



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

Remiss från Justitiedepartementet  
Remisstid den 8 november 2024

### Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i föredragande borgarrådets synpunkter.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

### Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

#### Sammanfattning av ärendet

Regeringen beslutade den 18 augusti 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag 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.

Bakgrunden till beslutet är att Sveriges säkerhetspolitiska läge allvarligt försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Vissa företeelser i samband med demonstrationer har bidragit till detta. Hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har förekommit från en mängd aktörer efter vissa demonstrationer i Sverige.

Betänkande av *Utredningen om stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster* redovisar olika alternativ för hur man, inom det utrymme som regeringsformen och europarätten tillåter, kan utforma regler som medger att Sveriges säkerhet beaktas inom ramen för de olika beslut som Polismyndigheten kan fatta när det gäller allmänna sammankomster. I utredningen, som remitterats till bland annat Stockholms stad för yttrande, föreslås vissa ändringar i ordningslagen och polislagen. Det nya regelverket föreslås träda i kraft så snart som möjligt, vilket tidigast bedöms kunna ske den 1 juli 2025.

## Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och trafiknämnden. Trafiknämnden avstår från att svara på remissen.

*Stadsledningskontoret* anser att det föreslagna regelverket kan innebära inskränkningar i yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till rikets säkerhet, samt betonar att ett införande av dessa begränsningar måste vara proportionerliga och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Stadsledningskontoret ställer sig bakom flera av förslagen, samtidigt som de påtalar risken med att ett för brett användande av säkerhetskänslighet kan äventyra den fria åsiktsbildningen.

## Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholms stad vill inledningsvis framhålla att rikets säkerhet är en avgörande samhällsfråga och ett centralt ansvar för staten. I en tid präglad av ökade geopolitiska spänningar och nya typer av säkerhetshot, är det naturligt att säkerställa att det svenska samhället kan skyddas mot destabiliserande krafter. De förändringar som föreslås i ordningslagen och polislagen anges ha ett syfte att ge myndigheter verktyg för att hantera dessa hot på ett effektivt sätt. Staden vill betona att liknande inskränkningar av basala medborgerliga friheter måste balanseras mot skyddet av grundläggande demokratiska fri- och rättigheter. Mötes- och demonstrationsfriheten måste värnas.

Sammantaget gör staden bedömningen att andra åtgärder än de som föreslås i betänkandet har högre verkansgrad samtidigt som säkerhetssårbarheter undviks och demokratiska processer inte försvåras.

### **Behovet av balans mellan säkerhet och demokrati**

Vi ser att de föreslagna förändringarna är ett uttryck för statens ansvar över att skydda rikets och allmänhetens säkerhet. Ändringen i ordningslagen, som innebär att allmänna sammankomster kan förbjudas om de bedöms kunna utgöra ett hot mot rikets säkerhet, är dock en åtgärd som kan få långtgående konsekvenser för det demokratiska samtalet i Sverige.

Då besluten bedöms att kunna grundas på sekretessbelagd information från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet blir risken att besluten blir svåra att överklaga eller ens förstå för de berörda. Det riskerar att skapa en situation där legitima protester och sammankomster kan ställas in utan att den fulla bedömningen kan granskas eller ifrågasättas.

Det är därför av största vikt att inskränkningar av denna typ inte endast beaktar säkerhetsaspekten, utan också den demokratiska rätten till åsiktsbildning och deltagande i samhällsdebatten. Regleringar som dessa måste förenas med tydliga rättssäkerhetsmekanismer och transparenta prövningsprocesser för att säkerställa att inte beslut fattas på godtyckliga grunder.

Staden kan inte se att betänkandet tagit detta perspektiv i tillräckligt beaktande, utan lämnar förslag som flyttar balanspunkten i avvägningen längre bort från demokratiaspekten, varför förslagen i nuvarande form inte kan fungera som grund för ett lagförslag.

### **Demokratiska sårbarheter och externa hot**

Vidare måste beaktas att införandet av strängare regler för allmänna sammankomster, som de föreslagna ändringarna i ordningslagen, kan skapa nya sårbarheter. De nya formuleringarna i ordningslagen, som ger polismyndigheten befogenhet att ställa in allmänna sammankomster om de bedöms kunna skada rikets säkerhet, riskerar att öppna för extern påverkan och manipulation. Om en utländsk aktör via direkta eller indirekta kanaler kan övertyga svenska myndigheter om att en viss manifestation eller sammankomst utgör ett hot, kan detta utnyttjas för att underminera den svenska demokratiska debatten och tysta kritiska röster. Det skapar en möjlighet för främmande makt att indirekt påverka svensk politik och offentlig opinion genom att utnyttja säkerhetslagstiftningen.

Att ge staten en förhandsgranskande roll vid allmänna sammankomster riskerar vidare att skada Sveriges diplomatiska arbete. Om staten har möjlighet att avgöra vad som är möjligt att sägas offentligt kan främmande makt börja se kontroversiella budskap som uttryck för regeringens officiella ståndpunkt snarare än enskilda arrangörers åsikter. Detta kan leda till missförstånd, diplomatiska spänningar och försämrade relationer, särskilt med länder som inte delar Sveriges syn på yttrandefrihet.

Att låta säkerhetsbedömningar ligga till grund för beslut som rör yttrande- och mötesfriheten innebär att den demokratiska rättigheten att kritiskt granska makten och uttrycka missnöje riskerar att underordnas säkerhetspolitiska överväganden. Därmed uppstår en risk för att det demokratiska samtalet blir sårbart för yttre påverkan eller missbruk.

### **Rättssäkerhet och proportionalitet**

Det är centralt att inskränkningar i grundläggande friheter alltid vilar på rättssäkra och proportionerliga grunder. De föreslagna förändringarna i ordningslagen, som utvidgar myndigheternas befogenheter att ingripa mot sammankomster med hänvisning till rikets säkerhet, måste tydligt definiera när och hur dessa befogenheter kan användas. För att detta ska ske på ett rättssäkert sätt är det avgörande att inskränkningarna är noggrant avgränsade och förenade med effektiva överklagandemöjligheter.

De föreslagna ändringarna i lagen riskerar att ge polismyndigheten makt att fatta beslut om allmänna sammankomster utan att tillräckliga rättsliga garantier finns för att säkerställa att dessa beslut är motiverade och proportionerliga.

Då en överklagandeprocess ofta tar längre tid än den vanliga tidsramen för planering och genomförande av demonstrationer, finns en betydande risk att ett överprövat och upphävt beslut om avslag gör det omöjligt att genomföra arrangemanget med den aktualitet som eftersträvas.

Staden är inte övertygad om att det går att skapa en tillräckligt tydlig process för prövning av sådana beslut, där den enskildes rättigheter respekteras och att inskränkningarna endast sker i de fall där det är påkallat.

Mot bakgrund av ovanstående ståndpunkter är det uppenbart att nuvarande förslag behöver avvisas och inte i denna form utgöra grund för lagstiftning. Andra alternativ behövs prövas, exempelvis att överväga att ge polisen ökade möjligheter att i tid och rum förflytta arrangemang i syfte att öka säkerheten, utan att ge avkall på möjligheten att genomföra sammankomsten. Det bör också kunna prövas om den eftersträvade effekten går att åstadkomma med mer riktade åtgärder, exempelvis genom en utvidgning av lagen om hets mot folkgrupp.

Stockholm den 30 oktober 2024

Karin Wanngård

## Bilaga

Remiss - Betänkandet - Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52), dnr KS 2024/844-1.1

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## Ärendet

Betänkande av *Utredningen om stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster* redovisar olika alternativ för hur man, inom det utrymme som regeringsformen och europarätten tillåter, kan utforma regler som medger att Sveriges säkerhet beaktas inom ramen för de olika beslut som Polismyndigheten kan fatta när det gäller allmänna sammankomster.

## Begränsningsändamålet rikets säkerhet

Enligt utredningen ska begränsningsändamålet *hänsyn till rikets säkerhet* tolkas med beaktande av sambandet mellan yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheterna i regeringsformen samt hur uttrycket Sveriges säkerhet används i vanlig lag. Med den utgångspunkten bedömer utredningen att hänsyn till rikets säkerhet kan läggas till grund för begränsningar vars ändamål är att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för Sveriges yttre och inre säkerhet. Det handlar främst om rätten till okränkta landgränser och politisk självständighet samt förmågan att upprätthålla och säkerställa nationens demokratiska statskick, den inre sammanhållningen, samhällsordningen och vitala politiska och ekonomiska funktioner. Enligt utredningen är en principiellt viktig avgränsning att en försämring av Sveriges förhållande till en främmande makt inte i sig kan anses utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

## Utredningen presenterar olika alternativ till en reglering

Utredningens sätt att genomföra uppdraget är att redovisa alternativ, oftast med förslag till lagtext, för hur man kan utforma regler som medger att Sveriges säkerhet beaktas inom ramen för de olika beslut som Polismyndigheten kan fatta när det gäller allmänna sammankomster. Det presenteras förslag till ändring i polislagen (1984:387) och förslag till ändring i ordningslagen (1993:1617).

Nedan följer en kort redogörelse av utredningens olika alternativ som medger att Sveriges säkerhet beaktas vid olika beslut när det gäller allmänna sammankomster.

## En ny vägransgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet

Polismyndigheten föreslås få 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. Utredningen bedömer att den nya vägransgrunden endast i undantagsfall kommer att kunna läggas till grund för begränsningar.

Polismyndigheten föreslås, i stället för att helt neka tillstånd, i första hand överväga om det är tillräckligt att i stället besluta att sammankomsten ska hållas på en annan tid eller plats än den som angetts i ansökan. Utredningen föreslår utifrån ovan vissa

ändringar i ordningslagen. Det införs en ny grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst i 2 kap. 10 § första stycket ordningslagen.

### Villkor om sättet för sammankomstens genomförande

En grundläggande princip i den befintliga regleringen i ordningslagen är att Polismyndigheten inte får lägga innehållet i en sammankomst till grund för begränsningar av friheten att anordna allmänna sammankomster. En reglering av det slag som föreslås bygger på att den principen frångås. Utredningen föreslår att Polismyndigheten i förhållande till begränsningsändamålet rikets säkerhet ska få besluta villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Sådana villkor kan till exempel avse ett förbud mot vissa gestaltungsformer vid sammankomsten.

Utredningen föreslår utifrån ovan vissa ändringar i ordningslagen. Det ska uttryckligen framgå av 2 kap. 10 § att Polismyndigheten i första hand ska överväga om det i stället för att helt vägra tillstånd är tillräckligt att besluta att en sammankomst får hållas på annan tid eller plats än den som angetts i ansökan.

### Förnyandeförbud med hänsyn till Sveriges säkerhet

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska få förbjuda förnyande av en allmän sammankomst eller annan demonstration om en tidigare sammankomst eller demonstration av samma slag har medfört en sådan fara för Sveriges säkerhet som avses i den nya vägransgrunden. Är förnyandeförbudsgrunden Sveriges säkerhet får ett villkor även avse sättet för genomförande av sammankomsten i övrigt.

Utredningen menar att, om det införs en vägransgrund som avser Sveriges säkerhet i 2 kap. 10 § ordningslagen, bör en möjlighet att meddela förnyandeförbud på den grunden också införas under samma förutsättningar som gäller för övriga förbudsgrunder. Har en tidigare sammankomst av samma slag medfört en fara för Sveriges säkerhet ska det alltså finnas förutsättningar för ett förnyandeförbud.

### Polismans möjlighet att ingripa mot enskilda

Utredningen föreslår att en polisman ska ha rätt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta den som inte rättar sig efter ett villkor om tid, plats eller sättet för genomförandet i övrigt. Utredningen föreslår utifrån ovan vissa ändringar i polislagen. Det ska framgå av 17§ a § polislagen (1993:1617) att polisman ges rätt att avvisa med mera en deltagare som inte följer villkor som har meddelats med stöd av polislagen (1984:387).

### Sveriges säkerhet vid upplösning och inställande

Utredningen redogör för Polismyndighetens rätt att inställa och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen. Utredningen föreslår utifrån ovan vissa ändringar i polislagen. Det ska framgå av 13§ b §

polislagen (1993:1617) att polisman ges rätt att vidta åtgärder för att verkställa ett beslut av Polismyndigheten att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Utredningen föreslår bland annat att ordningslagen kompletteras med 23 a § vilket ger stöd för Polismyndigheten att meddela villkor om tid eller plats eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa.

Utredningen föreslår att om en sammankomst medför ett hot mot Sveriges säkerhet kan ett förnyandeförbud eller förnyandevillkor övervägas.

### Särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare

Utredningen föreslår en ordning som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna för sådana utlänningar som efter en individuell bedömning har konstaterats utgöra en fara för Sveriges säkerhet eller för allmän säkerhet. Förslaget innebär att en utlänning inte ska få anordna eller delta i en allmän sammankomst om han eller hon har utvisats enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller utvisats, avvisats eller i övrigt meddelats en rättsföljd inom ramen för ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Förbudet förslås gälla endast utlänningar som har utvisats enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Tillstånd till en allmän sammankomst ska vägras om sökanden är en utlänning som omfattas av förbudet och en polisman ska kunna ingripa mot den som bryter mot förbudet. Det ska vidare vara straffbart att anordna en allmän sammankomst i strid med förbudet.

Det finns enligt utredningen flera tänkbara alternativ till hur utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet kan inskränkas med hänsyn till Sveriges säkerhet och som bedöms vara förenliga med regeringsformen och europarätten, åtminstone under vissa omständigheter. Utredningen beskriver att lagtexten kan behöva anpassas i några avseenden beroende på vilket alternativ som lagstiftaren väljer. Vidare beskrivs att det slutliga resultatet kan bli att lagstiftaren väljer en av de minst ingripande lösningar som utredningen pekat ut som möjlig eller väljer att inte alls göra några generella begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna.

### Beredning, sekretess och partsinsyn

Polismyndigheten hanterar i huvudsak inte uppgifter som rör Sveriges säkerhet. Det finns därför ett behov av särskilda bestämmelser om beredning, informationsöverföring och skydd för känsliga uppgifter i ärenden där en tillämpning av den nya vägransgrunden aktualiseras. Om Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att medföra en sådana fara för Sveriges säkerhet som avses i den nya vägransgrunden ska ärendet handläggas i särskild ordning. Det gäller såväl tillståndsärenden som ärenden om förnyandeförbud.

I ett sådant ärende ska andra myndigheter utan hinder av sekretess få lämna uppgifter till Polismyndigheten. Inför ett beslut i ärendet ska Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ges tillfälle att lämna upplysningar om det inte är uppenbart obehövt. Polismyndigheten ska få utelämna en motivering av sitt beslut i den mån det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamhet.

### **Ikraftträdande, tidsbegränsning och utvärdering**

De nya föreskrifterna föreslås träda i kraft så snart som möjligt, vilket tidigast bedöms kunna ske den 1 juli 2025. Giltighetstiden för den lagstiftning som ger en möjlighet att vägra tillstånd till eller på annat sätt ingripa mot allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet ska vara fyra år från ikraftträdandet. Övriga förslag ska inte vara tidsbegränsade. Utredningen redogör för att reglerna om att beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen med mera bör utvärderas i samband med en mer omfattande översyn av ordningslagen.

### **Remissammanställningen**

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och trafiknämnden. Trafiknämnden avstår från att svara på remissen.

### **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 4 oktober 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att direktiven tar sikte på att införa en reglering som till viss del ger det allmänna utrymme att i förväg besluta om begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till de befarade effekterna av innehållet i en sammankomst.

Stadsledningskontoret gör antagandet att utredningens bedömning att det inte finns formella hinder i regeringsformen eller europarätten mot en sådan reglering, är korrekt.

Stadsledningskontoret kan konstatera att utredningens förslag kan innebära ytterligare inskränkningar i yttrandefriheten eller mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till rikets säkerhet.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att begränsningar av yttrandefriheten endast får ske för vissa särskilt angivna ändamål däribland ändamål med hänsyn till rikets säkerhet.

Stadsledningskontoret delar till viss del utredningens bedömning att Sveriges säkerhet är ett i någon mån överordnat intresse, som kan läggas till grund för långtgående begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Likväl som



utredningen menar stadsledningskontoret att begränsningsändamålet emellertid inrymmer ett brett spektrum av olika säkerhetshot.

Stadsledningskontoret vill framhålla att en reglering som tillåter begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till rikets säkerhet måste utformas så att den inte ger utrymme för ett oproportionerligt brett beaktande av rikets säkerhet.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till föreslagna förändringar i ordningslagen och polislagen och att vissa ärenden ska handläggas i särskild ordning. Även att Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ges tillfälle att lämna upplysningar om det inte är uppenbart obehövt, i de fall Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att medföra en sådana fara för Sveriges säkerhet som avses i den nya vägransgrunden.

Slutligen vill stadsledningskontoret påtala vikten av att begränsningar endast bör göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningar aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem eller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.