



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 5

DOM
2022-05-06
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
4632-22

KLAGANDE

MOTPART
Polismyndigheten

ÖVERKLAGAT BESLUT

Polismyndighetens beslut den 22 april 2022, dnr A237.127/2022, bilaga 1

SAKEN

Tillstånd till allmän sammankomst

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver Polismyndighetens beslut och förklarar att [REDACTED] skulle ha beviljats tillstånd till en allmän sammankomst i Borås den 29 april 2022 under de närmare villkor som Polismyndigheten haft att bestämma.

YRKANDEN M.M.

██████████ yrkar i första hand att han ska beviljas det sökta tillståndet, i andra hand att han ska beviljas tillstånd för annan plats i Borås. Han anför bl.a. följande. Han kandiderar till riksdagen för det registrerade partiet Stram Kurs Sverige. Det är inte tillåtet att förhindra partiets opinionsbildning i en valrörelse och det är viktigt att de får samlas på platser där partiets politik och uttalanden är relevanta. Av Polismyndighetens pressmeddelande framgår att myndigheten fäst avseende vid det politiska budskap han avser att framföra – det är grundlagsstridigt att en myndighet vägrar tillstånd på grund av det budskap som framförs. Att vägra tillstånd på grund av att en demonstration riskerar att attackeras är inte heller förenligt med grundlagen – det kan inte vara lagligt att våldsamma och farliga personer tillåts hindra demonstrationer och meningsyttringar. Det är polisens skyldighet att skydda de som vill använda sig av demonstrationsrätten. Vare sig han själv eller de som deltagit i hans tidigare allmänna sammankomster har varit våldsamma. Grundlagens möjligheter att begränsa allmänna sammankomster tar sikte på de fall deltagarna i sammankomsten stör ordningen, inte när utomstående attackerar sammankomsten. – I Linköping, Norrköping och Örebro höll han inte allmänna sammankomster, trots detta blev det upplopp där.

Polismyndigheten anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Även om tillståndsprövningen som utgångspunkt inte bör vara beroende av utomstående personers agerande utgör erfarenheterna från tidigare demonstrationer ändå skäl för att beakta dess omständigheter i detta ärende. Detta utifrån de allvarliga ordningsstörningar som förekommit och det grova våld som riktats mot polispersonal och även mot personer ur allmänheten. – Polismyndigheten har vid dess bedömning beaktat om sammankomsten kan hållas på andra likvärdiga platser i Borås, men anser att det inte finns alternativa platser där sammankomsten kan genomföras utan att en överhängande risk för mer omfattande ordningsstörningar kommer att uppstå.

Det finns en tydlig och allvarlig risk att såväl ordningen som säkerheten inte kan upprätthållas.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

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

Inledningsvis noterar förvaltningsrätten att domstolen inte är tillsynsmyndighet över Polismyndighetens verksamhet. Vad [REDACTED] har anfört om uttalanden som gjorts i Polismyndighetens pressmeddelande föranleder därför ingen åtgärd från domstolens sida. Förvaltningsrättens prövning av frågan i målet sker primärt utifrån de skäl som Polismyndigheten anfört i det överklagade beslutet, men även utifrån de omständigheter som framgår av utredningen i målet i övrigt.

Den fråga som förvaltningsrätten ska pröva i målet är om Polismyndigheten haft rätt att avslå [REDACTED] ansökan om tillstånd för en allmän sammankomst i Borås.

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 det sökta tillståndet

Som framgår av det överklagade beslutet har det huvudsakliga skälet för Polismyndigheten att avslå ansökan varit att det enligt myndigheten funnits en hög risk för att det uppkommer liknande allvarliga händelser som förekommit i andra delar av landet under påskhelgen, de s.k. påskupploppen. Ordningen och säkerheten vid sammankomsten, eller som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning kunde enligt myndigheten inte garanteras ens genom villkor, polisnärvaro och omfattande avspärrningar.

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 våldsamheter 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.

Polismyndighetens beslut innebär att [REDACTED] helt har nekats tillstånd att hålla en allmän sammankomst för politiskt ändamål i Borås. De omständigheter som Polismyndigheten har anfört för dess beslut är visserligen allvarliga, men utgör enligt förvaltningsrättens mening inte sådana exceptionella förhållanden som innebär att det föreligger skäl för att helt vägra [REDACTED] tillstånd att genomföra en allmän sammankomst. Han borde därför ha beviljats tillstånd för en allmän sammankomst på någon plats i Borås. Det överklagade beslutet ska således upphävas.

Eventuella villkor för den allmänna sammankomsten

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).

Eftersom Polismyndigheten helt har avslagit [REDACTED] ansökan har myndigheten inte övervägt om ett tillstånd till en allmän sammankomst bör

förenas med villkor om exempelvis tid och plats. Med hänsyn till vad som är upplyst om de hot och säkerhetsrisker som omgärdar sammankomsten krävs att det görs noggsamma, balanserade och proportionerliga avvägningar i dessa delar – där särskilt 2 kap. 21 § regeringsformen beaktas. Sådana överväganden kräver i detta fall även att taktiska och polisoperativa hänsyn tas. Bedömningarna bör göras av Polismyndigheten som första instans. Om tidpunkten för sammankomsten inte hade passerat hade förvaltningsrätten därför visat målet åter till Polismyndigheten för prövning av de eventuella villkor som sammankomsten skulle ha förenats med. Någon sådan återförvisning är inte längre meningsfull. Överklagandet föranleder därför inga andra åtgärder från domstolens sida än de ställningstaganden som framgår av domslutet.

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

Datum 2022-04-22

Örtaga 1

4

1 (3)

Polismyndigheten
Polisregion Väst
SH Valet 2022

Förvaltningsrätten i Göteborg	
2022-04-25	
Målnr	
Avd.	Aktbil.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avd. 5

INKOM: 2022-04-25
MÅLNR: 4632-22
AKTBIL: 3

Beslut avseende ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst

Beslut

Polismyndigheten avslår din ansökan om att anordna allmän sammankomst i Borås den 29 april 2022.

Bakgrund

Du har ansökt om att få genomföra en allmän sammankomst den 29 april 2022 i Borås. Den allmänna sammankomsten avser ett valmöte för Stram Kurs Sverige. Vid mötet ska du berätta om din politik för att få röster till riksdagsvalet och kritisera homofobi i religiösa skrifter. Du har också uppgett att du kan komma att bränna flera koraner vid sammankomsten.

Du har under påskhelgen den 14 – 18 april 2022 beviljats tillstånd för allmänna sammankomster i ett flertal svenska städer, däribland Norrköping, Örebro och Malmö. I samband med dessa sammankomster har det förekommit allvarliga brott och mycket svåra ordningsstörningar med våldsamma upplopp på flera platser. Brottsrubriceringarna har bl.a. utgjorts av mordförsök, våldsamt upplopp och blåljussabotage. Ordningsstörningarna har orsakats av att ett stort antal personer ur allmänheten med allvarligt våld angripit poliser och annan blåljuspersonal med personskador och skador på egendom som följd. Även personer ur allmänheten har kommit till skada. På vissa platser ställdes sammankomsterna in alternativt flyttades p.g.a. de ordningsstörningar som förväntades. Trots detta uppstod allvarliga ordningsstörningar. Vid flera av dessa händelser saknades konkret underrättelseinformation som indikerade det händelseförlopp som sedan följde.

Polismyndighetens underrättelseenhet har gjort en bedömning av den planerade sammankomsten. 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 den sökta allmänna sammankomsten 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. Det bedöms föreligga hög risk för omfattande ordningsstörningar som kan innefatta våldsamheter.

Skäl

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § regeringsformen (1974:152) anges att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. mötes- och demonstrationsfrihet.

Dessa grundlagsskyddade rättigheter är emellertid inte absoluta. I 2 kap. 20 § regeringsformen framgår att dessa rättigheter får begränsas genom lag i den utsträckning som framgår av 2 kap. 21 – 24 §§ regeringsformen.

Av 2 kap. 24 § regeringsformen framgår 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.

Sådana begränsningar som avses i 2 kap. 24 § regeringsformen har tagits in i ordningslagen som bl.a. reglerar allmänna sammankomster.

Av 2 kap. 4 § ordningslagen (1993:1617) följer 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.

Polismyndighetens bedömning

Mötes- och demonstrationsfriheterna är grundlagsskyddade rättigheter och utrymmet för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst där dessa rättigheter utövas är starkt begränsat.

Mot bakgrund av den bedömning som gjorts av underrättelseenheten konstaterar Polismyndigheten att det finns en hög risk att liknande allvarliga händelser som förekommit i andra delar av Sverige under den gångna påskhelgen även kan uppkomma i Borås.

Polismyndigheten bedömer att ordningen och säkerheten vid sammankomsterna eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning

inte kan garanteras om det sökta tillståndet beviljas. De befarade 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 det nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten att avslå din ansökan om att anordna allmän sammankomst i Borås.

Överklagande

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

Ditt namn och personnummer eller organisationsnummer samt postadress, e-postadress och telefonnummer (om telefonabonnemanget inte är hemligt).


Vilket beslut du överklagar, ärendets diarienummer (står överst på beslutets förstasida) och beslutsdatum.

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 persons kontaktuppgifter.

POLISMYNDIGHETEN


Kommenderingschef