

Remiss av "Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet", SOU 2024:52 (Ju2024/01560)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen "Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet" (SOU 2024:52). Utredningen innehåller en lång rad olika förslag till ändringar i ordningslagen. Det handlar delvis om alternativa förslag och det är enligt Journalistförbundet därför svårt att få en tydlig bild av helheten och vad förändringarna skulle innebära i praktiken. Det innebär också att det är mycket svårt att göra den proportionalitetsavvägning som enligt regeringsformen krävs vid denna typ av omfattande inskränkningar av yttrande, mötes- och demonstrationsfriheten. För det fall att regeringen går vidare med delar av förslaget skulle Journalistförbundet förorda att lagrådsremissen i så fall skickas ut på remiss för att ge remissinstanserna en chans att yttra sig över ett samlat förslag till lagstiftning.

I utredningen bedöms inledningsvis om det är lämpligt att ge regeringen mandat att meddela föreskrifter som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet även när det inte föreligger krig eller krigsfara. Utredningen kommer fram till att det inte vore förenligt med proportionalitetskravet i 2 kap. 21 § regeringsformen. Journalistförbundet delar den bedömningen och tillstyrker därmed förslaget i den delen.

Huvudförslaget i utredningen får sägas vara förslaget om att Polismyndigheten ges möjlighet att vägra tillstånd till en allmän sammankomst om det är nödvändigt "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". Journalistförbundet anser att möjligheten att vägra tillstånd till en allmän

sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet kommer att innebära en långtgående begränsning av yttrande- mötes- och demonstrationsfriheten. Förslaget är problematiskt på flera sätt:

- I utredningen ägnas ett helt kapitel åt att förklara begreppet "Sveriges säkerhet", vilket är talande för hur vitt och komplext begreppet faktiskt är. Det är enligt Journalistförbundet inte ändamålsenligt att använda begreppet i ordningslagen på det sätt som föreslås, eftersom det öppnar upp för godtyckliga bedömningar. Det finns en uppenbar risk att bestämmelserna missbrukas för att förhindra demonstrationer som syftar till att visa missnöje mot riksdag och regering eller polisen själva.
- Förslaget bygger på att Polismyndigheten ska hämta inhämta upplysningar från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet. I praktiken kommer det att göras två prövningar utifrån olika utgångspunkter, dels den som Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet gör, dels den som polisen sedan kommer att göra inom ramen för ordningslagen. Bedömningarna hos Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet kommer att göras utifrån uppgifter som i vissa fall inte är kända för polisen. Det finns därför, enligt Journalistförbundet, en uppenbar risk för att Säkerhetspolisens och Utrikesdepartementets bedömningar kommer att tillmätas för stor betydelse. Det i sin tur riskerar att leda till att den enskildes rättigheter i form av yttrande, mötes- och demonstrationsfrihet kommer att tillmätas en, oproportionerligt, liten betydelse.
- Utredningens förslag innebär att det inte ska tas någon hänsyn till innehållet eller budskapet som förs fram vid sammankomsten. Det är enligt Journalistförbundet bra eftersom ett sådant förslag skulle innebära en oproportionerlig inskränkning av yttrande- mötes- och demonstrationsfriheten. Baksidan med utredningens förslag är dock ironiskt nog just detta, eftersom förslaget riskerar att träffa även sammankomster som syftar till att uppmärksamma frågor som i Sverige är okontroversiella, men som är kontroversiella i andra länder, till exempel kvinnors rättigheter.
- Förslaget riskerar vidare att leda till att det genomförs fler icke-tillståndsgivna demonstrationer. Det går enligt svensk rätt inte att upplösa en allmän sammankomst enbart på grund av att det saknas tillstånd för sammankomsten. Om ingen ansökt om tillstånd för manifestationen har polisen inte anledning att inhämta uppgifter från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet om vilka potentiella hot mot Sveriges säkerhet som finns kopplade till sammankomsten. Det torde därför vara svårt för polisen att upplösa en icke tillståndsgiven sammankomst på grund av att den utgör ett hot mot Sveriges säkerhet, eftersom det kommer att saknas underlag för beslutet. Det finns därför en risk att förslaget i vissa fall blir kontraproduktivt på så sätt att det leder till ett ökat antal icke tillståndsgivna sammankomster.
- Enligt Journalistförbundet finns det andra sätt att bekämpa hot mot Sveriges säkerhet än att ge polisen ett trubbigt instrument att på grund av bedömningar från andra myndigheter begränsa grundläggande fri- och rättigheter. Journalistförbundet anser inte att förslaget uppfyller de krav som finns i regeringsformen avseende proportionalitet vid inskränkningar av yttrande- mötes- och demonstrationsfriheten.

Mot bakgrund av vad som framförs ovan avstyrker Journalistförbundet utredningens huvudförslag, det vill säga att Polismyndigheten ges möjlighet att vägra tillstånd till en allmän sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet. Journalistförbundet avstyrker även utredningens därtill hörande förslag, samt alternativa förslag, som bygger på att polisen ska kunna ta hänsyn till Sveriges säkerhet inom ramen för ordningslagstiftningen.

Utredningen innehåller ett alternativt förslag för det fall att bestämmelser om Sveriges säkerhet inte införs i ordningslagen. Förslaget innebär att om villkor om tid och plats används i större utsträckning. Sådana beslut ska kunna fattas avseende sammankomster, som utöver att de kan medföra

ordningsstörningar, är av ett sådant slag att de kan anses täckas av den folkrättsliga förpliktelsen att skydda andra länders beskickningar eller hota Sveriges säkerhet. Enligt Journalistförbundet är förslaget inte ändamålsenligt. I många fall är länders ambassader i Sverige den enda vägen att nå en makthavare i ett visst land. Journalistförbundets erfarenhet är generellt att det finns en förståelse för att området utanför ambassaden är svensk mark och att svensk yttrande- och demonstrationsfrihet därmed gäller utanför ambassader. Förslaget skulle enligt Journalistförbundet kunna ge fel signaler om att så inte skulle vara fallet. Journalistförbundet avstyrker förslaget.

Utredningen innehåller flera förslag som sammantaget innebär att insynen kommer att vara kraftigt begränsad i ärenden som handläggs enligt de nya bestämmelserna som föreslås i ordningslagen. Det gäller inte minst utredningens förslag om att polisen och i vissa fall även domstol, helt eller delvis, kommer kunna utelämnas en motivering av ett beslut i ett ärende som handläggs enligt de nya reglerna. Journalistförbundet avstyrker utredningens förslag om minskad insyn.

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för polisen att i vissa fall begränsa utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet. Polisen ska i dessa fall kunna fatta beslut, inte bara om att en utlänning inte ska få anordna en sammankomst, utan även begränsa rätten att delta i en allmän sammankomst. Enligt Journalistförbundet innebär förslaget en mycket långtgående inskränkning av utlänningars yttrande- mötes- och demonstrationsfriheten. Även om utlänningar inte har samma rättighetskydd enligt regeringsformen som svenska medborgare skyddas de, som framgår av utredningen, av Europakonventionen. Det bör i sammanhanget erinras om att utredningens förslag tar sikte på personer som inte har fått sitt fall prövat av domstol utan endast myndighet, i de här fallet Migrationsverket. Det handlar inte heller om personer som är misstänkta för brott, även om bedömningen i enskilda fall kan grundas på uppgifter om brottslighet. Det är inte visat i utredningen att det är ett problem idag att utlänningar som omfattas av de aktuella bestämmelserna i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller utlänningslagen anordnar eller deltar i manifestationer. Sammantaget anser Journalistförbundet inte att förslaget uppfyller de krav som uppställs i Europakonventionen avseende proportionalitet. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

10.6 Regeringens roll

Det saknas enligt utredningen stöd i regeringsformen för att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som samtidigt begränsar såväl yttrandefriheten som mötes- och demonstrationsfriheterna. Ett bemyndigande som (åtminstone formellt sett) är förenligt med normgivningsreglerna i 2 kap. 20 § regeringsformen skulle behöva ges en utformning som riskerar att inte vara förenlig med proportionalitetskravet i 2 kap. 21 § regeringsformen. Utredningen föreslår mot den bakgrunden inte någon föreskriftsrätt för regeringen. Journalistförbundet delar utredningens bedömning och tillstyrker därmed förslaget.

Det är inte heller lämpligt, enligt utredningen, att göra regeringen till besluts- eller klagoinstans i ärenden enligt 2 kap. ordningslagen. Journalistförbundet delar även den bedömningen och tillstyrker därmed förslaget.

10.7.1. Det finns fördelar med att kunna ta hänsyn till Sveriges säkerhet inom ramen för ordningslagstiftningen

Att Polismyndigheten kan pröva omständigheter som tar sikte på Sveriges säkerhet inom ramen för ordningslagen medför, enligt utredningen, att samtliga konsekvenser av en sammankomst kan prövas i ett sammanhang och därmed bidra till att inskränkningarna i enskildas rättigheter inte blir större än nödvändigt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Som framgår av utredningen är Sveriges säkerhet inte i första hand en fråga för Polismyndigheten. I utredningen står:

”Skyddet för Sveriges säkerhet och bedömningen av hur hot mot den säkerheten ska hanteras och motverkas är däremot typiskt sett ingen fråga för Polismyndigheten. Här

träder i stället andra aktörer som Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, och ytterst regeringen, in. Det betyder att det sätt att öka förutsättningarna att ta hänsyn till Sveriges säkerhet vid tillståndsprovningen med mera vid allmänna sammankomster som anvisas i utredningens direktiv innebär att delvis nya uppgifter anförtros Polismyndigheten.”¹

Utredningens förslag bygger på att polisen ska inhämta upplysningar från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet (se utredningens förslag till ny bestämmelsen i ordningslagen 2 kap, 9 a§). Mot bakgrund av att Säkerhetspolisens och Utrikesdepartementets bedömningar i vissa fall kommer att göras utifrån uppgifter som inte är kända för polisen finns det enligt Journalistförbundet anledning att ifrågasätta utredningens slutsats att samtliga konsekvenser prövas i ett sammanhang. I praktiken kommer det att göras två provningar utifrån olika utgångspunkter, dels den som Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet gör, dels den som polisen sedan kommer att göra inom ramen för ordningslagen.

Mot den bakgrunden delar Journalistförbundet inte utredningens bedömning att samtliga konsekvenser av en sammankomst kan prövas i ett sammanhang och därmed bidra till att inskränkningarna i enskildas rättigheter inte blir större än nödvändigt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns snarare, enligt Journalistförbundet, en uppenbar risk för att Säkerhetspolisens och Utrikesdepartementets bedömningar kommer att tillmätas för stor betydelse. Det i sin tur riskerar att leda till att den enskildes rättigheter i form av yttrande, mötes- och demonstrationsfrihet kommer att tillmätas en, oproportionerligt, liten betydelse.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om att Sveriges säkerhet ska beaktas inom ramen för ordningslagstiftningen.

10.7.2. Villkor om tid och plats för en sammankomst och konsekvenser om de inte följs

Utredningen föreslår att det uttryckligen ska framgå av 2 kapitlet, 10 §, ordningslagen att Polismyndigheten i första hand ska överväga om det, i stället för att helt vägra tillstånd, är tillräckligt att besluta att sammankomsten får hållas på annan tid eller plats än den som angetts i ansökan. Beslutas ett sådant villkor ska det utgöra ett avslagsbeslut i ordningslagens mening och vid överträdelse ge stöd för upplösning av den allmänna sammankomsten.

Som framgår ovan avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om att Sveriges säkerhet ska beaktas inom ramen för ordningslagstiftningen. För det fall att regeringen trots allt väljer att gå vidare med förslaget vill Journalistförbundet lämna följande synpunkter avseende villkor om tid och plats. Enligt Journalistförbundet kan det finnas fördelar med att polisen, i stället för att helt vägra tillstånd, kan besluta om annan tid eller plats för sammankomsten. Som framgår av utredningen finns denna möjlighet i viss mån redan idag. Det är också Journalistförbundets erfarenhet att det görs redan idag i samråd med den som ansöker om tillstånd. När denna möjlighet nu formaliseras är det dock viktigt att det är tydligt hur förfarandet ska gå till. Inte minst eftersom det får antas leda till att polisen i högre utsträckning än idag kommer använda sig av möjligheten.

Enligt Journalistförbundet är det viktigt att ett beslut om att sammankomsten får hållas på en annan tid eller plats är tydligt motiverat. Det bör framgå varför det inte är möjligt att genomföra sammankomsten på den av arrangören valda tiden eller platsen. Enligt förslaget ska det framgå av lagtexten att polisen får besluta om annan tid eller plats "endast om det är nödvändigt" med hänsyn till olika faktorer. Det är enligt Journalistförbundet oklart vad som ska anses utgöra tillräckliga skäl för att polisen ska kunna använda möjligheten att besluta om annan tid eller plats.

När polisen väl konstaterat att det är "nödvändigt" med en annan tid eller plats bör det enligt Journalistförbundet finnas tydligare reglering av vad som är ett godtagbart alternativ. Förslagen öppnar annars upp för risken att polisen beslutar om tider eller platser som i praktiken förtar syftet med sammankomsten. Om en allmän sammankomst till exempel syftar till att väcka opinion mot ett beslut, kan polisen då ändra tiden till efter beslutet är fattat? Handlar det om att flytta en allmän sammankomst

¹ Se SOU 2024:52, Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet, sid 409.

några tiotal meter, eller kan polisen välja en plats som ligger kilometer ifrån den plats arrangören önskar? De beslut som polisen fattar om alternativa platser eller tider måste enligt Journalistförbundet vara proportionerliga. Det räcker enligt Journalistförbundet med att det alternativ som polisen beslutar om är "bättre än ingenting", eftersom det i praktiken skulle kunna missbrukas av polisen på så sätt att det anvisas en alternativ plats eller tid som i praktiken är att jämföra med ett avslag. Journalistförbundet kan inte se att förslaget lagtekniskt har någon kontrollpunkt som motverkar ett sådant missbruk vilket får anses vara en brist och något som bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

10.7.3. Villkor om tid och plats kan få effekt även om bestämmelser om Sveriges säkerhet inte införs

Utredningen innehåller ett alternativt förslag för det fall att bestämmelser om Sveriges säkerhet inte införs i ordningslagen. Förslaget innebär att om villkor om tid och plats används i större utsträckning. Sådana beslut ska kunna fattas avseende sammankomster, som utöver att de kan medföra ordningsstörningar, är av ett sådant slag att de kan anses täckas av den folkrättsliga förpliktelsen att skydda andra länders beskickningar eller hota Sveriges säkerhet. Ett alternativ är enligt utredningen att uttryckligen ange i 2 kapitlet ordningslagen att Wienkonventionens förpliktelser ska beaktas vid tolkningen av vad som avses med ordning och säkerhet eller svårare oordning.

Journalistförbundet anser inte att förslaget är ändamålsenligt. I många fall är länders ambassader i Sverige den enda vägen att nå en makthavare i ett visst land. Journalistförbundet har erfarenhet av att bedriva påverkansarbete gentemot utländska ambassader i Sverige och har också deltagit som medarrangör vid manifestationer utanför ambassader. Det har förekommit att Kinas ambassad i Stockholm har stört allmänna sammankomster som Journalistförbundet varit medarrangör till. Det skedde senast den 17 oktober i år då det hölls en manifestation vid Kinas ambassad i Stockholm för att uppmärksamma fallet Gui Minhai, den svenska medborgaren och förläggaren som Kina kidnappade och fängslade för drygt nio år sedan. Kinas ambassad spelade under manifestationen musik i syfte att störa den.² Journalistförbundets erfarenhet är dock generellt att det finns en förståelse för att området utanför ambassaden är svensk mark och att svensk yttrande- och demonstrationsfrihet därmed gäller utanför ambassader. Förslaget skulle enligt Journalistförbundet kunna ge fel signaler om att så inte skulle vara fallet. Journalistförbundets erfarenhet är också att det inte i första hand är demonstrationer utanför ambassader som retar upp utländska ambassadörer i Sverige. Det har förekommit, historiskt, att den kinesiska ambassaden i Stockholm har bedrivit smutskastningskampanjer mot svenska journalister. Bakgrunden till detta var dock inte varit allmänna sammankomster, utan journalistisk bevakning av Kina i svenska medier. Sverige är ett land som har en tradition av att värna press- och yttrandefrihet enligt Journalistförbundet bör vi vara stolta över den traditionen och inte införa bestämmelser som indirekt inskränker dessa rättigheter gentemot andra stater. Att stå upp för våra värderingar och förklara våra traditioner kan vara ett mer effektivt sätt att upprätthålla Sveriges säkerhet än att anpassa svensk lagstiftning efter mer repressiva staters bristande yttrandefrihet.

Det kan också enligt Journalistförbundet ifrågasättas om bestämmelsen verkligen bidrar till att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt Wienkonventionen. Den aktuella artikeln i Wienkonventionen syftar till att skydda bestickningen som sådan. Det handlar framför allt om fysiska angrepp mot ambassader, såsom skadegörelse. Det som utredningens bestämmelse syftar till att motverka är dock inte i första hand angrepp mot bestickningen, utan syftet är betydligt vidare än så. Förslaget framstår därför, i ljuset av Wienkonventionen, snarare som oproportionerligt.

Journalistförbundet kan mot den bakgrunden inte se att det är motiverat att begränsa yttrande- och demonstrationsfriheten på det sätt som föreslås. Journalistförbundet avstyrker därmed förslaget.

² Se <https://www.journalisten.se/nyheter/kinesiska-ambassaden-storde-manifestation-for-gui-minhai/>

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

Utredningen föreslår att det i 2 kapitlet, 10 §, första stycket, ordningslagen, införs en ny grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst. Enligt den nya grunden får Polismyndigheten vägra tillstånd till en allmän sammankomst om det är nödvändigt 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.

Journalistförbundet anser att möjligheten att vägra tillstånd till en allmän sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet kommer att innebära en långtgående begränsning av yttrande- mötes- och demonstrationsfriheten. I utredningen ägnas ett helt kapitel åt att förklara begreppet "Sveriges säkerhet", vilket är talande för hur vitt och komplext begreppet faktiskt är. Det är enligt Journalistförbundet inte ändamålsenligt att använda begreppet i ordningslagen på det sätt som föreslås, eftersom det öppnar upp för godtyckliga bedömningar. Det finns en uppenbar risk att bestämmelserna missbrukas för att förhindra demonstrationer som syftar till att visa missnöje mot riksdag och regering eller polisen själva.

Mötesfriheten- och demonstrationsfriheten är en av grundbultarna i den fackliga verksamheten. Som fackförbund ser Journalistförbundet stora problem med förslaget utformning. Även om fackföreningsrörelsen främst driver frågor kopplade till svensk arbetsmarknad, finns det också förbund, som Journalistförbundet, som har ett starkt engagemang i yrkesfrågor, samt internationella frågor. Det är därför inte uteslutet att ett fackförbund skulle kunna engagera medlemmar i en fråga som är känslig ur säkerhetssynpunkt.

Utredningens förslag innebär att det inte ska tas någon hänsyn till innehållet eller budskapet som förs fram vid sammankomsten. Det är enligt Journalistförbundet bra eftersom ett sådant förslag skulle innebära en oproportionerlig inskränkning av yttrande- mötes- och demonstrationsfriheten. Baksidan med utredningens förslag är dock ironiskt nog just detta, att det riskerar att träffa även sammankomster som syftar till att uppmärksamma frågor som i Sverige är okontroversiella, men som är kontroversiella i andra länder, eftersom det avgörande ska vara risken för hot mot Sveriges säkerhet. Journalistförbundets ifrågasätter inte att det finns situationer där den vida, svenska, yttrandefriheten ställer till problem internationellt på ett sätt som påverkar Sveriges säkerhet. Huruvida ett yttrande eller en åsikt retar upp andra länders regeringar eller befolkning är dock inte ett bra mått på hur stora möjligheter vi i Sverige ska ha att samlas till gemensamma protester. Det kan tyckas enkelt i de fall det handlar om en åsikt som är förkastlig, till exempel när man ger uttryck för åsikter som utgör hets mot folkgrupp. Desto svårare är det när det handlar om, i Sverige, relativt okontroversiella åsikter som att till exempel stå upp för kvinnors rättigheter. En allmän sammankomst för att lyfta en sådan fråga kan potentiellt reta upp personer på ett sådant sätt att det kan "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". Det betyder dock inte den allmänna sammankomsten inte bör få hållas, utredningen saknar dock svar på hur den problematiken ska lösas.

Utredningens förslag innebär också i praktiken att polisen inte självständigt kommer att bedöma huruvida en allmän sammankomst hotar Sveriges säkerhet, utan detta ska ske med hjälp av Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet. Det liknar mycket den ordning som gäller när en myndighet ska avgöra om en uppgift omfattas av sekretess i det internationella samarbetet, enligt offentlighets- och sekretesslagen, 15 kapitlet, 1 a §. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämrats om uppgiften röjs. Det är myndigheten som bestämmer om samarbetet påverkas eller inte och för den enskilde, som bett att ta del av uppgiften, finns mycket lite att sätta emot myndighetens bedömning. På samma sätt lär det bli i de fallen till exempel Säkerhetspolisen sagt att den allmänna sammankomsten inte kan genomföras, utan att Sveriges säkerhet hotas. Att den som ansökt om tillståndet får ett nej, utan närmare motivering är problematiskt av flera anledningar. Dels bör det ur rättssäkerhetssynpunkt krävas att ett beslut om att neka demonstrationstillstånd är tydligt motiverat, dels riskerar det att leda till ett

minskat förtroende för polisen om beslut om att neka demonstrationstillstånd nekas på vad som uppfattas som godtyckliga grunder.

Förslaget riskerar vidare att leda till att det genomförs fler icke-tillståndsgivna demonstrationer. Det finns idag stora möjligheter att genom digitala plattformar anordna manifestationer utan att någon vet vem som är anordnare i formell mening enligt 29 § ordningslagen. Detta gör det svårt att hålla någon ansvarig för att ha brutit mot tillståndskravet. Det går enligt svensk rätt inte att upplösa en allmän sammankomst enbart på grund av att det saknas tillstånd för sammankomsten. Om ingen ansökt om tillstånd för manifestationen har polisen inte anledning att inhämta uppgifter från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet om vilka potentiella hot mot Sveriges säkerhet som finns kopplade till sammankomsten. Det torde därför vara svårt för polisen att upplösa en icke tillståndsgiven sammankomst på grund av att den utgör ett hot mot Sveriges säkerhet, eftersom det kommer att saknas underlag för beslutet. Det finns därför en risk att förslaget i vissa fall blir kontraproduktivt på så sätt att det leder till ett ökat antal icke tillståndsgivna sammankomster. Enligt Journalistförbundet finns det många fördelar med att tillståndskravet respekteras. Förutom att det leder till en förutsägbarhet för polisen bidrar det också till att säkerheten för deltagarna i sammankomsten kan tryggas.

Enligt Journalistförbundet finns det andra sätt att bekämpa hot mot Sveriges säkerhet än att ge polisen ett trubbigt instrument att på grund av bedömningar från andra myndigheter begränsa grundläggande fri- och rättigheter. Journalistförbundet anser inte att förslaget uppfyller de krav som finns i regeringsformen (2 kapitlet, 21 §) avseende proportionalitet vid inskränkningar av yttrande- mötes- och demonstrationsfriheten.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om att ge Polismyndigheten möjlighet att vägra tillstånd till en allmän sammankomst om det är nödvändigt 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.

Journalistförbundet avstyrker även utredningens därtill hörande förslag, samt alternativa förslag, som bygger på att polisen ska kunna ta hänsyn till Sveriges säkerhet inom ramen för ordningslagstiftningen.

10.7.5 Villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt

Utredningen föreslår att om det står klart att en sammankomst 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 ska Polismyndigheten, som ett alternativ till att besluta om annan tid eller plats eller helt vägra tillstånd, kunna besluta villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Det innebär i praktiken att det skulle bli möjligt att ställa upp villkor tar sikte på hur ett budskap får framföras vid sammankomsten. Sådana innehållsbaserade villkor ska enligt utredningen endast kunna komma i fråga när den föreslagna vägransgrunden avseende Sveriges säkerhet kan tillämpas. Enligt Journalistförbundet framstår det som att villkoren närmast är tänkt att användas för att förhindra brottsliga handlingar, så som hets mot folkgrupp, i samband med sammankomsten. Enligt Journalistförbundet kan behovet av en sådan reglering ifrågasättas eftersom det finns det stora möjligheter för polisen att ingripa mot brott som begås i samband med allmänna sammankomster. Att särskilt lagstifta om denna typ av villkor som uppenbart begränsar yttrandefriheten är enligt Journalistförbundet inte proportionellt.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

10.7.6 Ett mindre ingripande alternativ avseende Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen

Mot bakgrund av den politiska referensgruppens inställning till frågan lägger utredningen fram ett mindre ingripande alternativ när det gäller att beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen. Enligt detta alternativ ska hänsyn till Sveriges säkerhet inte kunna medföra att en allmän sammankomst helt

vägras eller att det beslutas villkor om sättet för dess genomförande i övrigt. I stället ska Polismyndigheten enbart vara hänvisad till att besluta om annan tid eller plats. Även om det framstår som bättre med ett mindre ingripande alternativ anser Journalistförbundet att de principiella problemen som ett beslut grundat på risker för Sveriges säkerhet kvarstår även med detta förslag. Det handlar om problemen med att det i praktiken blir Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet som i praktiken kommer avgöra besluten. Det handlar om att besluten även kommer påverka sammankomster vars syfte är att belysa frågor som i en svensk kontext framstår som okontroversiella. Att stå upp för vår svenska tradition av att värna yttrandefriheten kan vara ett mer effektivt sätt att upprätthålla Sveriges säkerhet än att anpassa svensk lagstiftning efter mer repressiva staters bristande yttrandefrihet.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

11 Handlägningsfrågor, sekretess och partsinsyn

Utredningen föreslår att ett ärende ska handläggas i särskild ordning om Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ögnad att påverka Sveriges säkerhet på det sätt som avses i den nya vägransgrunden. Som framgår av utredningen innebär det faktum att ärendena kommer att kunna handläggas i särskild ordning stora inskränkningar av möjligheten till insyn.

Enligt utredningens bedömning av rättsläget skyddas känsliga uppgifter som Polismyndigheten och domstolarna kommer att hantera i ärenden som handläggs i särskild ordning av sekretess enligt bestämmelserna i såväl 15 som 18 kapitlet OSL. Det innebär att sekretessen kommer att bli omfattande i dessa ärenden.

Av utredningen framgår det vidare att partsinsynen kommer att begränsas. I ett ärende som handläggs i särskild ordning ska sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet inte lämnas ut till part. Denna begränsning av rätten till partsinsyn ska enligt utredningen gälla även i domstol.

Utredningen föreslår vidare 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.

Motbakgrund av de stora begränsningar i insynen som förslaget medför anser Journalistförbundet inte att ärendena bör handläggas i särskild ordning. Journalistförbundet anser att det innebär allt för stora begränsningar av rättssäkerheten i dessa fall. Det kommer också kraftigt att begränsa medias möjlighet till bevakning av ärendena.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslagen i den delen.

12 Särskilda begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna för utlänningar

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för polisen att begränsa utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet. Möjligheten att inskränka utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet i större utsträckning än för svenska medborgare ska vara begränsad till två fall.

Det första fallet handlar om utlänningar som utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Enligt den bestämmelsen kan en person utvisas ur Sverige om utlänningen:

1. med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller

2. kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Det andra fallet handlar om utlänningar som utvisats eller avvissats 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. Det handlar alltså om säkerhetsärenden där Säkerhetspolisen förordar (förutom att en utlänning avvisas eller utvisas):

- att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas resedokument,
- att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas, eller
- att en utlännings ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska återkallas.

Polisen ska i dessa fall kunna fatta beslut, inte bara om att en utlänning ska inte få anordna en sammankomst, utan även begränsa rätten att delta i en allmän sammankomst. Enligt Journalistförbundet innebär förslaget en mycket långtgående inskränkning av utlännings yttrande- mötes- och demonstrationsfriheten. Även om utläningar inte har samma rättighetskydd enligt regeringsformen skyddas de, som framgår av utredningen, av Europakonventionen. Det bör i sammanhanget erinras om att utredningens förslag tar sikte på personer som inte har fått sitt fall prövat av domstol utan endast myndighet, i de här fallet Migrationsverket. Det handlar inte heller om personer som är misstänkta för brott, även om bedömningen i enskilda fall kan grundas på uppgifter om brottslighet. Som framgår av ovan ska dessa personer enligt förslaget inte bara kunna nekas rätt att anordna demonstrationer utan även kunna nekas rätt att delta vid en sammankomst. Det förekommer att det anordnas manifestationer för att protestera mot ett beslut om utvisning. Med utredningens förslag skulle alltså en person kunna nekas att delta på en manifestation som anordnas till stöd för just den personen. Samma sak gäller om en person nekas arbetstillstånd efter en säkerhetsprövning av Säkerhetspolisen. Det är inte visat i utredningen att det är ett problem idag att utläningar, som omfattas av de aktuella bestämmelserna i lagen om särskild kontroll av vissa utläningar eller utlänningslagen, anordnar eller deltar i manifestationer. Sammantaget anser Journalistförbundet inte att förslaget uppfyller de krav som uppställs i artikel 11, punkt 2, Europakonventionen, avseende proportionalitet.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.



*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*