

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

Remiss av betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

Ert diarienummer Ju2024/01560

Sammanfattning

Konsekvenserna av betänkandets förslag innebär omfattande inskränkningar av enskildas yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheter som är svåra att överblicka.

Kammarrätten anser att ett införande av förslagen i utredningens kapitel 1 och 17 i nuvarande form är olämpligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och avstyrker mot denna bakgrund förslagen i dessa kapitel.

Kammarrätten har inga synpunkter på förslagen i kapitel 18.

Principiella invändningar

Rikets säkerhet

Såväl yttrande- och informationsfriheterna som mötes- och demonstrationsfriheterna får enligt 2 kap. 23 respektive 24 § regeringsformen, RF, begränsas med hänsyn till rikets säkerhet. Vad som avses med rikets säkerhet finns inte definierat i RF. Utredningens slutsats är att en naturlig utgångspunkt är att rikets säkerhet har samma innebörd i båda bestämmelserna (s. 384). Det är en långtgående slutsats av ett grundläggande begrepp som behöver belysas ytterligare.

Svenska intressen utomlands

I utredningens generella överväganden framgår gällande synen på svenska beskickningar i utlandet följande överväganden. En särskild fråga är hur man ska se på angrepp mot våra beskickningar i utlandet. Den verksamhet som bedrivs där är en del av den vitala politiska och ekonomiska funktion som Utrikesdepartementets verksamhet fyller. Där kan också finnas skyddsvärd information vars röjande kan skada Sveriges säkerhet. Angrepp mot våra utlandsmyndigheter kan därför utgöra ett hot mot rikets säkerhet i RF:s mening (s. 388).

I kommentaren till författningsförslaget i kap. 1 och 16 är hänsynen till svenska intressen i utlandet än mer långtgående, med följande överväganden. Genom tillägget *svenska intressen utomlands* klargörs att även angrepp mot svenska intressen i utlandet kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Eftersom grundförutsättningen är att angreppen ska hota Sveriges säkerhet torde det i första

hand vara angrepp mot våra utlandsmyndigheter eller centrala statsföreträdare som befinner sig i utlandet som är relevanta. Det kan emellertid förekomma att även till exempel angrepp mot svenska företag som i utlandet bedriver verksamhet som tillgodoser sådana intressen som omnämnts i föregående stycke, till exempel inom försvarsindustrin, skulle kunna utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet (s. 525).

Kammarrätten anser att oklarheterna om hur stort begränsningsutrymme som kan medges i förhållande till RF och här tillkommande begrepp som svenska intressen utomlands behöver utredas vidare.

Mindre ingripande alternativ

Utredningen konstaterar att de säkerhetsproblem som utredningen identifierar bör kunna hanteras på andra sätt än genom föreslagna inskränkningar i grundlagsstadgade fri- och rättigheter. Det konstateras bland annat att det inte gjorts någon egentlig 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 (s. 379). Eftersom en sådan utredning saknas är det enligt kammarrätten inte heller möjligt att ta ställning till om straffrättsliga åtgärder skulle kunna vara tillräckliga.

Tillämpningssvårigheter för myndighet och domstol

Utredningens förslag innehåller en rad överväganden som är svåra att överblicka, särskilt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Förslagen innebär att Polismyndigheten och de allmänna förvaltningsdomstolarna ska överväga om en allmän sammankomst potentiellt kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet, vilket ställer omfattande krav på kunskap om och förmåga att bedöma komplexa säkerhetslägen och framtida skeenden.

Utvidgandet av tid och plats

En mycket omfattande förändring i förhållande till gällande rätt avser omfattningen av Polismyndighetens prövning i förhållande till säkerhetsriskernas tid och plats. Prövning enligt gällande rätt begränsas till att avse farhågor för vad som kan hända "vid sammankomsten eller demonstrationen". I utredningens förslag utökas bedömningen till att avse rådande säkerhetsläge och säkerhetsrisker både nationellt och internationellt under en oklar tidsram både före och efter sammankomsten, samt även avse riskbedömningar på andra platser och mot andra personer än där sammankomsten ska hållas. Detta är en ordning som kräver närmare överväganden.

Kausalsamband mellan sammankomst och säkerhetsrisk

Det saknas en tydlig analys av och vägledning för hur kausalsambandet mellan det sökta tillståndet/sammankomsten och den efterföljande potentiella säkerhetsituationen ska bedömas, inte minst i förhållande till tidsaspekten. I denna del bör även särskilt noteras att Polismyndighetens möjligheter att utreda sammankomstens innehåll är begränsad enligt gällande rätt.

Självständighet och utredningsmöjligheter

Som noteras av utredningen hanterar Polismyndigheten i huvudsak inte uppgifter som rör Sveriges säkerhet (s. 23) vilket innebär ett regelbundet behov av att inhämta yttranden från andra myndigheter (s. 455).

I förhållande till Säkerhetspolisen innebär inhämtandet av ett sådant yttrande att insyn i underlag och hanteringen av informationen kan vara begränsad utifrån Säkerhetspolisens uppdrag, men även ett flertal överväganden i förhållande till partsinsyn som i någon mån har uppmärksamats av utredningen. Kammarrätten anser att utredningen saknar en mer omfattande analys i fråga om hur detta informationsinhämtande och sekretessbeläggande i förhållande till part inskränker den enskildes möjligheter att tillvarata sina demokratiska rättigheter.

När det gäller förslaget att hämta in yttrande från Utrikesdepartementet kan det ifrågasättas om det är en lämplig ordning. Riskerna för politiska överväganden och påverkansmöjligheter i en pågående myndighets- eller domstolsprocess bör analyseras närmare och lämpligheten övervägas.

Sammantaget belyser också behovet av att inhämta yttranden från andra myndigheter svårigheten för Polismyndigheten och domstolarna att bedöma den potentiella risken för Sveriges säkerhet i omvärlden.

Beviskrav

Utredningens lämnade författningsförslag innehåller ett flertal olika beviskrav som kan föranleda svårigheter vid tillämpningen. Inledningen och punkt 1 i den föreslagna 10 § i förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) innehåller rekvisiten ”är nödvändigt”, ”med anledning av”, ”står klart”, ”ägnad att medföra” och ”påtaglig” som alla indikerar olika beviskrav. I författnings-kommentaren till bestämmelsen tillkommer dessutom ytterligare indikationer på beviskrav (s. 523 f). Förslagen ger inte tillräckligt stöd för hur en sådan komplex bedömning ska göras eller hur de olika kraven ska förhållas till varandra.

Ekonomiska konsekvenser för domstolarna

Det är fråga om en ökad tillströmning av mål som innehåller uppgifter som behöver hanteras av personer vars anställning är placerad i säkerhetsklass. På Kammarrätten i Göteborg är det fråga om ett fåtal personer, som vid en ökad måltillströmning kan komma att behöva utökas.

I förhållande till detta ska det även beaktas att det ofta kan bli fråga om mycket brådskande mål.

Övriga synpunkter

Syftet med utredningen är att stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Invändningarna som framförts av flera ledamöter i den parlamentariska referensgruppen samt Säkerhetspolisens expert om risken för att säkerhetsläget kan komma att förvärras snarare än förbättras av de aktuella förslagen bör därför tas i större beaktande innan dessa förslag genomförs (s. 395 och 515). I denna del bör även risken att bestämmelserna utnyttjas på ett otillbörligt sätt i syfte att begränsa någons yttrandefrihet tas i ytterligare beaktande innan ett genomförande (s. 394 och 515).

Avslutningsvis

De slutsatser som dras i utredningen behöver belysas ytterligare av principiella skäl i förhållande till grundlagsstiftning och möjligheterna till mindre ingripande åtgärder bör utredas vidare.

Kammarrätten har också exemplifierat, dock inte uttömmande, ett flertal svåröverblickbara tillämpningsproblem för beslutande myndighet och domstolar som är i behov av att genomlysas.

Med hänsyn till dessa invändningar är det inte lämpligt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv att genomföra förslagen i utredningens kapitel 1 och 17.

Kammarrätten i Göteborg avstyrker mot denna bakgrund förslagen i dessa delar, men har inga synpunkter på genomförande av förslagen i kapitel 18.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Jörgen Nilsson, tf. kammarrättslagmannen Niclas Falkendal, kammarrättsrådet Eva Römbo och tf. kammarrättsassessorn Isabel Meister, föredragande.