



info@amnesty.se
+46 (0)8 729 02 00

**AMNESTY
INTERNATIONAL
SVERIGE**
Box 4719
116 92 Stockholm

Dnr Ju2024/01560
Justitiedepartementet

Stockholm den 7 november 2024

Remissyttrande ”Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet” (SOU 2024:52)

Inledning

Amnesty International är en av världens största människorättsorganisationer. Vårt arbete baseras på det universella regelverket om mänskliga rättigheter, vilket grundar sig i principen om alla människors lika värde. Vi arbetar för att dessa rättigheter ska gälla alla, nu och i framtiden. Regelverket innehåller juridiska och politiska förpliktelser vilket binder stater som ratificerat relevanta konventioner, bland dem Sverige. Att stå upp för yttrande- och mötesfriheten har alltid varit en viktig del av Amnestys arbete. Dessa rättigheter är fundamentala mänskliga rättigheter och avgörande för att människor ska kunna leva i ett fritt samhälle. De är också avgörande för att stärka andra rättigheter.

Amnesty International Sverige tackar för möjligheten av att inkomma med synpunkter till utredningen och lämnar härmed vårt yttrande till de olika alternativ som har presenterats.

Sammanfattning

- Amnesty *avstyrker* utredningens förslag om införandet av en ny vägransgrund som möjliggör för Polismyndigheten att vägra tillstånd till en allmän sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet.
- Amnesty *avstyrker* utredningens förslag om ett förnyandeförbud av en allmän sammankomst eller annan demonstration om en tidigare sammankomst eller demonstration av samma slag har medfört sådan fara för Sveriges säkerhet som avses i den nya vägransgrunden.
- Amnesty *avstyrker* utredningens förslag om ett alternativ till att besluta om annan tid eller plats eller helt vägra tillstånd, ge Polismyndigheten möjlighet att besluta om villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt med hänsyn till Sveriges

säkerhet.

- Amnesty *avstyrker* utredningens förslag om ”ett mindre ingripande alternativ” som innebär möjlighet för Polismyndigheten med hänsyn till Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen att enbart kunna besluta om annan tid eller plats.
- Amnesty *beklagar* att utredningen lämnar förslag som innebär en allvarlig begränsning av individens rätt till partsinsyn samt till motivering av beslut där tillämpningen av den nya vägransgrunden med hänsyn till Sveriges säkerhet aktualiseras.

Övergripande synpunkter

Amnesty Sveriges granskning av utredningens förslag på olika alternativ till utformning av lagstiftning tar avstamp i Sveriges internationella folkrättsliga förpliktelser, i synnerhet vad gäller yttrande-, mötes-, och demonstrationsfriheterna som stadgas i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)¹ samt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).²

Utredningen föreslår olika alternativ där yttrande-, mötes-, och demonstrationsfriheten kan begränsas med hänsyn till Sveriges säkerhet vad gäller Polismyndighetens beslut om allmänna sammankomster. Som utredaren redogör tillåter såväl Sveriges regeringsform som internationella människorättskonventioner på området begränsningar av dessa rättigheter med hänsyn till bland annat nationell säkerhet. Detta förutsätter dock att ett antal kriterier har uppfyllts. Det handlar om krav på att säkerställa att begränsningen är laglig, nödvändig i ett demokratiskt samhälle som präglas av mänskliga rättigheter och rättssäkerhet, och proportionerlig för att uppnå ett legitimt mål.³ Tröskeln för begränsningen är hög och kräver en noggrann analys av varje enskild situation.

Utgångspunkten för utredningen har varit att söka ändringar i regelverket om allmänna sammankomster för att skydda Sveriges säkerhet. Direktiven för utredningen utgår från ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sverige, och som ett exempel på orsak till detta omnämns koranbränningar som har förekommit i samband med allmänna sammankomster.⁴

Rätten att inte utsättas för rasdiskriminering är en grundläggande mänsklig rättighet, och kan skyddas bland annat genom begränsningar av yttrande- och mötesfriheten.⁵ Amnesty anser att koranbränningar behöver ses i ljuset av den diskriminering som muslimer som grupp utsätts för i det svenska samhället, inklusive den diskriminerande retorik, hat och propaganda

¹ *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 November 1950, Arts. 10, 11

² *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, 16 December 1966, Arts. 19, 21

³ UN Human Rights Committee, General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), CCPR/C/CG/37, 17 September 2020, paras. 31, 40

⁴ SOU 2024:52. *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet*, s. 374, 426; Dir. 2023:123. *Stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster*

⁵ ICCPR, Art. 20(2); *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 21 December 1965, Art. 4

som sprids i det offentliga rummet. Den här typen av handlingar kan utgöra hets mot folkgrupp om det är uttalanden som hotar eller är nedsättande om en grupp av personer, med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller annat uttryck.⁶

Det saknas idag praxis huruvida koranbränningar utgör hets mot folkgrupp i Sverige.⁷ Amnesty vill framhålla att ansvariga myndigheter i högre grad måste tillämpa lagstiftningen utifrån Sveriges samlade hatbrottslagstiftning och internationella människorättsåtaganden när det finns misstankar om att koranbränningar utgör hatbrott. En sådan bedömning av handling och yttring behöver bland annat ta hänsyn till den bredare sociala och politiska kontexten, avsändarens status, avsikten att hetsa en publik mot en målgrupp, yttringens innehåll och form, omfattningen av dess spridning, samt sannolikheten för skada.⁸

Med utgångspunkt i detta avstyrker Amnesty utredningens förslag i sin nuvarande form. Amnesty är av uppfattningen att utredningen föreslår förslag på lagstiftning som innebär omfattande och oproportionerliga ingrepp vad gäller människors rätt till yttrande-, mötes-, och demonstrationsfrihet. Utöver den bristande proportionalitetsbedömningen ser Amnesty att förslagen riskerar bidra till rättsosäkerhet.

Särskilda synpunkter

10.2 Begränsningsändamålet ”rikets säkerhet” samt 10.3 Allmänna begränsningsförutsättningar

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska kunna vägra tillstånd för allmänna sammankomster om det är nödvändigt med anledning av att det står klart att sammankomsten är ägnad att medföra en påtaglig fara för att brottslighet som hotar Sveriges säkerhet begås i Sverige eller mot svenska intressen utomlands och för att Sveriges säkerhet hotas på annat sätt. Utredningen utgår från att Sveriges säkerhet i viss mån är ett så kallat ”överordnat intresse” som kan läggas till grund för långtgående begränsningar av yttrande-, mötes-, och demonstrationsfriheten, att rikets säkerhet inte står i någon direkt motsats till mänskliga rättigheter inklusive opinionsfriheterna, samt att en restriktiv tolkning av rikets säkerhet inte alltid bäst säkerställer den enskildes skydd för fri- och rättigheter ur ett bredare perspektiv.⁹ Amnesty anser att begränsningsändamålet – Sveriges säkerhet – måste beaktas i enlighet med vedertagna folkrättsliga principer och delar varken utredningens utgångspunkt eller ramarna som utredningen föreslår vad gäller begränsningsändamålet.

⁶ 16 kap. 8 § BrB

⁷ Se Malmö tingsrätt dom 2024-11-05 i mål nr B 2793-23 där koranbränningar i samband med allmänna sammankomster utgjorde hets mot folkgrupp i två fall under 2022. Domen fastslog att Rasmus Paludan hade spridit uttalanden som uttryckt missaktning mot muslimer som folkgrupp, och att hans hantering av koranen måste tolkas i ljuset av vad som sades och hur budskapet framfördes.

⁸ Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, A/HRC/C/22/17/Add.4, appendix., para. 29. Se även brottsbeskrivningens ”tre led” av straffansvaret för hets mot folkgrupp i NJA 2023, s. 246.

⁹ SOU 2024:52, s. 380, 392–393

För det första så innebär begränsningen i sak en inskränkning av yttrande-, mötes-, och demonstrationsfriheten. För att bedöma om det utgör en legitim inskränkning enligt folkrätten ska de godtagbara krav som ställs inom ramen för rättigheterna uppfyllas. Införandet av eventuella begränsningar ska vägledas av målet att underlätta rättigheten i fråga, snarare än att söka onödiga och oproportionerliga begränsningar av den. Vidare får begränsningar inte vara diskriminerande, inskränka eller äventyra rättighetens innebörd och omfattning, eller syfta till att avskräcka från deltagande i sammankomster eller ha en avkylande effekt.¹⁰ De minst inskränkande medlen ska användas för att uppnå ändamålet.¹¹ Tröskeln för begränsningen av yttrande- och mötesfriheten är således hög och kräver en noggrann analys av varje enskild situation. Att tolka själva begränsningsändamålet som någonting annat vore att urholka det skydd som står till grund för själva rättigheterna. Begränsningsklausulen bör tolkas strikt och till förmån för rättigheterna,¹² snarare än tvärtom som görs gällande i utredningen.

I Amnestys mening redogör inte utredningen på ett fullgott sätt för vad som skulle falla inom ramen för begränsningsändamålet. Amnesty vill understryka att detta kopplar an till den övergripande frågan om avsaknaden av en legal definition av "Sveriges säkerhet". Utredningen föreslår att det blir upp till Polismyndigheten att utifrån innebörden av rikets säkerhet i Sveriges regeringsform göra en tolkning av vilka fall som skulle aktualiseras i den nya vägransgrunden. En sådan bedömning av polisen står även under domstolsprövning.¹³ Det går starkt ifrågasätta om en sådan ordning lever upp till krav om förutsebar lagtext. Att göra en bedömning om en begränsning av rättigheterna är proportionerlig sett till ändamålet förutsätter en mer tydlig anvisning till vilka fall och situationer begränsningen skulle vara tillämplig. Förutsebarprincipen syftar till att skydda rättighetsbärare att realisera sina rättigheter. Lagstiftningen måste vara tillräcklig precis för att ge människor möjlighet att besluta hur de ska gå till väga i genomförandet av rättigheterna och får inte ge ansvariga myndigheter för tillämpningen av rättigheterna oinskränkt eller omfattande handlingsfrihet.¹⁴ Den nationella säkerheten får inte användas som förevändning för att införa vaga eller godtyckliga begränsningar och får endast åberopas när det finns tillräckliga och effektiva rättssäkerhetsgarantier.¹⁵

Avsaknaden av vad som skulle träffas av begränsningsändamålet i utredningen gör att proportionalitetsbedömningen brister. Eftersom den begränsade partsinsynen och motiveringsskyldigheten föreslås gälla för både Polismyndigheten och i domstol i ärenden där den nya vägransgrunden aktualiseras innebär förslaget även stora risker för rättsosäkerhet. Se nedan en närmre vidareutveckling om detta.

¹⁰ CCPR/C/CG/37, para. 31

¹¹ Ibid., para. 40

¹² UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, (Annex) The Siracusa principles on limitation and derogation provisions in international covenant on civil and political rights, E/CN.4/1985/4, 28 September 1984, paras. 2-3

¹³ SOU 2024:52, s. 416-417

¹⁴ CCPR/C/GC/37, para. 39

¹⁵ Siracusa principles, para. 31; OSCE and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 15 July 2020 (3rd edition), para. 137

10.4 Risken att yttrandefriheten begränsas av hot om våld

Utredningen föreslår lagstiftning som innebär att polisen får begränsa utrymmet att framföra ett budskap vid en allmän sammankomst om det kan leda till att meningsmotståndare reagerar på ett sätt att Sveriges säkerhet hotas. Det finns risk för att meningsmotståndare genom kvalificerade hot om våld kommer att kunna påverka vad som är tillåtet att framföra under en sammankomst.¹⁶ Amnesty ställer sig starkt kritiskt till detta, och delar inte utredningens slutsats ”att den risken måste tolereras”.

Amnesty vidmakthåller den grundläggande principen vad gäller yttrandefriheten – att meningsmotståndare inte ska kunna förhindra yttranden genom våld eller hot om våld. Stater har dessutom en positiv skyldighet att garantera att människor kan använda sin yttrandefrihet utan omgivningens hinder. Denna rättighet inkluderar frihet att söka, ta emot och sprida information och idéer av alla slag. Även yttranden som kan anses vara djupt stötande omfattas av rättigheten,¹⁷ med undantag att sådana yttranden kan begränsas vad gäller uppmaningar till nationellt, rasistiskt eller religiöst hat som utgör uppvigling till diskriminering, fientlighet eller våld.¹⁸

ICCPR innehåller specifika villkor vad gäller begränsningen av yttrandefriheten, vilka innefattar skyddet av andras rättigheter samt skyddet för nationell säkerhet, offentlig ordning, folkhälsa eller moral.¹⁹ Dessa villkor måste också möta de strikta testen för nödvändighet och proportionalitet. På en övergripande nivå får däremot inte restriktioner äventyra rättigheten i sig, och relationen mellan rättighet och begränsning, samt norm och undantag får inte omkastas.²⁰ Med anledning av detta anser Amnesty att utredningens resonemang är oroväckande och förslaget om ny lagstiftning som skulle innebära oproportionerliga begränsningar av yttrandefriheten.

10.7.4 Sveriges säkerhet som en ny grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst

Utredningens förslag innebär att Polismyndigheten får vägra tillstånd till en allmän sammankomst med anledning av att det står klart att sammankomsten är ägnad att medföra påtaglig fara för att brottslighet som hotar Sveriges säkerhet begås i Sverige eller mot svenska intressen utomlands eller för att Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt. Förslaget innebär således en utökad möjlighet för polisen att i förväg begränsa mötes- och demonstrationsfriheten med hänsyn till de effekter som en allmän sammankomsts genomförande kan leda till. Som redan framförts ställer sig Amnesty kritisk till ett sådant förslag eftersom det i vår mening innebär oproportionerliga ingrepp i yttrande-, mötes-, och

¹⁶ SOU 2024:52, s. 394-395

¹⁷ UN Human Rights Committee, General comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, 23 September 2011, para. 11

¹⁸ ICCPR, Art. 20(2)

¹⁹ ICCPR, Art. 19(3)

²⁰ CCPR/C/GC/34, paras. 21-22

demonstrationsfriheten, främst utifrån oförutsebarheten i lagtexten samt den rättsosäkerhet som följer som konsekvens. Utöver detta blir ändamålsenligheten också svår att bedöma.

Utredningen preciserar inte vilka potentiella fall/situationer som skulle kunna komma att träffas av begränsningen. Detta kommer oundvikligen medföra svårigheter för polisen att bedöma vilka omständigheter av en sammankomst som är ägnat att medföra brottslighet. Denna osäkerhet förstärks av hur rekvisiten föreslås utformas, däribland att den påtagliga faran ska förstås i abstrakt mening och att det därmed inte behöver påvisas att en fara för Sveriges säkerhet verkligen har uppstått till följd av genomförandet av en sammankomst av sådant slag. I avsaknaden av mer precisa anvisningar i lagtexten finns det risk att sådana bedömningar görs på godtyckliga grunder och att sammankomster som inte ursprungligen var tilltänkt insorteras begränsningen. Amnesty ser sådana farhågor kopplat till klimataktivisterna som utövar fredlig civil olydnad, som de senare åren har mött repressiva åtgärder inklusive hårda brottsanklagelser, straff och hat/hot i media och av politiker. Ett annat exempel på oroande utveckling rör pro-palestinska demonstranter det senaste året som skulle kunna anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet och därmed utgöra grund för begränsningen.

Inom ramen för tillämpningen av ärenden där den nya vägransgrunden aktualiseras föreslår utredningen att sådana ärenden ska handläggas i särskild ordning.²¹ Särskild ordning innebär begränsade möjligheter av rätten till partsinsyn. Vidare föreslår utredningen att polisen ska få utelämna även motivering av beslut i den mån det är nödvändigt med hänsyn till skydd för underrättelseverksamhet. Både begränsad partsinsyn och motiveringsskyldighet föreslås gälla även för domstolarna, som helt eller delvis får utelämna motivering av sitt beslut med hänsyn till Sveriges säkerhet.²²

Detta utgör ytterligare en aspekt i varför proportionalitetsbedömningen brister och medför en rättsosäkerhet. Det blir svårt att bedöma om en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten är legitim om omständigheterna för bedömningen inte är föremål för insyn. Detsamma gäller vid prövning av beslut i domstol – om grunderna för beslut omfattas av begränsad partsinsyn och motiveringsskyldighet försvårar det även för individen att effektivt kunna överklaga beslut eftersom grunderna för beslutet kommer vara otillgängligt. Med anledning av detta går det starkt ifrågasätta om föreslagen begränsad partsinsyn och motiveringsskyldighet motsvarar krav om tillräckliga och effektiva rättssäkerhetsgarantier samt rätten till effektiva rättsmedel. Sådana garantier är en grundförutsättning för att nationell säkerhet ska kunna användas som en legitim begränsning vad gäller mötes- och demonstrationsfriheten.

10.7.5 Villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt

Amnesty anser att det är allvarligt att utredningen föreslår som ett alternativ till att besluta om annan tid eller plats, eller helt vägra tillstånd, ge Polismyndigheten möjlighet att kunna besluta om villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Inom ramen för yttrandefriheten ingår ett skydd för alla former av uttryck och medel för att sprida dem, det

²¹ SOU 2024:52, s. 455

²² Ibid., s. 471–475

vill säga sättet ett yttrande framförs.²³ Centralt för att mötesfriheten ska förverkligas är kravet på att eventuella restriktioner ska vara innehållsneutrala och således inte vara kopplade till det budskap som sammankomsten förmedlar.²⁴ Utredningens förslag om att villkora hur ett budskap får framföras vid en sammankomst riskerar vara oförenlig med både yttrande-, och mötesfriheten, då det i praktiken kan vara upp till polisen att avgöra det innehållsbaserade budskapet i en sammankomst. Amnesty framhåller återigen behovet av förutsebar lagtext, och analys om hur en sådan begränsning skulle vara proportionerlig och ändamålsenlig enligt folkrätten.

Utredningen tar som exempel upp villkor som handlar om att inte få bränna en religiös skrift. Amnesty hänvisar här till vad som har framförts ovan i våra övergripande synpunkter, om behovet att i högre grad utreda koranbränningar som en hatbrottsfråga snarare än en ordningsfråga.

10.7.6 Ett mindre ingripande alternativ avseende Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen

På samma grunder som Amnestys resonemang ovan om utredningens brister i proportionalitetsbedömningen gällande begränsningsändamålet avstyrker vi även utredningens alternativ om att ge Polismyndigheten i tillståndsprövningen enbart möjlighet att hänvisa till annan tid eller plats med hänsyn till Sveriges säkerhet. Det handlar framför allt om att villkoren blir avhängigt vad som inryms i Sveriges säkerhet, något som inte tydligt redogörs för i utredningen i vår mening.

10.7.8 Förnyandeförbud och Sveriges säkerhet

Utredningen föreslår en möjlighet att besluta om förnyandeförbud för allmänna sammankomster eller andra demonstrationer om det kan befaras att de innebär en påtaglig fara för Sveriges säkerhet. En förutsättning för detta är att det vid en tidigare sammankomst eller annan demonstration av samma slag har uppkommit en fara för Sveriges säkerhet. Sättet för genomförande av sammankomsten i övrigt får även villkoras med hänsyn till Sveriges säkerhet.²⁵ Amnesty anser att det är oroväckande att förslaget om förnyandeförbud tar sikte på demonstrationer som inte utgör allmänna sammankomster i lagens mening, inklusive icke tillståndsgivna demonstrationer, och att dessa kan utgöra förbudsobjekt. Även spontana demonstrationer skyddas av mötesfriheten²⁶ och idag kan polisen endast ingripa mot sådana om det stör den allmänna ordningen. Det nya förslaget skulle i vår mening medföra alltför breda maktbefogenheter för polisen och en oproportionerlig inskränkning av mötes-, och demonstrationsfriheten.

Som utredningen gör gällande så följer förutsättningarna för detta förslag samma förutsättningar vad gäller förslaget om att vägra tillstånd till en sammankomst. Amnesty avstyrker därmed även detta förslag på samma grunder som vi har framfört ovan gällande den

²³ CCPR/C/GC/34, para. 12

²⁴ *Alekseev v. Russian Federation*. CCPR/C/109/D/1873/2009, para. 9.6

²⁵ SOU 2024:52, s. 433

²⁶ CCPR/C/GC/37, para. 70

nya vägransgrunden samt grunder vad gäller villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt.

Anna Johansson
Generalsekreterare
Amnesty Sverige

Ellie Al-Kahwati
Sakkunnig
Amnesty Sverige