



Stockholm den 8 november 2024

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se
Översänds endast per e-post

Remissyttrande över betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52) – dnr Ju2024/01560

1 INLEDNING

- 1.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter genom rättsprocesser, utbildning och opinionsbildning.
- 1.2 Centrum för rättvisa har som remissinstans inbjudits att lämna synpunkter på förslagen i det rubricerade betänkandet och får därmed anföra följande.

2 SYNPUNKTER

- 2.1 Enligt 2 kap. 24 § regeringsformen får mötes- och demonstrationsfriheten begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken, samt av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

- 2.2 Polismyndigheten får idag vägra tillstånd till en sammankomst endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller i dess omedelbara omgivning (se 2 kap. 10 § ordningslagen, 1993:1617).
- 2.3 Enligt den nuvarande ordningen får Polismyndigheten alltså inte vägra tillstånd till en allmän sammankomst med hänsyn till ordningsstörningar som kan uppstå på någon annan plats än själva sammankomsten, eller med hänsyn till eventuella risker för rikets säkerhet, trots att detta är möjligt enligt regeringsformen.
- 2.4 Med hänvisning till det försämrade säkerhetspolitiska läget samt erfarenheterna av de så kallade Koranbränningarna föreslås i betänkandet en ny tidsbegränsad möjlighet för Polismyndigheten att besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst eller helt vägra tillstånd, om 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 eller för att Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt.
- 2.5 Centrum för rättvisa instämmer i utredningens bedömning att det inte finns några konstitutionella hinder mot en sådan ordning (kapitel 10 i betänkandet). Det krävs emellertid att tungt vägande skäl kan åberopas för den; skyddet för yttrandefriheten samt mötes- och demonstrationsfriheterna innebär att det allmänna får begränsa dessa fri- och rättigheter endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Som utredningen framhåller handlar det i det här fallet om att utforma en reglering som på ett rimligt sätt balanserar principfasthet (intresset av en så oinskränkt yttrande, mötes- och demonstrationsfrihet som möjligt) och pragmatism (hänsyn till det försämrade

säkerhetspolitiska läget). Exakt hur den avvägningen ska falla ut i det här fallet får ytterst anses vara en politisk fråga, och i den delen har Centrum för rättvisa inga synpunkter, varken utifrån regeringsformen eller Europakonventionen.

2.6 Europakonventionen ställer dock upp mer specificerade krav än regeringsformen på lagstöd för inskränkningar. Enligt Europakonventionen krävs förutom stöd i lag även att lagen är av viss kvalitet, vilket innebär att den måste vara förutsebar och att det måste finnas adekvata skyddsgarantier mot godtycke och missbruk. Dessa krav identifieras i utredningen (se s. 111 i betänkandet). Om lagstödskraven är uppfyllda bedöms dock varken i avsnitt 10.10 som behandlar "[f]örslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen" eller på något annat ställe i betänkandet. Centrum för rättvisa efterlyser därför en analys av den föreslagna ordningens förenlighet med Europakonventionens krav på förutsebarhet och adekvata garantier mot godtycke och missbruk i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Härvid har Centrum för rättvisa följande tre synpunkter.

2.7 *För det första* utgör domstolsprövning av Polismyndighetens beslut att neka demonstrationstillstånd en central rättssäkerhetsgaranti (se t.ex. *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 59, ECHR 2000-V och *Vlasov and Benyash v. Russia*, nos. 51279/09 and 32098/13, § 32, 20 September 2016 där Europadomstolen i olika kontexter har uttalat att domstolsprövning utgör en särskilt viktig och effektiv rättssäkerhetsgaranti). För att den föreslagna ordningen inte ska strida mot Europakonventionen krävs det att domstolarna kan

pröva överklaganden på ett effektivt sätt och att de kan ändra Polismyndighetens beslut om ett nekande av tillstånd skulle strida mot Europakonventionen. Vid denna bedömning ankommer det på domstolarna att beakta Europadomstolens praxis för att säkerställa att tillämpningen av lagen inte kommer i konflikt med konventionen.

- 2.8 När det gäller domstolsprövningens effektivitet noterar Centrum för rättvisa att utredningen föreslår att ärenden som aktualiserar hänsynstagande till Sveriges säkerhet bör handläggas i en särskild ordning och att den enskilde ska ha begränsad insyn i ärendets handläggning samt att motiveringsskyldigheten ska begränsas för Polismyndigheten och domstolar (se avsnitt 11.1, 11.4 och 11.5 i betänkandet). För att domstolarna trots dessa begränsningar ska anses utgöra en effektiv garanti mot godtycke och missbruk måste det säkerställas att domstolarna kan ta del av skälen för Polismyndighetens beslut och allt relevant beslutsunderlag.
- 2.9 Sekretessfrågorna som aktualiseras i relation till domstolarnas prövning behandlas relativt utförligt i betänkandet (se s. 465–479). Centrum för rättvisa efterlyser dock ytterligare förtydliganden om hur de höga kraven på sekretess, i synnerhet för kvalificerat hemliga uppgifter från SÄPO och FRA, ska hanteras i domstolarna. Centrum för rättvisa utgår från att det kan komma att krävas att målen prövas av domare som är placerade i säkerhetsklass 1 enligt 3 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Denna fråga behandlas överhuvudtaget inte i betänkandet. För att undvika en situation där en förvaltningsdomstol inte själv kan pröva ett mål på grund av avsaknad av säkerhetsklassade domare bör detta beaktas i det

fortsatta lagstiftningsärendet. Med tanke på att överklaganden av beslut om tillstånd till allmänna sammankomster i förekommande fall behöver hanteras skyndsamt är det viktigt att det finns beredskap på förhand för att pröva dessa mål.

- 2.10 *För det andra* anser Centrum för rättvisa att det i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet bör övervägas om tillsynen över Polismyndighetens tillämpning av den nya vägransgrunden – utöver den domstolskontroll som kan ske i enskilda fall, och i tillägg till den utvärdering av lagens tillämpning som ska ske efter fyra år – ska skärpas. Detta till exempel genom att införa en skyldighet för Polismyndigheten att tillställa Justitieombudsmannen (JO) alla beslut varigenom tillstånd till en allmän sammankomst vägras med hänsyn till Sveriges säkerhet. En sådan skärpt tillsyn över Polismyndighetens beslutsfattande skulle vara ägnad att väga upp för begränsningarna i domstolsprövningen och säkerställa att Sverige med viss marginal lever upp till Europakonventionens krav på skydd mot godtycke och missbruk.
- 2.11 *För det tredje* anser Centrum för rättvisa att en möjlighet för Polismyndigheten att besluta om villkor inte bara avseende tid och plats för en allmän sammankomst, utan även om sättet för dess genomförande i övrigt medför en risk för att Polismyndigheten ställs inför svåra gränsdragningar mellan ett budskaps innehåll och sättet som det framförs på (se avsnitt 10.7.5 i betänkandet). Som exempel på sådana villkor anges i betänkandet att Polismyndigheten skulle kunna besluta att en religiös skrift inte får brännas eller på annat sätt förstöras vid sammankomsten eller att en docka eller en annan avbildning

föreställande ett lands ledare inte får hanteras på ett skymfligt sätt (s. 426 f. i betänkandet). Centrum för rättvisa vill betona att innehållet i ett budskap och dess uttryckssätt inte alltid låter sig särskiljas på ett tydligt sätt, och att uttryckssättet i vissa fall är en central del av själva budskapet. Det är därför viktigt att försiktighet iakttas om den typen av villkor ska kunna uppställas för en allmän sammankomst och att Europakonventionens krav på förutsägbarhet i lagstiftningen är uppfyllt (se angående kravet på förutsebarhet t.ex. rättsfallet *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France* [GC], nos. 21279/02 and 36448/02, § 41, ECHR 2007-IV). Till detta hör att ordningslagen redan idag uppställer ett förbud mot otillåten förhandsgranskning (se avsnitt 7.4.1 i betänkandet).

- 2.12 Avslutningsvis anser Centrum för rättvisa att det är en förutsättning för lagförslagets genomförande att det tidsbegränsas på det sätt som föreslås i betänkandet. Detta med hänsyn till att förslaget innebär en principiell nyordning varigenom innehållet i en allmän sammankomst kommer att kunna läggas till grund för Polismyndighetens beslut om villkor eller vägrande av tillstånd för den (kapitel 13 i betänkandet). En tidsbegränsning behövs för att säkerställa en proportionerlig och ändamålsenlig användning av begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Den föreslagna giltighetstiden på fyra år framstår som väl avvägd (avsnitt 13.2 i betänkandet). För att en begränsad giltighetstid ska uppfylla sitt syfte behöver lagstiftningen efter att giltighetstiden löpt ut även utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. Som anges i betänkandet bör en sådan utvärdering bli ett uppdrag för en särskild utredare (avsnitt 13.3 i betänkandet).

Som ovan,

Fredrik Bergman Evans
Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristerna Henrietta Cahn och Lisa Greene