



Kommittédirektiv

Stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster

Beslut vid regeringssammanträde den 18 augusti 2023

Sammanfattning

Det säkerhetspolitiska läget för Sverige har allvarligt försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Händelseutvecklingen är allvarlig och påverkar Sveriges inre och yttre säkerhet. Det säkerhetspolitiska läget påverkas ytterligare av hybridkrigföring, inte minst genom informations- och påverkansoperationer som riktas mot Sverige. Hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har förekommit från en mängd aktörer efter vissa demonstrationer i Sverige. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld, bland annat genom att svenska beskickningar har attackerats. Detta utgör ett allvarligt hot mot såväl enskilda individer som samhällsordningen och vår demokrati. Sådana händelser har ökat och kan även framöver komma att öka attentatshotet mot Sverige och svenska intressen. Mot bakgrund av detta kan det finnas ett behov av ändringar i regelverket om allmänna sammankomster.

En särskild utredare ska därför utreda förutsättningarna för och lämna författningsförslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster. Syftet är att utifrån dagens behov skapa ändamålsenliga regler som stärker skyddet för Sveriges säkerhet, samtidigt som yttrande- och demonstrationsfriheterna värnas. Utredaren ska utgå från regeringsformens

nuvarande utformning. Förslagen ska vara förenliga med Europa-konventionen och Sveriges internationella förpliktelser i övrigt.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen ger att beakta omständigheter som hotar Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och när det gäller rätten att ställa in och upplösa allmänna sammankomster,
- lämna förslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd, och av vilka villkor som Polismyndigheten ska få uppställa för sammankomsten, t.ex. möjligheten att anvisa en annan plats för sammankomsten, samt vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster,
- lämna förslag på hur sådan information om Sveriges säkerhet som är relevant för tillståndsprövningen kan komma till Polismyndighetens kännedom, och
- göra författningsförslagen tidsbegränsade samt lämna förslag till en modell för att utvärdera dem.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2024.

Det bör införas en möjlighet att beakta Sveriges säkerhet vid prövningen när det gäller allmänna sammankomster

De grundlagsskyddade fri- och rättigheterna

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet (2 kap. 1 §). Yttrandefrihet innebär frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Med mötesfrihet avses frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats.

Mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller

för att motverka farsot. En begränsning i dessa friheter får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 och 24 §§ regeringsformen).

Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) (2 kap. 19 § regeringsformen). Enligt artikel 10 Europakonventionen har var och en rätt till yttrandefrihet. Enligt artikel 11 Europakonventionen har var och en vidare rätt till frihet att bl.a. delta i fredliga sammankomster.

Ordningsslagen möjliggör vissa begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna

I ordningsslagen (1993:1617) finns bestämmelser som innefattar begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna. Det ställs t.ex. krav på tillstånd för att anordna en allmän sammankomst på offentlig plats och det finns bestämmelser om rätt för Polismyndigheten att upplösa en sådan sammankomst. Med allmän sammankomst avses enligt 2 kap. 1 § ordningsslagen bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, och andra sammankomster där mötesfriheten utövas.

Ordningsslagens bestämmelser i 2 kap. 10 § om grunderna för att vägra ett sökt tillstånd till en allmän sammankomst har ansetts motiverad med hänsyn till vikten av att mötes- och demonstrationsfriheterna respekteras. Ordningsslagen har i fråga om grunderna för att vägra tillstånd att anordna en allmän sammankomst utformats i nära anslutning till regleringen i regeringsformen om möjligheterna att begränsa dessa friheter.

Med offentlig plats avses enligt 1 kap. 2 § ordningsslagen bl.a. allmänna vägar eller gator, torg och andra allmänna platser. Det är Polismyndighetens skyldighet att garantera demonstrationsfriheten. Skyldigheten är långtgående och innebär att myndigheten behöver vidta åtgärder för att säkra den enskildes grundlagsskyddade rätt att demonstrera.

Det är Polismyndigheten som prövar frågor om tillstånd till allmänna sammankomster. Myndigheten får enligt 2 kap. 10 § ordningslagen bara i undantagsfall vägra sådant tillstånd, nämligen 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. En utgångspunkt är att övriga möjligheter att förebygga hindret är uttömda.

Enligt 2 kap. 25 § ordningslagen finns det en begränsad möjlighet för Polismyndigheten att förbjuda en allmän sammankomst om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.

Det förhållandet att oroligheter kan förväntas uppstå med anledning av en demonstration utgör i princip inte tillräckliga skäl att vägra tillstånd till den. Kan man vänta sig sådana oroligheter, t.ex. att demonstrationen blir attackerad av åskådare eller motdemonstranter, ska Polismyndigheten så långt som möjligt förebygga oroligheterna exempelvis med avspärningar och genom att inta den beredskap som kan behövas.

Polismyndigheten ska bedöma varje tillståndsansökan utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och har enligt 2 kap. 16 § ordningslagen möjlighet att meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Villkorens syfte ska vara att trygga ordningen och säkerheten. De ska utformas med hänsyn till vad som krävs i det enskilda fallet. Villkoren kan t.ex. avse tid och plats för sammankomsten. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Det är inte tillåtet att upplösa en allmän sammankomst endast på den grunden att tillstånd för den inte har sökts. Om en allmän sammankomst hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan om tillstånd, får Polismyndigheten dock enligt 2 kap. 22 § ordningslagen ställa in eller upplösa sammankomsten.

En allmän sammankomst får också med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen upplösas om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten

eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten innebär en avsevärd fara för de närvarande eller medför en allvarlig störning av trafiken. Med svårare oordning avses en upplöpsliknande situation. För att Polismyndigheten ska få upplösa sammankomsten krävs dock enligt 2 kap. 24 § samma lag att andra mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga. En polisman kan dock ingripa mot enskilda personer som begår brott eller uppträder ordningsstörande vid en allmän sammankomst. Bestämmelser om polisens befogenheter som rör ingripanden mot enskilda finns i polislagen (1984:387).

Ordningslagen medger alltså begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna främst med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten men även med hänsyn till trafiken och för att motverka epidemi. Det utrymme som regeringsformen ger att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till rikets säkerhet har dock inte använts vid utformningen av ordningens bestämmelser om tillståndsprövning.

En mer ändamålsenlig prövning när det gäller allmänna sammankomster

Under de senaste åren har hotbilden mot Sveriges säkerhet breddats och Sverige står nu inför allvarigare säkerhetspolitiska hot än tidigare. Sverige står mer i fokus för våldsbejakande extremism och hybridkrigföring genom bl.a. informations- och påverkansoperationer i syfte att påverka landets självständiga beslutsfattande. Genom påverkanskampanjer vill illasinnade aktörer undergräva förtroendet för samhällets institutioner och samhällets samlade försvarsvilja. Påverkanskampanjer kan syfta till att påverka ett lands självständiga nationella beslutsfattande. Påverkanskampanjer kan också syfta till att iscensätta och förstärka konflikter mellan olika aktörer och grupper för att uppnå egna mål. Det finns indikationer på att statliga och andra aktörer har sökt utnyttja det ökade fokus på Sverige som uppstått för att i egna syften underblåsa fientliga narrativ. Säkerhetspolisen konstaterar att den senaste tidens händelseutveckling, med hot som riktas mot Sverige och svenska intressen utomlands, är allvarlig och påverkar Sveriges säkerhet. Ett uttryck för detta är de attacker mot flera svenska beskickningar som genomförts. Upplevda kränkningar har också i vissa fall anförts av gärningsmännen som motiv vid utförda attentat och attentatsplaneringar.

Enligt 2 kap. 15 § ordningens får regeringen i händelse av krig eller krigsfara begränsa var en allmän sammankomst får hållas. Länsstyrelsen får

också efter regeringens bemyndigande föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas inom länet. I övrigt har det utrymme som regeringsformen ger att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna av hänsyn till Sveriges säkerhet inte använts vid utformningen av ordningslagens bestämmelser om tillståndsprövning. När lagen togs fram befann sig Sverige i en annan säkerhetspolitisk situation där de nu uppkomna sätten att bedriva våldsbejakande extremism, och hybridkrigföring genom bl.a. informations- och påverkansoperationer inte förekom på samma sätt som i dag.

Terrorism och annan motsvarande ideologiskt motiverad brottslighet syftar till att skada Sverige som stat, injaga fruktan i befolkningen och destabilisera demokratin. Den här typen av brottslighet utgör ett allvarligt hot mot såväl enskilda individer som den svenska samhällsordningen.

Möjligheten att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till ordning och säkerhet ger i dag inte utrymme att beakta innehållet i de yttranden som kan tänkas förekomma vid en demonstration. Inte heller får inskränkningar göras för att försvåra för vissa grupper att verka. Tvärtom syftar reglerna i regeringsformen till att alla grupper ska få framföra sina budskap under fredliga former. Att det förväntas förekomma budskap vid en demonstration som kan uppfattas som stötande eller olämpliga i förhållande till andra grupper innebär alltså inte att tillstånd till en demonstration kan nekas med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten. Innehållet i sådana budskap får i stället hanteras med stöd av annan reglering, t.ex. bestämmelsen om hets mot folkgrupp. De mänskliga fri- och rättigheter som slås fast i regeringsformen, inte minst yttrande- och demonstrationsfriheterna, utgör grundpelare i vår rättsstat och demokrati. Skyddet för dessa principer ska även fortsatt vara starkt och principerna ska värnas.

Hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har förekommit från en mängd aktörer efter vissa demonstrationer i landet. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld. Säkerhetspolisen har bedömt att sådana händelser i sig har ökat och framöver kan komma att öka attentatshotet mot Sverige och svenska intressen.

Händelseutvecklingen innebär att det finns ett behov av att se över vilka åtgärder som vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster är

nödvändiga för att, inom ramen för regeringsformens bestämmelser, stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Polismyndigheten har framhållit att myndigheten i tillståndsprövningen för allmänna sammankomster behöver kunna beakta den risk för terrorattentat eller andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet som redan då kan förutses och som kan komma att inträffa i Sverige eller mot svenska intressen med anledning av sammankomsten.

Sverige har en folkrättslig skyldighet att respektera Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, inklusive åtagandet att skydda utländska beskickningar i Sverige.

Mot bakgrund av händelseutvecklingen behöver förutsättningarna för att kunna beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster utredas. Utredningen bör omfatta förutsättningarna för detta, inte bara vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd utan också när det gäller vilka villkor som Polismyndigheten ska få uppställa för sammankomsten, t.ex. möjligheten att anvisa en annan plats för sammankomsten, och vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster. Det kan också behöva analyseras om risken för brott i samband med en sammankomst kan påverka Sveriges säkerhet och därför bör kunna beaktas vid prövningen. Det finns alltså ett behov av en mer ändamålsenlig utformning av regelverket inom ramen för regeringsformens nuvarande utformning.

En ändring av regelverket kräver noggranna överväganden kring förutsättningarna för att begränsa yttrande- och demonstrationsfriheterna. Det demokratiska styrelseskicket förutsätter nämligen en omfattande frihet för opinionsyttringar. Yttrandefriheten innebär en mycket långtgående rätt för enskilda att uttrycka tankar och idéer i vilket ämne som helst. Även sådant som uppfattas som stötande, obehagligt eller kränkande omfattas av yttrandefriheten. Begränsningar i denna frihet har gjorts i lag, bl.a. genom straffrättsliga bestämmelser om t.ex. hets mot folkgrupp och förtal. Utmärkande för sådana begränsningar är att de kan ge stöd för ingripanden i efterhand mot olika former av missbruk av yttrandefriheten. Det finns inte i dag något utrymme för myndigheterna att göra en bedömning på förhand av ett tänkt yttrandes innehåll vid t.ex. en demonstration. Yttrande- och demonstrationsfriheterna utgör alltså grundpelare i vår rättsstat och demokrati och måste värnas. Endast i undantagsfall bör omständigheter som rör Sveriges säkerhet kunna utgöra en grund för att begränsa dessa friheter.

Det bör åtminstone krävas att det är fråga om konkreta omständigheter som tydligt visar att Sveriges säkerhet kan komma att påverkas negativt för att en begränsning ska kunna vara aktuell. Ett regelverk som medger en begränsning av yttrande- och demonstrationsfriheterna bör vidare vara utformat så att illasinnade aktörers möjligheter att påverka utövandet av friheterna minimeras. Således bör en möjlighet att begränsa yttrande- och demonstrationsfriheterna av hänsyn till Sveriges säkerhet inte gå längre än nödvändigt (jfr 2 kap. 21 §regeringsformen).

Flera av de demonstrationer som verkat hotdrivande mot Sverige på senare tid har arrangerats av enskilda extremister och provokatörer som är utländska medborgare. Ett sätt att begränsa en eventuell inskränkning av demonstrationsfriheten med hänsyn till vikten av att värna Sveriges säkerhet skulle kunna vara att avgränsa begränsningen till enbart utländska medborgare. Enligt 2 kap. 25 § regeringensformen får särskilda begränsningar göras genom lag för andra än svenska medborgare avseende bl.a. yttrande- och demonstrationsfriheterna. Det bör dock beaktas att ambitionen under en längre tid har varit att så långt som möjligt åstadkomma likformig behandling av svenska och utländska medborgare vad gäller fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringensformen. Även Sveriges rättsliga åtaganden som EU-medlem behöver tas i beaktande.

Att begränsa möjligheten att anordna allmänna sammankomster kan vara en ingripande åtgärd i grundläggande fri- och rättigheter. För att säkerställa en proportionerlig och ändamålsenlig användning av eventuella begränsningar av yttrande- och demonstrationsfriheterna bör de författningsförslag som lämnas vara tidsbegränsade. Vidare bör tillämpningen av en eventuell möjlighet att beakta omständigheter som rör Sveriges säkerhet vid tillståndsprovningen utvärderas efter en tid.

Utrymmet för att begränsa rätten att genomföra allmänna sammankomster bestäms i nu aktuellt hänseende av uttrycket rikets säkerhet i 2 kap. 23 och 24 §§ regeringensformen. Vad som utgör rikets säkerhet – eller Sveriges säkerhet, som är det uttryck som numera används i lagstiftningssammanhang – har inte definierats i lag. Det är inte möjligt att i lag utvidga uttryckets tillämpningsområde på ett sådant sätt att utrymmet för att begränsa demonstrationsfriheten går utöver vad regeringensformen medger.

Utredaren ska därför

- analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen ger att beakta omständigheter som hotar Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och när det gäller rätten att inställa och upplösa allmänna sammankomster,
- lämna förslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd, när det gäller vilka villkor som Polismyndigheten ska få uppställa för sammankomsten, t.ex. möjligheten att anvisa en annan plats för sammankomsten, samt vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster,
- analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen och EU-rätten ger att beakta medborgarskap vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och, om det bedöms lämpligt och ändamålsenligt, lämna förslag om detta, och
- göra författningsförslagen tidsbegränsade, samt lämna förslag till en modell för att utvärdera dem.

Ett effektivt utbyte av relevant information

Som anges ovan ansvarar Polismyndigheten för tillståndsprövningen för allmänna sammankomster. Den nu gällande ordningen är väl avvägd, bl.a. utifrån myndighetens övergripande ansvar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. Polismyndigheten hanterar dock i huvudsak inte uppgifter som rör Sveriges säkerhet utan sådana uppgifter hanteras i första hand av Säkerhetspolisen. Vid införandet av en möjlighet att beakta hot mot Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster är det därför angeläget att Polismyndigheten, för att kunna fatta väl avvägda beslut, kan få del av dessa uppgifter. Ett exempel på hur det skulle kunna ske är genom att införa en skyldighet för Polismyndigheten att inhämta uppgifter från Säkerhetspolisen och andra relevanta myndigheter i situationer då det är påkallat. På det sättet kan myndigheterna utbyta information tidigt i handlägningsstadiet av en ansökan om tillstånd till en allmän sammankomst. Fortsatt ska dock gälla att beslut med anledning av en ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst ska meddelas skyndsamt (2 kap. 11 § ordningslagen). Det är vidare angeläget att känsliga uppgifter åtnjuter ett skydd hos Polismyndigheten. De statliga myndigheterna har också ett ansvar att hålla utrikesministern underrättad när en fråga som är av betydelse för

förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos myndigheten (10 kap. 13 § regeringsformen).

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur sådan information om Sveriges säkerhet som är relevant för tillståndsprövningen och prövningen om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster kan komma till Polismyndighetens kännedom.

Övriga frågor

Om utredaren, inom ramen för uppdraget, gör bedömningen att det även finns behov av ändringar i andra författningar som har betydelse för att Sveriges säkerhet ska kunna beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och prövningen om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster och att Polismyndigheten på ett ändamålsenligt sätt ska kunna få del av uppgifter som rör Sveriges säkerhet, ska utredaren även föreslå sådana författningsändringar.

I uppdraget ingår inte att överväga eller lämna förslag till grundlagsändringar. De förslag som utredaren lämnar måste vara förenliga med regeringsformen och med Europakonventionen och Sveriges internationella förpliktelser i övrigt.

Utredaren ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, undersöka och beskriva hur frågor som omfattas av uppdraget regleras i några länder som är jämförbara med Sverige, främst de nordiska länderna.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) noga analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet och för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska biträdas av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska under arbetet samråda med och hämta in synpunkter och upplysningar från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och andra berörda myndigheter. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra aktörer som kan vara berörda, såsom civilsamhällesorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2024.

(Justitiedepartementet)