

Demonstrationsfriheten och samhällsstörningar

Av justitierådet THOMAS BULL

Demonstrationsfriheten är en grundläggande rättighet i vår rättsordning och har ett starkt skydd i grundlag och lag. Inte desto mindre är den från tid till annan omstridd. Det offentliga brännandet av koranen och klimataktivisters blockerande av hårt trafikerade vägar har blivit vår tids stridsfrågor i hur gränserna för friheten ska dras. I artikeln diskuteras dessa fenomen och vilka rättsliga och rättspolitiska frågor de väcker.¹

1 Inledning

I denna uppsats ska jag först göra en allmän betraktelse över de konfliktytor som demonstrationsfriheten aktualiserar för att sedan svepa över vår svenska historiska erfarenhet av detta. Därefter ska några av de huvudfrågor som på olika sätt varit i fokus för diskussion på senare tid beröras. Det gäller i huvudsak hur man ska hantera att ilskan över en sammankomst i sig kan leda till stora samhällsstörningar och att blockrandet av hårt trafikerade vägar också kan ha sådana effekter.

Det kan poängteras att det är särskilt intressant för mig att ta mig an dessa frågor eftersom de var föremål för studier i min doktorsavhandling *Mötes- och demonstrationsfriheten*, från 1997. Jag har egentligen inte haft med dessa frågor att göra sedan de s.k. Göteborgskravallerna i början av 2000-talet, så det är med viss bävan jag ska försöka att nu åter säga något av intresse på området.

2 En besvärlig del av yttrandefriheten

Yttrandefriheten har många ansikten. Det talade och det skrivna ordet är de man lättast tänker på, men yttranden kan ske på många sätt. Ett sätt att sprida åsikter är att göra det i grupp med andra — att demonstrera. Vi ska inte gräva ned oss i definitioner här, utan det räcker att konstatera att en demonstration typiskt sett är en sammankomst av flera personer som syftar till att sprida ett budskap eller ge uttryck för en åsikt.

Yttrandefrihet har alltid sammankopplats med samhällsomstörtningar och det är så än i dag. Auktoritära makthavare, vare sig det är regimen i ett land eller en del av ett samhälle, ogillar yttrandefriheten eftersom den har en potential att utmana, och kanske ytterst omkullkasta, deras maktposition. Det är något vi sett från den franska revo-

¹ Denna uppsats utgår från ett föredrag jag höll våren 2024 i Svensk Juristtidnings regi. Texten har justerats något i förhållande till det manus som då användes. Den senare delen av texten vilar dessutom delvis på det som jag skrivit i uppsatsen *Saboterad demonstrationsfrihet?* i Dahlin, M., m.fl. (red.) Festskrift till Elisabeth Rynning (2023), s. 57.

lutionen till den arabiska våren. Censur, hårda straff och statligt styrd propaganda är ofta svar på dessa hot mot samhällsordningen. Men även makthavare i demokratiska regimer kan oroas över yttrandefriheten. Dels för att den har potential att underminera det demokratiska samhällets värderingar, t.ex. genom att extremistiska åsikter får fäste, dels för att den kan leda till konflikter och våldsyttringar i samhället mellan såväl grupper som individer. Även här används straffrätten som ett medel för att sätta gränser för hur samhällsomstörtande yttranden som kan accepteras. Andra svar på dessa faror är utbildning och en tilltro till den öppna samhällsdebattens förmåga att avslöja de extrema idéernas faror och därmed kväsa risken för samhällsstörningar.

Så, yttrandefriheten bär inom sig en potential att störa samhället — ibland i dess grundvalar. Demonstrationsfriheten bär på samma potential. Ur yttrandefrihetssynpunkt fungerar demonstrationsfriheten dessutom ofta som en säkerhetsventil i det politiska systemet eftersom den ger dem som saknar etablerade sätt att nå ut med budskap en möjlighet att höras. Den är de resurssvagas opinionsfrihet och kanske därför extra viktig. Men den innefattar en ytterligare aspekt som gör den till en särskild utmaning.

Demonstrationer är fysiska händelser. De sker på en viss plats och inbegriper en (större eller mindre) mängd personer. Dessa kan stå stilla eller röra sig. Eller göra först den ena och sen det andra, allt i olika kombinationer. Risken för att störa det omgivande samhället är därmed betydligt mer konkret än den vid ”rena” yttranden i tal eller skriven text. Varje demonstration innebär alltså nästan definitionsmässigt att ordningen störs; en plats kommer att upptas, ljud kommer att uppstå och budskap kommer att förmedlas. Människor och verksamheter i närheten av demonstrationen kommer oundvikligen att påverkas av denna. Många kan komma att uppleva detta som en störning — en omväg måste tas, man kanske inte kan samtala i dess närhet och det budskap som framförs kan vara irriterande eller provocerande.

Och vad värre är, folksamlingar som uttrycker åsikter kan lätt urarta, en insikt redan de gamla grekerna hade och som relativt nyligen visat sig, inte minst vid Kapitolium i Washington 2021 och under våren 2022 i svenska städer. Det finns ett skäl till man i många länder generellt förbjuder sammankomster i allt för nära anslutning till beslutande politiska organ såsom parlament. Sådana innebär risker för att om eller när saker går över styr så drabbar det centrala statsorgan. I bakgrunden finns alltså alltid en risk för våldsamheter som gör att demonstrationsfriheten är speciell i förhållande till andra aspekter av yttrandefriheten. Balansen mellan frihet och ordning/säkerhet måste därmed med nödvändighet bli en annan än den som gäller vid ”vanlig” yttrandefrihet — frågan är bara vilken?

Vi återkommer till det, för svaret är nog olika i olika länder beroende på historisk erfarenhet och behov. Det är alltså dags att vända sig till Sverige och vår historiska erfarenhet.

3 Från folkrörelserna till Vietnam och trädkramare via Ådalen

Låt oss se närmare på den svenska erfarenheten av demonstrationsfrihet från det senaste seklet eller så.² Vid 1900-talets början var folkrörelserna betydelsefulla aktörer som påverkade hur demonstrationsfriheten utvecklades i vårt land. Arbetarrörelsen, rösträttrörelsen, nykterhetsrörelsen med flera använde sig av demonstrationer och möten för att samla anhängare och sprida sina budskap, men också för att visa det omgivande samhället vilken kraft som låg i dessa rörelser.

Den rådande ordningen kunde få utstå ganska hårda ord och smaklösa påhopp under sådana sammankomster — kyrkan, kungen och kapitalet var t.ex. ofta föremål för löje och från kritik från vänsterhåll. Inte sällan kom polisen att ingripa mot denna typ av budskap, som man uppfattade störde ordningen genom att väcka förargelse och därmed hota att störa ordningen (alltså att andra ska ta till våld). Vid den tiden räckte det att polismannen själv blivit förargad för att det skulle vara fråga om ett straffbart beteende, så risken för godtyckliga eller helt subjektiva bedömningar var rätt stor. Denna erfarenhet kommer att forma synen på hur lagstiftningen kring demonstrationer ska se ut senare under seklet. Risken för personligt tyckande hos en (då) i huvudsak konservativ poliskår kom alltså att långt senare färga synen på vilka befogenheter som polisen bör ha i samband med utövandet av demonstrationsfriheten.

En annan viktig erfarenhet som format synen på demonstrationsfriheten i vårt land är skjutningarna i Ådalen 1931. Att militär sköt demonstranter har nämligen cementerat en skeptisk hållning till att blanda in militär i ordningsupprätthållande uppgifter som bevarats ända in i våra dagar. Ser man ut på kontinenten finns inte samma avogahållning, men skotten i Ådalen har lämnat ett arv som än i dag gör det diskutabelt om eller hur militära resurser ska kunna användas för ordningsupprätthållande insatser i civila sammanhang. Avvägningen mellan ordning och frihet har hittills alltså inte fått leda till en militarisering av ordningsmakten.

När föregångarna till dagens lagstiftning kom till under efterkrigstiden var det alltså i ett historiskt sammanhang där man haft erfarenhet av att polis och militär under lång tid inte använt sina omfattande befogenheter på ett godtagbart sätt. Utgångspunkten var att demonstrationsfriheten spelat stor roll för demokratins (fredliga) genombrott i vårt land och att den behövde ett bättre skydd. Den skulle skyddas mot godtyckliga ingripanden, militären skulle hållas borta från upprätthållandet av allmän ordning och regelverket skulle göra tydligt att polisens uppgift i samband med sammankomster var att bevara ordningen från (fysiska) störningar, inte att granska eller bedöma vilka budskap som framförs så länge dessa inte är brottsliga.

² Detta kan av naturliga skäl endast bli en summarisk redovisning med fokus på några huvudsakliga utvecklingslinjer. Urvalet kan så klart diskuteras.

Det är därför vi i dag har ett regelverk som i princip inte tillåter polisen att ta hänsyn till vilket budskap en demonstration framför. Det är bara allvarliga störningar ("svårare oordning") som får motivera ett ingrepp mot en demonstration och dessa störningar ska ske "vid sammankomsten", såsom grundlagen anger det; dvs. det ska vara fråga om konkreta händelser i sammankomstens omedelbara närhet.

Dagens regelsystem på detta område — vilket i huvudsak återfinns i ordningslagen (1993:1617) — innefattar också ett krav på tillstånd för att få hålla en allmän sammankomst, där polisen endast kan vägra tillstånd om det finns starka ordningsskäl för det. Den klara huvudregeln — utifrån grundlagsreglerna om mötes- och demonstrationsfrihet — är att en ansökan ska beviljas, men att den kan kringgärdas av villkor avseende t.ex. tid och plats för att tillgodose ordningsmässiga hänsyn. Det kan noteras att sammankomster utan tillstånd inte omedelbart blir "olagliga" som det ibland rapporteras om i media, tvärtom är en sådan sammankomst lika grundlagsskyddad som en med tillstånd. Det som skiljer är att en anordnare av en sammankomst utan tillstånd kan straffas.

Vidare finns regler om när en sammankomst kan ställas in och när en redan påbörjad sammankomst kan upplösas. Det senare gäller endast vid svårare oordning och allvarlig störning av trafiken, så det är en rätt sträng reglering till skydd för sammankomster som stör så länge störningarna inte är orimligt stora. Hela regelverket andas den stora betydelse som opinionsbildning i form av möten och demonstrationer haft under den svenska demokratin.

Vi har haft olika återkommande debatter kring demonstrationsfrihetens utformning och utövande, en ny debatt nästan varje decennium. På 60- och 70-talen var det studentrevolter, Vietnam-protester, trädkramare och husockupanter; på 80- och 90-talen dominerades diskussionen av nynazisternas ianspråktagande av gator och torg, frågor om kärnkraftens vara eller icke-vara samt inte minst konflikten i mellanöstern. På 2000-talet kom anarkisterna/anti-globaliseringsrörelsen i samband med protester mot kriget i Irak (Göteborgskravallerna) som ett tema med nya och svårare utmaningar för ordningsupprätthållandet. Under 2010-talet var det återigen nynazister på gatorna, men klimataktivisterna trädde också fram som en grupp som tog alltmer plats i vår offentlighet, något som fortsatt intill i dag. Protester mot Israel och USA var och är likaledes vanliga under detta senaste decennium, medan protester mot Ryssland är något nytt för de senaste åren (även om det nog förekom under Sovjettiden i förhållande till invasionen av Afghanistan). Antimuslimska sammankomster är också något i allt väsentligt nytt, i alla fall sådana som väcker större uppståndelse och som inte direkt är kopplade till nynazistiska aktörer.

Att demonstrationer väcker känslor och debatt är som synes inget nytt.

Då är det dags att komma till några konkreta frågor i samband med utövandet av demonstrationsfriheten: hur ska/kan/får man hantera att ilskan över en sammankomst i sig leder till samhällsstörningar och hur ska/kan/får man hantera blockerandet av hårt trafikerade vägar?

Vi ska ta oss an dessa frågor med hjälp av några relativt nyligen avgjorda rättsfall från överrätter.

4 Problemet med häcklarnas veto och vaga bestämmelser om villkor

Det tydligaste exemplet på att en sammankomst kan leda till samhällsstörningar som inte direkt emanerar från sammankomsten utgörs av koranbränningarna under 2023. Händelserna har lett till frågor om hur långt samhället bör gå i att skydda den som vill utnyttja sin yttrande-/demonstrationsfrihet enbart för att ställa till bråk.

I ordningslagens reglering är frågan om polisens möjligheter att agera proaktivt kopplad till tillståndsprövningen. En viktig beståndsdel i denna är de villkor som polisen kan knyta till tillståndet och en situation som ofta uppstår i praktiken avser själva tillståndsbeslutet, som enligt ordningslagen kan förenas med villkor avseende t.ex. tid och plats. I 2 kap. 16 § anges följande.

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Hur långtgående villkor som polisen egentligen får ställa utan att de ska anses antingen medföra ”onödiga kostnader” eller ”onödigt försvåra sammankomsten” är dock oklart. Och med mera långtgående villkor, som kanske gäller både tid, plats och fysiska möjligheter att röra sig, kan man ju fråga sig om det ens är samma sammankomst som fått tillstånd som den som man ansökt om.

Något mer om vilka typer av villkor eller hur de får vara utformade är inte reglerat, utan här finns i stället en långvarig praxis från polismyndigheterna, JO och i vissa fall överprövande instanser (förr regeringen, numera förvaltningsdomstol). Möjligheten att ställa villkor är så klart ett sätt för polisen att balansera motstående intressen mot varandra, så att sammankomster kan genomföras utan att ordningsintresset eftersätts i allt för hög grad. Men utformningen av regleringen ger polisen vida befogenheter att i praktiken bestämma om hur demonstrationsfriheten ska utövas. Besluten kan överklagas till förvalt-

ningsdomstol så ytterst kan det bli domstolar som beslutar hur dessa befogenheter får utövas.

Låt oss se närmare på några exempel som visar på svårigheterna med att veta var gränsen för godtagbara villkor går.

Vid bokmässan 2017 sökte och fick en organisation tillstånd att genomföra en demonstration och detta ledde till ett av få rättsfall om hur villkor får utformas. Kammarrätten i Göteborg hade då nämligen att ta ställning till överklaganden av Polismyndighetens beslut om villkor vad gäller färdväg och tider.³

I målet hade Polismyndigheten gett tillstånd till ett demonstrationståg anordnat av den nynazistiska organisationen NMR mellan kl. 12 och 16 med en viss färdväg till slutdestinationen Gustaf Adolfs torg. Beslutet innebar att organisationens ansökan endast delvis beviljades; tiden kortades med två timmar och färdvägen ändrades till en som bedömdes bättre kunna tillgodose ordningshänsyn. Beslutet överklagades av såväl NMR som judiska församlingen och Svenska mässan. De senare två klagandena hade synpunkter på att färdvägen gick för nära platser där de hade verksamhet.

Förvaltningsrätten hade inte funnit skäl att ändra polisens beslut avseende tiden, men när det gällde färdvägen fann domstolen att ordningshänsyn som inte utgick direkt från själva demonstrationståget måste kunna beaktas i undantagsfall. I detta fall bedömde förvaltningsrätten att det utifrån riskerna för angrepp på demonstrationen och faran för allmän ordning — i och med att demonstrationen passerade judiska församlingens synagoga och bokmässan — var nödvändigt att ytterligare begränsa färdvägen så att denna kortades ned med ca 1/3 och alltså inte nådde fram till den tänkta slutpunkten.

NMR överklagade, liksom Svenska fotbollsförbundet. Den senare för att demonstrationståget i och med förvaltningsrättens beslut kom att avslutas i närheten av Gamla Ullevi, där en fotbollsmatch skulle börja en timme senare. Kammarrätten fann med hänsyn till polisens riskbedömning att ingen annan färdväg eller någon längre tid var aktuell. Däremot fann domstolen att hänsyn till fotbollsmatchen och den publiktillströmning som den kunde förväntas generera utgjorde skäl till att ytterligare förkorta tiden till kl. 15.

I praktiken blev hela historien lite av en pyspunka; medlemmar i NMR började under demonstrationen omedelbart att bråka med polisen om att få gå den färdväg man ansökt om, det hela urartade och sammankomsten upplöstes innan något demonstrationståg ens börjat vandra mot centrum.

Rent rättsligt blev slutresultatet dock att NMR fick hälften av den tid man sökt tillstånd för, inte alls den färdväg som man ansökt om och inte heller kunde avsluta vid den slutdestination (Gustaf Adolfs torg) som man velat ha. Domstolarna fann vidare att risken för ordningsstörningar — och då särskilt angrepp från andra mot sammankomsten —

³ Dom den 29 september 2017 i mål 5083-5084-17.

var sådana att polisens ursprungliga bedömning av om/hur ordningen skulle upprätthållas inte lades till grund för beslutet, dvs. domstolarna frångick polisens bedömning. En bidragande orsak till detta ganska ovanliga drag var att förhållandena ändrats från ansökan till tiden för domstolsprövningen. Man kan också notera att intresset av att kunna genomföra en fotbollsmatch (där laget GAIS deltog) fick väga ganska tungt visavi intresset av att föra fram politiska åsikter.

I övrigt är det noterbart att polisen och, särskilt, domstolarna tog stor hänsyn till faran för att andra, utanför demonstrationen, skulle orsaka ordningsstörningar som var svårbemästrade och menade att detta motiverade ganska långtgående begränsningar av demonstrationsfriheten. Det är vidare svårt att läsa förvaltningsrättens avgörande — som stod sig i den delen i kammarrätten — på något annat sätt än att judiska församlingens och svenska mässans intressen av att slippa ha nazister i sin närhet tillmättes vikt vid bedömningen av hur störningen av allmän ordning skulle uppfattas. Samtidigt måste sammanfattningsvis konstateras att besluten ändå innebar att demonstrationen skulle genomföras, något som många i den samtida offentliga debatten ansåg helt förskräckligt.

I ett mer nyligt avgörande har en annan kammarrätt haft att bedöma en liknande frågeställning.⁴ Det gällde en ansökan om en drygt 3 timmar lång sammankomst som den numera ökände politikern Paludan sökt tillstånd för i Örebro (Vivalla) våren 2022. Polisen godtog ansökan om tillstånd till en allmän sammankomst, men satte som villkor att den inte skulle vara i området Vivalla utan på en annan plats, knappt 5 km därifrån, och pågå i drygt 2 timmar.

Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som konstaterade att det endast i undantagsfall kan komma i fråga att låta utomstående aktörers beteende leda till att tillstånd vägras. En annan sak är dock, menade domstolen, att en sammankomst inte alltid får hållas på den tid eller plats som en ansökan avser. Vidare framhölls att polisens möjligheter att ställa villkor är långtgående men får inte i princip innebära ett förbud. Polisens argument för sitt beslut var att det fanns en hög risk för ordningsstörningar och att platsen inte var lämplig. Domstolen fann att förväntade ordningsstörningar i första hand ska mötas med starkare polisinsatser, men att det — trots en rätt summarisk motivering från polisen — inte fanns skäl att göra någon annan bedömning.

I kammarrättens dom konstateras att polisen måste visa på konkreta omständigheter till stöd för en bedömning av att ordning och säkerhet inte kan upprätthållas på en viss plats. Vidare anges att inget talar för att sökanden eller deltagare i hans sammankomst skulle orsaka någon ordningsstörning. Inga konkreta skäl avseende den aktuella platsens beskaffenhet hade anförts som skäl för att neka tillståndet (jfr fallet från Göteborg ovan, där frågor om antal tillfartsvägar, byggnaders placering m.m. hade betydelse för polisens bedömning av färdväg). Kam-

⁴ Kammarrättens i Sundsvall dom den 16 april 2024 i mål 2174-22.

marrätten anger att det enda skäl som anförts i stället är de ordningsstörningar som ägt rum på andra platser och som riskerar att hända i Vivalla, orsakade av personer som ogillar Paludans budskap.

Domstolen konstaterar vidare att Paludans syfte med sammankomsten svårligen kunnat uppnås i ett industriområde nästan 5 km från den plats han ansökt om och att villkoret därmed inneburit en påtaglig begränsning av hans rätt att anordna sammankomster. Bristen på konkreta omständigheter som visat att det med en större polisinsats inte varit möjligt att genomföra sammankomsten på den aktuella platsen leder kammarrätten till slutsatsen att polisen inte haft fog för sitt beslut om att villkora tillståndet med en annan plats.

Än en gång ser vi alltså en domstol som avviker från polisens bedömning, men denna gång till fördel för den som vill anordna en sammankomst. Det av domstolen uppställda kravet på konkretisering av polisen är ganska ovanligt — inte sällan brukar domstolarna godta polisens bedömningar även om de är rätt svepande och oprecisa. Från grundlagsynpunkt är det dock motiverat med ett sådant krav på konkretisering, så att det inte blir alltför lätt att avslå ansökningar där man mera allmänt kan förvänta sig oroligheter. Samtidigt måste man medge att polisens bedömning av att någon form av ordningsstörning sannolikt hade skett och att det t.o.m. kunde ha blivit ganska stora störningar, såsom var fallet i flera andra städer, framstår som riktig. Det är således så att domstolen menar att polisen antingen måste kunna motivera sig betydligt bättre eller annars tillåta sammankomster som man rimligen kan bedöma kommer att leda till stora ordningsproblem. Det är ganska högt ställda krav som kammarrätten ställer upp, men de är som jag ser det helt i linje med den starka ställning som demonstrationsfriheten har i vår rättsordning.

Något gemensamt för båda dessa situationer är att de illustrerar problemet med det man kan kalla *hecklarnas veto*. Uttrycket kommer från USA (hecklers' veto) och har att göra med risken för att en arg och våldsbenägen majoritet (lokalt eller nationellt) tystar en ogillad minoritet genom blotta hotet om att våldsamheter kan komma att bryta ut. Den grupp som tar till våld eller är beredd att göra det kan då tysta den som fredligt och utan våld försöker sprida ett (kanske mycket obehagligt) budskap. Från yttrandefrihetssynpunkt är detta så klart inte en bra ordning. Yttrandefrihet leder ofta till ilska eller upprördhet och inte sällan är det samhällsinstitutioner eller företeelser som många gillar eller identifierar sig med som kan vara föremål för fräna, osakliga och osmakliga attacker. Kungahuset och kyrkan är sådana institutioner som från förra seklet till i dag har väckt starka känslor, men det finns så klart fler. Att ge de arga, kränkta och våldsbenägna — lokalt eller nationellt — makten att stoppa det som de ogillar kan lätt bli ett verktyg för att stoppa allehanda kontroversiella yttranden, även de som faktiskt tillför den allmänna debatten något. Det skulle inte yttrandefriheten må bra av. Som Europadomstolen många gånger betonat så innefattar yttran-

defriheten en rätt att chockera, förarga och störa (*shock, offend and disturb*).

Principen måste i stället vara att den som inte begår brott och som i övrigt i ordnade former framför sina åsikter ska få göra det och att det är den som stör och förstör för yttrandena som ska stoppas. Det är därför fortsatt viktigt att skydda också de yttranden vi avskyr, även om vi inte behöver gå så långt som Voltaire ska ha sagt sig vara villig att göra, dvs. att dö för dem.⁵

Avgörandena som diskuterats ovan illustrerar hur viktigt det är att inte låta de våldsbenägna påverka möjligheterna att hålla sammankomster, hur svårt det kan vara att hålla huvudet kallt inför de utmaningar som stora samhällsstörningar innebär och vilken utmaning det är att i en uppskruvad eller hotande situation tillämpa rättsregler som ger ett betydande utrymme för tolkning.

5 Sabotage och vägblockader

Jag går nu över till frågan om vissa demonstrationer ska kunna straffas som om de vore brott mot samhället. Frågeställningen gäller i praktiken om straffbestämmelsen för sabotage är tillämplig på klimataktivisterna som blockerar en väg. I några domstolsavgöranden från såväl tingsrätt som hovrätt har domstolarna funnit att så är fallet. Detta är en ny, och för mig ganska förvånande, utveckling. Man kan kanske dra parallellen till 1990-talets början då den gamla uniformsförbudslagen plötsligt började tillämpas igen efter att ha legat i träda i mer än 40 år⁶. Det slutade med att lagen upphävdes av riksdagen, men först efter några turer i domstol.

När straffbestämmelsen om sabotage i 13 kap. 4 § BrB tillämpats på demonstranter kan de situationer som varit aktuella översiktligt beskrivas på följande vis: Ett antal personer har blockerat trafiken på en mycket trafikerad väg (motorväg, genomfartsled, etc.). De har haft banderoller och liknande för att förmedla sitt budskap (ofta kopplat till miljöfrågor) och de har inte åttlytt polisens order att flytta på sig när sådana givits. Inte heller har de i förväg ordnat tillstånd för demonstrationen (något de sannolikt inte kunnat få med hänsyn till trafiken). De har vidare gjort passivt motstånd när polisen velat skingra demonstrationen och i vissa fall har personer försökt hindra polisens åtgärder genom att klistra fast sig i körbanan eller på liknande sätt försvåra polisens arbete.⁷

⁵ Det står numera klart att Voltaire aldrig sa sig vara villig att dö för meningsmotståndares rätt att yttra sig, men talesättet är så pass etablerat att jag ändå tillåter mig att använda det här. Evelyn Beatrice Hall är den egentliga upphovskvinnan till talesättet.

⁶ För en bakgrund och diskussion, se Bull, T./Heiborn, A., Uniformsförbudet, tiden och grundlagen, SvJT 1996 s. 328.

⁷ Det finns motstridiga uppgifter om i vilken utsträckning demonstranterna försökt underlätta för utryckningsfordon att komma fram och det tycks som att kommunikationen mellan demonstranter och polis åtminstone inledningsvis under polisinsatserna varit bristfällig.

I domstol har personerna sedan dömts för sabotage med tillämpning av bestämmelsens senare del, dvs. de moment som avser att någon genom ”annan åtgärd som nyss sagts, allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln”. Domstolarna har fäst vikt vid den trafikstörning som uppstått, hur omfattande och långvarig denna varit, om den innefattat hinder för samhällsviktiga funktioner som ambulans samt vilka kostnader som demonstrationen kan antas ha lett till. I ett fall konstaterades att en blockad varat i 20 minuter, påverkat trafiken i en dryg timme, samhällsekonomiskt kostat ca 1,5 miljoner kronor samt riskerat att hindra utryckningsfordon från att ta sig fram (något som alltså inte rent faktiskt hänt).⁸ Detta var enligt såväl tingsrätt som hovrätt tillräckligt för att nå upp till en allvarlig störning av den allmänna samfärdseln.⁹

Numera finns det dock en spretande praxis i hovrätterna, där det i alla fall två gånger kommit friande domar. Vi återkommer till detta.

Låt oss först se närmare på brottsbalkens 13 kap. 4 §. Brottbeskrivningen har följande lydelse.

Om någon förstör eller skadar egendom, som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket, eller genom annan åtgärd, som ej innefattar allenast undanhållande av arbetskraft eller uppmaning därtill, allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom, dömes för sabotage till fängelse i högst fyra år. Detsamma skall gälla, om någon eljest, genom skadegörelse eller annan åtgärd som nyss sagts, allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln eller användningen av telegraf, telefon, radio eller dylikt allmänt hjälpmedel eller av anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft.

I förarbetena till den första versionen av straffbestämmelsen — som kom mitt under brinnande världskrig — påpekades att ”endast sabotagehandlingar av samhällsfarlig beskaffenhet skola omfattas av stadgandet”.¹⁰

Tydligt är att blockerandet av en väg i opinionsbildande syfte inte är det som typiskt sett är avsett att falla in under det straffbara området, även om det rent språkligt är möjligt att se en sådan blockad som en ”allvarlig störning av allmän samfärdse”. Placeringen i ett kapitel om allmänfarliga brott ger också en kontext av att det är något mycket allvarligt som avses. Tidigare — sparsamma — rättspraxis från underrätter har avsett mer typiska saker som att förstöra elkablar eller placera stenar på tågräls.

Sammantaget menar jag att det inom ramen för en ordinär rättstillämpning av en straffbestämmelse finns starka skäl för en annan tolk-

⁸ Södertörns tingsrätts dom den 6 september 2022 i mål B 12682-22.

⁹ Svea hovrätts dom den 30 november 2022 i mål B 11431-22. Se dock Svea hovrätts dom den 22 maj 2023 i mål B 2870-23 där domstolen i en liknande situation friar den åtalade med hänvisning till att störningen inte varit tillräckligt allvarlig.

¹⁰ Prop. 1940:55 s. 24.

ning av 13 kap. 4 § BrB än den som domstolarna valt i de fall där demonstranter fällts till ansvar. Det skulle kunna ske på olika sätt. Antingen kan en demonstration som under en kortare tid hindrar trafiken — med de konsekvenser som detta med nödvändighet får i ett modernt samhälle — inte anses vara en sådan ”annan åtgärd” som straffbestämmelsen tar sikte på.¹¹ Eller så kan denna typ av störningar — åtminstone om de är relativt kortvariga (t.ex. någon timme) — anses inte vara tillräckligt allvarliga för att falla in under straffbestämmelsens tillämpningsområde. Det är den senare linjen som de friande domarna i hovrätt gått på.

Till detta kommer dock att straffbestämmelser som berör området för rättighetskyddet i grundlag ska tillämpas i ljuset av detta rättighetskydd. Det är en form av tillämpning av grundlagsreglerna som Högsta domstolen återkommit till under lång tid och kanske allt tydligare efter avgörandet i det s.k. Manga-målet (NJA 2012 s. 400).

Av dessa fall kan slutsatsen dras att tillämpningen av straffbestämmelser i situationer där grundlagsskyddade rättigheter utövats kräver en nyanserad bedömning av i vilken utsträckning som straffbestämmelsen kan eller bör tillämpas extensivt eller restriktivt. Mycket talar — som jag läser fallen — för att en restriktiv tillämpning bör vara utgångspunkten. Det är således inte så enkelt som att generellt konstatera att en straffbestämmelse i sig utgör en tillåten inskränkning av grundlagsskyddet, något som flera av de fällande domarna i hovrätt innehåller ett resonemang om. I stället måste en konkret bedömning göras av hur intressena bakom såväl kriminaliseringen som rättighetskyddet ska hanteras i en viss situation. Konsekvenserna av att tillämpa straffbestämmelsen i det enskilda fallet måste kunna bedömas som rimliga (proportionerliga) i förhållande till grundlagsskyddet, på det sätt Högsta domstolen gjorde i t.ex. Manga-målet.

Och då är vi tillbaka till detta med att i demonstrationsfriheten ingår ett moment av oundviklig störning av samhällsordningen. Det är alltid frågan om en större eller mindre folksamling som försöker fånga en bredare allmänhets uppmärksamhet genom sin fysiska närvaro och genom de budskap man ropar eller håller fram i form av plakat etc. Omgivningen kommer att bli störd, särskilt om den inte uppskattar budskapet. Men även då budskapet gillas av alla eller de flesta — såsom t.ex. vid första maj-demonstrationer eller fredsmanifestationer — innebär utövandet av denna rättighet att trafik störs, människor försenas och framkomligheten inskränks.

I varje fall vid kortvarigare störningar som endast uppkommer som en naturlig och nödvändig konsekvens av den opinionsbildande aktiviteten (vägblockaden) bör grundlagsskyddet för demonstrationsfri-

¹¹ En parallell kan kanske dras till NJA 1983 s. 662, där Högsta domstolen fann att för att strejkande arbetstagare som ockuperade en arbetsplats skulle kunna dömas till straffansvar ”torde få krävas att deras handlande i betraktande av omständigheterna framstår som klart oacceptabelt.” Samma känslighet för nyanser borde kunna tillämpas i förhållande till demonstranter på vägar.

heten enligt min mening leda till att fällande domar för sabotage inte kan komma i fråga. Var gränsen ska gå för när en blockad får alltför långtgående konsekvenser och alltså ändå bör kunna ses som sabotage är inte lätt att säga, utan måste nog bedömas i det enskilda fallet med den försiktighet som grundlagsregleringen manar till.

Hur det blir med den saken är dock något som vi får avvakta och se framtiden an, Högsta domstolen har i skrivande stund inte gett prövningstillstånd för något mål där frågan är uppe, men med tanke på att hovrätterna nu flera gånger kommit till olika slutsatser om hur straffbestämmelsen ska förstås så lär det inte dröja så länge till dess att vi får ett vägledande prejudikat. Riksåklagaren har i ett fall gällande en friande dom överklagat till Högsta domstolen och domstolen bör under 2024 kunna besluta om prövningstillstånd ska medges eller inte.¹² Berorande på utgången i det så kan sedan en diskussion om behovet av lagändringar komma att följa.

6 Avslutning

Som vi sett har demonstrationsfriheten i varje tid lett till utmaningar för sin samtid. Det ligger i dess natur, eftersom den är den allra enklaste formen av opinionsbildning kan vem som helst yttra vad som helst. Tillsammans med den fysiska komponenten innebär detta att risken för samhällsstörningar alltid är påtaglig. Hur detta ska hanteras är ingen enkel fråga, den utmanar ständigt sin samtid. När jag var klar med min avhandling sommaren 1997 hittade jag ett citat som jag då tyckte sammanfattade en hel del av utmaningarna med att hitta yttrandefrihetens — och särskilt demonstrationsfrihetens — gränser. Jag skrev in det i bokens inledning. Det är den amerikanske författaren Emerson som 1963 skrev:

The theory of freedom of expression is a sophisticated and even complex one. It does not come naturally to the ordinary citizen, but needs to be learned. It must be restated and reiterated not only for each generation but for each new situation.

Samma sak gäller helt tydligt än i dag och därmed sluts cirkeln för mig.

¹² Sommaren 2024 hade inget beslut fattats i frågan.