

Dnr Ju2024/01560
Justitiedepartementet

ALLMÄNNA SAMMANKOMSTER OCH SVERIGES SÄKERHET (SOU 2024:52)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har ombetts lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att införa en ny grund för Polismyndigheten att vägra tillstånd till en allmän sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att införa en ny möjlighet för Polismyndigheten att kunna besluta om villkor om sättet för en allmän sammankomsts genomförande i övrigt med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om ett mindre ingripande alternativ enligt vilket hänsyn till Sveriges säkerhet inte ska kunna medföra att en allmän sammankomst helt vägras eller att det beslutas villkor om sättet för dess genomförande i övrigt utan att Polismyndigheten i stället enbart ska vara hänvisad till att besluta om annan tid eller plats.

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att Polismyndigheten ska få förbjuda förnyande 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.

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att begränsa mötes- och demonstrationsfrihet för vissa utlänningar genom att det inte ska vara tillåtet för dem att anordna eller delta i en allmän sammankomst.

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om ett minimalalternativ som enbart begränsar mötes- och demonstrationsfrihet för de utlänningar som har meddelats ett utvisningsbeslut med stöd av 2 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Från det perspektivet anser vi att flera av förslagen i utredningen innebär oproportionerliga inskränkningar i yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Utredningens föreslagna begränsningar sker i syfte att förbättra rikets säkerhet och därför lägger lagtexten stor innebörd i begreppet "Sveriges säkerhet". Enligt oss gör det begränsningarna oförutsägbara och rättsosäkra. Utöver det riktar vi stark kritik mot att utredningens förslag på ett oproportionerligt sätt inskränker vissa utlänningars rätt att delta i allmänna sammankomster.

Utredningen föreslår flera lagändringar som inskränker enskildas möjlighet till insyn i ärenden och beslut kopplade till ansökningar om och deltagande i allmänna sammankomster. Det gör de rättighetsbegränsningar som föreslås ännu mer inskränkande för den enskilde. I utredningen föreslås det att både Polismyndigheten och domstolar får utelämnat motivering när det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamheten i ärenden där polisen bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet. I dessa ärenden kommer i enlighet med utredningens förslag inte heller partsinsyn eller sekretess mellan myndighet gälla i samma utsträckning andra ärenden.

Att införa en generell sekretesslättning mellan myndigheter i dessa ärenden ökar risken att känsliga uppgifter gällande enskild sprids till en större krets än nödvändigt. Att en enskild inte får veta vilka omständigheter som läggs till grund för ett beslut gällande dem och inte heller vilka handlingar som omständigheterna grundas på gör inskränkningen i deras yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet ännu mer omfattande. Utan tillgång till den informationen är det i princip omöjligt att utreda om begränsningen är proportionell. Bristande insyn bidrar också till att det blir svårare för de som berörs av förslagen att överklaga Polismyndighetens beslut. Enligt Civil Rights Defenders gör det att möjligheterna till att få en rättvis domstolsprövning minskar.

Ett uttalat syfte med utredningen är att komma åt de företeelser i samband med demonstrationer som har bidragit till ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och andra hot mot Sverige.¹ En av de företeelser som åsyftas är de koranbränningar som förekommit i Sverige. Civil Rights Defenders vill därvid understryka att det finns goda grunder att behandla koranbränningar som en hatbrottsfråga snarare än en ordningsfråga. Civil Rights Defenders anser att en ändring i ordningslagen som innebär omfattande och oförutsägbara begränsningar i yttrande- och demonstrationsfriheten är fel väg att gå för att begränsa de negativa konsekvenser som koranbränningarna har fått för Sveriges säkerhet. Koranbränningarna tillsammans med den kontext de utförs i utgör många gånger hets mot folkgrupp. Därför anser vi att de som utför koranbränningar bör lagföras för hatbrott i stället för att hindras från att arrangera nya koranbränningar.

Ett vanligt förekommande argument har varit att koranbränningar utgör nyttjande av yttrandefriheten. Yttrandefriheten är en grundläggande mänsklig rättighet och en väsentlig förutsättning för ett fritt och demokratiskt samhälle, men även rätten att inte diskrimineras samt skyddet mot rasdiskriminering är grundläggande för ett demokratiskt samhälle. Därför måste Sverige ha en effektiv hatbrottslagstiftning. Hatbrottslagstiftningen har dock tillämpats alltför snävt. Civil Rights Defenders har därför föreslagit att lagtexten om hets mot folkgrupp förtydligas så att den återspeglar vilka omständigheter som ligger till grund för bedömningen, däribland i vilket sammanhang som yttrandet eller handlingen uppkommit.

Utredningens uppdrag har bestått i att den **ska** lämna förslag som innebär att Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen om en allmän sammankomst ska tillåtas. Förhållandet att utredningen inte ges något utrymme för att inte lämna ett förslag av den innebörden gör att utredningen blir mindre fri i sin bedömning av de faktiska riskerna med förslaget. Se till exempel resonemang nedan om den principiella invändningen mot att meningsmotståndare genom kvalificerade hot om våld kommer att kunna påverka, eller i varje fall upplevas kunna påverka, vad som är tillåtet att framföra under en sammankomst.

¹ SOU 2024:52 s. 15 & Dir. 2023:123

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

10.2 Begränsningsändamålet rikets säkerhet

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska kunna vägra tillstånd för allmänna sammankomster både 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**. Det innebär att begreppet "Sveriges säkerhet" ges stor betydelse för vilka allmänna sammankomster som skulle träffas av den nya vägransgrunden. Civil Rights Defenders vill understryka att "Sveriges säkerhet" är ett begrepp som saknar legaldefinition och att begreppet ofrånkomligen är förknippat med oförutsägbarhet eftersom begreppet är baserat på den utrikespolitiska situationen som råder vid tillfället för bedömningen.

Att basera en rättighetsinskränkning på ett sådant begrepp gör det svårt att förutsäga vad som kan komma att träffas av inskränkningen. Utredningen belyser själv det här förhållandet när den pekar ut en förhöjd terrorhotnivå som ett exempel på vad som skulle kunna utgöra hot mot rikets säkerhet men samtidigt säger att det sällan går att förutse vilka typer av attacker ett generellt förhöjt terrorhot kan föra med sig.² Det förhållandet riskerar att inte vara i linje med tydlighetskravet på lagtext som är speciellt viktigt när det gäller begränsningar av mänskliga rättigheter.

Civil Rights Defenders anser att det finns en risk för att begreppet, på grund av att det är så otydligt definierat, i framtiden kan komma att användas för att göra begränsningar av andra syften än de som är tilltänkta om förslaget införs. Ett avskräckande exempel på en sådan utveckling skulle kunna vara att klimataktivister som utövar fredlig civil olydnad anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet och därför nekas tillstånd till allmän sammankomst.

Under 10.4 Risken att yttrandefriheten begränsas av hot om våld

Utredningens förslag innebär att polisen får begränsa utrymmet att framföra ett budskap vid en allmän sammankomst om det kan leda till att meningsmotståndare reagerar på ett sådant sätt att Sveriges säkerhet hotas. Detta ger upphov till en principiell invändning om att det då finns en risk för att meningsmotståndare genom kvalificerade hot om våld kommer att kunna påverka, eller i varje fall upplevas kunna påverka, vad som är tillåtet att framföra under en sammankomst.³

Civil Rights Defenders värnar om den grundläggande principen att meningsmotståndare aldrig ska kunna begränsa någons yttrandefrihet genom våld eller hot om våld. Civil Rights Defenders understryker också att staten har en mycket långtgående positiv förpliktelse att säkerställa möjligheten för den enskilde att använda sin yttrandefrihet utan att inskränkas av andra. Mot den bakgrunden anser vi att det är problematiskt att utredningen ändå anser att inskränkningen i yttrandefriheten som den nya vägransgrunden utgör är befogad.

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

Civil Rights Defenders anser att förslaget om en ny grund för att vägra tillstånd till allmän sammankomst utgör en oproportionerlig inskränkning i yttrandefriheten och mötes- och

² SOU 2024:52 s. 389 f.

³ SOU 2024:52 s. 394 ff.

demonstrationsfriheten. Det är främst på grund av oförutsägbarheten i vilka situationer som kommer träffas av lagtexten men även på grund av bristen på insyn för den enskilda i processen och besluten för ärenden som enligt förslagen ska handläggas i särskild ordning.

Förslaget innebär att det skapas ett utrymme för att i förväg begränsa mötes- och demonstrationsfriheten med hänsyn till de effekter som en allmän sammankomst tros kunna ge upphov till. Det finns en risk för att en träffsäker framåtsyftande bedömning om vad som är ägnat att medföra brottslighet av den typ som utredningen syftar på kommer bli svår att genomföra. Det kan leda till att förslaget träffar andra situationer än vad det är tänkt att träffa. Utöver det är också Sveriges säkerhet som ovan påpekat ett osäkert begrepp som också bidrar till osäkerheten i vilka sammankomster som kommer träffas av vägransgrunden generellt.

Tillsammans med förslaget om en ny vägransgrund föreslår även utredningen att alla ärenden som handläggs enligt den nya vägransgrunden också ska handläggas i särskild ordning. Särskild ordning innebär mycket begränsade möjligheter till partsinsyn i dessa ärenden och att både polisen och domstolarna delvis får utelämnas motivering om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller skyddet för underrättelseverksamhet. Detta gör att det är svårare att avgöra om en inskränkning i mötes- och demonstrationsfriheten är proportionerlig eftersom man har mindre insyn i vilka omständigheter som läggs till grund för bedömningen. Samma förhållande gör det också svårare för den enskilda att överklaga ett beslut mot dem; eftersom om de inte vet på vilka grunder som beslutet fattades så vet de inte heller om de grunderna är riktiga. Att försvåra för en enskild att överklaga utgör en begränsning av dennes rätt till effektivt rättsmedel.

Se även resonemang ovan om varför Civil Rights Defenders anser att en ny vägransgrund är fel väg att gå för att begränsa de negativa konsekvenser som koranbränningarna har fått för Sveriges säkerhet.

10.7.5 Villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt

Civil Rights Defenders anser att det är oroande att man skapar en möjlighet för Polismyndigheten att vid sidan om att besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomsts genomförande även ge villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Även sättet ett budskap framförs på ingår i budskapet och skyddas därför av yttrandefriheten. Att begränsa det kan därför i praktiken innebära att man begränsar vilka budskap som en demonstration får framföra. En sådan rättighetsinskränkning ska givetvis följa samma krav som övriga rättighetsbegränsningar, speciellt kravet på klarhet i vad inskränkningen innebär och förutsägbarhet på vad som kan komma att träffas av inskränkningen. Den föreslagna lagtexten gör det inte tydligt vad det är för sätt att framföra budskap som åsyftas.

Eftersom sättet för en sammankomsts genomförande också kan vara en del av yttrandet inskränker förslaget också den grundläggande principen om att polisen inte får lägga innehållet i en sammankomst till grund för begränsningar av friheten att anordna allmänna sammankomster. Den principen har starkt fotfäste både i ordningslagen och

Europakonventionen. Europadomstolen ställer speciellt höga krav på just innehållsbaserade begränsningar av demonstrationsfriheten.⁴

10.7.6 Ett mindre ingripande alternativ avseende Sveriges säkerhet vid tillståndsprovningen

Utredningen har också lagt fram ett mindre ingripande alternativ om att när hänsyn till Sveriges säkerhet inte alls kan leda till att en allmän sammankomst helt vägras eller att det beslutas villkor om sättet för dess genomförande i övrigt, i stället ska polisen enbart vara hänvisad till att besluta om annan tid eller plats. Det som har framförts ovan om osäkerheten som begreppet "Sveriges säkerhet" är förknippat med gäller även för det förslaget.

10.7.8 Förnyandeförbud och Sveriges säkerhet

Enligt utredningens förslag ska det vara möjligt att besluta om förnyandeförbud för allmänna sammankomster eller andra demonstrationer om det kan befaras att de innebär en påtaglig fara för Sveriges säkerhet. Förslaget om förnyandeförbud för allmänna sammankomster speglar till stor del förutsättningarna för den nya vägransgrunden som föreslås i utredningen, därför avstyrker Civil Rights Defenders förslaget om förnyandeförbud på samma grunder som vi avstyrker förslaget om en ny vägransgrund. Dock vill Civil Rights Defenders understryka att förslaget innebär en utökning av området som regleras i 2 kap. ordningslagen eftersom det även gäller "annan demonstration". Det innebär att även de demonstrationer som är för små för att räknas som en allmän sammankomst kan bli förbudsobjekt, vilket ger polisen rätt att upplösa dem om de förekommer trots ett förnyandeförbud. Detta innebär ett utökande av polisens befogenheter som just nu endast tillåter upplösande av en sådan demonstration om den stör den allmänna ordningen. Civil Rights Defenders anser att det är oroande att man vill ge polisen ytterligare befogenheter av det här slaget på en så pass oförutsägbar begränsningsgrund som "Sveriges säkerhet"

12.2.3 Alternativ 3 – En begränsning som tar sikte på utlänningens status

Utredningen föreslår att vissa utlänningar inte ska få anordna eller delta i någon allmän sammankomst. Speciellt inskränkande är att den föreslagna bestämmelsen hindrar de utlänningar som träffas av bestämmelsen från att delta i alla sorters allmänna sammankomster, oavsett budskap, och att det inte görs några undantag. För det första innebär förslaget en stor inskränkning i dessa personers yttrandefrihet och det fråntar dem sin mötes- och demonstrationsfrihet. Att dessa personer blir förhindrade från att delta i exempelvis demonstrationer för klimatet eller pride-parader anser vi inte utgör en proportionerlig inskränkning utifrån syftet att skydda Sveriges säkerhet.

För det andra tar sig allmänna sammankomster inte endast formen av demonstrationer för opinionsyttring utan kan även innebära tillfällen för religionsutövning, framföra konstnärliga verk eller vilket tillfälle som helst där människor möts. Förslaget förhindrar alltså inte bara dessa personer från att delta i politiska demonstrationer utan även till exempel allmänna böner eller föreläsningar. Förbudet innebär att det blir svårare för vissa utlänningar att utöva andra rättigheter såsom religionsfrihet och att delta i samhället i övrigt. Inte heller dessa inskränkningar anser vi är motiverade enligt begränsningsändamålet rikets säkerhet i 2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen.

⁴ Europadomstolen, Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights – Freedom of assembly and association, 31 augusti 2024 para. 72

Det är speciellt oroande att förbudet, utöver den som utvisats med stöd av lagen om särskild kontroll för vissa utlänningar, ska gälla den som efter att ha förekommit i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen fått någon negativ rättsföljd. Att ovillkorligt hävda att dessa personer utgör sådana hot mot Sveriges säkerhet att det finns skäl att inskränka mötes- och demonstrationsfriheten är enligt Civil Rights Defenders alltför kategoriskt.

Civil Rights Defenders vill också hänvisa till kritiken ovan mot den omfattande användningen av begreppet Sveriges säkerhet och den oförutsägbarhet som kommer med det. Utöver det är det också viktigt att se till de ovan nämnda omständigheterna om bristande partsinsyn och motiveringsskyldighet när det handlar om Sveriges säkerhet.

12.2.4 Ett minimalalternativ

Civil Rights Defenders anser att även det minimalalternativ om att endast utlänningar som utvisats med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar utgör en oproportionerlig inskränkning av dessa utlänningars yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet. Rättighetsinskränkningen är, i enlighet med vad som anförts ovan, alltför omfattande eftersom den träffar alla allmänna sammankomster oavsett budskap och utan undantag.

15.6 Övriga konsekvenser

Utredningen anser att förslaget om den nya vägransgrunden på grund av de snäva förutsättningarna sällan kommer tillämpas och att förslaget därför har en lite faktiskt påverkan på yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten.⁵ Civil Rights Defenders anser att den här argumentationen är anmärkningsvärd eftersom förslagets förutspådda frekvens i tillämpning inte kan anses vara en tillförlitlig del i bedömningen av hur inskränkande förslaget är i de mänskliga rättigheterna. Det är en riskabel utgångspunkt för bedömningen av förslagets konsekvenser eftersom det inte finns någon garanti för att det i framtiden inte kommer uppstå allt fler situationer där Sveriges säkerhet kan komma att hotas på grund av en åsiktsyttring i form av en allmän sammankomst.

Remissvaret har beretts av Ella Ullsten

Stockholm som ovan,

Martin Nyman

Biträdande chefsjurist

⁵ SOU 2024:52 s. 515