

Justitiedepartementet

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

Ju2024/01560

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerhetsställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

- Institutet **avstyrker** förslagen om införande av en ny vägransgrund om Sveriges säkerhet och om inskränkning av vissa utlänningars yttrande- och mötesfrihet och **framhåller** bland annat följande:
 - o det svenska rättssystemet kan idag ha kapacitet att hantera frågorna,
 - o en ny vägransgrund om Sveriges säkerhet kan ifrågasättas ur ett människorättsperspektiv då institutet bedömer att lagförslaget inte uppfyller kraven på tydlighet och nödvändighet vilket riskerar att leda till en godtycklig tillämpning av vägransgrunden,
 - o en ny vägransgrund om Sveriges säkerhet kan ifrågasättas av effektivitetsskäl,
 - o förslaget om att inskränka vissa utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet i större utsträckning än för svenska

medborgare är oproportionerligt, praktiskt ogenomförbart och kan vara diskriminerande.

- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag såsom det angetts i kapitel 18 om en möjlighet för Polismyndigheten att, som alternativ till att helt vägra tillstånd, besluta om annan tid och plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan. Institutet tillstyrker även de språkliga förändringar som föreslagits i det förslaget.
- Institutet tillstyrker, för det fall något av förslagen genomförs, utredningens förslag om att giltighetstiden för den lagstiftning som ger en möjlighet att vägra tillstånd till eller på annat sätt ingripa mot allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet ska vara fyra år från ikraftträdandet. Institutet tillstyrker även förslaget om att en utvärdering görs.
- Institutet **avstår** från att yttra sig beträffande övriga förslag.

Institutet **bedömer** att det svenska rättssystemet redan idag kan ha kapacitet att hantera balansgången mellan yttrande- och mötesfrihet och skyddet mot hatpropaganda, exempelvis genom lagstiftningen om hets mot folkgrupp. Det finns flera avgjorda rättsfall och flera pågående rättsfall där utgången kan verka vägledande för möjligheterna att ändra tid och plats för en allmän sammankomst eller ingripa mot en pågående sammankomst. I vart fall bör domstolarna ha en möjlighet att utveckla praxis på detta område innan lagstiftningsändringar genomförs.

Institutet **bedömer** vidare att utredningens förslag kommer att medföra alltför långtgående konsekvenser för yttrande- och mötesfriheten. Därutöver riskerar den nya vägransgrunden, Sveriges säkerhet, att tillämpas alltför vidsträckt och godtyckligt.

Det är **oklart** vilka typer av allmänna sammankomster som kommer att träffas av vägransgrunden Sveriges säkerhet, särskilt vid beaktande av att tröskeln för begränsningsgrunden nationell säkerhet enligt Europadomstolen bara undantagsvis kan passeras av sammankomster som är fredliga.

Vidare **saknar** institutet en analys om risken för att sammankomsten, för det fall det vägras tillstånd, i stället flyttar till ett annat forum med följd att spridningen blir lika vidsträckt. Det saknas med andra ord en analys av om åtgärden att införa en ny vägransgrund är effektiv för att uppnå ändamålet som är att skydda Sveriges säkerhet.

Slutligen kan förslaget om att inskränka vissa utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet i större utsträckning än för svenska medborgare vara oproportionerligt, diskriminerande och praktiskt ogenomförbart.

Övergripande synpunkter

Yttrande- och mötesfrihet är grundläggande mänskliga rättigheter och bärande principer i ett demokratiskt samhälle. Yttrande- och mötesfriheten har grundlagsskydd i 2 kap. 1 § regeringsformen. I vissa fall kan dessa friheter dock begränsas för att skydda andra människors fri- och rättigheter och motverka hatpropaganda. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och regeringsformen (2 kap. 20-24 §§) tillåter att yttrande- och mötesfriheten begränsas av dessa skäl om begränsningen är föreskriven i lag och nödvändig i ett demokratiskt samhälle.¹ Utöver detta ska Sverige säkerställa att allt spridande av idéer grundade på rashat och främjande av rasistiskt eller religiöst grundat hat som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld är förbjudet i lag.²

Det pågår flera rättsprocesser som har samband med några av de så kallade koranbränningarna som institutet uppfattar är bakgrunden till utredningens direktiv **Stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster**.³ Det finns anledning att anta att beroende på domstolarnas bedömning av om dessa sammankomster har utgjort brott, kan detta leda till en förändring vad gäller vilken typ av sammankomster som det söks tillstånd för. Det kan även leda

¹ Europakonventionen, artiklarna 10.2 och 11.2.

² Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 20.2 och Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, artikel 4(a).

³ Dir. 2023:123.

till ett förtydligande för polisen att ingripa under pågående sammankomst med hänsyn till pågående brott.

Även utredningen uppger att det kan antas att en utveckling av praxis som klarlägger att skändning av religiösa skrifter redan är kriminaliserad eller en kriminalisering av sådana beteenden dels i sig skulle ha en positiv påverkan på Sverigebilden, dels skulle minska förekomsten av den aktuella företeelsen. Även detta skulle vara ägnat att få positiva konsekvenser för säkerhetsläget.⁴

Institutet **noterar** att direktivet till utredningen har en förhållandevis snäv utformning. Redan i direktivet anges att en utgångspunkt för författningsförslagen är att det bör införas en möjlighet att beakta Sveriges säkerhet vid provningen när det gäller allmänna sammankomster. Institutet anser att detta är problematiskt och tycker att ansatsen i stället borde ha varit mer övergripande där utredningen borde ha getts utrymme att titta på en bredd av lösningar för att uppnå ändamålet.

Institutets synpunkter på vissa förslag och bedömningar

10.2 Begränsningsändamålet rikets säkerhet

En ny grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst föreslås införas i 2 kap. 10 § första stycket ordningslagen. Enligt den nya grunden får Polismyndigheten vägra tillstånd till en allmän sammankomst om det är **nödvärdigt** 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 eller för att Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt**. Institutet anför följande beträffande vägransgrunden Sveriges säkerhet.

För att en inskränkning av yttrande- och mötesfriheterna ska kunna göras krävs enligt Europakonventionen att inskränkningen har stöd i lag, tillgodoser ändamål

⁴ SOU 2024:52 s. 379.

som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig går utöver vad som är nödvändigt. För att inskränkningen ska anses ha stöd i lag krävs att lagen är tillgänglig, tydlig och förutsägbar.⁵ Utredningens bedömning är att sambandet mellan yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheterna i regeringsformen och hur uttrycket Sveriges säkerhet används i vanlig lag påverkar tolkningen av begränsningsändamålet Sveriges säkerhet. Utredningen föreslår att ett ärende ska handläggas i särskild ordning om Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet på det sätt som avses i den nya vägransgrunden i 2 kap. 10 § ordningslagen. Institutet **ser risker** med att lagen inte är tillräckligt tydlig sett till Europadomstolens praxis samt att begreppet Sveriges säkerhet kan komma att tillämpas godtyckligt av de enskilda poliskontor som ska göra den initiala sannolikhetsbedömningen. I sammanhanget ska särskilt noteras att det inte finns någon legaldefinition av begreppet Sveriges säkerhet. Det finns därutöver en överhängande risk att konsekvenserna blir för långtgående för yttrande- och mötesfriheten.

När det gäller kravet om att inskränkningen måste tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle har utredningen på ett ingående sätt belyst Europadomstolens praxis och institutet instämmer i att begränsningsgrunden Sveriges säkerhet i och för sig kan utgöra ett godtagbart ändamål. För att det ska utgöra en grund för att inskränka rättigheten krävs emellertid att risken är konkret. Kommittén för FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR-kommittén) har uttalat att “The ‘interests of national security’ may serve as a ground for restrictions if such restrictions are necessary to preserve the State’s capacity to protect the existence of the nation, its territorial integrity or political independence against a **credible threat** or use of force. This threshold will only **exceptionally** be met by assemblies that are “peaceful”. Moreover, where the very reason that national

⁵ Se t.ex. *Kruslin mot Frankrike*, den 24 april 1990, p. 27 samt *Huvig mot Frankrike*, 24 april 1990, p. 26.

security has deteriorated is the suppression of human rights, this cannot be used to justify further restrictions, including on the right of peaceful assembly.”⁶

Institutet **bedömer**, mot bakgrund av det nyss nämnda, att det är tveksamt vilka konkreta omständigheter i det enskilda fallet som skulle kunna medföra en konkret risk för Sveriges säkerhet, särskilt vid beaktande av de möjligheterna tid- och platsregleringsförslaget medför vad gäller att stävja risken för hot mot Sveriges säkerhet.

När det gäller det tredje kravet, det vill säga att inskränkningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet, kan följande anföras. Nödvändighetskravet innebär att syftet med åtgärden måste ge den effekt man avser att nå. Utredningen tycks mena att ändamålet är att skydda Sveriges säkerhet, men det är otydligt om utredningen anser att det är själva yttringen som i sig hotar Sveriges säkerhet, eller snarare vad yttringen kan leda till för reaktioner, det vill säga spridningen av yttringen. Institutet **saknar** en analys om risken för att yttrandet i stället flyttar till ett annat forum och att spridningen ändå blir lika vidsträckt. Det saknas således en analys av om åtgärden är effektiv för att uppnå ändamålet. Institutet **ifrågasätter** därmed att åtgärden skulle vara nödvändig.

10.7.6 Ett mindre ingripande alternativ avseende Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen

Utredningen redovisar ett alternativt författningsförslag i kapitel 18 där hänsyn till Sveriges säkerhet inte uttryckligen byggs in i bestämmelserna. Enligt utredningen är syftet med upplägget i betänkandet att ge beredningsunderlag för olika lydelse utifrån synpunkter från remissinstanserna och den politiska och samhälleliga kontext som föreligger när lagstiftning med anledning av utredningens förslag övervägs. Utredningen anger vidare att i den mån förslagen inte genomförs är ambitionen att de ska kunna utgöra en form av

⁶ ICCPR:s general comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), p. 42.

författningsberedskap för det fall att situationen i Sverige förändras till det sämre eller de politiska förutsättningarna förändras. Vad institutet förstått saknas det vidare överväganden om förslaget i kapitel 18, utöver vad som framgår av **de två första rubrikerna** under avsnitt 10.7.6.

Förslaget i kapitel 18 innehåller vissa språkliga förändringar samt tillägg beträffande en möjlighet för Polismyndigheten att, som alternativ till att helt vägra tillstånd, besluta om annan tid och plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan. För det fall något av utredningens förslag ska införas, **tillstyrker** institutet detta förslag.

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

Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att vissa utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet ska inskränkas i större utsträckning än för svenska medborgare. Utredningen har lämnat tre förslag i denna del och förordar alternativ 3. Institutet lämnar synpunkter enbart på detta alternativ och avstyrker förslaget utifrån att det kan ifrågasättas om förslaget är **proportionerligt, icke-diskriminerande samt praktiskt genomförbart**.

Av artikel 2.1 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter framgår att varje konventionsstat åtar sig att respektera och tillförsäkra var och en, som befinner sig inom dess territorium och är underkastade dess jurisdiktion, rättigheterna i denna konvention **utan åtskillnad av något slag**, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller **ställning i övrigt**. Yttrandefriheten skyddas genom artikel 19 och mötes- och demonstrationsfriheten skyddas genom artikel 21. Dessa rättigheter får underkastas vissa inskränkningar som är föreskrivna i lag och nödvändiga för att respektera andra människors rättigheter eller anseende eller för att skydda den nationella säkerheten, allmänna ordningen, folkhälsan eller sedligheten.

ICCPR-kommittén har uttalat att alla har rätt till mötesfrihet, både medborgare och icke-medborgare, oavsett ställning.⁷

Enligt Europakonventionen kan begränsningar i rätten till yttrande- och mötesfrihet, artiklarna 10–11, göras om det är grundat i lag, är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och enligt i artikel 10.2 respektive 11.2 uppställda grunder.

Enligt 2 kap 1 § regeringsformen har varje medborgare rätt att i tal, skrift eller bild meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Rättigheten gäller även för utländska medborgare.

Skydd mot diskriminering finns i 2 kap. regeringsformen. Här anges att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning eller på grund av sitt kön. (Se 2 kap. 12 § regeringsformen.) Skyddet enligt dessa bestämmelser är absolut och kan inte begränsas, inte heller mot utländska medborgare (2 kap. 20 och 25 §§ regeringsformen motsatsvis). Genom 2010 års grundlagsändringar har bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen arbetats om språkligt, så att det tydligare framgår att fri- och rättighetsskyddet som huvudregel är detsamma för svenska medborgare som för andra som befinner sig här i riket. I praktiken innebär regelverket att utlänningar som befinner sig här ges samma rättighetsskydd som svenska medborgare, utom såvitt avser skyddet mot åsiktsregistrering, mot landsförvisning och för medborgarskapet samt för friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta. De särskilda inskränkningar som finns hänför sig väsentligen till utlänningslagstiftningen.

Förslaget om att vissa utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet ska inskränkas i större utsträckning än för svenska medborgare föreslås införas i 2 kap. 10 a § ordningslagen och innebär att en utlänning inte får anordna eller delta i en allmän sammankomst om han eller hon har utvisats med stöd av 2 kap. 1 §

⁷ CCPR, General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), p. 5 samt General comment No. 15 (1986) on the position of aliens under the covenant, p. 7.

lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller utvisats eller avvisats eller i övrigt meddelats beslut om en sådan rättsföljd som avses i 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som har betydelse för allmän säkerhet.

När det gäller proportionaliteten konstateras att utredaren inte har lämnat några undantag för vissa sammankomster, vilket innebär att vissa utlänningars rätt till mötes- och demonstrationsfrihet begränsas även för exempelvis sammankomster som hålls för religionsutövning, kulturevenemang och andra enligt samhället okontroversiella sammankomster. Enligt artiklarna 10–11 i Europakonventionen kan, som tidigare nämnts, begränsningar i rätten till yttrande- och mötesfrihet göras om det är grundat i lag, är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och enligt i artikel 10.2 respektive 11.2 uppställda grunder. Utredningen har inte utförligt analyserat varken de positiva eller negativa konsekvenserna av förslaget. Vidare saknas en analys av andra möjliga åtgärder som skulle kunna bidra till att nå samma syften, och motiverar därmed inte förslagets nödvändighet. Mot denna bakgrund **bedömer** institutet att det inte är möjligt att göra en proportionalitetsbedömning av förslaget.

Institutet **bedömer** vidare att förslaget kan vara diskriminerande då det enbart kommer träffa vissa utlänningar. Utgångspunkten enligt gällande rätt är att alla utländska medborgare som befinner sig i Sverige i princip omfattas av rättighetskyddet i motsvarande mån som svenska medborgare. Enligt 2 kap. 25 § regeringsformen framgår emellertid att utländska medborgares yttrandefrihet och mötes- och demonstrationsfriheter kan begränsas genom lag och att hänsyn då inte behöver tas till den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § och de särskilda begränsningsändamålen i 23–24 §§. Förslaget innebär, såsom institutet har uppfattat det, att en svensk medborgare som är lika stor säkerhetsrisk som en utlänning inte träffas av förbudet att anordna och delta i **alla** sammankomster, vilket borde stå i strid med lagstiftningens ändamål, nämligen att skydda Sveriges säkerhet. Eftersom det inte heller gjorts några undantag för någon typ av sammankomster, såsom för religionsutövning, kulturella evenemang eller liknande, bedömer institutet att det finns en risk för att inte heller dessa inskränkningar är motiverade enligt begränsningsändamålet rikets säkerhet i 2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen. Institutet **delar inte** utredningens bedömning att förslaget inte kan ifrågasättas utifrån ett

diskrimineringsperspektiv. Utredningen har överhuvudtaget inte gjort någon vidare analys av riskerna med diskriminering, vilket institutet **anser** är en brist.

Institutet **håller inte med** utredningen om att regleringsalternativ 3 utgör en objektivt motiverad särbehandling. Utredningen har konstaterat att det saknas avgöranden från Europadomstolen som specifikt gäller frågan om tillämpningen av artikel 14 Europakonventionen i relation till särskilda begränsningar av yttrande- eller demonstrationsfriheten för utländska medborgare. Allmänt gäller att mycket tungt vägande skäl måste föreligga för att en särbehandling av lika fall som grundar sig uteslutande på nationalitet ska vara förenligt med konventionen.⁸ Även om skyddet av nationell säkerhet skulle kunna vara ett legitimt ändamål, menar institutet att utredningens analys är alltför bristfällig för att kunna komma fram till slutsatsen att regleringsalternativ 3 utgör en objektivt motiverad särbehandling, särskilt vid beaktande av vad som ovan anförts om ICCPR-kommitténs uttalanden.

Därutöver **ifrågasätter** institutet hur ett förbud för vissa utlänningar att delta i någon sammankomst ska kunna upprätthållas. Det skulle innebära att polisen i praktiken måste bevaka alla sammankomster som skulle kunna besökas av utlänningar vilka bedömts vara säkerhetsrisker samt kunna identifiera dessa utlänningar, vilket inte ter sig vare sig genomförbart eller realistiskt.

13.2 – Hur lång ska giltighetstiden vara?

För det fall något av förslagen genomförs **tillstyrker** institutet utredningens förslag om att giltighetstiden för den lagstiftning som ger en möjlighet att vägra tillstånd till eller på annat sätt ingripa mot allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet ska vara fyra år från ikraftträdandet. Övriga förslag ska inte vara tidsbegränsade. Institutet tillstyrker även förslaget om att en utvärdering görs.

⁸ Se Biao mot Danmark (stor kammare), den 24 maj 2016, p. 93 med hänvisningar.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av biträdande utredaren Xhenita Shala. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktören Charlotte Palmstierna, enhetschef för Utredning och analys Eva Glückman, juristen Anna Rosenmüller Nordlander samt utredaren Andreas Ljungholm deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör