

Anna Jonsson Cornell

Yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihetens gränser i kris

Några utgångspunkter

Yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna är några av de viktigaste opinionsfriheterna i Sverige.¹ Utan dessa ingen demokrati. Därutöver har yttrandefriheten traditionellt sett ansetts ligga till grund för rationellt och effektivt beslutsfattande. Men hur påverkas dessa grundvalar av kriser av olika slag? Vad är det som står på spel när det bränner till gällande yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihetens gränser? Vad bör vägleda vårt tänkande kring dessa fri- och rättigheter och dess betydelse för den demokratiska rättsstaten? Vad händer när aktörer använder dessa opinionsfriheter för att vilseleda, skapa motsättningar och hetsa? Var går gränsen för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten när det anses råda en kris och vilka allmänna och enskilda intressen har ansetts så skyddsvärda att de motiverar en inskränkning av dem? Varför ser vår grundlagsreglering ut som den gör gällande just dessa rättigheter?

Dessa frågor kommer att behandlas i detta bidrag till De lege 2024 med anledning av regeringsformens (RF) 50-årsjubileum. Det övergripande syftet är att påminna om yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihetens betydelse, dess principiella tyngd, illustrera hur dess rättsliga skydd har utvecklats över tid framför allt i Sverige, samt identifiera risker med att agera för snabbt på inre och yttre hot. När tonläget är högt i den allmänna debatten måste den lagstiftande makten våga komma ihåg och återbesöka de grundläggande principer som har väglett beslutsfattare när

¹ Se Joakim Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd: svensk rätt i ett komparativt perspektiv* (Stockholm: Nerenius & Santérus, 1994) och Thomas Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten* (Uppsala: Iustus, 1997).

de har identifierat de grundsatser som är avgörande för att vi ska kunna ta tillvara våra grundläggande rättigheter. Ambitionen är således att identifiera de frågor som måste ställas för att vi ska kunna ha en informerad och principiell debatt i frågan utan att göra oss till slavar under opinionen för dagen. Texten tar sin utgångspunkt i regeringsformens reglering av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten och dess framväxt över tid för att slutligen landa i några framtidsblickande slutsatser med fokus på de skyddsvärda intressen och principer som har identifierats i texten och de utmaningar som frambringas av olika principiella bevekelsegrunder.

Yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihetens grunder

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet vilket betyder frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (RF 2:1 st. 1 p. 1). Vad gäller ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) (RF 2:1 st. 2). TF och YGL har i enlighet med *lex specialis*-principen företräde framför RF i sådana fall. Fokus i detta bidrag kommer att ligga på RF och de principer som väglett regleringen och tillämpningen avseende RF 2:1. Mötes- och demonstrationsfriheten regleras i RF 2:1 p. 3 och 4.

Rättigheterna är inte absoluta vilket innebär att de kan begränsas. När och hur så får ske framgår av RF 2:20–21, 23, 24, 25. Jag återkommer till begränsningsreglerna längre ner i texten. För tillfället räcker det att konstatera att rättigheterna kan begränsas och att sådan begränsning ska ske i form av lag, vilket brukar beskrivas i termer av att det föreligger ett formellt lagkrav. Som huvudregel gäller i svensk grundlag att medborgare och icke-medborgare har samma fri- och rättighetsskydd. Möjlighet till undantag från denna huvudregel medges i RF 2:25 st. 1 p. 1. Enligt denna paragraf kan yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten för andra än svenska medborgare inskränkas genom särskilda begränsningar i form av lag. Även detta undantag kommer behandlas mer ingående nedan.

Här ska även nämnas att såväl yttrandefriheten som mötes- och demonstrationsfriheten skyddas av EKMR art 10 och 11. EKMR gäller som svensk lag och har en särställning i och med RF 2:19. Enligt den

svenska normhierarkin har RF företrädare framför EKMR. Det är dock tydligt att svensk grundlag ska tolkas och tillämpas på ett fördragskonformt sätt så långt som möjligt, samt att nya lagförslag inte ska strida mot EKMR (jfr RF 2:19). I de fall svensk grundlag ger ett bredare rättighetskydd än EKMR så torde inte en fördragskonform tolkning och tillämpning kunna åberopas för att inskränka rättighetskyddet. Vid krig eller ett allvarligt nödläge som hotar nationens existens kan EKMR art. 15 användas för ett tillfälligt undantag från det skydd som EKMR tillhandhåller. Undantaget enligt art. 15 EKMR gäller inte de absoluta rättigheterna och för Sveriges del gäller att RF 2 kap. är tillämpligt även vid krig och att det är enbart riksdagen som kan fatta beslut om grundlagsändringar.² EKMR:s betydelse för såväl RF:s begränsningsregler som domstolarnas tolkning och tillämpning av RF 2 kap. behandlas nedan.

Närmare om grundlagsskyddets utveckling över tid

Yttrandefriheten ansågs av Grundlagberedningen (SOU 1972:15) utgöra en av ”de grundsatser som av ålder har ansetts särskilt betydelsefulla för medborgarnas möjlighet att verka politiskt”. I betänkandets allmänmotivering (kap. 7) behandlas fri- och rättighetsfrågan. Här lyfts särskilt yttrande- och informationsfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, församlingsfriheten, samt religionsfriheten fram tillsammans med ett ovillkorligt förbud mot retroaktiva straffdomar, samt rätten till domstolsprövning i brottmål.³ I specialmotiveringen återkommer man till fri- och rättighetsfrågan. Först bland de politiska rättigheterna behandlas yttrandefriheten som definieras i termer av en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter. Rättigheten kan endast inskränkas genom lag.⁴ Reglerna behandlades som normgivningsregler och förslaget innehöll alltså inget separat fri- och rättighetskapitel. När propositionen senare presenterades hade förslaget ändrats så att det fanns ett separat fri- och rättighetskapitel.⁵ Redan när den nya RF

² Johan Hirschfeldt & Olof Petersson, *Rättsregler i kris* (Stockholm: Dialogos, 2020), s. 33–34.

³ SOU 1972:15 s. 106, 108.

⁴ SOU 1972:15 s. 154–155.

⁵ Prop. 1973:90.

var under utarbetande hade dock den så kallade 1973 års fri- och rättighetsutredningen tillsatts.⁶

I betänkandet från 1973-års fri- och rättighetsutredning framhölls att skyddet för fri- och rättigheter i Sverige har vuxit fram successivt utan tydligt och starkt stöd i grundlag, samt att det yttersta skyddet för fri- och rättigheter ligger hos de politiska partierna, samhället i stort och demokratins förankring i folkopinionen. Det framhölls att ett grundlagsfäst skydd för fri- och rättigheter kommer ha störst, kanske helt avgörande, betydelse när den demokratiska samhällsordningen hotas av anti-demokratiska krafter inifrån eller på grund av tryck utifrån kopplat till exempelvis krigsfara. Fri- och rättighetsutredningen såg alltså som den primära uppgiften för grundlagsregleringen av fri- och rättigheter att upprätthålla ett rättsligt skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna vid krislägen och liknande situationer. För att skyddet ska ha avsedd effekt måste det ha rättslig verkan och i viss mån begränsa riksdagens handlingsutrymme, konstaterade utredningen.⁷ I propositionen gick departementschefen ännu längre och konstaterade att det framstod som ytterst osannolikt att riksdagen i tider av inre och yttre lugn skulle missbruka sina befogenheter och att ett förstärkt fri- och rättighetsskydd primärt avsåg att öka tröskeln för eventuellt missbruk vid inre eller yttre press och hot. Därutöver lyftes det pedagogiska mervärdet fram som bland annat beskrevs i termer av att förklara rättighetsregleringens roll i rättsordningen och arten av de avvägningar mellan motstående intressen som måste göras på området.⁸

1973 års fri- och rättighetsutredning belyser skillnaden och samverkan mellan vad som beskrivs som en materiell metod för att säkerställa ett rättighetsskydd å ena sidan, och ett judiciellt skydd, å andra sidan. Särskilt intressant här är den materiella metoden som innebär en begränsning av lagstiftarens möjlighet att genom lag begränsa en fri- och rättighet. Av förarbetena som har legat till grund för utvecklingen av RF kap. 2 över tid, framgår att yttrandefriheten på ett relativt sent skede kom till explicit uttryck i grundlagstexten (enbart regeringsformen avses här). Vidare uttrycks det att yttrandefrihetens ramar primärt har satts genom den straffrättsliga lagstiftningen.⁹ Det betyder i princip, skulle man kunna argumentera, att allt som inte var kriminaliserat var tillåtet.

⁶ SOU 1975:75.

⁷ SOU 1975:75 s. 90–92.

⁸ Prop. 1975/76:209 s. 85.

⁹ Se t.ex. prop. 1975/76:209 s. 19–26.

Ett skifte kan sägas komma i och med att utredningen föreslår att lagstiftarens utrymme att inskränka de s.k. opinionsfriheterna ska vara särskilt begränsat. Konkret innebär detta att de sätt på, och i vilka fall, lagstiftaren kan begränsa en rättighet ska framgå av själva grundlagen. ”Förslaget innebär här ett försök att ringa in det område som är väsentligt med tanke på de demokratiska funktionerna och att avskära riksdagen från befogenheten att genom vanlig lag gripa in i detta område.”¹⁰ Alla inskränkningar utöver vad som framgår av grundlagen kräver därmed en grundlagsändring. Vad gäller grundlagsskyddet för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten i RF har det tagit sig till uttryck på det sätt att en inskränkning enbart får göras i de fall (som benämns som kvalificerade intressen av fri- och rättighetsutredningen¹¹) som räknas upp i grundlagen. Därutöver ska RF 2:21 beaktas.

En av de främsta uppgifterna för 1973 års fri- och rättighetsutredning var att utforma de materiella gränserna för yttrande- och informationsfriheten eftersom sådana saknades i då gällande RF, utan att för den delen ompröva då existerande inskränkningar av yttrandefriheten i brottsbalken.¹² Utredningen fann det varken önskvärt eller möjligt att ändra den definition av yttrandefriheten som då gällde och som var styrd av syftet att skydda den fria opinionsbildningen.¹³ Den begränsningsregel som föreslogs av 1973-års fri- och rättighetsutredning, som i stort överensstämmer med RF 2:23 st. 1, byggde på den begränsningsregel som finns i art. 10 st. 2 EKMR. Därutöver infördes vad utredningen betecknar som en ”kärnbeskrivning” av yttrandefriheten.¹⁴ Det skydd som således skulle gälla framöver ansågs av fri- och rättighetsutredningen överlägset det skydd som internationella fri- och rättighetskonventioner då bedömdes tillhandahålla.¹⁵

Det är tydligt från betänkandet att yttranden inte får inskränkas på grund av deras innehåll. Formen för yttrandet kan regleras och begränsas,

¹⁰ SOU 1975:75 s. 101, 102.

¹¹ SOU 1975:75 s. 106.

¹² SOU 1975:75 s. 123, se även s. 188 ff. (specialmotiveringen). Se särskilt om brottet förargelseväckande beteende som utredningen menar inte bör vara tillämplig på yttranden enbart pga deras innehåll, även om sättet på vilket ett yttrande framförs kan vara straffbart. På så sätt kommer principen om innehållsneutralitet till uttryck, vilket bekräftas i prop. 1975/76:209 s. 142.

¹³ SOU 1975:75 s. 125.

¹⁴ SOU 1975:75 s. 127.

¹⁵ SOU 1975:75 s. 129.

t.ex. genom ordningsföreskrifter som enbart tar sikte på ordningsfrågor och som innebär att alla åsiktsyttringar behandlas lika.¹⁶ I den efterföljande propositionen lyfte departementschefen fram gränsdragningsproblematiken vad gäller de positiva opinionsfriheterna och hänvisade till fri- och rättighetsutredningens uttalande att yttrandefriheten ska vara tillämplig vare sig det handlar om yttranden vid en demonstration, inom en förening, eller i ett annat sammanhang.¹⁷

Mötes- och demonstrationsfriheten har en tydlig koppling till yttrandefriheten, som beskrivits ovan. Vad gäller förhållandet dessa friheter emellan skriver 1973 års fri- och rättighetsutredning att med begränsningar i mötesfriheten avses enbart regler som avser själva mötessituationen och inskränkningar av yttrandefriheten ansågs inte som inskränkningar i mötesfriheten per automatik.¹⁸ Vidare uttrycks att mötesfriheten i största möjliga omfattning ska korrespondera med yttrande- och informationsfriheterna. ”Principen bör vara att sammankomster som avser sådant framförande eller delfående av yttranden som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfriheterna skall omfattas av RF:s skydd för mötesfriheten.”¹⁹ En viktig utgångspunkt för RF 2 kap. var att mötesfriheten skulle korrespondera med yttrande- och informationsfriheten vad gäller tillämpningsområdet.²⁰ Ett ingrepp mot en person föranlett enbart av att denne deltar i ett möte eller en demonstration ska betraktas som riktat också mot mötet respektive demonstrationen och därmed som ett ingrepp i mötes- och demonstrationsfriheten.²¹ Mötesfriheten innefattar även enskilda möten, till skillnad från demonstrationsfriheten som skyddar friheten att delta i samt anordna demonstrationer på allmän plats. Demonstrationsfriheten har, precis som mötesfriheten, en principiell närhet till yttrandefriheten. Reglerna för begränsning av yttrandefriheten gäller också när yttrandefriheten används i samband med en demonstration.

Att yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten skulle kunna inskränkas för att skydda rikets säkerhet framgår av lagtext och förarbeten. Det saknas dock en legaldefinition av begreppet rikets säkerhet (vilket är ett tema för en annan gång) men en läsning av förarbetena,

¹⁶ SOU 1975:75 s. 188–189.

¹⁷ Prop. 1975/76:209 s. 104.

¹⁸ SOU 1975:75 s. 129.

¹⁹ Prop. 1975/76:209 s. 111.

²⁰ Prop. 1975/76:209 s. 110 f.

²¹ Henrik Jermsten, Regeringsformen (1974:152), 2 kap. 1 § p. 5, Lexino 2024-02-08.

kontrasterad mot den säkerhetspolitiska kontext som vi befinner oss i dag innebär att hoten mot rikets säkerhet är mer diversifierade idag vilket utgör en rättslig och praktisk utmaning.

Begränsningsreglerna

Yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet är som sagt relativa rättigheter som kan begränsas. Begränsningar måste dock ske i enlighet med den ordning som grundlagen stadgar i RF 2:20, 21, 23 och 24. RF 2:25 behandlas separat nedan. En begränsning får bara ske i form av lag och för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Därutöver gäller att alla begränsningar av fri- och rättigheter som regleras i RF 2 kap. ska vara restriktiva både i sin utformning och tillämpning. Detta gäller särskilt de positiva opinionsfriheterna, inklusive yttrandefriheten som får betecknas som den viktigaste av opinionsfriheterna. I RF 2:23 anges vilka grunder som kan åberopas för en begränsning av yttrandefriheten. Listan, som inte är uttömmande, innehåller till exempel rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet, samt förebyggande och beivrande av brott. I övrigt får yttrande- och informationsfriheten inskränkas enbart om det föreligger särskilt viktiga skäl. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Att meddela föreskrifter som reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten så länge yttrandets innehåll inte är föremål för reglering.²²

Mötes- och demonstrationsfriheten kan inskränkas för de syften som anges i RF 2:24 st. 1. Listan är uttömmande och inkluderar hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken, av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. RF 2:21 ska beaktas. Begränsningsföreskrifter ska ta sikte på själva mötestationen enbart²³ och begränsningarna ska som huvudregel ske i form av lag. RF 2:20 st. 2 medger dock undantag för begränsningar för att motverka farsot eller skydda rikets säkerhet. I sådana fall kan föreskrift efter delegering i lag meddelas i annan form än lag. En sådan delegation finns i ordningslagen (1993:1617) 2:15. Regeringen kan meddela föreskrifter om att en allmän sammankomst inte får förekomma inom

²² SOU 2020:44 s. 128 ff.

²³ SOU 1975:75 s. 129.

ett visst område om det anses nödvändigt med anledning av krig eller krigsfara, eller för att motverka en pandemi. Under pandemin ansågs denna föreskrift vara för allmänt hållen varför en tillfällig pandemilag antogs istället.²⁴ Pandemilagens tillämpningsområde skulle inte vara mer omfattande än vad som var möjligt enligt delegationen i ordningslagen, och den avsåg att precisera när en begränsning var möjlig samt införde ett explicit krav på en proportionalitetsbedömning.²⁵ Inskränkningar av mötes- och demonstrationsfriheten för att värna rikets säkerhet tar primärt sikte på allmänna sammankomster när landet befinner sig i krig eller krigsfara och gör det möjligt att hindra att allmänna sammankomster förekommer inom ett visst område. Ordningslagen nämner dock inte Sveriges säkerhet som en faktor att beakta vid tillståndsprövning.

Gemensamt för begränsningsreglerna som här har behandlats är att det inte ställs några krav på att yttranden inte får vara provocerande eller kränkande, eller att möten och demonstrationer måste vara fredliga. I ljust av uttalanden i förarbetena, bland annat 1973 års fri- och rättighetsutrednings uttalanden om den materiella metoden för rättighetsbegränsningar, samt den vedertagna grundlagstolkningsmetoden, förutsätts en stor återhållsamhet och lyhördhet mot grundlagen och dess ordalydelse. Detta gäller särskilt yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten, även om RF 2:23 inte innehåller en uttömmande lista på samma sätt som RF 2:24 st. 1 gör.²⁶

En extensiv tolkning av grundlagen för att möjliggöra en begränsning vore därmed inte tänkbart, vilket nyligen har konstaterats i en dom gällande skillnaden mellan att *ställa in* och *upplösa* en allmän sammankomst. HFD konstaterade att ordningslagen inte får tolkas på ett sådant sätt att den utvidgar inskränkningen av demonstrationsfriheten bortom ordningslagens ordalydelse.²⁷ I augusti 2023 fattade regeringen beslut om att utreda frågan om stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster. En utredare har fått i uppdrag att utreda och lämna författningsförslag över möjligheten att beakta hot mot Sveriges säkerhet vid tillståndsprövning för allmänna sammankomster samt möjligheten att

²⁴ Den tillfälliga lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Se även smittskyddslagens delegation som även den ansågs vara oklar i sin räckvidd. Se SOU 2022:10 s. 665 och 666.

²⁵ Prop. 2020/21:79 s. 82.

²⁶ Det ansågs inte praktiskt görbart att förutse legitima begränsningar av yttrandefriheten. Se prop. 1975/76:209 s. 108 f.

²⁷ HFD 2023 ref. 50.

ställa in eller upplösa sådana sammankomster. Det ligger inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar och förslaget ska vara förenligt med EKMR och Sveriges internationella förpliktelser. Utredaren ska också analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter som regeringsformen och EUrätten ger för att beakta medborgarskap vid tillståndsprövningen.²⁸

Förbud mot särbehandling på grund av åsiktsbildning och innehållsneutralitetens betydelse

Utöver yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten utgör den fria åsiktsbildningen en grundbult för det demokratiska systemet. Den fria åsiktsbildningen skyddas primärt i svensk grundlag genom skyddet för de olika opinionsfriheterna, yttrandefriheten inräknad. Därutöver finns det ett generellt förbud mot särbehandling på grund av åsiktsbildning. Med begreppet åskådning avses enligt förarbetena ett ”någorlunda sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område”.²⁹

Begränsningar av opinionsfriheterna som enbart grundar sig på och riktar in sig på själva åskådningen i materiell betydelse är grundlagsstridiga. Begränsningar som dock har som primärt syfte att skydda rikets säkerhet, motverka uppvigling, hets mot folkgrupp osv. kan vara tillåtna förutsatt att det tillkommer något utöver själva åsiktsyttringen. Detta kan även uttryckas som att vissa åsikts*manifestationer* inte är tillåtna förutsatt att ett i lag uttryckt skyddsvärt intresse påverkas av manifestationen som sådan. I förarbetena beskrivs detta som att ingripanden eller begränsningar av ett agerande är möjligt om rekvisiten saknar åsiktsanknytning, även om resultatet kan bli att en viss åskådning drabbas i det särskilda fallet,³⁰ vilket kan anses ge uttryck för principen om innehållsneutralitet. Ett ingripande eller en begränsning är möjlig enbart om något annat självständigt moment föreligger som till exempel ett handlande som för-

²⁸ Dir. 2023:123.

²⁹ Prop. 1975/76:209 s. 116.

³⁰ SOU 1975:75 s. 113–114.

anleds av åskådningen och som försätter riket eller enskilda i fara.³¹ Ingripandet eller begränsningen får dock inte grundas enbart på åskådningen, vilket framgår av RF 2:21.

Till detta ska läggas den neutralitetsprincip vad avser innehållet som kommer till uttryck i bland annat förarbetena till regleringen av anskaffarfriheten i TF 1:9 p. 5 och HD:s avgörande i det så kallade Ubåtsjaktsmålet (NJA 2015 s. 298) Anskaffarfrihetens främsta syfte är att skydda rätten att inhämta uppgifter oavsett dess innehåll.³² Detsamma torde gälla andra för yttrandefrihetsgrundlagarna grundläggande principer som censurförbudet och etableringsfriheten som också ger uttryck för idén om innehållsneutralitet.³³ Utifrån detta kan man konstatera att det dominerande synsättet inom den svenska konstitutionella rätten vad gäller på vilket sätt en opinionsfrihet kan begränsas bäst beskrivs i termer av innehållsneutralitet. Som beskrivits ovan är åsiktsfriheten helt grundläggande för rättighetsregleringen i RF 2 kap. Det är handlingar, inte åsiktsyttringar och åskådningar, som kan kriminaliseras.

Särskilt om rättighetsbegränsningar för icke-medborgare

Utgångspunkten är att rättighetsskyddet i RF 2 kap. gäller även icke-medborgare bosatta i Sverige, bortsett från de fall när det explicit framgår att en rättighet enbart tillfaller medborgare (t.ex. skyddet för medborgarskap, förbud mot landsförvisning, och rörelsefrihet).³⁴ De primära skillnader vad gäller rättighetsskyddet för medborgare respektive icke-medborgare ligger i möjligheten att begränsa rättighetsskyddet. Enligt

³¹ Prop. 1975/76:209 s. 39–40: "Det är exempelvis inte möjligt att med stöd av paragrafen påstå att regleringen om hets mot folkgrupp är grundlagsstridig eftersom denna kan användas mot anhängare av en politisk åskådning som bygger på tankar om vissa rasers överlägsenhet över andra."

³² Prop. 1975/76:204 s. 129: "Vad den nya bestämmelsen främst avser att skydda är rätten att inhämta uppgifter oavsett deras innehåll." Se även NJA 2015 s. 298 (*Ubåtsjaktsmålet*). Paralleller kan även dras till grundlagsskyddet för databaser i 1:5 YGL som är innehållsneutralt.

³³ Mikael Ruotsi, "Repressalieförbudets konstitutionella räckvidd – förebild eller förfall?", i Anna Skarhed m.fl. (red.) *Ord och rätt. Festskrift till Hans-Gunnar Axberger* (Visby: eddy.se ab, 2020), s. 510.

³⁴ Prop. 2009/10:80 s. 149.

RF 2:25 st. 1 får särskilda begränsningar göras för andra än svenska medborgare (utlänningar och statslösa) vad avser yttrande-, mötes-, religions- och åsiktsfriheten. Sådana begränsningar ska ske i form av lag. RF 2:21, 23–24 är inte tillämpliga i de fall begränsningarna riktar sig enbart till icke-medborgare.³⁵ Syftet med denna särreglering för icke-medborgare är primärt att möjliggöra utlänningslagstiftningen, utvisning, och begränsning av rörelsefriheten inom landets gränser. RF 2:25 är inte avsedd att ha en bred tillämpning utöver utlänningsfrågor.³⁶

Utöver detta begränsade område är paragrafens syfte även att skapa en konstitutionell beredskap som kan möjliggöra särbehandling av icke-medborgare i en mycket allvarlig situation som till exempel krig eller krigsfara. I sådana allvarliga situationer kan ett visst lands medborgares fri- och rättigheter begränsas i den utsträckning som RF 2:25 tillåter. Detta är möjligt eftersom diskrimineringskyddet i RF 2:12 inte omfattar särbehandling på grund av medborgarskap.³⁷ Sammanfattningsvis kan begränsningarna för icke-medborgare bli bredare i lag som enbart omfattar icke-medborgare eftersom RF 2:21 och 2:23–24 inte är tillämpliga i dessa fall. I de fall lag inte gör skillnad mellan medborgare och icke-medborgare är grundlagens skydd för opinionsfriheterna tillämpliga även för icke-medborgare, och RF 2:21, 23–24 måste beaktas vid en begränsning.³⁸

Sammanfattningsvis, rättighetsskyddet i RF 2 kap. är som huvudregel tillämpligt på envar, vissa materiella undantag kan medges vad gäller en begränsning i lag som enbart träffar icke-medborgare, RF 2:25 tar i huvudsak sikte på utlänningslagstiftning och kan därutöver användas för att bidra till konstitutionell beredskap vid mycket allvarliga händelser som krig och krigsfara. I andra fall har medborgare och icke-medborgare

³⁵ Jämför dock Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen: en kommentar* (Lund: Studentlitteratur, 2023), s. 106–107. Författarna menar att det finns en diskrepans mellan lagtexten i RF 2:25 och uttalanden i förarbetena vad gäller just denna fråga.

³⁶ Se t.ex. SOU 1975:75 s. 175: "Enligt 2 kap. 25 § första stycket 10 RF är diskrimineringsförbudet enligt 21 § tredje meningen en av de fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag för andra än svenska medborgare. I motiven klargörs att en utlännings politiska åskådning kan föranleda särbehandling enligt reglerna om politisk utvisning och att regeringsformen därför måste tillåta att undantag föreskrivs i lag."

³⁷ Se Henrik Jermsten, *Regeringsformen* (1974:152) 2 kap. 25 §, Lexino 2023-12-05 (JUNO).

³⁸ Henrik Jermsten, "Om regeringsformens regler om grundläggande fri- och rättigheter – såvitt avser andra än svenska medborgare här i riket", i Johan Hirschfeldt (red.), *Vänbok till Sten Heckscher* (Uppsala: Iustus, 2012), s. 153.

samma rättighetsskydd. Detta bör fungera som utgångspunkt för en diskussion om frågan huruvida tillstånd för en allmän sammankomst kan nekas icke-medborgare med hänvisning till Sveriges säkerhet. RF 2:25 motiveras delvis av de särdrag som flykting- och utlämningsärenden har och får till viss del åtminstone anses främja asylsökningssprocessen (se särskilt RF 2:25 p. 2 och 6). Frågan om hur och när det kan bli aktuellt och försvarbart att inskränka en icke-medborgares positiva opinionsfriheter så som mötes- och demonstrationsfrihet berörs inte närmare i förarbetena. Det framgår dock av förarbetena att den konstitutionella beredskapen som RF 2:25 primärt tar sikte på gäller krigssituationer, inte Sveriges säkerhet i en bredare bemärkelse.

Skyddsvärda intressen som grund för rättighetsbegränsningar

När vi talar om begränsningar av fundamentala fri- och rättigheter bör de skyddsvärda intressen som kan åberopas som grund för en begränsning identifieras och definieras. En sådan övning bör, menar jag, ske med hänsyn till den metod som valts vid utformningen av RF 2 kap. generellt, och begränsningsreglerna särskilt. Som framgått av ovan har den svenska grundlagsstiftaren valt en materiell metod som innebär att mötes- och demonstrationsfriheten enbart kan inskränkas för de intressen som anges i grundlagen. Detsamma gäller yttrandefriheten även om regleringen i RF 2:23 inte är uttömmande. Sveriges säkerhet utgör ett sådant skyddsvärt intresse vad gäller såväl yttrande- som mötes- och demonstrationsfriheten.

I den fortsatta analysen är det dock viktigt att hålla isär frågan om konkurrerande grundlagsskyddade rättigheter, å ena sidan, och vad som i grundlagens bemärkelse utgör en möjlig begränsning av en grundlagsskyddad rättighet, å andra sidan. Vad gäller den typ av frågeställningar som såväl politiker, allmänhet och rättsväsendet har ställts inför den senaste tiden med anledning av NMR:s demonstrationer, koranbränningar och det förändrade säkerhetsläget så är det uppenbart att ett flertal grundlagsskyddade fri- och rättigheter, tydliga intressen och ett flertal rättighetsbärare kan identifieras. Jag menar att vi måste särskilja de olika frågorna för att landa i rimliga slutsatser vad gäller den rättsliga regleringen, hur den ska utformas, tolkas och tillämpas.

Vad gäller yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihetens gränser är det uppenbart så att politiker, allmänheten, domstolar, polis, drabbade grupper och enskilda, samt aktörer utan för rikets gränser identifierar och beskriver problemen på olika sätt och utifrån sina egna mer eller mindre explicita agendor. Politiker, allmänhet och aktörer utanför rikets gränser kommer ofrånkomligen att definiera frågeställningar och beskriva narrativ på ett sätt som gynnar deras intressen och i flera fall utan djupare kunskap om, eller intresse av, relevant rättslig reglering. Rättsväsendet, inklusive polis och domstolar, har ett rättsligt ramverk att förhålla sig till som de har djup kunskap om och är bundna av, utifrån hur det rättsliga problemet definieras. Parallellt med detta förhåller sig direkt berörda grupper och individer i det civila samhället till ett rättsligt ramverk för att åberopa och bevaka sina rättigheter, samt bedriva påverkansarbete.

Den senaste tiden har frågorna ställts på sin spets med anledning av NMR:s demonstrationer på olika ställen runt om i landet, och såväl medborgares som icke-medborgares demonstrationer som har innefattat brännande av heliga skrifter. Vad gäller NMR:s demonstrationer kan flera rättighetsbärare identifieras. Enskilda som deltar i NMR:s demonstrationer har grundlagsskyddade fri- och rättigheter som enbart får inskränkas på det sätt som föreskrivs i grundlag. Vidare råder det en åsiktsfrihet och de regler som begränsar opinionsfriheterna ska vara innehållsneutrala. Det är handlingar som kriminaliseras, inte åsikter. Därutöver kan enskilda och grupper som drabbas av NMR:s demonstrationer utsättas för begränsningar av sina grundlagsskyddade fri- och rättigheter, särskilt religions- och mötesfriheterna.³⁹ På liknande sätt skapar koranbränningarna situationer där olika intressen och rättigheter kan identifieras och det rättsliga skyddet för respektive krets behöver analyseras för att slutsatser ska kunna dras. Det som är nytt vad gäller koranbränningarna är att ett potentiellt hot mot Sveriges säkerhet kan identifieras och artikuleras.

I båda fallen handlar det i grunden om situationer under vilka yttrandefriheten används vid en allmän sammankomst för att ge uttryck för åsikter. Som framgått ovan kan mötes- och demonstrationsfriheten enbart inskränkas på de sätt som framgår av grundlagen (RF 2:24 st. 1). De primära rättighetsbärarna är de individer som deltar i den allmänna

³⁹ Se Victoria Enkvist och Karin Åström, "Vem får mest rätt? Om konsten att beakta rättighetsskydd i fall med flera rättighetshavare", *Europarättslig tidskrift* 2022, vol. 25, nr 3, s. 415–436 för en modell som kan ligga till grund för identifiering av olika rättighetsbärare.

sammankomsten med syftet att ge uttryck för en åsikt. Det skyddsvärda intresset är här upprätthållandet av de grundläggande opinionsfriheterna (som grundvalar för den demokratiska ordningen). Enligt de materiella och formella krav som finns på begränsningar av dessa rättigheter och som kommer till uttryck i RF och ordningslagen kan enbart ordning och säkerhet vid sammankomsten, samt att trafiken inte drabbas på ett orimligt sätt, läggas till grund för en begränsning. Möjligheten att beakta rikets säkerhet i denna kontext är begränsat till krig och krigsfara enligt ordningslagen 2:15.

Vad gäller intresset att värna Sveriges säkerhet, saknas det i februari 2024 stöd i lag för en sådan begränsning, vilket innebär att polisen inte kan använda detta intresse som grund för att neka tillstånd eller upplösa en allmän sammankomst. Regeringen tillsatte därför under 2023 en utredning som har i uppdrag att analysera och beskriva vilket utrymme som grundlagen ger för att beakta omständigheter som kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet vid tillståndsprövning, samt rätten att ställa in eller upplösa allmänna sammankomster. Därutöver har utredningen fått i uppdrag att utreda medborgarskapets betydelse vid tillståndsprövning av allmänna sammankomster. Utredningen ska lämna lagförslag som ska vara tidsbegränsade, tillsammans med ett förslag på hur dessa kan utvärderas.⁴⁰ Den grundläggande frågan, enkelt uttryckt, är i vilken utsträckning mötes- och demonstrationsfriheten ska kunna begränsas för att skydda Sveriges säkerhet och huruvida icke-medborgare ska kunna vägras tillstånd.

Sveriges säkerhet

Det saknas en legaldefinition av begreppet Sveriges säkerhet. Vad gäller yttrandefriheten så förekommer det flera rättsliga regleringar som i Sveriges säkerhetsintresse möjliggör en begränsning av just denna rättighet.⁴¹ Vad gäller mötes- och demonstrationsfriheten så saknas nödvändig rättslig reglering för situationer som inte utgör krig eller krigsfara. En liknande utmaning uppstod när RF 2:24 st. 2 ändrades för att möjliggöra en begränsning av föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Nu har det på senare tid gjorts försök att

⁴⁰ Dir. 2023:123 s. 9.

⁴¹ Se Hirschfeldt & Petersson, *Rättsregler i kris*, s. 52 ff. för en exemplifiering.

förbättra översikten av terroristbrotten i en sammanhållen lagstiftning,⁴² men det saknas fortfarande en legaldefinition av terrorism. I förarbetena till ändringen av RF 2:24 st. 2 uttrycks att terrorism i grundlagens mening ska vara något annat än vad som framkommer av vanlig lag. I utredningens betänkande uttrycks detta som att begreppet bör ha ”en innebörd som är tydlig och vedertagen och en betydelse som kan förväntas bestå över en längre tid”.⁴³

Vi kan konstatera att begreppet Sveriges säkerhet (tidigare rikets säkerhet) förekommer i ökad utsträckning i svensk lagstiftning.⁴⁴ På liknande sätt som terroristlagstiftningen är regelverket fragmenterat och svårt att överblicka. Begreppet Sveriges säkerhet lämnar dessutom ett stort utrymme för tolkning, vilket kan vara problematiskt när och om det används för att begränsa en grundlagsskyddad frihet. Det är inte otänkbart att man kommer resonera på liknande sätt här, det vill säga att begreppet Sveriges säkerhet i grundlagens betydelse bör ha en innebörd som är tydlig och vedertagen och en betydelse som kan förväntas bestå över en längre tid. För att få vägledning i definitionsfrågan kan det eventuellt vara en fördel vända sig till Europadomstolens praxis på området.⁴⁵ Faktum kvarstår dock att det finns såväl pragmatiska som principiella förklaringar till varför begreppet nationell säkerhet ofta saknar en legaldefinition, eller helt står utanför rättsordningen. Ytterst handlar det om att bevara exekutivens handlingsutrymme, vilket i sig självt skapar rättsstatliga utmaningar.

Ytterligare en utmaning, som även den delas med terroristlagstiftningen, och till viss del utlänningslagstiftningen, samt åtgärder grundande på dessa, är att de uppgifter som ligger till grund för beslut och åtgärder ofta är sekretessbelagda. Till sammanhanget hör att en eventuell riskbedömning av polisen förutsätter att information inhämtas från relevanta myndigheter, så som säkerhetspolisen och militära underrättelseorgan. Sådan känslig information måste kunna skyddas hos polisen vilket sannolikt kommer innebära att den som sökt tillstånd och eventuellt

⁴² Terroristbrottslag (2022:666).

⁴³ SOU 2021:15 s. 161.

⁴⁴ Se t.ex. säkerhetsskyddslagen (2018:585) 1:1, och Martin Waern m.fl., *Säkerhetsskyddslagen. En kommentar* (Stockholm: Norstedts Juridik, 2022), s. 30 ff.

⁴⁵ Såväl art. 10.2 som art. 11.2 EKMR nämner nationell säkerhet som intressen som kan motivera en inskränkning av yttrande- respektive mötesfriheten. Se Iain Cameron, *National Security and the European Convention of Human rights* (Haag: Brill, 2021) och Iain Cameron, *An Introduction to the European Convention on Human Rights* (Uppsala: Iustus, 2023).

nekats sådant med hänvisning till Sveriges säkerhet inte kommer kunna ta del av den information som ligger till grund för beslutet. De utmaningar som kan uppstå i denna kontext är inte obetydliga och paralleller kan dras till utlänningsärenden i de fall utvisningsbeslut fattats på grunder som inte kan delges den sökande. De rättsstatliga utmaningarna är uppenbara. Den utredare som ska utreda i vilken utsträckning ordningslagen kan ändras för att göra det möjligt att beakta Sveriges säkerhet vid prövning av tillstånd för eller beslut om upplösning av en allmän sammankomst ska även lämna förslag på hur information om Sveriges säkerhet kan komma till Polismyndighetens kännedom.⁴⁶

Religionsfrihets som konkurrerande rättighet?

Religionsfriheten blir intressant för denna texts syfte eftersom det händer att den, jämte skyddet för Sveriges säkerhet, ställs som motpol till yttrande- och mötesfriheten i den offentliga debatten. När trosfridsbrottet (BrB 16:9) avskaffades 1970 var det efter en lång debatt om balanseringen av skyddet för religionsfrihet och opinionsfriheter i svensk rätt. Utredningen Yttrandefrihetens gränser⁴⁷ som låg till grund för debatten redovisade vilket skydd som då fanns för religionsfriheten i svensk lag, med hänvisning till bland annat hets mot folkgrupp och förargelseväckande beteende. Utredningens slutsats var att trosfridsbrottet skulle vara kvar men dess tillämpningsområde begränsas på så sätt att det kriminaliserade området inskränktes till att enbart omfatta skymfande uttalanden som står i strid med religionsfriheten. Flera remissinstanser invände mot förslaget och kommittén var inte heller enig i denna fråga. I den proposition som följde på betänkandet landade departementschefen i slutsatsen att trosfridsbrottet bör upphävas med argumenten att de kvarvarande paragraferna i BrB 16 kap., inklusive hets mot folkgrupp och förargelseväckande beteende, tillhandahåller ett tillräckligt starkt skydd för religionsfriheten i enlighet med de krav som folkrätten ställer och kan förväntas ställa i framtiden, samt beaktat den ökande toleransen för olika livsåskådningar i samhället.

”I dagens samhälle anses det angeläget att en fri och öppen debatt kan föras i alla viktiga frågor som har anknytning till mänsklig samlevnad. En förutsättning för en sådan debatt är en vidsträckt rätt till yttrande- och

⁴⁶ Dir. 2023:123 s. 10.

⁴⁷ SOU 1969:38.

tryckfrihet. Inga andra inskränkningar bör göras i denna rättighet än som oundgängligen påkallas av hänsyn till motstående allmänna eller enskilda intressen. En demokratisk samhällsordning bygger också på medborgarnas tolerans och respekt för andra medborgares åsikter och värderingar i olika frågor. Utvecklingen i samhället har gått mot en allt generösare inställning mot oliktankande. När det gäller de religiösa grupperna i samhället bör hänsyn givetvis tas till deras rätt att få komma samman och utöva sin religion utan att störas av andra. Förföljelse av människor med viss trosbekännelse genom hot och smädelse kan inte heller accepteras. I vår lagstiftning ges också straffskydd mot sådana angrepp genom bestämmelserna i BrB om straff för störande förrättningar eller allmän sammankomst och för hets mot folkgrupp. Angrepp på enskilda personer med förtal eller smädelse på grund av deras religiösa uppfattning kan i vissa fall straffas enligt bestämmelserna i 5 kap. om ärekränkning. Om någon angriper religiösa värden på ett sätt som väcker allmän förargelse, kan detta bli att bedöma som förargelseväckande beteende.”⁴⁸

Som framgår av betänkandet och propositionen låg den samhälleliga utvecklingen mot ökad tolerans och vikten av en bred yttrande- och tryckfrihet för den demokratiska ordningen till grund för det förslag som lades fram att avskaffa trosfridsbrottet. Frågan vi behöver ställa oss idag är om samhället har förändrats i en så fundamental bemärkelse att trosfridsbrottet igen bör införas? Är toleransen så svag att religionsfriheten är hotad? Är hotet mot den fria religionsutövningen så omfattande att det motiverar en inskränkning av yttrandefriheten?

Religionsfriheten är en absolut rättighet enligt RF 2:1 p. 6. Rättigheten är relativt snävt definierad och omfattar friheten att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Det viktiga rekvisitet här är att *utöva* sin religion.⁴⁹ Det är individen som är rättighetsbäraren, inte ett visst religiöst samfund, sammanslutning eller grupp och rättighetsskyddet enligt den svenska grundlagen avser skydd från staten i utövandet av religion. Huvudsakligen kan skyddet beskrivas som att det hindrar staten att anta föreskrifter som enbart riktar sig till mot religiösa sammanslutningar och sammankomster.⁵⁰

En sammantagen läsning av RF 2 kap. och relevant doktrin torde ge vid handen att yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten har ett bre-

⁴⁸ Prop. 1970:125 s. 64–65.

⁴⁹ Victoria Enkvist, *Religionsfrihetens rättsliga ramar* (Uppsala: Iustus, 2013), s. 86 ff.

⁵⁰ Prop. 1975/76:209 s. 115.

dare tillämpningsområde än religionsfriheten och att de utgör nödvändiga men inte tillräckliga förutsättningar för religionsfriheten. Det finns som sagt ingen teori om en hierarki bland grundlagsskyddade rättigheter i RF och det saknas även vägledning (om vi inte vänder oss till EKMR och ED:s praxis) för hur situationer som innebär att olika rättigheter ställs mot varandra ska hanteras.⁵¹ Enkvist och Åström har tagit fram en modell som skulle kunna hjälpa att identifierat olika rättighetsbärares ställning när det gäller yttrande- och mötesfriheten, samt religionsfrihet, utifrån det skydd som regeringsformen och EKMR ger. En genomgång av ett antal svenska domar visar, menar författarna, att det finns olika sätt att identifiera primära och sekundära rättighetsbärare. Deras angreppssätt är tydligt influerat av Europadomstolens praxis vad gäller till exempel *hate speech*, som enligt författarna utgör en viktig grund för att skydda de sekundära rättighetsbärarnas rättigheter (i de aktuella fallen religionsfriheten). De menar vidare att den svenska hatbrottsregleringen skiljer sig från den europarättsliga *hate speech*-regleringen i det att hatbrottet inte har som primärt syfte att skydda sekundära rättighetsbärare. De visar också hur religionsfriheten har använts av svenska domstolar för att utvidga det grundlagsskyddade området för yttrandefrihet.⁵²

Författarnas angreppssätt och analys är intressant och stimulerande även om, enligt min mening, en konventionskonform tolkning inte kan eller bör tillämpas för att inskränka en i svensk grundlag skyddad opinionsfrihet som i enlighet med den materiella metoden har särreglerats vad gäller begränsningsreglerna på det sätt som har skett vad gäller yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten. Detta får nog anses utgöra det traditionella förhållningssätt (som även har bekräftats nyligen av HFD) som författarna är kritiska mot. Icke-desto mindre så väcker författarna mycket viktiga och intressanta frågor som uppstår när konventionsrättens tolkningsmetod och balansering av rättigheter ställs i förhållande till den materiella metod för rättighetsbegränsningar som beskrivits ovan tillsammans med det svenska traditionella förhållningssättet till grundlagstolkning och avsaknaden av ett rättighetsskydd som kan återopas i förhållande till enskilda. Till detta ska läggas att EKMR så som den tolkats och tillämpats av ED går betydligt längre än RF vad gäller statens positiva

⁵¹ Se dock Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd*, s. 725 ff. för en belysning av den så kallade *preferred rights* läran och hur den kan tillämpas på svensk konstitutionell rätt. Se även Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, s. 296 ff.

⁵² Enkvist & Åström, "Vem får mest rätt?", s. 434–435.

förpliktelser. Som exempel har framförts att polisen bör ta i beaktande art. 9 och de positiva förpliktelser som åligger staten för att upprätthålla religionsfriheten, vid tillståndsprövning.⁵³ Det borde dock vara tydligt att en sådan tolkning inte är möjlig givet RF 2:24 1 st:s ordalydelse.

Balanseringens konst

Låt oss så återkomma till de grundvalar för vår demokratiska ordning som de har beskrivits ovan – skyddet för opinionsfriheterna och åsiktsfriheten, valet av en materiell metod för att åstadkomma rättighetsskydd i RF för just dessa rättigheter, och de traditionella tolkningsmetoder som används för att lösa normkonflikter och eventuella intressekonflikter.

De svenska domstolarna har varit återhållsamma med att identifiera och beskriva rättighets- och intressekonflikter. Istället används en traditionell tolkningsmetod som utgår från en grundlagskonform tolkning vid eventuella normkonflikter med utgångspunkt i legalitetsprincipen. Enkvist och Åström har kritiserat detta förhållningssätt med argumentet att det inte förmår identifiera och ta hänsyn till vad de kallar sekundära rättighetsbärare och det faktum att RF och EKMR kan vara tillämpliga samtidigt.⁵⁴ Det finns också en kritik mot att vanlig lag, dvs. den lag som inskränker en grundlagsskyddad rättighet i detta fall ordningslagen, inte tolkas fördragskonformt. Deras modell för att förstå och tolka rättighetskonflikter som kan uppstå i dessa sammanhang är intresseväckande och författarnas slutsats att svenska domstolar inte balanserar olika rättigheter mot varandra är både relevant och intressant. Vad som inte sägs rakt ut i deras artikel men som är tydligt från förarbeten, även om det inte heller där är explicit, är att det i svensk konstitutionell rätt kan sägas finnas en rangordning vad gäller olika rättigheter och att yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna är särskilt starka, på bekostnad av till exempel det positiva skyddet för religionsfriheten.

Vad gäller yttrandefriheten och hur den kan begränsas till exempel genom brottet hets mot folkgrupp är det tydligt att det skyddsvärda intresset är samhälleliga värden, såsom att främja allmän ordning och säkerhet samt skydda utsatta grupper från missaktning. Denna typ av brott brukar beskrivas som offerlösa. Frågan huruvida de symboler som

⁵³ Reidar Edvinsson, "Förargelseväckande avsaknad av rättsligt resonemang", *SvJT* 2023 s. 687, 690.

⁵⁴ Enkvist & Åström, "Vem får mest rätt?", s. 415–436.

NMR använt vid demonstrationer kan utgöra hets mot folkgrupp har varit föremål för rättslig prövning. Frågan huruvida koranbränningarna kan anses vara hets mot folkgrupp har varit föremål för debatt.⁵⁵ Även frågan huruvida koranbränningarna kan anses utgöra förargelseväckande beteende har behandlats.⁵⁶ Förargelseväckande beteende (BrB 16:16) utgör även det ett brott mot allmän ordning och även detta brott är offerslöst. Enkvist och Åström lyfter fram en viktig skillnad mellan *hate speech* enligt konventionsrätten och hets mot folkgrupp i svensk rätt, där den förre avser att skydda andras rättigheter medan hets mot folkgrupp avser att skydda samhälleliga intressen.⁵⁷ Förekomsten av *hate speech* som brott synliggör och ökar sekundära rättighetsbärares chanser att få sin fri- och rättigheter beaktade av en domstol. Detta är en intressant systematisk och metodologisk lucka som författarna har identifierat.

En religion per se är inte en rättighetsbärare. Frågan huruvida skyddet av religion är ett beaktansvärt samhälleligt intresse är av en bitvis annan karaktär. I denna kontext är det svårt att undvika frågan om hädelse-lagar och huruvida yttrandefriheten omfattar eller bör omfatta hädelse av trosuppfattningar. Frågan berördes kortfattat ovan. Här får det räcka att konstatera att både hets mot folkgrupp och förargelseväckande beteende hänfördes som grund för att häva hädelsebrottet kring 1970. Givet att det svenska samhället har blivit mer heterogent kan det säkerligen vara relevant att diskutera frågan igen. Om man väljer att göra så bör dock bevekelsegrunderna vara tydliga och renodlade. Det skyddsvärda intresset kan definieras på olika sätt så klart. Ytterst kan argumentet göras att vi i ett heterogent samhälle måste kunna interagera och samleva på ett respektfullt sätt. Det är dock inte på något sätt givet att ett sådant resultat uppnås genom lagstiftning som till exempel återinför av hädelsebrottet. På samma sätt kan Sveriges säkerhet utgöra ett legitimt och skyddsvärt intresse. Igen måste frågan ställas huruvida ett hädelsebrott är det mest effektiva och lämpliga sättet att skydda Sveriges säkerhet på. Det kan till och med framstå som direkt ogenomtänkt och principiellt mycket olyckligt.

Slutligen, i den fortsatta debatten måste det göras tydligt när det handlar om konkurrerande rättigheter, å ena sidan, och/eller legitima intressen

⁵⁵ Se t.ex. Göran Lambertz, "Bränna koranen är hets mot folkgrupp", *SvJT* 2023, s. 312.

⁵⁶ Se t.ex. Edvinsson, "Förargelseväckande avsaknad av rättsligt resonemang", s. 687.

⁵⁷ Enkvist & Åström, "Vem får mest rätt?", s. 434. Se även Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech, adopted on 20 May 2022. Se dock förslaget att utvidga skyddet till att omfatta även enskilda i de skyddade grupperna, SOU 2023:17, s. 22.

som enligt RF eller EKMR kan ligga till grund för lag som begränsar en fundamental rättighet, å andra sidan. Till skillnad för vad som gäller för RF kan det inom konventionsrätten vara svårt att upprätthålla en sådan rågång. Det behövs en betydande analytisk skärpa och tydlighet i det fortsatta arbetet. Om det nu är så att den rådande systematiken i RF 2 kap., som inkluderar en materiell metod för begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten, är svårkombinerad med konventionsrättens systematik vad gäller begränsningsreglerna så är det bra om denna diskrepans synliggörs. Det behöver dock inte innebära att utgångspunkterna och grundvalarna för skyddet av opinionsfriheterna i RF ska åsidosättas, särskilt inte när de ger ett bredare skydd än vad konventionsrätten gör.

Avslutande kommentarer

För att komma framåt behöver vi renodla frågeställningarna. Handlar det om skyddsvärda intressen, så som Sveriges säkerhet, eller konkurrerande rättigheter när vi pratar om olika begränsningar av opinionsfriheter? Vad är bevekelsegrunderna och det eftersträlvade resultatet? I detta kapitel har jag försökt identifiera och problematisera skillnader mellan rättighetsskyddet i RF 2 kap. och EKMR, med särskild fokus på det svenska förhållningssättet och den materiella metod som ligger till grund för begränsningsreglerna i RF 2:23 och 24. Utifrån detta är det inte förvånande att HFD dragit slutsatsen att ordningslagen inte kan tolkas och tillämpas på ett sätt som innebär att begränsningsreglerna i RF 2:24 utvidgas. Vidare menar jag att man inte kan göra en fördragskonform tolkning av ordningslagen som skulle innebära samma resultat, även om det skulle innebära ett fördragsbrott i förlängningen. Om en sådan konflikt mellan RF och EKMR föreligger behöver grundlagen ändras, eftersom begränsningsgrunderna i RF 2:24 är uttömmande. Möjligen skulle situationen vara annorlunda om frågan enbart behandlades som en yttrandefrihetsfråga och enbart RF 2:23 var tillämplig. Att göra en fördragskonform tolkning av BrB i ljuset av att begränsningsgrunderna i RF 2:23 inte är uttömmande kanske låter sig göras, även om det i sig självt väcker andra frågor kopplade till, till exempel legalitetsprincipen så som den förstås inom straffrätten, förutsebarhet och det formella lagkravet i svensk rätt samt andra för en rättsstat grundläggande principer.

Vidare är frågan på vilket sätt ett förhållningssätt med utgångspunkt i olika rättighetsbärare och en fördragskonform tolkning vad gäller till

exempel yttrandefrihet och religionsfrihet skulle kunna påverka principen om innehållsneutralitet. Innehållsneutraliteten i svensk konstitutionell rätt har fokus på hur åsikter yttras, det vill säga olika typer av manifestationer. Manifestationer som innebär hot, våld, ärekränkning av enskilda är inte tillåtna. Frågan är om det har skett sådana fundamentala förändringar i vårt samhälle att det igen är befogat att fundera på att begränsa den typen av opinionsyttringar som kan innebära hädelse av religion och stat? På samma sätt bör vi ställa oss frågan om vårt samhälle och hotet mot det har varit föremål för sådana omvälvande omständigheter att det är befogat att inskränka yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet för icke-medborgare? Vad är att betrakta som skadliga yttranden, att jämföra med engelskans *hate speech* eller *harmful speech*? Det finns ingen begrepps- eller skolbildning som skulle kunna vägleda lagstiftaren och rättstillämparen här. Kanske är det en nackdel, men för att kunna dra slutsatser krävs en hel del tankemöda och mycket forskning.⁵⁸ På samma sätt behöver vi ställa oss frågan hur begreppet Sveriges säkerhet ska förstås i relation till grundlagen och vanlig lag som innebär inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter. Dessa frågor kan inte besvaras här. Det är upp till politiker och den allmänna opinionen att stöta och blöta dessa frågor.

I ljust av vad som framkommit ovan är HFD:s avgörande i koranbränningsmålen som sagt inte förvånande. När det gäller grundläggande fri- och rättigheter, och särskilt opinionsfriheter, kommer domstolarna med all sannolikhet att fortsätta vara mycket återhållsamma med att utöka möjligheten att begränsa yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten. Detta gäller även i de fall yttranden kan upplevas, med all rätt, som stötande och kränkande, eller för den delen eventuellt utgöra ett möjligt hot mot landets säkerhet. Även när det förekommer starka skyddsvärda rättigheter (religionsfriheten) och starka intressen, som t.ex. säkerhetsbedömningar, måste begränsningsgrunden vara uttryckt i grundlag och stöd i lag finnas (det formella lagkravet). Den principiellt svåra frågan som återstår, och som primärt är av politisk art, är hur starka rättigheter respektive allmänna intressen ska balanseras mot varandra. Syftet med

⁵⁸ Jfr t.ex. Chris Demaske, *Free Speech and Hate Speech in the United States: The Limits of Tolerance* (New York: Routledge, 2021). Författaren försöker i denna bok utkristallisera en legaldefinition av begreppet *hate speech* i amerikansk konstitutionell rätt som fokuserar mer på social jämställdhet och rättvisa som utgångspunkt och målsättning, än det liberala negativa synsättet som traditionellt har präglas skyddet för yttrandefriheten i den amerikanska konstitutionen.

denna text har varit att försöka bidra till en diskussion som både förmår omfatta komplicerade rättsliga frågor kopplade till grundlagsskydd för opinionsfriheterna, samt de politiska avvägningar som måste göras för att säkerställa Sveriges och dess invånares säkerhet. Som det uttrycktes av 1973 års fri- och rättighetsutredning, grundlagsskyddet för opinionsfriheterna är som viktigast i tider av inre och yttre oro och tryck. Detta gäller även 2024. Nu har vi ett väl genomarbetat skydd i RF 2 kap. som har tjänat oss bra i flera decennier. Jurister och rättsvetare brukar vara de första att säga att juridiken inte kommer eller kan lösa alla våra problem. Det finns en anledning, vi känner lagens begränsningar.

I denna text har jag försökt samla och åskådliggöra de principiella och metodologiska frågeställningar som jag menar bör fungera som en utgångspunkt för en diskussion om nya begränsningsregler och frågan om hur konkurrerande rättighetsbärare kan och bör hanteras. Vad gäller den senare frågan återstår att djupare analysera vad det kan innebära och om det kan bidra till att synliggöra en intern hierarki mellan de olika rättigheterna i RF 2 kap. Vidare bör den frågeställningen hanteras utifrån de processrättsliga ramar som gäller den här typen av frågor och fokus läggas på hur parter identifierar rättsfrågan och vilka källor som åberopas till stöd. Till sist, den svenska rättsvetenskapliga debatten skulle möjligtvis vinna på om samtalet fortsatt fördes med hänsyn till skillnaden mellan rättsliga principer, å ena sidan, och intressen, å andra sidan, i Dworkins anda.

