



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 5

DOM
2022-05-06
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
3248-22

KLAGANDE

[REDACTED]

MOTPART

Polismyndigheten

ÖVERKLAGAT BESLUT

Polismyndighetens beslut den 23 februari 2022, dnr A086.149/2022, bilaga 1

SAKEN

Tillstånd till allmän sammankomst

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

██████████ yrkar att han ska beviljas de sökta tillstånden till allmänna sammankomster i Hjällbo centrum och på Angereds torg. Han anför bl.a. följande. Det är en grundlagsskyddad rättighet att medborgarna får samlas och uttrycka sig. Han kandiderar till riksdagen och det är viktigt att partiet får samlas på de platser där partiets politik och uttalanden är relevanta. Att vägra tillstånd på grund av att en demonstration riskerar att attackeras är inte förenligt med grundlagen – det kan inte vara lagligt att våldsamma och farliga personer tillåts hindra demonstrationer och meningsyttringar i vissa områden. Det är polisens skyldighet att skydda de som vill använda sig av demonstrationsrätten.

Polismyndigheten anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

██████████ har ansökt om tillstånd att under samma dag få hålla allmänna sammankomster på tre platser i Göteborg, nämligen Frölunda torg, Hjällbo centrum och Angereds torg. Utifrån ett operativt ordnings- och säkerhetsperspektiv har det inte varit lämpligt att bevilja tillstånd för platserna Hjällbo centrum och Angereds torg. Utifrån Polismyndighetens mandat att besluta om annan tid och plats för sammankomsterna har tillstånd lämnats för en av de ansökta platserna under en utökad tid, kl. 12.00–15.00 i stället för den ansökta tiden kl. 12.00–13.30. Genom att ██████████ givits möjlighet att genomföra en allmän sammankomst på Frölunda torg under en utökad tid har hans rätt till mötes- och demonstrationsfrihet tillgodosetts. Tillståndets utformning har utgjort en nödvändig åtgärd för att manifestationen överhuvudtaget skulle kunna genomföras eftersom inte ens ett stort polisiärt resursuttag hade reducerat risken gällande ordning och säkerhet till en hanterbar nivå. Det fanns inte heller några andra åtgärder som bedömdes som möjliga att vidta för att klara uppdraget. Risken för att det skulle uppkomma en situation där ordnings- och säkerhetsläget blev omöjligt att kontrollera var alltför stor.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Tidpunkten för de allmänna sammankomster för vilka tillstånd söks har passerat. [REDACTED] har emellertid ett befogat intresse av att få prövat om Polismyndigheten haft rätt att delvis avslå hans ansökan på det sätt som myndigheten gjort.

Den fråga som förvaltningsrätten ska pröva i målet är om Polismyndigheten haft rätt att avslå [REDACTED] ansökan om tillstånd för allmänna sammankomster i Hjällbo centrum och på Angereds torg.

Förvaltningsrätten redogör först något för de allmänna förutsättningar som gäller för tillstånd till en allmän sammankomst och går därefter in på bedömningarna i detta fall.

Allmänna förutsättningar för tillstånd till en allmän sammankomst

Yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet är några av de grundläggande fri- och rättigheter som var och en tillförsäkras i 2 kap. 1 § regeringsformen. Dessa rättigheter skyddas även av den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Eftersom den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning är de nyssnämnda friheterna av särskild vikt och betydelse i det demokratiska samhället.

De ovannämnda grundlagsskyddade fri- och rättigheterna är emellertid inte absoluta utan de får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen begränsas genom lag på det sätt som medges i 21–24 §§.

I 2 kap. 24 § regeringsformen föreskrivs således att mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

I sammanhanget är det även värt att notera att det av 2 kap. 21 § regeringsformen följer att begränsningar enligt 20 § endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Den närmare regleringen gällande tillståndsgivningen för allmänna sammankomster återfinns i ordningslagen (1993:1617).

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.

Enligt 2 kap. 16 § ordningslagen får Polismyndigheten meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen.

Europakonventionens skydd för demonstrationer innebär också en förpliktelse för staten att vidta positiva åtgärder för att sammankomsten ska kunna genomföras (jfr Danelius, H., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 u, s.

521 f, Ehrenkrona, C. H., Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – en kommentar, s. 155 f samt Europadomstolens avgörande i *Plattform Ärzte für das Leben mot Österrike*).

Frågan om Polismyndigheten haft rätt att neka tillstånd för allmänna sammankomster i Hjällbo centrum och på Angeredes torg

Förvaltningsrätten kan konstatera att det i målet inte finns något som visar att [REDACTED] eller några andra som deltagit i de till honom tidigare tillståndsgivna allmänna sammankomsterna har stört ordningen eller säkerheten. De våldsamerheter och upplopp som förekommit har såvitt framgår varit att hänföra till – från sammankomsterna – helt utomstående personer.

Den principiella fråga som inställer sig i en sådan situation är om det finns legala förutsättningar för att inskränka mötes- och demonstrationsfriheten med hänsyn till att det i samband med och i närheten av sammankomsten kan uppkomma problem med ordningen eller säkerheten, men när dessa problem inte är att hänföra till arrangören av och deltagarna i sammankomsten utan till helt utomstående aktörer. Aktörer vars enda syfte kanske är att hindra den fria åsiktsbildningen, att starta upplopp, använda våld eller på annat sätt skapa kaos och oordning i samhället.

Som nämnts ovan får mötes- och demonstrationsfriheten enligt 2 kap. 24 § regeringsformen begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet *vid sammankomsten*.

Begreppet ”vid sammankomsten” har tidigare givits en snäv tillämpning. Förarbetena till regeringsformen (prop. 1986/87:151 s. 182 f) och till ordningslagen (prop. 1992/93:210 s. 76 ff och 249) ger numera visst stöd för att inte bara ordningen och säkerheten bland just de personer som deltar i sammankomsten utan också ordnings- och säkerhetsproblem som samtidigt

uppstår i sammankomstens omedelbara omgivning och är en direkt följd av den kan ligga till grund för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna (jfr Bull, T., Mötes- och demonstrationsfriheten, s. 508 ff samt Bull m.fl., Regeringsformen – en kommentar, 3:1 u, s. 98 f).

Enligt förvaltningsrättens mening bör emellertid inte ett tillstånd till en demonstration kunna vägras enbart av den anledningen att det kan befaras angrepp på deltagarna från t.ex. åskådare eller deltagare i en motdemonstration (jfr Bull, T., Mötes- och demonstrationsfriheten, s. 513 f och Åberg, K., Kommentaren till 2 kap. 10 § ordningslagen). Endast i yttersta undantagsfall bör det således vara möjligt att vägra tillstånd till en allmän sammankomst av det enda skälet att oroligheter kan förväntas i omgivningarna i anledning av sammankomsten. Det bör då närmast vara fråga om rena nödsituationer och när övriga möjligheter att förebygga oroligheter är uttömda (Bull, T., *ibid.* och Åberg, K., *ibid.*). Ofta kan polisen emellertid förebygga sådana ordningsstörningar genom att spärra av områden eller utrymmen.

Som utgångspunkt har den som önskar anordna en allmän sammankomst frihet att själv välja plats och tid för sammankomsten. Polismyndigheten har emellertid möjlighet att uppställa villkor om bl.a. tid och plats för demonstrationen, om det behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten. Det har ansetts att ordningslagen ger Polismyndigheten ganska långtgående befogenheter att ändra i mötesanordnares val av tid och plats genom diverse villkor. Det är emellertid samtidigt ett starkt intresse i ett demokratiskt samhälle att mötes- och demonstrationsfriheten upprätthålls. Villkor får då inte ha den praktiska effekten att de i princip innebär förbud för demonstrationen. Villkor måste också vara kopplade till villkorens ändamål, dvs. att upprätthålla ordning och säkerhet. Då kan bedömningar t.ex. göras om att ett möte måste få lov att hållas en viss dag, men inte nödvändigtvis på den plats som arrangören vill (Bull, T., a.a. s. 537, 636 f samt där angivna regeringsbeslut).

Polismyndighetens beslut innebär att [REDACTED] helt har nekats tillstånd att hålla allmänna sammankomster för politiskt ändamål i Hjällbo centrum och på Angereds torg. Han har samtidigt beviljats tillstånd till en allmän sammankomst vid Frölunda torg kl. 12.00–15.00, en tid som förlängts med hänsyn till att han nekats de sökta tillstånden i Hjällbo och Angered.

Göteborg är Sveriges till befolkning nästa största stad. De geografiska avstånden mellan olika stadsdelar kan vara betydande. Således är avståndet mellan Frölunda – som ligger i de sydvästra delarna av staden – och Angered respektive Hjällbo – som ligger i de nordöstra delarna av staden – omkring 20 km, beroende av färdväg. Färdvägen mellan Angered och Hjällbo uppgår på motsvarande sätt till omkring 5 km.

Det sagda innebär att [REDACTED] inte kan nekas att hålla allmänna sammankomster i de nordöstra stadsdelarna med hänvisning till att han beviljats tillstånd till en allmän sammankomst i Frölunda. Om ett sådant synsätt skulle accepteras skulle det i princip innebära ett förbud mot i tid närliggande demonstrationer i de olika stadsdelarna. En sådan inskränkning är enligt förvaltningsrättens mening inte förenlig med det starka intresse som finns för att upprätthålla mötes- och demonstrationsfriheten i ett demokratiskt samhälle.

[REDACTED] ansökan avser emellertid att få hålla de allmänna sammankomsterna på specifikt utpekade platser i Hjällbo centrum respektive på Angereds torg. I målet är det upplyst att han helt avböjt att diskutera andra alternativa platser än de i ansökan angivna platserna – trots att han erbjudits att hålla sammankomsterna på andra platser.

Av utredningen i målet framgår att eventuella sammankomster i Hjällbo centrum och på Angereds torg omgärdas av hot och säkerhetsrisker. Som konstaterats ovan har Polismyndigheten vid sådana förhållanden relativt

långtgående befogenheter att ändra i mötesanordnares val av tid och plats genom diverse villkor.

Förvaltningsrätten finner inte anledning att ifrågasätta Polismyndighetens bedömningar att just de i ansökan specifikt utpekade platserna i Hjällbo centrum och på Angereds torg inte är lämpliga utifrån ett ordnings- och säkerhetsperspektiv. Polismyndigheten har därför haft rätt att anvisa annan lämplig plats för sammankomsterna i närområdet.

Eftersom [REDACTED] motsatt sig att genomföra sammankomsterna på annan plats än de han angivit i ansökan har Polismyndigheten haft rätt att avslå ansökan gällande de angivna platserna i Hjällbo centrum och på Angereds torg. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (FR-03)

Helena von Braun
Lagman

Magnus Nylander
Rådman

I avgörandet har deltagit lagmannen Helena von Braun (ordförande), rådmannen Magnus Nylander (referent) samt nämndemännen [REDACTED]
[REDACTED]



Polisen

BESLUT

Sida 1 (3)

Datum
2022-02-23Saknr
501Diarienum (åberopas)
A086.149/2022

Er referens:

RSH Valet 2022

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avd. 5INKOM: 2022-03-23
MÅLNR: 3248-22
AKTBIL: 3

Beslut avseende ansökan om tillstånd till allmän sammankomst

Beslut

Polismyndigheten beviljar din ansökan om att anordna allmän sammankomst vid Frölunda Torg enligt polismans anvisning, den 26 februari 2022, kl. 12.00 – 15.00.

Polismyndigheten avslår din ansökan i den del som avser att anordna allmän sammankomst i Hjällbo Centrum respektive Angered Torg den 26 februari 2022.

Bakgrund

Du har ansökt om att få genomföra tre allmänna sammankomster den 26 februari 2022. De allmänna sammankomsterna avser ämnet ”demonstration mot islam i Sverige med riktning av Muhammed och bränning av en eller flera koraner”. Platserna för sammankomsterna har i ansökan angivits till Frölunda Torg, Hjällbo Centrum samt Angered Torg.

Polismyndigheten har gjort en hot- och riskbedömning med anledning av din ansökan. Bedömningen omfattas i stor utsträckning av sekretess enligt 18 kap. 1-2 §§ och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bedömningen innefattar en värdering av riskerna för ordningsstörningar och/eller våldshandlingar vid de allmänna sammankomsterna samt avsikt och förmåga hos eventuella hotaktörer. Av underlaget framgår bl.a. att konsekvenserna av möjliga våldsamheter kan bli allvarliga för både [REDACTED] och dennes anhängare, allmänhet och fredliga motdemonstranter på plats samt polisiär personal på plats. Risken bedöms som förhöjd för omfattande ordningsstörningar som kan innefatta våldsamheter. Dessa risker gör sig särskilt gällande på platserna Hjällbo Centrum och Angered torg.

Polismyndigheten har haft en dialog med dig och erbjudit dig andra platser än Hjällbo Centrum och Angered torg. Du har motsatt dig att sammankomsterna ska hållas på andra platser än de du ansökt om och har begärt att Polismyndigheten fattar ett överklagbart beslut.

Skäl

Rättslig reglering

Av 2 kap. 1 § regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad bland annat yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Av 2 kap. 20 § regeringsformen följer att dessa grundlagsskyddade fri- och rättigheter endast får begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 2 kap. 21 - 24 §§ regeringsformen. I 2 kap. 24 § regeringsformen anges gällande mötes- och demonstrationsfriheten att denna får

Polismyndigheten

2022-02-21

begränsas av hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får denna frihet begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Inskränkningens ändamålet "ordning och säkerhet vid sammankomsten" syftar främst på regleringen i ordningslagen (1993:1617).

De sökta demonstrationerna utgör allmänna sammankomster enligt 2 kap. 1 § ordningslagen. Av 2 kap. 4 § ordningslagen framgår att en allmän sammankomst som anordnas på offentlig plats kräver tillstånd från Polismyndigheten.

Enligt 2 kap. 10 § ordningslagen får Polismyndigheten vägra tillstånd till allmän sammankomst 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 16 § ordningslagen följer att den som anordnar en allmän sammankomst ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Polismyndighetens bedömning

Det är av yttersta vikt att värna de grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheterna. Detta är grundlagsskyddade rättigheter där möjligheten för tillståndsmyndigheten att vägra tillstånd är starkt begränsad. Det finns dock möjlighet att i undantagsfall begränsa rätten att hålla möten på en allmän plats när det föreligger en påtaglig risk för att ordningen eller säkerheten inte kan upprätthållas.

Polismyndigheten finner med beaktande av den hot- och riskbedömning som gjorts samt de erfarenheter som myndigheten har av tidigare allmänna sammankomster av liknande slag att ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning inte kan garanteras om det sökta tillståndet beviljas utan ändring av platserna. De befärade ordningsstörningarna bedöms inte i tillräcklig grad kunna motverkas genom villkor för sammankomsten, hög polisnärvaro eller/och omfattande avspärningar.

Vid en sammantagen bedömning konstaterar Polismyndigheten att tillstånd för allmän sammankomst kan beviljas vid Frölunda torg men att det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten att avslå ansökan i de delar som avser Hjällbo centrum och Angered torg.

Upplysningsvis kan noteras att Polismyndigheten förbehåller sig rätten att ändra tillståndet vid förändrade ordnings- och säkerhetsförhållanden.

Om du vill överklaga Polismyndighetens beslut, se sida 3.

POLISMYNDIGHETEN

Kommenderingschef



Om du vill överklaga Polismyndighetens beslut

Om du vill överklaga Polismyndighetens beslut ska du skriva till förvaltningsrätten, men **skicka eller lämna in** överklagandet till Polismyndigheten. Du kan skicka in överklagandet elektroniskt. Adresser till Polismyndigheten framgår av det här beslutet.

För att förvaltningsrätten ska ta upp ditt överklagande till prövning måste det ha kommit in till Polismyndigheten **inom tre veckor** från den dag då du fick del av beslutet. Om överklagandet kommer in för sent kommer Polismyndigheten avvisa det. Det innebär att Polismyndighetens beslut gäller.

Det här ska överklagandet innehålla

1. Ditt namn och personnummer eller organisationsnummer samt postadress, e-postadress och telefonnummer (om telefonabonnemanget inte är hemligt).
2. Vilket beslut du överklagar, ärendets diarienummer (står överst på beslutets förstasida) och beslutsdatum.
3. På vilket sätt du vill att beslutet ska ändras, och omständigheter till stöd för den ändring du begär.

Du bör även beskriva vilka bevis du vill hänvisa till och vad varje bevis ska styrka (bevisa).

Om du har ett ombud eller en ställföreträdare ska du ange den personens kontaktuppgifter.