



## REMISSYTTRANDE

Datum  
2024-11-06

Dnr  
2024/4694

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

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

*(Departementets diarienummer Ju2024/01560)*

---

#### **Sammanfattning**

Justitiekanslern motsätter sig att det införs lagstiftning som möjliggör innehållsbaserade begränsningar av allmänna sammankomster och andra demonstrationer med hänvisning till Sveriges säkerhet. Det gäller både varianten enligt det primära författningsförslaget och varianten enligt tid- och platsalternativet.

Om regeringen ändå skulle gå vidare med en reglering som innebär att Sveriges säkerhet införs som begränsningsändamål förordar Justitiekanslern att man väljer tid- och platsalternativet. Vidare krävs mer vägledning när det gäller hur begreppet hotar Sveriges säkerhet ska tolkas. Därtill anser Justitiekanslern att det behövs ytterligare analyser och överväganden avseende på vilket sätt Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ska medverka i beredningen av denna slags ärenden.

Med anledning av betänkandets upplägg lyfter Justitiekanslern dessutom behovet av ytterligare beredningsåtgärder.

#### **Förslaget om begränsningar av allmänna sammankomster med hänvisning till effekterna för Sveriges säkerhet**

##### *Tungt vägande skäl krävs för innehållsbaserade begränsningar*

Utredningens författningsförslag – både det primära och tid- och platsalternativet – innebär att det i ordningslagen (1993:1617) införs nya möjligheter att begränsa allmänna sammankomster och andra demonstrationer med hänvisning till innehållet i dessa. I likhet med utredningen bedömer Justitiekanslern att dessa innehållsbaserade begränsningar kommer utgöra ett långtgående ingrepp i yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna.

Justitiekanslern har i och för sig inga invändningar mot utredningens utgångspunkt att Sveriges säkerhet är ett i viss mån överordnat intresse som kan läggas till grund för långtgående begränsningar av de ovan nämnda friheterna. Men på det sätt som utredningen anger får en reglering inte ge utrymme för ett oproportionerligt stort beaktande av Sveriges säkerhet.

Som utredningen är inne på måste det krävas tungt vägande skäl för att en reglering med innehållsbaserade begränsningar ska anses vara förenlig med regeringsformen och Europakonventionen (se kapitel 10.3.1 i betänkandet). Det måste i detta sammanhang särskilt beaktas att det följer av Europadomstolens praxis att denna typ av begränsningar ska underkastas den strängaste bedömningsstandarden (se t.ex. Primov och andra mot Ryssland, dom den 13 oktober 2014, no. 17391/06, p. 134–135 och Navalnyy mot Ryssland, dom [stor kammare] den 15 november 2018, nos. 29580/12 m.fl., p. 136).

Något som enligt Justitiekanslern inskräpper vikten av att det måste finnas tungt vägande skäl är att begränsningarna – om de införs – skulle medföra flera principiella förändringar på området.

Den föreslagna regleringen kommer bl.a. medföra ett avsteg från en väl-etablerad princip på mötes- och demonstrationsfriheternas område. Principen – som delvis kommer till uttryck i 2 kap. 9 och 10 §§ ordningslagen – innebär att innehållet i det budskap som ska föras fram vid en allmän sammankomst som huvudregel inte får beaktas av Polismyndigheten. Som redovisas i betänkandet finns det ett förbud mot förhandsgranskning i 2 kap. 9 §, och det förbudet grundar sig på praxis från början av 1900-talet.

Som Justitiekanslern uppfattat det kommer denna princip och praxis i praktiken inte gälla i de ärenden som handläggs enligt den nya regleringen.

Utredningens förslag bygger alltså på att Polismyndigheten ska göra en förhandskontroll av innehållet i en sammankomst. En annan principiell förändring som förslaget medför är därför att censurförbudet – som har sin grund i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) – inte kommer få samma genomslag i ärenden som handläggs enligt den nya ordningen. (Jämför utredningens redogörelse för TF:s och YGL:s så kallade paraplyeffekter på regeringsformens område, s. 65 f. i betänkandet samt Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, femte upplagan, 2023, s. 197.)

#### *Det finns inte tillräckliga skäl för begränsningarna*

För att tillräckligt tungt vägande skäl ska anses föreligga för de nya begränsningarna måste det kunna konstateras ett tydligt behov av reformen. Justitiekanslern har visserligen förståelse för utredningens hänvisning till den realpolitiska verkligheten och även det pragmatiska förhållningssätt som utredningen förespråkar (se bl.a. kapitel 10.4 i betänkandet). Samtidigt har utredningen inte redovisat en tillräckligt djupgående – och från direktiven fristående – behovsanalys avseende de begränsningar som föreslås. Det saknas därför underlag för att det finns ett sådant starkt behov som motiverar att det införs innehållsbaserade begränsningar med hänvisning till Sveriges säkerhet.

Det står i vart fall inte klart att det finns behov av en reglering med ett sådant brett tillämpningsområde som föreslagits av utredningen. I betänkandet lyfts det nämligen fram att flera av de demonstrationer som verkat hotdrivande mot Sverige på senare tid har arrangerats av enskilda extremister och provokatörer som är utländska medborgare (se bl.a. s. 131, 481 och 574 i betänkandet). Men det nya regelverket är inte begränsat till denna slags demonstrationer. Regelverket bygger i stället på att det görs bedömningar av de befarade effekterna för Sveriges säkerhet av innehållet i en viss sammankomst. Vilka omständigheter som kan vara av betydelse för dessa bedömningar kommer med nödvändighet att förändras över tiden. Detta får till följd att det är svårt att bedöma vilka typer av sammankomster som i framtiden kommer att träffas av begränsningarna. Det står dock klart att regleringen kan komma tillämpas på en mängd olika typer av sammankomster som vara av en helt annan karaktär än de som hittills verkat hotdrivande mot Sverige.

Det breda tillämpningsområdet och osäkerheten som finns när det gäller vilka sammankomster som kommer att omfattas av begränsningarna gör också att det blir svårt att bedöma om den föreslagna reformen är proportionerlig. Även detta förhållande talar emot att det finns tillräckligt tungt vägande skäl för att nu införa begränsningarna.

Därutöver väcker betänkandet frågor som gäller ändamålsenligheten. Ändamålet med den föreslagna regleringen är att minska risken för att allmänna sammankomster och andra demonstrationer medför ett hot mot Sveriges säkerhet (se kapitel 10.10 i betänkandet). Men som utredningen också konstaterar kan det finnas en risk att förslaget får motsatt effekt. Skälet för det är att regleringen kan medföra att meningsmotståndare genom hot om våld kommer att kunna påverka, eller i varje fall upplevas kunna påverka, vad som är tillåtet att yttra under en sammankomst. Därigenom kan den föreslagna reformen leda till att det blir svårare att upprätthålla principen om att meningsmotståndare inte ska kunna förhindra yttranden genom våld eller hot om våld. Denna princip är grundläggande på yttrandefrihetens område. (Se bl.a. kapitel 10.4 i betänkandet.)

Även Säkerhetspolisen har pekat på risken för att reformen blir hotdrivande i sig genom att det sporrar illvilliga aktörer att försöka påverka Sverige (se kapitel 15.6 i betänkandet).

Det synes alltså finnas en viss risk för att säkerhetsläget förvärras snarare än förbättras av den föreslagna regleringen. Det finns osäkerheter kring om regleringen faktiskt kommer att bli ändamålsenlig. Även detta talar emot att det finns sådana tungt vägande skäl som kan motivera att begränsningarna införs.

Mot denna bakgrund motsätter sig Justitiekanslern att det nuläget införs lagstiftning som möjliggör innehållsbaserade begränsningar av allmänna sammankomster och andra demonstrationer med hänvisning till Sveriges säkerhet. Det gäller både varianten enligt det primära författningsförslaget i kapitel 1 och varianten enligt tid- och platsalternativet i kapitel 17.

### *Synpunkter om regeringen väljer att gå vidare med Sveriges säkerhet som begränsningsändamål*

Om regeringen skulle gå vidare med en reglering som innebär att Sveriges säkerhet införs som begränsningsändamål lämnas följande synpunkter.

Enligt Justitiekanslerns bör det mindre ingripande tid- och platsalternativet (se kapitel 10.7.6 och 17 i betänkandet) väljas i första hand. På det sätt som utredningen redogör för kan det alternativet ha fördelen att illasinnade aktörer inte ges ett lika stort utrymme att påverka vilka sammankomster som ska få hållas och vilka budskap som ska få framföras vid dem.

Justitiekanslern instämmer i utredningens bedömning att det endast i undantagsfall kan bli aktuellt att tillämpa den nya vägransgrunden. Som utredningen tar upp ligger redan i begreppet *hotar Sveriges säkerhet* en betydande begränsning av tillämpningsutrymmet för bestämmelsen. (Se kapitel 10.10 i betänkandet.) Enligt Justitiekanslern är det dock oklart hur man närmare ska förstå det som anges i författningskommentaren om att ett ”allmänt förhöjt terrorhot kan – men behöver inte – utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet” (se kapitel 16.2 i betänkandet, kommentaren till 2 kap. 10 § ordningslagen). Man behöver därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet ge ytterligare vägledning som tar sikte på i vilka situationer ett allmänt förhöjt terrorhot kan innebära att Sveriges säkerhet hotas. På så sätt skapas bättre förutsättningar för att bestämmelsen ska få det snäva tillämpningsområde som är avsett.

Enligt förslaget ska ärenden som aktualiserar Sveriges säkerhet som begränsningsändamål handläggas i särskild ordning. I dessa ärenden ska Polismyndigheten som huvudregel ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar (se kapitel 11.2 i betänkandet.)

I betänkandet redovisas att Säkerhetspolisen under utredningen haft invändningar mot denna ordning. Man ser bl.a. en risk för att den föreslagna lösningen kan komma att uppfattas som att det är Säkerhetspolisen som sätter gränserna för yttrandefriheten vid sammankomster. Det är en roll som Säkerhetspolisen inte vill ha och som en nationell säkerhetstjänst inte heller ska ha i en rättsstat. (Se kapitel 15.5 i betänkandet.) Säkerhetspolisens invändningar väcker frågor som enligt Justitiekanslern behöver analyseras och övervägas i större utsträckning än vad som gjorts i betänkandet. Det behövs därför ytterligare analyser och överväganden när det gäller på vilket sätt Säkerhetspolisen bör medverka i beredningen av ärendena i fråga.

Något annat som lyfts fram i betänkandet är att det kan finnas en risk för att det uppfattas som att Utrikesdepartementet påverkar förvaltningens självständighet när det ges tillfälle att lämna information i ett ärende som handläggs i särskild ordning (se även beträffande denna fråga kapitel 15.5 i betänkandet). Enligt Justitiekanslern finns mot bakgrund av denna risk

också ett behov av att ytterligare analysera och överväga vilken medverkan som Utrikesdepartementet bör ha i beredningen av dessa ärenden.

Analyserna och övervägandena avseende Säkerhetspolisens respektive Utrikesdepartementets medverkan i ärendehandläggningen bör göras i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

### **Synpunkter med anledning av betänkandets upplägg**

Betänkandet innehåller flera alternativa författningsförslag. Utöver utredningens primära författningsförslag i kapitel 1 – som beskrivs som de mest långtgående – lämnas mindre ingripande författningsförslag i kapitel 17 och 18. Därtill lämnas ytterligare författningsförslag i några av övervägandeavsnitten. Det handlar bland annat om regleringsalternativ som av utredningen bedömts föra för långt.

Justitiekanslern har förståelse för att ge ett beredningsunderlag har ansetts vara nödvändigt att lämna flera olika alternativa författningsförslag. Samtidigt medför det valda upplägget – och mängden förslag som redovisas – att det inte är möjligt att bedöma ändamålsenligheten av alla olika regleringsalternativ. Det är heller inte möjligt att analysera vilka konsekvenser dessa alternativ kan få. Som framgår av detta remissyttrande har Justitiekanslern därför valt att begränsa sitt yttrande till några av de förslag som utredningen lämnar.

Om regeringen skulle välja att gå vidare med något av de författningsförslag som enbart redovisas i övervägandeavsnitten förutsätter Justitiekanslern att en promemoria eller liknande utarbetas och att den skickas på en ny remissrunda. Behovet av att på nytt skicka förslag på remiss är särskilt stort om regeringen avser gå vidare med något av de regleringsalternativ som av utredningen själv bedömts föra för långt.

Ärendet har föredragits av Elin Widegren. I ärendets beredning har även byråchefen Anneli Skoglund deltagit.

Daniel Kjellgren