

Proportionalitet och demonstrationsfrihet

Rättsliga problem vid proportionalitetsbedömningar av demonstrationsrätten

Av: Paula Hansen och Maria Denker

Handledare: Andreas Pettersson
Södertörns högskola | Institutionen för samhällsvetenskaper
Kandidatuppsats 15 hp
Offentlig rätt | höstterminen 2017
Europaprogrammet



“Man skall icke skjuta sparvar med kanon”

Halvar G. Sundberg

Abstract

The European Convention guarantees the right to assembly. Since the ratification of the Convention Sweden has been obligated to make proportionality balances when granting or restricting the right. However, the process of how the proportionality assessments work when cancelling or dissipating a public gathering, and thereby limit the right to protest, is unmapped. Therefore, the aim of this study is to analyze the legal problems that emerges by studying the Parliamentary Ombudsman's and the Chancellor of Justice's proportionality assessments relating to the right to protest. This will be done by comparing nine decisions made by the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice between 1995 and today (2017).

The study concludes that the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice overall made proportionality assessments and thereby respected the principle of proportionality. However, some legal problems complicated the assessments. The definition of *resolution*, *public gathering* and *severe disorder* can differ, which can result in discretionary exercise of official authority. This may, in turn, restrict the freedom of assembly and thereby be a threat to the democracy.

Keywords: principle of proportionality, proportionality assessment, right to assembly, right to protest, legal problems, resolution, public gathering

Förord

Idén till uppsatsämnet uppkom i samband med att demonstrationsfriheten under hösten 2017 var ett hett debattämne i svensk media. Höger- och vänsterextrema grupper blev allt mer högljudda, både i Sverige och världen och de använde demonstrationsfriheten för att manifesteras sina åsikter. Att skriva om demonstrationsrätten och dess inskränkingsgrunder har varit intressant. Framförallt eftersom det har givit oss en större inblick i hur demonstrationsrätten fungerar i praktiken.

Ett varmt tack riktas till vår handledare Andreas Pettersson som tålmodigt har besvarat våra frågor och väglett oss genom uppsatsskrivandet!

Stockholm, den tredje januari 2018

Paula Hansen och Maria Denker

Innehållsförteckning

Förkortningslista

1. Inledning	1
1.1 Problemställning	2
1.2 Syfte	2
1.3 Avgränsningar	3
1.4 Metod och material	3
1.4.1 Urval av beslut	4
1.5 Disposition	5
2. Europakonventionen i svensk rätt	6
3. Friheten att delta i sammankomster	7
3.1 Allmänt om friheten att delta i sammankomster	7
3.2 Demonstrationsfrihet enligt Europakonventionen	8
3.3 Demonstrationsfrihet enligt regeringsformen	9
4. Allmänna sammankomster och offentlig plats	9
4.1 Allmänt om allmänna sammankomster och offentlig plats	9
4.1.2 Begreppet <i>allmän sammankomst</i>	10
4.1.3 Begreppen <i>allmän-</i> och <i>offentlig plats</i>	10
5. Inställande och upplösning av allmänna sammankomster	11
5.1 Allmänt om inställande och upplösning	11
5.1.1 Inställande av en sammankomst	12
5.1.2 Upplösning av en sammankomst	12
6. Proportionalitetsprincipen	14
6.1 Allmänt om proportionalitetsprincipen	14
6.1.1 Proportionalitetsprincipen enligt Europakonventionen	14
6.1.2 Proportionalitetsprincipen enligt svensk rätt	16
6.1.3 Proportionalitetsprincipen i regeringsformen	17
6.1.4 Proportionalitetsprincipen i ordningslagen	17
7. JO och JK	18
8. Komparation av JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar	19

8.1 Proportionerligt med upplösning	19
8.1.1 JO 3489-2001	19
8.1.2 JO 597-2009	20
8.2 Oproportionerligt med upplösning	22
8.2.1 JO 2128-2006	22
8.2.2 JK 1964-06-21	23
8.2.3 JK 7374-16-21	24
8.2.4 JO 3049-2005	25
8.2.5 JO 80-1999	27
8.3 Proportionerligt med inställande	28
8.3.1 JK 600-11-21	28
8.4 Oproportionerligt med inställande	29
8.4.1 JO 4439-1997	29
9. Diskussion och slutsatser	31
Källförteckning	36

Förkortningslista

Art.	Artikel
Europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
HD	Högsta domstolen
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OL	Ordningslagen (1993:1617)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1978:152)
SOU	Statens offentliga utredningar

1. Inledning

En av de viktigaste medborgerliga fri- och rättigheterna är demonstrationsfriheten¹. Friheten är långtgående och säkerställs dels i svensk grundlag, dels i Europakonventionen. Samtidigt är demonstrationsfriheten inte absolut – varje opinionsyttring är inte fredad från ingrepp. En inskränkning av friheterna är dock ett allvarligt ingrepp som endast ska göras när det är absolut nödvändigt. I synnerhet gäller detta de mest långtgående inskränkningarna: att inställa eller upplösa en sammankomst.

När ingrepp mot demonstrationsfriheten är befogat är en avvägningsfråga. För att balansera avvägningen tas proportionalitetsprincipen till hjälp. Således har principen betydelse för att lösa konflikten mellan allmänna och enskildas intressen. I Sverige har proportionalitetsprincipens inflytande blivit allt större och i dag ses principen som en viktig garant för rättsstaten.

Genom att undersöka JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar vid inställande och upplösning av allmänna sammankomster (från 1995 fram till idag (2017)) är det möjligt att få en större förståelse för de rättsliga problem som aktualiseras vid upplösning och inskränkning av demonstrationsfriheten. Det kan ge ökad förståelse för hur olika intressen vägs mot varandra i samband med en demonstration samt hur Sverige förhåller sig till Europakonventionens krav på proportionalitet. Tolkningen av *upplösning*, *allmän sammankomst* och *svårare oordning* kan vara avgörande för en proportionalitetsbedömning. Genom att begreppen tolkas olika kan enskildas rättigheter och i längden demonstrationsfriheten sättas på spel.

¹ Prop. 1975/76:209 s. 108.

1.1 Problemställning

Vid inställande eller upplösning av en allmän sammankomst ska en avvägning mellan enskildas och allmänna intressen göras - en proportionalitetsbedömning. Bedömningen är viktig för att säkerställa att enskildas fri- och rättigheter tillgodoses. Studien kommer att analysera de rättsliga problem som aktualiseras vid JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar i samband med demonstrationsfriheten. Därigenom ska studien analysera hur Sverige förhåller sig till Europakonventionens krav på proportionalitet.

Studien utgår från följande frågeställningar:

- Hur har JO och JK beaktat Europakonventionens och den svenska rättens krav på proportionalitet i förhållande till demonstrationsfriheten?
- Vilka rättsliga problem aktualiseras vid JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar mellan 1995 - 2017 i samband med demonstrationsfriheten?

1.2 Syfte

Proportionalitetsprincipen tillämpas vid beslut rörande inställande och upplösning av en allmän sammankomst. Sedan Sveriges ratificering av Europakonventionen föreligger krav på proportionalitetsbedömning vid ingrepp mot enskilda. Därför är det relevant och intressant att undersöka och jämföra hur bedömningen har beaktats i praktiken och vilka rättsliga problem som kan uppstå vid bedömningen.

Studiens syfte är att analysera de rättsliga problem som aktualiseras vid JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar i samband med demonstrationsfriheten. Att granska hur rättsliga oklarheter påverkar enskildas demonstrationsfrihet är viktigt för att skapa förståelse för problematiken kring intresseavvägningar samt huruvida övervägningarna överensstämmer med gällande rätt. Dessutom är det viktigt att belysa hur enskildas grundlagsstadgade demonstrationsfrihet äventyras vid inskränkningar av demonstrationsfriheten. Uppsatsen syftar till att få en ökad förståelse för hur rättsliga problem kan påverka JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar.

1.3 Avgränsningar

Bedömningen av hur proportionalitetsprincipen har beaktats vid inställande eller upplösning av en allmän sammankomst kommer att göras utifrån Europakonventionen, RF och OL. Verkställandet av upplösning eller inställande av en allmän sammankomst sker dock enligt 13 b - 13 c §§ polislagen (1984:387). Hänvisningar till Polislagen kommer inte att beaktas då det är möjligt att bedöma proportionaliteten utan att behandla lagen i fråga. Studien kommer därmed inte heller att omfatta verkställandet av inställande-/upplösningsbeslut.

JO- och JK-besluten som studien avser att jämföra kommer inte att redogöras för i sin helhet. Detta eftersom besluten omfattar flertalet laghänvisningar och beskrivningarna av händelseförlopp är detaljrika. Då det saknas utrymme för att återge alla detaljer kring beslutens händelseförlopp kommer endast delar av besluten att redogöras för. Vidare avser uppsatsen enbart att behandla JO- och JK-beslut från och med 1995 och framåt. Detta eftersom studien beaktar Europakonventionens skydd för sammankomster och krav på proportionalitetsbedömning. Eftersom Europakonventionen blev svensk lag 1995 anses året utgöra en rimlig avgränsning för uppsatsen. Studien kommer inte att behandla den negativa demonstrationsfriheten² eftersom det anses vara ovidkommande för att besvara studiens syfte.

1.4 Metod och material

För att besvara studiens syfte och frågeställningar kommer nio JO- och JK-beslut att jämföras. Det komparativrättsliga förhållningssättet är betydelsefullt då det kan ge en ökad förståelse för JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar. Det komparativa förhållningssättet bidrar också med förståelse för likheter och skillnader mellan bedömningarna. Därutöver bidrar det till en större förståelse för vilka rättsliga problem som kan uppstå vid proportionalitetsbedömningarna.

För att besvara studiens frågeställning och ge kontext till ämnet har en mängd material samlats in. Vid inhämtningen har materialet värderats och tolkats för att kunna beskriva rättsläget inom

² Enligt RF 2:2 och Europakonventionen. I konventionen tolkas frihetsrättigheterna såsom att de har en negativ motsvarighet enligt Danelius, s. 531.

studiens område. För att besvara uppsatsens frågeställning kommer nio JO- och JK-beslut från 1995 fram till idag, som berör inställande eller upplösning av allmänna sammankomster, att jämföras. Besluten kommer dels att jämföras med varandra och dels med kraven på proportionalitet. Då vi är två uppsatsförfattare har uppsatsen i så stor mån som möjligt skrivits gemensamt.

Förutom JO- och JK-besluten kommer rättskällorna i uppsatsen bestå av svensk författning, förarbeten, artiklar i Europakonventionen, rättsfall från Europadomstolen, svenska rättsfall och litteratur. Svenska författningar och förarbeten behandlas för att belysa demonstrationsfriheten och proportionalitetsprincipen i den svenska rätten. Europakonventionens artiklar behandlas för att redogöra för bestämmelserna kring demonstrationsfrihet och proportionalitet som Sverige förhåller sig till. Även litteraturen behandlar proportionalitet och/eller demonstrationsfrihet och är således relevanta för att kunna besvara studiens frågeställning. Studien kommer enbart att beskriva proportionalitetsprincipen i Europakonventionen, RF och OL. Detta eftersom proportionalitetsprincipen i dessa rättskällor är relevanta för att besvara studiens syfte. Ett kritiskt förhållningssätt har hållits till samtligt material, framförallt till litteraturen där författarnas personliga perspektiv kan genomsyra materialet.

1.4.1 Urval av beslut

Nio JO- och JK-beslut skildrar inte uttömmande hur proportionalitetsprincipen tillämpas i fall som berör inställande eller upplösning av allmänna sammankomster. Däremot kan jämförelsen av besluten ge exempel på JO:s och JK:s proportionalitetsbedömningar vid inställande och upplösning av allmänna sammankomster. I vissa beslut är proportionalitetsbedömningen mer uppenbar, vilket kommer att lyftas fram. I beslut där JO eller JK inte direkt uttrycker resonemang kring proportionalitet kommer delarna av bedömningen som kan anknytas till proportionalitetsprincipen att belysas. Studien kommer endast att behandla JO- och JK-beslut från 1995 och fram till 2017. Avgränsningen ansågs vara lämplig då Sverige inkorporerade Europakonventionen 1995.

Eftersom jämförelsen av JO- och JK-beslut kommer att göras i förhållande till Europakonventionen följer att rättsfall från Europadomstolen kommer att användas i

uppsatsen.³ Rättsfallen används för att förklara och ge exempel på hur konventionens skydd ser ut i praktiken. Dessutom kan besluten ge exempel på Europadomstolens resonemang vid avgöranden som är av betydelse för uppsatsen. Rättsfallen berör artiklarna 10 och 11 i Europakonventionen. Därutöver kommer ett fåtal svenska rättsfall att behandlas. De svenska rättsfallen åsyftar att exemplifiera och skapa förståelse för proportionalitetsprincipens inflytande i svensk rätt. De kommer därför nämnas kort och inte tillägnas ingående beskrivningar.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med en förkortningslista. Därefter, i det första avsnittet, beskrivs inledningen följt av uppsatsens problemformulering och frågeställning, syfte, avgränsningar, metod och material samt urval av beslut. Avsnitt två beskriver Europakonventionens ställning i svensk rätt. I det tredje avsnittet behandlas friheten att delta i sammankomster, först allmänt, därefter enligt Europakonventionen och sist enligt RF. Det fjärde avsnittet berör definitionen av *allmän sammankomst* samt definitionerna och skillnaderna mellan *offentlig-* och *allmän plats*. Avsnitt fem behandlar upplösning respektive inställande av en allmän sammankomst. Avsnittet inleds med en allmän beskrivning, därefter behandlas inställande och upplösning i varsin del.

Det sjätte avsnittet behandlar proportionalitetsprincipen. Avsnittet inleds med en allmän förklaring av principen, följt av proportionalitetsprincipen enligt Europakonventionen. Efter det beskrivs proportionalitetsprincipens inflytande i svensk rätt som följd av Sveriges åtaganden gentemot Europakonventionen, därefter beskrivs principens inflytande i RF och sist inflytandet i OL. Då uppsatsen syftar till att jämföra JO och JK:s proportionalitetsbedömningar vid inställande och upplösning av allmänna sammankomster ger avsnitt sju en kort beskrivning av JO respektive JK:s uppdrag.

Avsnitt åtta inleder uppsatsens komparation av JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar. Först behandlas besluten där det varit proportionerligt med upplösning av en allmän sammankomst följt av besluten där det varit oproportionerligt med upplösning. Därefter

³ Som Bogdan, s.31, beskriver är användning av komparativ rätt av särskild vikt vid tolkning och tillämpning av regler som bygger på internationella samarbeten.

behandlas beslutet där det varit proportionerligt med inställande av en allmän sammankomst, efter det beslutet där det har varit oproportionerligt med inställande. Uppsatsen avslutas med avsnitt nio som innehåller en diskussion och slutsatser. Först behandlas hur kravet på proportionalitet enligt svensk rätt och Europakonventionen beaktats av JO och JK därefter vilka rättsliga problem som uppkommit i samband med proportionalitetsbedömningarna.

2. Europakonventionen i svensk rätt

Sverige undertecknade Europakonventionen 1950 och ratificerade konventionen 1952. Internationella rättsregler har traditionellt inte tillerkänts någon direkt rättslig verkan i Sverige.⁴ Det påståendet framhöll folkrättsjuristen Göran Melander genom att påpeka att Sverige som dualistisk stat inte fullt ut respekterar konventioner som tillträtts förrän de upphöjts till nationell lag⁵.

Att konventionen inte var direkt tillämplig i svensk rättskipning blev därmed problematiskt, över tid. En översyn av grundlagsskyddet för mänskliga fri- och rättigheter påbörjades 1992 då en kommitté vid namn Fri- och rättighetsutredningen instiftades. Kommittén föreslog att Europakonventionen skulle inkorporeras i den svenska rätten med förhoppningen om att det skulle stärka den enskilde medborgarens rättsskydd.⁶

Inkorporeringen av Europakonventionen förverkligades och sedan 1995 utgör Europakonventionen svensk lag⁷. Med lagen blev konventionen direkt tillämplig i svenska domstolar och myndigheter⁸. Europakonventionens inflytande över svensk rätt bekräftas två gånger i RF. Först framkommer att Sverige deltar inom ramen för Europarådet⁹. Därutöver reglerar 2 kap. 19 § RF att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen. Det innebär att en domstol eller annat offentligt organ måste åsidosätta regler som strider mot Europakonventionen.¹⁰

⁴ Bull & Sterzel, s. 88.

⁵ Melander, s. 170.

⁶ Danelius, s. 42.

⁷ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁸ Danelius, s. 42.

⁹ 1:10 RF.

¹⁰ Prop. 2009/10:80, ss. 146, 174.

Sedan inkorporeringen av Europakonventionen har framförallt de högsta domstolsinstanserna varit obenägna att tillämpa inhemsk rätt på ett sätt som kan leda till att lagar underkänns i Europadomstolen.¹¹ Exempel på detta är NJA 2005 s. 462 och NJA 2005 s. 726. I domarna ansåg HD att inhemsk rätt ansågs vara ofullständig och grundade därför sina resonemang med stöd av Europakonventionen. En direkt tillämpning av Europakonventionen i domstolar har resulterat i att konventionens status i svensk rätt har stärkts.¹² Erik Håkansson framhåller samtidigt att det finns exempel på när svenska domstolar (tingsrätter) har undvikit att göra en bedömning av konventionens rättigheter i domstolsmål.¹³ Det kan anses vara problematiskt eftersom Europakonventionen gäller som svensk lag. Sammantaget tyder det på att tillämpningen av Europakonventionen trots allt kan variera.

3. Friheten att delta i sammankomster

3.1 Allmänt om friheten att delta i sammankomster

Centralt för en demokrati är friheten att delta i sammankomster, även kallat för mötes- och demonstrationsfriheten. Som Bull och Sterzel beskriver utgör demonstrationer ofta allmänna sammankomster¹⁴. Allmänna sammankomster som utgör demonstrationer kan betraktas som ett specialfall av yttrandefriheten eftersom den individuella yttrandefriheten nyttjas kollektivt¹⁵. Yttrandefriheten hänger sålunda ofta samman med mötes- och demonstrationsfriheten.¹⁶ För att förstå innebörden av skyddet för demonstrationsfriheten framhåller Bull att både rättighetsreglerna och begränsningsmöjligheterna bör utrönas¹⁷. Detta avsnitt kommer att behandla Europakonventionens och RF:s skydd för rätten att delta i sammankomster, både rättighetsreglerna och begränsningsmöjligheterna kommer att behandlas.

¹¹ Åhman *Offentligrättsliga principer*, s. 43.

¹² Danelius, s. 44.

¹³ Håkansson, s. 401.

¹⁴ Bull & Sterzel, s. 64.

¹⁵ Bull, s. 342.

¹⁶ Bull & Sterzel, s. 60.

¹⁷ Bull, s. 344.

3.2 Demonstrationsfrihet enligt Europakonventionen

Europakonventionen behandlar friheten att delta i allmänna sammankomster i artikel 11. Artikeln uttrycker en rätt att delta i *fredliga sammankomster*, vilket alltså utgör en avgränsning i rättighetsskyddet. *Fredliga sammankomster* inkluderar demonstrationer, möten och opinionsyttringar. Friheten får inskränkas när det är nödvändig för att värna om den allmänna säkerheten, förebygga oordning eller brott, skydda hälsa och moral eller för att skydda andra personers fri- och rättigheter. Skyddet för demonstrationsfriheten följs därmed av ett krav på fredlighet.¹⁸

Enligt Europakonventionen har staten både en positiv och en negativ förpliktelse att skydda allmänna sammankomster, till skillnad från RF som bara innehar ett negativt skydd. Den negativa förpliktelsen innebär att staten ska avhålla sig från att förhindra allmänna sammankomster såvida det inte är nödvändigt mot bakgrund av de ovan nämnda inskränkingsgrunderna. Den positiva förpliktelsen innebär att konventionsstaterna ska garantera att demonstrationen inte förhindras eller störs, av exempelvis meningsmotståndare. Hur långt statens positiva förpliktelser sträcker sig måste avgöras från fall till fall.¹⁹

Ett välkänt rättsfall som berör problematiken mellan statens positiva och negativa förpliktelser är målet *Ärzte für das Leben mot Österrike*. Målet behandlar flera demonstrationer organiserade av en läkarförening vars medlemmar var abortmotståndare. Demonstrationerna stördes av motdemonstranter och läkarföreningen menade att polisen inte hade skyddat deras demonstrationsrätt tillräckligt. Europadomstolen menade att fredliga demonstrationer ska kunna hållas utan att deras demonstrationsrätt inskränks av meningsmotståndare. Risk för våld mot demonstranter kan leda till att individer avhåller sig från att öppet uttrycka sina åsikter. Rätten att motdemonstrera innebär således att huvuddemonstrationen ska respekteras. Staten ska vidare skydda en demonstration med lämpliga åtgärder för att undvika våld. Samtidigt kan ett fullkomligt skydd för demonstrationen aldrig garanteras.²⁰

¹⁸ Europakonventionen art. 11.1.

¹⁹ Danelius, ss. 516, 521.

²⁰ Danelius, s. 521.

3.3 Demonstrationsfrihet enligt Regeringsformen

Rätten att delta i allmänna sammankomster anges genom två grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Mötesfriheten följer att det finns en frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk²¹. Demonstrationsfriheten innebär att medborgare är garanterade frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats²². I praktiken utgör de flesta demonstrationer även möten. Skillnaden kan dock kortfattat sägas vara att möten karakteriseras av ett internt syfte och demonstrationer ett utåtriktat syfte. Därtill är det mest utmärkande draget för en demonstration att det innefattar en *åsiktsmanifestation*.²³

Mötes- och demonstrationsfriheten är *relativa rättigheter*, vilket innebär att de kan begränsas genom lag²⁴. Begränsningsförutsättningarna lyder att mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken och i övrigt endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot²⁵. Likt Europakonventionen följer skyddet för demonstrationsfriheten och mötesfriheten enligt RF alltså ett krav på fredlighet.

4. Allmänna sammankomster och offentlig plats

4.1 Allmänt om allmänna sammankomster och offentlig plats

Denna studie syftar till att jämföra och analysera JO och JK:s proportionalitetsavvägning vid inställande eller upplösning av allmänna sammankomster. För att förstå när inställande eller upplösning kan vara befogat kan det vara lämpligt att fördjupa sig i begreppen som har betydelse för ett inställande eller en upplösning. Nedan beskrivs först begreppet och

²¹ RF 2:1 3 p.

²² RF 2:1 4 p.

²³ RF 2:20 1 p.; Bull & Sterzel, s. 64.

²⁴ Zetterström & Lind, s. 33.

²⁵ RF 2:24 1 st.

definitionen av *allmän sammankomst*. Därefter beskrivs betydelsen och skillnaden mellan *offentlig-* och *allmän plats*.

4.1.2 Begreppet *allmän sammankomst*

Uttrycket *allmän sammankomst* betyder att var och en ska ha tillträde till sammankomsten²⁶. Allmänhetsrekvisitet omfattar inte enskilda möten eller slutna kretsar av personer där endast medlemmar får delta²⁷. Demonstrationen blir först en allmän sammankomst när ett visst antal människor har samlats för att delta. Det finns inget entydigt svar på deltagarantal för att en sammankomst ska anses vara allmän. JO har emellertid uttalat att ett litet deltagarantal, mellan fem och tio personer, är en omständighet som i en samlad bedömning där fler faktorer inkluderas kan ha avgörande betydelse för om en sammankomst anses vara allmän. Beaktansvärt är att demonstrationsfriheten i RF även gäller för ensamdemonstranter²⁸.

Begreppet *allmän sammankomst* nämns i 2 kap. 1-2 §§ OL. För uppsatsens ändamål är endast en sorts allmän sammankomst värd att nämna: *sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet*²⁹. Sammantaget är det möjligt att påstå att RF:s skydd för sammankomster är starkare än OL:s eftersom RF i princip skyddar alla sammankomster. OL skyddar som ovan nämnt specifikt *allmänna sammankomster*³⁰.

4.1.3 Begreppen *allmän-* och *offentlig plats*

Det som tidigare benämndes som *allmän plats* har ersatts av begreppet *offentlig plats* i OL. Offentlig plats används för att undvika förväxling med det som menas med allmän plats i andra lagar, och begreppet inkluderar bland annat parkeringsplatser, väntsalar och innerorg till

²⁶ OL 2:1.

²⁷ Strömberg & Lundell, s.26.

²⁸ JO 1975, s. 96.

²⁹ OL 2:1 1 p.

³⁰ Bull, s. 525.

skillnad från tidigare formulering.³¹ Nedan behandlas RF:s definition av *allmän plats* följt av OL:s *offentlig plats*.

I RF används begreppet *allmän plats*. Av 2 kap. 1 § p. 4 framkommer att det råder frihet att anordna och delta i demonstrationer på *allmän plats*. Så länge innebörden av *offentlig plats* inte sträcker sig längre än *allmän plats* anses användningen av olika begrepp obetydlig.³² Huvudprincipen är att ett område eller annat utrymme är en offentlig plats om allmänheten har tillträde dit utan att behöva erlägga avgift eller att andra speciella krav ställs upp för tillträde.

Offentlig plats regleras i OL:s första kapitel. Allmänna gator, vägar, torg, parker och andra platser som redovisas som allmän plats i kommunens detaljplan är exempel på offentliga platser³³. Vidare får regeringen eller en kommun (efter regeringens bemyndigande) föreskriva att anläggningar för att exempelvis idrott, camping och friluftsliv ska anses som en offentlig plats om områdena är tillgängliga för allmänheten. Om ett område endast är tillgängligt för allmänheten under vissa tider ska det anses vara en offentlig plats dessa tider.

5. Inställande och upplösning av allmän sammankomst

5.1 Allmänt om inställande och upplösning

Inskränkning av demonstrationsfriheten får endast göras genom lag³⁴. Inställande och upplösning av en allmän sammankomst (enligt OL) är exempel på detta. Huruvida Polisen väljer att inställa eller upplösa en allmän sammankomst beror på när omständigheterna som föranleder åtgärden upptäcks³⁵. Som Strömberg och Lundell beskriver är huvudregeln att ingripandet ska grunda sig på faktiska omständigheter om vad som pågår eller vad som har hänt vid en liknande sammankomst tidigare. Förmodanden om sammankomstens utgång är alltså ingen grund för att inställa eller upplösa en allmän sammankomst.³⁶

³¹ Prop. 1992/93:210, ss. 49, 56.

³² Prop. 1992/93:210, s. 56.

³³ OL 1:2.

³⁴ RF 2:20 1 p.

³⁵ Bull, s. 566.

³⁶ Strömberg & Lundell, s. 32.

Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid mot ett avslagsbeslut³⁷. En sammankomst får också inställas eller upplösas om den hålls i strid mot föreskrift enligt 2 kap. 15 § eller förbud enligt 25 § OL. Avsaknad av tillstånd är däremot en otillräcklig grund för att inställa eller upplösa en allmän sammankomst. Beslut om inställande eller upplösning fattas av polismyndigheten³⁸ och ska alltid grundas i en proportionalitetsbedömning³⁹.

5.1.1 Inställande av en allmän sammankomst

Inställande av en allmän sammankomst sker enligt 2 kap. 22 § OL. Att inställa en sammankomst innebär att händelsen stoppas i förväg. Som Åberg beskriver anses inställande vara en mindre ingripande åtgärd än upplösning⁴⁰. Inställning kan exempelvis bli aktuellt när ett reellt hot mot demonstrationen föreligger⁴¹. Inställande av en allmän sammankomst genomförs alltså innan sammankomsten har ägt rum. En allmän sammankomst får inställas om sammankomsten hålls trots beslut om avslag på tillståndsansökan⁴². Sammankomsten kan, som tidigare nämnt, också ställas in om den hålls i strid med en föreskrift enligt 2 kap. 15 § OL eller ett förbud enligt OL 2 kap. § 25. Enligt OL 2 kap. 25 § får polisen förbjuda att en allmän sammankomst hålls om det har uppkommit svårare oordning vid, eller som en följd av, en liknande sammankomst vid ett tidigare tillfälle, eller om en likartad sammankomst vid ett tidigare tillfälle har medfört fara för närvarande eller störning av trafiken⁴³.

5.1.2 Upplösning av en allmän sammankomst

Upplösning av en allmän sammankomst sker enligt 2 kap. 23 § OL. Begreppet *upplösa* kan anses vara ett svårdefinierat begrepp. Enligt svensk rätt innebär en *upplösning* att polisen

³⁷ OL 2:22.

³⁸ Strömberg & Lundell, s. 33, prop. 1992/93:210, s. 262.

³⁹ OL 2:24.

⁴⁰ Åberg, s. 119.

⁴¹ Åberg, s. 114.

⁴² OL 2:22.

⁴³ OL 2:25.

beordrar en sammankomst att upplösas. Samtidigt kan en upplösning av en allmän sammankomst ske på andra sätt. Som framgår av JO 1992/93 s. 62 stängdes ett demonstrationståg in på en gata varpå demonstranterna avlägsnades från sammankomsten i små grupper. Enligt JO:s bedömning innebar ingripandet att demonstrationen upplöstes.⁴⁴ Av 2 kap. 23 § p. 1 OL lyder att polismyndigheten får upplösa en allmän sammankomst om svårare oordning uppkommer vid sammankomsten eller som direkt följd av den. Om sammankomsten medför avsevärd fara för närvarande eller allvarlig skada i trafiken får sammankomsten också upplösas.

Vad som menas med *svårare oordning* kan vara svårt att avgöra. Som Bull beskriver finns ingen uttömmande definition av *svårare oordning*. Westerlund menar dock att upploppsliknande situationer vanligen kan beskrivas som *svårare oordning*⁴⁵. Enligt RF:s bestämmelse behöver oordningen ha skett inom sammankomsten för att omfattas av begreppet. OL inkluderar dock även oordning i sammankomstens omedelbara omgivning. Yttranden, slagord eller uppvisande av plakat kan mot denna bakgrund inte betraktas som svårare oordning.

Eftersom demonstrations- och mötesfriheten är grundlagsskyddade rättigheter ska 23 § tillämpas restriktivt⁴⁶. RF:s rättighetskydd kan ses som målsättningar bestående av former för samhällets ändamål. Då det anses vara viktigt att vissa rättigheter inte ska kunna manipuleras återfinns de i grundlagen.⁴⁷ Mot den bakgrunden är det viktigt att rättigheter som mötes- och demonstrationsfriheten tillämpas restriktivt och endast utifrån lagstöd.

I RF:s förarbete från 1975 beskrivs problematiken med att avgöra huruvida ett ingrepp i en allmän sammankomst riktar sig mot en enskild eller mot sammankomsten som sådan. Enligt förarbetet är den grundläggande regeln att ett ingripande mot en person enkom på grund av att personen deltar i en sammankomst ska tolkas som ett ingrepp mot sammankomsten som sådan.⁴⁸

⁴⁴ Bull, s. 567, JO 1992/93, s. 62.

⁴⁵ Westerlund, s. 52.

⁴⁶ Åberg, ss. 113 - 114. Se även NJA 1996 s. 577.

⁴⁷ Prop. 1973:90 s. 194.

⁴⁸ Prop. 1975/76:209 s. 144.

6. Proportionalitetsprincipen

6.1 Allmänt om proportionalitetsprincipen

Enligt Åhman har proportionalitetsprincipen störst praktisk betydelse av alla rättsliga principer⁴⁹. Proportionalitetsprincipen innebär att den minst ingripande åtgärden ska användas vid statlig maktutövning mot enskilda. Således utgör principen ett viktigt skydd mot statligt maktmissbruk. Bevisbördan för huruvida en påföljd är proportionerlig ligger alltid hos staten.⁵⁰ Det är möjligt att påstå att proportionalitetsprincipens inflytande över svensk rätt har expanderat i samband med ratificeringen av Europakonventionen. Nedan behandlas först proportionalitetsprincipen enligt Europakonventionen och därefter principen enligt RF och OL.

6.1.1 Proportionalitetsprincipen enligt Europakonventionen

För att Europadomstolen ska kunna bedöma huruvida rättighetsskyddet som uppställs i Europakonventionen tillgodoses i enskilda fall används ett antal principer som vägledning⁵¹. En av dessa är proportionalitetsprincipen. Principen fastställs inte ordagrant i konventionen utan har vuxit fram genom Europadomstolens praxis. I artiklarna 8 - 11 föreskrivs dock bland annat att ett ingrepp måste vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, vilket kan ses som ett uttryck för proportionalitetsprincipen.⁵²

Mötes- och demonstrationsfriheten får inskränkas när villkoren i artikel 11 andra stycket är uppfyllda. Varje stat har samtidigt en frihet att själv avgöra när en inskränkning kan anses vara lämplig. Det kallas för varje stats *margin of appreciation*⁵³. Utrymmet för margin of appreciation varierar och beror dels på vilken rättighet som inskränks, rättighetens betydelse för den enskilde samt inskränkningens storlek. Vad som föranledde inskränkningen samt syftet med inskränkningen har också betydelse. Som Antoft beskriver har staten en större befogenhet att avgöra rättstillämpningen när enskildas konventionsrättigheter står emot varandra⁵⁴. Exempel på när enskildas konventionsrättigheter står mot varandra kan vara när det sker en

⁴⁹ Åhman *Offentligrättsliga principer*, s. 46.

⁵⁰ Åhman *Offentligrättsliga principer*, s. 41; Nilsson, s. 60.

⁵¹ Åhman *Offentligrättsliga principer*, s. 21.

⁵² Åhman *Offentligrättsliga principer*, s. 42.

⁵³ Danelius, s. 56, beskriver *margin of appreciation* som konventionsstaternas frihet att tillämpa reglerna i Europakonventionen på ett flexibelt sätt med beaktande av rättsliga traditioner och nationella förhållanden.

⁵⁴ Antoft, ss., 140, 144.

avvägning mellan demonstranternas och motdemonstranternas demonstrationsfrihet. Skulle en nationell domstol eller myndighets tillämpning ses som ogrundad eller oproportionerlig kan Europadomstolen avgöra i frågan.⁵⁵ Då Europadomstolen kan beakta samhällsutvecklingen utifrån ett individperspektiv kan proportionalitetsprincipen bidra till ett ökat skydd för enskildas rättigheter⁵⁶.

Proportionalitetsprincipen tillämpas vid den slutgiltiga bedömningen av huruvida en begränsning av en fri- och rättighet har varit förenlig med konventionens rättighetsskydd. Som Åhman beskriver kan proportionalitetsprincipen förstås som en intresseavvägningsprincip mellan statens och enskildas intressen. Därigenom är staten skyldig att redovisa orsaken (eller orsakerna) till att en rättighet inskränks samt vilka intressen som ågerandet grundade sig på. Vid Europadomstolens proportionalitetsbedömningar tas hänsyn till framförallt fyra faktorer. För det första tas ingreppets natur i beaktande. För det andra reflekteras kring huruvida staten hade kunnat använda sig av mindre ingripande åtgärder. Därutöver är den enskildes status av betydelse; till exempel kan starkare skydd behövas om den enskilde tillhör en särskilt utsatt grupp i samhället. Slutligen reflekteras över om ingreppet kan kompenseras på ett annat, mindre ingripande, sätt.⁵⁷

Då vissa intressen tenderar att väga högre än andra beroende på situationen är omständigheterna i varje mål avgörande för proportionalitetsbedömningen. När staten inskränker en rättighet för att skydda en annan anses ofta skyddet av rättigheten innebära ett högre intresse än inskränkningsen. I första hand ska dock enskildas intressen skyddas.⁵⁸

Ett exempel på en proportionalitetsbedömning av Europadomstolen återfinns i målet *Handyside mot Förenade kungariket*. Målet behandlade proportionalitet avseende begränsning av yttrandefriheten. Det fastslogs att yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett demokratiskt samhälle. Friheten omfattar inte bara idéer och information som mottas positivt, utan också idéer som kränker, chockerar eller på annat sätt stör staten eller dess befolkning. Huruvida en opinionsyttring upplevs som föregelseväckande för omgivningen har

⁵⁵ Danelius, s. 516.

⁵⁶ Åhman *Offentligrättsliga principer*, s. 46.

⁵⁷ Åhman *Offentligrättsliga principer*, ss. 41 - 42.

⁵⁸ Antoft, s. 141.

därför inte betydelse för huruvida polisen bör ingripa. Det är därför oproportionerligt att ingripa mot en sammankomst enbart på grund av att dess åsikter avviker från normen.⁵⁹

6.1.2 Proportionalitetsprincipen enligt svensk rätt

En påföljd av Europakonventionens inflytande över svensk rätt är det ökande användandet av rättsliga principer, varav proportionalitetsprincipen är en av dem. Detta avsnitt syftar till att beskriva proportionalitetsprincipens ställning i den svenska rättsordningen.

Det är möjligt att påstå att proportionalitetsprincipen har blivit alltmer betydelsefull i svensk rätt⁶⁰. Att principen tidigare har haft förhållandevis litet inflytande kan ha flera förklaringar. En teori som Hettne framhåller är att svensk lagstiftning i stor mån tolkas mot bakgrund av lagens förarbete⁶¹. Genom att se på en lag mot bakgrund av förarbetet brukar lagens syfte framgå. Därmed kan det bli enklare att göra en rättvis bedömning utan att tillämpa proportionalitetsprincipen. Med det sagt kan proportionalitetsprincipens ökade inflytande över svensk rätt fortfarande bidra till en mer rättvis bedömning.

Som Ingrid Helmius beskriver har proportionalitetsbedömningar gjorts även innan begreppet uttrycktes i lagtexten och i viss mån innan Sverige ratificerade Europakonventionen. Helmius sammanfattar flertalet svenska doktriners⁶² inställning till avvägningen mellan mål och medel i samband med maktutövning genom 1900-talet. Enligt Helmius framkommer tre återkommande moment som anger hur en proportionalitetsbedömning kan göras. För det första får makt endast utövas om det kan anses nödvändigt för att uppnå det tilltänkta syftet med ingreppet. För det andra måste maktutövningen stå i rimlig proportion till vikten av vad som ska uppnås. Till sist ska det medel som innebär lindrigaste ingreppet för den enskilde väljas. I äldre rättsfall gjordes proportionalitetsbedömningar utan tydliga resonemang om parternas

⁵⁹ Danelius, s. 457-458.

⁶⁰ Till exempel framhålls i prop. 2009/10:80, s. 119, att svenska domstolars roll har förändrats mot bakgrund av Europakonventionens ökade inflytande över domstolspraxis och Europarättens ökade inflytande i rättsordningen.

⁶¹ Hettne, s. 313.

⁶² Exempel på doktriner Helmius hänvisar till är: Reuterskiöld, C A, *Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. 2, Förvaltningen, Politiförvaltningsrätt*, Första häftet Almqvist & Wiksells Boktryckeri AB, Uppsala 1919. Fahlbeck, Erik, *Förvaltningsrättsliga studier*, Ivar Haeggströms Boktryckeri Bokförlag AB, Stockholm 1938. Petré, Gustaf *Om offentligrättslig användning av våld mot person*, Institutet för offentlig och internationell rätt, Lund 1949. Sundberg, Halvar G. F., *Grunddragen av allmän förvaltningsrätt*, P. A. Norstedt

olika intressen.⁶³ Överlag tycks metoden för en proportionalitetsbedömning som har utvecklats i Sverige ligga i linje med den i Europadomstolen. Detta beror till stor del på att Sverige ratificerade konventionen redan 1952.

6.1.3 Proportionalitetsprincipen i Regeringsformen

I RF uttrycks proportionalitetsprincipen indirekt genom 2 kap. 20 §. Av lagrummet framgår att bland andra demonstrations- och mötesfriheten får begränsas genom lag⁶⁴. Därmed saknar friheterna ett absolut skydd mot inskränkning⁶⁵.

Samtidigt som friheterna får begränsas måste det göras utifrån begränsningskriterierna. Kriterierna är att begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål vilka är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och de får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet som har föranlett den. En begränsning får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den får inte heller grundas enbart på politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning.⁶⁶ Denna reglering åsyftar proportionalitetsprincipens huvuddrag.⁶⁷

6.1.4 Proportionalitetsprincipen i ordningslagen

Förutom RF innehåller även OL en paragraf som fastställer krav på proportionalitet vid beslut. Av 2 kap. 24 § framgår att en sammankomst endast får upplösas (enligt 2 kap. 22 / 23 §§) om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda närvarande eller begränsa störningen av trafiken. Detta utgör ett tydligt uttryck för proportionalitetsprincipen.⁶⁸ Enligt 24 § ska alltså upplösning användas som sista utväg. Som Nergelius beskriver syftar bestämmelsen endast till att trygga ordning och

⁶³ Helmius, ss. 136-137, 145.

⁶⁴ SOU 2008:125, s. 391.

⁶⁵ Åhman, s. 37.

⁶⁶ RF 2:21.

⁶⁷ Åhman, *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*, s. 37; Nergelius, s. 156.

⁶⁸ Åberg, s. 118.

säkerhet vid sammankomsten som sådan. Demonstrations- och mötesfriheten får därmed inte begränsas mot bakgrund av att trygga allmän ordning och säkerhet i stort.⁶⁹

7. JO och JK

Både JO och JK:s uppgift är att utöva tillsyn över om myndigheter och domstolar efterlever lagar och författningar⁷⁰. En viktig del av JO:s arbete är att kontrollera att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar regeringsformens bestämmelser om saklighet och opartiskhet, samt att se till att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter upprätthålls.⁷¹ Medan JO är del av riksdagens kontrollmakt arbetar JK under regeringen⁷².

Anmälan till JO eller JK kan göras av enskilda om man anser att en myndighet eller domstol har agerat lagstridigt. Ombudsmännen kan också initiera kontroll på eget initiativ (ex officio). Det är möjligt att påstå att JO och JK har ett liknande uppdrag. Samtidigt finns en viktig skillnad: förutom att ombudsmännen verkar under riksdag respektive regering har JK befogenhet att reglera skadeståndsanspråk riktade mot staten⁷³.

Fremst anmälningar som är rättsligt relevanta / intressanta brukar tas upp för överläggning. Som Bengt Wieslander uppmärksammar kan JO varken ändra domar eller beslut. De kan inte heller ge bindande direktiv, ansöka om resning eller besluta om skadestånd. Wieslander betonar vidare att JO bedriver en betydande upplysnings- och rådgivningsverksamhet.⁷⁴ JO-ämbetet ses som en väsentlig del av det svenska statskicket. Enligt Wieslander granskar JO både laglighet och lämplighet.⁷⁵ Även Axberger skriver om JO:s lämplighetsbedömningar. Enligt Axberger ska bedömningarna företrädesvis utgå från rättsliga regleringar.⁷⁶ Därmed fungerar JO som en opartisk granskare av förvaltningsmyndigheter och domstolar.⁷⁷

⁶⁹ Nergelius, s. 159.

⁷⁰ 1 § lag om justitiekanslerns tillsyn (1975:1339), 13:6 RF.

⁷¹ 3 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

⁷² 13:2 riksdagsordningen (2014:801), 2 § lag om justitiekanslerns tillsyn.

⁷³ 11 § Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

⁷⁴ Wieslander, ss. 33 - 34.

⁷⁵ Wieslander, s. 97.

⁷⁶ Axberger, s. 38.

⁷⁷ Wieslander, s. 97.

Trots detta är det viktigt att påpeka att JO:s och JK:s motiveringar är vägledande och inte bindande. Avsnittet nedan syftar till att behandla nio beslut rörande inställande eller upplösning fattade av JO eller JK.

8. Komparation av JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar

JO- och JK-beslut som behandlar 2 kap. 22 - 24 §§ OL omfattar i regel att tillsynsmyndigheterna utgår från fler lagrum än de ovan nämnda. Vid en säkerhetsbedömning av en allmän sammankomst kan ofta ett stort antal personer involveras. Förutom deltagarna som utgör sammankomsten kan det i direkt anslutning finnas ordningsbevakande polisstyrkor samt övrig allmänhet. Vid en allmän sammankomst kan beslut av både enskilda Polismän och polismyndigheten fattas. Ibland är besluten föremål för kritik av JO och JK.

Nedanstående beslut kommer endast att granskas utifrån JO och JK:s ställningstaganden i förhållande till proportionalitet och 2 kap. 22 - 24 §§ OL. Först behandlas tre JO-beslut där beslut om upplösning ansågs vara proportionerligt. Därefter behandlas fem JO- och JK-beslut där det ansågs vara oproportionerligt med beslut om upplösning. Efter det behandlas ett beslut där inställande ansågs vara proportionerligt, följt av ett beslut där inställande ansågs vara oproportionerligt.

8.1 Proportionerligt med upplösning

8.1.1. JO 3489 – 2001

Beslutet som fattades i augusti 2002 berör en icke-tillståndsgiven demonstration utanför Sveriges riksdag med syfte att skapa intresse och opinion för kriget i Eritrea. Demonstranterna blockerade ingångarna till Riksdagshuset och båda passagerna till Riksgatan. Demonstrationen förorsakade, enligt Polisen, svårare oordning, avsevärd fara och allvarliga trafikstörningar. Polisen fick ingen direktkontakt med demonstrationen, och försöket att få demonstranterna att självmant avbryta demonstrationen misslyckades. Polisen beslutade därför att upplösa demonstrationen.

JO granskade främst själva avlägsnandet av demonstranterna efter beslut om upplösning av sammankomsten. Beslutet att ingripa i och upplösa demonstrationen kommenterade JO inte, sålunda riktades inte heller någon kritik mot polismyndigheten. Mot den bakgrunden, samt att demonstrationen förorsakade svårare oordning och trafikstörningar kan det anses vara proportionerligt att Polisen ingrep i demonstrationen. Fallet är ett tydligt exempel på när en upplösning är proportionerlig i lagens mening. Demonstrationen orsakade både oordning och trafikstörningar, vilket är lagliga grunder för en upplösning. Avseende försök att först tillämpa mindre ingripande åtgärder framgick att Polisen misslyckades med att få kontakt med demonstrationen. Därmed kunde Polisen inte förmå demonstranterna att självmant avbryta eller omlokalisera demonstrationen.⁷⁸

Det är möjligt att ifrågasätta varför JO inte nämnde att mindre ingripande åtgärder bör ha övervägts innan beslut om upplösning fattades. Till exempel hade en förflyttning kunnat övervägas, alternativ ytterligare försök till kontakt med demonstrationen. Upplösning ska användas som sista åtgärd enligt 2 kap. 24 § OL. Polisen förde bristfällig dokumentation av ingripandet, vilket JO också kritiserade. Detta gör att det kan vara svårt att uttyda varför beslut om upplösning fattades innan andra åtgärder prövades. Skulle målet tas upp i Europadomstolen är det möjligt att en mer omfattande proportionalitetsbedömning än den som gjordes på plats av Polisen hade efterfrågats. Att Polisen inte fick kontakt med demonstrationen kan förstås vara problematiskt. Möjligen var det därför ingen grundligare proportionalitetsbedömning gjordes av Polisen eller efterfrågades av JO. Det är dock möjligt att påstå att mindre ingripande åtgärder bör ha prövats innan beslut om upplösning fattades. Å andra sidan är det svårt att veta om andra åtgärder gjordes, eftersom utförlig dokumentation från händelsen saknas.

8.1.2 JO 597-2009

I detta beslut, som fattades i december 2010, kritiserades Polisen i Malmö för att ha misslyckats med att skydda en tillståndsgiven demonstration från en icke-tillståndsgiven motdemonstration på Stortorget. Huvuddemonstrationen förespråkade fred och frihet för israeler och palestinier. I motdemonstrationen, som utgjorde en allmän sammankomst, deltog uppskattningsvis mellan 400 och 500 personer. Bland dem fanns både äldre, vuxna och barn. Polisens mål var att

⁷⁸ JO 3489-2001 (2002-08-22)

grundlagsskyddade rättigheter skulle värnas om för båda sammankomsterna, och att konfrontationer dem emellan skulle förhindras. Ordningsstörningar uppkom då ett mindre antal motdemonstranter kastade ägg och stenar samt avfytrade ett fyrverkeri mot huvuddemonstranterna, som förhöll sig lugna under demonstrationen. Några av motdemonstranterna blev omhändertagna av Polis. Polisen ansåg att en upplösning var operativt genomförbar, men bland annat på grund av att barn deltog skulle konsekvenserna av en upplösning bli oproportionerliga i förhållande till störningen som drabbade huvuddemonstrationen. Av detta följde att huvuddemonstrationen avbröts och att deltagarna i demonstrationen lämnade platsen självmant. Av JO beslutet framgår att det fanns planer på att flytta huvuddemonstrationen cirka 60 meter längre bort för att skapa ett större avstånd mellan huvud- och motdemonstrationen.

I beslutet ansåg JO att huvuddemonstrationen stördes till den grad att den inte kunde genomföras. JO invände inte mot taktiken att först ingripa mot de individer som orsakade oordning. Emellertid visade sig detta vara en otillräcklig åtgärd. JO menade att det var svårt att avgöra vilka konsekvenser en upplösning av motdemonstrationen hade resulterat i. Huruvida svårare oordning förelåg som laglig grund för en upplösning var dessutom osäkert. Däremot konstaterade JO att Polis inte kunde säkerställa huvuddemonstrationens grundlagsskyddade rätt att demonstrera. JO hänvisade till ett principiellt resonemang från Europadomstolen som framhåller att en demonstration måste kunna genomföras utan att demonstranterna riskerar att utsättas för våld från meningsmotståndare.⁷⁹ Mot denna bakgrund riktade JO kritik mot polismyndigheten i Malmö.⁸⁰

I beslutet diskuterade JO statens positiva förpliktelse att skydda en tillståndsgiven demonstration, samt att skyddet för en tillståndsgiven demonstration vägrade tyngre än skyddet för motdemonstranternas demonstrations- och åsiktsfrihet. JO förhöll sig kritisk mot att Polisen i första hand övervägde att förflytta huvuddemonstration i stället för att ingripa mot motdemonstrationen. JO tog dock ej ställning till huruvida Polisen hade möjlighet att upplösa motdemonstrationen. I stället konstaterade JO att huvuddemonstrationens demonstrationsrätt hade inskränkts eftersom Polisen inte kunde skydda den.

⁷⁹ Europadomstolens dom den 21 juni 1988 *Ärzte für das Leben mot Österrike*.

⁸⁰ JO 597-2009 (2010-12-12).

Beslutet kan tolkas som att ingripanden, och till sist upplösning av en ordningsstörande motdemonstration, får anses vara proportionerliga åtgärder, om åtgärderna kan garantera att en tillståndsgiven demonstration fullföljs. I beslutet resonerade alltså JO kring proportionalitet i Polisens agerande. Dessutom kritiserade JO Polisen för att inte ha uppfyllt sina positiva förpliktelser att skydda den tillståndsgivna demonstrationen. I beslutet hänvisade JO till Europakonventionen och två domar från Europadomstolen. Därmed tog JO hänsyn till både nationell rätt och Europakonventionen vid beslutsbedömningen. Enligt Europadomstolens praxis är det möjligt att påstå att polisens brist på agerande i situationen strider mot Europakonventionen, vilket JO hänvisade till.⁸¹

8.2 Oproportionerligt med upplösning

8.2.1 JO 2128-2006

I beslutet som fattades i april 2008 kritiserades polismyndigheten i Västra Götaland för sitt ingripande i en icke-tillståndsgiven sammankomst på Götaplatsen i Göteborg. Sammankomsten bestod av tre demonstranter vilka var anhängare till Liberala partiet, dessa utgjorde en motdemonstration mot en förstamajdemonstration anordnad av Göteborgs socialdemokratiska partidistrikt. Motdemonstranterna stod tysta på Götaplatsen och höll upp en banderoll. Demonstranternas budskap väckte irritation hos huvuddemonstrationen och stämningen blev hätsk, enligt Polisen. Huvuddemonstrationen bad Polis att avlägsna motdemonstrationen och Polisen, som inte ansåg att motdemonstrationen utgjorde en allmän sammankomst, uppmanade motdemonstranterna att ta ned banderollen, vilket inte åttlyddes. Polisen avlägsnade då en av de tre motdemonstranterna med stöd av polislagen. De två kvarvarande tog ned banderollen och avlägsnade sig självmant.

JO konstaterade att Polisens ingripande ledde till att motdemonstrationen, som omfattades av demonstrationsrätten, upplöstes. Vidare konstaterades att motdemonstranterna varken var våldsamma, hotfulla eller högljudda. Demonstrationen hindrade inte heller huvuddemonstrationens genomförande. I beslutet hänvisade JO bland annat till ett principiellt

⁸¹ Europadomstolens dom den 21 juni 1988 *Ärzte für das Leben mot Österrike*.

resonemang från Europadomstolen om att det föreligger en rätt att anordna en motdemonstration för att protestera mot en tillståndsgiven demonstration⁸². JO kritiserade Polisens ingripande som innebar en kränkning av motdemonstranternas yttrande- och demonstrationsfrihet.⁸³

I beslutet ansågs ett polisiärt ingripande vara oproportionerligt eftersom demonstranterna inte förorsakade oordning eller annat hot mot säkerheten. För att ett ingripande ska vara proportionerligt behövs alltså att ett reellt hot, oordning eller trafikstörning ska föreligga. Beslutet förtydligar även att ett ingripande i en allmän sammankomst i praktiken kan innebära en upplösning, då det innebar att sammankomsten upplöses när en av tre demonstranter omhändertogs. I beslutet konstaterade JO att upplösningen var oproportionerlig. Samtidigt framhölls att skydd för demonstranterna ska respekteras oavsett hur långt en anser att OL sträcker sig och kan tillämpas. JO menade att beslutet är ett tydligt exempel på när en sammankomsts demonstrationsrätt har försummats enligt Europadomstolens mening. I JO:s beslutsmotivering hänvisas (som framgår ovan) till en dom i Europadomstolen där artikel 11 hade kränkts⁸⁴. Ytterligare menade JO att en mer lämpad åtgärd hade varit att kontakta huvuddemonstrationen och förklara att även motdemonstranterna hade en rätt att framföra sina åsikter.

8.2.2 JK 1964-06-21

Även *JK 1964-06-21* behandlade avvägningen av när ett ingripande kan betraktas som en upplösning. Beslutet fattades i oktober 2006 och behandlar polismyndigheten i Stockholms ingripande mot en allmän sammankomst vid Hötorget. Nordiska motståndsrörelsen och National Socialistisk Front hade tillstånd att hålla en demonstrationsmarsch och ett torgmöte i centrala Stockholm. Antalet deltagare uppskattades till cirka 300 personer. Händelseförloppet utspelade sig på flera platser i Stockholm, dock huvudsakligen vid Hötorget. En hotbild förelåg eftersom omkring 200 anhängare till Antifascistisk Aktion samlades för att motdemonstrera på Hötorget. Polisens mål var att den tillståndsgivna demonstrationen skulle kunna hållas utan störningar och att sammanstötningar med meningsmotståndare skulle förhindras. Polisen

⁸² Europadomstolens dom den 29 september 2006 *Öllinger mot Österrike*.

⁸³ JO 2128-2006 (2008-04-10).

⁸⁴ JO hänvisade till Europadomstolens dom den 29 september 2006 i målet *Öllinger mot Österrike*.

omhändertog 44 ordningsstörande motdemonstranter efter individuella provningar. Flera av motdemonstranterna bar maskering och sköldar.

JK ansåg att motdemonstrationen utgjorde en allmän sammankomst enligt bestämmelserna i OL. Vidare poängterade JK att förutsättningar för att upplösa sammankomsten inte förelåg. JK uteslöt inte att omhändertagandena av 44 motdemonstranter i praktiken fick effekter av en upplösning. Samtidigt riktade JK ingen kritik mot Polisen avseende ingripandena. Däremot framhölls att Polisen “naturligtvis inte får använda reglerna i 13 § polislagen på ett sådant sätt att bestämmelserna om upplösning av allmänna sammankomster kringgås”⁸⁵. Som har nämnts i tidigare avsnitt saknas entydigt svar för hur många personer som ska omhändertas för att det ska röra sig om en upplösning. Det kan självklart försvåra för JK när en proportionalitetsbedömning görs. Polisens omhändertagande av 44 av 200 personer enligt polislagen kritiserar inte av JK. Däremot framhölls att omhändertagandena i praktiken kunde ha effekterna av en upplösning.

JK menade att laglig grund för upplösning saknades men tog ingen ställning till huruvida ingripandet ledde till en upplösning. Beslutet påvisar att en upplösning av en allmän sammankomst kan undvikas genom att omhänderta enskilda deltagare. När nästintill en fjärdedel av demonstranterna avlägsnades mot bakgrund av polislagen är det möjligt att ifrågasätta proportionaliteten i agerandet. Att istället för omhändertaganden fatta ett beslut om upplösning kan självfallet vara ett svårt beslut att fatta.

Samtidigt som var och en tillhandahålls en mötes- och demonstrationsfrihet får rättigheterna inskränkas, till exempel för att förebygga oordning eller brott. Polisens agerande kan både tolkas som lagenligt och lagstridigt beroende på om en utgår från polislagen eller OL. Utifrån OL:s bestämmelser menade JK att upplösningen var oproportionerlig. Mot bakgrund av Europakonventionen är det möjligt att Polisens beslut om att omhänderta personer eller upplösa sammankomsten skulle falla under Sveriges egna skönsmargin (margin of appreciation). Om Europadomstolen betraktar de enskilda omhändertagandena som en upplösning är det möjligt att domstolen hade efterlyst en mer omfattande proportionalitetsavvägning innan ett beslut togs.

⁸⁵ JK 1964-06-21 (2006-10-10).

8.2.3 JK 7374-16-21

Ett annat exempel som behandlar upplösning av en allmän sammankomst är *JK 7374-16-21*. Beslutet som fattades i oktober 2017 berör Polisens ingripande i en tillståndsgiven demonstration på Sergels Torg i Stockholm. Via högtalare yttrade en demonstrant åsikter om bibelns syn på homosexualitet. Polismyndigheten framförde i sitt yttrande till JK att två kvinnor kontaktade Polisen för att ifrågasätta huruvida demonstranten hade rätt att uttala sig kränkande mot homosexuella. Mot den bakgrunden kontaktade Polisen demonstranten för att påtala att högtalarljudet var för högt och att det var olämpligt att uttala sig nedsättande om homosexuella. Polis uppmanade även demonstranten att avbryta framförandet. I anknytning till demonstrationen mottog även Polisen en anmälan om hets mot folkgrupp.

JK konstaterade att det var allmänhetens reaktioner, och inte Polisens bedömning att demonstrantens yttrade utgjorde hets mot folkgrupp, som ledde till ingripandet. Enligt JK:s bedömning ledde Polisens ingripande till att demonstrantens framförande avbröts och demonstrationen avslutades, vilket i praktiken resulterade i att sammankomsten upplöstes. Vidare framhöll JK att "skillnaden mellan ingripande mot enskilda deltagare och demonstrationen som sådan blir svår att upprätthålla om demonstrationen upplöses"⁸⁶. Enligt JK ska Polisen vänta med att ingripa mot brott, förutom i självklara fall, om ingripandet inte kan ske med stöd av OL. JK var därmed kritiska till Polisens agerande och ansåg att ingripandet var obefogat.⁸⁷

JK framhöll att ingripandet som resulterade i en upplösning var oproportionerligt. Beslutet ger uttryck för en rimlighetsavvägning – är polisen medveten om att ett ingripande kan resultera i en upplösning är det särskilt allvarligt. Vidare tydliggör beslutet allvaret i när Polisen agerar efter omgivningens åsikter och påtryckningar. I beslutet nämns yttrandefriheten i artikel 10 och demonstrationsrätten i artikel 11 i Europakonventionen kort. Att på grund av omgivningens påtryckningar upplösa en allmän sammankomst anses oförenligt med Europakonventionen. Som framhålls i en dom från Europadomstolen ska även obekväma åsikter få framhållas⁸⁸. JK gör dock främst rimlighets- och proportionalitetsbedömningen med hänvisning till 24 § OL.

⁸⁶ JK 7374-16-21 (2017-10-04), s. 4.

⁸⁷ JK 7374-16-21.

⁸⁸ Europadomstolens dom 7 december 1976 *Handyside mot Förenade Konungariket*.

8.2.4 JO 3049-2005

På liknande sätt som i beslutet ovan förorsakade allmänhetens reaktioner polisingripandet gentemot en allmän sammankomst i beslut *JO 3049-2005*. I beslutet som fattades 2007 kritiserade JO polismyndigheten för att ha ingripit i en allmän sammankomst som demonstrerade mot abortlagen på Sergels Torg i Stockholm. De omkring tio demonstrationsdeltagarna höll upp banderoller med fotomontage föreställande aborterade foster. En yttre poliskommissarie ingrep i demonstrationen för att upplysa om att uppvisningen av banderollerna väckte anstöt hos förbipasserande, vilket den ansvarige demonstrationssamordnaren förklarade var syftet. Poliskommissarien meddelade därmed att banderollerna behövdes tas ned då demonstranterna ansågs förorsaka brottet *förargelseväckande beteende*. Samtidigt menade poliskommissarien att demonstrationen i sig kunde fortgå. Demonstranterna valde att själva avbryta demonstrationen eftersom de ansåg att det var poänglöst att demonstrera utan att uppvisa banderollerna.

Trots att banderollerna väckte anstöt och diskussion, uppstod ingen egentlig oordning vid demonstrationen. I beslutet framhävde JO att brottet *förargelseväckande beteende* inte får fattas som en åsiktsförbrytelse och inte heller fungera som en yttrandefrihetsbegränsning. Därutöver ansåg JO att polisingripandet i praktiken fick effekten av en upplösning. JO hänvisade vidare till principiella uttalanden från Europadomstolen. Det första resonemanget grundades i att den demokratiska rättsstaten har en plikt att värna om medborgarnas rätt att föra fram även obekväma åsikter och ståndpunkter⁸⁹. Det andra resonemanget löd att staten är skyldig att vidta åtgärder för att säkerställa att en demonstration kan genomföras⁹⁰. Mot den bakgrunden ansåg JO att ingripandet var lagstridigt och att demonstranternas yttrande-, opinions-, och demonstrationsfrihet hade inskränkts.⁹¹

Demonstranternas opinionsyttring upphörde i samband med att Polisen förmådde deltagarna att ta ned sina banderoller. JO framhävde att det var oproportionerligt att ingripa i sammankomsten enbart av skälet att åsikterna avvek från normen. Som JO påpekade är det

⁸⁹ Europadomstolens dom 7 december 1976 *Handyside mot Förenade Konungariket*.

⁹⁰ Europadomstolens dom den 21 juni 1988 *Ärzte für das Leben mot Österrike*.

⁹¹ JO 3049-2005 (2007-06-20).

enligt Europadomstolens praxis inte godtagbart att förhindra vissa åsikter, exempelvis sådana som uppfattas som kränkande eller chockerande, från att nå allmänheten. Likt föregående beslut kan det konstateras att ingrepp gentemot en allmän sammankomst utan lagstöd, vilket får effekten av en upplösning, anses oproportionerligt. Ingreppet resulterade i att deltagarnas yttrande- och demonstrationsfrihet inskränktes, vilket det enligt JO saknades lagstöd för.

8.2.5 JO 80-1999

Beslutet som fattades 2000 behandlade Polisens ingripande mot en icke-tillståndsgiven motdemonstration. Motdemonstrationen demonstrerade mot Sverigedemokraterna under deras tillståndsgivna apellmöte i centrala Malmö. Motdemonstrationen bestod av cirka 100 personer och fanns på plats för att störa mötet vid mötets start. Motdemonstrationen, som av Polisen ansågs vara en allmän sammankomst, överröstade mötet genom talkörer och megafoner. Enskilda motdemonstranter attackerade deltagare i mötet och Polis beslöt att försöka flytta motdemonstrationen till en annan plats genom befallning. Detta åtlöydes inte trots upprepningar och Polis började därmed med stöd av rytteri trycka motdemonstranterna bort mot platsen de tidigare beordrats att flytta till (cirka 100 meter bort). I anknytning till denna händelse greps ett fåtal motdemonstranter som begick brott.

Enligt polismyndighetens bedömning förelåg osäkerhet avseende vilket lagstöd som användes för att flytta motdemonstrationen. Det framgick även att gruppleddaren för ryttarna, samt andra inblandade poliser, hade uppfattat ordergivningarna som att motdemonstrationen skulle upplösas, trots att inget sådant beslut togs. JO instämde i polismyndighetens uppfattning att det inte förelåg förutsättningar för att upplösa motdemonstrationen enligt OL. JO uppfattade heller inte att polisingripandena fick en sådan effekt. Däremot menade JO att stöd för att flytta demonstrationen saknades, enligt OL. Proportionaliteten i situationen ansågs vara svårbedömd. Som JO framhöll prövades mindre ingripande åtgärder, vilka visade sig vara otillräckliga. JO framhöll att beslut om upplösning måste göras så tydligt att det inte kan ske missförstånd.⁹²

JO gör ingen direkt bedömning av proportionaliteten. Dock ansåg både JO och polismyndigheten att förutsättningar för att upplösa sammankomsten saknades. Inget beslut om upplösning togs heller. Förflyttningen saknade lagstöd, vilket kan anses vara problematiskt.

⁹² JO 80-1999 (2000-03-10).

Samtidigt användes i realitet en mindre ingripande åtgärd än en upplösning, vilket kan anses överensstämma med kravet på proportionalitet. Ingen omfattande kritik riktades mot Polisens åtgärder i sig, vilket kan tolkas som att JO ansåg att åtgärderna var proportionerliga.

I beslutet gjordes inga hänvisningar till Europakonventionen eller Europadomstolen. Huruvida bedömningen överensstämmer med Europakonventionen kan därför vara svår att avgöra. Enligt JO hade motdemonstranternas demonstrationsrätt inte inskränkts. Då en huvuddemonstration ska skyddas kan förflyttningen av motdemonstrationen anses vara proportionerligt utifrån Europakonventionen.

8.3 Proportionerligt med inställande

8.3.1 JK 600-11-21

Beslutet som fattades i april 2012 berör inställandet av en tillståndsgiven allmän sammankomst, Sverigedemokraternas torgmöte på Kungsportsplatsen i Göteborg. Innan mötet hade inletts ankom cirka 500 – 600 motdemonstranter till platsen. Polisen försökte genom dialog anvisa motdemonstranterna till annan plats, utan att lyckas. Därefter förde Polisen dialog med deltagarna till torgmötet om att finna en ny lämplig plats för sammankomsten. Polisen gav även förslag om en ny plats, vilken inte godtogs. Ytterligare deltagare till torgmötet ankom därefter till platsen, vars närvaro Polisen saknade kännedom om sedan innan. Deltagarna i torgmötet och Polisen blev attackerade av motdemonstranterna genom kastning av flaskor och andra föremål. Polisen försökte flytta motdemonstranterna, våld användes, och några individer omhändertogs. Polismyndigheten gjorde bedömningen att det fanns risk för skador på Polis, motdemonstranter och andra i direkt anknytning. Med hänsyn till den svårare oordning som rådde och att deltagarna i torgmötet inte frivilligt ställde in arrangemanget beslutade polismyndigheten att ställa in torgmötet.

I JK:s bedömning konstaterades att polismyndigheten agerat korrekt genom att ha vidtagit åtgärder mot motdemonstrationen först. När dessa visat sig vara otillräckliga vidtogs åtgärder mot huvuddemonstrationen. JK menade att antalet motdemonstrationer var cirka tre till fem gånger fler än förväntat vilket inte gick att förutse. Den sammanlagda bedömningen av JK blev att visserligen hade inte polisinsatserna vid torgmötet varit tillräckliga för att garantera

mötesfriheten men att detta berott på oförutsedda händelser och ett oväntat händelseförlopp. Polismyndigheten ansågs ha hanterat den uppkomna situationen på ett tillfredsställande sätt, och ingen kritik riktades gentemot beslutet om inställning av torgmötet.⁹³

I beslutet ansåg JK att inställandet av den tillståndsgivna allmän sammankomsten var proportionerligt. Motdemonstranter hade förorsakat svårare oordning, vilket gjorde det omöjligt för sammankomsten att hålla sitt torgmöte på den tillståndsgivna platsen eftersom deras säkerhet inte kunde garanteras. Det är möjligt att påstå att polismyndigheten bör ha varit medvetna om risken att motdemonstranter skulle dyka upp. Samtidigt kan det vara svårt för Polisen att förutse huruvida motdemonstranter skulle dyka upp samt hur stor motdemonstrationen skulle kunna bli. Att stävja en motdemonstration på 500 - 600 personer kan förstås anses vara en utmaning. Mot den bakgrunden ansåg JK att Polisen hade fullgjort sina positiva förpliktelser att skydda den tillståndsgivna demonstrationen.

Polisens brist på agerande kan kritiseras mot bakgrund av statens positiva förpliktelse att skydda sammankomster. Av beslutet framgår samtidigt att omständigheterna var oförutsägbara för polismyndigheten. Att avgöra hur långt statens positiva förpliktelser sträcker sig är en svår och hårfin avvägning. Å ena sidan framgår att Polisen - och i förlängningen svenska staten - har misslyckats med att garantera en sammankomst sin demonstrationsrätt. Å andra sidan är statens positiva förpliktelser att skydda allmänna sammankomster inte fullständiga enligt Europadomstolen⁹⁴, vilket JK hänvisar till.

8.4 Oproportionerligt med inställande

8.4.1 JO 4439-1997

I beslutet som fattades i februari 2000 kritiserade JO polismyndigheten i Blekinge län för att inte ha tillåtit National Socialistisk Front att demonstrera på platsen organisationen fått tillstånd att demonstrera på. Polisen beviljade den allmänna sammankomstens tillståndsansökan men gav avslag på marschvägen och platserna som omfattades av ansökan. Istället beviljade Polisen

⁹³ JK 600-11-21 (2012-04-12).

⁹⁴ Europadomstolens dom den 21 juni 1988 *Ärzte für das Leben mot Österrike*.

sammankomsten demonstrationstillstånd på en plats där de förväntade sig att kunna upprätthålla ordning och säkerhet bättre. Innan demonstrationens start hade motdemonstranter samlats på platsen där demonstrationen hade beviljats tillstånd. Då Polisen bedömde att det var en säkerhetsrisk att låta demonstranter och motdemonstranter vistas på samma plats omplacerades huvuddemonstranterna till en annan plats. Det ledde till att den tillståndsgivna demonstrationen ej genomfördes.

JO konstaterade att beslutet att skjutsa demonstranterna till en annan plats än den de fått tillstånd för ledde till att den tillståndsgivna demonstrationen inte genomfördes. Ingen rättslig grund för beslutet kunde heller utläsas. JO menade att det rådde oklarhet kring förhållandena på den tilltänkta demonstrationsplatsen. Då Polisen saknade närmare uppgifter om motdemonstranterna, kunde ingen bedömning av svårare oordning göras. JO bedömde att polismyndigheten saknade rätt att ställa in den tillståndsgivna demonstrationen med stöd av OL. I beslutet framhöll JO att Polisen inte hade gjort något rättsligt övervägande. Därutöver påpekade JO att polismyndigheten visade brist på kunskap om regelsystemet för att hålla demonstrationer. I beslutet gjordes inga hänvisningar till Europakonventionen eller Europadomstolens domar.⁹⁵

I beslutet riktades alltså kritik mot Polisens inställande av den allmänna sammankomsten. Trots att inställande anses vara en mindre ingripande åtgärd än upplösning krävs saklig och laglig grund för att inställa en allmän sammankomst. I beslutet som behandlades saknade Polisen lagstöd för ingripandet vilket inte är godtagbart. Det ger också uttryck för ett oproportionerligt handlande i samband med en allmän sammankomst. Som JO påpekade gjordes ingen rättslig avvägning av Polisen i enlighet med OL, vilket kan vara ett uttryck för att JO eftersökte en proportionalitetsbedömning.

Enligt Europakonventionen har staten både en positiv och negativ förpliktelse att garantera friheten att delta i allmänna sammankomster. I beslutet klargörs att Polisen (och i förlängningen den svenska staten) har misslyckats avseende den positiva förpliktelsen att garantera deltagarna ett demonstrationsskydd. Som JO nämnde bör Polisen ha varit medveten om att en risk för motdemonstrationer förelåg. Exakt hur långt statens positiva förpliktelser att skydda

⁹⁵ JO 4439-1997 (2000-02-23).

demonstrationsrätten sträcker sig är dock en proportionalitetsbedömning. I beslutet gjordes inga hänvisningar till varken Europakonventionen eller Europadomstolens praxis.

9. Diskussion och slutsatser

Studien undersöker nio JO- och JK-beslut. I vissa beslut gjordes ingen tydlig proportionalitetsbedömning angående inställande eller upplösning av en sammankomst⁹⁶. Besluten där JO och JK beaktade kravet på proportionalitet enligt Europakonventionen och svensk rätt behandlas nedan.

Proportionalitetsprincipen tillämpas för att individers fri- och rättigheter ska tillgodoses och inte inskränkas i onödan. Av JO- och JK:s proportionalitetsbedömningar framkommer att enskildas rättigheter har vägts in i bedömningen i flertalet beslut. Beaktandet av Europakonventionen och Europadomstolens praxis i proportionalitetsbedömningarna var olika tydliga i besluten. Det finns exempel på beslut där beaktandet var vagt⁹⁷ och exempel där beaktandet har varit tydligare⁹⁸.

Av ett beslut⁹⁹ framgick att det hade varit proportionerligt att upplösa den ordningsstörande motdemonstrationen före ingripanden mot den tillståndsgivna demonstrationen gjordes¹⁰⁰. I ett annat beslut¹⁰¹ där proportionalitetsbeaktandet var tydligt framgick att det var oproportionerligt att ingripa gentemot en sammankomst enbart för att sammankomsten framförde avvikande åsikter¹⁰². Sammanlagt hänvisar fem av de studerade besluten till Europakonventionen och / eller domar från Europadomstolen¹⁰³. Det tyder på att Europakonventionen har beaktats i de flesta beslut, och vidare varit avgörande för beslutets utgång i vissa fall. Däremot är det möjligt att kritisera bristen på hänvisningar till Europakonventionen. Därmed är det möjligt att påstå att konventionen inte nödvändigtvis beaktas trots att den utgör svensk lag.

⁹⁶ Exempelvis saknades proportionalitetsresonemang i JO 3489-2001. Som framgår av avsnitt 9.1 kan det bero på att dokumentation från det granskade fallet saknades. Även i beslut JO 80-1999 saknades en tydlig proportionalitetsbedömning.

⁹⁷ Exempel på beslut är JK 7374-16-21 där yttrandefriheten (artikel 10) och demonstrationsrätten (artikel 11) i Europakonventionen enbart nämns kortfattat.

⁹⁸ Exempelvis JO 597-2009.

⁹⁹ JO 597-2009.

¹⁰⁰ I enlighet med Europadomstolens praxis *Ärzte für das Leben mot Österrike*.

¹⁰¹ JO 3049-2005

¹⁰² I enlighet med europadomstolens praxis *Handyside mot Förenade Konungariket*.

¹⁰³ JO 597-2009, JK 600-11-21, JK 7374-16-21, JO 2128-2006 och JO 3049-2005.

De beslut som saknade hänvisningar till Europakonventionen och Europadomstolen fattades 2000¹⁰⁴, 2002¹⁰⁵ och 2006¹⁰⁶. Besluten med hänvisningar till Europakonventionen / Europadomstolen fattades 2006 och framåt. Mot den bakgrunden är det möjligt att dra slutsatsen att hänvisningar till Europakonventionen har blivit vanligare med tiden. En förklaring till det kan vara att Europarättens inflytande i svensk rätt har vuxit allt mer sedan inkorporeringen av Europakonventionen.

Vissa beslut påvisar att polismyndigheten har påverkats av allmänhetens synpunkter, åsikter och klagomål¹⁰⁷. Att Polisen fattar beslut mot bakgrund av omgivningens åsikter kan ses som oroväckande och oförenligt med proportionalitetsprincipen. Enligt lag utgör klagomål från allmänheten ingen laglig grund för att upplösa en allmän sammankomst. Att Polisen inte tillämpar eller följer svensk lag är ett problem eftersom enskildas demonstrationsrätt därigenom kan försummas.

Kravet på fredlighet utgör som ovan nämnt en inskränkingsgrund för demonstrationsrätten. Ovan framgår också att två beslut innefattar demonstrationer organiserade av extrema grupperingar¹⁰⁸. Mot bakgrund av att både vänster- och högerextrema grupper kan ses som våldsamma är det intressant att poängtera att varken JO eller JK har beaktat detta vid beslut rörande inställning eller upplösning av allmänna sammankomster anordnade av dessa grupper.

I ett beslut granskades möjligheterna till att använda mindre ingripande åtgärder¹⁰⁹, i enlighet med kravet på proportionalitet. I beslutet ansåg JO att det var oproportionerligt att ingripa mot en motdemonstration som inte var varken hotfull eller våldsam. JO ansåg att en mer lämplig åtgärd kunde ha varit att Polisen hade förklarat för huvuddemonstrationen att även motdemonstranterna hade rätt att framföra sin åsikt.

¹⁰⁴ JO 4439-1997, JO 80-1999.

¹⁰⁵ JO 3489-2001.

¹⁰⁶ JK 1964-06-21.

¹⁰⁷ Exempel är JO 3049-2005 och JK 7374-16-21

¹⁰⁸ JK 1964-06-21 och JO 4439-1997.

¹⁰⁹ JO 2128-2006.

Av vissa beslut framkommer att det som av Polisen ansågs vara mindre ingripande åtgärder kan få effekten av en upplösning enligt JO och JK¹¹⁰. Detta kan ses som ett rättsligt problem eftersom avsaknaden av en tydlig definition av *upplösning* kan resultera i att bestämmelser i OL kringgås. Genom att Polisen kan upplösa en allmän sammankomst utan att beslutet har fattats enligt OL, kan proportionalitetsbedömningen enligt OL undvikas. Det kan i sin tur åsidosätta enskildas demonstrationsrätt. Att jämföra JO och JK:s beaktande av proportionalitetsprincipen kan i dessa fall vara svårt då Polisen inte har upplöst sammankomsten med stöd av 2 kap. 22 - 23 §§ OL.

Att ingripanden kan resultera i en upplösning utan att beslut om upplösning har fattats kan alltså leda till att Polisen (medvetet eller omedvetet) kringgår OL:s bestämmelser för att skingra en sammankomst. OL:s bestämmelser utgör ett skydd för demonstrationsrätten, vilket polislagen inte gör. Att ingripa med stöd i polislagen är en mindre ingripande åtgärd än att inställa eller upplösa en sammankomst. När ingripanden med stöd i polislagen får samma effekt som en upplösning förbigås OL:s skydd för allmänna sammankomster. Det kan i sin tur resultera i att demonstranternas grundlagsskyddade demonstrationsrätt inskränks utan lagstöd.

För att undvika att ingripanden resulterar i en upplösning kan en grundligare proportionalitetsbedömning vid ingripanden i allmänna sammankomster vara välbehövlig. Samtidigt framgår att det saknas tydlighet kring gränsdragningen mellan när enskilda som är del av en sammankomst begår brott och när en sammankomst som sådan anses vara ordningsstörande. Därav kan det vara svårt att bedöma vilken ingripande åtgärd som är mest lämplig¹¹¹.

Ytterligare svårigheter som uppenbaras genom att studera besluten är att betydelsen av *allmän sammankomst* kan tolkas olika. I ett beslut har JO och Polisen olika åsikter om vad en allmän sammankomst är på grund av att sammankomstens ringa deltagarantal¹¹². Det finns inget entydigt svar på hur många personer som måste delta för att det ska röra sig om en allmän sammankomst. Däremot kan antalet deltagare anses vara oviktigt eftersom även ensamdemonstranter har en demonstrationsrätt. I ett annat beslut var JK ovillig att ta ställning

¹¹⁰ Till exempel JO 2128-2006.

¹¹¹ Detta framgår i JK 1964-06-21 där JK resonerade kring huruvida ett ingripande / upplösning skulle göras med stöd av polis- eller ordningslagen.

¹¹² I JO 2128-2006 ansåg JO att Polisens ingripande utgjorde en upplösning av allmän sammankomst. Polisen ansåg dock att demonstrationen ej utgjorde en allmän sammankomst då den endast bestod av tre personer.

till huruvida Polisens ingripande skulle betraktas som en upplösning¹¹³. Oförmåga (eller ovilja) att bedöma skillnaden mellan ingripanden och upplösning kan försvåra en trovärdig proportionalitetsbedömning då ingripanden mot enskilda sker enligt polislagen medan ingrepp mot sammankomsten sker enligt OL. Agerar Polisen utan lagstöd kan dock rubriceringen av ett ingripande anses vara obetydlig¹¹⁴.

I vissa beslut har JO och JK haft olika åsikter om betydelsen av *svårare oordning* och när oordning uppstår. När deltagare i en motdemonstration kastade flaskor och andra föremål mot en huvuddemonstration menade JK att svårare oordning förelåg¹¹⁵. I en annan händelse där enskilda motdemonstranter kastade ägg och stenar samt avfytrade ett fyrverkeri mot huvuddemonstrationen tog JO ingen ställning till om svårare oordning rådde¹¹⁶. Samtidigt ansåg JO att svårare oordning förelåg vid en demonstration där inget våld utövades, men där demonstrationen blockerade entréerna till Riksdagshuset¹¹⁷. Detta tyder på att definitionen av *svårare oordning* är tvetydig vid granskning av besluten. I litteraturen finns inte heller någon klar definition av *svårare oordning*¹¹⁸. Detta kan försvåra för JO och JK att ta ställning till när svårare oordning anses föreligga. Det kan även noteras att JK i ett beslut kringgick en bedömning om svårare oordning genom att istället granska om säkerheten för de närvarande kunde garanteras¹¹⁹. Detta gjordes möjligtvis på grund av osäkerhet kring begreppet *svårare oordning*.

Av de behandlade besluten framgår att Polisen har frångått demonstrationsrättens regelverk, vilket kan anses vara olyckligt. I vissa fall har resultatet blivit att både grundlagen och Europakonventionen har kringgåts, vilket är allvarligt. För att undvika att demonstrationsrätten inskränks utan lagstöd bör Polisen vara upplyst om att den har en skyldighet att skydda demonstrationsrätten. Den bör också ha kunskap om att ingripanden mot deltagare i en allmän sammankomst kan leda till att sammankomsten upplöses. Därutöver bör Polisen vara medveten om att allmänna sammankomster kan bestå av få personer samt att

¹¹³ JK 1964-06-21 - JK tog ej ställning till huruvida polisingripandena utgjorde en upplösning.

¹¹⁴ Det framgår av JO 2128-2006, där Polisen saknade lagstöd för ingripande.

¹¹⁵ JK 600-11-21.

¹¹⁶ JO 597-2009.

¹¹⁷ JO 3489-2001.

¹¹⁸ Bull påpekar att det saknas en uttömmande definition av *svårare oordning* medan Westerlund menar att *svårare oordning* är synonymt med upploppsliknande situationer.

¹¹⁹ JK 600-11-21.

ingripanden i allmänna sammankomster ska ske i enlighet med lagstöd och en proportionalitetsbedömning.

Det kan vara svårt att fatta beslut med stöd av regleringar med otydliga definitioner. Eftersom lika fall behandlas olika beroende på hur begreppen tolkas föreligger en risk att rättssäkerheten eftersätts när begrepp som *upplösning*, *allmän sammankomst* och *svårare oordning* tolkas på olika vis. Det finns därmed behov av enhetlighet i definitionerna av begreppen.

I besluten har JO och JK beaktat vad som anses vara proportionerlig / oproportionerliga inskränkingsgrunder av demonstrationsrätten enligt Europakonventionen, Europadomstolens praxis, RF och OL. Detta har gjorts genom att JO och JK har bedömt huruvida minsta ingripande åtgärder har tillämpats samt vilka effekter åtgärderna har medfört. JO och JK har i besluten även kritiserat ingrepp som inte har ansetts vara nödvändiga, skett utan lagstöd, och gått så långt att de utgjort ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Rättsliga problem som har identifierats är att klarhet kring definitionerna av begreppen *upplösning*, *allmän sammankomst* och *svårare oordning*. Detta medför att Polisen kan tolka begreppen relativt fritt och därmed kan begränsa enskildas demonstrationsrätt utefter eget behag. Därmed föreligger en risk för godtycklig maktutövning. Sammanfattningsvis är rätten att demonstrera och öppet uttrycka åsikter ett fundament för det demokratiska samhället. Om demonstrationsrätten inskränks på godtyckliga grunder kan den i längden förringas, vilket kan bli ett hot mot demokratin.

Källförteckning

Offentligt tryck

Kungl. Maj:ts Proposition 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Regeringens Proposition 1975/76:209 *om ändring i regeringsformen.*

Regeringens Proposition 1992/93:210 *om ny ordningslag m.m.*

Regeringens Proposition 2009/10:80 *en reformerad grundlag.*

SOU 2008:125 *en reformerad grundlag, del 1.*

Justitieombudsmannen

JO:s ämbetsberättelse 1975, s. 96

JO 4439-1997 (2000-02-23)

JO 80-1999 (2000-03-10)

JO 3489 – 2001 (2002-08-22)

JO 3049-2005 (2007-06-20)

JO 2128-2006 (2008-04-10)

JO 597-2009 (2010-12-12)

Justitiekanslern

JK 1964-06-21 (2006-10-10)

JK 600-11-21(2012-04-12)

JK 7374-16-21 (2017-10-04)

Citerade rättsfall

Europadomstolen

Handyside mot Förenade Konungariket (Ansökan nr 5493/72, dom den 17 december 1976)

Ärzte für das Leben mot Österrike (Ansökan nr 10126/82, dom den 21 juni 1998)

Öllinger mot Österrike (Ansökan nr 76900/01, dom den 29 juni 2006)

NJA

NJA 1996 s. 577

NJA 2005 s. 462

Litteratur

Antoft, Camilla, *Proportionalitetsprincipen enligt Europakonventionen*, Europarättslig tidskrift, nr. 1, 2007, ss. 138-146.

Axberger, Hans-Gunnar, *JO – i riksagens tjänst*, Elanders Sverige, Visby, 2014.

Bogdan, Michael, *Komparativ rättskunskap*, Norstedts juridik, andra upplagan, Stockholm, 2003.

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

Bull, Thomas, Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, Studentlitteratur, tredje upplagan, Lund, 2015.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Norstedts juridik, femte upplagan, Stockholm, 2015.

Helmus, Ingrid, 2017, Proportionalitetsprincipen. I Marcusson, Lena (red.), *Offentligrättsliga principer*, Iustus förlag, tredje upplagan, Uppsala, ss. 133-167.

Hettne, Jörgen, *Rättsprinciper som styrmedel - allmänna rättsprinciper i EU:s domstol*, Norstedts juridik, Stockholm, 2008.

Håkansson, Erik, *Svenska tingsrätters tillämpning av europakonventionen under åren 2012 och 2013*, Europarättslig tidskrift, nr. 2, 2014, ss. 400 - 412.

Melander, Göran, *Sverige och internationella konventioner*, Grimheden, Jonas, Laurin, Carin, Månsson, Katarina (red.) Sverige och de mänskliga rättigheterna: en kritisk granskning, Nordic Journal of human rights, vol. 22, nr. 2, 2004, s. 170.

Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, Studentlitteratur, tredje upplagan, Lund, 2014.

Nilsson, Mattias, *Juridiken - en introduktion till rättsvetenskapen*, Jure förlag, tredje upplagan, Stockholm, 2011.

Strömberg, Håkan, Lundell, Bengt, *Speciell förvaltningsrätt*, Liber förlag, 18:e upplagan, Malmö, 2011.

Westerlund, Gösta, *Ordningsstörande brott - en studie av brottsbalken och annan lagstiftning, särskilt polislagen*, Bruun, fjärde upplagan, Stockholm, 2011.

Wieslander, Bengt, *JO-ämbetet i Sverige*, Riksbankens jubileumsfond, Stockholm, 1995.

Zetterström, Stefan, Lind, Anna-Sara, *Offentlig rätt*, Liber förlag, andra upplagan, Stockholm, 2016.

Åberg, Kazimir, *Ordninglagen - kommentarer och rättspraxis*, Wolters Kluwer, fjärde upplagan, Stockholm, 2017.

Åhman, Karin, *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*, Norstedts Juridik, första upplagan, Stockholm, 2011.

Åhman, Karin, Europadomstolens principer. I Marcusson, Lena (red.), *Offentligrättsliga principer*, Iustus förlag, tredje upplagan, Uppsala, 2017, ss. 19-46.