



**KLAGANDE**

Rasmus Paludan, 19820102-7433

**MOTPART**

Polismyndigheten

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 25 maj 2022 i mål nr 3750-22,  
se bilaga A

**SAKEN**

Inställande av allmän sammankomst enligt ordningslagen (1993:1617)

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

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

---

### YRKANDEN M.M.

Rasmus Paludan yrkar att kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom och förklarar att det var fel att ställa in den allmänna sammankomsten. Han anför följande. Det strider mot grundlagen att ställa in en allmän sammankomst bara för att andra personer med våld har försökt förhindra den. Det hade varit möjligt för Polismyndigheten att låta honom genomföra sammankomsten någon annanstans i Norrköping.

Polismyndigheten anser att överklagandet ska avslås och anför i huvudsak följande. Ett beslut att upplösa en allmän sammankomst med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen förutsätter att svårare oordning har uppkommit vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av sammankomsten, i dess omedelbara omgivning. Ett tilläpande av bestämmelsen förutsätter inte att arrangören eller någon som deltar i sammankomsten själv deltar i ordningsstörningar eller bidrar till oordningen. Detsamma bör gälla när bestämmelsen tillämpas för att ställa in en allmän sammankomst. Ett byte av plats för en sammankomst av detta slag kräver planering och var inte möjligt att genomföra med så kort varsel, bland annat eftersom myndighetens resurser behövdes för att återställa ordningen på de platser där oordning uppstått. Rasmus Paludan hade tidigare varit tydlig med att sammankomsten i Norrköping skulle hållas i Navestad.

### SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

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 Rasmus Paludan 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 oordning 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 grundlags-skyddad 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 oordning, 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 artskilt 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. Risker 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.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Anders Bengtsson  
kammarrättslagman  
ordförande

Erik Hannus  
tf. kammarrättsråd  
referent  
skiljaktig motivering

David Filhm  
adjungerad ledamot

Alexsandra Dahlén  
föredragande jurist

Erik Hannus skiljaktiga motivering

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 oordning, 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 Rasmus Paludan 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 oordning 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 visas därmed inte att polismyndigheten hade fog för sitt beslut. Polismyndighetens beslut ska därför upphävas.

**KLAGANDE**

Rasmus Paludan, 19820102-7433

**MOTPART**Polismyndigheten  
Region Öst**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Polismyndighetens beslut den 14 april 2022

**SAKEN**

Beslut enligt ordningslagen (1993:1617)

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Polismyndigheten har genom det överklagade beslutet med hänvisning till 2 kap. 23 § ordningslagen ställt in den tillståndgivna sammankomsten i anslutning till Spelmansgatan i Navestad, Norrköping den 14 april 2022 mellan kl. 18.30 – 21.00 (A213.941/2022). Som skäl för beslutet angavs sammanfattningsvis att Polismyndigheten inte har kunnat svara för de närvarandes säkerhet om den allmänna sammankomsten genomförs.

Rasmus Paludan överklagar beslutet och anför att det är olagligt och att 2 kap. 23 § ordningslagen inte kan användas som rättslig grund för att upplösa en allmän sammankomst som inte påbörjats, vilket hans sammankomst inte hade gjort.

Polismyndigheten vidhåller sitt beslut.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Tillämpliga bestämmelser

Polismyndigheten får enligt 2 kap. 22 § ordningslagen inställa eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag bland annat på en ansökan om att anordna en allmän sammankomst.

Utöver vad som sägs i 22 § får Polismyndigheten enligt 2 kap. 23 § 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.

Enligt 2 kap. 24 § får en allmän sammankomst upplösas enligt 22 eller 23 §§ endast om mindre ingripande åtgärder visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningar av trafiken.

### Förvaltningsrättens bedömning

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

Utredningen i målet visar att Rasmus Paludan 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.

Rasmus Paludan 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, Ordninglagen, 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.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (FR-03).

Annika Lowén

Lagman

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN                      DOM**  
**I LINKÖPING**

3750-22

I avgörandet har även nämndemännen Bohdan Klimowicz, Jens Lindell och Torbjörn Pettersson deltagit. Föredragande jurist har varit Jacob Nilsson.



## Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

## Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter:

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nå för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.