligt 2 § ska beslutet innehålla erinran om möjligheten att överklaga kommunens beslut enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Av 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen följer att kommuner får meddela föreskrifter enligt bl.a. 3 kap. 8 § ordningslagen.

Enligt 4 § allmänna lokala ordningsföreskrifter för Botkyrka kommun bör innan polismyndigheten fattar beslut om tillstånd enligt 11 § kommunen ges tillfälle att yttra sig.

I 11 § allmänna lokala ordningsföreskrifter för Botkyrka kommun föreskrivs att information, reklam, propaganda eller andra budskap som riktar sig till personer på offentliga platser, inte får ske genom högtalare eller liknande utan tillstånd av polismyndigheten.

Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken är när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Av 2 kap. 2 § miljöbalken följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

I 2 kap. 3 § miljöbalken föreskrivs att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 9 kap. 3 § miljöbalken följer att med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

I 26 kap. 19 § miljöbalken föreskrivs att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Den som bedriver sådan verksamhet ska lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det. Regeringen eller den myndigheten som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

Högsta domstolen har i mål nr NJA 1997 s. 179 tagit ställning till frågan om möjligheterna för en kommun att meddela lokala föreskrifter i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats enligt 3 kap. 8 och 12 §§ ordningslagen. Högsta domstolen uttalade där att de lokala föreskrifterna inte får inskränka ordningslagens bestämmelser. Däremot får kommunerna meddela lokala föreskrifter som går längre än ordningslagens bestämmelser eller som mer i detalj preciserar vad som föreskrivs i lagen.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndighetens behörighet att pröva ansökan

Frågan om tillstånd till högtalarutsända böneutrop i enlighet med vad religionen islam påbjuder har inte tidigare prövats i Sverige. Polismyndighetens ställningstagande i aktuellt ärende rör emellertid enbart de förutsättningar som föreligger i den av Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening nu ingivna ansökan, dvs. tillstånd till högtalarutsända böneutrop på angiven tid och plats.

Polismyndigheten prövar inledningsvis om myndigheten är behörig att pröva ansökan.

I Sverige råder bl.a. religions-, mötes- och yttrandefrihet. Böneutrop i sig är, som framgått, inte föremål för någon särskild reglering utöver vad som följer av grundlag och därmed förenlig lagstiftning.

Enligt ansökan kommer religiösa yttranden att spridas med hjälp av högtalare på offentliga platser. Fråga uppkommer då om enskildas grundläggande fri- och rättigheter kan bli föremål för sådana begränsningar som ordningslagen och tillhörande föreskrifter innebär.

För att ta ställning till polismyndighetens behörighet att pröva ansökan måste först utredas hur ansökan förhåller sig till grundlag samt övrig berörd lagstiftning. Inledningsvis görs därför en genomgång av regeringsformen och Europakonventionen.

De positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § första stycket 1-6 RF går in i varandra. Rätten att uttrycka åsikter och att ta del av andras yttranden är dels två självständiga rättigheter, dels moment i mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfriheterna (se Holmberg, Stjernquist m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl., s. 86). Religionsfriheten är den enda av de positiva opinionsfriheterna som över huvud taget inte kan begränsas. Detta hänger samman med hur friheten har definierats i grundlagstexten. Den snäva definitionen syftar uteslutande på vad som är specifikt just för religionsfriheten – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. De moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter såsom yttrandefriheten, informationsfriheten mötesfriheten och föreningsfriheten kan begränsas enligt vad som gäller för dessa friheter (jfr Holmberg, Stjernquist m.fl., s. 100 och NJA 2005 s. 805).

I förarbetena till den nuvarande lydelsen av religionsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 6 RF anförs att paragrafens utformning var förenad med särskilda svårigheter eftersom religionsfriheten innehöll betydande moment av andra fri- och rättigheter, som exempelvis att sprida och ta del av religiös förkunnelse, att anordna och delta i gudstjänster samt att bilda och medverka i religiösa sammanslutningar. Man framhöll vikten av att dessa andra inslag fick ett tillfredsställande skydd men anförde samtidigt att reglerna om religionsfrihet inte får hindra att de bestämmelser som i allmänhet gäller för begränsning av bl.a. yttrandefriheten och mötesfriheten är tillämpliga även när dessa friheter utövas i ett religiöst sammanhang. De moment som inte innehåller inslag från övriga opinionsfriheter – härvid syftas främst på friheten till enskild religionsutövning – bör inte underkastas några särskilda begränsningar. Inte heller ska sådana begränsningar i religionsfriheten tillåtas som utgörs av inskränkningar i rätten att yttra sig, ta del av yttranden, anordna och delta i möten eller att bilda sammanslutningar i just religiösa sammanhang. Den positiva religionsfriheten bör därför beredas ett absolut skydd. Efter dessa överväganden utformades bestämmelsen så att missförståndet att eventuella allmänna begränsningar av föreningsfriheten inte skulle gälla för religiösa sammanslutningar förebyggdes, samtidigt som det blir tydligt att reglerna om religionsfrihet hindrar regler som enbart träffar religiösa sammanslutningar eller sammankomster (se prop. 1975/76:209 s. 115).

Mötes- och demonstrationsfriheterna behandlas ibland gemensamt som samlingsfrihet. De båda friheterna skiljer sig dock åt genom att mötesfriheten kräver rimligen åtminstone tre deltagare medan en enda person eller ett mycket litet antal kan utöva sin demonstrationsfrihet. En annan skillnad är att mötet

typiskt riktar sig inåt mot mötets deltagare medan demonstrationen riktas mot andra än de som genomför denna. Mötesfriheten skyddar politiska möten och opinionsmöten men även föreläsningar, teaterföreställningar, konserter m.m. Med uttrycket sammankomst för annat liknande syfte avses bl.a. gudstjänster och andra sammankomster för religionsutövning (se prop. 1975/76:209 s. 111). I förarbetena anfördes att mötesfriheten i största möjliga mån borde korrespondera med yttrande- och informationsfriheterna. Detta uttrycktes genom att sammankomster som avser sådant "framförande eller delfående av yttranden som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfriheterna skall omfattas av RF:s skydd för mötesfriheten". Utöver allmänna sammankomster gäller mötesfriheten enskilda möten. Yttrandefriheten ingår som ett moment i mötesfriheten. Grundlagsbestämmelserna är konstruerade så att endast de regler anses som begränsningar av mötesfriheten vilka just avser själva mötessituationen t.ex. reglerna om tillstånd och upplösning. Bestämmelser som däremot begränsar yttrandefriheten oavsett i vilket sammanhang denna utövas hänförs enbart till yttrandefriheten. Till följd av anknytningen till yttrande- och informationsfriheterna omfattar reglerna om mötesfriheten inte sammankomster som faller utanför de angivna syftena och inte heller innefattar framförande av konstnärligt verk. (Holmberg, Stjernquist m.fl., s. 94 f.)

Yttrandefriheten innebär som nämnts att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt att i övrigt ta del av andras tryckta tankar, åsikter och känslor. Beträffande yttrandefriheten ska framhållas att meddelade föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden inte anses som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten. Europakonventionen innehåller för sin del bestämmelser till skydd för rättigheter och friheter men medger under vissa förutsättningar också begränsningar i dessa.

Den aktuella ansökan rör tillstånd till böneutrop i enlighet med det som religionen islam påbjuder. Till stöd för det allmännas möjligheter att begränsa enskildas grundläggande fri- och rättigheter i form av yttranden som sprids i religiösa sammanhang ska följande anföras. RF:s definition av religionsfrihet innebär att endast visst moment av religionsutövning är föremål för det absoluta skydd mot begränsningar som grundlagen uppställer. Resterande delar av religionsutövningen faller in under andra opinionsfriheter, däribland yttrandefriheten och mötesfriheten. Gränserna för vad som RF tillåter i fråga om yttrandefriheten bestäms ytterst av straffrätten. Det ska återigen påpekas att föreskrifter som enbart reglerar sättet att sprida eller ta emot yttranden inte anses som en begränsning av yttrandefriheten. Mötesfriheten får begränsas utifrån de hänsyn som ordningslagen anger. Även Europakonventionen tillåter begränsningar i nämnda fri- och rättigheter.

Sammanfattningsvis framgår då att i såväl regeringsformen som i Europakonventionen finns rättsliga förutsättningar för sådana begränsningar som ordningslagen innebär i grundläggande fri- och rättigheter. Till detta kommer att bestämmelser i form av föreskrifter som närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden utan avseende på yttrandenas innehåll inte anses som begränsningar av yttrandefriheten eller informationsfriheten, jfr 2 kap.

- 23 § tredje stycket RF. Sådana bestämmelser i lokala föreskrifter kan då inte heller anses stå i strid med grundlag eller Europakonventionen. Enligt polismyndighetens bedömning är således en begränsning av ett yttrandes (böneutrops) spridning – exempelvis reglering av högtalarutsändningar – förenligt med svensk grundlag.

Polismyndigheten behandlar härafter ordningslagens tillämpningsområde.

Ordningslagen syftar bl.a. till att trygga ordningen och säkerheten på sådana allmänt tillgängliga områden och utrymmen som används för samfärdsl i vid mening. Ordningslagen föreskriver bl.a. krav på tillstånd eller anmälningsplikt för anordnade av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar på offentliga platser och för användandet av offentlig plats i strid med dess ändamål. Ordningslagen har många gånger generell räckvidd och omfattar mer än vad som betecknas som offentliga platser i lagen. Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd enligt ordningslagen. Polismyndigheten prövar först om högtalarutsända böneutrop kan prövas enligt 2 kap. ordningslagen.

Faller högtalarutsända böneutrop in under 2 kap. ordningslagen?

Definitionen av en allmän sammankomst i 2 kap. 1 § ordningslagen rymmer bl.a. sammankomster som hålls för religionsutövning (3). Böneuppropen kommer att ske under 3-5 minuter och är en kallelse till bön. Böneutropen sker i anslutning till att middagsbönen ska hållas i moskén. Enligt Hjärpe innehåller böneutropet ett inslag som i sig kan ses som en gudstjänst. (Hjärpe, s. 83 f.) Fråga uppkommer då om den aktuella ansökan ska prövas enligt reglerna i 2 kap. ordningslagen. Med uttrycket sammankomst för religionsutövning avses offentliga gudstjänster och andra gemensamma andaktsutövningar. I praktiken torde bestämmelsernas tillämpning få betydelse främst vid anordnande av friluftsgudstjänster och andra sammankomster utomhus för religionsutövning. (Åberg, Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis, 3:e uppl., s. 35)

I praxis har högtalarutsända predikningar och sånger på allmän plats bedömts utgöra en allmän sammankomst enligt tidigare gällande lagstiftning. En person hade ansökt om tillstånd att högst två gånger per vecka använda en parkeringsplats för ”uppspelande samt återgivning via externa bilhögtalare av audiokassetter med religiösa predikningar samt sånger”. Polismyndigheten respektive länsstyrelsen avslog begäran. Regeringen konstaterade att det sökta tillståndet var att betrakta som en ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst och biföll begäran med hänvisning till att det inte fanns tillräcklig anledning att befara att den verksamhet som ansökan gällde skulle orsaka några påtagliga olägenheter för trafiken eller den allmänna ordningen, i varje fall inte om tillståndet förenades med erforderliga villkor enligt den då gällande lagen om allmänna sammankomster. Enligt regeringen kunde risken för ordningsstörningar inte i och för sig anses utgöra tillräcklig anledning för att vägra tillstånd (Regeringsbeslut 1992-11-05).

Böneutropet är en kallelse till bön och kommer enligt ansökan att ske under 3-5 minuter i anslutning till middagsbönen i moskén. Bönen m.m. inne i moskén utgör en allmän sammankomst. Av vad som framgår av utredningen synes

de högtalarutsända böneutropen i fråga syfta bl.a. till att upplysa personer i moskéns omgivning om att fredagsbön ska äga rum i moskébyggnaden. Fredagsbönen äger emellertid inte rum på en offentlig plats, jfr 1 kap. 2 § ordningslagen. Enligt polismyndighetens mening är syftet med högtalarutsändningen inte att anordna en allmän sammankomst i betydelsen att samla deltagarna utomhus, vilket är fallet vid friluftsgudstjänster och liknande religiösa utomhusförrättningar. Sammantaget gör polismyndigheten bedömningen att böneutropets kallelse till bön – oaktat att det kan anses innehålla inslag av en gudstjänst – i sig inte är att anse som ett anordnande av en allmän sammankomst enligt 2 kap. ordningslagen och att det därmed inte kan anses föreligga någon tillståndsplikt enligt 2 kap. 4 § ordningslagen. Fråga uppkommer då om böneutropet kan anses *vara del av* den allmänna sammankomst som pågår inomhus i moskén. Böneutropet kommer ske utomhus och riktas mot offentlig plats. Redan av den anledningen kan ordningslagens bestämmelser om allmänna sammankomster inomhus inte tillämpas i detta fall. Vid denna utgång föreligger alltså inte heller enligt polismyndighetens bedömning någon anmälningsplikt enligt bestämmelserna i 2 kap 5 § ordningslagen. Sammantaget finner således polismyndigheten att reglerna i 2 kap. ordningslagen inte ska tillämpas på den aktuella ansökan.

Vid denna bedömning övergår polismyndigheten till att pröva förutsättningarna för tillståndsgivning till de högtalarutsända böneutropen enligt 3 kap. ordningslagen.

Faller högtalarutsända böneutrop in under 3 kap. ordningslagen?

Bestämmelsen om användandet av offentlig plats enligt 3 kap. 1 § ordningslagen rymmer inte någon generell begränsning uppåt i luften. Därför krävs i vissa fall tillstånd vid användande av lufterummet över en offentlig plats. I dessa situationer måste dock frågan om tillstånd avgöras från fall till fall. Klart är att anordningar som stör trafiken eller den allmänna samfärdseln, som exempelvis en banderoll som har hängts upp så pass lågt att den hindrar en lastbil och andra höga fordon, omfattas av tillståndsplikten. Detsamma gäller för anordningar på husfasader, vilka placeras så att de hindrar gående (se prop. 1992/93:210 s. 274). I fråga om tillfälliga och obetydliga ianspråktaganden av en offentlig plats medges, under förutsättning att något inkräktande inte sker på någon annans tillstånd, undantag från tillståndsplikten, se 3 kap. 1 § 2 mom. ordningslagen.

Botkyrka kommun har med stöd av bemyndigande i 3 kap. 8 § ordningslagen och 1 § i den tidigare nämnda bemyndigandeförordningen meddelat lokala föreskrifter som reglerar högtalarutsändningar av bl.a. budskap.

I samband med att ordningslagen trädde i kraft den 1 april 1994 utarbetades ett underlag till allmänna lokala ordningsföreskrifter av bl.a. företrädare för dåvarande Svenska Kommunförbundet. Underlaget skulle vara en hjälp till lokala bedömningar vid utarbetandet av ordningsföreskrifterna i kommunerna. 11 § i allmänna lokala ordningsföreskrifter för Botkyrka kommun är utformad som underlagets bestämmelse om högtalarutsändning. Sådana högtalarutsändningar som den aktuella bestämmelsen syftar på kan ske antingen på en offentlig plats

eller på enskilt område, t.ex. i en affär eller från en bil. Högtalarutsändningar som sker från enskilt område, t.ex. en butikslokal, men som riktar sig till trafikanter på offentlig plats kan alltså regleras i lokal föreskrift. Däremot bör inte sådant högljutt spelande som utan att vända sig till allmänheten kan avlyssnas från offentlig plats kunna regleras genom lokal föreskrift. I sådana fall kan hälsoskyddsbestämmelser i annan lagstiftning i stället komma att aktualiseras (se Åberg, s. 177 f., 316, 319 och 330).

Enligt 3 kap. 12 § ordningslagen får sådana föreskrifter som en kommun meddelat med stöd av bl.a. 3 kap. 8 § ordningslagen inte angå förhållanden som är reglerade i ordningslagen eller annan författning eller som där kan regleras på något annat sätt. Avsikten med bestämmelsen i 3 kap. 12 § ordningslagen har enligt praxis inte varit att begränsa kommunernas möjligheter att meddela lokala föreskrifter jämfört med vad som tidigare gällde. Lokala ordningsföreskrifter får enligt rättsfallet NJA 1997 s. 179 inte heller inskränka ordningslagens bestämmelser. Däremot tillåts att de kommunala föreskrifterna går längre än och mer i detalj preciserar vad som föreskrivs i ordningslagens bestämmelser.

Enligt polismyndighetens bedömning går den aktuella bestämmelsen om högtalarutsändningar i allmänna föreskrifter för Botkyrka kommun längre än vad som regleras i ordningslagen. Med beaktande av det kommunala bemyndigandet enligt ordningslagen, nämnda rättsfall samt den omständigheten att bestämmelsen har funnits under lång tid och är vedertagen i lokala kommunala ordningsföreskrifter kan enligt polismyndighetens bedömning bestämmelsen läggas till grund för prövningen i detta fall.

Av utredningen framgår att Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening avser genomföra högtalarutsända böneutrop som riktar sig mot personer på åtminstone till viss del offentliga platser. I 11 § allmänna lokala ordningsföreskrifter för Botkyrka kommun anges att information, reklam, propaganda och andra budskap som riktar sig till personer på offentliga platser inte får ske genom högtalare eller liknande utan tillstånd av polismyndigheten. Yttranden i form av böneutrop m.m. får därmed anses rymmas inom bestämmelsens ordalydelse.

Sammanfattningsvis gör polismyndigheten således bedömningen att 11 § allmänna lokala ordningsföreskrifter för Botkyrka kommun är tillämplig på de aktuella högtalarutsändningarna och att ansökan om tillstånd därmed ska prövas mot denna.

Av det anförda följer således att polismyndigheten är behörig att i sak pröva den aktuella ansökan.

Polismyndigheten prövar härfter den aktuella ansökan.

Polismyndighetens prövning av ansökan

Polismyndigheten har, som anförts, funnit att den aktuella ansökan om tillstånd ska prövas enligt bestämmelserna i 3 kap. ordningslagen och därmed förenliga föreskrifter.

Polismyndighetens prövning av ansökan om tillstånd enligt 3 kap. ordningslagen eller en lokal föreskrift regleras i 3 kap. 14 § ordningslagen. Enligt den bestämmelsen ska polismyndigheten vid prövningen av en ansökan om tillstånd beakta endast vad som krävs av hänsyn till trafiken samt allmän ordning och säkerhet. I fråga om tillstånd för att ta i anspråk en offentlig plats för visst ändamål, ska särskild hänsyn tas till gångtrafikens intresse. Förutom den grundläggande s.k. likhetsprincipen i 1 kap. 9 § RF som generellt reglerar förvaltningsmyndigheters verksamhet gäller sålunda också principen om åsiktsmässig neutralitet vid polismyndighetens tillståndsprövning. Av detta följer, som anförts, att polismyndighetens prövning omfattar enbart *spridningen som sådan*, dvs. den omständigheten att böneutropen sker genom *högtalarutrustning*, till skillnad från budskapets innehåll.

Kommunen har anfört bl.a. att högtalarutsändningarna skulle kunna ge upphov till störningar i form av buller och att ett egenkontrollprogram därför bör upprättas. Fråga uppkommer då om högtalarutsändningar dagtid under den förhållandevis korta tid som nu är aktuell är att anse som en olägenhet enligt miljöbalken. Polismyndigheten finner inte anledning att sätta i fråga kommunens bedömning i detta hänseende. Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening ska därför i enlighet med miljöbalkens bestämmelser ta fram ett program för att bedriva egenkontroll över verksamheten (se 2 kap. 1-3 §§ och 26 kap. 19 § miljöbalken). Egenkontrollprogrammet ska dels innehålla rutiner för att reglera högtalarutsändningarnas ljudnivå samt att deras tidslängd hålls, dels innehålla en klagomålshantering. Vid framtagandet av rutinerna ska i relevanta delar beaktas Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (SOSFS 2005:6 [M]) samt Naturvårdsverkets råd och riktlinjer (1978:5) – Riktlinjer för externt industribuller. Klagomålshanteringen i egenkontrollprogrammet syftar till att säkerställa att nämnda rutiner följs. Slutligen ska Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening informera närboende inom ett avstånd om en (1) kilometer från moskén inför att den första högtalarutsändningen påbörjas.

Polismyndigheten anser att det utifrån de hänsyn som enligt 3 kap. 14 § ordningslagen ska tas till allmän ordning och säkerhet samt trafik vid tillståndsprövningen inte föreligger hinder mot att bifalla ansökan om högtalarutsända böneutrop. Inte heller utgör de villkor som Botkyrka kommun har angett någon grund för att vägra tillstånd.

Mot bakgrund av det anförda finner polismyndigheten att Botkyrka Turkiska Islamiska Kulturförening ska beviljas tillstånd till högtalarutsända böneutrop från moskén i Fittja i Botkyrka kommun på fredagar under 3-5 minuter ca kl. 12.00 vintertid respektive ca kl. 13.00 sommartid under perioden den 12 april 2013 – 20 mars 2014. Tillståndet ska förenas med villkor att högtalarna placeras och riktas på sätt som anges i bilaga 1, att ett program för egenkontroll upprättas samt att närboende informeras.

Hur man överklagar

Beslutet får överklagas av den som det angår, om det går honom emot. Ett skriftligt överklagande ska vara ställt till Förvaltningsrätten i Stockholm men ges in till Polismyndigheten i Stockholms län, 106 75 Stockholm, **senast inom tre (3) veckor** från den dag som den som vill överklaga fick del av beslutet. I skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och vilken ändring i beslutet som begärs.

Beslut som innefattar kommunal normgivning kan i vissa fall överklagas i den ordning som kommunallagen föreskriver, jfr 10 kap. kommunallagen (1991:900).

POLISMYNDIGHETEN I STOCKHOLMS LÄN

Anna König Jerlmyr



Jan Nyren



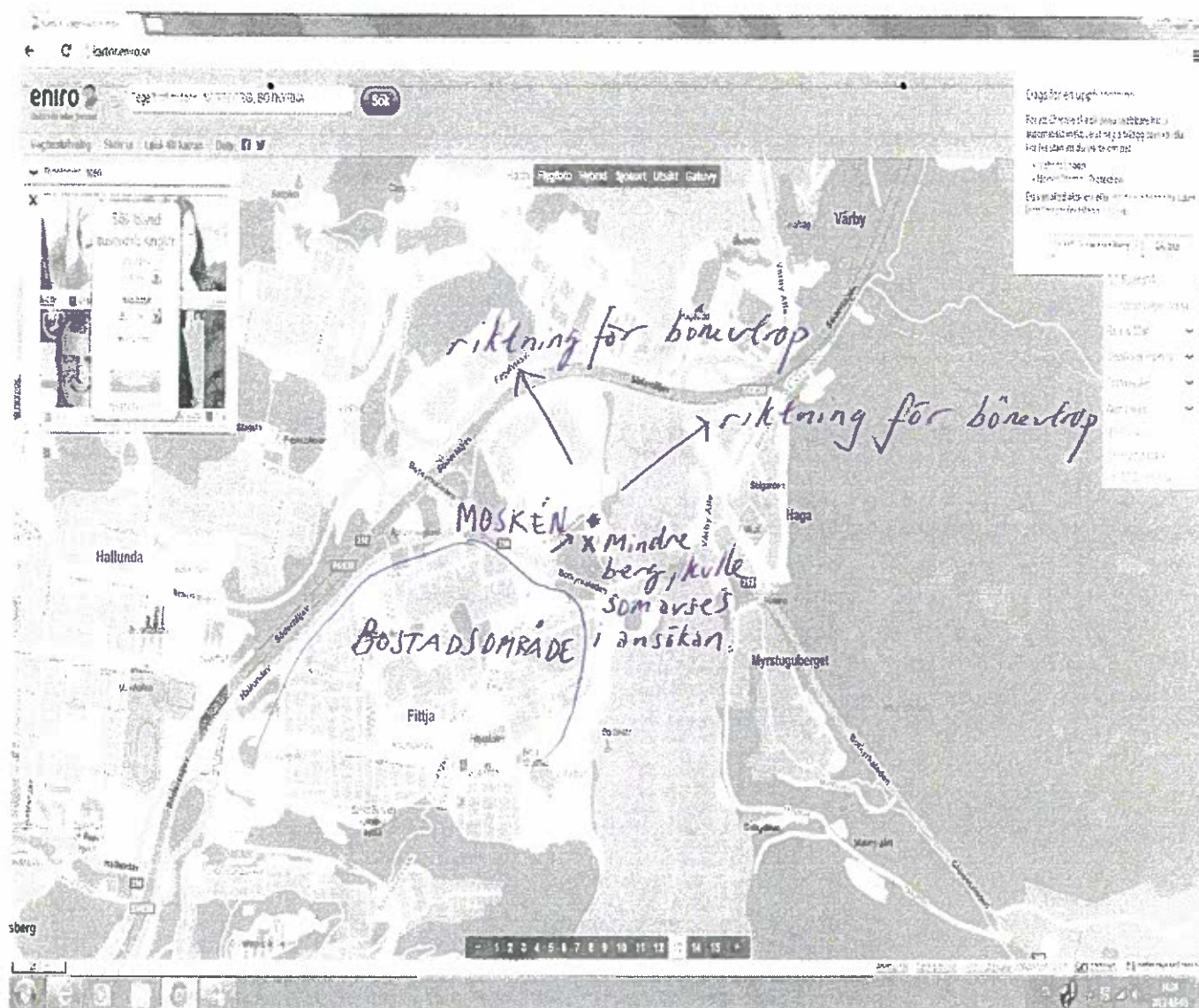
Bilaga till ansökan om böneutrop, AA-527-14304-2013



De gula pilarna är riktningar för böneutropen från moskéns minaret.



Högtalarna planeras att placeras på minaretens balkong, som markerat på ovan bild.



Bilaga till böneansökan, AA-527-14304-2013

Norr är uppåt i kartan.

De riktningar som böneutropet riktar sig mot är markerade med pil på kartan.

Omedelbar justering vid polisstyrelsens sammanträde den 11 april 2013

§ 5 Beslutsärenden

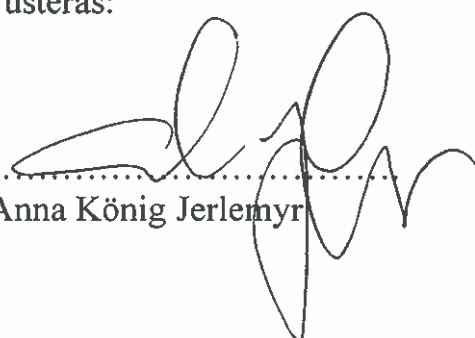
a) Ansökan om högtalarutsända böneutrop

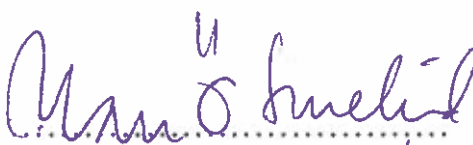
Föredragande: Länspolismästare Mats Löfving
Chefsjurist Jan Nyrén

Polisstyrelsen beslutar att godkänna polismyndighetens förslag avseende ansökan om högtalarutsända böneutrop. Paragrafen förklaras omedelbart justerad, protokollsbilaga 1.


.....
Maria Hedman

Justeras:


.....
Anna König Jerlemyr


.....
Maria Östberg Svanellind

Beslut om tillstånd till högtalarutsända böneutrop

Frågan om högtalarutsända böneutrop är delikat och har inte tidigare prövats i Sverige. Enligt min mening så utgör dagens beslut i polisstyrelsen ett första steg till att prejudikat bildas.

Det känsliga är att högtalare används och att tillståndet med stor sannolikhet kommer att bli permanent. Hur kan vi i framtiden motivera ett eventuellt nej på en liknande ansökan från ett företag eller från ett politiskt parti som vill ropa ut sina erbjudanden och budskap på bestämd tid en gång i veckan?

Vi måste precisera var gränsen går mellan ett religiöst och politiskt budskap och individens privata sfär. Är rätten till det offentliga rummet en självklarhet?

I fallet om högtalarutsända böneutrop anser jag att ordningslagen inte räcker till och att den behöver kompletteras innan beslut tas. Jag föreslår att frågan först behandlas i riksdagen där beslut tas som vi sedan kan förhålla oss till lokalt.

Beslutet om högtalarutsända böneutrop är en fråga som i förlängningen berör hela Stockholms län och Sverige i stort. Detta beslut måste därför betraktas som en riksangelägenhet och det får inte bli en enskild fråga för polisstyrelser eller enskilda kommuner runt om i landet.

Jag vill förtydliga att böneutropet i sig inte är föremål för diskussion då religionsfrihet är en självklarhet.



Aphram Melki

Ledamot polisstyrelsen i Stockholms län