

Förord

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) uppdrog den 16 juni 2006 åt rättschefen Olle Abrahamsson att biträda Justitiedepartementet med att utreda frågor om anordnande av allmänna sammankomster på offentlig plats (Ju 2006:I) i enlighet med vad som närmare framgick av en till beslutet fogad promemoria daterad samma dag. Uppdraget skulle enligt promemorian vara slutfört senast den 1 oktober 2007. På begäran av utredaren förlängdes sedermera den tid inom vilken uppdraget skulle vara slutfört till den 30 maj 2008.

Uppdraget redovisas härmed.

Stockholm den 30 maj 2008

Olle Abrahamsson

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning.....	5
1 Uppdraget.....	9
1.1 Riksdagens tillkännagivande.....	9
1.2 Justitiedepartementets uppdragsbeskrivning	12
2 Gällande ordning.....	15
2.1 Regeringsformen.....	15
2.2 Ordningslagen.....	17
2.3 Markägarens rätt att utestänga andra från marken	27
2.4 Bedömning av rättsläget	29
3 Europakonventionen	31
4 Problemets omfattning	41
4.1 Allmänna iakttagelser	41
4.2 Diskussionen såsom den speglats i medierna.....	43

4.3	Utredarens egna iakttagelser	52
5	Analys och bedömning	55
	Av utredaren använd litteratur (i urval)	65

Sammanfattning

Utredarens bedömning: Fastighetsägare har begränsade rättsliga möjligheter att utesluta andra från köpcentrum och andra offentliga platser. Inte heller i praktiken förekommer det särskilt ofta att fastighetsägare förbjuder eller begränsar politiska möten, demonstrationer eller andra allmänna sammankomster. I de fall så trots allt sker står nästan alltid alternativa möjligheter till buds för dem som vill hålla möten och bilda opinion. Något stort behov av regler som ytterligare begränsar fastighetsägarens rättigheter synes därför inte föreligga. Det skulle också vara problematiskt att införa sådana regler mot bakgrund av den starka ställning som tillkommer egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

Enligt utredaren står det klart att fastighetsägares rättigheter – och det bruk som i allmänhet görs av dessa – inte kan anses stå i missförhållande till intresset av att få anordna allmänna sammankomster på platser som utgör offentlig plats enligt ordningslagen. Någon anledning att överväga lagändringar finns därför inte.

Såväl regeringsformen som Europakonventionen innefattar ett antal grundläggande rättigheter vilka, när rättigheterna kommer i inbördes konflikt, måste balanseras mot varandra. Regeringsformen ger medborgarna ett starkt skydd för yttrandefriheten och andra opinionsfriheter. Detta skydd kan emellertid inte göras gällande i förhållandet enskilda emellan. Det går alltså inte att utan vidare återgå grundlagsskyddet för mötes- och

demonstrationsfriheten som stöd för att denna frihet bör kunna utövas också i köpcentrum och gallerior i enskild ägo.

Fastighetsägaren har rättsligt sett en ganska svag ställning gentemot dem som vill använda hans mark för att anordna möten och demonstrationer. Ägaren behöver inte kontaktas innan tillstånd ges för en allmän sammankomst på offentlig plats. Han kan inte själv ingripa och inte heller påräkna polisens hjälp med att upplösa tillfälliga möten eller demonstrationer, så länge inget olagligt eller ordningsstörande förekommer. Fastighetsägaren har visserligen möjlighet att begära skadestånd, men i praktiken är den möjligheten inte något verksamt medel när det gäller att upprätthålla besittningsrätten.

I Europakonventionen har egendomsskyddet en i princip likaberättigad ställning som skyddet för yttrandefriheten. Genom Europadomstolens dom i målet *Appleby* har konventionens skydd för äganderätten de facto stärkts i förhållande till skyddet för yttrandefriheten. Domstolen fann att det inte utgjorde konventionsbrott att ägaren till ett köpcentrum hade rätt att förbjuda möten och demonstrationer i köpcentrumet, så länge som alternativa möjligheter att bedriva opinionsbildning stod till buds. Domen meddelades för sent för att riksdagen skulle kunna ta hänsyn till den i samband med det tillkännagivande till regeringen som har föranlett utredningsuppdraget.

I dagens moderna samhälle utövas medborgarnas frihet till åsiktsutbyte och opinionsbildning till stor del via massmedier och tele- och datakommunikation, inräknat det betydelsefulla forum som Internet har kommit att utgöra. Det innebär inte att traditionell mötes- och demonstrationsverksamhet har spelat ut sin roll, men när denna form av opinionsbildning kommer i konflikt med skyddet för äganderätten är det inte givet att egendomsskyddet ska ge vika. Än mindre givet är detta när frågan ställs om fastighetsägarens redan begränsade möjligheter att förhindra allmänna sammankomster på sin mark ska inskränkas ännu mera.

Om en ändrad balans mellan skyddet för demonstrations- och mötesfriheten respektive äganderätten över huvud taget ska övervägas, måste en proportionalitetsbedömning göras, varvid en viktig fråga blir i vad mån det finns alternativa möjligheter att bedriva opinionsbildning.

Utredaren har, särskilt genom att studera rapportering och debatt i medierna de senaste två åren, kommit fram till att det inte är vanligt att markägare agerar för att förhindra allmänna sammankomster i ordningslagens mening. För de politiska partiernas del finns exempel på att lokala samförståndslösningar ha uppnåtts när det gäller verksamhet i de större köpcentrumen. Enstaka markägare har ibland försökt vidta åtgärder för att begränsa icke-kommersiell verksamhet i sina köpcentrum, varvid de emellertid funnit att deras möjligheter härtill i praktiken är små. Det är i huvudsak bara en större ägare som i viss mån har kommit i konflikt med dem som velat bedriva opinionsbildning inne i köpcentrumen, nämligen företaget Boulton som år 2007 förvärvade ett antal centrum från Stockholms stad.

Det är alltså ganska ovanligt att fastighetsägare förbjuder eller förhindrar allmänna sammankomster på offentlig mark. I de fall så sker har fastighetsägaren begränsade rättsliga möjligheter till sitt förfogande. Nästan alltid finns alternativa möjligheter för dem som vill anordna möten, demonstrera och bilda opinion. Något stort behov av regler som ytterligare begränsar fastighetsägarens rättigheter synes alltså inte föreligga. Vid bedömningen måste som nämnts också vägas in den starka ställning som egendomsskyddet har enligt Europakonvention.

Mot den angivna bakgrunden står det enligt utredaren klart att fastighetsägares rättigheter – och det bruk som görs av dessa – inte kan anses stå i missförhållande till intresset av att få anordna allmänna sammankomster på platser som utgör offentlig plats enligt ordningslagen. Utredaren finner därför inte anledning att överväga några lagändringar.

1 Uppdraget

1.1 Riksdagens tillkännagivande

Under riksdagens allmänna motionstid hösten 2001 väcktes två enskilda motioner om användningen av platser dit allmänheten har tillträde men som är i enskild ägo.

I motion 2001/02:Bo228 av Leif Jakobsson (s) anfördes att möjligheten att använda yttrandefriheten alltmer blir en fråga om ekonomiska resurser. Den som har pengar kan exempelvis köpa reklamplats och ge ut tidningar för att på så sätt ge spridning åt sina åsikter. För folkrörelserna hade enligt motionären det offentliga rummet fått ersätta de ekonomiska resurserna. Genom direktkommunikation med medborgarna på gator och torg, utanför affärer och på andra allmänna platser delas flygblad ut, kaffe- och bokbord inbjuder till samtal och mindre tidningar säljs. Emellertid förutsatte detta enligt motionären att publika platser är allmänna och att man därmed har rätt att torgföra sina åsikter, men tyvärr gick utvecklingen snabbt mot en privatisering av de allmänna platserna varvid möjligheten till åsiktsutbyte och opinionsbildning inskränktes. Möjligheterna begränsades särskilt av framväxten av stora köpcentrum med inomhustorg som är omgärdade av stora parkeringsplatser. Fastighetsbolag eller köpmannaföreningar som äger marken har enväldig bestämmanderätt över vilka föreningar eller rörelser som får sprida sitt budskap. Oftast tillåts ingen opinionsbildning alls. Trenden förstärks inne i städerna där affärsgatorna ersätts av inomhusgallerior som också hindrar opinionsbildning av olika slag. I en alltmer mediestyrd verklighet, framhöll motionären, är

det personliga samtalet och mänsklig påverkan alltmer nödvändig om mångfalden ska kunna bevaras i vår demokrati. Det krävs då att människor och organisationer fritt kan föra fram sina uppfattningar samt informera och argumentera på de platser där människor finns i vardagen. Därför måste den typen av platser göras tillgängliga för yttrandefriheten, varvid möjligheten att kommunerna i planbestämmelser kan föreskriva dessa rättigheter för bland annat inomhuscentrum och köpcentrum bör prövas. Motionären yrkade att vad som sålunda anförts i motionen skulle ges regeringen tillkänna.

I motion 2001/02:Bo249 av Anders Ygeman (s) framhölls att torget sedan urminnes tider stått som symbol för det demokratiska samtalet. Människor har där kunnat mötas, åsikter utväxlas och åsikter brytas mot varandra i ett fritt meningsutbyte. Torgen är naturliga samlingspunkter som inte varit till salu och som varit lika tillgängliga för den lokala aktionsgruppen som vill rädda kvar ett daghem som för det stora partiets valrörelse. Enligt motionären höll emellertid detta i rask takt på att förändras. Runt om i vårt land köps torgen upp av privata intressen, och för att få skydd för väder och vind glasas torgen in. Från att ha varit en offentlig plats som alla har tillgång till blir torget en för åsiktsutbudet och den demokratiska debatten i högsta grad privat plats, där ägaren plötsligt kan avgöra vilka åsikter eller åsiktsriktningar som ska få finnas. Bara den som har råd med avgiften till den privata näringsidkaren ges tillträde. Ägaren kan också kontrollera innehållet i det material som sprids och kan på så sätt förhindra att "icke önskade" åsikter sprids i centrum. Motionären varnade för att denna utveckling hotar det demokratiska utbytet och åsiktsfriheten och att den på lång sikt kan minska valdeltagandet och äventyra den demokratiska processen. Enligt motionären var det av yttersta vikt att de offentliga rummen garanteras och att det offentliga åsiktsutbytet kan förbli offentligt även efter en inglasning eller vid en privatisering av en centrumanläggning, varför lagstiftningen bör utformas på ett sådant sätt att dessa fundamentala rättigheter garanteras. Motionären yrkade att vad

som sålunda anförts om att värna de gemensamma mötesplatserna skulle ges regeringen tillkänna.

Bostadsutskottet tog upp motionerna till behandling i betänkande 2001/02:BoU8. Utskottet framhöll att det är av stor vikt att offentliga platser kan begagnas för de verksamheter som berörts i motionerna. Enligt vad utskottet hade erfarit förekom det emellertid i en inte acceptabel omfattning att fastighetsägare förbjuder viss aktivitet eller vissa utövare. Samtidigt konstaterade utskottet att ett tvångsvis användande kunde komma i konflikt med äganderätten. Utskottet menade att starka skäl likväl talade för att huvudprincipen bör vara att var och en i förhållande till fastighetsägaren ska ha rätt att begagna offentliga platser för debatt, opinionsbildning, offentliga samtal, flygbladsutdelning m.m. Enligt utskottet hade fastighetsägarens inställning till dessa aktiviteter fått alltför stor betydelse.

I betänkandet anförde bostadsutskottet vidare följande.

”Införandet av en ordning av det slag som utskottet förespråkar förutsätter mer ingående analyser och överväganden. Den inskränkning av äganderätten som ordningen skulle innebära synes i allmänhet inte vara av någon egentlig betydelse. Frågan förtjänar ändå en närmare analys. En annan uppgift är att närmare precisera vilka aktiviteter som bör omfattas av huvudprincipen. Vidare bör analyseras huruvida ordningslagens definition av *offentlig plats*, som inte bara inbegriper vissa områden som i detaljplan redovisas som *allmän plats*, är den mest lämpliga för en bestämning av de områden för vilka huvudprincipen bör gälla.

Det bör ankomma på regeringen att särskilt överväga de frågor som utskottet nu har pekat på och ta ställning till hur avvägningen mellan de olika intressen som gör sig gällande bör göras. Regeringen bör därefter tillsammans med en redovisning av dessa överväganden återkomma till riksdagen med de lagförslag m.m. som kan krävas.”

Utskottet hemställde att riksdagen med anledning av motionerna som sin mening gav regeringen tillkänna vad utskottet sålunda anført om rätten att använda offentlig plats.

Till betänkandet i denna del fogades en reservation (m, kd). Reservanterna framhöll att det var högst oklart i vilken omfattning som fastighetsägare förbjuder viss aktivitet eller vissa utövare och om detta i förekommande fall innebär några egentliga olägenheter för det fria åsiktsutbytet m.m. I likhet med utskottsmajoriteten ansåg de dock att det fanns skäl att låta regeringen närmare utreda frågan. Om utredningen mot reservanternas förmodan skulle ge vid handen att det finns tillräckliga skäl att överväga en förändring av gällande ordning borde frågan om hur en sådan förändring förhåller sig till skyddet för äganderätten ägnas ingående analyser, liksom även vilka konsekvenserna skulle bli för fastighetsägare i form av ökade kostnader för renhållning m.m.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2001/02:204).

1.2 Justitiedepartementets uppdragsbeskrivning

I en promemoria den 16 juni 2006 (dnr Ju2006/5631/P) om *Anordnande av allmänna sammankomster på offentlig plats* redogjorde Justitiedepartementet översiktligt för frågans riksdagsbehandling och för gällande rättsläge. Mot bakgrund härav fann departementet skäl att se över vilka rättsliga möjligheter en fastighetsägare har att förbjuda eller på annat sätt begränsa demonstrationer och andra allmänna sammankomster på sådan plats som utgör offentlig plats enligt ordningslagen. Det borde vidare kartläggas i vilken utsträckning det förekommer att fastighetsägare vidtar sådana åtgärder. Mot bakgrund av de förhållanden som därvid framkom borde det övervägas om de rättigheter som kan tillkomma en fastighetsägare att utestänga andra från platsen – och det bruk som görs av dessa – kan anses stå i missförhållande till intresset av att få anordna allmänna sammankomster där. Om så var fallet skulle övervägas vilka lagändringar som kunde anses nödvändiga. Vid uppdragets utförande skulle uppmärksammas sådana

internationella överenskommelser som Sverige är bundet av och som hade betydelse för uppdraget. Slutligen skulle de ekonomiska konsekvenserna av eventuella ändringar analyseras.

2 Gällande ordning

2.1 Regeringsformen

Enligt regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet (2 kap. 1 § första stycket 3 och 4). Med mötesfrihet avses bland annat friheten att anordna och bevista sammankomst för upplysning eller annat liknande syfte. Med demonstrationsfrihet avses friheten att anordna eller delta i demonstration på allmän plats. Begreppet ”allmän plats”, som förekommer också i andra lagar och grundlagar, definieras inte i regeringsformen men anses omfatta i princip varje plats som är upplåten för eller faktiskt frekventeras av allmänheten oavsett vem som äger marken ifråga.

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas endast enligt reglerna i 2 kap. 12 § RF, vilket bland annat innebär att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller får sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. I 2 kap. 14 § anges de närmare förutsättningar under vilka det allmänna får begränsa mötes- och demonstrationsfriheten. Begränsningar anges där kunna ske av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomst eller demonstration eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Det skydd som regeringsformen ger för mötes- och demonstrationsfriheten gäller alltså gentemot ”det allmänna” och inte i förhållandet enskilda emellan. För att skydda

medborgarnas grundläggande friheter mot hinder som andra medborgare lägger i vägen har det ansetts tillräckligt att det finns bestämmelser i vanlig lag som direkt eller indirekt ger skydd åt dessa friheter. Det har för lagstiftaren inte framstått som praktiskt möjligt att låta rättighetsskyddet generellt avse också förhållandet mellan enskilda. I så fall skulle man ha varit tvungen att i grundlagsform detaljerat ange vilka rättighetsinskränkande beteenden som är förbjudna för den enskilde och vilka rättsverkningar som är knutna till förbuden. En grundlagsreglering som generellt skyddar fri- och rättigheter också gentemot enskilda skulle därutöver medföra problem för civilrättens del. Det skulle i praktiken inte gå att i denna form hantera de konflikter som kan uppkomma mellan grundlagens rättighetsregler och de civilrättsliga reglerna på avtals- och egendomsrättens områden. Se närmare prop. 1975/76:209 s. 85 f. och SOU 2008:3 s. 101.

Också äganderätten åtnjuter grundlagsskydd gentemot det allmänna. Enligt 2 kap. 18 § RF kan ingen tvingas att avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Om det föreligger sådana angelägna allmänna intressen och markanvändningen genom beslut av det allmänna inskränks "på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten", är det allmänna skyldigt att ersätta skadan. Ersättningsskyldighet föreligger alltså inte bara vid fall av expropriation utan även i vissa fall av så kallade rådighetsinskränkningar som innebär att markägaren får vidkännas begränsningar i sin rätt att förfoga över hur fastigheten används.

2.2 Ordningslagen

Det är i ordningslagen (1993:1617) som man finner de av ordningsskäl motiverade inskränkningarna i den mötes- och demonstrationsfrihet som medborgarna är tillförsäkrade gentemot det allmänna. En huvudregel i ordningslagen är att tillstånd krävs för att få anordna *allmänna sammankomster* på *offentlig plats* (2 kap. 4 §). Tillståndsprövningen görs av polismyndigheten och får bara avse vissa i 2 kap. 10 § angivna omständigheter. Enligt bestämmelsen får tillstånd till en allmän sammankomst vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Den bestämmelse i ordningslagen som anger vilka omständigheter som är relevanta vid en tillståndsprövning avseende allmän sammankomst på offentlig plats ansluter sålunda nära till stadgandet i 2 kap. 14 § RF, som anger under vilka högst begränsade förutsättningar som mötes- och demonstrationsfriheten får inskränkas. Bestämmelsen i ordningslagen har också utformats i syfte att understryka vikten av att dessa friheter respekteras (se prop. 1974:35 s. 114, 1975/76:209 s. 111 f., och 1992/93:210 s. 62 och 249).

Vad som avses med offentlig plats

Offentlig plats utgörs enligt 1 kap. 2 § ordningslagen av

1. allmänna vägar
2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt

4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Det är således tydligt att en offentlig plats alltid också är en allmän plats, som är det begrepp som i regeringsformen används för att beskriva demonstrationsrättens räckvidd. Offentlig plats är en sammanfattande benämning för allmänt tillgängliga områden som används för något slag av trafik, inklusive vanlig gångtrafik, och innefattas därför i begreppet allmän plats, som ju avser varje plats som allmänheten rent faktiskt frekventerar. Det kan därför inträffa att en allmän sammankomst på allmän plats inte är tillståndspliktig enligt ordningslagen, av den anledningen att sammankomsten inte äger rum på en offentlig plats. Denna bristande överensstämmelse mellan begreppen i regeringsformen respektive ordningslagen synes emellertid inte ha någon egentlig betydelse för utredningsuppgiften.

Av betydelse för utredningsuppgiften är däremot frågan i vad mån de så kallade innerstaden utgör offentliga platser och alltså faller under ordningslagen. I propositionen med förslag till nu gällande ordningslag framhålls att det vid avgränsningen av begreppet offentlig plats inte görs någon skillnad mellan utrymmen under tak eller under jord och områden i det fria samt att behovet av en ordningsreglering inte kan anses vara mindre enbart av det skälet att utrymmet är beläget under tak eller under jord. Sedan det konstaterats att det förhållandet, att överbyggda områden sålunda kan utgöra offentliga platser, är av särskild betydelse för de så kallade innerstaden, anförs i propositionen följande (prop. 1992/93:210 s. 238 f.).

”Med innerstaden avses vanligen en större öppen plats inom en byggnad som innehåller butiker, serviceinrättningar m.m. vilka är avgränsade från torget – och vanligtvis även från varandra – genom skyltfönster, väggar och dörrar. Byggnadskroppen kan dessutom innehålla exempelvis kontor och bostäder.

Innerstaden har ofta samma funktion som torg i det fria. Under vissa tider kan det samlas många människor där, för att främst besöka butiker och olika serviceinrättningar. Det före-

kommer också att innernorg fungerar som enbart genomgångspassager eller samlingsplatser. Eftersom det förekommer innernorg av olika karaktär har i [1 kap. 2 §] sådana platser inte generellt ansetts vara offentliga platser. Exempelvis kan innernorg med endast ett fåtal butiker och bara en in- och utgång inte anses vara ett utrymme som stadigvarande används för allmän trafik. I dessa fall finns det inte något uttalat behov av en reglering från ordningssynpunkt.

Annorlunda förhåller det sig med större innernorg, som på ett helt annat sätt är jämförbara med torg i det fria. Större innernorg fungerar som genomgångspassager och samlingsplatser. Och beträffande sådana torg finns ett klart behov av en reglering från ordningssynpunkt. De utgör därför offentliga platser enligt punkt 4.

Sammanfattningsvis kan sägas att den avgörande omständigheten som kan medföra att ett innernorg blir att anse som offentlig plats är att genomgångstrafik av någon betydelse förekommer. Den närmare avgränsningen får här överlämnas åt rättstillämpningen.

En gångtunnel liksom för allmänheten avsedda områden eller utrymmen i eller vid järnvägs- och tunnelbanestationer skall på samma sätt som hittills anses som offentliga platser. Här görs inte heller någon skillnad mellan områden i det fria och utrymmen under tak eller under jord. Beträffande järnvägs- och tunnelbanestationer liksom andra kommunikationsanläggningar får gränsen mellan offentliga och andra platser dras så att platsen är offentlig, om allmänheten har tillträde dit utan att först behöva lösa färdbiljett eller utan att det annars uppställs särskilda krav för tillträde. Nedgångar till tunnelbanestationer och gångpassager till spårområden utgör således offentliga platser. Däremot omfattas inte själva perrongerna av begreppet. - - -

Väntsalar och biljetthallar i järnvägsstationer, färjeterminaler och flygplatsbyggnader används i regel endast av de resande. Sådana områden kan inte i egentlig bemärkelse anses upplåtna för allmän trafik och är därför inte offentliga platser. Det förekommer emellertid att vissa sådana anläggningar i stor

utsträckning fungerar som samlingsplatser. Vanligtvis finns det då i anslutning till en sådan anläggning butiker, olika näringsställen och serviceinrättningar som post och bank. Sådana anläggningar företer väsentliga likheter med de större innerorten och utgör därför offentliga platser.”

Som exempel på utrymmen inomhus som är offentliga platser enligt ordningslagen har i den juridiska litteraturen nämnts Täby Centrumanläggning och Sturegallerian i Stockholm samt även Centralstationen i Stockholm (Persson m.fl., Ordningslagen, 2:a uppl., 2003, s. 26 f.).

Vad som avses med allmän sammankomst

För att få ta i anspråk en offentlig plats för allmän sammankomst fordras alltså som regel tillstånd av polismyndigheten. Med allmän sammankomst avses enligt 2 kap. 1 § ordningslagen

1. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet,
2. föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning,
3. sammankomster som hålls för religionsutövning,
4. teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärliga verk, samt
5. andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

I lagtexten anges således demonstrationer som ett slag av allmän sammankomst. I lagmotiven framhålls att en demonstration blir en allmän sammankomst först sedan ett visst antal människor faktiskt har samlats för att delta i demonstrationen men att det inte entydigt kan anges hur stort antal personer som fordras (prop. 1992/93:210 s. 241). I det sammanhanget hänvisas emellertid i propositionen till ett uttalande i JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 96, enligt vilket det är

”klart att ett litet antal deltagare, låt säga mellan 5 och 10 personer, är en omständighet som vid en samlad bedömning, där också andra faktorer inverkar på ställningstagandet, kan ha avgörande betydelse och föranleda att sammankomsten inte anses som allmän”. För att en demonstration ska anses föreligga – och således inte enbart lösa folksamlingar eller dylikt – får vidare enligt motiven krävas att något slags åsiktsmanifestation förs fram och att det är fråga om ett i någon mån organiserat arrangemang.

Som exempel på allmänna sammankomster som inte är demonstrationer men som enligt punkt 1 i det angivna lagrummet ”annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet” har angivits diskussionsmöten kring aktuella ämnen liksom politiska möten som förekommer på offentliga platser, särskilt i valtider, samt möten som syftar till att skapa opinion i någon särskild fråga (Karnov 2007/08, s. 2745).

För att en sammankomst ska anses allmän enligt 2 kap. 1 § ordningslagen krävs vidare att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst. Att inträdesavgift avkrävs behöver inte hindra att sammankomsten har karaktär av allmän. Möten som är öppna endast för medlemmar i en förening och för särskilt inbjudna gäster anses däremot bara i undantagsfall utgöra allmänna sammankomster.

Fastighetsägarens inställning saknar i princip betydelse i själva tillståndsfrågan

Tillstånd till en allmän sammankomst får som nämnts vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen, säkerheten, trafiken eller smittorisen. Det finns inte något utrymme för polisen att vid sidan av dessa strikta bedömningskriterier lägga också andra överväganden till grund

för tillståndsprövningen. Bristande resurser inom ett visst polisdistrikt är exempelvis inte en omständighet som får ges självständig betydelse i ett tillståndsärende. Polismyndigheten har inte heller rätt att vägra tillstånd till en allmän sammankomst med hänvisning till att fastighetsägaren eller den som eljest disponerar det aktuella markområdet har motsatt sig att marken tas i anspråk för sammankomsten.

I fall då tillstånd till en allmän sammankomst beviljas får polismyndigheten meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet. Det kan exempelvis gälla skyldighet för anordnaren att anlita personal. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt (2 kap. 16 § ordningslagen). Villkorsprövningen får alltså ta sikte bara på frågan om ordningen och säkerheten vid sammankomsten, och det finns inte någon möjlighet för polismyndigheten att villkora tillståndet med att den som disponerar över marken ska ha givit sitt medgivande till sammankomsten.

Nu gällande ordningslag kan i detta avseende sägas bekräfta vad som gällde före den 1 april 1994, då lagen ersatte den dittills gällande allmänna ordningsstadgan (AOst). JO hade i ämbetsberättelsen 1974 s. 100 att ta ställning till bland annat frågan om tillstånd enligt AOst till penninginsamling på allmän plats, vilken tillika var enskild mark. JO uttalade där att det var felaktigt att såsom villkor för ett tillstånd till penninginsamling uppställa krav på markägarens medgivande till insamlingen. Som skäl härför anfördes:

”Tillståndsprövningen är enligt 2 § AOst betingad av hänsyn till den allmänna ordningen. Det är sålunda här fråga om en från offentligrättsliga synpunkter, främst ordningssynpunkter, företagen reglering. Givetvis äger polismyndigheten icke rätt att till grund för sitt beslut lägga andra synpunkter än dem ifrågavarande lagstiftning avsett att reglera. Därest de offentligrättsliga synpunkterna icke lägger hinder i vägen, kan således polismyndigheten inte vägra att meddela tillstånd under

förebärande att markägaren inte lämnat samtycke till aktiviteten ifråga. Att så måste vara fallet framstår så mycket klarare om man betänker - - - markägarens begränsade befogenheter att hindra olika aktiviteter på sin mark. Huruvida ett visst intrång är obehörigt eller medför ett sådant förfång för markägaren att han bör äga rätt att hindra detsamma måste avgöras från fall till fall. Uppenbart är att en prövning av det rättmätiga i en markägares vägran i detta hänseende inte ligger under polismyndighetens kompetensområde.

Att - - - meddela ifrågavarande tillstånd enligt AOst endast då medgivande föreligger från markägaren finner jag därför vara felaktigt. På förut anförda skäl måste det även vara felaktigt att såsom villkor för ett tillstånd uppställa krav på markägarens medgivande. Såsom ställföreträdande JO Petrén [i JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 67] anført kan det emellertid vara lämpligt att i tillståndet intaga en erinran om det ytterligare medgivande, som kan erfordras från markägarens sida eller från den myndighet som disponerar marken.”

En likartad frågeställning förelåg i JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 82 II. Polismyndigheten i Nacka hade meddelat tillstånd för Vänsterpartiet kommunisterna att i bland annat Gustavsbergs centrum hålla offentliga politiska möten, varvid följande villkor hade uppställts: ”Därest område, som avses skola användas för möte eller uppställande av bokbord, tillhör enskild skall markägarens tillstånd inhämtas”. Partiet höll sedan ett så kallat appellmöte utanför varuhuset Domus i Gustavsbergs centrum på mark som delvis ägdes av varuhusets ägare, Gustavsbergs konsumtionsförening, utan att föreningen hade lämnat sitt medgivande härtill. Varuhuschefen bad deltagarna upphöra med verksamheten, men hans begäran hörsammades inte. Av varuhuschefen tillkallad polis försökte förgäves få mötet upplöst. Sedan Torbjörn Tännsjö, som var ansvarig anordnare för mötet, förts bort i en polisbil avbröt mötesdeltagarna dock sammankomsten.

I sitt beslut i ärendet erinrade JO om uttalandet i 1974 års ämbetsberättelse och fann att markägarens medgivande inte

heller i detta fall borde ha intagits i polismyndighetens tillståndsbeslut såsom ett villkor för tillståndet. Däremot kunde lämpligen i beslutet ha intagits en erinran om att eventuellt även markägares medgivande till mötet kunde erfordras.

JO har senare konstaterat att hans uttalanden i de båda ärendena 1974 och 1975 är giltiga också i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om allmänna sammankomster i nu gällande ordningslag (JO 2003/04 s. 385).

3 kap. ordningslagen

Frågor om tillstånd till allmän sammankomst regleras uttömmande i 2 kap. ordningslagen. Enligt 3 kap. 1 § får emellertid en offentlig plats inom detaljplanlagt område inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inskränka någon annans tillstånd.

Bestämmelserna i 3 kap. ordningslagen kan få betydelse för demonstrations- och mötesfriheten i fall då en allmän sammankomst förenas med aktiviteter som inte utgör en del av dessa friheter och som dessutom inte överensstämmer med platsens ändamål. Så kan exempelvis vara fallet om ett politiskt möte förenas med försäljning, servering och artistuppträdanden. Om aktiviteterna däremot kan betraktas som inslag i den allmänna sammankomsten blir frågan om tillstånd enligt 3 kap. över huvud taget inte aktuell. I ett av de ovan nämnda JO-uttalandena ansåg JO att en ansökan från föreningen Attac-Uppsala om tillstånd att få begagna den centrala gågatan i Uppsala för "gatuteater, kör, talare, bokbord och flygblads-utdelning" naturligen borde ha kunnat betraktats i sin helhet som en ansökan om tillstånd till allmän sammankomst. Det hade därför enligt JO inte funnits någon anledning för polismyndig-

heten att fatta ett särskilt beslut enligt 3 kap. i frågan om ianspråktagande av offentlig plats. (JO 2003/04 s. 385).

Om det likväl blir aktuellt att enligt 3 kap. ordningslagen pröva en ansökan om tillstånd till allmän sammankomst, därför att ansökan även avser tillståndspliktiga kringaktiviteter, gäller att yttrande ska inhämtas av kommunen, förutsatt att det är kommunen som förvaltar marken. Kommunen har i sådant fall de facto vetorätt, eftersom tillstånd enligt 2 § inte får meddelas om kommunen avstyrker ansökan. Om kommunen uppställer villkor enligt 15 §, får tillstånd meddelas endast om det förenas med dessa villkor.

Enligt 3 kap. 15 § ordningslagen får kommunen, när den yttrar sig över en ansökan om tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats, ange villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik. I anslutning till denna fråga anfördes bland annat följande i proposition 1992/93:210 (s. 110): ”Kommunerna bör för det första kunna ställa upp sådana villkor som behövs för att kommunen skall kunna fullgöra sina uppgifter som ägare eller förvaltare av marken, t.ex. villkor som syftar till att underlätta renhållning, snöröjning, ledningsdragning och gatuarbeten samt villkor om belastning av marken. Kommunerna bör vidare kunna ställa upp de villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunerna har att bevaka i fråga om markanvändningen, stadsbilden och trafiken. Utanför kommunernas befogenheter bör däremot falla villkor om skadestånd eller andra ekonomiska förpliktelser, t.ex. skyldighet för sökanden att betala skatter eller andra allmänna avgifter. Kommunen bör inte heller kunna ställa upp villkor om skyldighet att betala avgift för nyttjandet av marken.”

I samma proposition berördes också, i anslutning till kravet på tillstånd enligt tredje kapitlet i förslaget till ny ordningslag, frågan om hänsynstagandet till markägarens intressen. I en bakgrundsbeskrivning anfördes att polismyndighetens tillstånd kunde förenas med de villkor för platsens användande som

myndigheten eller kommunen ansett påkallade samt att tillståndet också kunde innehålla en erinran om att medgivande av markägaren kunde behövas om denne är någon annan än kommunen (s. 107). Föredragande departementschef uttalade vidare att det i den föreslagna lagen tydligare än vad som tidigare varit fallet borde framgå att det förutom polismyndighetens tillstånd krävs medgivande från fastighetsägaren för markens nyttjande. Departementschefen förordade därför att det i den nya ordningslagen uttryckligen skulle anges att det utöver polismyndighetens tillstånd kunde krävas ett medgivande från fastighetsägaren eller någon annan som hade rätt att disponera marken (s. 108). Detta är bakgrunden till att det i 3 kap. 16 § ordningslagen föreskrivs att polismyndighetens beslut i fråga om mark som inte står under kommunens förvaltning också ska innehålla en erinran om att medgivande av markägare eller nyttjanderättshavare kan behövas.

Vid en ansökan om att få ta i anspråk en offentlig plats enligt 3 kap. ordningslagen ska alltså polismyndigheten beakta intresset av ordning och säkerhet och framkomlighet i trafiken men får inte – lika lite som vid prövning av en ansökan rörande allmän sammankomst enligt 2 kap. – ta hänsyn till frågan huruvida markägarens tillstånd har eller inte har inhämtats. Inte heller kommunen, som har vetorätt och rätt att ställa villkor i fråga om tillstånd enligt 3 kap., får ta sådana hänsyn. I ett relativt nyligen inträffat fall då detta likväl skedde (se JO 2003/04 s. 385) kritiserades kommunen av JO, som uttalade att enligt hans mening ”frågan om markägarens tillstånd för ianspråktagande av dennes mark inte utgör ett sådant intresse som kommunen har att bevaka enligt 3 kap. 15 § ordningslagen (se också JO 1974 s. 100 och SOU 1985:24 s. 99 f. och 116 f.)”.

2.3 Markägarens rätt att utestänga andra från marken

Regeringsformen innehåller som nämnts ett skydd för egendomsrätten gentemot det allmänna, 2 kap. 18 § RF, vilket efter grundlagsändring den 1 januari 1995 även omfattar så kallade rådighetsinskränkningar (prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24). Ingen kan således tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, och när så är fallet ska ersättning utgå enligt vad som anges i lag. Med angelägna allmänna intressen avses enligt motivuttalanden ”främst sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen men även till totalförsvarsintressen och ingrepp för att tillgodose samhällets behov av mark för bostäder och gator och andra kommunikationsleder m.m.”.

En ersättningsgill rådighetsinskränkning kan uppkomma såväl genom lagstiftning som genom myndighetsbeslut i enskilda fall. Som exempel på en kontroversiell lagstiftning som omedelbart begränsade ägares rådighet över sin mark kan nämnas införandet av det fria handredskapsfisket den 1 maj 1985. Plan- och bygglagen (1987:10), ledningsrättslagen (1973:1144), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och åtskilliga andra lagar innehåller sammantaget en mängd bestämmelser som ger det allmänna rätt att fatta beslut som i enskilda fall inskränker fastighetsägarens rådighet över sin mark.

Varje rådighetsinskränkning är inte ersättningsgill. För att det allmänna ska bli ersättningsskyldig krävs att inskränkningen når upp till en viss kvalifikationsgrad, vilket i 2 kap. 18 § RF kommer till uttryck genom kriteriet att inskränkningen ska leda till att en pågående användning av marken avsevärt försvåras.

Allemansrätten är inte författningsmässigt definierad men kan från markägarens synpunkt sägas utgöra en rådighetsbegränsning såtillvida som han måste tåla att andra uppehåller sig på och i viss utsträckning nyttjar hans fastighet. Grundlagsskyddet mot rådighetsinskränkningar avsåg inte att

ändra det förhållandet att markägaren inte kan begära kompensation för allemansrättens utövande. I 2 kap. 18 § RF fördes därför vid lagändringen 1995 in ett avslutande stycke som anger att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten ”oberoende av vad som föreskrivits ovan”.

Fastighetsägarens handlingsutrymme begränsas också av en mängd regler av mer allmän innebörd, såsom av det lagstadgade förbudet mot olaga diskriminering. I 16 kap. 9 § BrB anges sålunda att en näringsidkare gör sig skyldig till detta brott om näringsidkaren i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra. Förbudet innebär alltså att ägaren till exempelvis ett varuhus inte får försvåra tillträde för eller på annat sätt särbehandla besökare på någon av de i lagrummet angivna grunderna.

Även med beaktande av dessa och andra inskränkningar i fastighetsägarens rådighet kvarstår naturligtvis som huvudregel att fastighetsägaren har rätt att utestänga andra personer från hans mark och byggnader. Ägaren har i princip rätt att sätta upp stängsel och på andra sätt försvåra tillträde till fastigheten, och han åtnjuter ett straffsanktionerat skydd mot vissa obehöriga intrång. Exempelvis anges i 4 kap. 6 § andra stycket BrB att den som obehörigen intränger eller kvarstannar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe gör sig skyldig till olaga intrång. Vidare anges i 8 kap. 11 § andra stycket att om någon på visst sätt gör intrång i annans besittning av fastighet, ska vad som i kapitlet sägs om egenmäktigt förfarande och självtäkt äga tillämpning.

Markägaren åtnjuter rättsordningens skydd också på annat sätt än genom straffsanktionerade regler om tillträdesförbud och liknande. Sålunda kan ägaren eller den som förfogar över dennes rättigheter utverka *vitesförbud* mot vissa former av intrång och vara berättigad till *skadestånd* enligt vanliga förmögenhetsrättsliga regler. Rättighetshavaren har även möjlighet att begära

särskild handräckning när hans ”besittning har egenmäktigt rubbats eller annan olovlig åtgärd har vidtagits beträffande fast eller lös egendom”, 4 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

2.4 Bedömning av rättsläget

Trots att det finns ett omfattande regelsystem som från markägarens synpunkt har ömsom privilegierande, ömsom betungande innebörd måste det, som konstaterades redan i JO 1975 s. 91, anses i viss mån oklart hur långt markägarens rättigheter sträcker sig att utestänga andra från hans mark. Det är alltså vanskligt att ge ett kategoriskt svar på frågan om vilka möjligheter en fastighetsägare strikt juridiskt har att förbjuda eller på annat sätt försvåra demonstrationer och andra allmänna sammankomster på offentliga platser.

Vad som emellertid begränsar markägarens möjligheter att göra denna sin i och för sig svårbestämbare rätt gällande, är att konflikter mellan honom och den som vill använda marken för att hålla en allmän sammankomst, som regel avser privaträttsliga frågor vilka kan bli föremål för prövning i rättsliga instanser men som det inte ankommer på polisen att engagera sig i. Markägaren har – utom i de sällsynta tillfällen då brottsbalkens ansvarsfrihetsregler om nödvärn och nöd är tillämpliga – ingen laglig möjlighet att själv tvångsvis avhysa människor som olovandes vistas på hans mark och han kan i allmänhet inte heller vända sig till polisen för att få deltagare i en sammankomst på hans mark avlägsnade därifrån. Polisen har över huvud taget mycket begränsade möjligheter att ingripa mot fredliga och icke ordningsstörande sammankomster. Däremot får polisen naturligtvis ingripa om det föreligger misstanke om brott, något som emellertid typiskt sett inte kännetecknar demonstrationer och andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

”Det kan - - - konstateras att markägare egentligen inte har en särskilt stark ställning. De behöver inte ens kontaktas av polisen

innan tillstånd ges. Nyttjas marken endast tillfälligt, såsom fallet oftast är vid möten och demonstrationer, kan endast undantagsvis något göras för att förhindra detta. Polisen saknar möjlighet att ingripa om inget brottsligt eller ordningsstörande förekommer. Skadeståndsanspråk torde därför vara det enda (och inte särskilt attraktiva) alternativet för en enskild markägare vars besittning tillfälligt bryts av demonstranter eller mötesdeltagare.” Citatet är hämtat ur Thomas Bulls avhandling *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997, s. 544, och belyser på ett bra sätt den avvägning i stort som lagstiftaren hittills har gjort mellan intresset av demonstrations- och mötesfrihet och markägarens intresse av att fritt kunna disponera sin egendom.

3 Europakonventionen

Sverige har inom det europeiska samarbetets ram i Europarådet anslutit sig till Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen inkorporerades år 1995 i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen gäller således som svensk lag.

I samband med inkorporeringen gjordes ett tillägg i regeringsformen som stärker konventionens ställning i förhållande till annan lagstiftning på icke grundlagsnivå. Tillägget som återfinns i 2 kap. 23 § RF, innebär att lag inte får stiftas i strid med konventionen. Stadgandet är visserligen riktat till lagstiftaren men kan också utgöra en grund för domstolar och myndigheter att tillämpa regeln om lagprövning i 11 kap. 14 § RF. En regel som står i strid med Europakonventionen kan med stöd av denna bestämmelse åsidosättas av domstolar och myndigheter. Om den regel som står i strid med Europakonventionen finns i lag eller förordning får ett sådant åsidosättande dock endast ske om regeln tillkommit i uppenbar strid med konventionen (och därmed i uppenbar strid även med grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 23 § RF). Det har diskuterats vilken betydelse detta så kallade uppenbarhetsrekvisit har i praktiken. Från flera håll har gjorts gällande att dess rättsliga betydelse är ringa och att domstolarna vid behov finner andra vägar att ge konventionsbestämmelserna genomslag i

rättstillämpningen (se SvJT:s temanummer om lagprövning 9/07).

Särskilt de högsta domstolarna har visat sig obenägna att tillämpa svensk lag på ett sätt som inte står i överensstämmelse med Europakonventionen. Ett illustrativt fall är det s.k. Pastor-Greenmålet (NJA 2005 s. 805) där Högsta domstolen hade att ta ställning till om nedsättande omdömen om homosexuella i en predikan kunde föranleda ansvar för brottet hets mot folkgrupp. Högsta domstolen fann att en fällande dom sannolikt skulle strida mot Europakonventionens bestämmelser om skydd för religionsfrihet (artikel 9) och för yttrandefrihet (artikel 10) och meddelade med hänvisning härtill en frikännande dom.

F.d. justitierådet Hans Danelius sammanfattar rättsläget väl när han säger att de högsta rättsinstanserna numera är beredda att gå långt för att ge effekt åt konventionen även i fall då den inhemska lagen talar för en annan lösning (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 37). Man kan säga att det finns dubbel anledning att inte i lagstiftningen tillskapa regleringar i strid med konventionsbestämmelserna och Europadomstolens praxis. Förutom att sådan lagstiftning är förbjuden enligt 2 kap. 23 § RF finns det en påtaglig risk att lagstiftningen åsidosätts i rättstillämpningen och därmed vilseleder medborgarna om vad som faktiskt gäller. För att undvika detta bör lagstiftaren, där så är möjligt med hänsyn till eventuella motstående konventionsintressen, även hålla en viss säkerhetsmarginal till vad som inte är tillåtet enligt Europakonventionen.

För att närmare kunna bedöma hur stort utrymmet över huvud taget är för att genom lagstiftning inskränka fastighetsägarens rätt till förmån för demonstrations- och mötesfriheten är nödvändigt att granska de relevanta konventionsbestämmelserna samt i synnerhet Europadomstolens praxis i anslutning till dessa.

Yttrandefrihet

Artikel 10 i Europakonventionen tillerkänner var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. Yttrandefriheten är emellertid inte obegränsad utan får inskränkas av hänsyn till ett antal i artikel 10.2 angivna intressen, såsom intresset av att förebygga oordning och brott.

Konventionsstaterna har alltså möjlighet att ställa krav på att yttrandefriheten inte utövas på sådant sätt att den stör annan verksamhet. I målet *Chorherr mot Österrike* (dom den 25 augusti 1993) hade en man blivit frihetsberövad med anledning av att han under en militär ceremoni uppträtt störande genom att demonstrera mot inköp av militära flygplan. Europadomstolen fann att mannen inte hade utsatts för ett otillåtet ingrepp i sin rätt till yttrandefrihet. Enligt domstolen hade det ålegat myndigheterna att tillse att den militära ceremonin kunde genomföras på ett värdigt sätt, och de hade inte vidtagit mer långtgående åtgärder mot den demonstranten än vad som var nödvändigt för att uppnå detta syfte.

Församlingsfrihet

Artikel 11 i Europakonvention innebär, jämte annat, att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster. Rätten att demonstrera och anordna opinionsmöten är alltså skyddad i konventionen, så länge som sammankomsten inte urartar i exempelvis våldsanvändning utan verkligen är fredlig. Rättigheten får begränsas av hänsyn till i huvudsak samma intressen som kan motivera inskränkningar i yttrandefriheten. Konventionsstaterna har också en positiv förpliktelse att inom rimliga gränser se till att demonstrationer kan genomföras. I sin praxis har Europadomstolen bland annat framhållit att en demonstration måste kunna genomföras utan att

demonstranterna riskerar att utsättas för våld av meningsmotståndare.

Äganderätten

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom och inte behöva tåla att bli berövad sin egendom annat än i det allmännas intresse. Denna rättighet ”inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändigt för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse”.

När det gäller äganderätt till fast egendom förekommer naturligtvis i alla konventionsstater en mängd förbehåll och inskränkningar i ägarens rätt att fritt överlåta egendomen, bebygga den eller på annat sätt utnyttja den. Inskränkningarna kan också bestå i att ägaren tvingas tåla att andra utnyttjar egendomen, exempelvis för samfärdsel eller, för att ta ett tidigare nämnt exempel, för att tillgodose allmänhetens behov av fritt handredskapsfiske. Så länge dessa inskränkningar företas i det allmännas intresse och inte är oproportionerligt betungande för ägaren är de förenliga med konventionen.

Konventionsstaterna anses ha ett ganska stort utrymme för att själva bedöma att en inskränkning ligger i det allmännas intresse och inte är oproportionerligt betungande. Hans Danelius har uttryckt saken på följande vis: ”När det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har - - - Europadomstolen anlagt ett för den enskilde relativt strängt synsätt och funnit även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kunna accepteras i det allmänna intresset. Staten har med andra ord tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig rimliga med hänsyn till allmänna intressen.” (a.a. s. 472).

Det finns emellertid också en motsatt tendens i Europadomstolens tillämpning av konventionen, vilket noterats av

bland andra Joakim Nergelius. Han har påtalat ”det starkt ökade skyddet för äganderätten som under 2000-talet varit synligt i Europadomstolens nu ganska rikhaltiga praxis” och hävdad att ”Europadomstolen sent omsider faktiskt ger äganderätten det starka skydd som både rena kverulanter och mer seriösa debattörer sedan länge efterlyst även i svensk rätt” (SvJT 2006 s. 656 ff.).

Sverige har vid fyra tillfällen under 2000-talet fällts för att ha kränkt äganderätten enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet. I ett av dessa fall, målet *Hellborg mot Sverige* (dom den 2 februari 2006), hade en man fått förhandsbesked från byggnadsnämnden att han hade rätt att få bygglov på en fastighet om han ansökte om detta inom två år. När bygglov likväl förvägrades honom klagade han hos Europadomstolen, som ansåg att byggnadsnämnden varit skyldig att ge honom bygglov enligt förhandsbeskedet och att mannens egendomsskydd enligt konventionen därför hade kränkts. Ett annat, dock inte svenskt, exempel utgör målet *Terazzi S.a.s. mot Italien* (dom den 17 oktober 2002), där ett interimistiskt byggnadsförbud hade varit i kraft i mer än 36 år. Bolaget som ägde fastigheten hade inte förlorat kontrollen över fastigheten och hade även kunnat sälja den. Osäkerheten om vad som skulle hända med fastigheten hade emellertid enligt domstolen begränsat bolagets möjligheter att utnyttja den och väsentligt försvårat en försäljning av fastigheten. Bolaget hade heller inte någon möjlighet att begära skadestånd av det allmänna. Under dessa omständigheter ansåg domstolen att bolaget hade fått bära en oproportionerligt stor börda och att det alltså förelåg en konventionskränkning.

Balansering av motstående konventionsintressen. Målet Appleby.

Även om Europakonventionen vanligtvis åberopas för att lösa konflikter mellan enskildas fri- och rättigheter och det allmännas motstående intressen, kan det inträffa att konflikten i stället står mellan en grundläggande fri- och rättighet och något annat i

konventionen skyddat intresse. Yttrandefriheten enligt artikel 10 kan exempelvis gå ut över rätten till skydd för privat- och familjelivet (artikel 8) eller religionsfriheten (artikel 9) och omvänt. En avvägning måste då göras i det enskilda fallet för att avgöra vilket intresse som är mest skyddsvärt. Även i lagstiftningen gäller det att se till att ett i konventionen angivet intresse inte i alltför hög grad gynnas på något annats bekostnad. Konventionen ger i sig föga ledning för lagstiftare och rättstillämpare i denna typ av intressekonflikter. Det är i stället i Europadomstolens praxis som man finner en auktoritativ intressebalansering, även om den generella räckvidden av domstolens avgöranden många gånger är ganska svårbestämbar.

När det gäller frågan hur långt konventionsstaterna måste gå för att säkra mötes- och demonstrationsfriheten i förhållande till det motstående intresse som äganderätten utgör, finns ett domstolsavgörande som har bred anläggningsytta mot utredningsuppdraget och som därför är av betydande intresse, särskilt som avgörandet tillkom efter det riksdagens tillkännagivande som ligger till grund för utredningsuppgiften och inte heller är omnämnt i Justitiedepartementets uppdragsbeskrivning i promemorian den 16 juni 2006.

I det berörda målet, *Appleby m.fl. mot Förenade Konungariket* (dom den 6 maj 2003; i rätten som bestod av åtta ledamöter, ingick bland andra den finske domaren Pellonpää, ordförande, och den svenska domaren Elisabeth Palm), hävdade tre privatpersoner och en miljögrupp att de hade förhindrats att hålla möte och sätta upp ett stånd i ett centralt beläget privatägt affärscentrum och där driva kampanj mot bebyggelseplaner i en mindre engelsk stad, i följd varav deras rättigheter enligt konventionsartiklarna 10 och 11 hade kränkts. Klagandena framhöll att staten i synnerhet hade en positiv förpliktelse att säkerställa utövandet av deras rättigheter i affärscentrumet, vilka alltså hade förnekats dem av centrumets ägare som inte ville att där skulle bedrivas politisk propaganda. Eftersom informationen och de åsikter som klagandena önskade sprida var av politisk natur ansåg de att deras yttrande- och mötesfrihet förtjänade

högsta grad av skydd. Tillgång till affärscentrumet var enligt dem det mest effektiva sättet att komma ut med budskapet till befolkningen och därför av avgörande betydelse för utövandet av dessa friheter. Enligt klagandena hade staten en skyldighet *"to put in place a legal framework which provided effective protection for their rights of freedom of expression and peaceful assembly by balancing those rights against the rights of the property owner, as already existed in a number of areas"* (p. 34).

Klagandena gjorde också gällande att köpcentrumet kunde betraktas som ett slags kvasipublikt område, där enskilda måste ha rätt att utöva sin yttrandefrihet på ett rimligt sätt. Mot detta synsätt invände den brittiska regeringen och pekade på de svårigheter som skulle uppstå om platser dit allmänheten hade tillträde, såsom teatrar eller museer, måste fritt upplåtas för andra syften än de var ämnade för.

Europadomstolen höll med klagandena om att ett effektivt utnyttjande av yttrandefriheten fordrar inte endast att staten låter bli att ingripa utan också innefattar en skyldighet för staten att vidta positiva åtgärder till skydd för denna frihet även när det gäller förhållandet mellan enskilda. I detta fall gällde det alltså för staten att värna de klagande miljöaktivisternas yttrandefrihet gentemot en annan enskild, nämligen ägaren av köpcentrumet. Problemet var bara att också ägarens intressen åtnjöt skydd enligt Europakonventionen: *"However, while freedom of expression is an important right, it is not unlimited. Nor is it the only Convention right at stake. Regard must also be had to the property rights of the owner of the shopping centre under Article 1 of Protocol No. 1."* (p. 43).

Rörande den intresseavvägning som således blev nödvändig konstaterade domstolen att artikel 10 i konventionen, oaktat yttrandefrihetens erkända betydelse, inte innefattar någon rätt att använda mark (*does not bestow any freedom of forum*) för utövande av denna frihet. Enligt domstolen var det visserligen sant att den demografiska, sociala, ekonomiska och tekniska utvecklingen förändrat det sätt på vilket människor rör sig och kommer i kontakt med varandra, men domstolen förklarade sig

ändå inte övertygad om att detta fordrade ett automatiskt tillskapande av en rätt att använda privat eller ens all slags allmän mark. Om tillträde till marken var det enda sättet att effektivt utöva yttrandefriheten kunde det emellertid tänkas att det kunde uppkomma en positiv skyldighet för staten att reglera äganderätten på sådant sätt att yttrandefriheten kunde utövas. Ett exempel härpå kunde enligt domstolen vara sådana i Förenta Staterna förekommande städer där hela samhällen kontrolleras av privata rättssubjekt. (p. 47).

I det aktuella fallet konstaterade Europadomstolen att klagandena hade förbjudits att bedriva kampanj vid entréerna till köpcentrumet och i de gångstråk där folk rörde sig. De hade emellertid tillåtits att dela ut flygblad inne i lokalerna och de hade också haft möjlighet att bedriva sin kampanj i ett annat köpcentrum i staden. Vidare hade klagandena haft möjlighet att få ut sitt budskap även på andra sätt, såsom genom dörrknackning och genom lokal press, radio och television.

Domstolen synes ha godtagit klagandenas påstående att kampanjarbete inne i köpcentrumet var den enklaste och mest effektiva metoden för dem att få ut sitt budskap till stadens befolkning men fäste alltså vikt vid att klagandena hade haft också andra möjligheter att sprida sin åsikt till allmänheten. Domstolen fann att klagandena inte hade hindrats "effectively" i sin utövning av yttrandefriheten genom den inskränkning som hade ålagts dem av affärscentrumets ägare. Intresseavvägningen mellan klagandenas rätt till yttrandefrihet och ägarens rätt till respekt för sin egendom i förening med arten och omfattningen av de ifrågavarande inskränkningarna ledde domstolen till slutsatsen att staten inte hade brustit i sin skyldighet att skydda klagandenas yttrandefrihet. *[Balancing the rights in issue and having regard to the nature and scope of the restriction in this case, the Court does not find that the respondent State failed in any positive obligation to protect the applicants' freedom of expression.]* P. 49.

På motsvarande sätt kom domstolen fram till att det inte heller förelåg någon kränkning enligt artikel 11 i Europakonven-

tionen av rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster och av rätten till föreningsfrihet.

En dissident i domstolen (den estniske domaren Maruste) ansåg att klagandenas rätt till yttrande- och mötesfrihet hade kränkts. Dissidenten lade vikt vid att köpcentrumet ursprungligen hade varit i det allmännas ägo men senare hade privatiserats och att det omfattade en vidsträckt yta med många affärer och marknader, inklusive parkering och gågator. Många viktiga offentliga inrättningar, såsom bibliotek, socialkontor, hälsovård och till och med polisstation var lokaliserade i eller nära centrumet. Dessa och andra faktorer ställde det enligt dissidenten utom tvivel att området för köpcentrumet till funktion och innebörd var ett *forum publicum* eller ”kvasipublikt rum”, i vilket staten hade ett ansvar för att opinionsbildande verksamhet i allmänna frågor kunde bedrivas även efter det att myndigheterna hade låtit privatisera området.

Innebörden av domen i målet *Appleby* kan med Hans Danelius ord (a.a. s. 409) sammanfattas enligt följande: Det ingår inte i statens positiva skyldigheter att garantera att privat mark får användas för opinionsbildande möten, såvida det är möjligt att hålla sådana möten på annat håll.

4 Problemets omfattning

4.1 Allmänna iakttagelser

Under de senaste decennierna har den svenska detaljhandeln genomgått mycket stora strukturförändringar. Allt större andel av försäljningen sker i köpcentrum belägna i stora och medelstora städernas randområden. Dessa köpcentrum har blivit större både till yta och omsättning, ägarkoncentrationen ökar och ett relativt begränsat antal stora kedjor, inhemska såväl som internationella, svarar för en större andel av försäljningen. Den totala tillväxten i försäljning har också ökat kraftigt. På 1970-talet fanns det cirka 60 köpcentrum i landet, i dag inemot 400. Den totala golvytan i köpcentrumen har på bara de fem senaste åren beräknats ha ökat med 600.000 kvadratmeter, vilket motsvarar cirka 90 fotbollsplaner.

Ägandet av köpcentrumen har genomgått en fortlöpande koncentrations- och internationaliseringsprocess. I april 2007 ägde tolv fastighetsbolag närmare 40 procent av det totala beståndet köpcentrumanläggningar och gallerior. Flest anläggningar, däribland Sickla köpkvarter i det nybyggda Hammarby sjöstad, ägdes av det börsnoterade företaget Ljungberggruppen. Av de större ägarbolagen tillhörde endast ett det allmänna, nämligen det av Stockholms stad ägda Centrumkompaniet. I augusti samma år såldes emellertid Centrumkompaniet till det brittiska företaget Boulton, som härigenom blev ägare till Bredäng Centrum, Fältöversten, Hässelby Gård Centrum, Högdalen Centrum, Ringen Centrum, Rinkeby Torg,

Skärholmen Centrum, Tensta Centrum, Västermalmsgallerian och Älvsjö Centrum.

Samma år, 2007, gjordes också en annan storaffär då det franska företaget Unibail köpte en av de största aktörerna på marknaden för ägande av köpcentrum, nämligen det holländska företaget Rodamco (som för övrigt redan sju år tidigare hade köpt ut det svenska företaget Piren från Stockholmsbörsen). Unibail blev härigenom ägare till ett antal verkligt stora köpcentrum i Stockholmsområdet – Täby Centrum, Solna Centrum, Forum Nacka, Väsby Centrum, Tyresö Centrum, Haninge Centrum, Bålsta Centrum, Eurostop Arlandastad och Arninge Centrum – samt därtill Nova Lund, Eurostop Halmstad, Eurostop Jönköping, Eurostop Örebro och Stormarknad Helsingborg.

De flesta av dessa externa köpcentrum har uppförts på mark som inte tidigare varit torgområde och inte heller på annat sätt utgjort lokala mötes- och handelsplatser. Åtskilliga exempel på motsatsen finns dock. Ett sådant är Farsta Centrum, där förortens mittkärna med K-märkt arkitektur byggts om till ett inomhuscentrum.

Parallellt med den stora etableringen av köpcentrum i städernas förorter och utkanter har köpgallerior öppnats i städernas centrala delar. Det har skett genom nybyggnation av kvartersmark eller genom ombyggnation, i vissa fall innefattande taksättning och inglasning av gatumark. I Stockholm, som på 1980-talet hyste ett fåtal gallerior, såsom Gallerian, Fältöversten och Ringen, finns numera ett stort antal gallerior och än fler är under projektering. Till de mer kända hör Sturegallerian, Västermalmsgallerian och Globen City. Nyligen invigdes gallerian Skrapan på Södermalm och år 2009 öppnas en galleria med en handelsyta på 30.000 kvadratmeter i Liljeholmen.

4.2 Diskussionen såsom den speglats i medierna

”Inglasningen av Sergels Torg”

Sergels Torg i centrala Stockholm har – i varje fall i förhållande till sin måttliga storlek – alltsedan invigningen 1967 varit landets mest utnyttjade plats för manifestationer, ceremonier och uppträdanden av varjehanda slag. Riksbekanta är exempelvis de första årens Vietnamdemonstrationer, Folke Pudas hungerstrejk 1983, hyllningsceremonierna efter mordet på Olof Palme 1986 och ishockeylandslagets VM-guld 1992 samt de återkommande stora latinamerikanska och kurdiska demonstrationerna. I fråga om att vara en populär samlingsplats för allsköns politiska manifestationer i huvudstadens mitt tävlar Sergels torg dock med Kungsträdgården, Mynttorget och – i valtider – utrymmet utanför varuhuset Åhléns entré mot Drottninggatan.

Sedan en ny detaljplan för Sergels Torg godkänts av Stockholms stads skönhetsråd och fastställts år 1998 glasades den så kallade Sergelgången in och planering vidtog för en ny inglasning av det återstående nedre torgutrymmet under tak. De sistnämnda planerna förnyades 2007 genom ett inriktningsbeslut vari angavs att inglasningen skulle skapa ”en ljus och modern inomhusmiljö, vars skötsel läggs över på en samfällighetsförening”. Det kan noteras att det inte synes ha ifrågasatts att Sergels torg fortsatt ska ägas av Stockholms stad. Frågan har alltså inte gällt en privatisering av torget och inte heller att ”Plattan”, dvs. den del av det nedre torget som saknar tak, ska förbli oglasad.

Mot inglasningsplanerna har bland andra föreningen Alternativ stad återkommande protesterat och hävdats att det är fråga om en privatisering av det offentliga rummet och en krympning av den tillgängliga platsen för möten och demonstrationer. Även en av de större fastighetsägarna kring Sergels Torg – AMF Pension, som äger bland annat Gallerian – har motsatt sig en ytterligare inglasning (SvD 2008-01-03).

F d kulturministern och ordföranden i demokratiutredningen Bengt Göransson gjorde ett engagerat men också markerat politiskt inlägg i debatten (AB 2007-12-06): "Demokratin bygger på att medborgarna också kan nås av överraskande och ovälkomna budskap, och det finns i dag knappast några sådana platser kvar. I Stockholm finns det långt gångna planer på att privatisera Sergels torg, som efter ombyggnaden blir garanterat fritt från varje form av opinionsbildning. Att en segerrik allians på ett år skulle bli ett så uppenbart hot mot det demokratiska samhället hade jag för min del aldrig i min vildaste fantasi kunnat föreställa mig. Jag undrar vart det liberala frisinnet tog vägen, och finns det bara tomt trumpetande kvar av ett centerparti som en gång bar upp så mycket av bildnings- och demokrati-strävandena på den svenska landsbygden?"

Inglasningsplanerna försvarades av nätverksorganisationen City i Samverkan, som hävdade att inomhusmiljöer inte inskränker det offentliga rummet (SvD 2008-01-30): "Inglasningen av de blåsiga mellanrummen mellan Hötorgsskraporna har skapat fler mötesplatser och stärkt Sergelsgatans folkliv. På samma sätt kan Sergels torg stärkas med väggar som omvandlar blåsiga underjordsmiljöer intill torget, från 'ute' till 'inne'. Detta 'inne' behöver inte bli en privat galleria. Det kan förvaltas av Stockholms stad, som ett öppet offentligt rum. Stockholms Centralstation är en god förebild, ett offentligt rum, öppet för alla. - - - Det skulle knappast gynna folklivet om Gallerians tak revs och inomhusstråket med serveringar och småbutiker omvandlades till utomhusgata med bilar och bussar."

Inlägget bemöttes av företrädare för Alternativ stad (SvD 2008-02-10): "Gallerior gynnar likriktning. - - - I själva verket är en galleria ett utslag av samma tank som 60-talets funktionalistiska förortscentrum, fast med en fastighetsdirektör vid rodret istället för en kommunal planbyråkrat: stora enheter, exakt likadana för största möjliga endimensionella effektivitet. Likriktningen orsakas av att det satsas mycket stora penningssummor på samma ställe som kräver sin förräntning, kopplat till att de goda lägena i Stockholm är så förtvivlat få att

det råder slagsmål om dem, ett slagsmål som de kapitalfattiga förlorar. Ett minimikrav är att gallerior inte etableras på bekostnad av annan köpenskap utan som en utvidgning av stadsrummet.”

Försäljningen av Centrumkompaniet till Boulton

Som framgått såldes det av Stockholms stad ägda fastighetsbolaget Centrumkompaniet år 2007 till det brittiska företaget Boulton, som härigenom förvärvade Skärholmens Centrum samt ett antal jämförelsevis mindre köpcentrum, såsom Fältöversten, Ringens Centrum och Västermalmsgallerian. Kritiken mot försäljningen tog till en början fasta på bostads- och lokalhyresgästernas oro för att de inte skulle kunna betala de höjda hyror som det antogs att Boulton skulle komma att begära (DN 2007-01-25).

När Boulton sedan också aviserade höjda hyror inte bara för affärsinnehavare utan också för bland annat biblioteket i Skärholmens Centrum tilltog kritiken. En socialdemokratisk ledamot i stadsdelsnämnden uttalade (DN 2008-02-22): ”Det är förskräckligt att vi sålt ut makten över utvecklingen i alla dessa köpcentrum. Förutom att vi riskerar att bli av med offentlig service kommer småföretagarna att drabbas hårt”. I samma anda skrev prästen Elisabeth Hjort i Expressen den 30 april 2008: ”Som belöning för bibliotekets förståelse attityd beslutar Boulton att höja deras hyra med 60 procent. Det är inte konstigt att man känner sig trängd. Vad kommer att finnas kvar efter nyliberalernas framfart? Biografen är borta, närakuten försvinner snart, vad som händer om biblioteket inte kan betala hyran vet ingen.”

Småningom riktades uppmärksamhet även mot försäljningens inverkan på mötes- och demonstrationsfriheten. I ett tidningsreferat kunde följande läsas under rubriken Politiska möten stoppas i gallerior (DN 2007-12-01): ”Under Centrumkompaniets tid som ägare gjordes bedömningar från fall till fall

om en politisk eller religiös organisation skulle få tillstånd att dela ut flygblad eller ordna bokbord i någon av gallerierna. Boulton har en annan policy. *Det blir stopp i dörren på en gång*, säger Nicholas Rütter, pressansvarig för Boulton Sverige. *Det är en kommersiell yta för kommersiell aktivitet, inte för politisk eller religiös aktivitet*. Vad händer om någon skulle dela ut flygblad i era gallerior? *Då ska väktare be dem att vänligen avlägsna sig*. - - - [Bostads- och integrationsborgarrådet] Kristina Alvendal säger sig inte ha känt till Boultons hållning, men ser den inte som ett demokratiproblem. *Det finns gott om andra allmänna platser i Stockholms stad där man kan ha både politiska kampanjmöten och religiösa sammankomster*. Så du kommer inte att diskutera saken med Boulton? *Vi har inte något inflytande över vilken policy som ska gälla i Boultons gallerior. De politiska partierna och organisationerna får söka tillstånd för att använda sig av torget runt omkring gallerian i stället.*"

Boultons policy att inte tillåta organisationer att dela ut politiskt och religiöst material i sina köpcentrum följdes inte upp i praktisk handling. Till DN.se uppgav Per-Åke Westerlund, ordförande för Rättvisepartiet Socialisterna: "Ingen försökte kasta ut oss. Kanske är det så att chefernas direktiv inte nått ned till vakterna än." (21/1 2008)

Efter det att Rättvisepartiet Socialisterna hade demonstrerat i Skärholmens Centrum mot företagets policy och fått stöd av en företrädare för polisens tillståndsenhet synes Boulton dessutom ha kommit på andra tankar (DN.se 2008-01-22): "Privata ägare får varken förbjuda allmänna sammankomster eller utdelning av tryckta skrifter. Ett centrum är en offentlig plats när den är öppen på dagarna. På en offentlig plats har man rätt att utan tillstånd dela ut och sälja tryckta skrifter", säger Anneli Granstedt på Stockholmspolisens tillståndsenhet. Boulton bemöter nu kritiken. De meddelar att de respekterar lagen, men att de ändå tänker ta initiativ till en diskussion om den här frågan med svensk handel och andra centrumhandlare. *Vi hoppas kunna genomföra en dialog med svensk handel så snabbt som möjligt så att vi kan ge ett mer generellt svar på de förfrågningar vi får. Det bästa*

är fortfarande om flygbladsutdelare kontaktar oss innan de går ut i våra köpcentrum, säger Ulrika Lagerkvist. Om flygbladsutdelarna inte kontaktar er innan, kommer ni att stoppa dem då trots att de har polisens tillstånd för sin verksamhet? Har de tillåtelse av polisen måste de få stå där. Men det här är en fråga som vi ska resonera fram ett svar kring som överensstämmer med grundlagen. Vi tänker inte göra något som inskränker på Sveriges rikes lagar, säger Ulrika Lagerkvist.”

Oppositionsborgarrådet Carin Jämtin (s) tog försäljningen som utgångspunkt för en mer allmän kritik mot privatisering av allmän egendom (SvD 2007-05-05): ”Den moderata privatiseringsvåg som nu sveper över Stockholm bygger inte på analys och rationalitet utan på ideologisk rigiditet. Den är en oförnuftig politik. Men när nu utförsäljningen av centrumanläggningarna är ett faktum är det hög tid att börja diskutera hur vi bäst använder pengarna. - - - [Jag vill] se en stor satsning för att rusta upp ytterstadens förorter. De senaste tio årens utveckling har lett till en explosionsartad ökning av stormarknader. Det har i sin tur lett till att många små stadsdelscentrum slagit igen.”

Ytterligare om Boulthees policy

I tidningen Handelsnytt den 7 februari 2008 intervjuades Boulthees verkställande direktör Bo Falk, bland annat med anledning av LO först hade nekats men sedan medgivits tillträde till ett av företaget ägt köpcentrum i Stockholmsområdet: *Det här är en branschfråga. Vi vill ha trygga centrum, fria från politisk och religiös påverkan. Men vi kan inte ha ordningsregler som strider mot svenska lag.* Tidningen intervjuade också Thomas Eulau, ansvarig för Stockholmsregionen på Svensk Handel och samordnare av Köpcentra Stockholm (en av Svensk Handel samordnad arbetsgrupp för köpcentrumsägare och butiksägare): *Det är enligt vår uppfattning inte kristallklart vad som gäller. Vi har i Sverige en grundlagsskyddad rätt att demonstrera och yttra oss, men det är också viktigt med ett samarbete med Polisen i det fall*

tillstånd krävs. Ett besök i ett köpcentrum ska vara en trevlig upplevelse för oss konsumenter.

Tidningen hade även kontaktat Thomas Bull (jfr avsnitt 2.4 ovan) för att få reda på vad som rättsligt sett gäller: "[Bull] säger att det krävs att riksdagen fattar beslut om att ändra grundlagen eller ordningslagen för att köpcentrumsägare ska ha rätt att bestämma vilka som har tillträde till centrums ytor. Galleriors öppna ytor och gångstråk är nämligen allmänna platser, enligt Thomas Bull. Privata ägare kan därför varken förbjuda flygbladsutdelning eller facklig uppsökarverksamhet."

Rosengårds Centrum

Sommaren 2007 förvärvade en av de större ägarna av köpcentrum i Norden, det brittiska bolaget Protego, Rosengårds Centrum i Malmö. Säljare var det likaledes privatägda fastighetsbolaget Balder. Kort tid därefter ifrågasattes i den skånska pressen om ägarbytet hade försvårat möjligheten till politiska aktiviteter inne i köpcentret. Lokalpolitikern Adrian Kaba skrev på sin blogg den 29 augusti följande: "Skånska Dagbladet uppmärksammar idag onsdagen den 29/8 på Malmösidorna problemet med den nya policyn från fastighetsägaren för Rosengårds Centrum, om att inte tillåta politiska verksamheter i och runt om centrat och utanför dess utgångar. På frågan om inte ett köpcentrum ska betraktas som en öppen torgplats, svarar förvaltaren att det är vårt torg. Jag blir förbannad över hur dessa förvaltare och ägare av privat, men dock offentlig, plats beskär en viktig del av det demokratiska arbetet, nämligen det offentliga samtalet med medborgarna. I artikeln uttalar jag mig om hur utrymmet för politiska aktiviteter krymper när de privata krafterna får diktera förutsättningarna för det offentliga samtalet. Jag menar inte att vi ska ha rätt att vistas i centrat men dock utanför. Därför har jag funderat över att skriva en motion till Socialdemokraterna i Malmö om att när kommunen säljer offentlig mark till privata fastighets- och markägare i avtal förpliktigar att marken i

fortsättningen också ska innefatta någon form av allemansrätt, där folkets tillgång till de offentliga platserna inte ska kunna begränsas, om det inte föreligger sannolika skäl. Jag menar att i de fall då marken hyser en offentlig mötesplats, då ska ingen organisation eller individ förbjudas att kunna föra ett offentligt samtal, eller dela ut flygblad och liknande där, även om det handlar om religiös eller politisk 'propaganda', bara för att använda fastighetsförvaltarens ord för att beskriva vad de anser vara politiska och religiösa aktiviteter."

Det kan noteras att en skyldighet för kommunen att ingå särskilda avtal vid försäljning av mark inte hade haft någon relevans vid försäljningen av Rosengårds Centrum, eftersom säljaren var ett privatägt bolag. Blogginlägget gav emellertid upphov till åtskilliga kommentarer, bland annat från riksdagsledamoten Hillevi Larsson (s): "Jag tycker det är fruktansvärt att ni nu utestängs från Rosengårds centrum! Det är ett demokratiskt problem att kommersiella intressen tillåts styra över det offentliga rummet. Arenorna för politisk diskussion krymper alltmer. Denna fråga måste drivas på alla politiska nivåer!"

Ett inlägg från motsatt politiskt håll kom från Bodil Derving: "- - - politisk verksamhet är viktig. Däremot är lokalerna lika viktiga och jag förstår att privata företag och fastighetsägare inte har lust att ställa sina lokaler till förfogande. Socialdemokraterna får väl göra som andra partier, de får hyra lokaler och hålla sina sammankomster där. Mitt parti moderaterna har bytt lokal flera gånger, detta i många fall för att sänka hyreskostnaderna. Att använda lokaler gratis är väl ändå lite väl mycket begärt."

Sverigedemokraternas riksårsmöte

Den fråga om rätten att hålla politiska möten som förefaller att ha väckt störst uppmärksamhet år 2007 gick något vid sidan om den aktuella frågeställningen men berör likväl denna. I bland

annat Svenska Dagbladet beskrevs Sverigedemokraternas svårigheter att hyra en lokal för sitt riksårsmöte (13/4): "Först var tanken att mötet skulle hållas i Norrköping på kongresscentret Louise de Geer, men ledningen backade ur med hänvisning till att det finns risk för bråk med motdemonstranter. Efter ytterligare ett nej beslöt partiledningen att hålla mötet på Grand Hotel i Saltsjöbaden. Inbjudan gick ut till de cirka 250 ombuden, men också denna gång fick sverigedemokraterna nej. Hotellet hänvisar enligt Ekot till personalens säkerhet."

Justitieminister Beatrice Ask fann "det oroväckande att uthyrarna är så rädda för hot och annat att de inte vill acceptera vissa kunder" (SvD 14/4 2007). "Ett sådant samhälle vill vi inte ha, säger hon till TT. Det handlar om en organisation som ska ha sina demokratiska rättigheter och kunna genomföra möten i ordnad form."

Övrig debatt

Miljöaktivister gick den 15 februari 2008 enligt TT in på terminalerna vid flygplatserna i Bromma och Malmö, där det protesterade mot flygtrafiken och bland annat skanderade "åk mera tåg". Niclas Härenstam, presschef på Luftfartsverkets division Stockholm uppgav att Luftfartsverket normalt sett inte tolererar demonstrationer eller politiska budskap på sina flygplatser. Men eftersom aktivisterna riktade in sig just på flyget fanns det enligt Härenstam anledning att vara tolerant: "Vi kommer inte att skicka väktare på dem eller något sådant. Vi väntar så antar jag att de kommer att avlägsna sig till slut."

Bromma flygplats var i april 2008 ånyo föremål för demonstrationer. Nio aktivister från nätverket "Ingen människa är illegal" protesterade mot att en person skulle utvisas till Eritrea. När aktivisterna försökte stoppa utvisningen greps de av polis (DN 16/4 2008).

I Värmlands läns landsting fördes år 2006 en debatt om ändring av en 25 år gammal regel som innebar att alla politiska

partier hade absolut rätt att arrangera opinionsmöten i landstingets lokaler. Ett beredningsorgan föreslog att denna rätt skulle begränsas till att gälla de partier som har säte i landstinget. Landstingsstyrelsen ansåg att ändringsförslaget var odemokratiskt och återförvisade frågan till beredningsorganet, som emellertid stod fast vid sin ståndpunkt. När frågan på nytt kom upp i styrelsen blev resultatet att mötesrätten avskaffades helt och hållet.

Beslutet att inskränka mötesrätten omnämndes i en artikel i Nya Wermlands-Tidningen den 1 juni 2006: "Om partierna i fortsättningen vill komma in i landstingets lokaler måste de kunna visa upp en inbjudan från någon facklig organisation. Och då ska det handla om utfrågningar och inte om propagandistiska tillställningar med representanter för ett enda parti. Landstingsstyrelsen var dock inte enig. Det var sjukvårdspartiet och de fyra borgerliga partierna som avskaffade rätten till politiska möten i landstingets lokaler. Vänsteroppositionen reserverades sig till förmån för demokratiberedningens förslag."

En annan omdiskuterad fråga med anknytning till möjligheten till fri opinionsbildning har gällt olovlig affischering. I Stockholm beslöt kulturnämnden år 2006 att kulturstödet skulle dras in för teatrar, musikklubbar och andra som affischerar på därtill icke avsedda platser i den offentliga miljön. Beslutet väckte häftig debatt och ifrågasattes från demokratiska utgångspunkter inte bara i Stockholm utan också i Göteborg och Malmö, där kommunerna emellertid inte gick så långt som till att hota med indragna bidrag. Konsekvenserna beskrevs i Svenska Dagbladet den 11 april 2008: "Som SvD berättade i går har hotet om indragna bidrag fått stora konsekvenser för mindre kulturaktörer i Stockholm. Många har slutat att trycka upp affischer helt och hållet. Samtidigt fortsätter de större kommersiella aktörerna att affischera illegalt samtidigt som de också lägger beslag på de lagliga utrymmena. Borgarrådssekreterare Henrik Nerlund gör klart att Stockholms tavlor inte ska användas för kommersiella budskap. Det är viktigt att det finns utrymme för kulturföreningar att affischera. Vi jobbar för

högtryck för att ta fram tavlorna, men det tar längre tid än vi tänkte. Det kan tänkas att vi tar fram ytterligare tavlor längre fram, säger han.”

4.3 Utredarens egna iakttagelser

Utredaren har på egen hand studerat förhållandena på ett stort antal köpcentrum och gallerior, både i Stockholmsområdet och i övriga Mellansverige. Iakttagelserna vid dessa oanmälda besök utgör naturligtvis inte tillräckligt underlag för en sann och rättvisande bild av hur det i praktiken är ställt med möjligheten för politiska partier och andra intressegrupperingar att bedriva verksamhet inne i köpcentrumen. Iakttagelserna behöver fördenskull inte vara utan intresse.

Som regel förekom det över huvud taget inte några icke-kommersiella organiserade aktiviteter i köpcentrumen vid utredarens besök. Avsaknaden av sådana aktiviteter kan förstås ha olika förklaringar och behöver inte bero att de har förbjudits eller anses icke önskvärda. I de större köpcentrumen fanns ofta ordningsvakter, vilka tillfrågade uppgav antingen att de inte kände till i vad mån politiska aktiviteter var tillåtna eller att sådana aktiviteter var tillåtna om de hade godkänts i förväg av ägarna eller butikernas intresseorganisationer.

I de fall då utredaren kunde iaktta att politiska eller opinionsbildande aktiviteter förekom, var dessa blygsamma till formatet och – på ett undantag när – på intet sätt störande för den kommersiella verksamheten. Detta enda störande inslag iakttogs vid ett besök i Täby Centrum lördagen den 5 april 2008, där fem djurrättsaktivister demonstrerade med plakat och flygbladsutdelning utanför klädes- och friluftsbutiken Peak Performance. Två ordningsvakter hade demonstrationen under bevakning men ingrep inte. Butikspersonalen försökte däremot på olika sätt förmå demonstranterna att upphöra med sin verksamhet.

För övrigt bedrev vid samma tillfälle i Täby köpcentrum – som är Stockholmsområdets största med cirka 260 butiker, serviceställen och liknande under tak i tre våningsplan – Moderata samlingspartiet viss verksamhet på den stora öppna ytan på nedre plan. Två partiarbetare hade där satt upp ett mindre stånd, typ bokbord, varifrån de delade ut Täbymoderaternas tidning samt partiknappar, bjöd på godis och samtalade med människor som sökte upp dem. Partiarbetarna uppgav att varken de eller andra partier hade mött några problem med att få stå på innertorget, ”men man frågar ju först”. Under valår förekom det enligt partiarbetarna att alla riksdagspartierna samtidigt hade informationsbord uppställda på torget. Löneutbetalningshelger var dock både deras parti och andra hänvisade till en plats utanför en av entréerna, eftersom torget då var ianspråktaget för underhållning för köpcentrumets kunder.

5 Analys och bedömning

Regeringsformen och Europakonventionen begränsar utrymmet för att stärka skyddet för mötes- och demonstrationsfriheten om egendomsskyddet härigenom försvagas.

Det övergripande syftet med utredningsuppgiften är att utröna om det av vad som kan kallas demokratiska skäl behövs ytterligare inskränkningar i fastighetsägares möjligheter att förhindra demonstrationer och andra allmänna sammankomster på offentliga platser. Vid besvarandet av denna fråga synes det vara lämpligt att först bedöma vilket utrymme lagstiftaren har till sitt förfogande för att vidta sådana inskränkningar, främst med hänsyn till det skydd för äganderätten som följer av regeringsformen och Europakonventionen.

Såväl regeringsformen som Europakonventionen innefattar ett antal grundläggande rättigheter vilka, när de kommer i inbördes konflikt, måste balanseras mot varandra. När det gäller regeringsformen kan konstateras att dess fri- och rättighetsskydd har en ganska stark betoning på värdet av ett fritt och demokratiskt statsskick, inte minst genom att den fria åsiktsbildningen anges som grundvalen för det demokratiska samhällsskicket. Sålunda finns det ett väl utvecklat rättsligt skydd som avser yttrandefriheten och de andra opinionsfriheterna. Mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till ordning och säkerhet och ett fåtal andra strikt preciserade hänsyn. Skyddet för äganderätten och andra fri- och rättigheter har inte i regeringsformen givits en lika stark ställning som opinionsfriheterna. Egendomsskyddet

tvingas således i princip ge vika så snart det kommer i konflikt med ett angeläget allmänt intresse, låt vara att ägaren som regel har rätt till ersättning för liden förlust.

Det starka skydd som grundlagen ger för opinionsfriheterna gäller emellertid inte i förhållandet enskilda emellan. När spørgsmålet ställs om hur balansen ska sättas i den vanliga lagstiftningen mellan enskildas intressen – såsom mellan demonstranternas och fastighetsägares intressen – går det alltså inte att åberopa att grundlagen värderar yttrandefriheten högre än äganderätten. Å andra sidan borde själva möjligheten för medborgarna att demonstrera och hålla allmänna sammankomster kunna utgöra ett sådant allmänt intresse som, särskilt om alternativa möjligheter att bilda opinion inte skulle stå till buds, kan motivera inskränkningar i det grundlagsfästa skyddet för äganderätten. Denna tankegång kommer dock inte till uttryck i grundlagsmotiven, där inskränkningar i den grundlagsskyddade äganderätten anges kunna vara försvarliga beträffande ”främst sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen men även till totalförsvarsintressen och ingrepp för att tillgodose samhällets behov av mark för bostäder och gator och andra kommunikationsleder m.m.”.

Inte heller torde det i vanlig lag finnas exempel på att begränsningar i ägares rätt att fritt disponera över sina fastigheter har motiverats utifrån intresset av mötes- och informationsfrihet. Tvärtom synes det i rättsordningen överlag ha uppfattats närmast som en självklarhet att detta intresse inte utgör ett godtagbart skäl för att inskränka enskilda fastighetsägares rättigheter. Det kan i sammanhanget nämnas att JO vid flera tillfällen uttalat att det i ett beslut om tillstånd till allmän sammankomst på privat område kan vara lämpligt att ta in en erinran om att sammankomsten kan fordra markägarens medgivande. Sådana uttalanden bygger synbarligen på uppfattningen att markägaren bör ha rätt att förbjuda en sammankomst även om en myndighet har givit tillstånd till densamma.

Dessa konstateranden till trots finns det i lagstiftningen en mängd bestämmelser som i praktiken försvagar fastighetsägarens ställning gentemot dem som vill anordna möten och demonstrera på hans mark, utan att detta varit det egentliga syftet med bestämmelserna. Det är härvid tillräckligt att nämna att en fastighetsägare som handgripligen söker upplösa en allmän sammankomst på sin mark som tillika är offentlig plats riskerar att, allt efter omständigheterna, ådra sig ansvar för olaga tvång, ofredande, egenmäktigt förfarande, självtäkt eller annat brott.

Av det anförda framgår att regeringsformen torde ge ett utrymme för att inskränka privata fastighetsägares rättigheter till förmån för mötes- och demonstrationsfriheten men att detta utrymme är högst begränsat. Om lagstiftning skulle övervägas måste en intresseavvägning göras, där en första fråga att ta ställning till skulle gälla vilka möjligheter det finns att i rimlig grad tillgodose mötes- och demonstrationsfriheten utan att försvaga egendomsskyddet. Dessa och andra överväganden måste göras inom ramen för en utförlig proportionalitetsbedömning av ett slag som sällan förekommer explicit i svenska lagförarbeten och svensk lagprövningspraxis men som är vanlig i Europadomstolens och för övrigt också i EG-domstolens avgöranden.

Europadomstolen har som framgått av tidigare utförligt referat, relativt nyligen gjort en proportionalitetsbedömning av angivet slag i målet *Appleby*. En grupp miljöaktivisters anspråk på att få utöva sin demonstrations- och mötesfrihet i ett köpcentrum kolliderade där med ägarens krav på att få bestämma hur fastigheten skulle användas. Domstolen förklarade att om tillträde till marken var det *enda* sättet att effektivt utöva yttrandefriheten kunde det tänkas uppkomma en positiv skyldighet för staten att reglera, dvs. i detta fall begränsa, äganderätten på sådant sätt att yttrandefriheten kunde utövas. En sådan situation förelåg emellertid enligt domstolen inte i det aktuella fallet. Domstolen fäste därvid avseende vid att alternativ hade funnits för miljöaktivisterna att nå ut med sitt budskap. De hade nämligen kunnat dela ut flygblad inne i köpcentrumet samt

bedriva sin verksamhet på annan plats och genom dörrknackning och publicering i lokal press, radio och television.

Målet *Appleby* gällde frågan om vilken skyldighet konventionsstaterna har att värna yttrandefriheten, inte den i och för sig närliggande frågan hur långt staterna har rätt att gå för att stärka yttrandefriheten på äganderättens bekostnad. Utgången av målet kan därför inte direkt åberopas till stöd för bedömningen att egendomsskyddet inte får inskränkas så länge som mötes- och demonstrationsfriheten verkningsfullt [*effectively* enligt Europadomstolens terminologi] kan utövas på annat sätt än genom ianspråktagande av privatägd mark. Ändå är det tydligt att själva det resonemang som domstolen förde i *Appleby* när den vägde två i princip likaberättigade konventionsintressen – rätten till skydd för yttrandefriheten respektive äganderätten – mot varandra, manar den konventionsstat till försiktighet som vill gå längre än vad konventionen kräver när det gäller att stärka yttrandefriheten på ett sätt som går ut över egendomsskyddet. En sådan försiktighet är desto mer av nöden som staterna i eget intresse och för att undvika för dem negativa processer inför domstolen, bör agera med viss säkerhetsmarginal när de i sin lagstiftning söker uppfylla sina konventionsåtaganden.

Problemet är inte så stort att det motiverar fler inskränkningar i markägares befogenheter än de som redan gäller.

För att ett fritt statsskick och en demokratisk samhällsordning ska kunna fungera väl är det väsentligt att medborgarna inte bara har en konstitutionell rätt till yttrandefrihet utan också praktiska möjligheter att utöva denna genom åsiktsutbyte och opinionsbildning. I det moderna samhället utövas denna yttrandefrihet till stor del via massmedier och tele- och datakommunikation, inräknat det betydelsefulla forum som Internet har kommit att utgöra. Belysande för utvecklingen är följande iakttagelse i ett av Demokratiutredningens arbeten,

Civilsambället som demokratins arena, SOU 1999:112, s. 163: ”I den senaste valrörelsen till EU-parlamentet såg vi hur svårt det kan vara för en politiker som vill möta sina väljare. Landets torgmöten var dåligt besökta. Det var få som verkligen stannade till för att inleda ett samtal.”

Det bör i sammanhanget noteras att de mycket omfattande utredningsarbeten som företogs av Maktutredningen (huvudbetänkande: Demokrati och makt i Sverige, SOU 1990:44) och Demokratiutredningen (slutbetänkande: En uthållig demokrati, SOU 2000:1) över huvud taget inte ger uttryck för att det från demokratisk synpunkt skulle kunna vara något problem att viss mark är privatägd och härigenom inte utan vidare får användas för politisk och annan mötesverksamhet. Däremot betonar båda utredningarna massmediernas växande betydelse som arena för den politiska debatten (så exempelvis i Demokratiutredningens forskarvolym *Politikens medialisering*, SOU 1999:126).

Det sagda innebär inte att traditionell mötes- och demonstrationsverksamhet har spelat ut sin roll. Särskilt i frågor som engagerar en lokal opinion eller som aktualiseras inför riksdagsval och folkomröstningar förblir demonstrationer och torgmöten viktiga komplement till massmedierna och den diskussion som förs där. Vad som emellertid står klart är att denna ursprungliga form av opinionsbildning relativt sett har minskat i betydelse.

Yttrandefriheten är inte den enda rättighet som måste respekteras i en demokrati och ett rättssamhälle. Den måste brytas mot och i vissa fall ge vika för andra grundläggande fri- och rättigheter. Exempelvis utgör respekten för andra människors personliga integritet en anledning till att begränsa yttrandefriheten. Även skyddet för upphovsrätten och för äganderätten i allmänhet är intressen som i många fall kan och bör väga tyngre än värdet av att kunna utöva en oinskränkt yttrandefrihet. Såväl den svenska lagstiftningen som Europakonventionen och dess tillämpning ger på mångfaldiga sätt uttryck för att en rimlig intresseavvägning inte alltid utfaller

i yttrandefrihetens favör. Det vore därför fel att betrakta äganderätten som ett yttrandefriheten städse underordnat intresse i ett utvecklat och mångfacetterat demokratiskt samhälle. Som en helt aktuell bekräftelse på hur högt egendomsskyddet kommit att värderas politiskt kan nämnas att statsråden Beatrice Ask och Tobias Billström i Justitiedepartementets verksamhetsplan 2008 understryker betydelsen av att värna "[Ä]ganderätten och andra grundläggande inslag i förmögenhetsrätten".

Oavsett det nu sagda kan det utgöra ett principiellt problem om offentliga platser som lämpar sig och traditionellt har begagnats för demonstrationer och opinionsbildande verksamhet inte längre finns tillgängliga för dessa ändamål. Skilda förklaringar kan finnas till förändringar av detta slag. Öppna platser som tidigare använts för möten och demonstrationer kan komma att bebyggas, beskogas eller på annat sätt rent fysiskt göras otjänliga för sammankomster. Myndigheter kan utfärda planbestämmelser och ordningsföreskrifter som begränsar platsers tillgänglighet. Men det kan också hända att ett vikande befolkningsunderlag eller bristande engagemang gör det meningslöst med mötesverksamhet på platser som tidigare brukats för ändamålet.

Förändringar av nu nämnd karaktär inträffar fortlöpande i varje icke statiskt samhälle och det kan knappast hävdas att de utgör demokratiska problem så länge som det finns godtagbara alternativ i form av andra platser där sammankomster kan hållas och opinionsbildande verksamhet bedrivas, eller i form av andra metoder att effektivt nå ut med ett budskap. Enligt utredarens bedömning finns sådana alternativ att tillgå i de allra flesta fall. Undantag kan naturligtvis tänkas, särskilt i fall då en traditionell eller mycket attraktiv mötesplats inte längre finns tillgänglig för allmänna sammankomster. Teoretiskt skulle den typen av demokratisk förlust uppkomma exempelvis om Stockholms stad lät bebygga Norra Bantorget eller den så kallade Plattan på Sergels torg eller om generella demonstrationsförbud skulle

införas i Kungsträdgården och på Mynttorget i Stockholm eller på Götaplatsen i Göteborg.

En orsak av annat slag till att en offentlig plats inte kan användas för möten och demonstrationer är att markägaren motsätter sig detta. Det är denna begränsade aspekt på en betydligt mer omfattande problematik som utredaren givits i uppdrag att bedöma. Detta är viktigt att framhålla för att få rätta proportioner på den fråga som utredningsuppdraget avser.

Vad som då först bör uppmärksammas är att markägarens möjligheter att förhindra möten och demonstrationer på offentlig plats de facto är ganska små och klart mindre än vad som ges uttryck för i de riksdagsmotioner från år 2001 som ytterst ligger till grund för utredningsuppdraget. Markägaren har således ingen rätt att utöva inflytande eller ens yttra sig i ärenden om tillstånd till allmän sammankomst på hans mark. Rättsordningen medger inte att han själv handgripligen avhyser eller hindrar tillträde för deltagare i allmänna sammankomster, fränsett det sällsynta fallet att nödrätt föreligger. Han kan heller inte påkalla polisens hjälp med att upplösa en sammankomst, eftersom polis får ingripa endast om något brottsligt eller ordningsstörande förekommer. Om sammankomsten orsakat markägaren ekonomisk skada har han i och för sig rätt att fordra ersättning, men praktiska överväganden torde ofta medföra att en skadeståndstalan uppfattas som meningslös eller oproportionerligt arbetskrävande.

Därnäst bör frågan ställas hur vanligt det är att markägare, trots de begränsade legala möjligheter som står dem till buds, förbjuder eller begränsar allmänna sammankomster på offentliga platser. Ett rimligt antagande är att ett sådant agerande från markägarens sida ofta blir föremål för uppmärksamhet och debatt i medierna. Händelsen har normalt ett betydande nyhetsvärde och det ligger typiskt sett i deras intresse, som inte tillåtit bedriva sin verksamhet, att nyheten härom kommer till allmän kännedom. Graden av uppmärksamhet i medierna kan med andra ord utgöra ett ganska tillförlitligt mått på hur vanligt

det är att markägare agerar för att förhindra allmänna sammankomster i ordningslagens mening.

Utredaren konstaterar att de rikstäckande medierna under de senaste åren endast i ett fåtal fall innehållit uppgifter om att demonstrationer och allmänna sammankomster i köpcentrum och gallerior har försvårats eller förhindrats. Den rapportering som förekommit i de rikstäckande medierna har alla gällt en ägare (Boulton). I övriga medier har ytterligare en ägare satts i förbindelse med sådana händelser (Protego i Malmö). Några andra fall av medierapportering har inte kommit till utredarens kännedom, men kan naturligtvis ha inträffat. Historiskt är ett liknande fall känt från 1974, då varuhuset Domus i Nacka vid ett tillfälle förbjöd ett politiskt parti att hålla möte på varuhuset tillhörig mark och felaktigt fick polisens hjälp med att upplösa mötet.

Även om ytterligare fall alltså kan ha uppmärksamats åtminstone i lokala medier, torde det ganska säkert kunna sägas att det rör sig om enstaka händelser och ett högst begränsat antal fastighetsägare vilkas agerande blivit föremål för uppmärksamhet och debatt. Inte i något rapporterat fall har fastighetsägaren handgripligen sökt upplösa en allmän sammankomst. Därmed är också sagt att inte heller det verkliga antalet händelser av ifrågavarande slag är särskilt stort. En annan sak är att det torde vara ganska vanligt att fastighetsägare och butiksinnehavare söker styra mötes- och demonstrationsverksamheten i tid och rum så att den inte motverkar deras affärsmässiga intressen. Exempelvis har de största köpcentrumen i vissa fall informella överenskommelser med de politiska partierna angående deras närvaro i centrumen, bland annat i syfte att undvika konkurrens om uppmärksamheten vid tillfällen då underhållning anordnas för kunderna.

Slutsatsen blir att det inte är vanligt att fastighetsägare förbjuder eller begränsar allmänna sammankomster på offentlig mark. Denna slutsats står inte i motsättning till det förhållandet att det under många år förts en engagerad och ideologiskt färgad debatt om de negativa effekterna av en "privatisering" av

köpcentrum och gallerior. Flertalet av dessa köpcentrum och gallerior har antingen aldrig ägts av staten eller kommunerna eller sedan lång tid tillbaka varit i enskild ägo. Det är inte relevant att tala om privatisering och för demokratin skadliga effekter härav i det vanliga fallet att en privat säljare överlåter sin fastighet till en annan privat rättsfigur. Endast i ett fall på senare år – Stockholms stads försäljning år 2007 av Centrumkompaniet till det brittiska företaget Boulton – har en privatisering i egentlig bemärkelse och i större skala förekommit.

I själva verket har ”privatiseringsdebatten” till alldeles övervägande del handlat om annat än hur mötes- och demonstrationsrätten påverkas negativt av försäljning av köpcentrum till privata ägare. Den livligt omdiskuterade frågan om följderna av en eventuell krympning av det offentliga rummet i händelse att beslut skulle fattas om en inglasning av Sergels Torg i Stockholm, har exempelvis mycket litet att göra med frågan om privata markägares vilja eller eventuella skyldighet att upplåta sin mark för möten och demonstrationer. Och beträffande försäljningen av Centrumkompaniet har den mediala och politiska diskussionen inte så mycket handlat om demonstrations- och mötesfriheten utan i stället dominerats av sådana frågor som framtiden för Biblioteket i Skärholmen, huruvida det förvärvande bolaget bör medges skattelättnader och vad förväntade och inträffade hyreshöjningar kan betyda för butiker i köpcentrumen.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att fastighetsägare har begränsade rättsliga möjligheter att utestänga andra från innerorg och andra offentliga platser. Vidare förekommer det ganska sällan att fastighetsägare gör bruk av dessa begränsade möjligheter att förbjuda eller försvåra allmänna sammankomster på sin mark. I den mån detta ändå sker finns nästan alltid alternativa möjligheter för dem som vill anordna möten, demonstrera och bilda opinion. Något stort behov av regler som ytterligare begränsar fastighetsägarens rättigheter synes alltså inte föreligga. Vid bedömningen måste också vägas in den starka ställning som egendomsskyddet har enligt Europakonvention.

Det är därvid att notera att det skyddet har stärkts ännu mer i förhållande till skyddet för yttrandefriheten genom Europadomstolens dom i målet *Appleby*. Den domen meddelades för sent för att riksdagen skulle kunna ta hänsyn till den i samband med det tillkännagivande till regeringen varigenom frågeställningen aktualiserades.

Mot den angivna bakgrunden står det enligt utredaren klart att ett nekande svar bör lämnas på den i uppdragsbeskrivningen ställda frågan huruvida fastighetsägares rättigheter – och det bruk som görs av dessa – kan anses stå i missförhållande till intresset av att få anordna allmänna sammankomster på platser som utgör offentlig plats enligt ordningslagen. Någon anledning att överväga lagändringar finns därför inte.

Av utredaren använd litteratur (i urval)

Berggren, Niclas, m.fl. (red), *Äganderättens konsekvenser och grunder*, 2005.

Bull, Thomas, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997.

Cherednychenko, Olha, *Towards the control of private acts by the European Court of Human Rights?* Artikel i [Maastricht Journal of European and Comparative Law](#) 2/2006 (med analys av domen i målet *Appleby m.fl. mot Förenade Konungariket* den 6 maj 2003).

Danielius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3 uppl., 2007.

Karnov 2007/08, Ordningslagen kommenterad av Ulf Berg, s. 2744 ff.

Latour, Bruno, m.fl. (red), *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*, 2005. [Se även Catharina Gabrielssons anmälan av boken i DN den 17 oktober 2007].

Nergelius, Joakim, Artikel (bokanmälan) i SvJT 2006, s. 655 ff.

Persson, Carl G, m.fl., *Ordningslagen. Kommentar och rättspraxis*, 2 uppl., 2003

Strömberg, Håkan, m.fl., *Speciell förvaltningsrätt*, 16 uppl., 2006.

Åhman, Karin, *Egendomsskyddet*, 2000.

Åhman, Karin, *Europakonventionen, äganderätten och Sverige*.
Artiklar i Europarättslig tidskrift nr 2/2004 resp. 1/2008.