

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till
ju.L4@regeringskansliet.se
Ju2024/01560

Betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

Förvaltningsrätten i Stockholm lämnar, utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta, följande synpunkter på förslagen i betänkandet.

Begränsningsändamålet *hänsyn till Sveriges säkerhet*

Betänkandet innehåller ett lagförslag som till viss del ger det allmänna utrymme att i förväg besluta om begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till de befarade effekterna av innehållet i en sammankomst. Det ska vara möjligt i det fall 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. Att vägra tillstånd till en allmän sammankomst är något som ska övervägas i sista hand om andra åtgärder, som att t.ex. besluta om annan tid och plats för sammankomsten, inte bedöms vara tillräckliga. I betänkandet presenteras även flera alternativa förslag som enligt utredningens mening skulle utgöra mindre ingripande begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna.

Förvaltningsrätten noterar inledningsvis att den föreslagna ordningen skulle innebära ett avsteg från den nu gällande ordningen att berörda myndigheter och domstolar i sin bedömning av ansökan om tillstånd som utgångspunkt inte ska beakta innehållet i det budskap som ska föras fram.

De förslag som lämnas i betänkandet skulle innebära begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Det är därför angeläget att ramarna för det allmännas prövning är så tydliga som möjligt så att det säkerställs att friheterna kan upprätthållas.

Den föreslagna regleringen som tar sikte på begränsningsändamålet *hänsyn till Sveriges säkerhet* riskerar enligt förvaltningsrättens bedömning att i allmänhet leda till tillämpningssvårigheter. Detta bl.a. med hänsyn till att det i begreppet *Sveriges säkerhet* ryms ett brett spektrum av företeelser. Dessutom ska det göras en bedömning av ett eventuellt kommande händelseförlopp eller en allmän hotbild. Ett hot mot Sveriges säkerhet

uppstår inte heller alltid på den plats som sammankomsten hålls på och kan även ha ett svagare tidsmässigt samband med denna.

Utredningen anser att bedömningen bl.a. bör grunda sig på en tillbakablick mot tidigare erfarenheter, vilken hotnivå avseende terroråd som råder eller om säkerhetsläget i samhället annars är ansträngt. Tillbakablicken mot tidigare erfarenheter kan då innefatta händelser som ligger långt bakåt i tiden. För att faran ska anses vara påtaglig krävs dock att faran kan förväntas uppstå vid en tidpunkt som inte ligger alltför långt från sammankomsten. Även med hänsyn till denna förklaring bedömer förvaltningsrätten att det är tveksamt om ramarna för prövningen är tillräckligt tydliga. Att finna ett jämförelseobjekt ger visserligen prövningen något konkret att utgå ifrån. Enligt förvaltningsrättens uppfattning bör dock det ständigt föränderliga omvärlds- och säkerhetsläget medföra att det sällan går att dra en säker slutsats om att de effekter som uppstod vid en tidigare sammankomst även skulle komma att uppstå om en liknande sammankomst hölls idag. Svårigheterna att dra säkra slutsatser blir givetvis större desto längre tid tillbaka den tidigare sammankomsten ägde rum.

Även om bedömningen grundar sig på tidigare erfarenheter, och de utvalda rekvisiten i bestämmelsen ställer höga krav på utredningen av hotbildens existens, anser alltså förvaltningsrätten att en sådan framtidsprognos av vilka effekter en allmän sammankomst skulle kunna få på Sveriges säkerhet skulle vara mycket svår att göra. Det finns enligt domstolens bedömning därmed en risk för att bestämmelsen inte enbart kommer att träffa de ansökningar som den är avsedd för. Sammantaget ser förvaltningsrätten anledning att ifrågasätta om den föreslagna bestämmelsen är utformad på ett ändamålsenligt sätt. Även om regeringsformen och europarätten inte uppställer formella hinder mot den föreslagna regleringen finns det anledning att ifrågasätta om de utpekade tillämpningssvårigheterna möjliggör en sådan rättssäker prövning som krävs för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna upprätthållas.

Eftersom de ovan nämnda tillämpningssvårigheterna bedöms grunda sig i själva utformningen av begränsningsändamålet *hänsyn till Sveriges säkerhet* kan även tilläggas att tillämpningsproblematiken skulle kvarstå oavsett om det mest eller minst ingripande alternativet som presenteras i betänkandet väljs.

Villkor om tid och plats även om bestämmelser om Sveriges säkerhet inte införs

I avsnitt 10.7.3 föreslås även att det i 2 kap. 10 § ordningslagen (1993:1617) införs en uttrycklig möjlighet för Polismyndigheten att besluta om villkor avseende tid och plats även om bestämmelser om Sveriges säkerhet inte införs. Det är alltså fråga om att besluta om villkor avseende tid och plats även i förhållande till de ursprungliga vägransgrunderna.

Utredningen i denna del är kortfattad och väcker flertalet frågor om det närmare syftet med regleringen och dess effekt samt hur regleringen systematiskt passar in i ordningslagen. Förvaltningsrätten anser att det vore önskvärt med ytterligare överväganden avseende användandet av villkor om tid och plats i större utsträckning, exempelvis om det kan medföra en risk för att utrymmet att avslå en ansökan blir större. Förslaget skulle även innebära att det i 2 kap. ordningslagen finns två olika bestämmelser som ger Polismyndigheten möjligheten att meddela villkor för sammankomstens

genomförande (2 kap. 10 och 16 §§), vilket sällan är önskvärt ur ett systematiskt perspektiv. Sammanfattningsvis ser förvaltningsrätten behov av att förslaget utreds och övervägs ytterligare.

Ärendena ska handläggas i en särskild ordning

Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ska få tillfälle att lämna upplysningar

Betänkandet innehåller ett förslag om en särskild handläggningsordning i de fall Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att medföra en sådan fara för Sveriges säkerhet som avses i den nya vägransgrunden. Det ska gälla såväl tillståndsärenden som ärenden om förnyandeförbud. Innan Polismyndigheten fattar beslut i ett ärende som handläggs i särskild ordning ska Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ges tillfälle att lämna upplysningar om det inte är uppenbart obehövligt. Bakgrunden till detta förslag är att Polismyndigheten inte i huvudsak hanterar uppgifter som rör Sveriges säkerhet och att uppgifter därför behöver inhämtas från de myndigheter som har tillgång till relevant underrättelseinformation samt en bättre överblick av säkerhetsläget och eventuella hotbilder.

Det ifrågasätts inte att Utrikesdepartementet har sådan information som kan vara relevant för att säkerställa att Polismyndigheten och domstolarna kan göra en mer träffsäker bedömning av de befarade effekterna av en allmän sammankomst på Sveriges säkerhet. Förslaget att ge Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar innebär dock att Polismyndigheten inhämtar ett yttrande från ett departement inom Regeringskansliet, dvs. vad som formellt sett är en statlig myndighet, men som i grunden är en politiskt styrd organisation. Underlaget från Utrikesdepartementet kan sedan få avgörande betydelse för Polismyndighetens och domstolarnas bedömning. Det finns enligt vad förvaltningsrätten känner till inte något liknande förfarande i någon annan domstolsprocess. Förvaltningsrätten anser att lämpligheten i detta förfarande kan ifrågasättas och efterfrågar därför ytterligare överväganden i denna del.

Frågor om partsinsyn samt motivering av dom eller beslut

Utredningen har även sett ett behov av att det uttryckligen anges i ordningslagen att partsinsynen ska begränsas för de ärenden som handläggs enligt den särskilda ordningen och där underrättelseinformation förekommer. Det ska även uttryckligen anges i ordningslagen att de allmänna förvaltningsdomstolarna har möjlighet att utelämna motivering i sina domskäl i de fall det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller skyddet för underrättelseverksamhet.

Förvaltningsrätten hanterar även i dagsläget måltyper av säkerhetskänslig karaktär. Som exempel kan nämnas säkerhetsärendena enligt utlänningslagstiftningen och mål enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Även i dessa måltyper kan domstolen ofta behöva formulera sina domskäl med hänsyn till den säkerhetskänsliga informationen som förekommer. Det finns också en möjlighet att förordna om sekretess för delar av domskälen. Befintlig reglering i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) avseende motivering av domskäl samt för begränsandet av partsinsyn har enligt förvaltningsrättens mening kunnat tillämpas på ett ändamålsenligt sätt för dessa måltyper. Mot den bakgrunden

är förvaltningsrätten inte övertygad av utredningens resonemang kring behovet av att uttryckligen ge domstolarna ett sådant lagstöd i ordningslagen. Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att införa en särreglering i frågan för just denna måltyp när en sådan reglering inte finns i annan säkerhetskänslig lagstiftning. Frågan bör därför övervägas ytterligare.

Detta yttrande har beslutats av tf. chefsrådmannen Christoffer Andersson Calafatis efter föredragning av förvaltningsrättsfiskalen Caroline Nordström.

Christoffer Andersson Calafatis

Caroline Nordström