

Datum 2024-11-08

Informationsklass Öppen

Diariernr (åberopas) A416.614/2024

Saknr 000

Polismyndigheten

ju.remissvar@regeringskansliet.se  
Kopia till ju.L4@regeringskansliet.se

Er referens Ju 2024/01560

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

### Sammanfattning

Polismyndigheten avstyrker förslaget om att myndigheten ska ges möjlighet att meddela villkor om sättet för sammankomstens genomförande, exempelvis villkor om gestaltungsformer (kapitel 1 och 16, huvudförslaget).

Polismyndigheten framför därutöver ett antal synpunkter avseende författningsförslaget som presenteras i kapitel 1 och 16 samt det alternativa förslaget som presenteras i kapitel 17 (tid- och platsalternativet).

Polismyndigheten tillstyrker i sin helhet det alternativa författningsförslaget som presenteras i kapitel 18 (ingen ny vägransgrund). Också de redaktionella ändringarna och förtydliganden som föreslås i alla tre förslagen i exempelvis 2 kap. 7 § och 16 § ordningslagen (1993:1617) tillstyrks.

### Polismyndighetens synpunkter

#### Handläggning i särskild ordning (huvudförslaget och tid- och platsalternativet)

Om Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet ska ärendet enligt huvudförslaget och det alternativa förslaget om tid och plats handläggas i särskild ordning. Att ärendet ska handläggas i särskild ordning innebär bland annat att Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ska ges tillfälle att lämna synpunkter. Den föreslagna ordningen förutsätter att mottagande myndigheter inrättar en organisation som kan omhänderta de ärenden som skickas från Polismyndigheten för inhämtande av synpunkter. Ärendetypen hanteras med förtur av Polismyndigheten och ärendena prioriteras utifrån hur lång tid som återstår till genomförandet. Motsvarande prioritering behöver göras av mottagande myndighet som behöver dimensionera organisationen

utifrån kraven på skyndsamt hantering och ha förmåga att hantera korta svarstider, eftersom ansökningarna ofta inkommer sent in på genomförandet. Även om det är utredarens avsikt att beslut av detta slag ska vara få till antalet kommer tröskeln för vilka ärenden som ska skickas till Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet för bedömning av om ärendena påverkar Sveriges säkerhet behöva vara relativt låg. Antalet ärenden som skickas till de båda myndigheterna kommer därmed vara betydligt fler än vad som i slutändan leder till beslut om avslag på ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst.

Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet kommer genom den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 9 a § ordningslagen få lämna uppgifter till Polismyndigheten i ärenden där en allmän sammankomst bedöms påverka Sveriges säkerhet. För Polismyndigheten, som saknar djupare kompetens inom andra myndigheters expertområden, kommer det dock vara svårt att värdera eller överpröva dessa uppgifter. I praktiken blir det därmed underlag från andra myndigheter som kommer att avgöra hur Polismyndigheten beslutar i dessa ärenden. Det finns också en risk att underlagen, även om de omfattas av sekretess, inte är tillräckligt tydliga för att de ska kunna ligga till grund för ett väl avvägt beslut. Det kan också uppstå situationer där Polismyndigheten inte får något svar från Säkerhetspolisen eller Utrikesdepartementet alternativt inte delar myndigheternas bedömning av om genomförandet av en allmän sammankomst medför en påtaglig fara för brottslighet som hotar Sveriges säkerhet. Att olika myndigheter, eller regeringen och en enskild myndighet, gör olika bedömningar avseende samma allmänna sammankomst medför risk för otydlighet. Det kan riskera att skada tilltron till berörda myndigheters samlade förmåga att möta olika säkerhetshot, vilket i sig kan innebära en risk för Sveriges säkerhet. Detta behöver beaktas i den fortsatta lagstiftningsprocessen.

Säkerhetspolisen har under utredningens gång gett uttryck för att det kan ses som om myndigheten i den nya rollen indirekt kan uppställa villkor för genomförande av en allmän sammankomst. Detta anses inte förenligt med Säkerhetspolisens uppdrag och roll i ett demokratiskt samhälle. Polismyndigheten delar Säkerhetspolisens inställning i frågan. Utredaren anser att denna risk är låg eftersom tillståndsprocessen ska baseras på historik, det vill säga att Säkerhetspolisen inte ska behöva yttra sig i det enskilda fallet utan kan hänvisa till redan kända fakta. Detta är förvisso fallet om man utgår från de fåtal exempel på händelser som utredningen utgår från. I framtiden kommer dock Säkerhetspolisen behöva yttra sig även över andra frågor, händelser och skeenden som kan antas vara ett hot mot Sveriges säkerhet på olika sätt. Den farhåga som Säkerhetspolisen lyft blir då än mer aktuell.

Polismyndigheten anser också att det finns betänkligheter avseende att Utrikesdepartementet ges den föreslagna rollen. Det finns redan idag ett antal bestämmelser som föreskriver att Polismyndigheten ska underrätta och informera Regeringskansliet eller något departement i olika frågor. Genom den nu föreslagna ordningen ges dock Utrikesdepartementet en uttrycklig möjlighet att yttra sig i och därmed också påverka utgången av ett enskilt myndighetsärende. En sådan ordning kan uppfattas som oförenlig med tankarna bakom bestämmelserna i 12 kap. 2 § regeringsformen om myndigheters självständighet.

Eftersom Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet endast ska ges tillfälle att inkomma med upplysningar förutsätter Polismyndigheten att beslut kan fattas även utan att svar inkommit från myndigheterna, särskilt som ärendena ofta handläggs med kort framförhållning och ett skyndsamhetskrav finns.

#### **Villkor om tid och plats (alla tre förslagen)**

Villkor om tid och plats för allmän sammankomst meddelas redan idag. I både huvudförslaget och de två alternativa förslagen föreslås att det införs en uttrycklig bestämmelse i 2 kap. 10 § ordningslagen om att Polismyndigheten, under vissa förutsättningar, får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan. Att möjligheten föreslås regleras i lag innebär att tillämpningen kommer bli mer enhetlig. Det blir även tydligt för den enskilde att beslutet går att överklaga. Polismyndigheten tillstyrker detta. Också klagorandet att ett sådant beslut innebär ett partiellt avslag på ansökan ses som positivt.

#### **En ny vägransgrund (huvudförslaget och tid- och platsalternativet)**

I huvudförslaget och det alternativa förslaget om tid och plats föreslås att en ny grund för att vägra tillstånd till allmän sammankomst ska införas. Om den allmänna sammankomsten innebär ett hot mot Sveriges säkerhet ska ansökan kunna vägras (2 kap. 10 § ordningslagen, huvudförslaget) eller medföra att beslut om villkor om annan tid och plats fattas (2 kap. 10 a § ordningslagen, tid- och platsalternativet). I förslaget finns en relativt uttömmande beskrivning av vad som avses med hot mot Sveriges säkerhet. Det är viktigt att understryka att frågan om hot mot Sveriges säkerhet enligt den nuvarande ordningen (som funnits sedan lång tid) inte har varit en huvudfråga för Polismyndigheten, utan för Säkerhetspolisen och Försvarmakten.

Den nya vägransgrunden innebär att svåra gränsdragningar ska göras i samband med tillämpning i det enskilda fallet. Förslaget har en direkt koppling till det svenska demokratiska styrelseskicket och innebär att möjligheten öppnas för olika aktörer att genom våld eller hot om våld

påverka vad som får sägas vid allmänna sammankomster i Sverige, jfr heckler's veto<sup>1</sup>. Det innebär i praktiken sannolikt, tvärt emot vad som avses med lagstiftningsförändringen, en ökad sårbarhet för olika angrepp mot Sveriges politiska självständighet och därmed Sveriges säkerhet. Polismyndigheten bedömer, liksom Säkerhetspolisen (s. 395), att en reglering där konsekvenser för Sveriges säkerhet ska beaktas i tillståndsprocessen kan bli hotdrivande i sig, eftersom det finns en risk för att meningsmotståndare genom hot och våld kan påverka vad som är tillåtet att framföra vid en allmän sammankomst. Risken för att meningsmotståndare i praktiken kommer att vara gränssättande för vad som tillåts yttras vid en sammankomst i Sverige bör inte underskattas. Att försöka tvinga meningsmotståndare till tystnad med våld eller hot om våld förekommer trots allt både i Sverige och i andra delar av världen. Krav från meningsmotståndare att Polismyndigheten ska vägra tillstånd för olika sammankomster och opinionsyttringar framförs regelbundet, både direkt och indirekt i media och på olika mediaplattformar. Risken för att Polismyndigheten kan komma att tvingas besluta i en viss riktning på grund av våld eller hot om våld vid en specifik allmän sammankomst är således inte försumbar. Polismyndighetens samlade erfarenhet är att möjliggörande av utövandet av opinionsfriheterna över tid fungerar förebyggande för ideologiskt motiverat våld och att motsatsen istället ökar riskerna för radikalisering och ideologiskt motiverat våld.

Att införa den nya vägransgrunden som föreslås i huvudförslaget och även det alternativa förslaget om tid och plats är således förknippat med svårigheter och problem som inte med lätthet kan överblickas. Det kan ifrågasättas om det är motiverat att inskränka grundläggande fri- och rättigheter i enlighet med förslagen när det finns risk för att det kommer leda till ytterligare påverkan och konsekvenser i form av hot och våld. Polismyndigheten instämmer i att det kan finnas vissa uppenbart tydliga fall där en sådan risk ändå måste tolereras. Som exempel tas i utredningen upp att underrättelsemyndigheterna med visshet kan säga att en viss demonstration kommer leda till att Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp (s. 395). Som förslagen är formulerade anser dock Polismyndigheten att den nya vägransgrunden i huvudförslaget och det alternativa förslaget om villkor om tid och plats kan komma att tillämpas i betydligt fler situationer än de mycket extrema fall som exemplifierats i utredningen.

---

<sup>1</sup> Heckler's veto (häcklarens veto) innebär att motdemonstranter (eller andra åskådare) ges möjlighet att stoppa allmänna sammankomster genom att agera ordnings- och säkerhetsstörande trots att den allmänna sammankomsten i sig inte är ordnings- eller säkerhetsstörande.

## **Villkor om sättet för sammankomstens genomförande**

(huvudförslaget)

Av huvudförslaget framgår att Polismyndigheten i 2 kap. 10 § andra stycket ordningslagen ska ges möjlighet att besluta villkor om sättet för sammankomstens genomförande. Det kan exempelvis avse villkor om olika gestaltungsformer.

Förslaget innebär att yttrandefriheten kan inskränkas på ett avsevärt sätt i förhållande till de bestämmelser som finns idag. Det ska, enligt förslaget, inte vara tillåtet att meddela villkor som tar sikte på budskapet i sig eller meddela villkor som innebär att det i praktiken blir omöjligt att framföra ett budskap. Det kommer dock att medföra svåra gränsdragningar att meddela denna form av villkor. Det är inte alltid tydligt var gränsen mellan en gestaltungsform av en åsikt och själva åsikten går. Exempelvis kan gestaltungsformerna uppvisandet av en bild eller ett agerande i samband med åsiktsyttringen vara avgörande för framförandet av åsikten.

Polismyndighetens roll i samhället är inte att ta ställning till vilka åsikter som framförs eller vilka gestaltungsformer som får användas vid en allmän sammankomst. Av 2 kap. 9 § ordningslagen framgår också att all form av förhandscensur från Polismyndighetens sida är otillåten. Förslaget innebär svårigheter för myndigheten att upprätthålla objektivitet och neutralitet i politiska frågor. Förtroendet för Polismyndigheten riskerar att skadas genom förslaget. Därför avstyrker Polismyndigheten förslaget om att myndigheten ska ges möjlighet att besluta villkor om sättet för sammankomstens genomförande.

## **Utlänningars rätt att anordna och delta i allmänna sammankomster**

(huvudförslaget och tid- och platsalternativet)

Det finns en risk att den reglering som föreslås i huvudförslaget och det alternativa förslaget om tid och plats avseende begränsningen i utlänningars rätt att anordna eller delta i allmänna sammankomster i vissa fall blir verkningslös. Allmänna sammankomster kan genomföras utan att tillstånd söks eller utan att verklig anordnare anges på ansökan. Polismyndigheten har förvisso möjlighet att i viss utsträckning utreda vem som är den verkliga anordnaren bakom en ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst, men väljer anordnaren att inte söka tillstånd överhuvudtaget faller detta.

Polismyndigheten konstaterar också att de aktuella förslagen om begränsningar av vissa utlänningars rätt att anordna och delta i allmänna sammankomster är svårtillämpbara, både vad gäller handläggning av ansökningar om att få genomföra en allmän sammankomst och för poliser

som verkar i yttre tjänst. De beslut som ligger till grund för att avgöra om vissa utlänningar berörs av dessa begränsningar omfattas av sekretess. Varken handläggare eller poliser i yttre tjänst kan med enkelhet få fram dessa uppgifter. Detta försvårar handlägningsprocessen och försvårar också tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 17 a § första stycket 2 ordningslagen.

### **En ny möjlighet för polisen att avvisa, avlägsna eller omhänderta personer (huvudförslaget och tid- och platsalternativet)**

Det kan övervägas om den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 17 a § ordningslagen ska placeras i polislagen (1984:387) istället. I polislagen finns flertalet bestämmelser om avvisande, avlägsnande och omhändertagande, också kopplade till ordningslagens bestämmelser om upplösande. Att en ordningsvakt inte ska ha den aktuella befogenheten kan regleras genom 29 § polislagen.

### **En ny bestämmelse om att ställa in allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (alla tre förslagen)**

Förslaget till en ny bestämmelse i 2 kap. 23 a § ordningslagen om att Polismyndigheten under vissa angivna förutsättningar även kan meddela villkor om tid och plats eller på förhand ställa in en allmän sammankomst eller offentlig tillställning välkomnas. Det finns idag specifika situationer och händelser då Polismyndigheten har anledning att anta att exempelvis en allmän sammankomst för vilken tillstånd redan meddelats kommer att behöva upplösas med anledning av de allvarliga ordnings- och säkerhetsstörningar som väntas uppstå. Det är inte lämpligt att då, i enlighet med dagens utformning av lagstiftningen, behöva invänta att den allmänna sammankomsten startar innan ett beslut om att upplösa densamma kan fattas. Att denna möjlighet inte finns idag är en brist. Polismyndigheten tillstyrker detta förslag.

### **Förnyandeförbud (alla tre förslagen)**

Det finns en logik i systematiken att villkor ska finnas som ett mindre ingripande alternativ även vid förnyandeförbud i den föreslagna 2 kap. 25 a § ordningslagen och att dessa villkor också ska innebära ett partiellt förbud. Polismyndigheten har dock svårt att se hur förslaget om villkor som alternativ till förnyandeförbudet skulle ge bättre förutsättningar att tillämpa bestämmelsen i fler fall än idag. Det vore önskvärt med ett förtydligande om i vilka situationer bestämmelsen ska tillämpas.

**Framtidsperspektiv** (huvudförslaget och tid- och platsalternativet)

Polismyndigheten saknar ett framtidsperspektiv med beskrivning och analys av hur andra möjliga scenarion än de som omnämns i utredningen kan komma att innebära ett hot mot Sveriges säkerhet och hur dessa ska omhändertas, exempelvis att främmande makt kan agera genom proxy (annan eller ombud). I utredningen nämns fenomen som anses ha medverkat till det försämrade säkerhetsläget under föregående år, såsom brännandet av religiösa skrifter och olika typer av hantering av dockor föreställande ett lands ledare. Eftersom huvudförslaget innebär en stor inskränkning av friheten att arrangera allmänna sammankomster är det önskvärt med ett framåtblickande perspektiv som tar sikte på fler omständigheter och händelser som kan påverka säkerhetsläget i framtiden.

**Utvärdering** (huvudförslaget och tid- och platsalternativet)

För det fall att huvudförslaget eller det alternativa förslaget om tid och plats genomförs delar Polismyndigheten uppfattningen om att en utvärdering bör genomföras. Utvärderingen är viktig ur flera olika perspektiv. Dels bör det särskilda handlägningsförfarandet med Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet som remissinstanser utvärderas. Dels bör det utvärderas om lagstiftningsförändringarna gett avsett resultat, om de fått oönskade eller till och med kontraproduktiva effekter såsom självcensur hos tänkta anordnare som egentligen inte träffas av det aktuella förslaget och om det funnits en påverkan från olika aktörer som medfört att fler avslagsbeslut meddelats.

**Konsekvenser för Polismyndigheten**

I likhet med utredningen anser Polismyndigheten att huvudförslaget och det alternativa förslaget om tid och plats kommer att kräva att ett särskilt handlägningsförfarande införs. Däremot delar inte Polismyndigheten de bedömningar som görs avseende konsekvenserna av förslagen. Att antalet ärenden i slutänden inte beräknas vara så många är inte den enda faktor som behöver beaktas vid bedömningen av om förändringen leder till ökade kostnader eller andra konsekvenser för Polismyndigheten. Förslagen innebär att svåra avvägningar ska göras innan beslut fattas vilket kommer att kräva en annan kompetens hos och säkerhetsklassning av handläggarna. För Polismyndighetens del måste dessutom inledningsvis alla ärenden bedömas för att avgöra om de ska hanteras i särskild ordning eller inte, vilket kommer att medföra en inte obetydlig utökad administrativ hantering. Det är i nuläget inte möjligt att bedöma vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kommer att få. Om det visar sig att de medför kännbara ekonomiska konsekvenser kan Polismyndigheten behöva lyfta behovet av finansiering i budgetunderlaget.

Det kommer också finnas vissa utmaningar med att upprätthålla skyndsamhetskravet i 2 kap. 11 § ordningslagen då ytterligare remissinstanser ska höras i frågan om tillstånd, särskilt som många ansökningar om tillstånd att genomföra allmän sammankomst som ska hanteras i särskild ordning inkommer tidsmässigt nära planerat genomförande.

Till skillnad från utredningen anser Polismyndigheten att den föreslagna regleringen riskerar att medföra konsekvensen att enskilda individer väljer att inte söka tillstånd för eller delge Polismyndigheten information om en allmän sammankomst som ska genomföras. Detta eftersom det kan innebära en risk för avslag på ansökan eller villkor om sättet för genomförandet av den allmänna sammankomsten. Om en allmän sammankomst som bedöms hota Sveriges säkerhet anordnas utan tillstånd finns, enligt utredningens förslag, inga möjligheter att ställa in eller upplösa den. Detta ger ett incitament för en anordnare att inte söka tillstånd för det fall denne planerar att genomföra en allmän sammankomst som potentiellt hotar Sveriges säkerhet. På samma sätt riskerar den föreslagna regleringen, om att en sammankomst som bedöms kunna hota Sveriges säkerhet ska kunna meddelas villkor för sättet för sammankomstens genomförande, leda till att individer inte delger information om innehållet i eller genomförandet av sammankomsten. En aktör kan därmed ha vinning av att inte söka tillstånd då det saknas förutsättningar för att avslå ansökan och ställa in eller upplösa sammankomsten (förutsatt att den inte leder till svårare ordning eller liknande). Detta kommer sannolikt leda till att demonstrationen genomförs med polispersonal på plats men utan den dialog med arrangören som en ansökan om tillstånd vanligtvis föregås av. I denna dialog har Polismyndigheten möjlighet att i samförstånd och samverkan med arrangören verka i en ordnings- och säkerhetsmässigt gynnsam riktning, vilket i sin tur kan leda till en minskad polisresurs på platsen. Huvudförslaget riskerar enligt Polismyndighetens mening istället leda till att en ökad polisresurs måste tillsättas, och därmed också ökade kostnader, då information om genomförandet saknas.

Yttrandet har beslutats av rikspolischefen Petra Lundh. Vid den slutliga handläggningen har rättschefen Gunilla Hedwall, biträdande rättschefen Sofie Lindblom samt juristerna Tony Back och Maria Emanuelsson, föredragande, deltagit.



**POLISMYNDIGHETEN**

Petra Lundh

Maria Emanuelsson

**Kopia till**

Justitiedepartementet (PO)  
Arbetsagarorganisationerna  
Rikspolischefens kansli