

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

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

Ert diarienummer Ju2024/01560

Inledning

Förvaltningsrätten lämnar följande synpunkter på betänkandet.

Förslag enligt kapitel 18 – ingen ny vägransgrund

Förvaltningsrätten tillstyrker förslagen att i 2 kap. 7 § ordningslagen (1993:1617) göra tillägget ”*platsen och*”, samt att i 2 kap. 16 § ordningslagen göra tillägget ”*eller med hänsyn till trafiken*”.

Förvaltningsrätten har ingen erinran mot de övriga förslag om ändringar i ordningslagen som framgår av avsnitt 18.2, med den följdändring som de medför i 13 b § polislagen (1984:387) enligt avsnitt 18.1.

Utredningens författningsförslag samt tid- och platsalternativet

Förvaltningsrätten delar utredningens bedömning att det i och för sig inte finns några formella hinder i regeringsformen eller europarätten mot en reglering som tar sikte på att begränsa yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till rikets säkerhet. Det finns emellertid skäl mot att, utifrån underlaget i betänkandet, införa en reglering enligt utredningens författningsförslag eller det alternativa författningsförslaget (tid- och platsalternativet). Lämpligheten i att hantera hot mot Sveriges säkerhet genom föreslagna inskränkningar av grundlagsstadgade fri- och rättigheter kan också ifrågasättas.

Inledningsvis konstateras att det bakomliggande syftet med utredningen är att stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Mot denna bakgrund bör de invändningar som framförts av expertmyndigheterna om risken för att säkerhetsläget kan komma att förvärras snarare än förbättras av den aktuella regleringsmodellen (jfr bl.a. s. 395) inte förringas. En närmare analys av de föreslagna regleringsmodellernas effekter på säkerhetsutvecklingen är således nödvändig.

Härtill finns skäl att lyfta frågan om vilka aktörer som har ansvar för att göra bedömningar avseende hot mot Sveriges säkerhet. Utredningen konstaterar att skyddet för Sveriges säkerhet, och bedömningen av hur hot mot den säkerheten ska hanteras och motverkas, typiskt sett inte är en fråga för Polismyndigheten, utan i stället Försvarens, Säkerhetspolisens och ytterst regeringens ansvar (s. 409). De överväganden om vilka företeelser vid allmänna sammankomster som potentiellt kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet som Polismyndigheten enligt författningsförslaget kommer behöva göra kommer även de allmänna förvaltningsdomstolarna ställas inför vid en överprövning av ett beslut att neka tillstånd till allmän sammankomst.

Författningsförslaget innebär i och med detta i viss mån en ansvarsförskjutning från expertmyndigheterna till Polismyndigheten och, vid överprövning, de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredningen saknar en tillräcklig konsekvensanalys av detta. Enligt förvaltningsrätten är en sådan ansvarsförskjutning såvitt avser domstolarna olämplig.

I anslutning till denna invändning finns skäl att beakta karaktären av det underlag som domstolen skulle ha tillgång till inför sin bedömning i ett mål om tillstånd till allmän sammankomst. Enligt författningsförslaget skulle dessa ärenden handläggas i särskild ordning vid Polismyndigheten, innebärande bl.a. att Utrikesdepartementet skulle beredas tillfälle att avge yttranden inför beslut. Att regelmässigt inhämta Utrikesdepartementets bedömning i en viss typ av ärenden föranleder principiella invändningar som utredningen inte i tillräcklig mån analyserat (jfr s. 458 f.) En ordning som innebär att departementen mer regelmässigt redogör för sin syn på vilka risker specifika sammankomster är ägnade att medföra väcker frågor om Polismyndighetens reella förutsättningar för självständigt beslutsfattande utan politiskt inflytande. I förlängningen gäller detsamma även förvaltningsdomstolarnas förutsättningar för ett självständigt och oberoende dömmande.

Detta, i kombination med utredningens författningsförslag om kraftigt inskränkt partsinsyn såväl vid Polismyndigheten som i domstol samt förslaget att både Polismyndigheten och domstolarna ska helt eller delvis få utelämnat motivering av sina beslut, ger sammantaget anledning att ifrågasätta om grundläggande rättssäkerhetsgarantier för den enskilde kan upprätthållas.

Vidare noteras att författningsförslaget innebär att Polismyndigheten skulle behöva göra en bedömning av om beviljande av tillstånd till allmän sammankomst kan medföra att fara för Sveriges säkerhet uppstår på andra platser och tider än vid den aktuella sammankomsten (s. 390). Polismyndigheten skulle med andra ord behöva göra en framtidsprognos av vilka effekter en företeelse vid en allmän sammankomst eventuellt skulle kunna få. Svårigheterna att prognosticera och göra träffsäkra bedömningar om eventuellt kommande händelseförlopp eller en allmän hotbild lyfts i utredningen (s. 429). Likaså noteras i utredningen att bedömning av om en sammankomst kan hota rikets säkerhet kräver att det finns tid att inhämta och värdera information samt att det inom ramen för ett ansökningsförfarande kan vara svårt att få fram ett fullgott beslutsunderlag under den oftast knappa tid som står till förfogande (s. 439). Svårigheterna för Polismyndigheten att göra en kvalificerad framtidsprognos träffar även förvaltningsdomstolarna vid en

överprövning av ett beslut att neka tillstånd till allmän sammankomst. För förvaltningsdomstolarnas del gör sig tidsaspekten än mer gällande då domstolens prövning inte sällan sker i nära anslutning till förestående sammankomst. Det är enligt domstolen tveksamt om en rättssäker prövning av sådana säkerhetsfrågor och inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter som lagförslaget innebär låter sig göras inom de ofta mycket snäva tidsramar som i praktiken gäller för måltypen.

Förvaltningsrätten delar utredningens uppfattning att det hade varit väl motiverat med en ordentlig undersökning av i vilken utsträckning beteenden eller företeelser som i samband med allmänna sammankomster kan medföra en fara för rikets säkerhet redan idag utgör brott eller skulle kunna göra det genom förändringar i straffrätten (jfr s. 378). Utan en sådan genomgång saknas det förutsättningar för att bedöma om straffrättsliga åtgärder skulle kunna vara tillräckligt för att angripa vissa av de frågeställningar utredningen diskuterar. Därmed är det inte heller möjligt att analysera om mindre ingripande åtgärder än författningsförslaget skulle kunna leda till godtagbara resultat.

Sammantaget bedömer förvaltningsrätten att ett införande av föreslagna begränsningsmöjligheter är olämpligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. De säkerhetsproblem som utredningen identifierar bör mer ändamålsenligt kunna hanteras på andra sätt än genom föreslagna inskränkningar i grundlagsstadgade fri- och rättigheter. Förvaltningsrätten avstyrker mot denna bakgrund såväl utredningens författningsförslag enligt kapitel 1, som det alternativa författningsförslaget (tid- och platsalternativet) som presenteras i kapitel 17.

Lagtekniska överväganden

Förvaltningsrätten konstaterar att författningsförslaget, liksom tid- och platsalternativet, innehåller flertalet komplexa rekvisit vars tillämpning svårligen kan överblickas utifrån utredningsunderlaget. Mot bakgrund av de principiella invändningar som redogjorts för ovan, finner förvaltningsrätten emellertid inte anledning att i nuläget redogöra för sina analyser i detta avseende.

Beredning och beslut

Detta remissyttrande har beslutats av tf. lagmannen Ulrika Geijer. I handläggningen har även chefsrådmännen Peter Kristiansson, Petrus Tired, Annika Friberg, Cecilia Hanö, Åsa Holmgren, Håkan Löfgren, Martin Altenhammar och förvaltningsrättsfiskalen Sanna Wallberg Skarbro (föredragande) deltagit.

Ulrika Geijer

Sanna Wallberg Skarbro