

Juridiska fakultetskansliet

Justitiedepartementet

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

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har genom remiss anmodats att avge yttrande i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Inledning

Fakultetsnämnden vill inledningsvis poängtera att den inte har skäl att ifrågasätta bedömningen av Sveriges säkerhetspolitiska läge och att vissa företeelser i samband med demonstrationer har bidragit till detta (s. 15). Fakultetsnämnden vill också poängtera att den har förståelse för att Sveriges säkerhetspolitiska läge behöver hanteras och att det följaktligen kan finnas behov av att genomföra lagändringar. En sådan hantering får dock inte avvika allt för mycket från de principer och rättsregler som formar statskicket och det är utifrån ett sådant perspektiv som fakultetsnämnden har granskat utredningens förslag.

Fakultetsnämnden ställer sig bakom förslaget till lagstiftning men vill oavsett detta lämna några synpunkter med avseende på den av utredningen förespråkade tolkningen av 2 kap. regeringsformen. Vidare anser fakultetsnämnden att det kan ifrågasättas om lagförslaget har utformats på ett träffsäkert och ändamålsenligt sätt. Slutligen anser fakultetsnämnden att den samverkan som förutsätts äga rum mellan Polisen och Säkerhetspolisen inte är helt oproblematiske och borde ha behandlats ytterligare. Nedan utvecklas dessa synpunkter.

Tolkning av grundlag

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen ger att beakta omständigheter som hotar Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och när det gäller rätten att ställa in och upplösa allmänna sammankomster. Utredningens slutsats är att det inte finns några formella hinder i regeringsformen eller Europakonventionen mot en sådan reglering, men det krävs att tungt vägande skäl kan åberopas för en sådan reglering.

Fakultetsnämnden ifrågasätter inte att rikets säkerhet formellt sett är en grund med vilken demonstrationsfriheten kan begränsas, det följer uttryckligen av 2 kap. 24 §

Juridiska fakultetsnämnden

regeringsformen. Fakultetsnämnden vill dock fästa vikt vid den av utredningen förespråkade tolkningen av rekvisitet rikets säkerhet. Detta eftersom den innebörd som rikets säkerhet anses ha sätter ramarna för vilka begränsningar som kan göras med denna grund.

Utredningens uppfattning är att användningen av uttrycket rikets säkerhet, och det synonyma begreppet Sveriges säkerhet, i vanlig lag påverkar tolkningen av rikets säkerhet i regeringsformen (s. 379). Utredningen framhåller härvid att bestämmelser på lags nivå – vilka har tillkommit till skydd för Sveriges säkerhet – återspeglar samhällsutvecklingen och att denna utveckling måste få genomslag vid tolkningen av rikets säkerhet i regeringsformen (s. 382). Fakultetsnämnden vill poängtera att en sådan uppfattning innebär att innehållet i nuvarande, men också i kommande, lagstiftning kan bli avgörande för tolkningen av rikets säkerhet i grundlagen. Med en sådan ordning bestämmer vanlig lag innebörden av grundlag, vilket står i strid med 8 kap. 18 regeringsformen och den formella lagkraftens princip. Det ska dock påpekas att utredningen också framhåller att begreppsanvändningen i regeringsformen ytterst måste stå på egna ben och ”aldrig göras *helt* [vår kursivering] beroende av regleringen i vanlig lag” (s. 382). Uttalandet ska jämföras med Lagrådets yttrande den 20 mars 2019 rörande ”Ett särskilt straffansvar för deltagande terroristorganisation” där Lagrådet bland annat framhöll att ”en sådan tolkning av regeringsformen som görs i remissen innebär att grundlagsskyddet för föreningsfriheten *helt* [vår kursivering] skulle vara beroende av innehållet i vanlig lagstiftning”. Utredningens bedömning och hantering av denna gräns, det vill säga när tolkningen av grundlag görs *helt* beroende av vanlig lag framgår emellertid inte. I stället synes innebörden av rikets säkerhet på lags nivå ha varit avgörande för utredningens tolkning och förståelse av rikets säkerhet enligt grundlagen. Fakultetsnämnden ställer sig kritisk till en sådan grundlagstolkning.

Lagstiftningens utformning

Vid en läsning av utredningens förslag framgår tydligt att den är sprungen ur vissa särskilda händelser som har ägt rum i samband med demonstrationer här i landet. I synnerhet synes de så kallade ”koranbränningarna” vara en stor del av bakgrunden till utredningens uppdrag (s. 83). En del av uppdraget, som det har formulerats i kommittédirektivet, är att utreda förutsättningarna för och lämna författningsförslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster. Redan av uppdragets ramar följer således att utgångspunkten är ordningslagen eftersom det är den lagstiftning som reglerar tillståndsprövningen liksom under vilka förutsättningar allmänna sammankomster kan ställas in och upplösas.

Fakultetsnämnden vill inledningsvis framhålla att budskap som framförs också i andra sammanhang, vilka inte faller inom tillämpningsområdet för ordningslagen, kan komma att påverka rikets säkerhet. Likaså vill fakultetsnämnden påpeka att också demonstrationer vilka inte är att se som en allmän sammankomst enligt ordningslagen, exempelvis enmansdemonstrationer, omfattas av regeringsformens skydd för demonstrationsfrihet.

Vidare noterar fakultetsnämnden att utredningen, trots att det inte är en del av uppdraget, lyfter vissa straffrättsliga aspekter (avsnitt 10.1.5). Fakultetsnämnden instämmer i att det finns straffrättsliga, men också andra aspekter, vilka är av betydelse i sammanhanget.

Fakultetsnämnden ställer sig bland annat frågande till förslaget trängsakerhet eftersom det även om utredningens förslag genomförs kommer att vara möjligt att undgå delar av regleringen genom att inte ansöka om tillstånd för sin sammankomst.

Mot bakgrund av det ovanstående är fakultetsnämnden av uppfattningen att ett vidgat synsätt, såväl inom som utom ordningslagens ramar, hade kunnat genomlysas fler perspektiv och därmed också presentera en mer ändamålsenlig och trängsaker lagstiftning. Ett fortsatt utredningsarbete framstår därför som nödvändigt.

Samverkan och rollfördelning mellan myndigheter

Enligt förslaget (2 kap. 9 a § ordningslagen) ska ett ärende 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 (s. 455 ff och s. 518 ff). Om det inte anses uppenbart obehövt ska därför Polismyndigheten ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar innan den fattar beslut i ärende som handläggs i särskild ordning.

Bestämmelsen som föreslås syftar till att tillgodose intresset av att beslutsunderlaget är godtagbart (jämför 23 § förvaltningslagen). Förslaget får också ses som en konsekvens av önskemålet att reglera allmänna sammankomsters tillåtlighet utifrån ett säkerhetsperspektiv. Fakultetsnämnden vill fästa uppmärksamheten på att framför allt Säkerhetspolisen – i det nya säkerhetspolitiska landskapet som Sverige befinner sig i – ges mer och mer inflytande över andra ”sakmyndigheters” verksamheter och beslutsfattande. Detta är en ordning som pågått under en viss tid. Hur denna nya ordning påverkar en myndighets självständiga beslutsfattande enligt 12 kap. 2 § regeringsformen (som alltså också gäller mellan myndigheter) i realiteten utreds sällan i ett enskilt utredningsärende. Inte heller i denna utredning ges något sådant utrymme, vilket kunde ha varit önskvärt enligt fakultetsnämnden. Att en myndighet kan få sådant stort inflytande över andra myndigheters självständighet medför att regeringsformens bestämmelse successivt kan komma att få mindre betydelse eller rentav urholkas.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av professor Karin Åhman och forskarstuderande Evelina Lund. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jane Reichel

Karolina Alveryd