

Ref 50

En allmän sammankomst har inte ansetts kunna ställas in med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen.

2 kap. 23 § ordningslagen (1993:1617)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 6 november 2023 följande beslut (mål nr 2182-23).

Bakgrund

1. Mötes- och demonstrationsfriheterna är grundlagsskyddade rättigheter som under vissa förutsättningar kan begränsas genom lag. Sådana begränsningar finns bl.a. i ordningslagen (1993:1617). Demonstrationer och sammankomster där mötesfriheten utövas betecknas i lagen som allmänna sammankomster.

2. Enligt ordningslagen får inte allmänna sammankomster anordnas på offentliga platser utan tillstånd från Polismyndigheten. En sammankomst som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan om att anordna sammankomsten får ställas in eller upplösas av Polismyndigheten.

3. Polismyndigheten får även upplösa allmänna sammankomster som har fått tillstånd om det t.ex. uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande.

4. R.P. hade beviljats tillstånd till tre allmänna sammankomster den 14 april 2022. Den första sammankomsten skulle hållas i Jönköping kl. 11.30–14.00, den andra i Linköping kl. 15.30–18.00 och den sista i Norrköping kl. 18.30–21.00.

5. I anslutning till sammankomsten i Linköping uppstod svårare oordning med bl.a. stenkastning mot poliser och vandalisering av polisfordon. Enligt uppgifter hade aktioner, liknande de i Linköping, förberetts i Norrköping och i det tilltänkta området för sammankomsten rapporterades ordningsstörningar i form av bl.a. bilbränder. Polismyndigheten befarade att händelseutvecklingen skulle likna den i Linköping och beslutade därför, med åberopande av bestämmelserna om upplösande av allmänna sammankomster, att ställa in den allmänna sammankomsten i Norrköping.

6. R.P. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Linköping som avslag överklagandet.

7. Kammarrätten i Jönköping biföll R.P:s överklagande dit samt upphävde förvaltningsrättens dom och Polismyndighetens beslut. Kammarrätten konstaterade att ordningslagen inte uttryckligen ger

Polismyndigheten befogenhet att ställa in en sammankomst i den aktuella situationen. Vidare framhölls att ett beslut att ställa in en allmän sammankomst är artskilt från ett beslut att upplösa en sådan sammankomst och att institutet inställelse av allmän sammankomst därför inte kan inordnas i lagens regler om att upplösa sammankomster.

Yrkanden m.m.

8. *Polismyndigheten* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och att Polismyndighetens beslut ska fastställas.

9. *R.P.* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

10. Frågan i målet är om en allmän sammankomst kan ställas in med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen.

Rättslig reglering m.m.

11. Enligt 2 kap. 22 § ordningslagen får Polismyndigheten, såvitt är aktuellt nu, inställa eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan om att anordna en allmän sammankomst.

12. Enligt 2 kap. 23 § första stycket 1 får Polismyndigheten utöver vad som sägs i 22 § upplösa en allmän sammankomst, om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. De aktuella bestämmelserna i ordningslagen gör en tydlig skillnad mellan när Polismyndigheten kan inställa eller upplösa en allmän sammankomst. Enligt 2 kap. 22 § kan, under förutsättningar som inte är aktuella nu, en ännu inte påbörjad allmän sammankomst ställas in medan bestämmelsen i 23 § ger Polismyndigheten rätt att under vissa förutsättningar upplösa en allmän sammankomst. Någon rätt för Polismyndigheten att ställa in en ännu inte påbörjad allmän sammankomst kan däremot inte utläsas av den sistnämnda bestämmelsen.

14. Inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheterna får enligt 2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen endast göras genom lag och för vissa särskilt angivna syften. Mot denna bakgrund och

eftersom en bestämmelse om inskränkning av en rättighet av det nu aktuella slaget bör tolkas restriktivt är det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte möjligt att tolkningsvis utvidga tillämpningsområdet för 2 kap. 23 § ordningslagen till att även omfatta inställande av ännu inte påbörjade sammankomster.

15. Polismyndighetens beslut att ställa in den allmänna sammankomsten i Norrköping saknade således lagstöd.

16. Den aktuella sammankomsten skulle ha ägt rum den 14 april 2022. Eftersom den tidpunkten är passerad ska målet skrivas av.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen skriver av målet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Bull*, *Haggren*, och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Elin Nilsson.

Förvaltningsrätten i Linköping (2022-05-25, ordförande Lowén):

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att tidpunkten för den allmänna sammankomsten som det överklagade beslutet avser redan har passerat. Förvaltningsrätten bedömer att R.P. har ett befogat intresse av att få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för det överklagade beslutet.

Utredningen i målet visar att R.P. beviljats tillstånd att genomföra tre allmänna sammankomster under den aktuella dagen. Först i Jönköping, sedan i Linköping och avslutningsvis i Norrköping. I anslutning till den planerade sammankomsten i Linköping beskriver Polismyndigheten att svårare oordning uppstått. Enligt Polismyndigheten möttes de första polispatrullerna på plats av individer som varit förberedda på och sökt konfrontation med polisen. På kort tid hade vidare flera hundra personer samlats, varav flera deltagit i ett våldsamt upplopp med bland annat stenkastning mot polis. Från Norrköping och den tilltänka platsen för den allmänna sammankomsten där, hade det rapporterats om ordningsstörningar i form av bland annat bilbränder. Enligt inkomna uppgifter till Polismyndigheten hade liknande aktioner som i Linköping förberetts i Norrköping. Oordningen i Norrköping bedömdes ha samband med den planerade sammankomsten och en liknande händelseutveckling som i Linköping befarades om sammankomsten genomfördes. Eftersom de polisära resurserna var avsatta för att säkerställa ordningen i Linköping och de redan pågående ordningsstörningarna i Norrköping bedömde Polismyndigheten att den inte kunde svara för de närvarandes säkerhet om den allmänna sammankomsten i Norrköping genomfördes. Därav beslutade Polismyndigheten att sammankomsten skulle ställas in.

R.P. har gjort gällande att det saknas stöd för att upplösa en allmän sammankomst som inte påbörjats enligt 2 kap. 23 § ordningslagen.

Polismyndigheten har dock inte upplöst sammankomsten, utan har genom det överklagade beslutet ställt in den aktuella sammankomsten. Någon uttrycklig rätt att ställa in en allmän sammankomst enligt bestämmelsen i 2 kap. 23 § ordningslagen finns däremot inte.

Frågan om att ställa in en allmän sammankomst har behandlats i doktrin, som bland annat uttalar följande. Eftersom upplösning av en sammankomst eller tillställning får anses vara en mera ingripande åtgärd än inställande av densamma, torde emellertid Polismyndigheten även med stöd av förevarande paragraf kunna ställa in en sammankomst eller tillställning. En situation där inställande skulle kunna komma i fråga är den att polisen får kännedom om till exempel ett bombhot mot en sammankomst vilket innebär en allvarlig fara för de närvarande. Ett inställande kan i undantagsfall komma i fråga också om en sammankomst för vilken tillstånd meddelats orsakar svårare oordning i grannskapet redan innan sammankomsten har inletts. I den situationen bör dock inställande komma i fråga endast om polisen inte kan svara för de närvarandes säkerhet (Åberg, Ordningslagen, Version 4B, JUNO, kommentaren till 2 kap. 23 §). Enligt förvaltningsrättens mening får Polismyndigheten utifrån det nämnda resonemanget anses ha lagstöd för att kunna ställa in en allmän sammankomst bland annat för att kunna skydda de närvarande. För att ett sådant beslut ska kunna anses vara riktigt måste förutsättningarna att det förekommit svårare oordning kopplat till och som en följd av sammankomsten samt att de närvarandes säkerhet inte har kunnat garanteras vara uppfyllda.

Utifrån vad som var allmänt känt om händelserna i Linköping och Norrköping vid tidpunkten för den i målet aktuella allmänna sammankomsten (de så kallade påskupploppen), saknas det skäl för att ifrågasätta Polismyndighetens bedömning att det till följd av oordning i anslutning till den allmänna sammankomsten förelåg allvarlig fara för de som skulle närvara vid sammankomsten och att det på grund av redan pågående ordningsstörningar saknades resurser för att skydda de samma. Vad som framkommit i målet visar alltså att det förekommit svårare oordning innan sammankomsten till följd av densamma och att de närvarandes säkerhet inte har kunnat garanteras. Det får därmed enligt förvaltningsrättens bedömning anses stå klart att det funnits både möjlighet och tillräckliga skäl för Polismyndigheten att ställa in den aktuella sammankomsten. Överklagandet ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Jönköping (2023-03-15, Bengtsson, Hannus [skiljaktig] och Film):

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att det finns skäl att pröva målet i sak trots att tidpunkten för den aktuella demonstrationen redan har passerat.

Polismyndigheten har, med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen, beslutat att ställa in den allmänna sammankomst som R.P. tidigare fått tillstånd att genomföra i Navestad i Norrköping. Frågan i målet är om myndigheten har haft fog för sitt beslut.

2 kap. 23 § ordningslagen reglerar, enligt sin ordalydelse, under vilka förutsättningar Polismyndigheten får upplösa en allmän sammankomst på

grund av svårare ordning vid själva sammankomsten eller i dess omedelbara omgivning. Paragrafen ger emellertid inte någon uttrycklig rätt för myndigheten att ställa in en allmän sammankomst som ännu inte har påbörjats. Ett beslut om att ställa in en sammankomst kan i stället meddelas med stöd av 2 kap. 22 § ordningslagen under vissa där angivna förhållanden, som inte aktualiseras i målet.

En första fråga som kammarrätten behöver ta ställning till är därför om 2 kap. 23 § ordningslagen ger Polismyndigheten möjlighet att på förhand ställa in en allmän sammankomst trots att en sådan rätt inte kan utläsas av paragrafens ordalydelse. Vid den bedömningen bör det beaktas att det, när det är fråga om en lagregel som innebär ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet som mötes- och demonstrationsfriheten, finns särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen (NJA 1996 s. 577).

Såsom förvaltningsrätten har konstaterat går det att finna stöd i litteraturen för att 2 kap. 23 § ordningslagen ger Polismyndigheten rätt att ställa in en allmän sammankomst med hänvisning till svåra ordningsstörningar (se bl.a. Åberg, Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis, JUNO version 4B samt Berg, Ordningslagen, 2 kap. 23 §, Karnov [JUNO]). Även Justitieombudsmannen, JO, får anses ha gett uttryck för samma uppfattning. JO har i det sammanhanget uttalat att det dock följer av legalitetsprincipen att Polismyndigheten inte kan gå utanför tillämpningsområdet för 2 kap. 23 § ordningslagen och att en demonstration därmed inte kan ställas in med stöd av detta lagrum annat än om den redan vid den tidpunkt när inställandebeslutet fattas har gett upphov till en sådan svårare ordning, avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken som anges i bestämmelsen (JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 84 ff.).

Enligt kammarrättens mening är ett beslut att ställa in en allmän sammankomst artsäkilt från ett beslut att upplösa en sådan sammankomst. I det ena fallet handlar det om en åtgärd som vidtas innan sammankomsten påbörjats, i det andra fallet inte.

Det ligger också i sakens natur att en sammankomst som inte påbörjats inte i sig kan innebära ordningsstörningar. Bedömningen av om det finns skäl för att ställa in måste därför antingen bygga på en prognos av vad som kommer att hända eller på att den kommande sammankomsten på något sätt utlöst oroligheter eller annat som den som ska hålla sammankomsten inte i detta sammanhang har eller bör ges något ansvar för.

Det är svårt att se att institutet inställelse av allmän sammankomst på ett rimligt sätt kan inordnas i lagens regler om att upplösa sammankomster. Risken är i stället att mötesfriheten inskränks utan att lagen ger tydliga ramar för det. En annan sak är att det inte är givet när en sammankomst faktiskt påbörjats och det alltså finns möjlighet att upplösa en sammankomst.

Som reglerna utformats och utifrån regelverkets systematik kan en allmän sammankomst därför enligt kammarrättens mening bara ställas in i fall som avses i 2 kap. 22 § ordningslagen. Som framgått ovan har det inte varit aktuellt i förevarande fall. Av nu anförda skäl har Polismyndigheten inte haft lagstöd för sitt beslut. Beslutet ska därför upphävas.

– Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och Polismyndighetens beslut den 14 april 2022.

Hannus var skiljaktig i fråga om motiveringen och anförde:

Den centrala frågan i målet är om Polismyndigheten får ställa in en allmän sammankomst med stöd av 23 § ordningslagen, trots att någon sådan rätt inte uttryckligen framgår av paragrafens ordalydelse. I den frågan finner jag inte skäl att göra någon annan bedömning än den JO har gjort. Det innebär att Polismyndigheten, enligt min uppfattning, får ställa in en allmän sammankomst med stöd av 23 § ordningslagen, under förutsättning att den planerade sammankomsten redan när inställandebeslutet fattas har gett upphov till en sådan svårare ordning, avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken som anges i bestämmelsen.

I sammanhanget behöver även beaktas 2 kap. 24 § ordningslagen, som anger att en allmän sammankomst får upplösas enligt 22 eller 23 §§ endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att återställa ordningen och skydda de närvarande. Enligt min mening måste 2 kap. 23 och 24 §§ förstås på så sätt att inte heller ett beslut om att ställa in en sammankomst med stöd av 23 § får fattas förrän mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga (jfr även JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 85).

Frågan är då om förhållandena i det aktuella fallet var sådana att Polismyndigheten hade rätt att ställa in den allmänna sammankomsten. Utredningen i målet ger visserligen stöd för att det, när beslutet fattades, hade uppstått vissa oroligheter i det område i Norrköping där R.P. skulle genomföra sin allmänna sammankomst och att det inte kunde uteslutas att situationen där skulle komma att utvecklas på ett liknande sätt som i Linköping. Det framgår dock inte att det redan då var fråga om sådan svårare ordning som krävs för att Polismyndigheten ska få ställa in en allmän sammankomst med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen. Det framgår inte heller att situationen ännu var sådan att Polismyndigheten inte kunde svara för säkerheten för närvarande på platsen. Dessutom kan det inte utläsas av beslutet att Polismyndigheten övervägde andra, mindre ingripande åtgärder innan man ställde in sammankomsten. Utredningen i målet visar därmed inte att polismyndigheten hade fog för sitt beslut. Polismyndighetens beslut ska därför upphävas.