

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: ju.L4@regeringskansliet.se

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

Domstolsverket instämmer i den bild som utredningen målar upp i fråga om att Sveriges säkerhetspolitiska läge allvarligt försämrats under senare tid. Det är angeläget att det görs ansträngningar för att via lagstiftningen komma till rätta med de ordnings- och säkerhetsproblem som kan uppstå i samband med allmänna sammankomster. Det möter inga formella hinder att med hänsyn till rikets säkerhet genom lag begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna samt yttrandefriheten. Det krävs dock tungt vägande skäl för en sådan reglering som nu föreslås.

Av skäl som redogörs för i remissvaret ställer sig Domstolsverket tveksam till det huvudsakliga författningsförslaget, såsom det formulerats i utredningens avsnitt 1.2 (s. 36 ff.).

Domstolsverket förordar i stället – med vissa invändningar i rättssäkerhets- hänseende – det alternativa författningsförslaget med fokus på villkor om annan tid eller plats (se utredningens avsnitt 17.2, s. 544 ff.). Vid sidan av detta hade det varit önskvärt att förutsättningarna för att komma till rätta med problematiken på straffrättslig väg analyserades och klargjordes. I sista ledet kan övervägas att även komplettera tid- och platsalternativet med en möjlighet att ge villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt.

Domstolsverket tillstyrker förslaget om att ändringar i ordningslagen som innebär att hänsyn kan tas till Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen ska vara tidsbegränsade.

Under alla omständigheter – dvs. oavsett vilket författningsförslag som förs fram – *tillstyrker* Domstolsverket den snävare formuleringen av bestämmelsen om förbud för vissa utlänningar att anordna och delta i allmänna sammankomster som anges i avsnitt 12.2.4 (s. 493 f.). Det bör övervägas om också en sådan bestämmelse ska vara tidsbegränsad.

I övrigt föreslås vissa redaktionella justeringar av författningsförslagen.

Slutligen vill Domstolsverket uppmärksamma att det i konsekvensanalysen (avsnitt 15, s. 505 ff.) saknas resonemang med anknytning till de skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) som förslagets tillämpning kan komma att medföra för berörda myndigheter samt vilken kostnadspåverkan detta kan få.

Domstolsverket bedömer att den förväntade målökningen för de allmänna förvaltningsdomstolarna bör kunna hanteras inom befintlig budgetram, men verket kommer att följa utvecklingen och vid behov återkomma med resursyrkande.

Inledning

Domstolsverket har granskat betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52) mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Sveriges Domstolar, dvs. utifrån hur förslaget kan tänkas påverka verksamheten ekonomiskt, organisatoriskt och utbildningsmässigt. Granskningen har även omfattat hur förslaget kan påverka verksamhetsstöd, arbetsformer och rättssäkerheten generellt.

Domstolsverket instämmer i direktivens och utredningens konstaterande om att Sveriges säkerhetspolitiska läge allvarligt försämrats under senare tid. Händelseutvecklingen är allvarlig och i viss mån har läget påverkats av händelser i Sverige kopplade till allmänna sammankomster, vilket vissa aktörer har utnyttjat som förevändning för att bruka våld. Domstolsverket håller med om att det är angeläget att komma till rätta med den aktuella problematiken.

Domstolsverket gör – likt utredningen – bedömningen att det inte finns några formella hinder i regeringsformen eller europarätten¹ att införa en lagreglering som med hänsyn till rikets säkerhet innehåller begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna samt yttrandefriheten. Domstolsverket har inte heller något att invända mot slutsatsen att Sveriges säkerhet är ett i viss mån överordnat intresse.² Såsom utredningen konstaterar krävs emellertid att tungt vägande skäl kan åberopas för den reglering som nu läggs fram.

Det huvudsakliga författningsförslaget

Till att börja med vill Domstolsverket understryka att utredningen på ett mycket transparent sätt lyfter fram både för- och nackdelar med det huvudsakliga författningsförslaget i avsnitt 1.2. Att det presenteras flera olika alternativ till en reglering som medger att Sveriges säkerhet beaktas vid tillståndsgivningen är positivt utifrån den stora betydelse författningsförslagen kan komma att få för de grundläggande rättigheter som berörs.

Även om regeringsformen och europarätten ger utrymme för att beakta rikets säkerhet i fråga om begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna samt yttrandefriheten, så är utredningens huvudsakliga författningsförslag³ generellt sett mycket långtgående jämfört med nuvarande ordning.

Med dagens reglering i ordningslagen får tillstånd till en allmän sammankomst vägras endast i undantagsfall, primärt 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.⁴

Den enda bestämmelse som idag möjliggör att hänsyn tas till Sveriges säkerhet pekar ut regeringen som ansvarig för att vidta vissa åtgärder med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara.⁵

¹ EU-stadgan (Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter) och Europakonventionen (lag [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

² Jfr. utredningen s. 392 ff.

³ Se utredningen avsnitt 1.2, s. 36 ff.

⁴ 2 kap. 10 § första stycket ordningslagen som ansluter till 2 kap. 24 § första stycket regeringsformen som anger begränsningsramen för mötes- och demonstrationsfriheterna.

⁵ 2 kap. 15 § ordningslagen.

Utredningens bedömning är att förslagets *faktiska* påverkan på mötes- och demonstrationsfriheterna samt yttrandefriheten kommer att bli mycket liten, sett till de snäva förutsättningarna för tillämpningen.⁶ Förutsatt att tillämpningsområdet inte kommer att utvidgas med en försämrad säkerhetspolitisk situation kan slutsatsen på ett generellt plan visserligen stämma. I det enskilda fallet kan rättighetsbegränsningen emellertid inte anses liten.

Den tyngst vägande principiella invändningen mot en sådan författning som nu föreslås är den risk – som både utredningen och Säkerhetspolisens experter framför – för att meningsmotståndare genom hot om våld kommer att kunna påverka, eller i varje fall upplevas kunna påverka, vad som är tillåtet att framföra under en sammankomst.⁷ Sett till det säkerhetspolitiska läget och erfarenheter av vilka reaktioner som vissa uppmärksammade demonstrationer i närtid lett till är risken för påverkansförsök sannolikt stor och därför mycket problematisk.

Vidare saknas en legaldefinition av begreppet Sveriges säkerhet. Begreppet är dessutom i viss mån föränderligt i förhållande till samhällsutvecklingen samt till vilken bedömning som görs i fråga om vad som, vid varje given tidpunkt, utgör hot mot rikets säkerhet. Även om det i utredningen noggrant redogörs för vilka omständigheter som kan rymmas inom begreppet Sveriges säkerhet så är det alltså förknippat med viss osäkerhet. Domstolsverket instämmer i det som framkommer i utredningen om att omständigheter som avser Sveriges säkerhet typiskt sett är svåra att bedöma och prognosticera. Det bör i sammanhanget också beaktas att konsekvensen av ett hot mot Sveriges säkerhet inte alltid uppstår på den plats som sammankomsten hålls på och kan ha ett svagare tidsmässigt samband med denna.⁸ Sammantaget kan detta, enligt Domstolsverkets mening, leda till inte obetydliga tolkningssvårigheter vid Polismyndighetens prövning av den nya vägransgrunden. Detta gäller även för förvaltningsdomstolarna i fråga om överprövning av aktuella tillståndsärenden. Tillämpningen av en sådan reglering som nu föreslås riskerar således att bli oförutsägbar. Bedömningen i tillståndsärenden behöver dessutom göras skyndsamt enligt krav i ordningslagen, vilket är en komplicerande faktor i sammanhanget.⁹

Domstolsverket anser sammanfattningsvis att risken för att förslaget om ny vägransgrund i sig kan bli hotdrivande – och i längden få större påverkan på våra grundläggande rättigheter än vad som är avsett – samt svårigheten att göra träffsäkra bedömningar om ett eventuellt kommande händelseförlopp eller en allmän hotbild, utgör tungt vägande skäl för att ifrågasätta om förslagen som begränsar mötes-, demonstrations- och yttrandefriheterna är ändamålsenliga, försvarliga och proportionerliga. Som framgått ställer sig Domstolsverket sig tveksam till detta och förordar i stället ett mindre ingripande alternativ.

Det alternativa författningsförslaget med fokus på villkor för tid och plats

Utredningen har i avsnitt 17.2 lagt fram ett mindre ingripande författningsalternativ som innebär att hänsyn till Sveriges säkerhet *inte* ska medföra att en allmän sammankomst helt kan vägras eller att det beslutas villkor om sättet för dess genomförande i övrigt. Utformningen bygger i stället på att 2 kap. 10 §

⁶ Se utredningen s. 515.

⁷ Se utredningen s. 394 f.

⁸ Jfr. utredningen s. 428 f.

⁹ Se 2 kap. 11 § första stycket ordningslagen.

ordningslagen enbart tillförs en möjlighet att ge villkor om annan tid eller plats beträffande befintliga vägransgrunder. Någon ny vägransgrund avseende Sveriges säkerhet införs alltså inte i den bestämmelsen. Särreglering om vad som ska gälla vid hot mot Sveriges säkerhet anges i stället i en ny 10 a § ordningslagen.¹⁰

Med denna utformning kvarstår visserligen den nyss påpekade svårigheten att göra träffsäkra bedömningar av vad begreppet Sveriges säkerhet kan inrymma. Konsekvenserna av en sådan bedömning i fråga om de grundläggande rättigheterna blir emellertid inte lika ingripande för den enskilde. Dessutom kan det antas att risken för att vissa aktörer kan komma påverka vad som är tillåtet att framföra under en allmän sammankomst mildras något av den föreslagna konstruktionen. Sett till att Sveriges säkerhet är ett överordnat intresse får den begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna samt yttrandefriheten, som förslagen ändå innebär, anses motiverad.

Det alternativa författningsförslaget innebär väsentligt mindre begränsningar i mötes- och demonstrationsfriheterna samt yttrandefriheten, men bedöms ändå i någon mån värna Sveriges säkerhet. Domstolsverket tillstyrker därför det författningsförslag som utredningen presenterar i avsnitt 17.2 med nedan angivna invändningar – avseende en begränsad partsinsyn samt möjlighet att utelämnas motivering – samt följande anmärkning.

Anmärkning angående paragrafhänvisning

Förslaget till 9 a § första stycket första meningen ordningslagen¹¹ formuleras i avsnitt 17.2 enligt följande.

Om Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet på det sätt som avses i 10 § första stycket 1, ska ärendet handläggas i särskild ordning.

Domstolsverket ifrågasätter om hänvisningen till 10 § första stycket 1 är korrekt och överväger om det i stället bör hänvisas till 10 a § som är den bestämmelse som i det alternativa författningsförslaget innehåller rekvisit som anknnyter till Sveriges säkerhet¹².

Straffrättsläget bör analyseras och utvecklas

Av den internationella utblick som utredningen presenterar i avsnitt 9 framgår att det är få av de undersökta länderna som i lagstiftningen ger utrymme att med hänvisning till nationell säkerhet, i avseenden som inte är knutna till platsen för sammankomsten, vägra tillstånd till eller ställa upp villkor för en sammankomst. I några av de undersökta länderna finns emellertid straffrättsliga bestämmelser som förbjuder vissa företeelser, exempelvis att skända en religiös skrift eller utländsk flagga.

Det finns ett behov av att det svenska rättsläget inom straffrätten klargörs bl.a. i fråga om vad som gäller vid skändning av religiösa skrifter i samband med en allmän sammankomst. Ett klargörande av vad som – enligt befintligt regelverk – utgör ett brottsligt agerande i detta avseende skulle ge Polismyndigheten möjlighet att ingripa mot agerandet med efterföljande lagföring. Det är inte otänkbart att detta skulle kunna bidra till ett förbättrat säkerhetspolitiskt läge för Sveriges del. Domstolsverket anser således att det vore önskvärt att

¹⁰ Se överväganden i avsnitt 10.7.6, s. 427 ff. i utredningen.

¹¹ Se utredningen s. 544.

¹² Se utredningen s. 546.

rättsläget klagas, men också att det vid sidan av det alternativa författningsförslaget i avsnitt 17.2 görs en grundlig analys av förutsättningarna för att vidareutveckla straffrätten i syfte att komma till rätta med delar av den problematik som har lett till ett försämrat säkerhetsläge för Sverige.

Ytterligare villkor kan övervägas i sista ledet

Om regeringen anser att tid- och platsalternativet i avsnitt 17.2 innehåller för få möjligheter att agera när Sveriges säkerhet hotas, anser Domstolsverket att det i sista ledet kan övervägas att bestämmelsen i 2 kap. 10 a § ordningslagen kompletteras med en möjlighet att ge villkor om *sättet för sammankomstens genomförande i övrigt*.¹³ Det bör dock påpekas att bedömningen av om ett sådant villkor ska meddelas synes förenad med vissa praktiska svårigheter då anordnaren inte är skyldig att redogöra för innehållet i förekommande framställningar vid den allmänna sammankomsten.¹⁴

Särskilda invändningar mot vissa bestämmelser i både det huvudsakliga och det alternativa författningsförslaget

Begränsning av partsinsynen

I utredningen föreslås att partsinsynen ska begränsas i de fall där ett tillståndsärende handläggs i särskild ordning, dvs. i de fall Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet.¹⁵ I dessa fall gäller alltså, utöver vad som redan gäller enligt 10 kap. 3 § första stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), härefter OSL, att sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till *underrättelseverksamhet* inte får lämnas ut till part. Den begränsade partsinsynen föreslås gälla även i domstol om beslutet överklagas dit.¹⁶

Såsom framgår av utredningen¹⁷ kan partsinsynen idag enligt 10 kap. 3 § OSL begränsas i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av *synnerlig vikt* att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Även om tillämpningen av denna bestämmelse är ägnad att vara restriktiv så bör sekretess med hänsyn till rikets säkerhet och skyddet av Sveriges mellanfolkliga förbindelser¹⁸, ofta kunna uppfylla kravet på synnerlig vikt och utgöra skäl för att part inte ges insyn i materialet som sådant.

Genom det förslag som nu lagts fram utökas emellertid området för att begränsa partsinsyn uttryckligen i fråga om sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till *underrättelseverksamhet*. Vad sådana uppgifter kan bestå i framgår inte tydligt – annat än i en mycket bred beskrivning på s. 460 ff. samt i en hänvisning till 18 kap. 2 § OSL i författningskommentaren på s. 521 – men det anges att det rör sig om uppgifter som inte är så kvalificerat känsliga att de kan hemlighållas med hänvisning till synnerlig vikt. I utredningen har man sett en risk i att Polismyndigheten och domstol, utan en sådan inskränkning av partsinsynen som nu föreslås, inte kommer att få ett fullgott beslutsunderlag från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet och att

¹³ Jfr. formuleringen på s. 431.

¹⁴ Se 2 kap. 9 § första stycket ordningslagen (förbud mot förhandsgranskning), även RÅ 1963 ref. 43, JO 1968 s. 337.

¹⁵ Jfr. förslaget till 9 a § andra stycket ordningslagen.

¹⁶ Se förslaget till 28 a § ordningslagen.

¹⁷ Se utredningen s. 472.

¹⁸ Se RÅ 1989 not 33.

myndigheterna i ett sådant läge skulle behöva acceptera ”*mer eller mindre nakna påståenden*” om risker för Sveriges säkerhet.¹⁹

Frågan är om utredningen framför tillräckligt tungt vägande argument för att utöka området för begränsning av partsinsyn i den utsträckning som nu föreslås. En allmän synpunkt är att en beslutsmyndighet inte bör kunna fatta beslut till den enskildes nackdel om det inte finns ett fullgott underlag för ett sådant beslut. Principen om partsinsyn är vidare en grundläggande förutsättning för rättssäkra processer. Den nu aktuella utökningen av begränsningsområdet är allmänt formulerad i förhållande till begreppet underrättelseverksamhet, vilket innebär att tolkningsutrymmet i bestämmelsen blir förhållandevis stort. Det finns idag en möjlighet till begränsning av partsinsynen som ska tillämpas med stor restriktivitet. I vissa fall bör det emellertid inte vara otänkbart att undantaget i 10 kap. 3 § OSL kan tillämpas även när det *inte* rör uppgifter med direkt koppling till Sveriges säkerhet.

Mot bakgrund av den stora betydelse som partsinsynen har för rättssäkerheten invänder Domstolsverket mot en bestämmelse som begränsar insynen i ärenden om tillståndsprövning hos Polismyndigheten och hos domstolarna i fråga om sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet.

Möjlighet att helt eller delvis utelämna motivering

I utredningen lämnas förslag om att det i ordningslagen ska föreskrivas

- dels att Polismyndigheten helt eller delvis får utelämna en motivering av ett beslut i ett ärende som handläggs i särskild ordning om det är nödvändigt med hänsyn till *skyddet för underrättelseverksamhet*,
- dels att domstol efter överklagande av ett beslut i ett sådant ärende helt eller delvis får utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till *Sveriges säkerhet* eller *skyddet för underrättelseverksamhet*.

För Polismyndighetens del skulle det anförda regleras i 11 § andra stycket ordningslagen och för domstolarnas del i 28 a § samma lag.

Att Sveriges säkerhet inte nämns i fråga om Polismyndighetens beslutsförfarande beror på att det anges i 32 § andra stycket 3 förvaltningslagen (2017:900) att en motivering helt eller delvis får utelämnas om det är nödvändigt med hänsyn till bland annat rikets säkerhet. Något motsvarande undantag från motiveringsplikten finns inte för förvaltningsdomstolarna. Enligt 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller att de skäl som bestämt utgången ska framgå av beslutet. Av ordalydelsen framgår alltså inte att det finns utrymme för att utelämna någon del av motiveringen, även om det av bland annat JO-praxis framgår att skälen bör formuleras på ett sådant sätt att sekretessbelagda uppgifter inte onödigtvis offentliggörs.²⁰

Utredningen har bedömt att den befintliga regleringen synes ge Polismyndigheten och domstolarna ett ”*inte obetydligt utrymme att motivera sina beslut i ett ärende som rör Sveriges säkerhet med utelämnande av uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet*”. Utredningen finner emellertid ändå att Polismyndigheten och domstolarna behöver ges ett uttryckligt lagstöd för en möjlighet att utelämna en motivering. Detta eftersom risken annars är att

¹⁹ Se utredningen s. 474.

²⁰ Se bland annat JO 1998/99 s. 184, dnr 4053-1996.

bedömningsunderlaget blir undermåligt, dvs. att yttrandena från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet kommer brista i innehåll.²¹

Den tolkning som utredningen gör – i vart fall i fråga om förvaltningsdomstolarna – avseende hur stort det befintliga utrymmet är för att utelämna motivering, står i kontrast till ordalydelsen av 32 § förvaltningsprocesslagen. Det är vidare ett faktum att utformningen av domar och beslut är viktig för parternas förståelse för hur domstolen/beslutsmyndigheten har resonerat i det enskilda fallet. Detta gäller inte minst för utformningen av ett eventuellt överklagande. Detta har också betydelse för allmänhetens förtroende för rättskipningen i stort och gör sig av naturliga skäl särskilt gällande i fråga om beslut som begränsar en grundläggande rättighet. Det ställs därför särskilda krav på noggrannhet vid avfattning av domar och beslut. Om skälen för beslutet inte redovisas öppet kan den enskilde inte kontrollera hur beslutsfattaren värderat omständigheter, huruvida dessa varit relevanta för utgången eller om materian bedömts enligt gällande rätt. Redan *risk*en för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte har iakttagits vid ett beslut är tillräcklig för att ett handlande ska kunna anses strida mot de krav på objektivitet som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen²² och som gäller för domstolar och förvaltningsmyndigheter.²³

Domstolsverket anser att risken för att erhålla bristande beslutsunderlag från andra myndigheter inte bör tillmätas sådan betydelse att lagstiftaren på förslaget sätt begränsar motiveringsskyldigheten vid prövning av tillstånd som kan inskränka en grundläggande rättighet. Domstolsverket invänder därför mot förslaget till bestämmelse i ordningslagen som ger domstolarna möjlighet att helt eller delvis utelämna en motivering av ett beslut med hänsyn till Sveriges säkerhet eller skyddet för underrättelseverksamhet. På samma grund invänds mot förslaget som ger Polismyndigheten möjlighet att helt eller delvis utelämna en motivering av ett beslut med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamhet.

Observera att om utredningens förslag i detta avseende *inte* leder till lagstiftning behöver det göras en följdändring i 25 a § fjärde stycket ordningslagen, vilken innehåller en hänvisning till 11 § andra stycket samma lag.

Förslaget om att begränsa vissa utlänningars rättigheter

Domstolsverket har, genom tillstyrkta delar av författningsförslaget i utredningens avsnitt 17.2, även ställt sig bakom förslaget till 10 b § ordningslagen som avser inskränkningar i vissa utlänningars mötes- och demonstrationsfriheter samt yttrandefrihet. Förslaget är snävare formulerat – i fråga den berörda personkretsen – än motsvarande bestämmelse i 10 a § i det huvudsakliga förslaget (avsnitt 1.2). Den tillstyrkta bestämmelsen omfattar endast de utlänningar som har meddelats ett utvisningsbeslut med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, dvs. de som kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Dessutom anges särskilt – till skillnad från motsvarande bestämmelse i 10 a § i det huvudsakliga förslaget – att förbudet gäller endast så länge utvisningsbeslutet gäller. Det tillstyrkta förslaget är alltså ingripande i det enskilda fallet, bland annat sett till att förbudet att anordna och delta även träffar andra allmänna

²¹ Se utredningen s. 476.

²² Även 5 § andra stycket förvaltningslagen ger uttryck för objektivitetsprincipen.

²³ Jfr. exempelvis JO 2019/20 s. 54, dnr 8418-2017.

sammankomster än exempelvis demonstrationer. Begränsningen till den nu aktuella personkretsen får ändå anses motiverad av de skäl som anförs i utredningen.

Skulle regeringen gå vidare i lagstiftningsprocessen med det huvudsakliga författningsförslaget bör, enligt Domstolsverkets mening, likväl det mindre ingripande förslaget i anförda 10 b § övervägas.

Å ena sidan kan det, som utredningen konstaterat²⁴, anses befogat att i ljuset av det säkerhetspolitiska läget överväga regler som har till syfte att motverka att illasinnade aktörer som är utländska medborgare får tillfälle att använda den svenska offentligheten som ett medium för att framföra sina budskap när det är påkallat av säkerhetsskäl.

Å andra sidan är det av principiella skäl viktigt att det förslag som förs fram är proportionerligt och inte är alltför långtgående. Det finns exempelvis anledning att vara återhållsam med att inskränka en utlännings rättigheter på grundval av en säkerhetsbedömning som ännu inte prövats av en myndighet eller en domstol. Vidare är personkretsen som avses i det huvudsakliga förslaget (avsnitt 1.2) omfattande, särskilt sett till de som träffas av formuleringen ”...i övrigt meddelats beslut om en sådan rättsföljd som avses i 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716)...”. Domstolsverket instämmer i utredningens anmärkning²⁵ om att det kan anses för kategoriskt att hävda att alla utlännings vars ärende har handlagts i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen och lett till ett negativt beslut, utgör sådana säkerhetsrisker att det finns skäl att inskränka mötes- och demonstrationsfriheten för dessa personer. Det ska i sammanhanget också beaktas att det inte bara är sådana allmänna sammankomster som på förhand kan utgöra hög risk ur säkerhetshänseende som omfattas av förbudet att anordna och delta. Såsom utredningen påpekar träffas även andra allmänna sammankomster, såsom sammankomster för religionsutövning eller andra kulturevenemang.²⁶ Rättighetsinskränkningarna som föreslås i detta avseende träffar alltså på bred front.

Sammantaget bör alltså förordas ett alternativ som riktas mot en snävare personkrets, såsom föreslagits i utredningens avsnitt 17.2.

Oavsett vilket regleringsalternativ som förs fram i denna del bör övervägas om bestämmelsen ska vara tidsbegränsad på samma grund som anförs för att tidsbegränsa de bestämmelser som uttryckligen innebär att hänsyn kan tas till Sveriges säkerhet vid tillståndsprovningen.²⁷

Förslaget om tidsbegränsad lagstiftning

Domstolsverket instämmer i övervägandena angående förslaget om att de lagändringar i ordningslagen som innebär att hänsyn kan tas till Sveriges säkerhet vid tillståndsprovningen ska vara tidsbegränsade.²⁸ Detta förslag samt förslaget om utvärdering säkerställer dels att lagstiftningen analyseras utifrån ändamålsenlighet och proportionalitet, dels att lagstiftningen inte fortsätter tillämpas om den visar sig alltför ingripande i fråga om de grundläggande rättigheterna. Att på detta sätt göra lagstiftningen tidsbegränsad bör gälla oavsett vilket författningsalternativ lagstiftaren går vidare med. Införs det alternativa

²⁴ Se utredningen s. 487.

²⁵ Se utredningen s. 493.

²⁶ Se utredningen s. 491 f.

²⁷ Jfr utredningen avsnitt 13, s. 499 ff.

²⁸ Se överväganden i avsnitt 13.2, s. 500 ff.

förslaget i avsnitt 17.2 bör således – för tiden efter det att författningen upphört – motsvarande reglering som kommer till uttryck i avsnitt 1.3 utformas.²⁹

Övriga synpunkter

Tydligare turordning i 10 § ordningslagen

Utredningen har kommit fram till att det uttryckligen bör framgå av 2 kap. 10 § ordningslagen att Polismyndigheten i *första hand* ska överväga om det är tillräckligt att besluta om villkor om annan tid eller plats i stället för att helt vägra tillstånd.³⁰ Det är visserligen tydligt i utredningens överväganden vilken ordning som här är avsedd. Ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen synes dock ge uttryck för en valbarhet för Polismyndigheten i fråga om inskränkningar, snarare än att det uttryckligen framgår att det lindrigare alternativet ska prövas i första hand.

Domstolsverket anser att om syftet är att Polismyndigheten i första hand ska överväga beslut om villkor framför en tillståndsvägran, så bör detta tydligt framgå av bestämmelsens ordalydelse.³¹

Överväganden i fråga om konsekvenser på grund av uppkommen säkerhetskänslig verksamhet saknas

Den verksamhetsutövare som vid ifrågavarande tillståndsprövning hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter – som exempelvis inkommit från Säkerhetspolisen eller Utrikesdepartementet – bör anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).³² Detta medför omfattande skyldigheter för Polismyndigheten – även på lokal nivå – men torde även beröra de allmänna förvaltningsdomstolar som kommer att hantera överprövningen av tillståndsbesluten.

Det kan förväntas att berörda myndigheter – oavsett hur stor praktisk tillämpning de nya bestämmelserna får – behöver ha en beredskap för att i aktuella tillståndsärenden kunna ta emot och hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter av olika skyddsklass i enlighet med säkerhetsskyddslagstiftningen.

Domstolsverket noterar att det i utredningens konsekvensanalys (avsnitt 15) inte förs något resonemang med anknytning till de skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen som förslagets tillämpning kan komma att medföra för berörda myndigheter. Utöver att Polismyndighetens handläggning av ärenden som innefattar bedömning av Sveriges säkerhet bedöms bli mer resurskrävande än andra ärenden³³ anges inget om vilken kostnadspåverkan den förmodade säkerhetskänsliga verksamheten kan medföra. Domstolsverket anser att en sådan analys är önskvärd med hänsyn till de omfattande skyldigheter som säkerhetsskyddslagstiftningen innebär.

Domstolsverket gör – likt utredningen³⁴ – i nuläget bedömningen att den förväntade målökningen för de allmänna förvaltningsdomstolarna inte kommer att bli större än att den bör kunna hanteras inom befintlig budgetram. Mot

²⁹ Jfr. utredningen s. 504.

³⁰ Se utredningen s. 410.

³¹ Här kan jämföras med förslaget till 25 a § första stycket ordningslagen där uttrycket ”i första hand” uttryckligen används.

³² Jfr. 1 kap. 1 och 2 §§ säkerhetsskyddslagen med förarbeten i prop. 2017/18:89 s. 45. Se även avsnitt 2.6 i promemorian [Vad är säkerhetskänslig verksamhet.pdf \(sakerhetspolisen.se\)](#).

³³ Se utredningen s. 511.

³⁴ Se utredningen s. 514.

bakgrund av det ovan anförda i fråga om säkerhetsskydd kommer verket emellertid följa utvecklingen och vid behov återkomma med resursyrkande.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Thomas Rolén. I handläggningen har även rättschefen Peter Islander deltagit. Föredragande har varit juristen Karin Gustafsson.

Thomas Rolén

Karin Gustafsson