Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet

Betänkande av Utredningen om stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:52

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0974-6 (tryck)
ISBN 978-91-525-0975-3 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

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 (dir. 2023:123).

Som särskild utredare förordnades den 4 september 2023 generaldirektören Mattias Larsson.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 22 september 2023 departementsrådet Niklas Kebbon, kanslirådet Johan Lundqvist samt rättssakkunniga Camilla Lindell och Lotta Wendelsson. Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag analytikern vid Säkerhetspolisen Linus Arnevall, juristen vid Polismyndigheten Maria Emanuelsson, advokaten Johan Eriksson, enhetschefen vid Polismyndigheten Jonas Hysing och avdelningschefen vid Säkerhetspolisen Carolina Paasikivi.

Som ledamöter att ingå i en parlamentarisk referensgrupp till utredningen förordnades den 22 september 2023 riksdagsledamöterna Mikael Damsgaard (M), Torsten Elofsson (KD), Matheus Enholm (SD), Ulrika Liljeberg (C), Rasmus Ling (MP), Gudrun Nordborg (V) och Ardalan Shekarabi (S) samt oppositionsrådet Roger Haddad (L).

Som sekreterare anställdes den 4 september 2023 hovrättsassessorn Per-Ola Cullin.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet* (SOU 2024:52). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juli 2024

Mattias Larsson

/ Per-Ola Cullin

Innehåll

Sammanfattning **15**

Summary **25**

1 Författningsförslag **35**

1.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) 35

1.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) 36

1.3 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) 45

2 Utredningens uppdrag och arbete **49**

2.1 Uppdraget 49

2.2 Utredningsarbetet 51

2.3 Betänkandets disposition 51

3 Yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna enligt regeringsformen **53**

3.1 Inledning 53

3.2 Allmänt om fri- och rättighetsreglerna 54

3.2.1 Fri- och rättighetsregleringens framväxt 54

3.2.2 Översiktligt om 2 kap. regeringsformen 55

3.2.3 Kontrollmekanismer 57

3.2.4 Fri- och rättighetsskyddet vid krig och krigsfara 57

3.2.5 Fri- och rättighetsskyddet vid fredstida kriser 59

3.3 De positiva opinionsfriheterna 62
3.3.1 Allmänt om skyddets omfattning 62
3.3.2 Allmänt om skyddets styrka 66
3.3.3 Vad som är en fri- och rättighetsbegränsning 70

3.4 Yttrandefriheten 73
3.4.1 Skyddets omfattning 73
3.4.2 Begränsningar av yttrandefriheten 74

3.5 Mötes- och demonstrationsfriheterna 85
3.5.1 Skyddets omfattning 85
3.5.2 Begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna 91

3.6 Utgångspunkter vid tolkning av regeringsformens fri- och rättighetsbestämmelser 100

4 Yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna enligt europarätten 103

4.1 Inledning 103

4.2 Europakonventionen 103
4.2.1 Allmänt 103
4.2.2 Konventionens ställning i svensk rätt 104
4.2.3 Staternas bedömningsmarginal 104
4.2.4 Möjlighet till avvikelser 105
4.2.5 Förbud mot missbruk av rättigheter 109
4.2.6 Yttrandefriheten 110
4.2.7 Mötesfriheten 118

4.3 EU-stadgan 126
4.3.1 Allmänt 126
4.3.2 Tillämpningsområde 127
4.3.3 Yttrandefrihet och mötesfrihet 128
4.3.4 Relationen mellan grundläggande friheter enligt fördragen och grundläggande rättigheter enligt stadgan 129

5 Fri- och rättighetsskyddet för utländska medborgare 131

5.1 Inledning 131

5.2 Regeringsformen 131
5.2.1 Skyddets framväxt 131
5.2.2 Gällande rätt 135
5.2.3 Befintliga bestämmelser om särbehandling 138

5.3 Europakonventionen 139
5.3.1 Diskrimineringsförbud 139
5.3.2 Inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet 141

5.4 Unionsrätten 142
5.4.1 EU-stadgan 142
5.4.2 Fördragen 142

6 Sveriges säkerhet 149

6.1 Inledning 149

6.2 Bestämmelser om säkerhetsskydd 150
6.2.1 Säkerhetsskyddslagen 150
6.2.2 Vissa andra bestämmelser som anknyter till säkerhetsskydd 158

6.3 Utlänningslagstiftningen 161
6.3.1 Historik 161
6.3.2 Gällande rätt 165

6.4 Straffrättsliga bestämmelser 169
6.4.1 Utgångspunkter 169
6.4.2 Brottsbalken 170
6.4.3 Terroristbrottslighet 189

6.5 Bestämmelser om sekretess 191

6.6 Internationellt brottsbekämpande samarbete 192

6.7 Personuppgiftsbehandling 193

7 Ordningslagen 197

7.1 Allmänt om ordningslagen 197

7.2 Allmän sammankomst – definition 198
7.2.1 Allmänna sammankomster 199

7.2.2 Allmänhetsrekvisitet ... 200
7.2.3 Deltagarantalets betydelse ... 202

7.3 Krav på tillstånd eller anmälan ... 205
7.3.1 Krav på tillstånd ... 205
7.3.2 Krav på anmälan ... 206
7.3.3 Begäran om tillstånd att täcka ansiktet ... 207
7.3.4 Formkrav ... 207

7.4 Prövningen med anledning av ansökan eller anmälan ... 208
7.4.1 Beredningen ... 208
7.4.2 Förutsättningarna för att vägra tillstånd ... 212
7.4.3 Polismyndighetens beslut ... 219

7.5 Ordningsföreskrifter ... 221
7.5.1 Villkor ... 222
7.5.2 Tid och plats ... 223

7.6 Förbud mot sammankomster i vissa fall ... 229
7.6.1 Krig eller krigsfara ... 229
7.6.2 Epidemi ... 230

7.7 Inställande och upplösande ... 231
7.7.1 Inställande med hänvisning till 2 kap. 23 § ordningslagen ... 234

7.8 Förnyandeförbud ... 237

7.9 Överklagande och straff ... 240

7.10 Upplösning av möten och demonstrationer som inte utgör allmän sammankomst ... 241

7.11 Ingripande mot enskilda deltagare som begår brott eller på annat sätt stör ordningen ... 242
7.11.1 Allmänna utgångspunkter ... 242
7.11.2 13 § polislagen ... 243
7.11.3 Praxis ... 244

8 Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser ... 247

8.1 Inledning ... 247

8.2 Några nedslag i internationell praxis 248
8.2.1 USA 248
8.2.2 Australien 253
8.2.3 Sydkorea 255
8.2.4 Lettland 256

8.3 Konventionens ställning och genomförande i svensk rätt 257

9 Rättsläget i vissa andra länder 259

9.1 Inledning 259

9.2 Danmark 261
9.2.1 Fri- och rättighetsregleringen 261
9.2.2 Yttrandefrihet 264
9.2.3 Församlingsfrihet 270

9.3 Finland 279
9.3.1 Fri- och rättighetsregleringen 279
9.3.2 Yttrandefrihet 285
9.3.3 Mötesfrihet 289

9.4 Frankrike 299
9.4.1 Fri- och rättighetsregleringen 299
9.4.2 Yttrandefrihet 303
9.4.3 Mötes- och demonstrationsfriheterna 305

9.5 England och Wales 311
9.5.1 Fri- och rättighetsregleringen 311
9.5.2 Yttrandefrihet 313
9.5.3 Mötesfrihet 315

9.6 Nederländerna 324
9.6.1 Fri- och rättighetsregleringen 324
9.6.2 Yttrandefrihet 326
9.6.3 Mötes- och demonstrationsfrihet 329

9.7 Norge 335
9.7.1 Fri- och rättighetsregleringen 335
9.7.2 Yttrandefrihet 337
9.7.3 Församlingsfrihet 345

9.8 Tyskland ... 351
9.8.1 Fri- och rättighetsregleringen ... 351
9.8.2 Yttrandefrihet ... 354
9.8.3 Mötesfrihet ... 358

9.9 Vissa generella iakttagelser med anledning av undersökningen ... 366
9.9.1 Konstitutionella förutsättningar ... 366
9.9.2 Förutsättningar att hantera sammankomster som kan hota den nationella säkerheten inom ramen för den befintliga regleringen på lagnivå ... 369

10 Utredningens generella överväganden och förslag ... 373

10.1 Några allmänna utgångspunkter för bedömningarna och förslagen ... 373
10.1.1 Yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheterna kan begränsas med hänsyn till Sveriges säkerhet ... 373
10.1.2 Det finns ett outnyttjat utrymme att göra begränsningar ... 374
10.1.3 Utredningens uppdrag ... 374
10.1.4 Utredningen presenterar olika alternativ till en reglering ... 375
10.1.5 Vissa straffrättsliga aspekter ... 376

10.2 Begränsningsändamålet rikets säkerhet ... 379
10.2.1 Utgångspunkter för tolkningen ... 379
10.2.2 Innebörden av rikets säkerhet ... 383

10.3 Allmänna begränsningsförutsättningar ... 390
10.3.1 Det finns inga formella hinder mot en reglering av det slag som direktiven tar sikte på ... 390
10.3.2 Rikets säkerhet – ett överordnat intresse ... 392

10.4 Risken att yttrandefriheten begränsas av hot om våld ... 394

10.5 Sveriges förpliktelser enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser ... 397

10.6 Regeringens roll ... 401

10.7 Prövning enligt ordningslagen 408
10.7.1 Det finns fördelar med att kunna ta hänsyn till Sveriges säkerhet inom ramen för ordningslagstiftningen 408
10.7.2 Villkor om tid och plats för en sammankomst och konsekvenser om de inte följs 410
10.7.3 Villkor om tid och plats kan få effekt även om bestämmelser om Sveriges säkerhet inte införs ... 415
10.7.4 Sveriges säkerhet som en ny grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst 416
10.7.5 Villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt 425
10.7.6 Ett mindre ingripande alternativ avseende Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen 427
10.7.7 Villkor som alternativ till förnyandeförbud..... 432
10.7.8 Förnyandeförbud och Sveriges säkerhet..... 433
10.7.9 Bestämmelsen om inställande och upplösning anpassas 437
10.7.10 Upplösning och Sveriges säkerhet..... 438
10.7.11 Ställa in en sammankomst vid fara för liv och hälsa..... 440
10.7.12 Följdändringar 445

10.8 Straffbestämmelser..... 445

10.9 Polismans möjlighet att ingripa mot enskilda vid en allmän sammankomst 447
10.9.1 Skyldighet att lämna en sammankomst vid överträdelse av villkor 447
10.9.2 Avvisning och avlägsnande av åskådare och deltagare när en sammankomst ställts in 447
10.9.3 Utvidgning av rätten att ingripa mot enskilda vid allmänna sammankomster eller andra demonstrationer 448

10.10 Förslagens förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen 450

11 Handläggningsfrågor, sekretess och partsinsyn 455

11.1 Ärenden som rör Sveriges säkerhet ska handläggas i särskild ordning 455

11.2 Beredning 456
11.2.1 Gällande rätt 457
11.2.2 Skälen för utredningens förslag och bedömning 463

11.3 Sekretess 465
11.3.1 Gällande rätt 466
11.3.2 Skälen för utredningens bedömning 470

11.4 Partsinsyn 471
11.4.1 Gällande rätt 471
11.4.2 Skälen för utredningens förslag 473

11.5 Motivering av beslut 475

11.6 Utrymmet för en myndighet att lämna uppgifter till Polismyndigheten 477
11.6.1 Gällande rätt 477
11.6.2 Skälen för utredningens förslag 479

12 Särskilda begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna för utlänningar 481

12.1 Utgångspunkter för övervägandena 481

12.2 Olika alternativ och valet mellan dem 483
12.2.1 Alternativ 1 – De förslag om att beakta Sveriges säkerhet som gäller för alla kan omvandlas till att bara gälla för utlänningar 483
12.2.2 Alternativ 2 – Att göra mer långtgående inskränkningar för utlänningar än vad som bedöms möjligt för svenska medborgare 485
12.2.3 Alternativ 3 – En begränsning som tar sikte på utlänningens status 487
12.2.4 Ett minimialternativ 493
12.2.5 Anpassningar för alternativ 1 494
12.2.6 De europarättsliga diskrimineringsförbuden 496

13 En tidsbegränsad lagstiftning och en modell för utvärdering 499

13.1 Den lagtekniska lösningen 499

13.2 Hur lång ska giltighetstiden vara? 500

13.3 En modell för utvärdering 501

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 503

15 Konsekvensbeskrivning 505

15.1 Inledning 505

15.2 Problembeskrivning, målsättning och alternativa lösningar 507

15.3 Innebörden av utredningens förslag i korthet 508

15.4 De som berörs av utredningens förslag 510

15.5 Ekonomiska och andra konsekvenser för myndigheterna 511

15.6 Övriga konsekvenser 514

16 Författningskommentar 517

16.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387) 517

16.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) 517

16.3 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (återställningen) 538

17 Författningstext med kommentar – tid- och platsalternativet 543

17.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) 543

17.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) 544

17.3 Författningskommentar 553
17.3.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387) 553
17.3.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) 553

18 Författningstext med kommentar – ingen ny vägransgrund 559

18.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) 559

18.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) ... 560

18.3 Författningskommentar 565
18.3.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387) 565
18.3.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) 565

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:123 567

Sammanfattning

Bakgrund

I 2 kap. regeringsformen regleras skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1, 3 och 4 är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad *yttrandefrihet*: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, *mötesfrihet*: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk, och *demonstrationsfrihet*: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. En begränsning av dessa friheter får enligt 2 kap. 21 § inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (proportionalitetsprincipen). För mötes- och demonstrationsfriheterna gäller dessutom enligt 2 kap. 24 § första stycket att de får begränsas endast av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten, trafiken eller rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Under senare tid har 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. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld, bland annat genom att svenska beskickningar har attackerats. Flera av de demonstrationer som verkat hotdrivande mot Sverige har arrangerats av enskilda extremister och provokatörer som är utländska medborgare.

I 2 kap. ordningslagen finns bestämmelser om möten och demonstrationer som anordnas eller är öppna för allmänheten; *allmänna sammankomster*. Enligt dessa bestämmelser kan Polismyndigheten vägra tillstånd till, upplösa eller meddela villkor eller förnyandeförbud för en allmän sammankomst med hänsyn till ordningen eller säkerheten på platsen för sammankomsten. Om det är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara kan regeringen enligt 2 kap. 15 § ordningslagen föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas inom ett visst område. Utöver detta bemyndigande för regeringen ger ordningslagen inte något utrymme för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att *i)* 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 inställa och upplösa allmänna sammankomster, *ii)* lämna förslag som innebär att Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd till, meddela villkor för och ställa in eller upplösa allmänna sammankomster, *iii)* analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen och EU-rätten ger att beakta medborgarskap vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag om detta, *iv)* göra författningsförslagen tidsbegränsade och lämna förslag till en modell för att utvärdera dem, samt *v)* lämna förslag på hur sådan information om Sveriges säkerhet som är relevant för tillståndsprövningen och prövningen om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster kan komma till Polismyndighetens kännedom.

Utredningen har *inte* haft i uppdrag att överväga eller lämna förslag till grundlagsändringar eller straffrättsliga begränsningar av yttrandefriheten.

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 statsskick, den inre sammanhållningen, samhällsordningen och vitala politiska och ekonomiska funktioner. En principiellt viktig avgränsning är att en försämring av Sveriges förhållande till en främmande makt inte i sig kan anses utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

Allmänna begränsningsförutsättningar

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. Det finns enligt utredningens bedömning inga formella hinder i regeringsformen eller europarätten mot en sådan reglering. Det krävs emellertid att tungt vägande skäl kan åberopas för den.

Utredningen konstaterar att Sveriges säkerhet är ett i viss mån överordnat intresse som kan läggas till grund för långtgående begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Begränsningsändamålet inrymmer emellertid ett brett spektrum av olika säkerhetshot. En reglering som tillåter begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna måste utformas så att den inte ger utrymme för ett oproportionerligt stort beaktande av Sveriges säkerhet.

En reglering av det slag som direktiven tar sikte på innebär att det finns en risk för att meningsmotståndare genom kvalificerade hot om våld kommer att kunna påverka, eller i varje fall upplevas kunna påverka, vad som är tillåtet att yttra under en sammankomst. Det finns principiella invändningar mot en sådan ordning. Samtidigt finns det en realpolitisk verklighet som är nödvändig att förhålla sig till och

som enligt utredningens bedömning gör att det kan vara oundvikligt att den risken måste tolereras. För utredningens del har det handlat om att försöka utforma en reglering som på ett rimligt sätt balanserar principfasthet och pragmatism. I det sammanhanget framhåller utredningen vikten av att även andras fri- och rättigheter, till exempel rätten till liv enligt artikel 2 i Europakonventionen, tillmäts betydelse.

Regeringens roll

Det är regeringen som har det yttersta ansvaret för Sveriges säkerhet samt bäst förutsättningar att göra en samlad bedömning av säkerhetsläget och ta ställning till vilka åtgärder som är påkallade för att trygga Sveriges säkerhet. Utredningen har mot den bakgrunden övervägt ett bemyndigande för regeringen enligt 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen. Enligt den bestämmelsen kan regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Utredningen bedömer emellertid att de föreskrifter som regeringen skulle kunna meddela med stöd av ett bemyndigande som är förenligt med proportionalitetsprincipen skulle komma att begränsa även yttrandefriheten. Ett sådant bemyndigande skulle därför stå i strid med kravet på lagform i 2 kap. 20 § regeringsformen. Det är inte heller lämpligt att göra regeringen till besluts- eller klagoinstans i ärenden enligt 2 kap. ordningslagen.

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser

Skyldigheten enligt artikel 22.2 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser att vidta alla lämpliga åtgärder för att hindra att en beskicknings värdighet kränks innebär ett folkrättsligt åtagande att hindra alltför förolämpande sätt att framföra yttranden utanför en ambassad. Det är tveksamt om innehållet i svensk rätt är sådant att detta åtagande i alla situationer kan uppfyllas. En underlåtenhet att fullgöra åtagandet utgör emellertid inte i sig ett hot mot Sveriges säkerhet. Utredningen föreslår därför inte några bestämmelser som direkt tar sikte på begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till beskickningars värdighet. Däremot

kan vissa sådana värdighetskränkningar indirekt komma att förhindras med tillämpning av andra bestämmelser som föreslås av utredningen.

Vissa allmänna 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. Ett sådant villkor ska ses som ett partiellt avslag och vara upplösningsgrundande enligt 2 kap. 22 §. Bestämmelsen i 2 kap. 7 § kompletteras så att det framgår att platsen för sammankomsten eller tillställningen ska anges i ansökan.

Det ska uttryckligen framgå av 2 kap. 16 § att ett villkor får meddelas även med hänsyn till trafiken. I paragrafen tydliggörs även åtskillnaden mellan sådana partiella avslag i form av villkor som får meddelas enligt 2 kap. 10 § och sådana villkor som får meddelas med stöd av 2 kap. 16 §.

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa ska Polismyndigheten enligt en ny 23 a § utanför ramen för ett tillståndsärende få besluta villkor med stöd av 2 kap. 10 eller 16 § eller helt ställa in en sammankomst eller en tillställning.

I en ny 25 a § föreskrivs att Polismyndigheten, om det finns förutsättningar för ett förbud mot förnyande av en allmän sammankomst enligt 2 kap. 25 §, i första hand ska överväga att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten. Ett sådant villkor ska ses som ett partiellt förnyandeförbud och vara upplösningsgrundande enligt 2 kap. 22 §.

Bestämmelsen i 2 kap. 17 § om skyldighet att på tillsägelse lämna en sammankomst eller tillställning kompletteras med en hänvisning till villkor enligt 2 kap. 10, 23 a och 25 a §§.

Straffbestämmelsen i 2 kap. 29 § första stycket 1 förtydligas så att det uttryckligen framgår att det är straffbart att genomföra en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning trots att tillstånd helt eller delvis vägrats.

Utredningen presenterar olika alternativ till en reglering som medger att Sveriges säkerhet beaktas

Utredningen 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. De mest långtgående förslagen ingår i utredningens författningsförslag i kapitel 1. I kapitel 17 (tid- och platsalternativet) redovisas ett alternativt författningsförslag som fokuserar på villkor om tid och plats. I några av övervägandeavsnitten redovisas även regleringsalternativ som bedömts föra för långt eller som ligger mellan de båda alternativen. Syftet med upplägget är att ge beredningsunderlag för olika lydelser utifrån synpunkter från remissinstanserna och den politiska och samhälleliga kontext som föreligger när lagstiftning med anledning av utredningens förslag övervägs. I den mån förslagen inte genomförs är ambitionen att de ska kunna utgöra en form av författningsberedskap för det fall att situationen i Sverige förändras till det sämre eller de politiska förutsättningarna förändras.

För överblickbarhetens skull finns i kapitel 18 även ett författningsförslag som utgörs av de bestämmelser som utredningen bedömer bör införas även om man väljer att inte införa ett utrymme att beakta Sveriges säkerhet.

Det införs en ny vägransgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet

Polismyndigheten ska 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. Redan i begreppet *hotar Sveriges säkerhet* ligger en betydande begränsning av tillämpningsutrymmet för bestämmelsen. Tillsammans med kraven på *nödvändighet*, *stå klart* och *påtaglig fara* bedömer utredningen att den nya vägransgrunden endast i undantagsfall kommer att kunna läggas till grund för begränsningar.

På samma sätt som föreslås gälla för de befintliga vägransgrunderna ska Polismyndigheten 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. Enligt det tid- och platsalternativ som presenteras i kapitel 17 ska sådana villkor vara det enda som står Polismyndigheten till buds.

Villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt

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 direktiven tar sikte på bygger på att den principen frångås. Ett beslut att helt vägra tillstånd eller om annan tid eller plats som fattas med hänsyn till Sveriges säkerhet kommer nämligen att grunda sig på de förväntade konsekvenserna av innehållet i och/eller formerna för de yttranden som ska framföras vid sammankomsten. Mot den bakgrunden föreslår utredningen, som ett lindrigare alternativ än att helt vägra tillstånd, att Polismyndigheten i förhållande till begränsningsändamålet Sveriges säkerhet även ska få besluta villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Sådana villkor kan till exempel avse ett förbud mot vissa gestaltningsformer vid sammankomsten. Enligt tid- och platsalternativet i kapitel 17 ska den nu aktuella villkorstypen inte vara tillåten.

Förnyandeförbud med hänsyn till Sveriges säkerhet

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. Polismyndigheten får besluta om partiellt förnyandeförbud genom villkor om tid, plats eller sättet för genomförandet i övrigt eller helt förbjuda förnyande. Förnyandeförbud och förnyandevillkor ska vara upplösningsgrund-

ande. Enligt tid- och platsalternativet i kapitel 17 ska endast partiella förnyandeförbud genom villkor om tid eller plats vara tillåtna.

Polismans möjlighet att ingripa mot enskilda

En polisman ska ha rätt att avvisa, avlägsna visa eller tillfälligt omhänderta den som inte rättar sig efter ett villkor om tid, plats eller sättet för genomförandet i övrigt. Bestämmelsen syftar *dels* till att möjliggöra ingripanden mot sådana demonstrationer som inte anses utgöra en allmän sammankomst, *dels* till att polisen ska ha tillgång till ett mindre ingripande alternativ än att upplösa en allmän sammankomst i dess helhet.

Sveriges säkerhet vid upplösning och inställande

En allmän sammankomst som hålls i strid med ett beslut enligt 10 § eller 25 a § kan ställas in eller upplösas med stöd av 2 kap. 22 §. Det gäller även när ett beslut har meddelats med hänsyn till Sveriges säkerhet. Utredningen anser dock att det inte är lämpligt att komplettera bestämmelsen i 2 kap. 23 § och den föreslagna 23 a §, som möjliggör upplösning respektive inställande av beviljade sammankomster eller sammankomster som hålls utan tillstånd, med en hänvisning till Sveriges säkerhet eftersom det skulle ge upphov till en alltför stor risk för obefogade inskränkningar av grundlagsfästa rättigheter. Om det visar sig att en sådan sammankomst medför ett hot mot Sveriges säkerhet kan i stället ett förnyandeförbud eller förnyandevillkor övervägas. För att ge ett beredningsunderlag redovisas dock i övervägandedelen hur bestämmelserna i 2 kap. 23 och 23 a §§ skulle kunna utformas på ett sätt som ger utrymme att beakta Sveriges säkerhet.

Särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare

Utredningen gör bedömningen att en generell begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna som träffar endast andra än svenska medborgare många gånger inte skulle gå att tillämpa i förhållande till

unionsmedborgare. Diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen gör också att det kan ifrågasättas om en sådan reglering skulle kunna tillämpas generellt i förhållande till andra utlänningar än unionsmedborgare.

Utredningen föreslår i stället 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. Enligt det mindre ingripande alternativ som redovisas i kapitel 17 ska förbudet 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.

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 obehövligt. När det gäller uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet ska en parts rätt till insyn inte vara vidare än den som gäller för var och en. Polismyndigheten ska få utelämna en motivering av sitt beslut i den mån det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för under-

rättelseverksamhet. Den begränsade partsinsynen och motiveringsskyldigheten ska gälla även i domstol. Domstolarna ges även ett uttryckligt lagstöd för att helt eller delvis utelämna en motivering av sitt beslut om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Ikraftträdande, tidsbegränsning och utvärdering

De nya föreskrifterna bör 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. Reglerna om att beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen med mera bör utvärderas i samband med en mer omfattande översyn av ordningslagen.

Summary

Background

Chapter 2 of the Instrument of Government regulates the protection of fundamental rights and freedoms. Under Chapter 2, Article 1, first paragraph, points 1, 3 and 4, everyone is guaranteed the following rights and freedoms in their relations with public institutions: *freedom of expression*, the freedom to communicate information and express thoughts, opinions and sentiments, whether in speech, writing or pictorially, or in any other way; *freedom of assembly*, the freedom to organise and participate in gatherings for the purposes of information, expression of opinion or for any other similar purpose, or for the purpose of presenting artistic work; and the *freedom to demonstrate*, that is the freedom to organise or take part in demonstrations in a public place. Under Chapter 2, Article 21, any restriction of these freedoms must not go beyond what is necessary with regard to the purpose for which it was imposed, and must not extend so far that it represents a threat to the free formation of opinion (the principle of proportionality). Additionally, under Chapter 2, Article 24, first paragraph, freedom of assembly and freedom to demonstrate may only be restricted in the interests of preserving order and safety at a gathering or with regard to traffic, or for the security of the country, or to combat an epidemic.

Sweden's security situation has seriously deteriorated in recent times. The terrorist threat level is high and Sweden is a target for violent extremists. Certain events in connection with demonstrations have contributed to this. Threats to Sweden as a country, Swedish society at large, Swedish interests and Swedes abroad have been made by a variety of actors following certain demonstrations in Sweden. These actors have used events in Sweden as a pretext to incite and exercise violence, including attacks on Swedish missions. Several of

the demonstrations that fuelled threats to Sweden have been organised by individual extremists and provocateurs who are foreign nationals.

Chapter 2 of the Public Order Act contains provisions for meetings and demonstrations that are organised for or open to the general public: *public gatherings*. According to these provisions, the Swedish Police Authority may refuse to issue a permit for, disband or issue special conditions or a renewal ban for a public gathering in the interest of order or safety at the location of the gathering. If necessary because Sweden is at war or in danger of war, the Government may, under Chapter 2, Section 15 of the Public Order Act, provide that public gatherings must not be held within a certain area. Beyond giving the Government this power, the Public Order Act does not provide any scope for restricting freedom of assembly and freedom to demonstrate with reference to Sweden's security.

The Inquiry's remit

The Inquiry has been tasked with: *i)* analysing and describing the legal possibilities offered in the Instrument of Government to consider circumstances threatening Sweden's security during the permit examination process for public gatherings and for the right to cancel and disband public gatherings; *ii)* making proposals that allow Sweden's security to be taken into account when assessing whether there are grounds to refuse permits for, issue conditions for, cancel or disband public gatherings; *iii)* analysing and describing the legal possibilities offered in the Instrument of Government and EU law to take citizenship into account during the permit examination process for public gatherings and, where appropriate, making proposals to this effect; *iv)* making the legislative proposals time-limited and submitting a proposal for an evaluation model; and *v)* providing suggestions on how to ensure that information pertaining to Sweden's security that is relevant to the permit examination process and to examinations on cancelling and dissolving public gatherings comes to the attention of the Swedish Police Authority.

The Inquiry has *not* been tasked with considering or proposing constitutional amendments or criminal law restrictions on freedom of expression.

Security of the country – scope

According to the Inquiry, the limitation objective *the interest of the security of the country* must be interpreted while considering the relationship between freedom of expression and the freedoms of assembly and demonstration in the Instrument of Government and how the term 'Sweden's security' is used in ordinary law. On this basis, the Inquiry considers that *the interest of the security of the country* may be used as the basis for restrictions where the purpose is to protect interests of fundamental importance to Sweden's external and internal security. This mainly concerns the right to inviolable borders and political independence, and the ability to maintain and ensure the democratic form of government, internal cohesion, social order and vital political and economic functions. It is important in principle to draw a line whereby a deterioration in Sweden's relations with a foreign power cannot in and of itself be considered a threat to the security of the country.

General conditions for restrictions

The remit aims at introducing regulations which, to a certain extent, allow public authorities to decide in advance to restrict the freedoms of assembly and demonstration with reference to the feared effects of the content of a particular gathering. In the Inquiry's view, there are no formal obstacles to such regulations in the Instrument of Government or European law. However, there need to be compelling reasons.

The Inquiry's assessment is that Sweden's security is, to some extent, an overriding interest that could form the basis for far-reaching restrictions of the freedoms of expression, assembly and demonstration. However, Sweden's security spans a wide range of different security threats. Regulations that allow restrictions of the freedoms of expression, assembly and demonstration must be formulated in a way that does not allow Sweden's security to be given disproportionate consideration.

Regulations of the kind envisaged in the inquiry remit entail a risk of opponents being able to use qualified threats of violence to influence – or at least be perceived as being capable of influencing – what is permitted to be expressed during a gathering. An arrange-

ment of this kind is open to objections of principle. At the same time, there is a practical political reality that needs to be considered and which, in the Committee's judgement, may inevitably mean that this risk must be tolerated. For the Inquiry, this has meant trying to draft regulations that strike a reasonable balance between principle and pragmatism. In this context, the Inquiry also emphasises the need to attach due importance to other rights and freedoms, such as the right to life under Article 2 of the European Convention on Human Rights.

The Government's role

The Government has ultimate responsibility for Sweden's security and is best qualified to make an overall assessment of the security situation and determine what measures are warranted to safeguard the country's security. Against this backdrop, the Inquiry has considered giving the Government powers under Chapter 2, Article 20, second paragraph of the Instrument of Government. According to that provision, the Government may be authorised to issue regulations that limit the freedoms of assembly and demonstration with reference to Sweden's security.

However, the Inquiry considers that any regulations the Government might issue on the basis of powers that are compatible with the principle of proportionality would also restrict freedom of expression. Thus, this type of authorisation would be in conflict with the requirements in Chapter 2, Article 20 of the Instrument of Government. Nor is it appropriate to make the Government the decision-making or appeals function in matters under Chapter 2 of the Public Order Act.

Vienna Convention on Diplomatic Relations

The obligation under Article 22(2) of the Vienna Convention on Diplomatic Relations to take all appropriate steps to prevent the impairment of a mission's dignity constitutes an obligation under international law to prevent overly insulting means of expressing opinion outside an embassy. It is doubtful whether the substance of Swedish law is such that this commitment can be met in all situations. However, failure to fulfil this commitment does not, in of itself,

constitute a threat to Sweden's security. Therefore, the Inquiry does not propose provisions that directly address restrictions of freedom of expression, assembly and demonstration with reference to the dignity of diplomatic missions. On the other hand, some such breaches of dignity may be prevented indirectly by the application of other provisions proposed by the Inquiry.

Some general amendments to the Public Order Act

Chapter 2, Section 10 should explicitly state that the Swedish Police Authority's first consideration should be whether it may be sufficient to approve a different time and location for a gathering, rather than to completely refuse permission. Such a condition should be regarded as a partial rejection and be potential grounds for disbanding the gathering under Chapter 2, Section 22. The provision in Chapter 2, Section 7 would be supplemented to state that the location of a gathering or event must be indicated in the application.

Chapter 2, Section 16 should explicitly state that conditions may also be imposed with reference to traffic. The paragraph would also clarify the distinction between partial rejections in the form of conditions that may be imposed under Chapter 2, Section 10 and conditions that may be imposed under Chapter 2, Section 16.

If it is necessary for the safety of people's lives or health, under a new Section 23a, even outside the framework of a permit application the Swedish Police Authority should be able to impose conditions pursuant to Chapter 2, Section 10 or 16 or cancel a gathering or event outright.

A new Article 25a provides that, if there are grounds to prohibit the renewal of a public gathering under Chapter 2, Section 25, the Swedish Police Authority should in the first instance consider imposing conditions on the time and location of the gathering. Such conditions should be viewed as partial renewal bans and be potential grounds for disbanding the gathering under Chapter 2, Section 22.

The provision in Chapter 2, Section 17 on the obligation to leave a gathering or event when instructed to do so would be supplemented by a reference to conditions under Chapter 2, Sections 10, 23a and 25a.

The criminal provision in Chapter 2, Section 29, first paragraph, point 1 will be clarified to make it explicitly clear that conducting a public gathering or event despite a permit having been completely or partially denied is a punishable offence.

The Inquiry presents different options for regulations that allow for Sweden's security to be considered

The Inquiry presents different options for how, within the scope of the Instrument of Government and European law, regulations can be drawn up that allow Sweden's security to be considered within the context of the various decisions that the Swedish Police Authority may take regarding public gatherings. The most far-reaching proposals are included in the Inquiry's legislative proposals in Chapter 1. In Chapter 17 (the time and place option), an alternative legislative proposal that focuses on time and place conditions is presented. Some of the sections of the report outlining the Inquiry's deliberations also present regulatory options that have been deemed too far reaching or that lie between the two options. The aim of this approach is to provide background material for different wordings based on the comments of the consultation bodies and the political and social context that exists when legislation is being considered as a result of the Inquiry's proposals. To the extent that the proposals are not implemented, the ambition is that they can be held in a kind of 'constitutional preparedness', in the event that Sweden's situation changes for the worse or political circumstances change.

For the sake of overview, Chapter 18 contains a legislative proposal comprised by the provisions that the Inquiry considers should be introduced even if it is decided not to allow for Sweden's security to be taken into account.

Introducing new grounds for refusal, in the interest of Sweden's security

The Swedish Police Authority should be allowed to refuse permission for a public gathering if it is necessary to do so because it is clear that the gathering is liable to cause a substantial danger of criminal of-

fences that could threaten Sweden's security being committed in Sweden or against Sweden's interests abroad, or of Sweden's security being threatened in some other way. Already the phrase *threatens Sweden's security* implies significant limitations of scope for the provision's application. Together with the requirements of *necessity*, *being clear* and *substantial danger*, the Inquiry considers that the new grounds for refusal will only apply as grounds for restriction in exceptional cases.

As proposed in relation to the existing grounds for refusal, instead of completely denying permission, the Swedish Police Authority should in the first instance consider whether it is sufficient to instead decide that the gathering must be held at another time or in another location than that stated in the application. Under the time and place option presented in Chapter 17, such conditions would be the Authority's only option.

Manner conditions

A fundamental principle of the existing regulations in the Public Order Act is that the Swedish Police Authority may not use the substance of a gathering as grounds to restrict freedom to organise public gatherings. Regulations of the kind envisaged in the Inquiry's remit are based upon overriding that principle. A decision to completely refuse permission or impose another time and location in the interest of Sweden's security will by definition be based on the expected consequences of the substance and/or forms of expression during the gathering. Against this backdrop, the Inquiry proposes a milder alternative to completely denying permission, whereby the Swedish Police Authority is also allowed – in relation to restrictions in the interest of protecting Sweden's security – to impose other types of conditions on the way a gathering is conducted. Such conditions could include prohibiting certain forms of expression during gatherings or demonstrations. Under the time and place option in Chapter 17, these kinds of conditions would not be permitted.

Renewal bans in the interest of Sweden's security

The Swedish Police Authority should be allowed to prohibit permit renewals for a public gathering or other demonstration if an earlier gathering or protest of the same type has endangered Sweden's security in a way referred to in the new grounds for refusal. The Swedish Police Authority may decide whether to impose a partial renewal ban via conditions on the time, location or manner of the gathering, or completely prohibit a permit renewal. Renewal bans and renewal conditions should be potential grounds for disbanding the gathering. Under the time and place option in Chapter 17, only partial renewal bans via conditions on time or location would be permitted.

Police authority to intervene against individuals

A police officer should have the right to reject, remove or temporarily detain anyone who does not comply with imposed conditions on the time, location or manner. The provision's purpose is *partly* to enable intervention against the type of demonstrations not considered to constitute a public gathering, and *partly* to provide the Swedish Police Authority with a less intrusive alternative to disbanding a public gathering completely.

Sweden's security – disbandment and cancellation

A public gathering held in violation of provisions under Section 10 or 25a may be cancelled or disbanded pursuant to Chapter 2, Section 22. This also applies when a decision has been issued in the interest of Sweden's security. However, the Inquiry considers it inappropriate to supplement the provision in Chapter 2, Section 23 and the proposed Section 23a – which enable the disbandment and cancellation of gatherings whether they have received a permit or are being held without permission – by adding a reference to Sweden's security, because this could give rise to an excessive risk of unjustified restrictions of constitutional rights. If it turns out that such a gathering causes a threat to Sweden's security, then a renewal ban or renewal conditions could be considered instead. In its delibera-

tions the Inquiry however, in order to provide background material, proposes how the provisions in Chapter 2, Sections 23 and 23a could be worded in a way that would allow for disbandment and cancellation with reference to Sweden's security.

Special restrictions for non-Swedish nationals

The Inquiry concludes that a general restriction on the freedoms of assembly and demonstration that only concerns non-Swedish nationals would often not be applicable in relation to EU citizens. The prohibition of discrimination under Article 14 of the European Convention on Human Rights also means it is questionable whether such a regulation could be applied in general in relation to other aliens, i.e. non-EU citizens.

Instead, the Inquiry proposes regulations that restrict the freedoms of assembly and demonstration for aliens who, following an individual assessment, are deemed to pose a risk to Sweden's security or to public security. The proposal means that an alien would not be allowed to organise or participate in a public gathering if he or she is subject to expulsion under the Act concerning Special Controls in respect of Certain Aliens, or to expulsion, refusal-of-entry or a legal consequence issued within the framework of a security case under the Aliens Act. Under the less far-reaching option presented in Chapter 17, this prohibition would apply only to aliens who have been expelled under the Act concerning Special Controls in respect of Certain Aliens.

Permission for a public gathering would be refused if the applicant is an alien covered by this prohibition, and police officers should be able to intervene against anyone who violates it. It would also be a punishable offence to organise a public gathering in violation of the prohibition.

Processing, secrecy and parties' right of access

On the whole, the Swedish Police Authority does not handle data related to Sweden's security. Thus, there is a need for specific provisions on processing, data transmission and protection of sensitive data in cases where the application of the new grounds for refusal

could be relevant. If the Swedish Police Authority considers it likely that a public gathering is liable to cause danger to Sweden's security as referred to in the new grounds for refusal, then the case should be processed using special procedures. This applies to both permit applications and cases concerning prohibition of renewals. In such cases, it should be possible for other government agencies to submit information to the Police Authority, secrecy notwithstanding. Prior to a decision in the case, the Swedish Security Service and the Ministry for Foreign Affairs should be given the opportunity to provide information, unless this is clearly not necessary. In the case of data relating to intelligence activities, a party's right of access should not be greater than that of anyone else. The Swedish Police Authority will be allowed to omit justification of its decision to the extent necessary for the protection of intelligence activities. The restrictions on party access and the obligation for justification would also apply in court. The courts would also have explicit support in law for partly or entirely omitting justification for their decision if this is necessary with reference to Sweden's security.

Entry into force, time limits and evaluation

The new regulations should enter into force as soon as possible, which is expected to be 1 July 2025 at the earliest. The legislation that provides the possibility to deny permission for or otherwise intervene against a public gathering with reference to Sweden's security should be applicable for four years from its entry into force. Other proposals should not be limited in time. The regulations on taking Sweden's security into account during permit examinations etc. should be evaluated as part of a more comprehensive review of the Public Order Act.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 13 b § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 b §[1]
Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.	Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 23 eller *23 a* § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

[1] Senast lydelse 2014:588.

1.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

dels att 2 kap. 7, 10, 11, 16, 17, 22, 24 och 29 §§ och rubriken närmast före 22 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. ska införas sex nya paragrafer, 9 a, 10 a, 17 a 23 a, 25 a och 28 a §§, och en ny rubrik närmast före 28 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	7 §[1]
En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.	En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, *platsen och* tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.
	9 a §
	Om Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet på det sätt som avses i 10 § första stycket 1, ska ärendet handläggas i särskild ordning. Innan beslut fattas i ett sådant ärende ska Polismyndigheten ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet tillfälle att

[1] Senaste lydelse 2021:6.

lämna upplysningar om det inte är uppenbart obehövligt.

I ett sådant ärende som avses i första stycket får en myndighet lämna uppgifter till Polismyndigheten utan hinder av sekretess. Vidare gäller vid tillämpning av 10 kap. 3 § första stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet inte får lämnas ut till part.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt

1. 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,

2. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,

3. med hänsyn till trafiken, eller

4. för att motverka epidemi.

Om det är nödvändigt med hänsyn till sådana omständigheter som avses i första stycket 1 får

	Polismyndigheten även meddela villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt.
Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.	Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall. *Tillstånd till en allmän sammankomst ska också vägras om sökanden enligt 10 a § saknar rätt att anordna en sammankomst.*
	10 a § *En utlänning får inte anordna eller delta i en allmän sammankomst om han eller hon har* *1. utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, eller* *2. utvisats eller avvisats eller i övrigt meddelats beslut om en sådan rättsföljd som avses i 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som har betydelse för allmän säkerhet.*
11 §[2]	
Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt.	Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt.

[2] Senaste lydelse 2014:590.

Beslutet ska innehålla de villkor enligt 16 § *andra stycket* som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.	Beslutet ska innehålla de villkor enligt *10 och* 16 §§ som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen. *I ett ärende som enligt 9 a § första stycket handläggs i särskild ordning får Polismyndigheten helt eller delvis utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamhet.*

16 §[3]

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.	Polismyndigheten får, *utöver sådana villkor som kan beslutas för en allmän sammankomst med stöd av 10 §*, meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen *eller med hänsyn till trafiken*. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

[3] Senaste lydelse 2023:426.

I lagen (2023:421) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

17 §[4]

Den som inte följer *de ordningsregler för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som ska gälla enligt* villkor *som Polismyndigheten har meddelat med stöd av 16 § andra stycket* är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.	Den som inte följer *ett villkor enligt 10,* 16, *23 a eller 25 a §* är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.
	17 a § *En polisman får avvisa eller avlägsna den som* *1. inte rättar sig efter ett villkor enligt 10, 23 a eller 25 a §, eller* *2. anordnar eller deltar i en allmän sammankomst i strid med 10 a §.* *Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. Därvid ska föreskrifterna i 15–18 §§ polislagen (1984:387) tillämpas i samma utsträckning som vid ett omhändertagande enligt 13 § andra stycket samma lag.*

[4] Senaste lydelse 2014:590.

Polismyndighetens rätt att *inställa* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar	**Polismyndighetens rätt att *ställa in* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar**
22 §	
Polismyndigheten får *inställa* eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan *enligt* 6 § *eller* i strid med en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.	Polismyndigheten får *ställa in* eller upplösa en allmän sammankomst eller *en* offentlig tillställning som hålls i strid med *1.* ett beslut som innebär avslag på en *sådan* ansökan *som avses* i 6 §, *2.* en föreskrift enligt 15 §, eller *3.* ett förbud *eller villkor* enligt 25 *eller 25 a* §.
	23 a § *Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa får Polismyndigheten meddela sådana villkor om tid eller plats som avses i 10 §, villkor enligt 16 § eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.*
24 §	
En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas enligt 22 *eller* 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.	En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas *eller ställas in* enligt 22, 23 *eller 23 a* § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga *med hänsyn till Sveriges säkerhet eller* för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

25 a §

Finns det förutsättningar för ett förbud enligt 25 §, ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället för att helt förbjuda en ny sammankomst är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten.

Polismyndigheten får, utöver vad som följer av 25 §, besluta villkor om tid eller plats för en allmän sammankomst eller annan demonstration eller om sättet för dess genomförande i övrigt eller helt förbjuda den, om en tidigare sammankomst eller demonstration av samma slag har medfört en sådan fara för Sveriges säkerhet som avses i 10 § första stycket 1.

Ett beslut enligt andra stycket får meddelas endast om det kan befaras att Sveriges säkerhet hotas om den nya sammankomsten eller demonstrationen hålls och mindre ingripande åtgärder för att förebygga hotet inte är tillräckliga.

Ett ärende enligt andra stycket ska handläggas med tillämpning av bestämmelserna i 9 a § och 11 § andra stycket.

Handläggningen i domstol av ärenden som rör Sveriges säkerhet

28 a §

Om Polismyndighetens beslut i ett ärende som enligt 9 a § första stycket eller 25 a § fjärde stycket

	handlagts i särskild ordning överklagas gäller bestämmelsen i 9 a § om begränsad partsinsyn även i domstol, och domstolen får helt eller delvis utelämna en motivering av ett beslut om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller skyddet för underrättelseverksamhet.

29 §[5]

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,	1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller *genomför en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att tillstånd helt eller delvis vägrats eller bryter* mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket, 25 § eller *25 a §*,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

[5] Senaste lydelse 2019:350.

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, *eller*	6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs,
7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *inställts* eller upplösts enligt 22 eller 23 §.	7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *ställts in* eller upplösts enligt 22, 23 eller *23 a §*, *eller*
	8. anordnar en allmän sammankomst trots att det finns ett förbud mot det enligt 10 a §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot intag eller förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdryckslikna nde preparat döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)[1]

dels att 2 kap. 9 a, 10 a, 17 a och 28 a §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 10, 11, 17, 24, 25 a och 29 §§ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagförslag 1.2	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
10 §[2]	
Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt	
1. 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,	*1.* med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,
2. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,	*2.* med hänsyn till trafiken, eller
3. med hänsyn till trafiken, eller	*3.* för att motverka epidemi.
4. för att motverka epidemi.	
Om det är nödvändigt med hänsyn till sådana omständigheter som avses i första stycket 1 får Polismyndigheten även meddela villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt.	

[1] Senaste lydelse av 2 kap. 9 a, 10 a, 17 a och 28 a §§ 2025:000.
[2] Senaste lydelse 2025:000.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

11 §[3]

Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt 10 och 16 §§ som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.

I ett ärende som enligt 9 a § första stycket handläggs i särskild ordning får Polismyndigheten helt eller delvis utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamhet.

17 §[4]

Den som inte följer ett villkor enligt 10, 16, 23 a eller *25 a* § är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.

Den som inte följer ett villkor enligt 10, 16 eller 23 a § är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.

24 §[5]

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas eller ställas in enligt 22, 23 eller 23 a § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga *med hänsyn till Sveriges säkerhet eller* för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de när-

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas eller ställas in enligt 22, 23 eller 23 a § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande

[3] Senaste lydelse 2025:000.
[4] Senaste lydelse 2025:000.
[5] Senaste lydelse 2025:000.

varande eller begränsa störningen av trafiken.

eller begränsa störningen av trafiken.

25 a §[6]

Finns det förutsättningar för ett förbud enligt 25 §, ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället för att helt förbjuda en ny sammankomst är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten.

Polismyndigheten får, utöver vad som följer av 25 §, besluta villkor om tid eller plats för en allmän sammankomst eller annan demonstration eller om sättet för dess genomförande i övrigt eller helt förbjuda den, om en tidigare sammankomst eller demonstration av samma slag har medfört en sådan fara för Sveriges säkerhet som avses i 10 § första stycket 1.

Ett beslut enligt andra stycket får meddelas endast om det kan befaras att Sveriges säkerhet hotas om den nya sammankomsten eller demonstrationen hålls och mindre ingripande åtgärder för att förebygga hotet inte är tillräckliga.

Ett ärende enligt andra stycket ska handläggas med tillämpning av bestämmelserna i 9 a § och 11 § andra stycket.

29 §[7]

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller genomför en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att tillstånd helt eller delvis vägrats eller

[6] Senaste lydelse 2025:000.
[7] Senaste lydelse 2025:000.

bryter mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket, 25 § eller 25 a §,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs,

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har ställts in eller upplösts enligt 22, 23 eller 23 a §, *eller*

8. anordnar en allmän sammankomst trots att det finns ett förbud mot det enligt 10 a §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot intag eller förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdryckslikna nde preparat döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2029.

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, *eller*	
7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har ställts in eller upplösts enligt 22, 23 eller 23 a §.	

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens direktiv beslutades av regeringen den 18 augusti 2023. Direktivet finns bifogat som *bilaga 1*.

Bakgrunden till uppdraget är enligt direktivet följande. Sveriges säkerhetspolitiska läge har allvarligt försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Händelseutvecklingen är allvarlig och påverkar Sveriges inre och yttre säkerhet. Det säkerhetspolitiska läget påverkas ytterligare av hybridkrigföring, inte minst genom informations- och påverkansoperationer som riktas mot Sverige. 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. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld, bland annat genom att svenska beskickningar har attackerats. Detta utgör ett allvarligt hot mot såväl enskilda individer som samhällsordningen och vår demokrati. Sådana händelser har ökat och kan även framöver komma att öka attentatshotet mot Sverige och svenska intressen. Mot bakgrund av detta kan det finnas ett behov av ändringar i regelverket om allmänna sammankomster.

Utredningen ska därför

- 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 inställa och upplösa allmänna sammankomster,

- lämna förslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd, när det gäller vilka villkor som Polismyndigheten ska få uppställa för sammankomsten, till exempel möjligheten att anvisa en annan plats för sammankomsten, samt vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster,
- analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen och EU-rätten ger att beakta medborgarskap vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och, om det bedöms lämpligt och ändamålsenligt, lämna förslag om detta,
- göra författningsförslagen tidsbegränsade, och lämna förslag till en modell för att utvärdera dem, samt
- lämna förslag på hur sådan information om Sveriges säkerhet som är relevant för tillståndsprövningen och prövningen om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster kan komma till Polismyndighetens kännedom.

Om utredningen, inom ramen för uppdraget, gör bedömningen att det även finns behov av ändringar i andra författningar som har betydelse för att Sveriges säkerhet ska kunna beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och prövningen om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster och att Polismyndigheten på ett ändamålsenligt sätt ska kunna få del av uppgifter som rör Sveriges säkerhet, ska utredningen även föreslå sådana författningsändringar.

I uppdraget ingår inte att överväga eller lämna förslag till grundlagsändringar. De förslag som utredningen lämnar måste vara förenliga med regeringsformen och med Europakonventionen och Sveriges internationella förpliktelser i övrigt.

Utredningen ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, undersöka och beskriva hur frågor som omfattas av uppdraget regleras i några länder som är jämförbara med Sverige, främst de nordiska länderna.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter och sakkunniga samt med den parlamentariska referensgrupp som har knutits till utredningen.

Utredningen har hållit fyra sammanträden med expertgruppen, varav ett tvådagars internatsammanträde, och tre sammanträden med den parlamentariska referensgruppen. Utöver dessa sammanträden har underhandskontakter med utredningens experter och sakkunniga ägt rum. Genom expertgruppen har vi löpande utbytt information med Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.

Den fråga som utredningen ska analysera och lämna förslag om är omdebatterad och kan ges olika svar. Trots det har det i många fall etablerats en samsyn i expertgruppen. I andra frågor har kompromisser behövt göras. Någon gång kvarstår dock principiella invändningar mot utredningens överväganden, vilket redovisas på olika ställen i betänkandet. Bland annat mot den bakgrunden har betänkandet inte skrivits i vi-form.

Utredningen har haft enskilda möten med vissa experter på området som inte har varit förordnade att biträda utredningen; justitierådet Thomas Bull, Nils Funcke och universitetslektorn Mikael Ruotsi. Utredningen har vidare haft ett möte med Mikael Bränvall och Tomas Nodbrink från Svensk Scenkonst samt med Libanons ambassadör Hassan Saleh.

Som ett led i utredningen av rättsläget i vissa andra länder har utredningen haft kontakt med sakkunniga vid olika departement i respektive land. Utredningen har hållit ett digitalt möte med sakkunniga vid de nederländska inrikes- och justitiedepartementen.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller 18 numrerade kapitel. I *kapitel 1* redovisas utredningens primära författningsförslag. Därefter behandlas i förevarande kapitel utredningens uppdrag och arbete.

I *kapitel 3–9* finns bakgrundstexter som beskriver gällande rätt i de avseenden som bedömts vara relevanta för utredningens överväganden. I *kapitel 3* lämnas en redogörelse för regeringsformens skydd för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. I *kapitel 4* läm-

nas motsvarande redogörelse för Europakonventionen och EU-stadgan. I *kapitel 5* behandlas utrymmet att särbehandla utländska medborgare när det gäller yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. I *kapitel 6* inventerar utredningen användningen av begreppen *Sveriges säkerhet* och *rikets säkerhet* på lag- och förordningsnivå. I *kapitel 7* redogör utredningen för regleringen av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i ordningslagen samt för vissa bestämmelser om administrativa tvångsmedel i polislagen. I *kapitel 8* behandlas åtagandet enligt artikel 22 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser att skydda utländska beskickningar mot kränkningar av dess värdighet. Bakgrundsdelen av betänkandet avslutas i *kapitel 9* med en redogörelse för rättsläget i Danmark, Finland, Frankrike, England och Wales, Nederländerna, Norge och Tyskland. Där finns även en kort sammanfattande analys beträffande vissa frågor.

I *kapitel 10–14* finns utredningens överväganden. I *kapitel 10* redovisas utredningens analys och bedömning av vilket utrymme regeringsformen ger att begränsa yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet. Med utgångspunkt i den analysen redovisar utredningen därefter sina ställningstaganden till hur en reglering som möjliggör beaktande av Sveriges säkerhet vid bedömningar enligt 2 kap. ordningslagen skulle kunna utformas. I *kapitel 11* behandlas frågor om handläggning, informationsutbyte och sekretess. *Kapitel 12* innehåller utredningens överväganden om särskilda begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna för utländska medborgare. I *kapitel 13* finns utredningens överväganden om tidsbegränsning och utvärderingsmodell och i *kapitel 14* övervägandena om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas i *kapitel 15*.

Kapitel 16 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1.

I *kapitel 17* finns ett alternativt författningsförslag med en kommentar (tid- och platsalternativet).

I *kapitel 18* finns ytterligare ett alternativt författningsförslag med en kommentar (ingen ny vägransgrund).

3 Yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna enligt regeringsformen

3.1 Inledning

Det svenska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter vilar på främst tre regelverk: 2 kap. regeringsformen som ger ett grundlagsskydd för ett antal fri- och rättigheter, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som även den har en förankring i regeringsformen (2 kap. 19 §), samt europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) som aktualiseras vid tillämpning av unionsrätten.[1] Dessa regelverk har i fråga om många fri- och rättigheter ett likartat innehåll och överlappar varandra i stora delar, men det finns också betydelsefulla skillnader. Den enskilde kan i varje given situation åberopa det regelverk som ger det starkaste skyddet. I det här kapitlet redogörs för regeringsformens skydd för de så kallade positiva opinionsfriheterna i allmänhet samt för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna i synnerhet. I kapitel 4 finns en motsvarande redogörelse för Europakonventionen och EU-stadgan. Utrymmet att införa särskilda begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna för utländska medborgare behandlas separat i kapitel 5.

[1] Det finns även i övrigt en omfattande internationell reglering av mänskliga rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa. Förenta nationerna (FN) antog redan 1948 den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som senare har kompletterats med bland annat en konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och en konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Sedan den 1 januari 2020 har FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ställning som svensk lag. Av dessa är särskilt konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter av intresse för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna, men konventionen berörs inte vidare i betänkandet eftersom den för Sveriges del spelar en undanskymd roll i förhållande till åtagandena enligt Europakonventionen.

3.2 Allmänt om fri- och rättighetsreglerna

3.2.1 Fri- och rättighetsregleringens framväxt

Den moderna utvecklingen på fri- och rättighetsområdet tog sin början i och med händelserna i Europa under 1930- och 1940-talen. Den så kallade *tingstenska utredningen* föreslog (SOU 1941:20) att medborgarna skulle vara tillförsäkrade bland annat religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet. Detaljerna om utövandet av och gränserna för friheterna skulle regleras i vanlig lag, men friheternas grundsatser skulle inte få kränkas. Förslaget genomförde inte.

Författningsutredningen föreslog (SOU 1963:17) att bestämmelser om vissa grundläggande fri- och rättigheter, bland annat de som hade föreslagits av den tingstenska utredningen, skulle sammanföras i ett särskilt kapitel i regeringsformen. Begränsningar av friheterna skulle få göras genom lag, men inte vara så omfattande att den aktuella friheten inte längre kunde anses råda. Förslaget genomfördes inte.

Grundlagberedningen föreslog (SOU 1972:15) ett skydd för ”de politiska fri- och rättigheterna”, däribland församlings- och demonstrationsfriheterna. Enligt förslaget skulle det gälla ett krav på lagform men i övrigt inte några hinder vid begränsningar av friheterna. Med utgångspunkt i förslaget fick så fri- och rättighetsregleringen i 1974 års regeringsform bland annat den utformningen att i 2 kap. samlades vissa bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

1973 års fri- och rättighetsutredning (FRU), som bland annat hade i uppdrag att bygga ut skyddet för de politiska fri- och rättigheterna, föreslog (SOU 1975:75) att man i grundlagen skulle beskriva det begränsningsbara området och att lagprövningsrätten skulle lagfästas. Regeringen anslöt sig i det stora hela till betänkandet, men var inte beredd att lagfästa lagprövningsrätten (prop. 1975/76:209). Förändringarna trädde i kraft 1976 och innebar att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna utvidgades och förstärktes samt att dessa samlades i 2 kap. regeringsformen. Ett antal nya fri- och rättigheter infördes och flera av de befintliga fri- och rättigheterna gjordes absoluta. Möjligheten att begränsa övriga fri- och rättigheter – av vilka bland annat de positiva opinionsfriheterna pekades ut som de viktigaste – inskränktes på flera sätt.

På förslag av *Rättighetsskyddsutredningen* (SOU 1978:34) infördes 1980 det särskilda beslutsförfarandet vid begränsning av vissa fri- och rättigheter i (numera) 2 kap. 22 § samt grundlagsfästes lagprövningsrätten.

På förslag av *Fri- och rättighetskommittén* (SOU 1993:40) inkorporerades 1994 Europakonventionen som svensk lag. Dessutom infördes bestämmelsen i (numera) 2 kap. 19 § som innebär ett förbud mot normgivning som strider mot Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) lämnade förslag som ledde till flera förändringar av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, varav den viktigaste var att det så kallade uppenbarhetskravet vid lagprövning togs bort och ersattes med en erinran som anses innebära att grundsatserna om folksuveränitet och lagbundenhet särskilt ska beaktas vid prövningen av lagars förenlighet med grundlagen (se prop. 2009/10:80 s. 145–148).

Den senaste ändringen av rättighetsskyddet tillkom som ett resultat av *2020 års grundlagskommittés* förslag i delbetänkandet *Föreningsfrihet och terroristorganisationer* (SOU 2021:15) och innebar att de i 2 kap. 24 § andra stycket angivna godtagbara ändamålen för inskränkningar i föreningsfriheten utökades till att omfatta organisationer som ägnar sig åt eller understöder terrorism.

Regeringen har 2023 tillsatt en parlamentarisk kommitté som ska överväga om det befintliga skyddet för fri- och rättigheter ska ändras, bland annat om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella organisationer, samt om vissa helt nya grundläggande fri- och rättigheter ska införas, till exempel ett generellt skydd mot diskriminering (dir. 2023:83).

3.2.2 Översiktligt om 2 kap. regeringsformen

De grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen brukar klassificeras dels efter sitt skyddsändamål, dels efter styrkan på skyddet. När det gäller skyddsändamål kan fyra kategorier urskiljas. I 1–3 §§ finns de politiska friheterna, i 4–8 §§ finns rättigheter som skyddar den enskildes frihet, säkerhet och integritet, i 9–11 §§ finns vissa rättssäkerhetsgarantier och i 12–18 §§ finns vissa ytterligare fri- och rättigheter av olika slag.

När det gäller styrkan hos skyddet brukar man dela in fri- och rättigheterna i två kategorier; *absoluta* respektive *begränsningsbara*. Att en fri- och rättighet är absolut innebär att den inte får begränsas på annat sätt än genom grundlag. Exempel på detta är religionsfriheten och förbudet mot dödsstraff. Vissa fri- och rättigheter är absoluta endast när det gäller svenska medborgare, till exempel skyddet mot åsiktsregistrering och mot att med tvång behöva ge tillkänna sin politiska åskådning.

De begränsningsbara fri- och rättigheterna brukar i sin tur delas in i två nivåer. *Den första nivån* avser fri- och rättigheter som enligt 20 § kan begränsas genom lag och då genom ett särskilt kvalificerat förfarande. Hit hör bland annat yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. I materiellt hänseende uppställs det i 21 § (*den allmänna begränsningsramen*) vissa krav som måste uppfyllas för att en begränsning ska vara tillåten. Beträffande yttrande- och informationsfriheterna samt mötes- och demonstrationsfriheterna gäller därutöver att begränsningar bara får ske för vissa särskilt angivna ändamål (*de särskilda begränsningsändamålen* i 23 och 24 §§). Ett av dessa ändamål är hänsyn till rikets säkerhet.

Den andra nivån, som inte berörs närmare här, avser fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag utan tillämpning av kraven i 21–24 §§.

Fri- och rättighetsskyddet gäller som utgångspunkt för var och en som befinner sig i Sverige samt i princip även för juridiska personer och andra sammanslutningar. En annan sak är att vissa rättigheter till sin natur är sådana att de endast kan tillkomma fysiska personer. För ett fåtal fri- och rättigheter gäller dock att det endast är svenska medborgare som åtnjuter skyddet, vilket då anges särskilt i den aktuella bestämmelsen. I 25 § finns det dessutom särskilda bestämmelser om begränsningar av fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare. En utförlig redogörelse för skyddet för utländska medborgare finns i kapitel 5.

Regleringen i 2 kap. regeringsformen är genomgående utformad som ett skydd mot det allmänna, det vill säga skyddet är begränsat till att gälla den enskildes förhållande till den offentliga makten.[2] Detta hindrar inte att bestämmelserna kan innebära en skyldighet

[2] Bestämmelserna om rätt till stridsåtgärder på arbetsmarknaden och – som det verkar på bestämmelsens lydelse – allemansrätten är dock utformade på ett sätt som innebär att de har verkan även i det civilrättsliga förhållandet mellan enskilda rättssubjekt.

för det allmänna att vidta åtgärder för att säkerställa att enskilda kan göra bruk av sina fri- och rättigheter utan att hindras av omgivningen. Ett tydligt exempel på sådana positiva förpliktelser är den långtgående skyldigheten för det allmänna att skydda möten och demonstrationer från störningar från utomstående. Utredningen återkommer till detta längre fram.

3.2.3 Kontrollmekanismer

Regeringsformen innehåller ett antal skydds- och kontrollmekanismer för de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa mekanismer aktualiseras i olika skeden och har delvis olika funktion. Så utgör till exempel de särskilda kraven för stiftande av grundlag (8 kap. 14–16 §§) och det särskilda förfarandet vid begränsning av vissa fri- och rättigheter (2 kap. 22 §) *tröghetsskapande* skyddsmekanismer. Lagrådets granskning av nya lagförslag (8 kap. 20–22 §§) och beredningskravet (7 kap. 2 §) innebär en *förhandskontroll* av föreskrifters förenlighet med bestämmelserna i 2 kap. Som exempel på *efterlevandekontroll* kan nämnas domstolars och förvaltningsmyndigheters lagprövningsrätt (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 §) och justitieombudsmännens uppdrag att särskilt se till att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten (13 kap. 6 § samt 12 § JO-instruktionen[3]).

3.2.4 Fri- och rättighetsskyddet vid krig och krigsfara

I 15 kap. regeringsformen finns särskilda bestämmelser för krissituationer i form av krig, krigsfara och därav föranledda extraordinära förhållanden. Bestämmelserna är tänkta att så långt det är möjligt skapa en grund för legalt handlande även i krigstid.

I 15 kap. 6 § finns bestämmelser om delegation av normgivningsmakt till regeringen. Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Till skillnad från vad som (med några undantag, se avsnitt 3.3.2)

[3] Lag (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

gäller i fredstid kan alltså riksdagen under krigsförhållanden ge regeringen rätt att meddela föreskrifter om inskränkningar av begränsningsbara fri- och rättigheter. Riksdagens bemyndigande ska ges i lag och det ska i en sådan lag noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Regeringens befogenhet enligt 15 kap. 6 § kan inte överlåtas till en förvaltningsmyndighet (15 kap. 8 §). Om riket är i krig eller omedelbar krigsfara, eller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe (jfr 15 kap. 2 §), ska det särskilda förfarandet enligt 2 kap. 22 § första stycket inte tillämpas (15 kap. 7 §). I övrigt gäller begränsningsramarna i 2 kap. 20–24 §§ även vid krig och krigsfara.

Ett exempel på ett bemyndigande enligt 15 kap. 6 § är bestämmelsen i 2 kap. 15 § ordningslagen, enligt vilken regeringen får föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas inom ett visst område om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara (se avsnitt 7.6).

Vad som avses med krig och krigsfara i regeringsformen framgår inte av lagtexten. Kommittén om beredskap enligt regeringsformen har i sitt betänkande *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) redogjort för innebörden av begreppen enligt i huvudsak följande (s. 83–89 med hänvisningar). Av förarbetena framgår att krig i regeringsformens mening alltid ska anses föreligga om riket är helt eller delvis ockuperat men att det annars inte är möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder. Begreppet krigsfara kommenteras inte i förarbetena. Frågan om det råder krig i regeringsformens mening är till stor del politisk snarare än juridisk och det är svårt att ge mer tydliga exempel på handlingar eller situationer som innebär att krigstillstånd inträder, bortsett från det fallet att Sverige är helt eller delvis ockuperat. Vid sidan av ockupationsfallen kan många olika situationer och händelser rymmas under begreppen krig och krigsfara. Det behöver inte vara fråga om ett regelrätt militärt angrepp mot svenskt territorium eller en risk för detta. En aktion som är eller verkar vara ett terroristangrepp kan innebära att krig eller krigsfara ska anses råda, beroende på omständigheterna. Inom folkrätten är väpnad konflikt i dag det vanliga begreppet för krig. Där förekommer även begreppet väpnat angrepp. Så har till exempel varje stat enligt artikel 51 i FN-stadgan rätt till självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp. Numera anses även vissa cyber-

angrepp och terroristangrepp från icke-statliga aktörer kunna betraktas som väpnade angrepp, om de är tillräckligt allvarliga. Begreppen väpnad konflikt och väpnat angrepp ska dock inte blandas samman med krigsbegreppet i regeringsformen, som är internrättsligt. Att Sverige folkrättsligt sett bedöms vara part i en väpnad konflikt eller ha utsatts för ett väpnat angrepp kan, men måste inte, innebära att Sverige är i krig i regeringsformens mening.

Bestämmelsen i 15 kap. 6 § regeringsformen gäller inte bara vid krig eller krigsfara utan också om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Vad som avses med extraordinära förhållanden framgår inte av förarbetena till regeringsformen (jfr prop. 1973:90 s. 454–457). Det ska dock handla om extraordinära förhållanden som beror antingen på krig, vilket inkluderar krig i utlandet som Sverige står eller har stått utanför, eller på krigsfara som Sverige för egen del har varit i. I förarbetena till lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap har det antagits att de situationer som avses kan vara bland annat sådana då det svenska samhället drabbas av kraftiga påkänningar och störningar på grund av ett krig som vi inte tar del i. Det kan till exempel röra sig om att Sverige får ta emot stora strömmar av flyende eller att försörjningsläget blir ansträngt på grund av avspärrning. Det skulle också kunna handla om att viktiga samhällsfunktioner är utslagna på grund av tidigare krigshandlingar (prop. 1992/93:76 s. 46 och 47).

3.2.5 Fri- och rättighetsskyddet vid fredstida kriser

Till skillnad från vad som gäller för krig och krigsfara finns det inte något särskilt konstitutionellt ramverk för fredstida kriser. Utgångspunkten är i stället att sådana kriser får hanteras inom regeringsformens allmänna ramar och med stöd av de regler om exempelvis normgivning, beslutsprocesser och ansvarsfördelning mellan riksdag och regering som gäller under normala förhållanden.

Det finns dock ett fåtal bestämmelser i regeringsformen som har särskild anknytning till fredstida kriser. En sådan bestämmelse är den i 2 kap. 20 § andra stycket sista meningen om utrymmet för normgivningsdelegation beträffande begränsningar av mötes- och

demonstrationsfriheterna av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (se avsnitt 3.3.2).

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen har i sitt betänkande *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) föreslagit att särskilda bestämmelser om normgivning i *allvarliga fredstida krissituationer* ska införas i regeringsformen. Riksdagen ska i sådana situationer kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter, om det behövs för att hantera krisen. Regleringen ska vara utformad så att den kan tillämpas enbart när det finns ett brett parlamentariskt stöd för detta. Riksdagen ska hela tiden ha kvar ett avgörande inflytande över normgivningen. För att regeringen ska få särskilda normgivningsbefogenheter ska det enligt förslaget krävas ett beslut; ett slags aktiveringsbeslut. Ett sådant beslut ska kunna fattas av riksdagen om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det. Beslutet ska fordra att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

I undantagsfall ska regeringen kunna fatta aktiveringsbeslutet själv. Det gäller om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Så kan vara fallet till exempel om nya föreskrifter på lagområdet behövs under dagen eller i ett läge då riksdagen tillfälligtvis inte kan fullgöra sina uppgifter. Regeringens beslut ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna det ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om saken.

Ett aktiveringsbeslut ska enligt förslaget få två konsekvenser. För det första ska riksdagen kunna delegera föreskriftsrätt till regeringen på samma sätt som under krigsförhållanden. Riksdagen ska alltså kunna besluta lagar med bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om till exempel köp, anställningar, begränsningar av rörelsefriheten och annat som hör till det obligatoriska lagområdet. Lagar med sådana bemyndiganden ska kunna beslutas av riksdagen dels i förväg, under normala förhållanden, dels under en pågående kris. För att regeringen ska kunna använda bemyndigandena ska det i båda fallen dock krävas att ett aktiveringsbeslut har fattats.

För det andra ska regeringen efter ett aktiveringsbeslut i exceptionella fall kunna meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag. Det gäller om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Regleringen är avsedd för närmast akuta skeden av en kris, då det finns ett brådskande behov av nya

föreskrifter på lagområdet och det skulle få svåra följder att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag. Regeringens föreskrifter ska vara tidsbegränsade och gälla längst tre månader. De ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna dem ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

Riksdagen ska när som helst kunna besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheterna att meddela föreskrifter. Även regeringen ska kunna fatta ett sådant beslut. Om det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs ska beslutet vara obligatoriskt att fatta.

Förslaget innebär inte att riksdagen förlorar någon del av sin normgivningsmakt. Riksdagen kan alltså hela tiden stifta lagar som ändrar eller upphäver regeringens föreskrifter, även när regeringen har fått särskilda befogenheter att meddela föreskrifter.

Kommittén föreslår vidare att en motsvarande möjlighet för regeringen att i exceptionella fall meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag ska införas även för krigsförhållanden.

Som exempel på vad som utgör en fredstida krissituation nämner kommittén bland annat störningar i kritisk infrastruktur och försörjningssystem, cyberangrepp, terroristattentat och säkerhetspolitiska kriser (s. 103–112). När det gäller begreppet *allvarlig fredstida krissituation* anförs bland annat följande (s. 344 och 345).

> Även om begreppet inte definieras är det självklart att det avser situationer av mycket svår karaktär. Vid bedömningen kan den definition av fredstida krissituationer som har nämnts vara till viss ledning. Det ska dock vara fråga om lägen av särskilt kritiskt slag. Grundlagsutredningens definition av nödsituationer kan beaktas i sammanhanget, liksom i viss mån Europadomstolens tolkning av vad som utgör ett allmänt nödläge som hotar nationens existens.
>
> Att ge konkreta exempel är vanskligt men om händelser i paritet med t.ex. Tjernobylolyckan 1986 eller orkanen Katrina 2005 hade inträffat i Sverige hade de enligt kommitténs uppfattning tveklöst varit att anse som allvarliga fredstida krissituationer. Samma sak gäller rimligtvis om 11 september-attackerna 2001 hade inträffat här och inte ansetts utgöra krig eller krigsfara. Givetvis kan även händelser i utlandet ha sådana följder för Sverige att en allvarlig fredstida krissituation anses råda här. Kommittén bedömer vidare att covid-19-pandemin under åtminstone vissa skeden var sådan att den skulle ha kunnat betraktas som en allvarlig fredstida krissituation.

3.3 De positiva opinionsfriheterna

De positiva opinionsfriheterna ges ett skydd i 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen. De infördes genom 1974 års regeringsform och kunde ursprungligen begränsas genom lag utan närmare restriktioner. 1976 års reform innebar en tydlig förstärkning av skyddet för de positiva opinionsfriheterna genom att begränsningsmöjligheterna inskränktes.

Bland de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i 2 kap. regeringsformen har opinionsfriheterna (1–3 §§) ett särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket eftersom det främsta syftet med dessa är att slå vakt om den fria åsiktsbildningen. I motiven framhålls att opinionsfriheterna kan sägas utgöra en del av de politiska spelreglerna (se prop. 1973:90 s. 243).

3.3.1 Allmänt om skyddets omfattning

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § regeringsformen fick sin nuvarande språkliga utformning 2010, men har i stora drag haft samma rättsliga innehåll sedan 1976. Den har följande lydelse.

> Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad
>
> 1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
> 2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,
> 3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,
> 4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,
> 5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och
> 6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.
>
> I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.
>
> I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar.

Tillämpningsområdet för de olika opinionsfriheterna går ofta in i varandra och flera av dem förekommer nästan aldrig självständigt utan överlappar med andra friheter. Ett sådant exempel är demonstrationsfriheten som har en tydlig koppling till yttrandefriheten. Bestämmelserna om filmcensur är ett annat exempel där flera olika opinionsfriheter aktualiseras. Dessa bestämmelser har ansetts begränsa såväl yttrandefriheten som mötesfriheten.

Om en lagstiftningsåtgärd bedöms falla utanför fri- och rättighetsskyddet blir regeringsformens bestämmelser om rättighetsbegränsningar inte tillämpliga. Sådana föreskrifter kan alltså beslutas utan att hänsyn tas till de formella och materiella krav som ställs upp i 2 kap. 20–24 §§. Om åtgärden däremot omfattas av tillämpningsområdet för någon av de aktuella fri- och rättigheterna blir frågan om åtgärden är en rättighetsbegränsning och om denna i sådana fall är förenlig med begränsningsramarna.

Ibland har en diskussion uppstått beträffande frågan om det finns andra begränsningar av fri- och rättigheternas tillämpningsområden än de som framgår av bestämmelsens ordalydelse. De positiva opinionsfriheterna beskrivs i 2 kap. 1 § med formuleringar som framstår som neutrala och värderingsfria. Det kan ändå i vissa fall framstå som oklart om en planerad lagstiftningsåtgärd omfattas av det skydd som bestämmelsen ger. Ett synsätt som ligger nära till hands i det här sammanhanget är att portalstadgandet i 1 kap. 1 § regeringsformen, där den fria åsiktsbildningen lyfts fram som en av statsskickets grunder, kan ha betydelse för en ändamålstolkning av de positiva opinionsfriheterna. Det tycks nämligen redan när regleringen infördes ha stått klart att dessa friheter syftar till att säkerställa sådana värden som avses med begreppet *fri åsiktsbildning*. Någon sådan koppling mellan 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § görs dock inte i lagtexten.

Frågeställningen aktualiserades i det ursprungliga lagstiftningsärendet gällande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. Regeringens position var där att föreningsfriheten endast omfattade sammanslutningar som bedrev lovlig verksamhet.[4] Efter att Lagrådet hade redovisat motsatt synsätt[5] fick 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att ta ställning till behovet av en utökning av begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket.

[4] Se lagrådsremissen *Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation*.
[5] Lagrådets yttrande finns intaget som bilaga 8 till prop. 2019/20:36.

Kommittén konstaterade inledningsvis att grundlagstexten inte ger stöd för att föreningsfriheten omfattar endast sammanslutningar som har en lovlig verksamhet. Kommittén diskuterade därefter frågan om regeringens synsätt som det framkom i lagrådsremissen kunde grundas på en tolkning av grundlagen med utgångspunkt i demokratiska syften eller liknande. Kommittén framhöll därvid bland annat följande (SOU 2021:15 s. 143–148).

> Som har framgått kan det enligt kommittén finnas skäl att diskutera om det vid bedömningen av tillämpningsområdet för föreningsfriheten finns stöd för att ge större utrymme åt vissa förarbetsuttalanden än vad Lagrådet har gjort. Vad som då avses är de uttalanden som gjordes om betydelsen av ”det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga” och vissa närliggande uttalanden. Dessa uttalanden skulle kunna uppfattas som att en åtgärds – t.ex. kriminalisering av ett visst beteende – betydelse för den fria åsiktsbildningen kan påverka bedömningen av om den ligger inom tillämpningsområdet för någon av opinionsfriheterna.
>
> Innebörden av de aktuella förarbetsuttalandena är dock långt ifrån självklar. En tillämpning som bygger på att fri- och rättighetsskyddet efter en uttolkning av delvis motsägelsefulla förarbetsuttalanden ges en snävare innebörd än vad som framgår av de aktuella bestämmelsernas ordalydelse kan ifrågasättas från flera utgångspunkter.
>
> Det har länge ansetts att grundlagstolkning ska följa samma principer som gäller för tolkning av vanlig lag (se bl.a. Grundlagberedningens betänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*, SOU 1972:15 s. 319). Även om betydelsen av förarbetsuttalanden för tolkningen av grundlag torde variera mellan olika delar av regeringsformen råder det en samsyn bl.a. i den juridiska litteraturen om att regeringsformens fri- och rättighetsskydd ska tolkas generöst till den enskildes fördel. På fri- och rättighetsområdet är det svårt att hitta stöd för en tolkning som innebär att uttalanden i förarbetena utan stöd i grundlagstexten skulle läggas till grund för rättighetsbegränsande lagstiftning (jfr Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997, s. 238–295). Dessa synpunkter talar med styrka mot att tolka förarbetena så att föreningsfriheten inte lägger hinder i vägen för det aktuella straffstadgandet. En sådan tolkning skulle på ett tydligt sätt snäva in grundlagsskyddet till den enskildes nackdel.
>
> Mot denna bakgrund är kommittén, i likhet med Lagrådet, av uppfattningen att den grundlagsskyddade föreningsfriheten även omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. En bestämmelse i lag om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation skulle således innebära en begränsning av föreningsfriheten.

Regeringen anslöt sig i allt väsentligt till kommitténs slutsatser (prop. 2021/22:42 s. 5–10).

Det ska dock framhållas, att den omständigheten att även ”odemokratiska” åsiktsyttringar och sammankomster som utgångspunkt alltså omfattas av grundlagens skydd, inte innebär att konsekvenserna för den fria åsiktsbildningen saknar relevans vid bedömningen av vilka fri- och rättighetsbegränsande åtgärder som är godtagbara. Dessa konsekvenser ska tvärtom tillmätas stor betydelse vid den proportionalitetsbedömning som ska göras (se avsnitt 3.3.2).

Paraplyeffekter

Av bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket framgår att tryckfriheten och den del av yttrandefriheten som utövas genom vissa närmare angivna medietekniker regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (yttrandefrihetsgrundlagarna). För dessa yttrandeformer gäller alltså bestämmelserna i de lagarna i stället för regeringsformen. Stora delar av internet omfattas av regeringsformen och hör således inte till det specialreglerade området. Detta innebär bland annat att skyddet för yttranden på privata hemsidor som saknar så kallat utgivningsbevis eller i sociala medier styrs av regeringsformen och inte av yttrandefrihetsgrundlagen.

Samtidigt som regeringsformens skydd för yttrandefriheten inte är lika skarpt och detaljerat som i yttrandefrihetsgrundlagarna påverkas det av detta. Man talar ibland om en paraplyeffekt: att grunderna i yttrandefrihetsgrundlagarna fungerar som allmänna rättsprinciper vilka täcker mer än det formella tillämpningsområdet. Som förklaring till varför denna effekt uppstått anförde Yttrandefrihetsutredningen (SOU 1983:70 s. 79) att det till exempel är meningslöst att förbjuda uppförandet av en teaterpjäs, om dess innehåll straffritt kan spridas genom tryck. På så sätt har förbudet mot censur, gränserna för vad som är straffbart, meddelarfriheten med mera slagit igenom även när ”bara” regeringsformen gäller. I litteraturen har Hans-Gunnar Axberger framhållit att detta är en rimlig och logisk följd av det förhållandet att lagstiftaren i yttrandefrihetsgrundlagarna eftersträvat en så vid tillämpning av dessa som möjligt och om det varit lagtekniskt möjligt skulle ha givit dem giltighet på hela yttrandefrihetsområdet. Gränsen mellan yttrandefriheten under yttrandefrihetsgrundlagarna respektive regeringsformen återspeglar alltså inte

någon rättspolitisk gradering där det som yttras i skydd av det ena eller andra bedöms som olika värdefullt.[6]

3.3.2 Allmänt om skyddets styrka

Normgivningsregler

De positiva opinionsfriheterna får enligt 2 kap. 20 § första stycket 1 begränsas genom lag. Det gäller dock inte religionsfriheten, som är absolut. Denna har emellertid getts en förhållandevis snäv innebörd och det finns möjlighet att begränsa de opinionsfriheter som ingår som moment i religionsfriheten.

I 2 kap. 20 § andra stycket uppställs vissa möjligheter att göra undantag från lagkravet. Där framgår att fri- och rättigheterna efter bemyndigande i lag får begränsas genom annan författning bland annat såvitt avser föreskrifter om begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Särskilt beslutsförfarande i riksdagen

Den formella regleringen vid begränsningar – ofta benämnt som *det kvalificerade förfarandet* – framgår av 2 kap. 22 §. Bestämmelsen innebär att ett förslag till en lag som begränsar en fri- och rättighet enligt 2 kap. 20 § ska, om det inte avslås av riksdagen och med vissa undantag som bortses från i denna redogörelse, på yrkande av lägst tio ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens del om förfarandet är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag.

[6] Se Axberger, Hans-Gunnar, *Yttrandefrihetsgrundlagarna* (2023, version 5, JUNO), s. 197.

Den allmänna begränsningsramen

I 2 kap. 21 § anges de allmänna materiella förutsättningarna för rättighetsbegränsande lagstiftning. Paragrafen har följande lydelse.

> Begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Paragrafen innehåller tre olika moment: ett allmänt krav på vilka begränsningsändamål som kan godtas (första meningen), ett proportionalitetskrav (andra meningen) och ett förbud mot begränsningar som innebär åsiktsdiskriminering (tredje meningen). Enligt förarbetena kan bestämmelsen sägas ytterst syfta till att understryka kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsbegränsande lag beslutas (prop. 1975/76:209 s. 153).

Vad som avses med *ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle* utvecklas inte närmare i förarbetena och några klargörande uttalanden verkar inte ha förekommit i samband med tillämpningen av bestämmelsen. Thomas Bull för i sin doktorsavhandling om mötes- och demonstrationsfriheterna[7] ett längre resonemang om uttryckets innebörd, bland annat med utgångspunkt i Europakonventionen och rättsordningarna i vissa andra länder. Han kommer där till slutsatsen att rekvisitet innefattar ett materiellt krav på lagstiftningens syfte och att en bedömning av detta syfte kan ta sin utgångspunkt i programstadgandena i 1 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen. Rekvisitet kan jämföras med en form av lägsta anständighetströskel för politiska beslut, varför det knappast finns anledning att tro att det särskilt ofta kan leda till att normer befinns grundlagsstridiga (s. 442 och 443).

Det nu behandlade rekvisitet torde kunna sägas sakna egentlig betydelse för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. För dessa friheter anges nämligen särskilt vilka begränsningsandamål som är godtagbara (se 2 kap. 23 och 24 §§, som behandlas nedan i anslutning till respektive fri- och rättighet).

[7] Bull, Thomas, *Mötes- och demonstrationsfriheten – En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, Iustus förlag, 1997. När fortsättningsvis hänvisas till ”Bull” avses, om inget annat anges, denna publikation.

Kravet på proportionalitet i 2 kap. 21 § andra meningen innebär bland annat att en begränsning inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att denna ska tillgodose sitt ändamål. En avvägning ska göras mellan hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behov som ska tillgodoses är. Om förhållandet mellan dessa faktorer framstår som rimligt är ingreppet proportionerligt. Enligt det synsätt som har vuxit fram i domstolspraxis (se bland annat ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753) ska proportionaliteteten i den rättighetsbegränsande åtgärden prövas efter en bedömning i tre steg; åtgärden ska vara ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet (*ändamålsenlighet*), det får inte finnas likvärdiga mindre ingripande alternativ (*nödvändighet*) och begränsningen ska stå i rimlig proportion till det intresse som den är avsedd att tillgodose (*proportionalitet i strikt mening*).

Prövningen enligt andra meningen är även tänkt att ge ett särskilt skydd för den fria åsiktsbildningen genom kravet på att en fri- och rättighetsbegränsning ”inte heller får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. FRU nämnde, som exempel på ingrepp som inte hindras av andra skyddsregler men som skulle komma i konflikt med kravet, lagregler som begränsar medborgarnas möjligheter att komma i kontakt med varandra genom att generellt förbjuda dem att resa mellan olika delar av landet utan särskilt tillstånd i form av till exempel inrikespass (SOU 1975:75 s. 203). Några andra specifika uttalanden om innebörden av *den fria åsiktsbildningen* i det här sammanhanget finns inte i förarbetena. Bull lyfter fram vissa allmänna uttalanden och en del systematiska aspekter som följer på de formuleringar som används i de aktuella bestämmelserna i regeringsformen och kommer till slutsatsen att hänvisningen bara är tillämplig visavi begränsningar som riktas mot yttranden med kopplingar till politik, konst eller vetenskap och inte mot andra yttranden. Skyddet gäller yttranden som ansetts särskilt värdefulla i vårt samhälle, yttranden med direkt eller indirekt koppling till det demokratiska styrelseskicket. Begränsningar av sådana yttranden måste ske med särskild försiktighet och ifrågasättas särskilt hårt (s. 450).

Förbudet mot åsiktsdiskriminering i 2 kap. 21 § tredje meningen betraktas som en egen fri- och rättighet men har alltså utformats som en del av den allmänna begränsningsramen genom att det anges att en begränsning inte får göras enbart på grund av politisk, religiös,

kulturell eller annan sådan åskådning. Förbudet ger uttryck för den grundläggande värderingen i samhället att ingen ska behöva vidkännas ingrepp i sina medborgerliga fri- och rättigheter enbart på grund av sina åsikter; åsiktsfriheten är en av det svenska statsskickets grunder. När bestämmelsen infördes angavs att *åskådning* avsåg ett ”något sånär sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område”. Det har i förarbetena framhållits att bestämmelsen inte förbjuder föreskrifter som möjliggör ingrepp mot någon ”med anledning av handlingar som beskrivs med hjälp av rekvisit utan anknytning till en åskådning men som i det särskilda fallet kan komma att drabba en viss åskådning” (se SOU 1975:75 s. 114). Det anses till exempel inte att straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp står i strid med förbudet mot åsiktsdiskriminering även om den kan komma att användas mot anhängare av en viss politisk åskådning vilken bygger på tankar om vissa befolkningsgruppers överlägsenhet över andra (se prop. 1975/76:209 s. 40).

Bestämmelserna i 2 kap. 20–24 §§ riktar sig enligt grundlagstexten till lagstiftaren och frågan om ett lagförslag är förenligt med bestämmelsen i 2 kap. 21 § aktualiseras ofta i lagstiftningsärenden. I förarbetena förutsattes dock att förbudet mot åsiktsdiskriminering skulle beaktas även av myndigheterna (a. prop. s. 39, 99 och 153). I senare tillkomna förarbeten och i litteraturen kom vidare att hävdas att de materiella kraven i 21, 23 och 24 §§ i sin helhet skulle beaktas även inom rättstillämpningen.[8] Numera framgår av rättspraxis att den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 21 § är tillämpbar även för förvaltningsmyndigheters och domstolar vidkommande.[9] Det har i flera av dessa avgöranden närmast varit fråga om så kallad partiell grundlagsstridighet och frågan har gällt om proportionalitetskravet hindrat en tillämpning av ett visst straffbud.[10] Ett exempel är rättsfallet NJA 2012 s. 400. Där hade en person åtalats för barnpornografibrott bestående i innehav av så kallade mangateckningar som skildrade barn i ett pornografiskt sammanhang. Högsta domstolen ogillade åtalet med hänvisning till att en kriminalisering av det aktuella innehavet skulle innebära en begränsning av den tilltalades informationsfrihet som gick utöver vad som var nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett straffbestämmelsen.

[8] Se till exempel Bull, s. 408 med hänvisningar, SOU 2010:29 s. 172, och prop. 2016/17:180 s. 61.
[9] Se Jermsten, Henrik, *Proportionalitetskravet vid begränsningar genom lag av grundlagsstadgade fri- och rättigheter – vilken funktion har det i rättstillämpningen?* i *Vänbok till Mats Melin* (2018).
[10] Se Jermsten, Henrik, *Regeringsformen 2 kap. 21 §*, Lexino 2023-07-01 (JUNO).

3.3.3 Vad som är en fri- och rättighetsbegränsning

En viktig frågeställning på fri- och rättighetsområdet är huruvida ett lagförslag innefattar en fri- och rättighetsbegränsning i regeringsformens mening.

Om en föreskrift uttryckligen eller underförstått åsyftar en rättighetsbegränsning eller begränsningen ingår som ett naturligt led i regleringen är det ofta enkelt att slå fast att en den utgör en fri- och rättighetsbegränsning. Exempel på sådana föreskrifter är rättegångsbalkens bestämmelser om frihetsberövande, som utgör en begränsning av rörelsefriheten, och om kroppsbesiktning, som utgör en begränsning av skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Exempel på begränsningar av de positiva opinionsfriheterna i denna kategori är brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp, som utgör en begränsning av yttrandefriheten, och om förbud mot att inneha barnpornografiskt material, som utgör en begränsning av informationsfriheten. Ett annat exempel är bestämmelserna om allmänna sammankomster i 2 kap. ordningslagen, som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna (jfr prop. 1975/76:209 s. 154).

Mera komplicerat blir det i de fall där en rättighetsbegränsning inte är åsyftad och inte heller ingår som ett naturligt led i regleringen, men där det står klart att föreskriften faktiskt leder till att utrymmet att göra bruk av en fri- och rättighet inskränks. I samband med 1976 års ändringar av regeringsformen anförde departementschefen att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid kan anses innebära en rättighetsbegränsning utan att detta är fallet endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. Föreskrifter om förhållandet mellan den enskilde och det allmänna som gäller för samhällsmedlemmarnas handlande eller underlåtenhet i allmänhet utan att ha särskild anknytning till det av regeringsformen skyddade rättighetsområdet skulle däremot, även om de i viss utsträckning kunde sägas beröra möjligheterna att faktiskt utöva en grundlagsfäst rättighet, normalt inte anses innebära någon begränsning av denna i regeringsformens mening. Sålunda skulle enligt departementschefen till exempel straffbestämmelser om stöld eller hemfridsbrott ”givetvis inte” betraktas som begränsningar av infor-

mationsfriheten trots att de ställer upp hinder mot vissa sätt att skaffa upplysningar (a. prop. s. 153 och 154).

Uttalandet har i litteraturen kritiserats för att ge uttryck åt en alltför snäv syn på frågan om vad som är en begränsning, och synen på vad som utgör en rättighetsbegränsning har vidgats med åren.[11] Ett exempel på detta är slutsatserna i lagstiftningsärendet om det så kallade maskeringsförbudet (se avsnitt 7.3.3). Där väcktes frågan om ett förbud mot att täcka ansiktet vid allmänna sammankomster utgjorde en inskränkning av mötes- och demonstrationsfriheterna. Regeringen tog där hänsyn till de tänkbara effekterna av den föreslagna regleringen och anförde följande (prop. 2005/06:11 s. 28 och 29).

> Regeringen gör bedömningen att om man inte enbart ser till syftet med en reglering rörande maskeringsförbud utan också till effekten av ett maskeringsförbud är det ofrånkomligt att ett förbud har en begränsande effekt. Enligt regeringens uppfattning ligger det därför närmast till hands att betrakta maskeringsförbudet som en begränsning av demonstrations- och mötesfriheterna. Också Lagrådet anser att ett maskeringsförbud innebär en sådan begränsning. Regeringen övergår därmed till att ta ställning till om ett maskeringsförbud utgör en i regeringsformens mening tillåten begränsning av demonstrations- och mötesfriheterna.

Detta utvidgade synsätt på vad som utgör en rättighetsbegränsning har därefter tillämpats i några lagstiftningsärenden som haft beröringspunkter med föreningsfriheten. Där har dock den indirekta effekten av olika typer av föreskrifter om finansiering av föreningar bedömts vara sådan att en begränsning av föreningsfriheten inte ansetts föreligga. Så fördes det till exempel i prop. 2013/14:70 ett längre resonemang i frågan om det var förenligt med bland annat föreningsfriheten att införa en reglering som ålade de politiska partierna en skyldighet att öppet redovisa sina intäkter. Regeringen anförde följande (s. 96 och 97).

> En offentligrättslig reglering om skyldighet för partierna att redovisa sina intäkter utgör inte någon *direkt* begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål eftersom det av regleringen inte följer något hinder för en ideell förening att verka för politiska syften. Med hänsyn till föreningsfrihetens särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket och dess grundläggande betydelse som en del av de politiska spelreglerna bör det vidare framhållas att en insynsreglering inte heller kan anses komma i direkt konflikt med grundlagens syfte att slå vakt om den fria åsiktsbildningen.

[11] Se Jermsten, a.a. med hänvisningar.

> Det återstår därför att bedöma om de *indirekta* effekter som en insynsreglering kan få när det gäller medborgarnas möjligheter att verka gemensamt inom ramen för ett parti trots detta måste anses innefatta en begränsning av föreningsfriheten i regeringsformens mening.

Regeringen kom därefter till slutsatsen att den föreslagna regleringen inte utgjorde en begränsning av föreningsfriheten och anförde då bland annat följande (s. 98).

> I det sammanhanget uppmärksammar *Tidningsutgivarna* att det i och för sig är tänkbart att en offentligrättslig reglering om redovisning av partibidrag kan få till följd att enskilda bidragsgivare avstår från att lämna bidrag som är av sådan storlek att identiteten på givaren kommer att avslöjas. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i insynsregleringen, i vart fall inte om denna utformas på ett neutralt och objektivt sätt. Inte heller kan det anses vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgodose. Det finns också anledning att framhålla att den föreslagna regleringen till sin karaktär har klara likheter med bl.a. sådan redovisningslagstiftning som inte anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten.

Förutom de nu två nämnda kategorierna av rättighetsbegränsande lagstiftning, det vill säga sådan där en begränsning är direkt åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen respektive sådan som oavsett syfte ofrånkomligen har en begränsande effekt, finns det anledning att här peka på även en tredje kategori. Under denna kategori sorterar sådana bestämmelser som vid första anblicken kan synas helt sakna koppling till en viss fri- och rättighet, men som i vissa tillämpningssituationer ändå kan innebära en rättighetsbegränsning. Ett exempel på detta finns i rättsfallet NJA 2015 s. 45, som gällde en journalist som hade köpt en pistol på svarta marknaden i syfte att undersöka hur enkelt det var att komma över illegala skjutvapen. Efter köpet hade reportern låst in vapnet i ett säkerhetsskåp på ett hotell och kontaktat polis. Reportern åtalades för vapenbrott. Efter att ha konstaterat att tryckfrihetsförordningen inte var tillämplig på det aktuella anskaffningssättet gjorde Högsta domstolen en avvägning av de intressen som ligger bakom regleringen i vapenlagen mot de intressen som yttrande- och informationsfriheterna skyddar. Slutsatsen var att det inte stod i strid med 2 kap. 21 § regeringsformen att döma reportern för vapenbrott.

3.4 Yttrandefriheten

3.4.1 Skyddets omfattning

I 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen uttrycks yttrandefriheten som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten skyddar alltså såväl ett yttrandes form som dess innehåll.

Form

Bestämmelsens ordalydelse ger vid handen att varje kommunikationsmedel skyddas av yttrandefriheten. Förarbetena innehåller inte några uttalanden i frågan om det eventuellt finns former för yttranden som inte faller in under skyddet. Enligt Bull bör det avgörande kriteriet vara om yttrandets form är sådan att en generell grupp av utomstående förstår att ett yttrande förmedlas. Som exempel nämner han att den som stjäl en chokladkaka inte i efterhand kan hävda att detta var en protest mot konsumtionssamhället eftersom ingen betraktare av handlingen eller dess resultat skulle ha kunnat uppfatta den så, medan däremot den som förstör militär egendom genom att till exempel hälla blod på den förväntas bli trodd på att det är ett yttrande (s. 369).

Innehåll

Bestämmelsens ordalydelse ger vidare vid handen att yttrandefriheten inte är begränsad till en viss kategori av yttranden eller yttranden med visst innehåll. I förarbetena har emellertid förutsatts att inte alla typer av yttranden faller in under regeringsformens definition av yttrandefriheten.

Grundlagberedningen åskådliggjorde tillämpningsområdet för yttrandefriheten genom att redogöra för olika föreskrifter som krävde lagform eftersom de utgjorde begränsningar av denna frihet. Detta krav avsåg till att börja med de föreskrifter i brottsbalken som ”drar gränserna kring yttrandefriheten”. Hit hörde de bestämmelser som motsvarade katalogen med så kallade tryckfrihetsbrott och offentliggörandebrott i tryckfrihetsförordningen, exempelvis obehörig befattning med hemlig uppgift. Kravet på lagform omfattade enligt bered-

ningen också förvaltningsrättsliga regler om tillstånd till eller anmälan om offentlig tillställning eller allmän sammankomst ”i vad sådana regler gällde dramatisk eller muntlig framställning e.d. som var avsedd att förekomma vid tillställningen eller sammankomsten”. Som ytterligare exempel nämndes krav på tillstånd för att få använda radiosändare och regler om filmcensur. Enligt beredningen omfattades även bestämmelser om tystnadsplikt för tjänstemän med flera (se SOU 1972:15 s. 155). Departementschefen såg inte skäl att ifrågasätta beredningens beskrivning och avgränsning av yttrandefriheten (se prop. 1973:90 s. 243).

I motiven till 1976 års ändringar av 2 kap. 1 § första stycket pekade man på en rad straffbestämmelser som inte utgjorde begränsningar av yttrandefriheten. Syftet var att belysa den rättsliga innebörden av bestämmelsen om yttrandefrihet. Bland bestämmelser som inte utgjorde begränsningar nämndes olaga hot, olaga tvång, ofredande, störande av allmän sammankomst, olaga diskriminering, förargelseväckande beteende, hot mot tjänsteman, bestickning, övergrepp i rättssak, föregivande av allmän ställning, myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning, mutbrott med mera. Vidare framhölls att inte heller yttranden som utgjorde led i bedrägeri, utpressning eller andra förmögenhetsbrott omfattades av regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp (prop. 1975/76:209 s. 141 och 142). Denna exkludering av en viss typ av yttranden från skyddet, till synes i strid med bestämmelsens ordalydelse, kom att kritiseras i den juridiska litteraturen,[12] och numera står det klart att flera av de i förarbetena uppräknade straffbestämmelserna i och för sig kan utgöra begränsningar av yttrandefriheten.[13]

3.4.2 Begränsningar av yttrandefriheten

Utöver den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § uppställs det i 2 kap. 23 § särskilda förutsättningar för begränsningar av yttrandefriheten. Bestämmelsen har följande lydelse.

[12] Se bland annat Bull (s. 369–378) och Wennergren, Bertil, *Demonstrationsfrihet och civil olydnad* i *Om våra rättigheter IV* (1990), s. 121–124.
[13] Se ”Raplåten” NJA 2021 s. 215 p. 20 med hänvisningar och ”Interpellationsdebatten” NJA 2023 s. 583 p. 24 och 25 med hänvisningar.

> Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.
>
> Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.
>
> Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Första stycket innehåller ett stadgande ”i tämligen nära anslutning till artikel 10 i Europakonventionen” och andra stycket ger uttryck för vad som utgör kärnan i skyddet för yttrandefriheten och innebär en viktig begränsning av lagstiftarens handlingsfrihet (se SOU 1975:75 s. 127 och 128). Beträffande skyddets styrka framhölls även den effekt som den särskilda regleringen av yttranden i massmedia kunde antas föra med sig[14] (a. bet. s. 128):

> Vid bedömning av det skydd som RF enligt utredningens förslag skulle komma att ge yttrandefriheten och rätten till information bör man hålla i minnet att yttrandefriheten i tryckt skrift alltjämt kommer att vara föremål för en mera ingående reglering i särskild grundlag. Detta starkare skydd avses vidare bli utvidgat till radio, television och film och gäller uppenbarligen den politiskt mest betydelsefulla yttrandefrihetsutövningen.
>
> Härtill kommer att det starkare skyddet i massmediegrundlagen i praktiken kommer även yttrandefriheten i övrigt till godo, i det fall det gäller yttrandefrihetsutövning som lika gärna kan äga rum i massmedierna som annanstans. Om lagstiftaren vill ingripa mot sådan yttrandefrihetsutövning måste det nämligen te sig förhållandevis ointressant för honom att göra detta enbart utanför massmedierättens område och för sådant ingrepp inom detta område krävs grundlagsändring.

Begränsningsändamålet rikets säkerhet

Vid utformningen av 2 kap. 23 § första stycket diskuterade FRU möjligheterna att bryta ner de tillåtna begränsningsändamålen på större detaljnivå. Utredningen ansåg emellertid att detta inte var en framkomlig väg eftersom ett mera konkret angivande av tillåtna inskränkningar skulle leda till en lång uppräkning som ändå riske-

[14] Se, angående denna så kallade paraplyeffekt, avsnitt 3.3.1.

rade att bli ofullständig. Begränsningsändamålet *rikets säkerhet* syntes enligt utredningen vidare ”över huvud taget knappast möjligt att bryta ner” (SOU 1975:75 s. 126). Beträffande abstraktionsnivån framhöll utredningen vidare att till exempel uttryck som *rikets säkerhet* och *allmän ordning och säkerhet* inte sällan användes i vanlig lag och att regleringen i regeringsformen ”naturligtvis” inte kunde vara mer exakt än regleringen i vanlig lag (s. 128).

Med *rikets säkerhet* avses enligt förarbetena både rikets inre och dess yttre säkerhet. Främst åsyftades sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken (se avsnitt 6.4.2). Exempel på sådana straffbestämmelser är 19 kap. 5 § brottsbalken, enligt vilken det är straffbart som *spioneri* att lämna uppgifter vars uppenbarande kan medföra men för Sveriges säkerhet, och 22 kap. 5 § brottsbalken, enligt vilken den som då riket är i krig sprider oriktiga uppgifter som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet döms för *ryktesspridning till fara för rikets säkerhet*. I förarbetena nämndes även regleringen i de då gällande lagarna (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor och (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder, samt viss lagstiftning till skydd för försvaret (a. bet. s. 203 och 204).

FRU framhöll att *rikets säkerhet* är ett snävare begrepp än till exempel *rikets (vänskapliga) förhållande till främmande makt* (a. bet. s. 203). I propositionen föreslogs att yttrandefriheten skulle få begränsas av hänsyn till bland annat rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Konstitutionsutskottet valde emellertid att i denna del ansluta sig till den av FRU föreslagna formuleringen; det vill säga utan angivande av rikets förhållande till främmande makt (KU 1975/76:56 s. 22–28).

Att rikets förhållande till främmande makt inte i sig är en fråga om nationell säkerhet kommer även till uttryck i 2 kap. 2 § 1 tryckfrihetsförordningen. Enligt den bestämmelsen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas bland annat om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet *eller* dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Redan i tryckfrihetsförordningens ursprungliga lydelse gällde ett undantag för sådana handlingar som rörde rikets förhållande till främmande makt. År 1897 infördes ett undantag som avsåg skydd för försvarshemligheter – ett undantag som dock väsentligen redan gällde genom ett 1820 utfärdat kungligt brev. I samband med 1936–1937 års grundlagsreform infördes den

nuvarande systematiken där i tryckfrihetsförordningen endast anges tillåtliga sekretessgrunder och där de materiella sekretessbestämmelserna framgår av vanlig lag. Beträffande den närmare innebörden av *rikets säkerhet eller dess förhållande till främmande makt*, som då infördes som inskränkningsgrund i tryckfrihetsförordningen, gjordes inte några klargörande uttalanden i förarbetena annat än att ”några meningsskiljaktighet lärer icke råda därom att sekretessbestämmelser äro erforderliga till skydd för staten yttre säkerhet” (prop. 1937:140 s. 10).

Begränsningsändamålet *folkförsörjningen* berörs inte i förarbetena till regeringsformen på annat sätt än att det konstateras att det är givet att sådana ändamål som rikets säkerhet och folkförsörjningen får en ökad betydelse vid krig och krigsfara (a. bet. s. 181). I propositionen användes ”det allmännas ekonomiska intressen” i stället, men det befanns under utskottsbehandlingen vara något missvisande, varför det av FRU förordade *folkförsörjningen* återtogs (prop. 1975/76:209 och KU 1975/76:56 s. 27 och 28).

Då utformningen av regeringsformens regler i detta avseende direkt haft de straffrättsliga bestämmelserna som förebilder är det enligt Bull rimligt att utgå från att begreppet *rikets säkerhet* i regeringsformen avsetts ha samma betydelse som i straffrättsliga sammanhang, vilket innebär att den vaghet och risk för godtycke vid tolkningen av begreppet som föreligger inom straffrätten därmed har smittat av sig till konstitutionell nivå. Enligt Bull finns det skäl som talar för såväl en restriktiv som en generös tolkning av *rikets säkerhet*. Som skäl för en restriktiv tolkning anför han att frågor av största vikt för medborgarna, till exempel insynen i landets utrikesrelationer och de åtgärder som vidtas för såväl yttre som inre säkerhet, skulle kunna uteslutas från möjligheten till offentlig debatt om alltför abstrakta och ospecificerade faror tilläts utgöra skäl att begränsa yttrandefriheten. Samtidigt måste samhället och demokratin kunna skyddas från inre och yttre faror, vilket är ett starkt argument för en generös tolkning av begreppet. Yttranden som medför fara för den nationella existensen måste kunna stoppas eller straffas. Definieras det straffbara området alltför exakt förlorar man flexibilitet, med oförutsebara konsekvenser. Detta skulle även kunna tala för att ganska långsökta faror måste kunna omfattas av *rikets säkerhet*. Risken för att de realiseras kan vara låg, men effekterna av en sådan utveckling skulle å andra sidan kunna vara katastrofal. Mot bakgrund

av den stora vikt som rikets säkerhet har, kan den enskildes behov av till exempel respekt, självförverkligande eller känsloutlopp, inte utgöra ett särskilt tungt argument för en restriktiv tolkning av begränsningsgrunden. För att lösa avvägningsproblematiken föreslår Bull att man i detta sammanhang överför den amerikanska läran om klar och påtaglig fara (*clear and present danger*) till svenska förhållanden. Möjligheterna att begränsa yttrandefriheten med stöd av *rikets säkerhet* skulle då vara beroende av förekomsten av en fara vars realiserande inte är alltför avlägsen eller som framstår som typisk för en viss situation (s. 463–466).

Begränsningar av yttrandefriheten med hänsyn till rikets säkerhet har aktualiserats i några lagstiftningsärenden på senare tid. Den 1 januari 2023 infördes en ny straffbestämmelse om *utlandsspionerі* i 19 kap. 6 a § brottsbalken. Bestämmelsen straffbelägger obehörigt röjande av hemliga uppgifter som förekommer i det internationella samarbetet, vars uppenbarande för främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation.[15]

Axberger synes inta hållningen att kriminaliseringen av utlandsspioneri närmast kan få negativa konsekvenser för Sveriges säkerhet:[16]

> På nationell nivå var det länge sedan makt och myndighet skyddades mot det fria ordet (i forna tider förekom som tidigare nämnts straff för kritik mot kungahuset, ämbetsmän och främmande makter). Påtryckningar från utländskt håll där man reagerat mot ofördelaktig publicitet är emellertid rätt vanliga även i vår tid. Tydliga grundlagsregler om yttrandefrihet och mediers oberoende från statsmakten är då värdefulla redskap för att kunna freda även det nationella oberoendet. Bestämmelser som tvärtom medger ingrepp mot svenska medier och medborgare som påstås ha orsakat störningar på internationell nivå är i det perspektivet oönskade. De oprecist hållna förarbetsuttalandena om att ingripanden inte ska ske mot sådant som den klagande staten ”rimligen ska kunna tåla” illustrerar rättsosäkerheten.

I departementspromemorian *Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet* (Ds 2022:20) föreslogs bland annat regler som innebar att den som sänder tv, sökbar text-tv eller ljudradio med tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv skulle bedriva sänd-

[15] En närmare redogörelse för bestämmelsen och de överväganden som gjordes i förarbetena lämnas i avsnitt 6.4.2, men paragrafen nämns även här eftersom den på ett konkret sätt synes aktualisera gränsdragningen mellan *rikets säkerhet* och det, enligt det nyss återgivna förarbetsuttalandet, vidare begreppet *rikets (vänskapliga) förhållande till främmande makt*.
[16] Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, s. 142.

ningarna så att de inte orsakade fara för Sveriges säkerhet. Vid väsentliga överträdelser av kravet skulle tillståndet kunna återkallas. *Sveriges säkerhet* skulle ha samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt farorekvisitet vara uppfyllt om det var möjligt att sändningarna medförde skada för Sveriges säkerhet och om det framstod som rimligt från objektiv synpunkt att förvänta sig den effekten av sändningarna (s. 86). Skälen för den föreslagna regleringen var sammanfattningsvis följande (s. 39 och 40).

> Program i radio eller tv kan användas t.ex. av en stat eller annan aktör för påverkanskampanjer i syfte att påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer för att förstärka sin egen position och samtidigt försvaga Sverige och svenska intressen. Påverkanskampanjer kan därmed syfta till att påverka Sveriges självständiga nationella beslutsfattande. Genom sådan informationspåverkan kan avsändaren försöka iscensätta och förstärka konflikter mellan olika aktörer och grupper för att uppnå sina mål. Under höjd beredskap och krig kan motståndarens påverkanskampanjer fokusera på att t.ex. störa ledningsförhållanden, vilseleda, binda resurser och skapa kaos för att bland annat försvåra mobilisering och skada tilltron till vår försvarsförmåga. [---]
>
> Inom ramen för en påverkanskampanj kan olika påverkansoperationer genomföras. Genom påverkansoperationer kan en för egna syften fördelaktig bild av olika skeenden förmedlas. Den kan också användas för att dölja styrkor eller svagheter, eller syfta till att inge en känsla av uppgivenhet. Genom att på detta sätt påverka ett lands säkerhetspolitiska ställningstaganden samt minska försvarsvilja och försvarsförmåga kan de egna strategiska målen uppnås utan väpnad konflikt, alternativt att den egna militära handlingsfriheten ökar om en väpnad konflikt blir nödvändig. En påverkanskampanj är centralt styrd samtidigt som ett brett spektrum av kanaler används, såväl öppna som dolda. Den kan inkludera politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära maktmedel, både öppet och dolt, för att nå så stor effekt som möjligt. Officiella talespersoner kan föra fram vissa budskap som är koordinerade med nyhetsförmedling i media. Det kan kompletteras med falska dokument, smutskastning och hot, inklusive med militära medel, styrkedemonstrationer samt dolda operationer såsom fiktiva personer i sociala medier, falska dokument, frontorganisationer eller planterade nyheter. [---]
>
> Otillbörlig informationspåverkan kan utgöra en direkt utmaning mot målet för vår säkerhet som är att värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, men också mot intressen som är bärande för statens funktionssätt och för landets förmåga att försvara sig mot yttre hot. Om radio- eller tv-sändningar används på ett sätt som hotar Sveriges säkerhet, finns det skäl för staten att kunna ingripa.

Vid remissbehandlingen var flera remissinstanser kritiska. Så avstyrkte till exempel *Riksdagens ombudsmän* (JO) förslagen med hänvisning till att det var otydligt vad som skulle anses ligga i *Sveriges säkerhet* och vad som avsågs med att sändningarna orsakade fara i detta avseende. Det medförde enligt JO en osäkerhet om vad som var tillåtet att sända, vilket i sin tur riskerade att leda till en omotiverad självcensur hos utgivaren. Förslaget kunde därför innebära en större begränsning av det fria meningsutbytet och den fria och allsidiga upplysningen än vad som var nödvändigt och proportionerligt. *Justitiekanslern* (JK) framhöll att *Sverige säkerhet* anses ha en etablerad innebörd även om en legaldefinition saknas, men att begreppet trots det ofrånkomligen var förknippat med viss osäkerhet. JK ansåg dock att det förhållandet att den föreslagna återkallelsegrunden förenats med ett väsentlighetskrav medförde att regleringen var godtagbar ur ett rättssäkerhets- och yttrandefrihetsrättsligt perspektiv.

Efter remissbehandlingen fick *Utredningen om ingripande mot satellitsändningar med hänsyn till Sveriges säkerhet* i tilläggsdirektiv (dir. 2023:39) att ta ställning till förslagen i promemorian. Utredningen har i sitt betänkande – *Sveriges säkerhet i etern* (SOU 2023:63) – valt att inte föreslå några regler om att sändningar ska bedrivas så att de inte orsakar fara för Sveriges säkerhet. Utredningen anser, i linje med den kritik som framfördes av remissinstanserna, att regler med innebörden att sändningar inte får utgöra en risk för Sveriges säkerhet knappast låter sig utformas så att de kan tillämpas på ett förutsägbart sätt. Reglerna riskerar att bli oklara och leda till tolkningssvårigheter som i sin tur riskerar att medföra en oönskad avhållande effekt för leverantörer av medietjänster. Detta gäller oavsett om sådana regler utformas som tillståndsvillkor eller som för sändningar generellt gällande regler. Den inskränkning i yttrande- och informationsfriheterna som en reglering av det aktuella slaget skulle medföra vore därför enligt utredningens bedömning alltför långtgående (s. 195 och 196).

Regleringar av sättet att sprida yttranden

I 2 kap. 23 § tredje stycket anges att det inte anses som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar

ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden. Som exempel på sådana föreskrifter nämns i motiven föreskrifter rörande skyltar, i lokala ordningsstadgor intagna föreskrifter med krav på tillstånd för affischering på eller vid allmän plats och för användning av högtalarbilar, 2 § allmänna ordningsstadgan samt regler om innehav av radiomottagare (prop. 1975/76:209 s. 155 och 156).

Det finns i förarbetena uttalanden som indikerar att detta synsätt på så kallade ordningsföreskrifter är ett av huvudmotiven för att mötes- och demonstrationsfriheterna getts ett särskilt skydd i regeringsformen. I SOU 1975:75 s. 295 och 296 uttalas i anslutning till den nu aktuella bestämmelsen: ”Som sätt att sprida meddelanden kan man betrakta möten och demonstrationer. På grund av dessa spridningssätts betydelse för den politiska verksamheten har de tagits upp särskilt i RF genom att mötesfriheten och demonstrationsrätten utgör två av de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 1 §”.

När det gäller kravet på innehållslig neutralitet kan som exempel från praxis nämnas rättsfallet RÅ 1991 ref 21, som gällde ett kommunfullmäktigebeslut om att förbjuda valaffischering. Regeringsrätten konstaterade att förbudet stred mot 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen eftersom det endast avsåg vissa typer av affischer. Domstolen pekade i det sammanhanget också på likheterna mellan tryckfrihetsförordningens krav och 2 kap. 23 § tredje stycket regeringsformen. Fallet sätter fingret på frågan om vad som är den relevanta jämförelsegruppen vid bedömningen av om innehållslig neutralitet föreligger. Utgår man från gruppen ”alla andra affischer”, är ett förbud mot valaffischer innehållsligt grundat. Utgår man däremot från att valaffischer i sig är en grupp är ett generellt förbud mot samtliga valaffischer inte innehållsligt grundat.[17]

Vissa straffstadganden som inskränker yttrandefriheten

Hets mot folkgrupp

För *hets mot folkgrupp* döms enligt 16 kap. 8 § brottsbalken den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på bland annat ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Paragrafen återfinns i

[17] Se Nergelius, Joakim, *Om grundlagstolkning* i SvJT 1996 s. 862, och Bull, not 130.

16 kap. brottsbalken som reglerar brott mot allmän ordning. Kriminaliseringens skyddsintresse – i vidare bemärkelse – anses alltså vara den allmänna ordningen. De personer som hotet eller missaktningen avser skyddas därför inte såsom enskilda individer av straffbestämmelsen, utan endast såsom tillhörande en skyddad grupp.[18] Straffbudet omfattar inte bara muntliga eller skriftliga framställningar utan även till exempel gester, tecken, bilder och symboler.

Vid prövningen av om en gärning är straffbar ska uttalandet eller meddelandet bedömas i sitt sammanhang och motiven för gärningen beaktas. Mot bakgrund av att bestämmelsen om hets mot folkgrupp utgör en begränsning av yttrandefriheten har det i förarbetena angetts att avsikten med bestämmelsen inte är att straffbelägga alla uttalanden eller meddelanden av nedsättande eller förnedrande natur. Ett visst utrymme för straffria kritiska eller liknande uttalanden och meddelanden måste finnas. Uttalanden som inte kan anses överskrida gränserna för en saklig kritik av vissa grupper faller utanför det straffbara området. För straffbarhet krävs enligt förarbetena att det är fullt klart att uttalandet överskridit gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga. Meddelandet måste, vid en huvudsakligen objektiv bedömning och med hänsyn tagen till sammanhanget, framstå som innefattande hot mot eller uttryck för missaktning för en sådan grupp som avses i bestämmelsen. Hänsyn till opinionsfriheten och kritikrätten får emellertid inte åberopas som skydd för uttalanden som uttrycker missaktning för en hel folkgrupp på grund av att den till exempel tillhör en viss nationalitet och av denna anledning skulle vara mindre värd.[19]

Högsta domstolen har vid flera tillfällen prövat frågan om avvägningen mellan yttrandefriheten och de intressen som straffbudet ska skydda.[20]

[18] En annan sak är att ett yttrande som enligt sin formulering riktar sig mot en enskild individ indirekt kan anses utgöra ett angrepp på en skyddad grupp (se NJA 2020 s. 1083). Från och med den 1 juli 2024 utvidgas bestämmelsen bland annat på det sättet att enskilda personer i de skyddade grupperna ges skydd och därigenom målsägandestatus och rätt till skadestånd (se prop. 2023/24:93, bet. 2023/24:KU22 och rskr. 2023/24:194).
[19] Se SOU 2023:17 s. 150 med hänvisningar.
[20] Se NJA 2023 s. 246, NJA 2020 s. 1083, NJA 2007 s. 805, NJA 2006 s. 467 och NJA 2005 s. 805. Se även Sandén, Hans-Olof, *Hets mot folkgrupp* (2020, JUNO) för en utförlig genomgång av underrättspraxis.

Frågan om de koranbränningar som utgör åtminstone en del av bakgrunden till utredningens uppdrag utgör hets mot folkgrupp har diskuterats flitigt i den allmänna debatten och även i viss utsträckning i den juridiska litteraturen.[21]

Linköpings tingsrätt fällde den 12 oktober 2023 (mål B 1406-21) en person till ansvar för hets mot folkgrupp bestående i skapandet av en film och spridningen av den på sociala medier. I filmen brändes en koran tillsammans med bacon på en grill. Under grillen hade skyltar placerats med bland annat texten ”Muhammed var pedofil”. Den brända koranen lämnades tillsammans med bränt bacon vid entrén till moskén i Linköping. Filmen hade vidare försetts med musik som starkt förknippas med bland annat moskéattacken i Christchurch, Nya Zeeland, 2019. Enligt tingsrätten stod det klart att agerandet var riktat mot muslimer, inte mot islam, samt innefattade såväl hot som missaktning mot muslimer. Med hänvisning särskilt till att filmen publicerats i ett sammanhang som svårligen kunde sägas inbjuda till en saklig och vederhäftig diskussion ansåg tingsrätten vidare att det inte stod i strid med regeringsformen eller Europakonventionen att fälla till ansvar. Göta hovrätt – som i allt väsentligt anslöt sig till tingsrättens bedömning – fastställde tingsrättens dom (dom den 27 mars 2024 i mål nr B 4351-23). Domen har vunnit laga kraft.

Brott mot trosfrid

Enligt en bestämmelse i 16 kap. 9 § brottsbalken var det fram till 1970 straffbart som *brott mot trosfrid* att ”offentligen skymfa sådant som av svenska kyrkan eller annat trossamfund här i riket hålls heligt”. I motiven till upphävandet uttalades att en fri och öppen debatt i religionsfrågor endast kunde vara till gagn för samhället, även om en utvidgning av yttrandefriheten på det aktuella området medförde att uttrycksmedel som kunde te sig stötande för vissa grupper någon gång kom till användning. Vidare hänvisades till det skydd som förelåg genom bland annat bestämmelserna om hets mot folkgrupp, förargelseväckande beteende och störande av allmän förrättning (se prop. 1970:125 s. 63–66).

[21] Se till exempel Lambertz, Göran, *Bränna koranen är hets mot folkgrupp* i SvJT 2023 s. 312.

Förargelseväckande beteende

Den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen beter sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten, döms enligt 16 kap. 16 § brottsbalken för *förargelseväckande beteende.*

I motiven till 1976 års ändringar i regeringsformen underströks att denna bestämmelse inte kunde tolkas så att den kom att fungera som en begränsning av yttrandefriheten, och att den med andra ord inte var tillämplig på yttranden enbart på grund av dess innehåll (prop. 1975/76:209 s. 142). Det synsätt som redovisas i motiven kommer även till uttryck i kommentaren till brottsbalken.[22] Där betonas att förargelseväckande beteende inte är ett åsiktsbrott eftersom det som straffbeläggs är att offentligen bete sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse. Innehållet i ett uttalande är som sådant inte tillräckligt för att uppfylla kraven. Det som är straffbelagt är sättet att uppträda offentligen genom att göra ett sådant uttalande, inte uttalandets innehåll i sig. Detta hindrar inte att innehållet i ett uttalande kan vara så beskaffat att uttalandet, om det sker offentligen, uppfyller kravet på att vara ett förargelseväckande beteendesätt.

Uttalandena i motiven och kommentaren ligger visserligen väl i linje med synen på till exempel ordningsföreskrifter (2 kap. 23 § tredje stycket) och den i motiven allmänt snäva synen på vad som utgör rättighetsbegränsningar (se avsnitt 3.3.3). Uttalandena framstår inte desto mindre som svårförenliga med ett modernt synsätt på fri- och rättighetsskyddet. De synes nämligen ge uttryck för synsättet *dels* att ett straffrättsligt ingripande som endast delvis hänför sig till ett yttrandes innehåll inte skulle utgöra en begränsning av yttrandefriheten, *dels* att frågan om tid, plats och tillvägagångssätt inte skulle utgöra en del av yttrandefriheten. Dessutom bygger synsättet på att det över huvud taget är möjligt att hålla isär ett yttrandes innehåll från dess form, vilket i många situationer kan vara en nog så grannlaga uppgift.

Att bestämmelsen i själva verket inte bara begränsar yttrandefriheten utan dessutom öppnar för ingripanden som mer eller mindre direkt knyter an till de åsikter som framförs har hävdats på flera håll i litteraturen. Axberger har till exempel påpekat att poängen med yttrandefrihet är rätten att utöva den offentligt; att hävda att friheten lämnas okränkt så länge den bara brukas i avskilda sammanhang är

[22] Bäcklund, Agneta m.fl., *Brottsbalken* (1 juli 2023, JUNO), kommentaren till 16 kap. 6 §.

ett villospår, som lagts ut för att man inte vill medge att brottet kan begås genom uttryckandet av en åsikt.[23]

Utredningen återkommer nedan till brottet förargelseväckande beteende i anslutning till redogörelsen för sammanhangets (tid, plats och sättet för genomförande) betydelse i avsnittet om begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna.

3.5 Mötes- och demonstrationsfriheterna

3.5.1 Skyddets omfattning

Mötesfriheten

I 2 kap. 1 § första stycket 3 regeringsformen uttrycks mötesfriheten som en frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

I motiven till 1976 års ändringar i regeringsformen sägs beträffande mötesfriheten att utgångspunkten vid avgränsandet av det område som ska skyddas bör vara att friheten i största möjliga utsträckning ska korrespondera med yttrande- och informationsfriheterna. Principen bör vara att sammankomster för framförande av yttranden som skyddas av yttrandefriheten ska omfattas av regeringsformens skydd för mötesfriheten. Det innebär bland annat att sammankomster för framförande av konstnärliga verk bör beredas samma skydd som till exempel politiska eller religiösa sammankomster. Mötesfriheten kunde i enlighet härmed lämpligen beskrivas som en frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Med sammankomster *för annat liknande syfte* avses bland annat gudstjänster och andra sammankomster för religionsutövning (prop. 1975/76:209 s. 110 och 111).

Bestämningen *konstnärligt* bör i sammanhanget uppfattas som en beteckning på vissa former av yttranden, inte i första hand som ett kvalitetskrav. Om ändamålet med en sammankomst är framförande

[23] Axberger, Hans-Gunnar, *Ord och ordning* i Festskrift till Johan Hirschfeldt (2008), s. 45. Se även till exempel Bull, s. 613–621 med hänvisningar, Alexius, Katarina, *Politisk yttrandefrihet – En studie i lagstiftning och praxis under demokratins genombrottstid* (1997), s. 193 och 194, Bull och Heiborn, Anders, *Förargelseväckande yttrandefrihet?*, i SvJT 1999 s. 568, Axberger, *Tryckfrihetens gränser* (1984), s. 75 och 76, och SOU 1983:70 s. 186.

av ett verk som till sin typ kan hänföras till någon konstnärlig uttrycksform – till exempel film, musik eller ett verk avsett för scenisk framställning – bör sammankomsten normalt anses omfattad av regeringsformens skydd för mötesfriheten, även om det framförda verkets konstnärliga värde i ett visst fall inte skulle vara särskilt framträdande. Grundlagsskydd föreligger däremot inte om det framstår som helt främmande för vanligt språkbruk att i något hänseende tala om framförande av konstnärligt verk. Reglerna om mötesfriheten omfattar till följd av den principiella anknytningen till yttrande- och informationsfriheterna inte till exempel idrottstävlingar (a. prop. s. 143 och 144).

Enligt Bull talar övervägande skäl för att överge det synsätt som kommer till uttryck i förarbetena, det vill säga att mötesfriheten skulle omfatta sammankomster av nöjeskaraktär endast så länge som de har till syfte att meddela upplysningar, uttrycka åsikter, tankar och känslor samt att inhämta och ta emot upplysningar och ta del av andras yttranden. Han pekar därvid bland annat på svårigheterna att avgöra vad som är en ren nöjestillställning och att yttrandefriheten – med vilken mötesfriheten enligt förarbetena alltså ska korrespondera – skyddar yttranden vare sig de är allvarliga eller roande (s. 387).

Frågan om hur många närvarande som krävs för att en samling personer ska utgöra en sammankomst besvaras inte av bestämmelsens ordalydelse eller av förarbetena. I den statsrättsliga litteraturen har Holmberg m.fl., utan någon närmare motivering, uttalat att ett möte i regeringsformens mening ”kräver rimligen åtminstone tre deltagare”.[24] Enligt Bull, som utförligt redogör för de olika argument som gör sig gällande, bör två deltagare vara tillräckligt för att ett möte ska skyddas av mötesfriheten (s. 380–382). JO uttalade i JO 1981/82 s. 91 följande.

> Begreppet sammankomst förutsätter att flera personer deltar. En enda person, t. ex. en gatumusikant, kan således inte utgöra en sammankomst. Hur många personer som minst skall vara närvarande för att det skall var en sammankomst, kan inte anges exakt, utan beror i viss mån på omständigheterna. Förekommer t. ex. särskilda arrangemang, kan det räcka med färre deltagare än om det är fråga om en spontant bildad folksamling. Det är alltså inte möjligt att här, med utgångspunkt i begreppet sammankomst, ange någon tydlig gräns mellan uppträdanden som omfattas av RF:s regler om mötesfrihet och sådana som faller utan-

[24] Holmberg m.fl., *Grundlagarna – RF, SO, RO* (1 januari 2019, JUNO), kommentaren till 2 kap. 1 §.

> för det grundlagsskyddade området. Frågan om var denna gräns går får lösas av de rättstillämpande myndigheterna i det enskilda fallet.

Det finns, till skillnad från vad som gäller enligt Europakonventionen och i våra nordiska grannländer, inget krav på att ett möte ska vara fredligt för att skyddet ska gälla. I förarbetena angavs att en sådan avgränsning skulle medföra att skyddet blev helt beroende av innehållet i vanlig lag. Problemet ansågs lösas lämpligare genom begränsningsmöjligheterna (SOU 1975:75 s. 131).

Demonstrationsfriheten

I 2 kap. 1 § första stycket 4 regeringsformen uttrycks demonstrationsfriheten som en frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats.

Demonstrationsfriheten har sedan länge ansetts vara en av demokratins hörnstenar och spela en väsentlig roll som politiskt uttrycksmedel. 1968 fick dåvarande statssekreteraren Ingvar Carlsson i uppdrag av statsministern att undersöka behovet av reformer i syfte att trygga utövandet av demonstrationsrätten. I sina överväganden anförde han följande om värdet av demonstrationer och intresset av fri opinionsbildning.[25]

> Demokratins majoritetsprincip förutsätter för sin tillämpning en fri opinionsbildning. Det är därför en självklarhet i alla demokratiska stater att den fria opinionsbildningen bör främjas med alla tillgängliga och lämpliga medel. Ett uttryck härför är att i demokratierna yttrandefriheten och församlingsfriheten förutsätts som i princip erkända medborgerliga rättigheter och tjänar som fasta utgångspunkter för lagstiftningen och rättstillämpningen.
>
> Värdet av demonstrationsrätten har skattats olika högt under skilda tider och i olika samhällen. Karakteristiskt är att värderingen av demonstrationer som opinionsbildande medel stiger i takt med demokratins utveckling. När arbetarrörelsen började använda demonstrationer för sina strävanden skedde det i ett samhälle där de makthavande ofta sökte slå ned demonstrationer. Sådana betraktades som ett hot mot samhället. Genom demokratins genombrott har samhällets värdering förändrats. Demonstrationer är inte längre ett hot mot samhället utan en tillgång i strävandena att vidmakthålla en vital och fullödig demokrati.
>
> I dag är det vissa förhållanden som särskilt betingar den positiva värderingen av demonstrationerna. Bredden och djupet i medborgarnas engagemang i samhällsfrågor har ökat på ett markant sätt. Påfallande är

[25] *P.M. om demonstrationsrätten*, Statsrådsberedningen 12.11.68, s. 14 och 15.

> bl.a. den roll ungdomen i dag spelar i dessa sammanhang och det ökade intresset och den större förståelsen för internationella problem. Med det ökade engagemanget följer ett behov av allt fler kontaktpunkter för kommunikation i samhällsfrågor mellan medborgare och mellan grupper av medborgare. Behovet av lätt tillgängliga instrument för opinionsbildning ökar. Demonstrationer utgör ett sådant instrument. Det står till buds för åtskilliga grupper i samhället som saknar eller har dålig tillgång till andra vägar att ge uttryck för sin uppfattning på. I vissa frågor och i vissa situationer uppnås vidare troligen en väsentligt större opinionsmässig genomslagskraft med en demonstration än om något annat medel för opinionsbildning använts.
>
> Demonstrationer är alltså ett synnerligen värdefullt medel för opinionsbildning i ett demokratiskt samhälle. Att skapa bästa möjliga förutsättningar för medborgarna att använda sig härav är ett viktigt led i värnandet om demokratin.

Gustaf Petrén anlade i en kommentar till Ingvar Carlssons promemoria ett diametralt motsatt synsätt på demonstrationens roll i ett demokratiskt samhälle.[26] Petréns synsätt kan något tillspetsat sammanfattas som så, att ett starkt skydd för demonstrationsrätten närmast skadar demokratins funktionssätt, bland annat eftersom demonstrationen utgör ett forum inom ramen för vilket högljudda minoriteter delvis straffritt kan begå annars straffbelagda handlingar som ett led i sin opinionsbildning.

I förarbetena till 1970 års ändringar i ordningslagens föregångare, lagen (1956:618) om allmänna sammankomster, framhölls att demonstrationen är ett värdefullt komplement till andra medel för opinionsbildning, inte minst då den kan genomföras utan större ekonomiska resurser, samt att det i ett demokratiskt samhälle därför är ett starkt allmänt intresse att medborgarna kan i princip fritt begagna sig av demonstrationsrätten (se prop. 1970:125 s. 53).

Grundlagberedningen gav uttryck för motsvarande synsätt och ansåg det därför befogat att slå fast demonstrationsrätten genom ett uttryckligt stadgande i grundlagen. Demonstrationsrätten kunde enligt beredningens mening i grundlagen beskrivas som en rätt att ensam eller i grupp framföra krav och åsikter på allmän plats (SOU 1972:15 s. 157). Ordet *krav* utmönstrades vid den fortsatta behandlingen utan att någon ändring i sak var avsedd. Enligt föredragandens mening var ordet *åsikter* tillräckligt för att ge beskrivningen åsyftad omfattning (prop. 1973:90 s. 244).

[26] Gustaf Petrén, *Demonstrationsrätten*, SvJT 1969 s. 1.

Definitionen av demonstrationsfriheten fick sin nuvarande lydelse vid 1976 års reform. I motiven uttalades därvid följande (prop. 1975/76:209 s. 112).

> [Demonstrationsfriheten] står mötesfriheten nära. Den beskrivs i gällande rätt (2 kap. 1 § 4 RF) som en rätt att ensam eller i grupp framföra åsikter på allmän plats. I fri- och rättighetsutredningens förslag definieras demonstrationsfriheten, utan att någon ändring i sak är åsyftad, som rätt att anordna och deltaga i demonstration på allmän plats. Denna omformulering innebär att det i demonstrationsfriheten ingående yttrandefrihetsmomentet skjuts i bakgrunden och att intresset i stället koncentreras på det för en demonstration utmärkande att den består av en eller flera personer som befinner sig på allmän plats i ett visst opinionsbildningssyfte. Vinsten med denna perspektivförskjutning är att det inte kan uppkomma någon tvekan om att de regler som i allmänhet gäller för begränsning av yttrandefriheten gäller också när denna frihet utnyttjas vid en demonstration. Jag ansluter mig av denna anledning till utredningens förslag.

Liksom när det gäller möten finns det inget krav på att en demonstration ska vara fredlig för att skyddet ska gälla.

Mötes- och demonstrationsfriheterna behandlas ibland som en och samma rättighet, församlingsfrihet. Så gör även regeringsformen i ett väsentligt hänseende, nämligen i fråga om utrymmet för begränsningar. En skillnad mellan de två friheterna är att en demonstration kan genomföras av en enda person. En annan skillnad är att ett typiskt möte i första hand vänder sig inåt, mot dem som deltar i samma möte, en demonstration däremot i första hand utåt, mot andra än dem som deltar i den.[27]

Ytterligare en skillnad, åtminstone såvitt framgår av ordalydelsen, är att demonstrationsfriheten till skillnad från mötesfriheten är begränsad till *allmän plats*. Vad som är att anse som allmän plats framgår inte av förarbetena. Ett synsätt gällande innebörden av *allmän plats* som har framförts i litteraturen är att den ska motsvara betydelsen i vanlig lag och därmed kan variera i och med förändringar på lagnivå.[28] Ett i litteraturen till synes mera frekvent förordat synsätt är emellertid att begreppet inte har någon egentlig begränsande innebörd.[29] Så anför till exempel Bull att alla demonstrationer utom enmansdemonstrationer samtidigt utgör möten, vilket innebär att demonstrationer på platser som inte utgör *allmän plats* (oavsett vilken

[27] Se Holmberg m.fl., kommentaren till 2 kap. 1 §, och Petrén, a.a., s. 3 och 4.
[28] Petrén och Ragnemalm, Hans, *Sveriges grundlagar* (1980), s. 46.
[29] Se Bull, s. 400–402 med hänvisningar.

definition man vill använda) normalt utgör möten och skyddas av mötesfriheten. Man bör därför enligt Bull uppfatta hänvisningen till *allmän plats* som ett uttryck för den bundenhet till gällande rätt som kännetecknade mycket av arbetet under regeringsformens tillkomst. Hans slutsats är att demonstrationer per definition kan ske på vilka platser som helst, men att urvalet kan begränsas av de skäl som anges i 2 kap. 24 § regeringsformen (s. 401 och 402). Wennergren pekar på att rättighetskonventionerna inte innehåller någon motsvarande avgränsning och förordar att som *allmän plats* bör anses varje område som allmänheten har tillträde till och där det också finns eller kan komma att finnas människor att demonstrera för (a.a., s. 118). I Ds 2008:53 anges att *allmän plats* anses omfatta i princip varje plats som är upplåten för eller faktiskt frekventeras av allmänheten oavsett vem som äger marken i fråga (s. 15).

Ingripanden mot brott och andra ordningsstörningar

Straffbestämmelser som sätter gränser för yttrandefriheten, till exempel hets mot folkgrupp, uppvigling och förtal, kan ofta aktualiseras i samband med demonstrationer. Sådana bestämmelser, som alltså begränsar individens rätt att uttala sig oavsett om agerandet sker inom ramen för en allmän sammankomst eller inte, skulle enligt FRU ses som ingrepp enbart i yttrandefriheten och behandlas i det sammanhanget. ”Än mer uppenbart” var det enligt utredningen att andra allmänna gränser för enskildas handlingsfrihet, till exempel bestämmelserna om straff för misshandel och skadegörelse, inte utgjorde inskränkningar i församlingsfriheten (SOU 1975:75 s. 306). Regeringen anslöt sig i propositionen till detta synsätt och uttalade att den grundläggande regeln bör vara att ett ingrepp mot en person föranlett *enbart* av att denne deltar i ett möte eller en demonstration ska betraktas som riktat också mot sammankomsten och därmed som ett ingrepp i mötes- respektive demonstrationsfriheten (prop. 1975/76:209 s. 144). Utgångspunkten är alltså att den som deltar i en demonstration inte är fredad mot straffprocessuella ingripanden.

I 13–13 c §§ polislagen (1984:387) finns bestämmelser om vissa administrativa tvångsmedel (se avsnitten 7.10 och 7.11). Enligt 13 § polislagen får en polisman, om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, när

det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Om en sådan åtgärd är otillräcklig får personen tillfälligt omhändertas. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande. FRU framhöll att det, för att skydda demonstrationsrätten, var viktigt att så långt möjligt genomföra distinktionen mellan å ena sidan ett ingripande mot en enskild deltagare, som till exempel har begått något brottsligt eller som stör allmän ordning, och å andra sidan ett ingripande mot själva demonstrationen. Ingripanden mot enskilda som måste göras får inte grundas enbart på att vederbörande demonstrerar och måste genomföras så att den faktiska, negativa effekten för demonstrationen blir så begränsad som möjligt. Mot den bakgrunden ansåg utredningen att 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande inte var att anse som en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna (SOU 1975:75 s. 192). Regeringen anslöt sig i propositionen till detta synsätt (a. prop. s. 144).

3.5.2 Begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna

Utöver den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § uppställs det i 2 kap. 24 § första stycket särskilda förutsättningar för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna. Bestämmelsen har följande lydelse.

> Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Enligt FRU var det när det gällde utformningen av begränsningsändamålen väsentligen fråga om att täcka regleringen i lagen om allmänna sammankomster. Föredraganden ansåg att utredningens förslag gav uttryck för en lämplig avvägning mellan de olika intressen som stod mot varandra och föreslog inte några ändringar i sak (prop. 1975/76:209 s. 111 och 112).

Närmare om begränsningsändamålen

Hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken

Enligt förarbetena åsyftade *ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen* och *trafiken* främst regleringen i lagen om allmänna sammankomster ”över huvud taget”. Bestämmelsen i 3 § den lagen om att tillstånd till sammankomst fick vägras bara om det var nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning skulle fortsättningsvis tolkas så att tillämpningen kom att hålla sig inom ramen för grundlagens inskränkningsändamål (se SOU 1975:75 s. 205 och prop. 1975/76:209 s. 156).

När det gäller rekvisitet *vid sammankomsten* gav JO i början av 80-talet uttryck för en snäv tolkning; att bullerstörningar eller något annat slags störningar som inträder som en följd av en allmän sammankomst med inte vid själva sammankomsten inte kunde läggas till grund för inskränkningar i mötesfriheten (JO 1983/84 s. 85). Efter att Ordningsstadgeutredningen[30] – motvilligt och med ett påpekande om att begränsningsändamålen i (numera) 2 kap. 24 § regeringsformen borde justeras – i sitt slutbetänkande (SOU 1985:24) hade anslutit sig till JO:s uppfattning, utarbetades i juli 1985 en särskild promemoria i Justitiedepartementet (dnr 1862-85). Enligt det synsätt som redovisades där fanns det inte något uttalande i förarbetena som nödvändiggjorde en så snäv tolkning som JO hade gett uttryck för. Avsikten med regeln torde i stället ha varit att göra klart att man får beakta endast vad som kan hända eller har inträffat vid själva sammankomsten i den meningen att hänsyn inte får tas till att exempelvis ett offentligt anförande med hänsyn till sitt innehåll kan skapa ordningsproblem i framtiden.

I lagstiftningsärendet med anledning av Yttrandefrihetsutredningens förslag anslöt sig regeringen, i specialmotiveringen till (numera) 2 kap. 24 § regeringsformen, till slutsatserna i 1985 års promemoria (se prop. 1986/87:151 s. 182 och 183):

> Det har gjorts gällande att uttrycket ”vid sammankomsten eller demonstrationen” gör att det inte är möjligt att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna på grund av bullerstörningar som inträder som en följd av en sammankomst men inte drabbar dem som deltar i samman-

[30] Som bland annat hade att överväga hur de omfattande problem med ljudet från gatumusikanter som vid tidpunkten förelåg i Gamla stan skulle hanteras.

> komsten utan endast andra som vistas i närheten (JO 1983/84 s. 85 och SOU 1985:24 s. 290). Uttrycket ”vid sammankomsten eller demonstrationen” måste dock anses ge ett vidare utrymme för begränsningar av dessa friheter. Inte bara ordningen och säkerheten bland just de personer som deltar i sammankomsten utan också ordnings- och säkerhetsproblem som samtidigt uppstår i sammankomstens omedelbara omgivning och är en direkt följd av sammankomsten bör kunna ligga till grund för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna (jfr justitiedepartementets PM dnr 1862-85, remitterad tillsammans med SOU 1985:24).

Uttalandena föranledde inga erinringar vid riksdagsbehandlingen (jfr bet. 1987/88:KU36 och 1988/89:KU2).

Under beredningen av 1998 års ändringar i polislagen aktualiserades frågan om återinförande av ett utrymme enligt ordningslagen att neka tillstånd till, upplösa eller förbjuda en allmän sammankomst med hänvisning till misstanke om eller förekomsten av vissa brott; till exempel hets mot folkgrupp (se avsnitt 7.7). Regeringen framhöll därvid att de begränsningsändamål som infördes i regeringsformen 1976 innebar att begränsningar fick ske bland annat av hänsyn till ordning och säkerhet, samt att avsikten enligt vad som uttalades i propositionen främst var att täcka den reglering som då fanns i lagen om allmänna sammankomster. Trots att den lagen då inte medgav upplösande av en sammankomst av den anledningen att det vid denna förekommit något som strider mot lag, måste – enligt regeringen – uttrycket ordning och säkerhet i regeringsformen i och för sig kunna anses täcka också förekomsten av brottsliga handlingar. Regeringen framhöll därvid att alla brott definierades som störningar av den allmänna ordningen enligt polislagen. Det vore därför – ansåg regeringen – alltså formellt möjligt att återinföra en regel som innebär att en allmän sammankomst får upplösas enbart av den anledningen att det vid denna förekommit vissa brott (se prop. 1996/97:175 s. 33).[31]

Hänsyn till rikets säkerhet

I motiven till 2 kap. 24 § uttalades att *rikets säkerhet* främst åsyftade dåvarande 22 kap. 7 § brottsbalken och delar av 2 § lagen om allmänna sammankomster (SOU 1975:75 s. 205).

[31] Jfr Bull, som konstaterar att *ordning* och *säkerhet* är utomordentligt vaga begrepp som av rättssäkerhetsskäl och ändamålsskäl bör tolkas restriktivt, samt att *ordning* därför inte bör ges den vidsträckta betydelse som det har inom polisrätten (s. 518).

Enligt 22 kap. 7 § brottsbalken gällde att krigsmän som, under beredskapstillstånd eller då riket var i krig, obehörigen höll sammankomst rörande ämne genom vars avhandlande lydnadsbrott eller rymning lätt kunde föranledas eller fruktan eller misströstan kunde utbredas hos krigsmännen, dömdes för olovlig sammankomst. Brottet utmönstrades 1986.

I 2 § lagen om allmänna sammankomster fanns ett bemyndigande enligt vilket regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen fick förordna att allmän sammankomst inte fick hållas inom visst län eller del därav om det var påkallat med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden. En motsvarande bestämmelse, dock utan utrymme att överlåta befogenheten till länsstyrelsen, finns numera i 2 kap. 15 § ordningslagen, enligt vilken regeringen får föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara (se avsnitt 7.6.1).

Motverka farsot

I motiven till 2 kap. 24 § uttalades att begränsningsändamålet *motverka farsot* åsyftade del av 2 § lagen om allmänna sammankomster samt smittskyddslagstiftningen och att *farsot* avsåg epidemisk sjukdom av allvarlig karaktär (SOU 1975:75 s. 205).

I 2 § lagen om allmänna sammankomster fanns ett bemyndigande enligt vilket regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen fick förordna att allmän sammankomst inte fick hållas inom visst län eller del därav om det var påkallat med hänsyn till farsot. En motsvarande bestämmelse finns numera i 2 kap. 15 § ordningslagen, enligt vilken regeringen och, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen får föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas inom ett visst område respektive i länet eller del därav, om förbudet är nödvändigt för att motverka epidemi eller för att förebygga epizooti enligt epizootilagen (1999:657). Bemyndigandet låg till grund för flera föreskrifter som utfärdades av regeringen under covid 19-pandemin (se avsnitt 7.6.2).

Ett bemyndigande för länsstyrelsen enligt 2 § lagen om allmänna sammankomster fanns vid den aktuella tiden i 4 § smittskyddskungörelsen (1968:234).

Sammanhangets betydelse

En fråga som är av särskilt intresse för utredningen är den om vilket utrymme det finns att meddela föreskrifter om det närmare sammanhang i vilket en demonstration äger rum. Med sammanhang avses här tid, plats och sättet för genomförandet; på engelska *time, place and manner*. Sammanhanget är bredare än det uttrycksmedel som används (jfr 2 kap. 1 § först stycket 1 regeringsformen; tal, skrift, bild med mera). När till exempel en person bränner en religiös skrift utanför en gudstjänstlokal under en religiös högtid är uttrycksmedlet visuell gestaltning medan sammanhanget är tiden (en högtid för den religion som kritiseras), platsen (i anslutning till en lokal där anhängarna till den religion som kritiseras utövar sin religionsfrihet) och sättet för genomförandet (brännande av religiös skrift genom opinionsyttring på allmän plats).

Här ska relativt ingående redogöras för den normativa ram för bedömningen av sammanhangets betydelse som Axberger har förespråkat i sin artikel *Ord och ordning* (se not 20). Som framgått ovan (avsnitt 3.4.2 in fine) är hans utgångspunkt där att påståendet att förargelseväckande beteende inte är ett åsiktsbrott är ett villospår. En mera framkomlig väg för att ”hyfsa diskussionen” är enligt Axberger att fråga sig om det finns sammanhang och omständigheter som gör att spridandet av en i och för sig yttrandefrihetsrättsligt tillåten framställning kan hindras. Han tänker sig därvid ett slags yttrandefrihetens relativitet som bedöms längs en skala där den enes åsiktsfrihet finns i ena änden och den andres motsvarande frihet i den andra, inklusive dennes berättigade anspråk på att fredas från sådant han eller hon inte vill ta del av. Han fortsätter (s. 46–49):

> Åsiktsfriheten övergår i yttrandefriheten, som i sin mest skyddsvärda form består i rätten att kommunicera med närstående och likasinnade. I sitt nästa steg, och från samhällssynpunkt mest värdefulla form, består den i rätten att med framställningar av skilda slag delta i ett fritt meningsutbyte på alla de samhällsarenor där sådant utbyte sker. Det gäller i första hand arenor som är upplåtna i detta syfte: massmedier och samlingsplatser av olika slag. Men det gäller också andra ”arenor” där allmänheten vistas eller passerar, dock kanske inte riktigt med samma självklarhet. Det är först när den ene vill utsträcka sin yttrandefrihet till områden där den andre vill göra sin åsiktsfrihet gällande och dessa intressen kommer i konflikt med varandra som ett behov av intresseavvägning uppkommer. Når man slutligen en punkt där den andres rätt att slå vakt om sin ”åsiktsfrid” hotas av den förstes yttrandefrihetsanspråk måste det senare i princip vika.

En ”skala” av detta slag kanske kan verka teoretisk i överkant och te sig poänglös: yttrandefrihet innebär ju inget annat än en rätt att yttra åsikter och lämna upplysningar – och det måste man väl alltid ha rätt att göra? Faktum är dock att yttrandefrihetskonflikter som rör förhållandet mellan ord och ordning tenderar att hanteras olika beroende var på denna skala man befinner sig. Pingstpastorn Åke Green fick i NJA 2005 s. 805 lov att uttala sig sällsynt kränkande och provocerande om homosexualitet när han predikade i sin församling, men när politiskt motiverade nazister uttalade i princip detsamma i flygblad som de spred på skolor var det hets mot folkgrupp (NJA 2006 s. 467). De olika utgångarna kan ytligt sett te sig som ett juridiskt finlir, på gränsen till godtycke. Placerar man i stället in dem på skalan finner man att pastorn (såvitt åtalet angick) befann sig bland likasinnade, som sökt upp honom för att ta del av hans predikan – dvs. i ett sammanhang där hänsynen till hans yttrandefrihet väger tungt. De åtalade i det andra fallet hade trängt sig på okända mottagare på platser där ingen bett om att få del av deras budskap utan där åtskilliga tvärtom kunde förväntas bli störda av detta – dvs. ett sammanhang där yttrandefrihetens utövande inte är lika självklar. En sådan tolkning vinner stöd av HD:s domskäl i det senare fallet:

> Utdelningen av flygbladen har skett i en skola. De tilltalade har inte haft fritt tillträde till lokalerna som kan betecknas som en från politiska eller liknande aktioner från utomstående personer relativt skyddad miljö. Placeringen av flygblad i och på elevskåpen har inneburit att unga personer erhållit dessa utan att själva ha haft tillfälle att ta ställning till om de velat ta emot dem eller inte. [---] Situationen vid spridningen har sålunda varit delvis en annan än den i NJA 2005 s. 805 där en pastor i en predikan gjorde sina uttalanden inför sin församling utifrån vissa bibeltexter.

Några exempel på att yttrandefriheten kan vara relativ

Ett intressant exempel på en ”arena” där yttrandefrihetens utövande både kan te sig särskilt angeläget att skydda och att begränsa är för övrigt just skolan. I ett JO-ärande från 1996 tog JO upp ett antal fall, där man i olika skolor vidtagit till synes behjärtansvärda och ibland påfallande kreativa åtgärder för att komma till rätta med olika former av rasistiska meningsyttringar. Skolan är å ena sidan en form av offentlig arena och en miniatyrvärld där eleverna ska förberedas för vuxenlivet. Från den synpunkten bör yttrandefriheten vara den vidast tänkbara. Skolan är emellertid också en inrättning där eleverna är tvungna att gå. Därför måste god ordning upprätthållas och eleverna måste ges skydd för sin rätt att inte utsättas för sådant som de med rätta kan uppleva som kränkande. JO:s beslut i ärendet låter sig inte enkelt sammanfattas; det illustrerar framför allt en betydande normativ komplexitet, se JO 1997/98 s. 436 ff.

En god illustration till skalans användarbarhet utgör de krav religionsfriheten ställer. Den friheten har, som vidare framgår nedan, anförts som ett avgörande skäl för de yttrandefrihetsbegränsningar som förut förelåg i form av bestämmelsen om trosfrid och som numera delvis upprätthålls genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Kränkningar av religiösa budskap och symboler har betraktats som angrepp på religionsfriheten genom att de kunnat upplevas som ett tvång mot de utsatta att överge sin tro eller avstå från att utöva den.

En mer speciell situation föreligger beträffande obscent material. Svensk lagstiftning utgår i princip från att pornografi får produceras fritt (barn- och våldspornografi undantagna). Men friheten har den begränsningen att det är straffbart att skylta med eller på annat sätt förevisa pornografiska framställningar så att människor ofrivilligt exponeras för dem, BrB 16 kap. 11 §. Även detta är ett exempel på att yttrandefriheten kan vara relativ, alltså beroende av det sammanhang den utövas i.

En annan typsituation gäller demonstrationer. Det är uppenbart att den enes rätt till åsiktsyttring där lätt kan användas som ett sätt att hindra den andre i dennes utövande av samma rätt. En ”motdemonstrations” syfte kan vara att skapa sådan oordning kring den demonstration mot vilken man demonstrerar att denna inte kan genomföras som planerat. Det är naturligtvis inte godtagbart. Demonstranters yttrandefrihet illustreras i ett JO-ärende från år 2007, JO:s beslut 2007-06-20. En demonstration anordnades helt i enlighet med polisens tillstånd på Sergels torg i Stockholm. Dess föremål var abortlagstiftningen som demonstranterna, ett tiotal personer, var motståndare till. Demonstranterna bar banderoller på vilka bl.a. fanns stora fotografier på aborterade och som det får förstås vanställda foster. En poliskommissarie som kallats till platsen av demonstranterna begärde när demonstrationen pågått ett par timmar att bilderna skulle tas ned. Hans bedömning var att de väckte anstöt. Han avbröt dock inte demonstrationen utan meddelade snarare anvisningar för hur den skulle fortsätta.

JO framhöll att polisen är skyldig att avdela resurser och vidta åtgärder i övrigt så att en demonstration kan genomföras i enlighet med det demonstrationstillstånd som meddelats. Han passade i det sammanhanget på att påpeka att rätten att anordna en motdemonstration inte innefattar en rätt att hindra att huvuddemonstrationen genomförs. Några förutsättningar att upplösa den pågående demonstrationen förelåg inte; det var lugnt på platsen. Kommissariens åtgärd kunde enligt JO inte förstås på annat sätt än att denne gjort bedömningen att demonstranternas åsiktsyttringar i form av de uppvisade bilderna utgjorde förargelseväckande beteende. Enligt JO:s bestämda uppfattning förelåg inte något sådant brott.

Omständigheterna i fallet låter sig placeras in på ”skalan”. Utrymmet att inom ramen för en demonstration som genomförs med vederbörligt tillstånd på allmän plats ge uttryck för åsikter på ett förargelseväckande sätt – i detta fall genom bilder som av många säkerligen skulle uppfattas som anstötliga – måste i yttrande- och demonstrationsfrihetens namn vara omfattande. En annan bedömning vore tänkbar om demonstrationen

i stället ägde rum exempelvis i omedelbar anslutning till en abortklinik, på sådant sätt att personer undergår behandling på kliniken inte kan undgå att konfronteras med bilder, dvs. i ett sammanhang där den som utsätts för ett budskap kan resa befogade anspråk på att vara fredad från just det budskapet. Hur fall av det slaget skall bedömas är dock inte självklart; det kan hävdas att en åsiktsyttring måste få riktas särskilt till dem vars beteende man önskar påverka.

Det torde mot den angivna bakgrunden stå klart att rättsordningen behöver redskap som gör det möjligt att på ett relevant sätt bedöma framförandet av vissa budskap i vissa särskilda känsliga sammanhang. Det duger inte att surra fast sig vid en i grunden ohållbar princip om att ”innehållet” aldrig får utgöra skäl till begränsningar. Innehållet *kan* vara skälet till att en framställning inte får framföras, men *bara under vissa villkor*. Den juridiska analysen måste inriktas på vilka slags omständigheter detta kan vara och hur de kan uttryckas i hanterbara rättsliga normer som möjliggör en förutsägbar rättstillämpning med största möjliga yttrandefrihet. Till missförstånds undvikande bör understrykas, att en diskussion om yttrandefrihetens relativitet bara är aktuell i sammanhang där dess utövande kommer i konflikt med andra intressen av motsvarande dignitet; i andra sammanhang behåller yttrandefriheten sin rättsliga priviligierade ställning av grundlagsskyddat överordnat intresse.

Gränsdragningen mellan begränsningar i yttrandefriheten respektive mötes- och demonstrationsfriheterna

Frågan om vad som över huvud taget kan anses utgöra en fri- och rättighetsbegränsning har behandlats i avsnitt 3.3.3. De allmänna utgångspunkter som redovisats där gäller naturligtvis även vid begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna. Så har till exempel maskeringsförbudet ansetts utgöra en begränsning av dessa friheter på grund av de indirekta effekter som ett sådant förbud har för utövandet av dem. Redogörelsen i det här avsnittet avser frågan om vilken eller vilka fri- och rättigheter det är som ska anses begränsas i situationer där en begränsande åtgärd har beröringspunkter med såväl yttrandefriheten som mötes- eller demonstrationsfriheten. Svaret på den frågan kan, mot bakgrund av att det enligt 2 kap. 20, 23 och 24 §§ gäller olika förutsättningar för begränsningar av de olika friheterna, ha stor praktisk betydelse.

FRU uttalade att de regler som begränsar yttrandefriheten oavsett om de utövas vid ett möte, en demonstration eller i annat sammanhang skulle hänföras till yttrandefrihetens sakområde och alltså inte anses utgöra en inskränkning även av mötes- och demonstra-

tionsfriheterna. Såsom begränsningar i mötes- och demonstrationsfriheterna betraktade utredningen bara regler som avser just själva mötessituationen. Det gällde enligt utredningen bestämmelser som hade sin främsta grund i det regleringsbehov som från till exempel allmänna ordnings- och trafiksynpunkter följde av att många människor kommer samman. Det var således främst vissa bestämmelser i lagen om allmänna sammankomster som blev att betrakta som inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheterna; i huvudsak reglerna om förbud mot sammankomster i vissa extraordinära situationer, om krav på förhandstillstånd i vissa fall och om förhandsanmälan i vissa andra fall, om inställande och upplösning samt om förbud mot förnyande av allmän sammankomst (SOU 1975:75 s. 129).

Vid remissbehandlingen av FRU:s betänkande var JK kritisk mot det synsätt som utredningen hade redovisat i begränsningsfrågan och framhöll att begränsningar i yttrandefriheten vid möten och demonstrationer borde uppfattas som begränsningar även i mötes- och demonstrationsfriheterna. Enligt JK var det ett konstlat synsätt att en och samma lagstiftning inte skulle anses drabba mer än en rättighet. Utövandet av de olika opinionsfriheterna ingick enligt JK ofta som led i ett sammanhängande förlopp. Ett intrång som direkt riktade sig mot en länk i denna kedja kunde därför mer eller mindre automatiskt indirekt kränka också de andra rättigheterna. JK föreslog därför att (numera) 2 kap. 23 § borde formuleras ”De fri- och rättigheter som anges i [1]§ får i vad de innefattar utövande av yttrandefrihet eller rätt till information begränsas med hänsyn till […]”, samt att (numera) 2 kap. 24 § borde formuleras ”Utöver vad som anges i [23]§ får mötesfriheten och demonstrationsrätten samt föreningsfriheten begränsas[…]).

Föredraganden konstaterade att en reglering utformad på det sätt som JK hade förordat hade den uppenbara förtjänsten att grundlagstexten skulle komma att på ett logiskt tillfredsställande sätt ange vilka verkningar en generell rättighetsbegränsning får för innehållet i övriga rättigheter. Saken komplicerades enligt föredraganden emellertid av att det inte bara var yttrande- och informationsfriheterna som ingick som delmoment i andra fri- och rättigheter. Religionsfriheten framstod till exempel närmast som ett omfattade rättighetskomplex med inslag av yttrande-, informations-, mötes- och demonstrationsfrihet. I föreningsfriheten ingick, för att ta ett annat exempel, betydande inslag av mötesfrihet, och demonstrationsrätten omfattades

nästan helt av mötesfriheten. Ett konsekvent genomförande av JK:s förslag skulle enligt föredraganden därför komma att ge upphov till en synnerligen invecklad och svåröverskådlig reglering där särskilda moment i de olika rättigheterna bröts loss och skiktades på skilda sätt. Ytterligare ett avgörande skäl mot den av JK förordade lösningen var enligt föredraganden att den avsåg endast generella, det vill säga inom alla rättighetsområden gällande begränsningar av till exempel yttrandefriheten, men däremot inte beaktade det fallet att en begränsning av en rättighet bara avsåg utövningen av denna inom ramen för en viss annan rättighet. Enligt föredragandens mening framgick det tydligare av den av utredningen föreslagna regleringen att exempelvis en begränsning av yttrandefriheten som utformas så att den enbart gäller yttranden vid sammankomster ska betraktas också som en begränsning av mötesfriheten och att en sådan begränsning sålunda kunde göras endast om de i regeringsformen angivna förutsättningarna för begränsningar i båda de berörda rättigheterna föreligger samtidigt (prop. 1975/76:209 s. 104 och 105).

3.6 Utgångspunkter vid tolkning av regeringsformens fri- och rättighetsbestämmelser

Det har länge ansetts att grundlagstolkning ska följa samma principer som gäller för tolkning av vanlig lag. I 84 § 1809 års regeringsform fanns en föreskrift om att grundlagarna skulle tillämpas efter deras ordalydelse i varje särskilt fall. Författningsutredningen konstaterade att vitt skilda meningar framförts angående den närmare innebörden av stadgandet och att det var ovisst om det haft någon faktisk betydelse för grundlagstillämpningen. Utredningen ansåg att någon särskild tolkningsföreskrift motsvarande 84 § inte borde upptas i en ny regeringsform utan att det naturliga var att grundlag tolkades enligt samma principer som gäller för lagtolkning i allmänhet (SOU 1963:17 s. 513). Motsvarande synsätt redovisades av Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 319).

När innebörden av en lagbestämmelse ska fastställas får den tolkas i ljuset av ett flertal olika förhållanden. Ordalydelsen är självfallet det viktigaste tolkningsdatumet. Men också syftet med lagstiftningen, som kan framgå av förarbetena, kan ge viktiga hållpunkter liksom avgöranden i praxis samt uttalanden i den juridiska doktrinen. Att

ordalydelsen av lagtexten är det viktigaste underlaget för en tolkning av en lagregels innebörd betyder att de valda orden sätter en gräns för det genomslag som motivuttalanden kan få. För att det ska kunna göras gällande att det är fråga om en tolkning av en lagbestämmelse måste det krävas, att den tänkta tillämpningen på ett rimligt sätt kan inordnas under lagtexten. Kan den inte det så rör det sig om en analogisk rättstillämpning eller om en rättstillämpning vid sidan av lagen (se NJA 2016 s. 3, p. 19).

De nu angivna allmänna utgångspunkterna för lagtolkning kan behöva modifieras utifrån vilken typ av bestämmelse det är som tolkas. Så motiverar till exempel legalitetsprincipen att det inom straffrätten iakttas klar restriktivitet med extensiva tolkningar av olika lagregler.

Enligt nyare litteratur på det statsrättsliga området talar legalitetsskäl för att grundlag ska tolkas mera strikt enligt ordalydelsen än vanlig lag. Det gäller särskilt regler som garanterar enskildas rättigheter. Även om betydelsen av förarbetsuttalanden för tolkningen av grundlag torde variera mellan olika delar av regeringsformen råder det en samsyn såväl i den juridiska litteraturen som i domstolspraxis om att regeringsformens fri- och rättighetsskydd ska tolkas generöst till den enskildes fördel. Det följer vidare av allmänna principer att en lagregel som ger den enskilde garantier i förhållande till det allmänna bör tolkas till den enskildes fördel.[32]

Även lagförarbeten har givetvis stor betydelse. Det gäller inte bara förarbetena till regeringsformen, utan också förarbetena till lagstiftning som begränsar den fri- och rättighet som det är fråga om. Det är vidare naturligt att man vid tolkningen av en viss bestämmelse i 2 kap. regeringsformen tar hänsyn till innehållet i Europakonventionen. Europadomstolens avgöranden kan ofta bidra till att belysa fri- och rättigheternas konkreta innehåll. Även internationell rätt och EU:s rättighetsstadga bör beaktas.[33]

I de fall där ordalydelse, förarbeten och domstolspraxis inte ger något tydligt svar på hur ett visst begrepp i regeringsformens rättighetsregler ska förstås, kan det ofta bli nödvändigt att hämta ledning av hur man i vanlig lag har definierat samma eller motsvarande begrepp, det vill säga ett systematiskt tillvägagångssätt. Denna ur ett

[32] Se till exempel SOU 2021:15 s. 147 och 148, Holmberg m.fl., *Grundlagarna* (3 juli 2019, Version 3A, JUNO), under rubriken Grundlagstolkning, Derlén m.fl., *Konstitutionell rätt* (2020, Version 2, JUNO), s. 118, prop. 1997/98:45 s. 514 och 561–564, och NJA 1996 s. 577.
[33] Se SOU 2020:44 s. 231 och 232 med hänvisningar.

normhierarkiskt perspektiv bakvända tolkningsmetod kan dock endast accepteras inom vissa ramar. Grundlagsbegreppen står ytterst på egna ben och måste kunna anta egna betydelser, anpassade efter de krav och den systematik som är kännetecknande för dem.[34]

Ett tydligt exempel på denna relation mellan begreppsbildningen i grundlag och vanlig lag är användandet av begreppet *terrorism* i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. I specialmotiveringen till 2022 års ändring i bestämmelsen anförs följande (prop. 2021/22:42 s. 33 och 34).

> Uttrycket terrorism används i paragrafen för att beteckna brottsliga gärningar som har de typiska drag som enligt internationell och svensk rätt karakteriserar terroristbrott. Utmärkande för sådan brottslighet är att det är fråga om gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med ett terrorismsyfte. Det kan t.ex. handla om ett syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller att allvarligt destabilisera eller förstöra politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala grundläggande strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation. För att en sammanslutning ska anses ägna sig åt terrorism i grundlagsbestämmelsens mening är det således inte tillräckligt att exempelvis dess medlemmar i dess namn eller under dess ledning begår en eller flera brottsliga gärningar. Det krävs att gärningen eller gärningarna är sådana allvarliga angrepp som riktar sig mot ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med terrorismsyfte, dvs. att de kvalificerande rekvisiten för terroristbrott är uppfyllda.
>
> Innebörden av begreppet terrorism förutses kunna förändras något över tid. Begreppet har samtidigt en självständig innebörd i förhållande till t.ex. definitionerna av terroristbrott i den straffrättsliga lagstiftningen och i den internationella rätten. Om ändringarna på lagnivå är av sådant slag att de förändrar den etablerade betydelsen av terroristbrott på ett mera grundläggande plan kan det därför bli nödvändigt att dra slutsatsen att grundlagens terrorismbegrepp inte längre omfattar alla former av terroristbrott. Ett exempel på en sådan förändring är om varje brott som begås i syfte att påverka det politiska beslutsfattandet, oberoende av om gärningen har potential att åstadkomma allvarlig skada, skulle klassificeras som terroristbrott.

[34] Se Bull, s. 345 och 346.

4 Yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna enligt europarätten

4.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en redogörelse för skyddet för yttrande- och mötesfriheterna i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Demonstrationsfriheten ges inte ett separat skydd i konventionen och stadgan utan utgör där en del av yttrande- och mötesfriheterna.

4.2 Europakonventionen

4.2.1 Allmänt

Europakonventionen och tilläggsprotokollen till konventionen innehåller en relativt detaljerad fri- och rättighetskatalog. Konventionsstaterna åtar sig att garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion dessa fri- och rättigheter (artikel 1). Konventionen är avsedd att etablera en europeisk minimistandard, vilket förutsätter att den tolkas så att den får samma innebörd för alla stater. Detta påverkar tolkningen av vissa begrepp och leder till att dessa får en specifik och självständig (autonom) betydelse när de används i konventionen. Genom Europadomstolen, vars avgöranden Sverige är skyldigt att rätta sig efter, sker en rättslig kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Utgångspunkten är dock att överträdelser i första hand ska hanteras inom ramen för den svenska rättsordningen (den så kallade subsidiaritetsprincipen).

4.2.2 Konventionens ställning i svensk rätt

Sverige ratificerade Europakonventionen 1952 och blev därigenom folkrättsligt förpliktat att fullgöra de åtaganden som följer av konventionen. Konventionen inkorporerades i svensk rätt den 1 januari 1995 och gäller sedan dess som svensk lag. Samtidigt intogs i (numera) 2 kap. 19 § regeringsformen en särskild bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Bestämmelsen innebär en markering av att Europakonventionen har en särskild betydelse utan att för den skull ha status som grundlag. Bestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren, som ska ha det huvudsakliga ansvaret för att den nationella lagstiftningen inte strider mot konventionen. Avsikten vid införandet av bestämmelsen var emellertid också att domstolar och andra rättstillämpande myndigheter skulle ges möjlighet att med tillämpning av lagprövningsreglerna i regeringsformen underlåta att tillämpa en inhemsk föreskrift som är oförenlig med konventionen. Det finns ett antal vägledande avgöranden från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i vilka konventionen har beaktats vid tillämpningen av svensk lagstiftning. Man kan därför säga att det finns dubbel anledning att inte i lagstiftningen tillskapa regleringar i strid med konventionsbestämmelserna och Europadomstolens praxis. Förutom att sådan lagstiftning är förbjuden enligt 2 kap. 19 § regeringsformen finns det en påtaglig risk att lagstiftningen åsidosätts i rättstillämpningen och därmed vilseleder medborgarna om vad som faktiskt gäller. För att undvika detta bör lagstiftaren, där så är möjligt med hänsyn till eventuella motstående konventionsintressen, även hålla en viss säkerhetsmarginal till vad som inte är tillåtet enligt Europakonventionen.[1]

4.2.3 Staternas bedömningsmarginal

Europadomstolen ska inte överpröva de nationella avgörandena i hela deras vidd. Domstolens främsta uppgift är i stället att kontrollera att konventionens krav har tillgodosetts av nationella domstolar och myndigheter. Ett viktigt skäl till denna ordning är att de nationella domstolarna normalt anses ha ett bättre och mer fullständigt underlag för att göra vissa bedömningar, särskilt i fråga om bevisvärdering

[1] Se till exempel Ds 2008:53 s. 32.

och tillämpning av inhemsk lag. Det nationella förfarandet har också oftast varit utförligt och gett parterna möjlighet att anföra bevis och rättsligt argumentera för sin sak. Ibland är även kännedomen om och förståelsen av nationella eller lokala tänkesätt, vanor och intressen viktiga för utgången i ett visst mål. I sådana fall är de nationella domstolarna ofta bättre lämpade än Europadomstolen att göra den avvägning som krävs. I många frågor har domstolen därför förlitat sig på den nationella prövningen. Det har uttryckts så att de nationella domstolarna har en viss diskretionär prövningsrätt eller bedömningsmarginal (*margin of appreciation*).

Konventionsstaterna tillerkänns också en bedömningsmarginal vid tillämpning av många allmänna och oprecisa begrepp som förekommer i konventionen. Om den nationella lagstiftaren ansett ett visst ingrepp i en konventionsrättighet nödvändigt och det finns rimliga skäl för detta ställningstagande, har Europadomstolen vanligen godtagit detta utan att göra någon egen ny värdering. Omfattningen av bedömningsmarginalen kan dock variera beroende på arten av det skyddade intresset. Är det fråga om ett vitalt statsintresse, till exempel den nationella säkerheten, får man anta att Europadomstolen är särskilt ovillig att underkänna det ställningstagande som gjorts på det nationella planet.[2]

4.2.4 Möjlighet till avvikelser

Enligt artikel 15 i Europakonventionen får en stat under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens vidta åtgärder som avviker från bland annat de skyldigheter som konventionen innebär avseende yttrande- och mötesfriheterna i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav (så kallad derogation). Artikeln lyder, i nu relevanta delar, på engelska:

> **Derogation in time of emergency**
>
> 1. In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by

[2] Redogörelsen i detta avsnitt är hämtad från Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6:e uppl., s. 63 och 64.

> the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law. [---]

Uttrycket *other public emergency threatening the life of the nation* tar enligt Europadomstolens praxis sikte på exceptionella kris- eller nödsituationer som påverkar hela befolkningen och som utgör ett hot mot det organiserade samhällsliv som utgör staten. Nödsituationen måste ha materialiserats eller vara omedelbart överhängande samt vara så exceptionell att den inte kan hanteras genom att tillämpa sådana rättighetsinskränkande åtgärder som konventionen tillåter under normala förhållanden. Hotbilden behöver inte vara temporär. Det krävs inte heller att statens institutioner är i fara, utan ett allvarligt hot mot liv och hälsa kan vara tillräckligt för att motivera avvikelse.[3]

Staterna tillerkänns en bred bedömningsmarginal när det gäller att avgöra om nationens existens är hotad av ett allmänt nödläge. Europadomstolen har motiverat detta på följande sätt.[4]

> It falls in the first place to each Contracting State, with its responsibility for 'the life of [its] nation', to determine whether that life is threatened by a 'public emergency' and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency. By reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle in a better position than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of derogations necessary to avert it. In this matter Article 15 § 1 (...) leaves those authorities a wide margin of appreciation.

Frågan om avvikelse med hänvisning till hotet från terrorism har vid flera tillfällen aktualiserats i Europadomstolen. Flera av dessa mål har gällt åtgärder som Turkiet har vidtagit i kampen mot bland annat PKK.

I målet *Irland mot Storbritannien* (se not 4) hade Storbritannien med anledning av konflikten i Nordirland under flera års tid tillämpat utomrättsliga befogenheter att gripa, kvarhålla och internera personer i kampen mot terrorism. Under den aktuella perioden hade 1 100 personer dödats och över 11 500 skadats i konflikten. Domstolen konstaterade att IRA:s verksamhet skapade en utomordentligt omfattande och akut fara för Storbritanniens territoriella integritet samt för invånarna och institutionerna i de berörda områdena. Det

[3] Se *A. m.fl. mot Förenade kungariket* (stor kammare), nr 3455/05, den 19 februari 2009, p. 176 med hänvisningar.
[4] Se *Irland mot Storbritannien* (plenum), nr 5310/71, den 18 januari 1978, p. 207.

stod enligt domstolen helt klart att det förelåg ett allmänt nödläge som hotade nationens existens (p. 205 och 212).

I målet *A. m.fl. mot Förenade kungariket* (se not 3) hade Europadomstolen att bedöma om terrorhotet mot Storbritannien i kölvattnet av 11 september-attackerna var sådant att det kunde anses föreligga ett allmänt nödläge som hotade nationens existens. Domstolen, som bedömde att så var fallet, uttalade bland annat följande.

> 177. Before the domestic courts, the Secretary of State adduced evidence to show the existence of a threat of serious terrorist attacks planned against the United Kingdom. Additional closed evidence was adduced before SIAC. All the national judges accepted that the danger was credible (with the exception of Lord Hoffmann, who did not consider that it was of a nature to constitute "a threat to the life of the nation" – see paragraph 18 above). Although when the derogation was made no al-Qaeda attack had taken place within the territory of the United Kingdom, the Court does not consider that the national authorities can be criticised, in the light of the evidence available to them at the time, for fearing that such an attack was "imminent", in that an atrocity might be committed without warning at any time. The requirement of imminence cannot be interpreted so narrowly as to require a State to wait for disaster to strike before taking measures to deal with it. Moreover, the danger of a terrorist attack was, tragically, shown by the bombings and attempted bombings in London in July 2005 to have been very real. Since the purpose of Article 15 is to permit States to take derogating measures to protect their populations from future risks, the existence of the threat to the life of the nation must be assessed primarily with reference to those facts which were known at the time of the derogation. The Court is not precluded, however, from having regard to information which comes to light subsequently (see, mutatis mutandis, *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, 30 October 1991, § 107(2), Series A no. 215).
>
> 178. While the United Nations Human Rights Committee has observed that measures derogating from the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights must be of "an exceptional and temporary nature" (see paragraph 110 above), the Court's case-law has never, to date, explicitly incorporated the requirement that the emergency be temporary, although the question of the proportionality of the response may be linked to the duration of the emergency. Indeed, the cases cited above, relating to the security situation in Northern Ireland, demonstrate that it is possible for a "public emergency" within the meaning of Article 15 to continue for many years. The Court does not consider that derogating measures put in place in the immediate aftermath of the al-Qaeda attacks in the United States of America, and reviewed on an annual basis by Parliament, can be said to be invalid on the ground that they were not "temporary".

> 179. The applicants' argument that the life of the nation was not threatened is principally founded on the dissenting opinion of Lord Hoffman, who interpreted the words as requiring a threat to the organised life of the community which went beyond a threat of serious physical damage and loss of life. It had, in his view, to threaten "our institutions of government or our existence as a civil community" (see paragraph 18 above). However, the Court has in previous cases been prepared to take into account a much broader range of factors in determining the nature and degree of the actual or imminent threat to the "nation" and has in the past concluded that emergency situations have existed even though the institutions of the State did not appear to be imperilled to the extent envisaged by Lord Hoffman.
>
> 180. As previously stated, the national authorities enjoy a wide margin of appreciation under Article 15 in assessing whether the life of their nation is threatened by a public emergency. While it is striking that the United Kingdom was the only Convention State to have lodged a derogation in response to the danger from al-Qaeda, although other States were also the subject of threats, the Court accepts that it was for each Government, as the guardian of their own people's safety, to make their own assessment on the basis of the facts known to them. Weight must, therefore, attach to the judgment of the United Kingdom's executive and Parliament on this question. In addition, significant weight must be accorded to the views of the national courts, which were better placed to assess the evidence relating to the existence of an emergency.
>
> 181. On this first question, the Court accordingly shares the view of the majority of the House of Lords that there was a public emergency threatening the life of the nation.

När det gäller frågan om vidtagna åtgärder varit *oundgängligen nödvändiga med hänsyn till situationens krav* har Europadomstolen, i två mål som gällde Turkiets omfattande frihetsberövanden av journalister med påstådda kopplingar till Gülenrörelsen efter kuppförsöket i landet sommaren 2016, framhållit vikten av att ett allmänt nödläge som hotar nationens existens inte används som förevändning för att inskränka friheten att föra en politisk debatt. Även i ett nödläge måste en stat hålla i åtanke att varje åtgärd som vidtas ska syfta till att skydda den demokratiska ordningen och de värden som är kännetecknande för ett demokratiskt samhälle, såsom pluralism, tolerans och vidsynthet.[5]

[5] Se *Mehmet Hasan Altan mot Turkiet*, nr 13237/17, den 20 mars 2018, p. 210, och *Şahin Alpay mot Turkiet*, nr 16538/17, den 20 mars 2018, p. 180.

4.2.5 Förbud mot missbruk av rättigheter

De materiella rättighetsstadgandena innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att inskränka rättighetsskyddet. Därutöver följer en allmän avgränsning av konventionsskyddet av artikel 17, enligt vilken ingenting i konventionen ska tolkas så att det medför en rätt att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som anges i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges där. Artikeln syftar till att förhindra totalitära grupperingar från att utnyttja konventionens rättigheter – främst yttrande-, mötes- och föreningsfriheterna – för att undergräva desamma. Bestämmelsen kan läggas till grund för att avvisa anmälningar från antidemokratiska krafter, men är tänkt att tillämpas på det sättet endast i exceptionella och extrema fall.[6] I stället beaktas den grundläggande princip som kommer till uttryck i bestämmelsen – att en demokrati måste ha utrymme att försvara sig själv mot totalitära anspråk – främst som en del av bedömningen av om en rättighetsinskränkning har varit försvarlig.

Artikel 17 har tillämpats i ett antal mål som gällt yttranden som riktat sig mot islam. I *Norwood mot Storbritannien*[7] hade en man dömts för att ha satt upp en affisch i sitt lägenhetsfönster. Affischen innehöll ett fotografi av tvillingtornen i brand, texten ”Islam ut ur Storbritannien – Skydda det brittiska folket”, samt halvmånen och stjärnan under en förbudssymbol. Europadomstolen ansåg, med hänvisning till artikel 17, att en sådan generell och häftig attack mot en religiös grupp som kopplade gruppen i sin helhet till ett allvarligt terroristdåd, inte åtnjöt skydd av artikel 10. Klagomålet avvisades därför.

I *Ayoub m.fl. mot Frankrike*[8] gällde klagomålet upplösningen av ett antal föreningar på den extrema högerkanten. Beträffande två av föreningarna bedömde Europadomstolen att de hade som ändamål att främja hat mot och diskriminering av muslimska invandrare. I ljuset av den antidemokratiska karaktären av deras aktiviteter och med hänvisning till artikel 17 avvisade domstolen de båda föreningarnas klagomål såsom oförenliga med konventionens bestämmelser.

[6] Se *Paksas mot Litauen* (stor kammare), nr 34932/04, den 6 januari 2011, p. 87 in fine, och *Perinçek mot Schweiz* (stor kammare), nr 27510, den 15 oktober 2015, p. 114 och 115.
[7] *Norwood mot Storbritannien* (beslut), nr 23131/03, den 16 november 2004.
[8] *Ayoub med flera mot Frankrike*, nr 77400/14 m.fl., den 8 oktober 2020.

4.2.6 Yttrandefriheten

Omfattning

Yttrandefriheten regleras i artikel 10, som har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.
2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Artikel 10 skyddar såväl ett yttrandes innehåll som dess form.[9] Europadomstolen har i en vida citerad passage beskrivit yttrandefriheten och dess betydelse på följande sätt.[10]

> The Court's supervisory functions oblige it to pay the utmost attention to the principles characterising a "democratic society". Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such a society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man. Subject to paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2), it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society.

Skyddet för yttrandefriheten innebär främst att staten ska avhålla sig från att hindra eller bestraffa fri spridning av tankar och idéer. Artikeln kräver emellertid även att staten genom positiva åtgärder, till exempel genom ändamålsenlig lagstiftning och effektiv myndighetsutövning, skyddar rätten att sprida tankar och idéer.

[9] Se till exempel *Ibrahimov och Mammadov mot Azerbajdzjan*, nr 63571-16 m.fl., den 13 februari 2020, p. 164 och 165.
[10] Se *Handyside mot Storbritannien* (plenum), nr 5493/72, den 7 december 1976, p. 49.

Yttrandefriheten har nära samband med andra i Europakonventionen skyddade rättigheter, till exempel rätten till tankefrihet i artikel 9 och rätten till fredliga sammankomster i artikel 11. Rätten till fri religionsutövning kan sägas vara ett specialfall av rätten till yttrandefrihet, och demonstrationsfriheten en frihet att i särskild form ge uttryck för tankar och idéer.

Inskränkningar

Yttrandefriheten är inte absolut; den kan begränsas i enligt med förutsättningarna i artikel 10.2. Allmänt gäller – vilket Europadomstolen flera gånger har framhållit – att en av de grundläggande utgångspunkterna i konventionssystemet är att söka uppnå en rättvis avvägning mellan allmänna samhällsintressen och individuella rättigheter.

Kravet på lagstöd innebär att lagen måste uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet i enlighet med principen om the *rule of law*. Den måste även ge skydd mot godtycke och vara tillgänglig för allmänheten. Vidare måste lagen vara utformad med den precision som krävs för att inskränkningen ska kunna vara någorlunda förutsägbar för den som kommer att påverkas av den. Kravet på lagstöd ska dock inte förstås som ett formellt krav på att inskränkningen ska vara föreskriven på viss normnivå, det vill säga det behöver inte vara fråga om en bestämmelse i lag eller grundlag. Det som avses är det ska finnas stöd i den inhemska rätten, till exempel genom etablerad rättspraxis eller föreskrifter i någon form.

Begränsningar av yttrandefriheten får bara ske för att tillgodose de ändamål som räknas upp i artikel 10.2. Eftersom dessa är allmänt hållna och vittomfattande är det i allmänhet lätt att konstatera att ett ingrepp i yttrandefriheten tjänar något av de angivna ändamålen. Den centrala frågan blir i stället ofta om ingreppet kan anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Det kravet har enligt Europadomstolens praxis den innebörden att inskränkningen ska motsvara ett trängande socialt behov och, särskilt, att den är proportionerlig i förhållande till det legitima intresse eller ändamål som den avser att skydda eller uppnå. Vid denna prövning har staterna en förhållandevis bred bedömningsmarginal. Om en nationell domstol har ansett att en inskränkning är nödvändig och det verkar finnas rimliga skäl för ett sådant ställningstagande, har Europadomstolen ofta godtagit

detta utan att göra någon egen värdering. Samtidigt har domstolen förbehållit sig rätten att ingripa om prövningen av någon anledning framstår som uppenbart felaktig eller godtycklig eller om den leder till orimliga resultat från ett konventionsperspektiv. Vidare är den fria debatten om politiska och andra frågor av allmänt intresse enligt Europadomstolen vital för upprätthållandet av en effektiv politisk demokrati. I mål som gäller ingripanden mot yttranden som faller inom den kategorin är staternas bedömningsmarginal snävare.

Hatpropaganda

Tolerans och respekt för alla människors lika värde utgör enligt Europadomstolen en av grundvalarna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle. Mot den bakgrunden kan det enligt domstolen i princip anses nödvändigt att sanktionera eller till och med förhindra alla former av uttryck som sprider, uppmanar till, främjar eller rättfärdigar hat grundat på intolerans (så kallat *hate speech*) under förutsättning att åtgärderna är proportionerliga.[11]

I mål som rör denna typ av yttranden använder sig domstolen av två angreppssätt. Vissa av klagomålen avvisas – som framgått ovan – med hänvisning till artikel 17. Denna väg väljer domstolen när yttrandena strider mot konventionens grundläggande värderingar. Om hatpropagandan inte når upp till den nivån prövar domstolen vilka inskränkningar som kan motiveras med utgångspunkt i artikel 10.2. Yttrandena åtnjuter därvid ett betydligt svagare skydd än vad som normalt är fallet.

I *Soulas m.fl. mot Frankrike*[12] hade klagandena dömts för att ha uppmanat till hat och våld mot muslimska grupper från Nord- och Centralafrika. De hade publicerat en bok med titeln ”Koloniseringen av Europa – sanningsenliga kommentarer om immigration och islam”. Europadomstolen ansåg att de omtvistade passagerna i boken inte var tillräckligt allvarliga för att motivera en tillämpning av artikel 17 men att det inte hade skett någon kränkning av artikel 10. Domstolen noterade särskilt att de nationella domstolarna hade understrukit att de uttryck som användes i boken var avsedda att hos läsarna väcka en känsla av avståndstagande och antagonism, förstärkt av använd-

[11] Se *Erbakan mot Turkiet*, nr 59405/00, den 6 juli 2006, p. 56.
[12] *Soulas m.fl. mot Frankrike*, nr 15948/03, den 10 juli 2008.

ningen av militärt språk, gentemot de aktuella folkgrupperna, vilka utpekades som huvudfienden, och att få läsarna att dela den lösning som författaren förordade, nämligen ett krig för etnisk återerövring.

I *Féret mot Belgien*[13] hade klaganden, som var ledamot i det belgiska parlament och partiordförande i *Nationaal Front*, dömts för anstiftan till rasdiskriminering. Under partiets valkampanj hade flygblad delats ut med slagord som ”Stå upp mot islamiseringen av Belgien”, ”Stoppa den falska integrationspolitiken” och ”Skicka hem utomeuropeiska arbetssökande”. Domstolen fann att det inte hade skett någon kränkning av artikel 10. Enligt domstolen var det uppenbart att budskapen hade kunnat väcka känslor av misstro, avvisande eller till och med hat mot utlänningar, särskilt bland mindre kunniga medlemmar av allmänheten. Budskapen, som framfördes i ett valsammanhang, hade fått en förhöjd resonans och utgjorde helt klart en uppmaning till rashat.

I *Le Pen mot Frankrike*[14] hade Jean-Marie Le Pen, som vid tillfället var ordförande i *Front National*, dömts för anstiftan till diskriminering, hat och våld mot en grupp människor på grund av deras ursprung eller deras tillhörighet till en viss religion, på grund av uttalanden han gjort om muslimer i Frankrike i en intervju med dagstidningen *Le Monde.* I intervjun hade han bland annat hävdat att ”den dag det inte längre finns 5 miljoner utan 25 miljoner muslimer i Frankrike så kommer det att vara de som bestämmer”. Domstolen avvisade klagomålet såsom uppenbart ogrundat. Domstolen konstaterade att uttalandena hade gjorts inom ramen för en allmän debatt om de problem som är förknippade med invandrares bosättning och integration i värdländerna. De berörda problemens varierande omfattning, som ibland kan ge upphov till missförstånd och oförståelse, krävde enligt domstolen att staten gavs en betydande bedömningsmarginal beträffande vilka åtgärder som var nödvändiga. Le Pens kommentarer framställde det muslimska samfundet som helhet i ett ofördelaktigt ljus och skulle sannolikt ge upphov till känslor av avståndstagande och fientlighet. Han hade ställt fransmännen mot en grupp vars religiösa övertygelse uttryckligen nämndes och vars snabba tillväxt framställdes som ett redan latent hot mot det franska folkets värdighet och säkerhet.

[13] *Féret mot Belgien*, nr 15615/07, den 16 juli 2009.
[14] *Le Pen mot Frankrike* (beslut), nr 18788/09, den 20 april 2010.

I *Zemmour mot Frankrike*[15] hade en välkänd politisk journalist och expert dömts för att ha uppmanat till diskriminering och religiöst hat mot det franska muslimska samfundet genom uttalanden i ett TV-program. Han hade bland annat hävdat att det inte fanns muslimer i Frankrike som levde fredligt, inte tolkade Koranen bokstavligen och var fullt integrerade, jämställt islam med jihadism samt hävdat att samtliga muslimer betraktade jihadister som goda muslimer och islams krigare. Europadomstolen avslog den franska regeringens preliminära invändning enligt artikel 17, men tolkade artikel 10 i ljuset av den bestämmelsen. Domstolen, som fann att det inte förelåg någon kränkning av artikel 10, påpekade att uttalandena hade innehållit nedsättande och diskriminerande påståenden av ett slag som kunde förvärra en klyfta mellan fransmän och den muslimska gemenskapen som helhet. Domstolen ansåg att de aktuella uttalandena inte hade tillhört en kategori av yttranden som åtnjöt ett förstärkt skydd enligt artikel 10 och drog slutsatsen att de franska myndigheterna därför hade haft en bred bedömningsmarginal när det gällde införandet av restriktioner. Domstolen noterade också att uttalandena hade gjorts i direktsändning på bästa sändningstid och konstaterade att klaganden, som var journalist och expert, inte hade varit undantagen från de skyldigheter och det ansvar som en journalist har, även om han vid den aktuella tidpunkten hade uttalat sig i egenskap av författare. Uttalanden hade inte begränsats till kritik av islam utan hade, med hänsyn till det sammanhang av terroristvåld i vilket de hade förekommit, gjorts med ett diskriminerande syfte, såsom att uppmana tittarna att förkasta och utesluta den muslimska gemenskapen.

Blasfemiska yttranden och andra angrepp på religioner

När det gäller förhånande av religioner meddelade Europadomstolen 1994 i *Otto-Preminger-Institut mot Österrike*[16] en epokgörande dom. Österrike hade förbjudit visningen av, samt sedermera beslagtagit och förverkat, en film som handlade om en komplott mellan gud, Jesus och jungfru Maria om att sprida syfilis bland människorna som straff för deras omoral. Till sin hjälp tog de djävulen, som sände sin

[15] *Zemmour mot Frankrike*, nr 63539/19, den 20 december 2022.
[16] *Otto-Preminger-Institut mot Österrike*, nr 13470/87, den 20 september 1994.

dotter att sprida viruset genom att ha sex med (främst) kyrkliga ledare. I Europadomstolen gjorde Österrike gällande att censuråtgärderna syftade till att skydda andras rättigheter, särskilt rätten till respekt för ens religiösa känslor, och att förebygga oordning.

En oenig domstol fann att det inte förelåg någon kränkning av artikel 10. Domstolen slog inledningsvis fast att artikel 9 innefattar en rätt att inte få sin religiösa känslor kränkta av andra personers offentliga yttranden (p. 47):

> De som väljer att utöva friheten att manifestera sin religion, oavsett om de gör det som medlemmar av en religiös majoritet eller en minoritet, kan inte rimligen förvänta sig att bli befriade från all kritik. De måste tolerera och acceptera att andra förnekar deras religiösa övertygelse och även att andra sprider läror som är fientliga mot deras tro. Men, det sätt på vilket religiösa övertygelser och läror motarbetas eller förnekas är en fråga som kan engagera statens ansvar, särskilt dess ansvar att säkerställa ett fredligt åtnjutande av den rätt som garanteras enligt artikel 9 till innehavarna av dessa trosuppfattningar och läror. Förvisso, i extrema fall kan effekten av särskilda metoder för att motsätta sig eller förneka religiösa övertygelser vara sådana att de hindrar dem som har sådana övertygelser från att utöva sin frihet att hysa och uttrycka dem.

När det gällde frågan om ingripandet var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle anförde domstolen (p. 49, 50 och 55):

> Som framgår av själva ordalydelsen i artikel 10.2 åtar sig den som utövar de rättigheter och friheter som anges i artikel 10.1 ”skyldigheter och ansvar”. Bland dessa – i samband med religiösa åsikter och övertygelser – kan legitimt inkluderas en skyldighet att så långt som möjligt undvika uttryck som är omotiverat kränkande för andra och därmed en kränkning av deras rättigheter, och som därför inte bidrar till någon form av offentlig debatt som kan främja framsteg i mänskliga angelägenheter.
>
> Mot denna bakgrund kan det i princip anses nödvändigt att i demokratiska samhällen sanktionera eller till och med förhindra otillbörliga angrepp på föremål för religiös vördnad, dock alltid under förutsättning att varje ”formalitet”, ”villkor”, ”begränsning” eller ”straff” som åläggs står i proportion till det legitima mål som eftersträvas.
>
> Liksom när det gäller ”moral” är det inte möjligt att i hela Europa urskilja en enhetlig uppfattning om religionens betydelse i samhället; även inom ett och samma land kan sådana uppfattningar variera. Av detta skäl är det inte möjligt att komma fram till en heltäckande definition av vad som utgör ett tillåtet ingrepp i utövandet av rätten till yttrandefrihet när ett sådant uttryck är riktas mot andras religiösa känslor. En viss marginal för de nationella myndigheterna att bedöma förekomsten och omfattningen av nödvändigheten av ett sådant ingrepp måste därför ges. [---]

> Den fråga som domstolen har att pröva avser en avvägning mellan två grundläggande friheter som garanteras i konventionen, nämligen den sökande föreningens rätt att föra fram kontroversiella åsikter till allmänheten och, underförstått, rätten för berörda att ta del av sådana åsikter, å ena sidan, och andra personers rätt till vederbörlig respekt för sin tankefrihet, samvetsfrihet och religion, å andra sidan. När detta görs måste hänsyn tas till det utrymme för de nationella myndigheterna, som i ett demokratiskt samhälle är skyldiga att inom ramen för sin behörighet även beakta samhället som helhet.

Denna, gentemot staterna tillåtande, bedömningsstandard upprätthölls av domstolen i *Wingrove mot Storbritannien*[17] och *I.A. mot Turkiet*[18]. I dessa mål retirerade dock domstolen till synes delvis från synsättet att artikel 9 i sig innefattar en rätt att inte få sina religiösa känslor kränkta. Domstolen prövade i dessa mål i stället inskränkningsändamålet ”skyddet av andras rättigheter” i ljuset av artikel 9.

Domstolens slutsatser i *Preminger*, *Wingrove* och *I.A.* har blivit föremål för omfattande kritik i den juridiska litteraturen, och även av vissa av domstolens ledamöter. I *I.A.* framhöll till exempel domstolens ordförande *Costa*, som var skiljaktig, att domstolens praxis på området riskerade att leda till att den ”hyllade” formuleringen i *Handyside* (se ovan) – att yttrandefriheten omfattar även yttranden som chockerar, kränker och stör – blev till en tom ”besvärjelse”.

Domen i *I.A.* följdes av ett antal domar som indikerade att domstolen – möjligen påverkad av de hätska reaktionerna på de Mohammedkarikatyrer som publicerades i Danmark 2005 – försökte tillämpa en strängare bedömningsstandard genom att i större utsträckning kategorisera även från religionskritik som inlägg i en debatt av samhällsintresse.[19]

Genom 2018 års dom i *E.S. mot Österrike*[20] får det dock anses stå klart att den praxis som etablerades i *Preminger*, *Wingrove* och *I.A.* alltjämt är relevant. Klaganden i målet hade dömts för ”nedvärdering av religiösa läror” bestående i att hon hade anordnat öppna seminarier om islam och under dessa – med hänvisning till att Muhammed hade haft samlag med sin hustru Aisha när hon var nio år gammal – hävdat att Muhammed ”gillade att göra det med barn”, var pedofil

[17] *Wingrove mot Storbritannien*, nr 17419/90, den 25 november 1996.
[18] *I.A. mot Turkiet*, nr 42571/98, den 13 september 2005.
[19] Se Lewis, Tom, *At the Deep End of the Pool* i *Blasphemy and Freedom of Expression* (Cambridge University Press, 2017), s. 281–287 med hänvisningar, bland annat till *Giniewski mot Frankrike*, nr 64016/00, den 31 januari 2006, och *Klein mot Slovakien*, nr 24268/08, den 1 april 2010.
[20] *E.S. mot Österrike*, nr 38450/12, den 25 oktober 2018.

och därmed inte värdig att dyrkas. Europadomstolen fann att de nationella domstolarna hade gjort en omfattande bedömning av det vidare sammanhanget för uttalandena, noggrant vägt klagandens rätt till yttrandefrihet mot andras rätt att få sina religiösa känslor skyddade och att få religiös fred bevarad i det österrikiska samhället, samt diskuterat de tillåtna gränserna för kritik av religiösa doktriner och funnit att klagandens uttalanden sannolikt hade varit ägnade att väcka berättigad indignation hos muslimer. Europadomstolen konstaterade vidare att de ifrågasatta uttalandena inte var formulerade på ett neutralt sätt i syfte att utgöra ett objektivt bidrag till en offentlig debatt om barnäktenskap, utan utgjorde en generalisering utan saklig grund. Någon kränkning av artikel 10 förelåg mot den bakgrunden inte (p. 57 och 58).

Nationell säkerhet som inskränkningsändamål

Inskränkningar i yttrandefriheten kan enligt artikel 10.2 göras för att skydda viktiga samhälleliga intressen. De intressen som nämns gäller statens säkerhet,[21] den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och förebyggande av oordning eller brott. Dessa mål åberopas ofta i kombination med, och ibland samtidigt som, andra legitima mål. Ibland fokuseras på ett av de legitima syften som åberopas, såsom att ”säkerställa territoriell integritet”, när man ställs inför så kallad ”separatistisk” diskurs. Kampen mot terrorism åberopas mycket ofta som det dominerande sammanhanget i de mål som ingår i denna kategori. De bestämmelser i nationell rätt som hänvisar till dessa legitima mål är mycket varierande och återfinns vanligtvis i strafflagen eller i antiterroristlagstiftningen, och ibland även i de nationella konstitutionerna.[22]

Som exempel på avgöranden där den nationella säkerheten har åberopats som ensamt inskränkningsändamål kan nämnas *Pasko mot Ryssland*[23] och *Bojolyan mot Armenien*[24] som båda gällde spionerі.

[21] I den officiella svenska översättningen av artikel 10 används *statens säkerhet* som översättning av den engelska versionens *national security*.
[22] Se Europadomstolens webb-publikation *Guide on Article 10 – Freedom of expression*, 28 februari 2023, s. 93 med hänvisningar.
[23] *Pasko mot Ryssland*, nr 69519/01, den 22 oktober 2009.
[24] *Bojolyan mot Armenien*, nr 23693/03, 3 november 2009.

När det gäller det som står i fokus för denna utredning kan den generella iakttagelsen göras att Europadomstolen – såvitt vi har kunnat utröna – inte i något mål har haft att ta ställning till inskränkningar av yttrandefriheten som en stat vidtagit med hänvisning till att till exempel en utländsk makt eller religiösa fundamentalister kan bli så provocerade av ett budskap att deras reaktioner kan utgöra en fara för statens säkerhet eller den territoriella integriteten.

4.2.7 Mötesfriheten

Omfattning

Mötesfriheten (friheten att delta i fredliga sammankomster) regleras i artikel 11 tillsammans med föreningsfriheten. Artikeln har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Friheten att delta i fredliga sammankomster innebär en generell rätt att samlas i fred utan inblandning från myndigheternas sida, såväl i privata som offentliga sammanhang. Begreppet sammankomst (*assembly*) har en autonom betydelse och ska tolkas extensivt. En sammankomst i konventionens mening kännetecknas framför allt av att deltagarna har ett gemensamt syfte. Det primära syftet med mötesfriheten är att skydda rätten till fredliga politiska protester och deltagande i den demokratiska processen, men skyddet begränsar sig inte till den politiska sfären. Mötesfriheten omfattar således även sammankomster för sociala, kulturella och religiösa syften.

En viktig begränsning i mötesfrihetens omfattning följer av kravet på att sammankomsten ska vara fredlig (*peaceful*). Vad som närmare ligger i detta krav behandlas utförligt i *Kudrevičius m.fl. mot*

Litauen[25]. I det fallet hade ett stort antal lantbrukare blockerat tre motorvägar i cirka två dygn som ett led i deras krav mot den litauiska regeringen på förbättrade villkor för lantbrukssektorn. I frågan om dessa demonstrationer skyddades av artikel 11, närmare bestämt om de var fredliga, uttalade domstolen (som besvarade frågan jakande) bland annat följande. Artikel 11 omfattar alla sammankomster förutom de där anordnarna och deltagarna har våldsamma avsikter, uppmanar till våld eller på annat sätt förkastar grunderna för ett demokratiskt samhälle. Det ska i det sammanhanget påpekas att en person inte förlorar sin rätt till mötesfrihet på grund av sporadiskt våld eller andra straffbara handlingar som begås av andra under demonstrationen, om personen i fråga förblir fredlig i sina egna avsikter eller sitt eget beteende. Möjligheten att personer med våldsamma avsikter, som inte är medlemmar i den organiserande sammanslutningen, deltar i demonstrationen kan inte i sig frånta dem denna rätt. Även om det finns en verklig risk för att en demonstration kan leda till oordning till följd av händelser som ligger utanför organisatörernas kontroll, faller en sådan demonstration inte i sig utanför tillämpningsområdet för artikel 11.1, utan varje begränsning av denna måste vara förenlig med villkoren i artikel 11.2. Demonstrationer som uppsåtligen stör trafiken och livets vanliga gång i syfte att allvarligt störa andras aktiviteter utgör emellertid inte kärnan i skyddet enligt artikel 11, vilket påverkar bedömningen av vilka inskränkningar som kan godtas.

Även om det huvudsakliga syftet med artikel 11 är att skydda individen mot godtyckliga ingripanden från myndigheternas sida, medför den även en positiv skyldighet för konventionsstaterna att säkerställa ett effektivt åtnjutande av mötesfriheten. Detta är av särskild vikt i förhållande till personer som är särskilt utsatta, såsom de som tillhör en minoritet eller har impopulära åsikter. I fall som har gällt offentliga evenemang till stöd för sexuella minoriteter har Europadomstolen uttalat att myndigheterna är skyldiga att skydda evenemanget ”på alla möjliga sätt, till exempel genom att göra offentliga uttalanden före demonstrationen för att utan tvetydighet förespråka en tolerant och försonlig hållning samt för att varna potentiella lagbrytare för eventuella sanktioner”, och att ”vederbörligen underlätta genomförandet av det planerade evenemanget genom att hindra

[25] *Kudrevičius m.fl. mot Litauen* (stor kammare), nr 37553/05, den 15 oktober 2015.

homofobiska verbala angrepp och fysiska påtryckningar från motdemonstranter".[26]

Även motdemonstranter åtnjuter skydd av mötesfriheten, men deras rätt får inte sträcka sig så långt att den hindrar deltagarna i den ursprungliga demonstrationen att utöva sin mötesfrihet. Den senare måste kunna hållas utan att deltagarna ska behöva vara rädda för att utsättas för fysiskt våld av motdemonstranterna. Staten är skyldig att vidta rimliga och lämpliga åtgärder (*reasonable and appropriate measures*) för att säkerställa detta.[27]

Om det föreligger en allvarlig risk för våldsamma motdemonstrationer har de nationella myndigheterna en bred bedömningsmarginal när det gäller valet av åtgärder för att möjliggöra att sammankomsterna kan hållas utan störningar. I *Fáber mot Ungern*[28] uttalade domstolen att denna bedömningsmarginal är motiverad inte bara med anledning av att båda demonstrationerna i princip förtjänar ett likvärdigt skydd, utan också för att de nationella myndigheterna har bäst förutsättningar att värdera säkerhetsriskerna och påkallade åtgärder (p. 42). Förekomsten av våld i samband med tidigare evenemang av liknande slag utgör en relevant omständighet vid en sådan värdering. Myndigheterna måste dock kunna presentera konkreta uppskattningar av omfattningen av befarade störningar för att kunna bedöma om de har tillräckliga resurser för att neutralisera risken för våldsamma sammandrabbningar (p. 40 och 44).

Inskränkningar

Mötesfriheten är inte absolut; den kan inskränkas i enligt med förutsättningarna i artikel 11.2. Det finns två huvudtyper av inskränkningar. Den ena utgörs av formella föreskrifter om anmälnings- eller tillståndsförfaranden och ordningsföreskrifter som meddelas inom ramen för sådana förfaranden. Den andra utgörs av sådana åtgärder som vidtas under eller efter en sammankomst, såsom upplösande, gripande och lagföring.

[26] Se *Identoba m.fl. mot Georgien*, nr 73235/12, den 12 maj 2015, p. 99, och *Berkman mot Ryssland*, nr 46712/15, den 1 december 2020, p. 55–57.
[27] Se *Plattform "Ärzte für das Leben" mot Österrike*, nr 10126/82, den 21 juni 1988, p. 32, och *The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov mot Bulgarien,* nr 44079/98, den 20 oktober 2005, p.115.
[28] *Fáber mot Ungern,* nr 40721/08, den 24 juli 2012.

Artikel 11 hindrar inte att en stat kräver att den som planerar en sammankomst gör en anmälan eller söker tillstånd i förväg. En förutsättning för detta är dock att förfarandet syftar till att ge myndigheterna möjlighet att vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa ett tryggt genomförande av sammankomster. De formella kraven får inte utformas eller tillämpas så att de utgör ett förtäckt hinder mot mötesfriheten. Tillståndsprövningen får till exempel inte ta så lång tid att en snabb opinionsyttring förhindras.

Statens skyldighet att svara för allmän ordning medför att tillstånd till en demonstration kan vägras om dess genomförande väntas leda till oroligheter eller trafikstörningar och dessa inte kan förhindras trots rimliga ansträngningar.

Artikel 11 hindrar inte att den som genomför sammankomsten på sådant sätt att det strider mot lag straffas för lagbrottet. Den som demonstrerar genom att till exempel blockera en väg eller anläggning kan således utan hinder av artikel 11 straffas för detta.

Innehållsbaserade inskränkningar

Innehållsbaserade inskränkningar av mötesfriheten ska underkastas den strängaste bedömningsstandarden (*the most serious scrutiny*).[29] Den tillståndsprövning som kan ske får i princip inte avse det ideologiska innehållet i den opinionsyttring som åsyftas med sammankomsten. Det kan dock finnas undantag från denna princip.

I *A. Association and H. mot Österrike*[30] hade ett österrikiskt politiskt parti anmält anordnandet av ett offentligt möte till polismyndigheten. Till anmälan bifogade partiet ett flygblad som skulle användas för att göra reklam för mötet. Av flygbladet framgick att mötets syfte var att högtidlighålla den tyska enhetsdagen och propagera för Österrikes förenande med Tyskland. Polismyndigheten förbjöd mötet med hänvisning dels till en bestämmelse i lagen om församlingar enligt vilken sammankomster som hade ett syfte som stod i strid med straffrättsliga bestämmelser eller som utgjorde en fara för allmän säkerhet eller för det allmännas välbefinnande skulle förbjudas, dels till artikel 4.2 i det österrikiska självständighetsfördraget[31], en-

[29] Se till exempel *Primov mot Ryssland*, nr 17391/06, den 12 juni 2014, p. 135.
[30] *A. Association and H. mot Österrike*, nr 9905/82, den 15 mars 1984.
[31] Treaty for the re-establishment of an independent and democratic Austria, signed in Vienna on 15 May 1955.

ligt vilken Österrike var förpliktat att hindra organisationer som åsyftade en politisk eller ekonomisk union med Tyskland samt ”stortysk” propaganda. Kommissionen, som avvisade partiets klagomål, konstaterade att den österrikiska konstitutionsdomstolen hade funnit att förbudet var motiverat med hänvisning till att mötet utgjorde en fara för det allmännas säkerhet och välmående. Kommissionen ansåg därför att förbudet hade fattats med hänsyn till statens säkerhet. Kommissionen ansåg vidare att beslutet var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle eftersom Österrike var folkrättsligt förpliktade att förhindra alla aktiviteter som åsyftade Österrikes förenande med Tyskland.

I vissa fall kan stöd för en innehållsbaserad inskränkning av mötesfriheten hämtas ur artikel 17 i konventionen. Det kan med stöd av den artikeln vara tillåtet att till exempel förbjuda demonstrationer av nazistisk eller rasistisk prägel.

Tid, plats och sättet för genomförande

Mötesfriheten innefattar – med de inskränkningar som kan följa av artikel 11.2 – en rätt att välja tid, plats och sättet för genomförande (*time*, *place and manner*) av en sammankomst. Till skillnad från vad som är fallet vid innehållsbaserade inskränkningar åtnjuter emellertid staterna en bred bedömningsmarginal när det gäller inskränkningar i fråga om tid, plats och sättet för genomförande.[32] Om tiden eller platsen är avgörande för deltagarna kan dock ett beslut om att sammankomsten måste hållas på en annan tidpunkt eller på en annan plats utgöra en otillåten inskränkning av mötesfriheten.

I *Sáska mot Ungern*[33] hade en person ansökt om tillstånd att demonstrera på torget framför det ungerska parlamentet i syfte att högtidlighålla 1956 års revolution och 2006 års oroligheter samt uppmärksamma avsaknaden av rättssäkerhet i landet. Efter att sökanden hade avvisat ett erbjudande om att få hålla demonstrationen på en avskild del av torget förbjöd polismyndigheten demonstrationen. Enligt polisen skulle den planerade demonstrationen utgöra en allvarlig fara för parlamentets funktion. Därvid hänvisade myndigheten särskilt till att det skulle förekomma musik och tal med högtalar-

[32] Se *Lashmankin m.fl. mot Ryssland*, nr 57818/09 m.fl., den 7 februari 2017, p. 417.
[33] *Sáska mot Ungern*, nr 58050/08, den 27 november 2012.

förstärkning, vilket skulle kunna störa parlamentsledamöterna i deras arbete, och att 150–200 personer förväntades delta, vilket skulle kunna innebära att ledamöterna inte kunde köra till och från parlamentets parkeringsplats. Ungern anförde i Europadomstolen att inskränkningen hade syftat till det legitima ändamålet att säkra funktionen hos de folkvalda församlingarna, det vill säga allmän säkerhet och skyddet för andras fri- och rättigheter. Domstolen konstaterade att den begränsning som polisen hade föreslagit visserligen i sig kunde anses respektera kärnan i sökandens rättigheter enligt artikel 11, men att polisen inte hade redovisat relevanta och tillräckliga skäl för inskränkningen. Det var enligt domstolen särskilt anmärkningsvärt att en annan demonstration av motsvarande slag hade fått tillstånd två dagar tidigare, när fem parlamentariska utskott hade sammanträde, medan det på dagen för den i målet aktuella demonstrationen inte pågick någon schemalagd aktivitet i parlamentet. Domstolen drog därför slutsatsen att det inte fanns något trängande socialt behov (*pressing social need)* som kunde motivera inskränkningen.

Staterna får införa begränsningar i rätten att hålla sammankomster på en viss plats med hänvisning till allmän säkerhet. I *Rai och Evans mot Storbritannien*[34] hade Europadomstolen inte några synpunkter på föreskrifter om tillståndskrav för sammankomster på vissa speciella platser som bedömts känsliga ur säkerhetssynpunkt (i det aktuella fallet i närheten av premiärministerns bostad).

Kravet på att en inskränkning ska vara föreskriven i lag innefattar som har nämnts ovan (se avsnitt 4.2.2) ett krav på att lagstiftningen inte får ge utrymme för godtyckliga bedömningar. I *Lashmankin m.fl. mot Ryssland* (se not 32) hade domstolen bland annat att ta ställning till en rysk föreskrift enligt vilken myndigheterna kunde lämna ”välmotiverade” anvisningar om alternativ tid, plats eller genomförandesätt. Några materiella riktlinjer för vilka omständigheter som därvid kunde beaktas av myndigheterna framgick inte av föreskriften. Domstolen bedömde därför att de inskränkningar som följde av föreskriften inte var ”föreskrivna i lag” eftersom bestämmelserna var utformade på ett sådant sätt att de inte erbjöd några garantier mot godtycklig och diskriminerande tillämpning (p. 416–430).

[34] *Rai och Evans mot Storbritannien*, nr 26258/07 och 26255/07, den 17 november 2009.

Generella förbud mot sammankomster

En stat kan, i överensstämmelse med konventionen, under vissa förutsättningar anta generella åtgärder som är tillämpliga på i förväg definierade situationer utan hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. I *Christians against Racism and Fascism mot Förenade kungariket*[35] hade en polismästare i *London Metropolitan Police District* med stöd av ett bemyndigande i 3 § 3 *Public Order Act 1936* utfärdat ett generellt förbud mot avhållande av demonstrationståg i distriktet under två månaders tid, med undantag för ”sedvanliga processioner” av religiös, utbildnings-, fest- eller ceremoniell karaktär. Kommissionen uttalade att ett generellt demonstrationsförbud kan motiveras endast om det finns en verklig risk för att demonstrationerna leder till oordning som inte kan förhindras genom andra mindre ingripande åtgärder. I det sammanhanget måste myndigheten beakta effekterna av ett förbud mot demonstrationer som inte i sig utgör en fara för den allmänna ordningen. Endast om nackdelen med att sådana demonstrationer omfattas av förbudet klart uppvägs av de säkerhetsskäl som motiverar att förbudet utfärdas och om det inte finns någon möjlighet att undvika sådana oönskade bieffekter av förbudet genom en snäv avgränsning av dess räckvidd vad gäller territoriell tillämpning och varaktighet, kan förbudet anses vara nödvändigt i den mening som avses i artikel 11.2. Den situation som rådde i England vid den relevanta tidpunkten kännetecknades, konstaterade kommissionen, av en spänd atmosfär till följd av en rad upplopp och oroligheter som föranletts av Nationella Frontens manifestationer och motdemonstrationer i samband med dessa. Trots att mycket betydande polisstyrkor hade satts in vid varje tillfälle, hade det inte varit möjligt att förhindra allvarliga skador på personer och egendom. Kommissionen ansåg att det under dessa omständigheter inte var oskäligt av de behöriga myndigheterna att förbjuda alla demonstrationer under den relevanta perioden på två månader. Effekten på andra demonstrationer var inte så allvarlig att den föranledde tvivel om nödvändigheten av förbudet som sådant.

[35] *Christians against Racism and Fascism mot Förenade kungariket*, nr 8440/78, den 16 juli 1980.

Nationell säkerhet som inskränkningsändamål[36]

Staterna har en relativt bred bedömningsmarginal när det gäller att avgöra vilken typ av verksamhet som de anser äventyrar den nationella säkerheten. Inskränkningar i rätten till mötesfrihet som grundas på nationell säkerhet bör dock endast införas för att skydda nationens existens eller dess territoriella integritet eller politiska oberoende mot våld eller påtagligt hot om våld.[37] Europadomstolen har vidare, i ett mål som gällde skyddet för privatlivet, framhållit att *nationell säkerhet* ofta används i både nationell och internationell lagstiftning, och betonat att kravet på förutsebarhet i lagen inte går så långt att det tvingar staterna att anta lagbestämmelser som i detalj anger alla beteenden som kan föranleda ett visst beslut med hänvisning till nationell säkerhet. Det ligger enligt domstolen i sakens natur att hot mot den nationella säkerheten kan variera i karaktär och kan vara oförutsedda eller svåra att definiera i förväg.[38]

I likhet med vad som ovan har konstaterats vara fallet när det gäller yttrandefriheten synes det inte finnas några avgöranden från Europadomstolen som har gällt inskränkningar i mötesfriheten som en stat vidtagit med hänvisning till att till exempel en utländsk makt eller religiösa fundamentalister kan bli så provocerade av ett budskap som förs fram vid ett möte eller en demonstration att deras reaktioner kan utgöra en fara för statens säkerhet eller den territoriella integriteten.

Förhållandet till artikel 10

Det nära sambandet mellan yttrandefriheten och mötesfriheten gör att Europadomstolen ofta behöver ta ställning till om ett klagomål som har såväl mötes- som yttrandefrihetsaspekter ska prövas mot artikel 10, artikel 11, eller båda. Det är omständigheterna i det enskilda fallet och kärnan i klagandens framställan som avgör. I de fall där domstolen bestämmer sig för att pröva ett klagomål mot endast en av bestämmelserna, sker det oftast uttryckligen i ljuset av den

[36] I den officiella svenska översättningen av konventionen används uttrycket *statens säkerhet* som översättning av den engelska versionens *national security*.
[37] Se till exempel *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden mot Bulgarien*, nr 29221/95 och 29225/95, den 2 oktober 2001, p. 97.
[38] Se *Kennedy mot Förenade kungariket*, nr 26839/05, den 18 maj 2010, p. 159.

andra bestämmelsen. Det gör att den praktiska betydelsen av domstolens vägval i denna fråga många gånger är begränsad.

När det gäller enmansdemonstrationer har domstolen fäst vikt vid att de som deltar i en sammankomst inte bara försöker uttrycka sin åsikt, utan att de gör det tillsammans med andra. Demonstrationer som genomförs av en ensam deltagare prövas därför enligt artikel 10, i förekommande fall med beaktande av de allmänna principer som fastställts i samband med artikel 11.[39]

4.3 EU-stadgan

4.3.1 Allmänt

År 1999 togs initiativet till en egen rättighetskatalog för EU och året därpå kungjordes Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (EU-stadgan). EU-stadgan syftar till att garantera vissa grundläggande rättigheter när unionsrätten tillämpas. I samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 införlivades stadgan i unionens så kallade primärrätt. Det innebär att stadgan numera ligger på den högsta nivån i den unionsrättsliga normhierarkin tillsammans med Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget eller unionsfördraget) och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller funktionsfördraget).

EU-stadgan innehåller både preciserade rättigheter och allmänna principer. Rättigheterna, däribland yttrande- och mötesfriheterna, betraktas i regel som sådana tydliga och ovillkorliga rättigheter som ska kunna åberopas direkt inför nationella domstolar och myndigheter (så kallad direkt effekt). Vidare åligger det medlemsländerna att tolka sin nationella rätt så att denna stämmer överens med stadgan (så kallad indirekt effekt) och att vidta nödvändiga åtgärder för att denna ska få ett effektivt genomslag på nationell nivå.

[39] Se Europadomstolens webb-publikation *Guide on Article 11 – Freedom of assembly and association*, 28 februari 2023, s. 7 med hänvisningar.

4.3.2 Tillämpningsområde[40]

En viktig begränsning av stadgans tillämpningsområde följer av artikel 51.1. Där framgår att stadgan är tillämplig endast när en medlemsstat *tillämpar unionsrätten*. De situationer där en medlemsstat ska anses tillämpa unionsrätten i stadgans mening kan delas in i två huvudsakliga kategorier.

Den ena kategorin utgörs av sådana situationer där en medlemsstat agerar för att införliva eller genomföra en unionsrättsakt. Medlemsstaten agerar då som ”ombud” för unionen, och det råder normalt ingen tvekan om att medlemsstaten tillämpar unionsrätten i stadgans mening.

Den andra kategorin utgörs av sådana situationer där medlemsstatens åtgärder inte syftar till att införliva eller genomföra en unionsrättsakt men ändå har en tillräckligt stark anknytning till unionsrätten. Under denna kategori sorterar bland annat sådana situationer där en medlemsstat gör gällande att en åtgärd som den är upphovsman till, och som inskränker en grundläggande frihet som garanteras i fördragen, är motiverad på grundval av fördragen eller av ett tvingande skäl av allmänintresse som erkänns i unionsrätten.[41] Enligt den rättspraxis som hittills har utvecklats uppkommer denna situation bland annat när nationella åtgärder

– utgör diskriminering på grund av nationalitet enligt artikel 18 funktionsfördraget,
– begränsar den fria rörligheten för unionsmedborgare, personer, tjänster eller kapital eller utgör kvantitativa import- och exportrestriktioner (artiklarna 21, 34, 35, 45, 49, 56 och 63 funktionsfördraget),
– har den (potentiella) effekten att unionsmedborgare berövas det verkliga åtnjutandet av innehållet i de rättigheter som tillkommer dem på grund av deras ställning som unionsmedborgare (artikel 20 funktionsfördraget).

[40] Redogörelsen i detta avsnitt bygger på uppgifter i handboken *Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level,* European Union Agency for Fundamental Rights (2020), s. 48–66.
[41] Se till exempel dom den 30 april 2014, *Pfleger m.fl.*, C-390/12, och dom den 13 september 2016 (stora avdelningen), *Rendón Marín*, C-165/14, och *CS*, C-304/14.

En redogörelse för bestämmelserna om diskriminering på grund av nationalitet samt om unionsmedborgarskapet och åtföljande rättigheter finns i avsnitt 5.4.

4.3.3 Yttrandefrihet och mötesfrihet

Yttrandefriheten regleras i artikel 11 tillsammans med informationsfriheten. Artikeln har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

Mötesfriheten regleras i artikel 12 tillsammans med föreningsfriheten. Artikeln har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. De politiska partierna på unionsnivå ska bidra till att unionsmedborgarnas politiska vilja kommer till uttryck.

Det följer av artikel 52.3 att dessa rättigheter ska ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen.[42] Detta hindrar dock inte att unionsrätten kan tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Syftet med artikel 52.3 är att undvika att skyddet i Europakonventionen urholkas och att EU- respektive Europadomstolen kommer fram till olika tolkningar.

Varje begränsning i utövandet av yttrande- eller mötesfriheten ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i friheten. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1).

[42] Här ges därför inte någon utförligare redogörelse för yttrande- och mötesfriheterna enligt stadgan. I stället hänvisas till avsnitt 4.2.

4.3.4 Relationen mellan grundläggande friheter enligt fördragen och grundläggande rättigheter enligt stadgan

Inom ramen för den inre marknaden kan yttrande- och mötesfriheterna aktualiseras i EU-domstolen i två väsensskilda sammanhang; antingen som ett motstående intresse som åberopas av en medlemsstat som rättfärdigandegrund för en begränsning av någon av de grundläggande friheter som följer av fördragen, eller som en ytterligare ”tröskel” som medlemsstaten måste ta sig över för att rättfärdiga en sådan begränsning.

Målet *Schmidberger* är ett exempel på den förra situationen.[43] De österrikiska myndigheterna hade beslutat att inte förbjuda en demonstration som ledde till att en viktig transportled mellan medlemsstater helt stängdes av under 30 timmar. EU-domstolen konstaterade att underlåtenheten att förhindra demonstrationen utgjorde en inskränkning av den fria rörligheten för varor men att skyddet av de grundläggande rättigheterna, i det aktuella fallet yttrande- och mötesfriheterna, är tvingande för såväl gemenskapen som för medlemsstaterna och därför kan utgöra ett sådant legitimt intresse som kan motivera en inskränkning. De aktuella intressena ska vägas mot varandra, varpå ska fastställas om en riktig balans har uppnåtts. I det aktuella fallet ansåg EU-domstolen att den nationella myndigheten, med hänsyn till det stora utrymme för skönsmässiga bedömningar som den förfogar över på detta område, skäligen kunde anse att det legala syftet med sammankomsten inte kunde uppnås med åtgärder av mindre ingripande verkan på handeln inom gemenskapen. Begränsningarna i den fria rörligheten kunde alltså rättfärdigas.

Ett exempel på den senare situationen – det vill säga att friheterna enligt fördragen och rättigheterna enligt stadgan samverkar – finns i målet *Familiapress*, som gällde en österrikisk lag om illojal konkurrens.[44] Lagen innehöll ett allmänt förbud mot att erbjuda konsumenter gåvor i samband med försäljning av varor eller tillhandahållande av tjänster. Förbudet gällde även utgivare av tidskrifter som erbjöd konsumenter att delta i utlottningar av priser. Lagligheten av detta förbud ifrågasattes av ett tidningsföretag med säte i Tyskland som ville sälja publikationer i Österrike. EU-domstolen ansåg att förbudet utgjorde en begränsning av den fria rörligheten för varor (en åtgärd

[43] Dom den 12 juni 2003, *Schmidberger*, C-112/00.
[44] Dom den 26 juni 1997, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH and Heinrich Bauer Verlag*, C-368/95.

med motsvarande verkan) och att Österrike därför behövde åberopa en rättfärdigandegrund. Den österrikiska regeringen hävdade att syftet med den nationella regleringen var att bevara mångfalden inom pressen. För att avgöra om den aktuella inskränkningen var berättigad tog EU-domstolen ställning till om upprätthållandet av pressens mångfald kunde utgöra ett tvingande hänsyn som motiverade en inskränkning i den fria rörligheten för varor samt om proportionalitetsprincipen hade iakttagits. Dessutom tillämpade domstolen artikel 10 i Europakonventionen (yttrandefrihet) som en allmän unionsrättslig princip.[45] Domstolen konstaterade att det aktuella förbudet kunde inskränka rätten till yttrandefrihet och att förbudet därför även måste uppfylla kraven i artikel 10 i Europakonventionen för att kunna rättfärdigas enligt unionsrätten.

[45] Prövningen skedde innan EU-stadgan antogs.

5 Fri- och rättighetsskyddet för utländska medborgare

5.1 Inledning

I direktiven framhålls att flera av de demonstrationer som verkat hotdrivande mot Sverige på senare tid har arrangerats av enskilda extremister och provokatörer som är utländska medborgare. Ett sätt att begränsa en eventuell inskränkning av demonstrationsfriheten med hänsyn till vikten av att värna Sveriges säkerhet skulle enligt direktiven därför kunna vara att avgränsa inskränkningen till enbart utländska medborgare. Som en del av uppdraget ingår därför att analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen och EU-rätten ger att beakta medborgarskap vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och att, om det bedöms lämpligt och ändamålsenligt, lämna förslag om detta.

I det här kapitlet redovisas de rättsliga utgångspunkter som har bedömts relevanta för övervägandena i denna del. I kapitlet används *utländska medborgare* som synonymt med *andra än svenska medborgare* och *utlänningar*, det vill säga med avseende på även statslösa personer, samt med den underförstådda förutsättningen att det är utländska medborgare – och andra utländska rättssubjekt – som befinner sig i Sverige som avses.

5.2 Regeringsformen

5.2.1 Skyddets framväxt

Ambitionen har under en längre tid varit att så långt som möjligt åstadkomma likformig behandling av svenska och utländska medborgare vad gäller fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen.

Författningsutredningen konstaterade i sitt betänkande (SOU 1963:17 s. 204–209) att utvecklingen beträffande utlänningarnas ställning i stort kunde sägas ha gått från ”den rättslöshetens princip, som härskade på detta område i forna tider, i riktning mot likställighet med vårt lands egna medborgare”. Utvecklingen framstod enligt utredningen som naturlig mot bakgrund av det alltmer ökade internationella samarbetet och utbytet på skilda områden. Alltjämt gällande begränsningar i utlännings rättsställning i Sverige hänförde sig framför allt till det politiska och ekonomiska livets områden.

När det gällde opinionsfriheterna framhöll utredningen att utlänningar åtnjöt åsiktsfrihet och – i allt väsentligt – yttrandefrihet i lika mån som svensk medborgare. Ett av de få undantagen från denna huvudprincip var föreskrifterna i 5 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen om att utlänning inte fick vara ägare till eller utgivare för periodisk skrift. Av religionsfrihetslagen framgick att utlänning i lika mån som svensk medborgare hade rätt att stå utanför varje trossamfund och att här i riket utöva sin religion. I fråga om rätt för utlänning att i Sverige anordna eller medverka vid allmän sammankomst gällde, förutom reglerna i lagen om allmänna sammankomster, vissa särskilda bestämmelser om krav på ställande av borgen eller annan säkerhet för utgifter till staten och kommunen under tre år eller erhållande av särskilt tillstånd av vederbörande myndighet.[1] Undantag gällde dock bland annat för allmän sammankomst, som var att hänföra till religionsövning. På föreningsfrihetens område gällde tämligen långtgående inskränkningar för utlänningar såvitt avsåg sammanslutningar med ändamål att driva ekonomisk verksamhet.

Mot denna bakgrund konstaterade utredningen att huvudprincipen fick anses vara att utlänningar här i riket åtnjöt samma grundläggande fri- och rättigheter som svenska medborgare, och att denna princip borde komma till uttryck i regeringsformen. Som en del i sitt förslag till fri- och rättighetsreglering föreslog utredningen därför att det skulle införas ett särskilt principstadgande om att utlänning, som enligt regler på utlänningslagstiftningens område erhållit rätt att vistas i landet, skulle åtnjuta fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare, såvitt ej annat var särskilt stadgat. Författningsutredningens förslag till fri- och rättighetsreglering genomfördes inte.

[1] Kungörelse (1913:380) om rätt för den som är bosatt i utlandet att giva eller medverka i offentlig föreställning m.m. i Sverige.

Utlänningsutredningen sammanfattade i delbetänkandet *Flyktingskap* (SOU 1972:84) de utländska medborgarnas ställning på opinionsfriheternas område på följande sätt (s. 23).

> Utlänning åtnjuter vidare i princip yttrandefrihet, religionsfrihet samt förenings- och församlingsfrihet i samma mån som svensk medborgare. Av särskilt intresse för flykting är i detta sammanhang frågan om utlänning äger bedriva politisk verksamhet här i landet, speciellt sådan verksamhet som tar sikte på de politiska förhållandena i utlänningens hemland. Enligt vedertagen internationell uppfattning kan utlänning inte göra anspråk på att få vara politiskt verksam i annat land än hemlandet. Denna uppfattning har kommit till uttryck bl. a. i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna på så sätt att konventionen inte förpliktar konventionsstat att garantera utlänningar en ovillkorlig rätt att vara politiskt verksamma. Enligt artikel 16 i konventionen utgör nämligen dess stadganden om yttrandefrihet, förenings- och församlingsfrihet inte hinder för konventionsstat att föreskriva inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet. Svensk lag innehåller inte något förbud för utlänning att bedriva sådan verksamhet i Sverige. De fri- och rättigheter, som svenska medborgare härvidlag åtnjuter, tillkommer följaktligen i princip också utlänningar som vistas här. Bedriver emellertid en utlänning politisk verksamhet, som inte är förenlig med svenska intressen, kan han förmås att lämna landet, eftersom han i motsats till svenska medborgare saknar en ovillkorlig rätt att vistas här. Med stöd av särskilt stadgande i utlänningslagen kan nämligen Kungl. Maj:t utvisa utlänning, om det finnes påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse. I stället för utvisning kan Kungl. Maj:t föreskriva inskränkningar och villkor för utlänningens fortsatta vistelse i riket.

Kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd konstaterade i sin rapport *Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund* (Ds 1972:35) att utländska medborgare enligt gällande rätt hade samma rätt som svenska medborgare att i former som var förenliga med vårt demokratiska samhällsskick ägna sig åt politisk verksamhet och att det inte borde ske någon ändring i det avseendet. Alldeles bortsett från att detta skulle inge vissa principiella betänkligheter från allmänna demokratiska synpunkter var det enligt kommissionen inte sannolikt att föreskrifter om generella inskränkningar i rätten att här bedriva politisk verksamhet skulle bli ett effektivt medel i kampen mot terrorismen, eftersom den typen av verksamhet sällan skedde i det öppna. Det var enligt kommissionen ”fara värt” att ett förbud i praktiken skulle komma att förfela sitt mål och i stället drabba grupper av fullt lojala invandrare (s. 80).

Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform diskuterades i vilken mån man borde göra grundlagens regler om fri- och rättigheter tillämpliga även på utländska medborgare. Anledningen till att något grundlagsskydd för utländska medborgare inte togs upp i regeringens förslag var i korthet att ett sådant skydd tedde sig ofullkomligt med tanke på att utländska medborgare inte hade en ovillkorlig rätt att uppehålla sig i landet. Vidare pekade departementschefen på vissa särskilda punkter där skyddet för utländska medborgares fri- och rättigheter enligt vanlig lag skilde sig från motsvarande skydd för svenska medborgare. I stället borde man genom vanlig lagstiftning tillförsäkra de här bosatta utländska medborgarna samma förmåner som svenska medborgare (se prop. 1973:90 s. 200).

Enligt 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75 s. 171–176) talade åtskilliga skäl för att utlänningar skulle beredas ett skydd genom grundlagen. De synpunkter som departementschefen hade anlagt vid införandet av 1974 års regeringsform ägde enligt utredningen visserligen alltjämt giltighet. Någon ovillkorlig rätt för utlänningar att få vistas i Sverige kunde inte gälla. Inte ens för politiska flyktingar fanns någon undantagslös och fullt ut gällande rätt till asyl här i landet. Å andra sidan förhöll det sig i praktiken så, konstaterade utredningen, att utlänningar i stor utsträckning åtnjöt samma skydd som det svenska medborgare tillförsäkrades i regeringsformen. Att grundlagen inte angav att så var fallet kunde därför sägas ge en väl så oriktig bild av det verkliga förhållande som den grundlagsregel som författningsutredningen hade föreslagit. Utredningen framhöll även det arbete som pågick med att stärka utlänningars ställning i Sverige, och pekade därvid bland annat på de förslag om förslag om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare som lagts fram i betänkandet SOU 1975:15. Utredningen erinrade vidare om att Europakonventionen förpliktade Sverige att ge utlänningar som befinner sig här i landet samma skydd som svenska medborgare utom i fråga om politisk verksamhet och rätten att vistas i landet. Utredningen föreslog mot denna bakgrund att utländska medborgare i fråga om vissa fri- och rättigheter skulle vara helt likställda med svenska medborgare samt i fråga om vissa andra fri- och rättigheter, bland annat de positiva opinionsfriheterna, skulle vara helt likställda om annat inte särskilt föreskrivits i lag. Från det skyddade området undantogs bland annat åsiktsregistrering och andra begränsningar av rörelsefriheten än frihetsberövanden.

Regeringens förslag motsvarade utredningens. Enligt regeringen låg det ett betydande värde i att skyddet för utlänningarnas fri- och rättigheter framgick av en särskild paragraf som var utformad på så sätt att den också läst fristående gav en klar bild av skyddets omfattning. Med anledning av ett påpekande från Statens invandrarverk om att man borde överväga att ge ett särskilt starkt skydd åt de utlänningar som var att betrakta som invandrare, särskilt vad gällde skyddet för opinionsfriheterna, framhöll regeringen att det knappast var möjligt att inom ramen för en grundlagsbestämmelse avgränsa ett särskilt invandrarbegrepp med sådan grad av klarhet att det kunde användas på det sätt som föreslagits (se prop. 1975/76:209 s. 131–134).

5.2.2 Gällande rätt

Vissa av fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen gäller endast svenska medborgare; rätten att inte registreras för sina politiska åsikter utan samtycke (3 §), rätten att resa in i riket och att inte tvingas att lämna det (7 § första stycket), friheten att förflytta sig inom samt lämna riket (8 § andra meningen) och – av naturliga skäl – rätten att inte fråntas medborgarskapet (7 § andra stycket). Bortsett från dessa fri- och rättigheter är utgångspunkten att utländska medborgare som befinner sig i Sverige omfattas av rättighetsskyddet i motsvarande mån som svenska medborgare. Denna principiella likställdhet modifieras dock, såvitt avser styrkan på skyddet, avsevärt av bestämmelsen i 2 kap. 25 §. Där framgår att utländska medborgare beträffande vissa fri- och rättigheter kan behandlas annorlunda än svenska medborgare under förutsättning att det antas regler om detta i lag. Paragrafen fick sin nuvarande lagtekniska utformning vid 2010 års reform, men har i materiellt hänseende i allt väsentligt haft samma innehåll sedan 1976. Den har följande lydelse.

> **25 §** För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:
>
> 1) yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (1 § första stycket),
>
> 2) skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),
>
> 3) skyddet mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),

4) skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen),
5) rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
6) offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket andra meningen),
7) författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),
8) rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),
9) skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och
10) skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).

På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i första stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen samt tredje stycket tillämpas.

För lagstiftning enligt 2 kap. 25 § gäller inte den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § och de särskilda begränsningsändamålen i 23 och 24 §§. Detta innebär att de positiva opinionsfriheterna får begränsas för andra ändamål än vad som anges i dessa bestämmelser samt att kravet på proportionalitet och det särskilda skyddet för den fria åsiktsbildningen i princip inte gäller. Det kvalificerade förfarandet enligt 22 § är dock tillämpligt, och diskrimineringsförbudet i 21 § tredje meningen utgör för utländska medborgares del en självständig – men genom lag begränsningsbar – rättighet.

Det görs ingen skillnad mellan invandrare och utlänningar som befinner sig här i landet tillfälligt utan medborgarskapet är utslagsgivande. Regleringen gäller även utländsk juridisk person i förekommande fall (se SOU 1975:75 s. 208).

Personer som inte är svenska medborgare kan behandlas olika sinsemellan. Om Sverige till exempel kommer i konflikt med ett visst land kan det landets medborgare enligt regeringsformen särbehandlas i förhållande till andra länders medborgare. Förbudet mot diskriminering enligt 21 § tredje meningen tar inte sikte på särbehandling på grund av medborgarskap (jfr prop. 1975/76:209 s. 160).

I början av 2000-talet kom frågan om särbehandling av utlänningar vid rättighetsbegränsningar att belysas av Kommittén om medborgarskapskrav. Kommittén konstaterade i betänkandet *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106) att det förhållandet att de materiella skyddsreglerna inte behövde iakttas fullt ut vid rättighetsbegränsningar mot utlänningar innebar en särbehandling men att denna var motiverad med hänsyn till intresset att bevara riksdagens och regeringens (jfr 15 kap. 6 § regeringsformen) handlingsutrymme under extraordinära förhållanden. Kommittén tillade att även om skydds-

reglerna formellt inte behövde iakttas, det samtidigt var så att det under normala förhållanden i praktiken inte fanns utrymme för statsmakterna att vid rättighetsbegränsande lagstiftning underlåta att iaktta dessa. Detta torde enligt kommittén följa av Europakonventionen, enligt vilken fri- och rättigheterna får underkastas endast sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som med hänsyn till vissa angivna intressen är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Under extraordinära förhållanden borde riksdagen däremot ha ett stort handlingsutrymme, vilket konventionen medgav genom artikel 15. Kommitténs sammantagna bedömning var därför att den särbehandling av utlänningar som förelåg, var sakligt motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet (s. 310).

Omfattningen av särlagstiftning för utländska medborgare är begränsad. Av praktiska skäl går det endast undantagsvis att göra skillnad på svenska medborgare och utländska medborgare i lagstiftningen. De allmänna skyddsreglerna för begränsningar av fri- och rättigheterna kommer i praktiken därmed även utländska medborgare till godo. Det är väsentligen i utlänningslagstiftningen som någon särbehandling finns i befintlig lagstiftning. Därutöver handlar det huvudsakligen om konstitutionell beredskap. Genom bestämmelsen bevaras ett utrymme för att i spända lägen i olika hänseenden kunna ingripa genom lagstiftning särskilt riktad mot utlänningar om detta skulle behövas, exempelvis för att motverka propaganda från ett land som Sverige kommit i konflikt med.[2]

När det gäller det konstitutionella skyddet för den del av yttrandefriheten som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är utgångspunkten även där att det råder likställdhet mellan svenska och utländska medborgare. Det har dock ansetts att det i orostider, särskilt under krig, finns ett behov av att kunna begränsa dessa friheter för utländska medborgare utan att det omständliga förfarandet vid grundlagsändring ska behöva iakttas (se till exempel Ds 1976:18 s. 29). För andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer får således, enligt 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 12 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, särskilda begränsningar i fråga dessa friheter göras genom lag.

[2] Se Jermsten, Lexino, 2 kap. 25 §.

5.2.3 Befintliga bestämmelser om särbehandling

Yttrandefriheten

För de delar av yttrandefriheten som skyddas av regeringsformen, det vill säga som inte omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, finns det inte några särskilda bestämmelser på lagnivå som mera direkt begränsar yttrandefriheten för endast utländska medborgare. Enligt det synsätt som redovisades av 1973 års fri- och rättighetsutredning, och som var en av huvudorsakerna till att utredningen ansåg att de positiva opinionsfriheterna måste upptas i (numera) 2 kap. 25 § regeringsformen, kan dock bestämmelserna om så kallad politisk utvisning i utlänningslagstiftningen[3] anses innebära en begränsning av utländska medborgares yttrandefrihet (SOU 1975:75 s. 174):

> Regeringen får med stöd av 34 § utlänningslagen besluta om s.k. politisk utvisning av utlänning. Sådan utvisning kan – åtminstone teoretiskt (utvisningsmöjligheten har inte tillämpats utan har väsentligen ”beredskapskaraktär”) – komma i fråga därför att utlänning utövat t.ex. sin yttrandefrihet på ett sådant sätt att paragrafen blir tillämplig utan att det är fråga om ett yttrande för vilket en svensk medborgare skulle kunna bli föremål för ett ingripande. Och även om regeringen i ett sådant fall inte beslutar utvisning utan endast föreskriver villkor för utlänningens vistelse här i landet, vilka inskränker på hans rörelsefrihet, får ett dylikt ingrepp i hans personliga förhållanden anses innebära en begränsning av hans yttrandefrihet. Det kan därför på goda grunder hävdas att reglerna om politisk utvisning – även om de som föreslagits får ett mera begränsat tillämpningsområde – utgör undantag från huvudregeln att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om de ”andliga” fri- och rättigheterna.

I 2 kap. 1 § tillämpningslagen[4] finns en bestämmelse som meddelats med stöd av 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och som begränsar tryckfriheten för utländska medborgare. Enligt den paragrafen får endast utländska fysiska personer som har hemvist i Sverige samt medborgare och juridiska personer i EES-området vara ägare till periodiska skrifter som trycks i Sverige.

[3] Politisk utvisning, som numera regleras 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, beskrivs närmare i avsnitt 6.3.
[4] Lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område.

Mötes- och demonstrationsfriheterna

Det finns i gällande svensk rätt inte några bestämmelser som gör åtskillnad mellan svenska och utländska medborgare i fråga om mötes- och demonstrationsfriheterna. Med utgångspunkt i det synsätt som 1973 års fri- och rättighetsutredning redovisade beträffande yttrandefriheten kan dock konstateras att bestämmelserna om politisk utvisning skulle kunna leda till ingripanden mot utländska medborgare med anledning av hur de utövat sin mötes- eller demonstrationsfrihet.

5.3 Europakonventionen

5.3.1 Diskrimineringsförbud

Konventionsstaterna ska enligt artikel 1 garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Förpliktelsen är alltså inte begränsad till statens egna medborgare eller till någon annan särskild personkrets. Enligt artikel 14 ska åtnjutandet av konventionsskyddet säkerställas utan diskriminering ”på någon grund”, såsom till exempel nationellt ursprung. Artikel 14 kompletterar de andra materiella bestämmelserna och har bara verkan i förhållande till åtnjutandet av de fri- och rättigheter som skyddas av dessa bestämmelser.

När Europadomstolen avgör mål om diskriminering tar den först ställning till om det föreligger en skillnad i behandlingen av personer i analoga eller i relevanta avseenden likartade situationer – eller en underlåtenhet att behandla personer i relevanta olika situationer på olika sätt. Denna fråga måste enligt domstolens praxis avgöras med hänsyn till de specifika omständigheterna och den kontext de uppkommit i. I fråga om rätten att vistas och vara bosatt i ett land tillhör landets egna respektive utländska medborgare olika kategorier, och skillnader mellan deras rättigheter är därför i allmänhet inte diskriminerande. Inte heller det förhållandet att vissa länders medborgare ges en förmånsbehandling och i stor utsträckning likställs med landets egna medborgare (till exempel nordiska medborgare i Norden och EU-medborgare inom EU) är diskriminerande mot övriga länders medborgare, eftersom detta utgör ett led i ett mera omfattande internationellt samarbete.[5]

[5] Se *Moustaquim mot Belgien*, nr 12313/86, den 18 februari 1991, p. 49 och 50.

Många andra distinktioner mellan egna och utländska medborgare, bland annat i fråga om rätten att bedriva vissa typer av ekonomisk eller annan verksamhet, ska inte heller ses som diskriminerande. Själva idén bakom nationalitetsbegreppet är att ett lands medborgare ska åtnjuta vissa rättigheter som inte tillkommer utlänningar men också ha skyldigheter som inte gäller för utlänningar. Ett lands egna medborgare och utländska medborgare är därför i fråga om rättsställning inte i alla hänseenden jämförbara.[6]

Om domstolen kommer fram till att det föreligger en skillnad i behandlingen av ”lika fall” övergår den till en bedömning av om särbehandlingen är objektivt motiverad; närmare bestämt om den baseras på ett legitimt ändamål, om det finns en koppling mellan uppnåendet av detta ändamål och särbehandlingen samt om de medel som används står i rimlig proportion till det eftersträvade syftet.

Skyddet för nationell säkerhet kan vara ett legitimt ändamål för särbehandling, och staterna har i sådana sammanhang en bred bedömningsmarginal.[7] Allmänt gäller dock att mycket tungt vägande skäl måste föreligga för att en särbehandling av lika fall som grundar sig uteslutande på nationalitet ska vara förenligt med konventionen.[8]

Artikel 14 har aktualiserats i ett antal mål som gällt begränsningar av politiska fri- och rättigheter. De har i flera fall gällt särbehandling i förhållande till demonstrationsfriheten på grund av sexuell läggning eller könsidentitet. Det finns också flera fall som har gällt särskilda bestämmelser om valbarhet och rösträtt baserat på till exempel etniskt ursprung eller boendeort.[9] Det finns däremot – såvitt vi har kunnat utröna – inte några avgöranden från Europadomstolen som specifikt gällt frågan om tillämpningen av artikel 14 i relation till särskilda begränsningar av yttrande- eller demonstrationsfriheten för utländska medborgare.

[6] Se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6:e uppl., s. 683.
[7] Se *Konstantin Markin mot Ryssland* (stor kammare), nr 30078/06, den 22 mars 2012, p. 134. Målet gällde särbehandling på grund av kön inom försvarsmakten.
[8] Se *Biao mot Danmark* (stor kammare), nr 38590/10, den 24 maj 2016, p. 93 med hänvisningar.
[9] Se Europadomstolens webb-publikation *Guide on Article 14 – Prohibition of discrimination,* 31 augusti 2022, s. 47 och 48 med hänvisningar.

5.3.2 Inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet

Enligt artikel 16 får utlänningars politiska verksamhet inskränkas utan hinder av det som stadgas om yttrandefrihet (artikel 10), mötesfrihet och föreningsfrihet (artikel 11) samt förbud mot diskriminering (artikel 14). Artikel 16 har en mycket begränsad betydelse. Den har åberopats i endast två refererade fall från Europadomstolen.

I målet *Piermont mot Frankrike*[10] hade en europaparlamentariker med tyskt medborgarskap utvisats ur Franska Polynesien med anledning av ett tal som hon hade hållit där. Domstolen ansåg att hon inte kunde anses utgöra utlänning i artikel 16:s mening eftersom hon var medborgare i ett annat EU-land och därtill ledamot i Europaparlamentet, vid val till vilket invånarna i Franska Polynesien har rösträtt.

I målet *Perinçek mot Schweiz*[11] hade en turkisk medborgare dömts till straffrättsligt ansvar i Schweiz för överträdelse av ett förbud mot förnekelse av folkmord. I Europadomstolen gjorde Schweiz gällande bland annat att inskränkningen av den dömdes yttrandefrihet kunde rättfärdigas med stöd av artikel 16. Domstolen delade inte den uppfattningen och framhöll att kommissionen i *Piermont* konstaterat att artikel 16 gav uttryck för ett förlegat folkrättsligt synsätt, att Europarådet redan 1977 hade gjort en framställan om att artikeln skulle upphävas samt att artikeln aldrig hade tillämpats i domstolens praxis. I sistnämnda avseende framhöll domstolen att en otyglad tillämpning av bestämmelsen tvärtom var oförenlig med tidigare avgöranden på yttrandefrihetens område där domstolen bedömt att det beträffande yttrandefrihetens omfattning inte kan göras någon distinktion mellan det egna landets medborgare och utlänningar. Mot denna bakgrund, och med beaktande av att bestämmelser som medger inskränkningar av rättighetsskyddet ska tolkas restriktivt, slog domstolen fast att artikeln bör tillämpas så, att särskilda inskränkningar får göras endast i fråga om ”aktiviteter” som ”direkt påverkar den politiska processen”.

[10] Se *Piermont mot Frankrike*, nr 15773/89 och 15774/89, den 27 april 1995, p. 64.
[11] Se *Perinçek mot Schweiz* (stor kammare), nr 27510/08, den 15 oktober 2015, p. 118–123.

5.4 Unionsrätten

5.4.1 EU-stadgan

EU-stadgan skyddar enskilda rättssubjekt som är bosatta, uppehåller sig i, är verksamma eller har sitt säte i medlemsstaterna, eller – i vissa fall – som berörs av unionsrättsligt grundad offentlig maktutövning, också om de inte befinner sig i medlemsstaterna.[12] När inga speciella villkor anges vad gäller medborgarskap gäller alltså fri- och rättigheterna i stadgan även för personer som inte är unionsmedborgare.

Stadgan innehåller därutöver ett särskilt diskrimineringsförbud. Enligt artikel 21.1 stadgan ska all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vara förbjuden.

Enligt artikel 21.2 ska, inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet är en allmän unionsrättslig princip som följer direkt av fördragen. Den närmare innebörden av förbudet redovisas nedan under *Likabehandlingsprincipen*.

5.4.2 Fördragen

De klassiska fri- och rättigheterna finns upptagna i EU-stadgan. Därutöver innehåller unionsrätten vissa centrala bestämmelser om unionsmedborgarskap och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet samt om ekonomiska rättigheter i form av reglerna om den inre marknaden (de fyra friheterna eller den fria rörligheten). Dessa spelar en helt central roll inom unionsrätten och fungerar i grunden på samma sätt som grundläggande rättigheter. Av särskilt intresse för utredningens vidkommande är unionsmedborgarskapet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.

[12] Se Lebeck, Carl, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter* (2016, 2 uppl.), s. 91.

Unionsmedborgarskap

Varje person som är medborgare i en medlemsstat är enligt artikel 20.1 funktionsfördraget samtidigt unionsmedborgare. Varje unionsmedborgare har enligt artikel 21.1 funktionsfördraget rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Närmare bestämmelser om genomförande av den fria rörligheten finns i första hand i rörlighetsdirektivet.[13]

Med unionsmedborgarskapet följer även vissa politiska rättigheter. Unionens sätt att fungera ska enligt artikel 10 unionsfördraget bygga på representativ demokrati. Varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv och de politiska partierna på europeisk nivå ska bidra till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas vilja. Varje unionsmedborgare ska enligt artikel 22 funktionsfördraget ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Rådet kan föreskriva undantag från detta om det är motiverat med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat.

Nationella åtgärder som har den (potentiella) effekten att unionsmedborgare berövas det verkliga åtnjutandet av innehållet i de rättigheter som enligt artikel 20 funktionsfördraget tillkommer dem på grund av deras ställning som unionsmedborgare är i princip förbjudna. I praxis har artikel 20 ansetts utgöra hinder för att en medlemsstat nekar en tredjelandsmedborgare som är underhållsskyldig för sina minderåriga barn, vilka är unionsmedborgare, uppehållsrätt i den medlemsstat i vilken barnen bor och är medborgare, och att den utgör hinder för nämnda medlemsstat att neka tredjelandsmedborgaren arbetstillstånd, i den mån sådana beslut medför att barnen berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare.[14] En medlemsstat kan dock åberopa undantag som särskilt är knutna till upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. I målet *Rendón Marin* hade en colombiansk medborgare som hade ensam vårdnad om sina barn i Spanien vägrats uppehållstillstånd på grund av sitt brottsregister. Han riske-

[13] Direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier […].
[14] Se EU-domstolens dom den 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09.

rade att utvisas från Spanien, och därmed från EU:s territorium, vilket skulle medföra att även de två minderåriga barnen, som han försörjde, skulle tvingas lämna unionen. Enligt EU-domstolen hindrade artikel 20 inte medlemsstaterna från att åberopa allmän säkerhet. Domstolen betonade dock att artikel 7 (respekt för privat- och familjeliv) och artikel 24.2 stadgan (skyldigheten att ta hänsyn till barnets bästa) därvid måste respekteras.[15]

Likabehandlingsprincipen

En grundläggande utgångspunkt för den inom unionsrätten gällande likabehandlingsprincipen[16] är att varje form av diskriminering grundad på nationalitetsskäl är förbjuden inom tillämpningsområdet för fördragen (se artikel 18 funktionsfördraget, med vilken artikel 21.2 stadgan korresponderar). Förbudet mot diskriminering grundad på nationalitetsskäl är en allmän rättsprincip som går hela vägen tillbaka på det ursprungliga Romfördraget. Principen har ett nära sakligt samband med den grundläggande rätten till fri rörlighet på lika villkor inom unionen. Det är en kärnpunkt, särskilt för den inre marknadens utbyggnad och funktion, att man inte accepterar diskriminering av fysiska eller juridiska personer från att annat EU-land på grund av deras nationalitet. Likabehandlingen av unionsmedborgare är också en förutsättning för förverkligandet av medlemsstaternas strävan att genom unionsbygget skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken (jfr artikel 1 unionsfördraget).[17]

Diskrimineringsförbudet i artikel 18 funktionsfördraget (”Inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”) kompletteras av mera precist utformade förbud mot diskriminering på grund av nationalitet inom särskilda områden, till exempel anställning av arbetstagare (artikel 45.2 funktionsfördraget) och etablering av företag (artikel 49.2 funktionsfördraget). För att artikel 18 ska vara tillämplig ska två kumulativa villkor vara uppfyllda; 1) den situation som har gett

[15] Dom den 13 september 2016, *Rendón Marin*, C-165/14.
[16] Denna princip kommer numera till uttryck i artikel 20 stadgan enligt vilken ”alla människor är lika inför lagen”. Bestämmelsen, som har en principiell motsvarighet i 1 kap. 9 § regeringsformen, innebär något förenklat att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.
[17] Se Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder* (2018, 6:e uppl.), s. 160.

upphov till den åberopade diskrimineringen ska omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt 2) det får inte finnas någon särskild fördragsregel som avser förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som är tillämplig på situation. Artikel 18 har således en reservfunktion. Nationella åtgärder ska prövas mot artikel 18 endast i den mån de tillämpas på situationer som inte omfattas av särskilda regler om icke-diskriminering som föreskrivs i fördragen.[18]

Artikel 18 åberopas oftast i samband med unionsmedborgarskapet. EU-domstolen har slagit fast att situationen för en unionsmedborgare som har *använt sin fria rörlighet* enligt artikel 21 omfattas av tillämpningsområdet för artikel 18.[19] Det krävs inte mycket för att en användning av den fria rörligheten ska anses föreligga. Så har till exempel en italiensk medborgare som mellanlandade i Tyskland i samband med en flygning från Nigeria till Italien ansetts använda sig av sin fria rörlighet.[20]

På flera områden finns det i fördragen och anslutande sekundärrätt särskilda bestämmelser om vilka skäl som kan åberopas för att göra avsteg från förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Så får till exempel den fria rörligheten för arbetstagare under vissa närmare angivna förutsättningar begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 45 funktionsfördraget och artiklarna 27–29 i rörlighetsdirektivet).

Artikel 18 funktionsfördraget innehåller, till skillnad från de mera precist utformade diskrimineringsförbuden, inte några bestämmelser om berättigade inskränkningssyften. Av EU-domstolens praxis framgår dock att bestämmelser i en medlemsstat som gör en sådan skillnad mellan medborgarna i det egna landet och andra EU-medborgare att det kan påverka rätten att röra sig fritt i unionen, kan vara motiverade om – och endast om – de grundar sig på objektiva överväganden och står i rimlig proportion till det legitima syfte som eftersträvas med nationell rätt. Så har domstolen till exempel godtagit att syftet att *minimera risken för att personer som har begått brott undgår straff* ska anses berättigat och kan motivera en diskriminering på grund av nationalitet, förutsatt att denna är nödvändig för att

[18] Se till exempel EU-domstolens dom den 11 juni 2020, *TÜV Rheinland LGA Products and Allianz IARD*, C-581/18, p. 31–33.
[19] Se dom den 13 november 2018, *Raugevecius*, C-247/17, p. 27, dom den 13 juni 2019, *TopFit och Biffi*, C-22/18, p. 29, och domen i föregående not, p. 48.
[20] Se dom den 10 april 2018, *Pisciotti*, C-191/16. Jfr dock generaladvokat Bobeks förslag i mål C-581/18, p. 95.

skydda de intressen som den avser att säkerställa och om dessa mål inte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder.[21] Domstolen har även, för att ta ett annat exempel, slagit fast att särbehandling som indirekt grundas på nationalitet kan motiveras av målet att upprätthålla en väl avvägd och allmänt tillgänglig kvalitetssjukvård, i den mån den bidrar till att *säkerställa en hög nivå vad avser hälsoskyddet*.[22]

Det finns – såvitt vi har kunnat utröna – inte några avgöranden där EU-domstolen har tagit ställning till förhållandet mellan artiklarna 18 och 20–22 funktionsfördraget och bestämmelser i en medlemsstat som gör en åtskillnad mellan unionsmedborgare och landets egna medborgare när det gäller rätten att yttra sig eller delta i möten eller demonstrationer. Det kan i detta sammanhang dock möjligen vara värt att notera att det i förklaringen till EU-stadgan sägs att bestämmelsen i artikel 16 Europakonventionen (om särskilda begränsningar av utlänningars politiska fri- och rättigheter) inte är tillämplig på unionsmedborgare.[23] På något håll i litteraturen har hävdats att det förhållandet att unionsmedborgare åtnjuter kommunal rösträtt på samma villkor som medborgare i den medlemsstat där de är bosatta innebär att de där måste kunna delta fullt ut i det politiska livet, samt att utrymmet att utföra politiska aktiviteter i såväl bosättningssom hemlandet är avgörande för ett effektivt demokratiskt deltagande i valen till Europaparlamentet.[24]

Nationell säkerhet som rättfärdigandegrund

Enligt artikel 4.2 unionsfördraget ska unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar.

Den omständigheten att en åtgärd har vidtagits för att skydda nationell säkerhet leder, trots att det alltså ankommer på medlemsstaterna att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta

[21] Se dom den 6 september 2016, *Petruhhin*, C-182/15, p. 37 och 38.
[22] Se dom den 13 april 2010, *Bressol*, C-73/08, p. 62 med hänvisningar.
[23] Se förklaringen till artikel 52 i *Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ 303/17* (14 december 2007).
[24] Se Ziegler, Ruvi, *Political rights of aliens: Articles 10, 11 and 16 of the ECHR and Article 3 of Additional Protocol I* i Moya, David and Milios, Georgios (eds.*) Aliens Before the European Court of Human Rights: Ensuring Minimum Standards of Human Rights Protection. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, 49* (2021), s. 5 och 6.

de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa inre och yttre säkerhet, emellertid inte till att unionsrätten inte är tillämplig och att medlemsstaterna är befriade från skyldigheten att iaktta unionsrätten.[25] Något förenklat kan det ovan sagda uttryckas så, att regleringen av nationell säkerhet faller utanför unionens kompetens men att en medlemsstat som åberopar nationell säkerhet som rättfärdigandegrund för att avvika från unionsrätten måste kunna motivera det.

Ansvaret för den nationella säkerheten motsvarar det grundläggande intresset av att skydda statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen och inbegriper förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan, såsom bland annat terrorverksamhet. Denna typ av hot skiljer sig till sin grund och på grund av sitt särskilda allvar från risken i allmänhet för oroligheter eller störningar, även allvarliga sådana, av den allmänna säkerheten. Målet att skydda nationell säkerhet kan således motivera åtgärder som innebär mera långtgående ingrepp i de grundläggande rättigheterna än dem som dessa övriga mål skulle kunna motivera.[26]

[25] Se dom den 6 okt 2020, *La Quadrature du Net m.fl.*, C-511/18, 512/18 och 520/18, p. 99.
[26] A.a., p. 135 och 136.

6 Sveriges säkerhet

6.1 Inledning

En fråga som utredningen har att ta ställning till är vilka rättsliga möjligheter regeringsformen ger att beakta omständigheter som hotar Sveriges säkerhet vid bedömningar enligt ordningslagen.

Som framgår av avsnitt 3 är det med *rikets säkerhet* som med flera andra uttryck i 2 kap. regeringsformen, nämligen att lagstiftaren i stor utsträckning synes ha haft den fortsatta grundlagsenligheten hos redan befintliga lagbestämmelser i fokus snarare än att blåsa eget liv i begreppet. Det innebär när det gäller den närmare förståelsen av *rikets säkerhet* att endast begränsad ledning kan hämtas i förarbetena till regeringsformen.

För att vidga förståelsen av *rikets säkerhet* på ett sätt som ger underlag för en systematisk tolkning av vad som avses med uttrycket när det används i 2 kap. regeringsformen, ges i detta avsnitt en relativt utförlig redogörelse för hur *rikets säkerhet* och det synonyma begreppet *Sveriges säkerhet* används på lagnivå.

Sveriges/rikets säkerhet förekommer i ett 60-tal författningar som något förenklat kan delas in i sex huvudsakliga kategorier; säkerhetsskydd, utlänningsrätt, straffrätt, sekretess, internationell brottsbekämpning samt myndighetsspecifika bestämmelser såsom instruktioner och föreskrifter om personuppgiftsbehandling. Fokus i denna framställning ligger på säkerhetsskyddslagen, utlänningslagstiftningen och brott mot rikets säkerhet. I respektive avsnitt beskrivs den innebörd som *Sveriges/rikets säkerhet* har och har haft inom respektive lagstiftningsområde. Bestämmelser om sekretess, internationellt brottsbekämpande samarbete och personuppgiftsbehandling berörs endast översiktligt.

6.2 Bestämmelser om säkerhetsskydd

6.2.1 Säkerhetsskyddslagen

Historik

1969 års personalkontrollkungörelse

Ett system för personalkontroll kopplad till säkerhetsfrågor växte fram under andra världskriget och därefter. Enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446) fick personalkontroll göras avseende vissa befattningshavare vid de organ som angavs i kungörelsen, företrädesvis statliga myndigheter med uppgifter av betydelse för totalförsvaret men också i vissa företag. När det gäller frågan om vad som avsågs med säkerhetsfrågor anfördes följande i förarbetena (SOU 1968:4 s. 10).

> Självklart avses rikets yttre och inre säkerhet, alltså frågor om skydd för dess frihet och oberoende i förhållande till främmande makt samt frågor om skydd för vårt på fria val grundade styrelsesätt. Om man begagnar en anknytning till brottsbalken torde begreppet alltså väsentligen avse frågor om förhindrande eller uppdagande av vissa brott mot 13, 18 och 19 kapitlen i den mån dylika ärenden med hänsyn till säkerhetsaspekten företer särdrag i förhållande till den allmänna brottsbekämpningen. Uttrycket ”säkerhetsfråga” är dock ej entydigt genom den sålunda företagna gränsdragningen.

1981 års förordning om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter

För att åstadkomma ett skydd inom statliga myndigheter i syfte att förhindra att obehöriga fick del av information av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt utfärdades 1981 förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter. Med säkerhetsskydd avsågs åtgärder för att skydda totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Enligt förordningen var det varje statlig myndighets ansvar att se till att det fanns ett tillfredsställande säkerhetsskydd inom myndighetens verksamhetsområde.

1996 års säkerhetsskyddslag

År 1987 fick en parlamentariskt sammansatt kommitté (SÄPO-kommittén) i uppdrag att bland annat göra en utvärdering av systemet för personalkontroll (dir. 1987:41). När det gällde frågan om även

risken för terroristhandlingar och annan säkerhetshotande verksamhet som innebär allvarlig fara för liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom skulle kunna utgöra grund för personalkontroll, och inte endast risken för brott mot rikets säkerhet, redovisade kommittén följande slutsats (SOU 1990:51 s. 231–233).

> Det är kommitténs uppfattning att personalkontroll bör få komma till användning även för befattningar som i och för sig inte är förenade med tillgång till sekretessbelagd information, men som ändå är av betydelse från säkerhetssynpunkt. Att den nuvarande ordningen inte medger att personalkontroll kan företas t.ex. beträffande personer som har uppgifter av betydelse för skyddet mot terrorhandlingar, innebär som nyss har nämnts att bl.a. statsrådschaufförer, livvakter och flygplatspersonal inte kan kontrolleras. Detta måste anses vara en allvarlig brist med hänsyn till de viktiga uppgifter som personer i dessa befattningar har i arbetet med att förhindra terrorhandlingar, sabotage och annan allvarlig skadegörelse.
>
> Att möjliggöra personalkontroll också beträffande nu nämnda personalkategorier får för övrigt anses ligga i linje med de åtaganden som Sverige har gjort inom ramen för det internationella samarbetet i kampen mot terrorismen. Sedan början av 1970-talet har Sverige anslutit sig till flera internationella överenskommelser om bekämpning av terrorism, senast en konvention om brott mot sjöfartens säkerhet och en överenskommelse om bekämpande av våldshandlingar på flygplatser (se Ds 1989:34 och prop. 1989/90:130).
>
> Enligt kommitténs mening bör således i PKL intas en bestämmelse enligt vilken personalkontroll får ske i syfte att bedöma risken för att en person gör sig skyldig inte bara till brott mot rikets säkerhet utan även terrorism eller annan säkerhetshotande verksamhet av allvarligt slag. Med terrorism avses här den numera gängse innebörden av detta begrepp, dvs. sådana våldshandlingar som är politiskt betingade och syftar till att påverka samhället eller ett lands politik i en viss riktning utan hänsyn till om oskyldiga drabbas. Med annan säkerhetshotande verksamhet avses gärningar som kan medföra en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Den år 1993 tillsatta Säkerhetsskyddutredningen konstaterade i sitt betänkande *Säkerhetsskydd* (SOU 1994:149) att det inte fanns någon legaldefinition av begreppet rikets säkerhet men att det tog sikte på såväl den yttre säkerheten för ett nationellt oberoende som den inre säkerheten för statsskickets bevarande. Den yttre säkerheten tog enligt utredningen i första hand sikte på totalförsvaret, det vill säga den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför ett yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Skyddet av rikets yttre säkerhet omfattade enligt utredningen emellertid även

andra uppgifter och förhållanden som har betydelse för landets nationella oberoende. Utredningen hänvisade därvid till spionbrottsutredningen (Ds Ju 1979:6) och de exempel som anförts där om till exempel röjande av industriella hemligheter som utan att avse försvarsindustrin skulle kunna ha en sådan ekonomisk betydelse att röjandet skulle kunna äventyra rikets oberoende eller bestånd (s. 63–66). När det gällde den inre säkerheten anförde utredningen bland annat följande (s. 66–68).

> Rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs. Angrepp mot vårt demokratiska statsskick kan förekomma från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Här avses t.ex. försök att tillvälla sig den politiska makten genom uppror men också användning våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning. Sådana angrepp på företrädare för rättsväsende eller förvaltning i syfte att förhindra eller framtvinga beslut i viss riktning kan också utgöra hot mot den grundläggande rättsordningen, liksom försök att tysta den offentliga debatten genom angrepp på representanter för massmedierna eller andra opinionsbildare. Försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter bör också räknas till hoten mot rikets inre säkerhet. Dock bör betonas att det måste röra sig om kriminella aktiviteter. Hot om olika påtryckningsåtgärder, t.ex. en laglig arbetskonflikt för att påverka de beslutande politiska instanserna, kan inte uppfattas som ett hot mot den inre säkerheten.
>
> Våld, hot eller tvång för politiska syften kan sålunda utgöra allvarliga hot mot rikets inre säkerhet. Uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften brukar användas för att karakterisera terrorism (jfr 1 § lagen 1990:217 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., skyddslagen). Definitionsmässigt finns det därför stöd för att säkerhetsskyddet hos myndigheterna redan enligt den nuvarande säkerhetsskyddsförordningen skall utformas så att det också förhindrar inhemska extremistgrupper att genom terrorhandlingar rubba den nationella stabiliteten i vårt land. En annan sak är att tillämpningsföreskrifterna inte innehåller något stadgande som särskilt tar sikte på skydd mot terrorbrott.
>
> Sverige har i konventioner förbundit sig att bekämpa den internationella terrorismen. Typiskt för denna har varit att genom terrorhandlingar sprida skräck och förvirring bland allmänheten och försöka tvinga den politiska ledningen i ett land att verka för terroristernas politiska mål i deras hemländer. Sådana gärningar har förekommit också i Sverige. Som exempel kan nämnas utlösningen av en bomb på Nybroplan i Stockholm år 1986. Dådet – som riktades mot ett amerikanskt flygbolag, var i och för sig allvarligt men kan knappast sägas ha rört rikets säkerhet. Andra terroraktioner har förekommit där det i samband med dåden har framställts olika krav mot statsledningen. Exempel på sådana aktioner är ockupationen av den västtyska ambassaden år 1975 eller kapningen av ett flygplan som tvingades ner på Bulltofta flygplats i Malmö år 1972. Enligt vår mening utgjorde dessa dåd ett hot mot rikets

inre säkerhet, eftersom den normala rättsordningen riskerade att sättas ur spel efter kraven mot statsledningen.

Terroristlagstiftningskommittén uttalade i sitt betänkande (SOU 1989: 104) Terroristlagstiftningen, att flertalet terroristbrott inte utgör brott mot rikets säkerhet. Kommittén ansåg att varken mordet på den jugoslaviske ambassadören år 1971 eller Bulltoftakapningen och knappast heller ockupationen av den västtyska ambassaden kunde sägas utgöra brott mot rikets säkerhet. Som exempel på terroristbrott som kunde utgöra hot mot rikets säkerhet nämndes attentat och sabotage mot den centrala statsförvaltningen (bet. s. 184 och s. 259).

Att terrorverksamhet kan ta sig uttryck i olika former som kan, men inte behöver, innebära ett hot mot rikets säkerhet illustreras också av bestämmelsen i 4 § förordningen 1989:773 med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Där utsägs nämligen att RPS ”även om verksamheten inte avser att förebygga brott mot rikets säkerhet” också leder polisverksamhet i fråga om bl.a. terrorismbekämpning.

Ett hot mot rikets säkerhet som bör nämnas särskilt och som säkerhetsskyddsförordningen skall förebygga är omstörtande subversiv verksamhet. Sådan underminerande verksamhet som syftar till att undergräva förtroendet för vårt politiska system för att förbereda ett maktövertagande med illegala metoder kan vara ett led i inhemska gruppers eller organisationers strategi. Men den kan också vara initierad och finansierad av främmande makt i syfte att bereda marken för en militär intervention. Omstörtande verksamhet kan alltså avse såväl rikets yttre som inre säkerhet.

Regeringen anslöt sig (prop. 1995/96:129) i allt väsentligt till vad utredningen hade anfört i fråga om innebörden av begreppet rikets säkerhet. Med dessa utgångspunkter föreskrevs i 6 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) att med säkerhetsskydd avses 1) skydd mot spionerі, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, 2) skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen och som rör rikets säkerhet, och 3) skydd mot brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Säkerhetsskyddet skulle enligt 7 § förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning), att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning), samt även i övrigt förebygga terrorism.

Gällande rätt

1996 års säkerhetsskyddslag ersattes 2018 av en ny säkerhetsskyddslag (2018:585). Lagen gäller enligt 1 kap. 1 § för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet, varmed avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Med säkerhetsskydd avses enligt 1 kap. 2 § skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spionerі, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddslagen gäller, med vissa undantag, inte för riksdagen och dess myndigheter. I stället gäller bestämmelserna i lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Uttrycken *säkerhetskänslig verksamhet* och *säkerhetsskydd* definieras där på samma sätt som i säkerhetsskyddslagen (2 §).

I motiven (prop. 2017/18:89 s. 33–35) konstaterade regeringen att den gällande säkerhetsskyddslagen i första hand var inriktad på att skydda rikets säkerhet och att det uttrycket i hög grad kommit att förknippas med framför allt militära förhållanden. Förutsättningarna för säkerhetsskyddet hade enligt regeringen emellertid förändrats på många sätt sedan 1996. Regeringen framhöll därvid följande.

> Främmande staters underrättelseverksamhet har de senaste decennierna breddats mot forskning och utveckling inom civila områden samt mot politiska frågor och information som rör samhällsviktiga system. Itangrepp i olika former betraktas som ett av de allvarligaste hoten. Samtidigt kvarstår underrättelsehoten mot militär verksamhet och mot information av betydelse för försvaret av Sverige. I propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109), bedömer regeringen att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är osannolikt, men att kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan uppstå och att militära angreppshot aldrig kan uteslutas. Det konstateras att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats. Av regeringens nationella säkerhetsstrategi från januari 2017 framgår att hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen med vår säkerhet. Enligt strategin behöver stor vikt läggas på vår förmåga att avhålla den som vill angripa eller utöva påtryckningar på Sverige, enskilt eller tillsammans med andra.
>
> Dagens säkerhetspolitiska hot, eller hot som är av sådan karaktär att de kan få säkerhetspolitiska konsekvenser, är ofta gränsöverskridande, icke-militära och utgår inte sällan från icke-statliga aktörer. Exempel på sådana hot är internationell terrorism och andra typer av grov gräns-

överskridande brottslighet, informations- och cybersäkerhetshot, spridning av massförstörelsevapen samt framställning och transport av vapen, komponenter och teknologi.

Samhällsutvecklingen innebär nya krav på och förutsättningar för säkerhetsskyddet. Sedan säkerhetsskyddslagen trädde i kraft har digitaliseringen och användningen av informationsteknik genomgått en betydande förändring. Internet har radikalt förändrat förutsättningarna för informationssäkerhetsarbetet. Informationstekniken genomsyrar i dag i stort sett alla aspekter av samhällsviktiga verksamheter. En rad verksamheter, både hos det allmänna och inom näringslivet, är helt beroende av digitala system för bl.a. styrning, reglering och övervakning. Stora informationsmängder, såväl öppna som hemliga, hanteras i dag i informationssystem. En storskalig it-incident bedöms i dag kunna få allvarliga konsekvenser för samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. På grund av samhällets ökade it-beroende är risken stor för att samhällsviktiga system t.ex. finansiella system, ledningscentraler för trafiksystem, administrativa och medicinska system inom sjukvården, digitala kontrollsystem för el och vatten samt elektroniska kommunikationer skulle drabbas med allvarliga konsekvenser som följd.

Avreglering och konkurrensutsättning av samhällsviktig verksamhet har inneburit att det område som ligger utanför det direkta tillämpningsområdet för nuvarande säkerhetsskyddslag har kommit att öka allt mer. I dag finns en stor del av de verksamheter som är viktiga för det svenska samhällets funktionalitet inte under direkt statligt inflytande. Sådana verksamheter bedrivs och förvaltas i stället i stor utsträckning av enskilda aktörer. Även utländskt ägande eller inflytande är numera en realitet inom samhällsviktiga verksamheter. Att utkontraktera verksamhet ger upphov till särskilda utmaningar avseende säkerhetsskyddet, vilket inte minst händelserna vid Transportstyrelsen som uppmärksammades i media sommaren 2017 påvisat.

Globaliseringen och det ökade internationella samarbetet har medfört att gränserna för vad som är att hänföra till rikets inre respektive rikets yttre säkerhet har ändrats, liksom att uttrycket rikets säkerhet har utvidgats. Sverige deltar i stor omfattning i internationella samarbeten för fred och säkerhet där känsliga uppgifter utbyts med andra länder och mellanfolkliga organisationer. Den ökade samverkan med andra länder har inneburit ett växande behov av att anpassa säkerhetsskyddet till åtaganden som följer av folkrättsliga förpliktelser.

När det gäller *Sveriges säkerhet* anförde regeringen bland annat följande i motiven (a. prop. s. 36–45). *Sveriges säkerhet* tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige och avser såväl Sveriges yttre som inre säkerhet. Sveriges yttre säkerhet kan delas in i territoriell suveränitet och politisk självständighet. En viktig beståndsdel är den nationella försvarsförmågan av Sveriges territorium där Försvarsmakten har huvudansvaret. I den uppgiften ligger att kunna

försvara Sverige och främja svensk säkerhet, upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna om Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen inom Försvarsmaktens verksamhet i sin helhet. Utöver Försvarsmakten finns andra verksamheter, till exempel inom försvarsindustrin, som är viktiga för det militära försvarets förmåga att utföra sitt uppdrag. Det rör sig exempelvis om verksamheter som bedriver forskning, utveckling och produktion av försvarsmateriel. Sveriges oberoende och handlingsfrihet, politisk självständighet, handlar om att upprätthålla förmågan att förebygga och avvärja brott enligt framför allt spionerilagstiftningen i 19 kap. brottsbalken.

Sveriges inre säkerhet rör påverkan på förmågan att upprätthålla och säkerställa Sveriges statsidé avseende funktion, handlingsfrihet och oberoende. Säkerhetsskyddet för Sveriges inre säkerhet handlar till stor del om att skydda särskilt kritiska anläggningar, funktioner och informationssystem för Sveriges demokratiska statsskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga.

Även så kallad samhällsviktig verksamhet kan bedömas röra Sveriges säkerhet. Verksamheter som både nationellt och internationellt definieras som samhällsviktiga finns ofta inom sektorerna energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenförsörjning, transporter och finansiella tjänster. Avgörande för om sådan verksamhet kan anses röra Sveriges säkerhet bör vara om en antagonistisk handling (exempelvis spionerі, sabotage eller terroristbrott) skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Sådana skadekonsekvenser kan till exempel vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv. Exempelvis har elförsörjning en särställning genom sin direkta och indirekta påverkan på samhällets funktion och ett avbrott skulle även få allvarliga skadekonsekvenser i andra sektorer, såsom elektroniska kommunikationer och centrala betalningssystem. Vissa så kallade skadegenererande verksamheter kan också innebära direkta eller uppenbart indirekta konsekvenser för Sveriges säkerhet. Exempel på sådana skadegenererande verksamheter kan vara kärnteknisk verksamhet, dammar och vissa mikrobiologiska labb. Denna konsekvens kan uttryckas i att många människor förväntas dö eller skadas om en sådan anläggning utsätts för antagonistiska handlingar, vilket kan få allvarlig påverkan på annan samhällsviktig verksamhet ur nationellt perspektiv. Det kan

även vara relevant att bedöma vissa verksamheter ur flera perspektiv, till exempel kan en kraftverksdamm ha en kritisk funktion i elförsörjningssystemet samtidigt som dess skadegenererande effekter på annan samhällsviktig verksamhet kan vara allvarliga om den havererar som ett resultat av antagonistisk handling. Även verksamheter där en antagonistisk handling kan medföra direkt eller uppenbar påverkan på Sveriges ekonomi och betalningsförmåga på sådant sätt att Sverige inte fortsatt kan upprätthålla en nationell suveränitet kan anses gälla Sveriges säkerhet.

Skyddsvärda verksamheter kan trots kravet på nationell betydelse finnas på regional eller till och med på lokal nivå. En lokal eller regional störning av dricksvattenförsörjningen kan påverka ett stort antal människor i en region, vilket i förlängningen kan få nationella följdverkningar. Det kan också tänkas att ett angrepp som riktas mot en verksamhet på en förhållandevis liten geografisk yta påverkar människor som har funktioner i andra verksamheter med direkt betydelse för Sveriges säkerhet. Även flera koordinerade, eller av varandra oberoende, angrepp som resulterar i störningar av samhällsviktiga funktioner på lokal eller regional nivå kan påverka Sveriges säkerhet, till exempel genom att det bland befolkningen generellt sprids oro och misstro mot myndigheternas förmåga att hantera situationen.

Enligt 6 § i 1996 års säkerhetsskyddslag omfattades även skydd mot terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet, av begreppet säkerhetsskydd. Tillägget togs bort vid införandet av den nya säkerhetsskyddslagen. Regeringen anförde därvid följande (a. prop. 2017/18:89 s. 46 och 47).

> Regleringen bygger på bedömningen att terroristbrott, oavsett om de utgör ett hot mot rikets säkerhet eller inte, innebär ett angrepp på de politiska spelreglerna i samhället och att skydd mot terrorism i vart fall kan anses ligga nära värnet om rikets säkerhet (prop. 1995/96:129 s. 25).
>
> Utredningen har föreslagit att tillägget om terrorism ska tas bort ur lagstiftningen. Som skäl har utredningen angett att tillägget i beskrivningen av den nuvarande lagens tillämpningsområde medför en otydlighet i förhållande till uttrycket Sveriges säkerhet och att det numera inte behövs en åtskillnad mellan verksamheter av betydelse för rikets säkerhet och verksamheter som särskilt behöver skyddas mot terrorism. Uttrycket Sveriges säkerhet bör i princip vara tillräckligt för att täcka in även sådana skyddsvärda verksamheter som bestämmelserna om säkerhetsskydd till skydd mot terrorism tar sikte på. Denna uppfattning delas av bl.a. *Säkerhetspolisen*. Ett antal remissinstanser har dock framfört synpunkter på utredningens förslag. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* samt *Stockholms läns landsting* har t.ex. anfört att utredningens

förslag kommer att begränsa möjligheterna för kommuner och landsting att tillämpa säkerhetsskyddslagen på vissa verksamheter som kan vara hotade av terrorism. Dessa remissinstanser menar att det i deras verksamheter kan förekomma anläggningar som inte anses vara del i verksamhet som gäller Sveriges säkerhet, men som ändå kan behöva skyddas mot terrorism på grund av att de är samhällsviktiga.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det finns goda skäl att ta bort tillägget om terrorism i en ny säkerhetsskyddslag. Skydd mot terrorism hör till frågan mot vad det behövs ett skydd och bör inte ingå i beskrivningen av vad som ska skyddas. Enligt förslaget till ny lag ska säkerhetsskydd, utöver skydd av verksamheter som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, även riktas mot verksamheter som av annan anledning behöver säkerhetsskydd, dvs. i övrigt säkerhetskänslig verksamhet. Dessa verksamheter motsvaras delvis av de verksamheter som i dag skyddas inom ramen för skydd mot terrorism, vilket i huvudsak är verksamheter som bedrivs vid skyddsobjekt enligt skyddslagen. Det skyddsvärda området bör dock inte avgränsas genom regleringen om skyddsobjekt utan även omfatta annan säkerhetskänslig verksamhet för vilken skyddslagen inte är tillämplig, t.ex. hantering av informationssystem. Syftet med den nya lagstiftningen är inte att snäva in det skyddsvärda området utan att ge det en vidare och tydligare ram än tidigare. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att uttrycket Sveriges säkerhet är tillräckligt för att täcka in även sådana särskilt skyddsvärda verksamheter som bestämmelserna om säkerhetsskydd till skydd mot terrorism tar sikte på.

Säkerhetsskyddet bör inte heller i den nya lagen omfatta skydd mot terrorism för sådana verksamheter som inte är säkerhetskänsliga. Samhällets arbete med att förebygga, förhindra och försvåra terrorism som inte riktas mot säkerhetskänslig verksamhet bör i stället genomföras på annat sätt.

6.2.2 Vissa andra bestämmelser som anknyter till säkerhetsskydd

Upphandling med mera

En kategori av bestämmelser som anknyter till säkerhetsskyddsfrågor är sådana som ger ett utrymme att beakta den nationella säkerheten vid upphandlingsförfaranden eller i samband med utländska direktinvesteringar i Sverige.

Den svenska upphandlingslagstiftningen bygger på olika EU-direktiv och består av i huvudsak fyra lagar; lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av kon-

cessioner. Med några få undantag gäller att det i dessa lagar är, det från det unionsrättsliga begreppet ”*essential interests of security*” överförda, uttrycket ”Sveriges väsentliga säkerhetsintressen” som används som det relevanta rekvisitet för att avgränsa de omständigheter som kan föranleda avsteg från det normala upphandlingsförfarandet. Upphandlingslagstiftningen berörs därför inte närmare inom ramen för denna framställning, utan här ska endast noteras att uttrycket *säkerhetskyddsklassificerade uppgifter* i 2 kap. 22 § lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet definieras som ”information och material oavsett form, karaktär eller överföringsteknik som omfattas av krav på en viss säkerhetsnivå eller en viss skyddsnivå och som med hänsyn till Sveriges säkerhet enligt lagar och andra författningar måste skyddas mot intrång, förstörelse, avlägsnande, spridning, förlust eller åtkomst av någon obehörig person, eller någon annan typ av risk”. I motiven uttalade regeringen (prop. 2017/18:89 s. 111 och 112) att de centrala uttrycken i lagen – till exempel Sveriges säkerhet – måste anses ha samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen.

I lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar finns bestämmelser som syftar till att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige (1 §). *Sveriges säkerhet* har enligt motiven samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen och tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige (prop. 2022/23:116 s. 184).

Digital infrastruktur

En kategori av bestämmelser som har betydelse för skyddet av säkerhetskänsliga uppgifter och verksamheter är sådana som ger utrymme att beakta Sveriges säkerhet i vissa sammanhang som rör den digitala infrastrukturen.

I lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation finns bestämmelser som syftar dels till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, dels till största möjliga utbyte för alla av elektroniska kommunikationstjänster sett till urvalet samt till deras pris, kvalitet och kapacitet. Vid tillämpningen av lagen ska Sveriges säkerhet särskilt beaktas (1 kap. 1 § tredje stycket). I motiven (prop. 2021/22:136 s. 118 och 119)

framhöll regeringen att samhället är beroende av tillförlitliga elektroniska kommunikationstjänster som fungerar under alla förhållanden samt att elektronisk kommunikation med hög driftsäkerhet och starkt skydd också är av mycket stor vikt för Sveriges säkerhet och möjligheter att hantera olika krisförlopp. Regeringen konstaterade därvid att *Sveriges säkerhet* är ett grundläggande och vedertaget uttryck inom säkerhetsskyddslagstiftningen och angränsande lagstiftning. Uttrycket tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har en sådan betydelse. Förutom militär verksamhet kan det exempelvis gälla viktig civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation. Enligt regeringens mening borde därför uttrycket Sveriges säkerhet användas i den nya lagen och då med samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen.

Enligt 3 kap. 6 § första stycket 7 lagen om elektronisk kommunikation är det en förutsättning för att tillstånd att använda radiosändare ska beviljas att det kan antas att radioanvändningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet. När det gällde behovet av att kunna beakta Sveriges säkerhet i detta sammanhang anförde regeringen bland annat följande i motiven (prop. 2019/20:15 s. 24 och 25).

> Digitaliseringen har också förändrat hur militära mål och medel utvecklas och används. Den militära säkerhetspolitiska situationen i Europa och i vårt närområde har försämrats. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan uppstå och militära angreppshot kan aldrig uteslutas.
>
> Dagens säkerhetspolitiska hot, eller hot som är av sådan karaktär att de kan få säkerhetspolitiska konsekvenser, är ofta gränsöverskridande, icke-militära och utgår inte sällan från icke-statliga aktörer. Hot i form av olika typer av it-angrepp utgör numera ett av flera militära maktmedel. Exempel på hot mot digital infrastruktur är internationell terrorism och andra typer av grov gränsöverskridande brottslighet, informations- och cybersäkerhetshot samt framställning och transport av komponenter och teknologi som kan leda till störningar i och bortfall av viktiga stödsystem, t.ex. informations- och kommunikationssystem och kontrollcentraler. Effekterna av sådana angrepp kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system som ett konventionellt väpnat angrepp. It-angrepp kan inför eller under hela eller delar av en konflikt komplettera politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära metoder. Sådana angrepp kan hota handlingsfriheten hos en stat och ytterst dess suveränitet.

> Många av de verksamheter som är viktiga för det svenska samhällets funktionalitet står inte längre under direkt statligt inflytande, utan bedrivs och förvaltas i stor utsträckning av enskilda aktörer. Även utländskt ägande eller inflytande är numera en realitet inom samhällsviktiga verksamheter. Utkontraktering av verksamhet och ingående av serviceavtal ger upphov till särskilda utmaningar med avseende på kontroll över samhällsviktig infrastruktur. Ett anpassat skydd behöver beakta hur behörig åtkomst till och kontroll över komponenter, system och infrastruktur som uppkommer genom ägande eller utkontraktering och liknande påverkar säkerhet och tillgänglighet i infrastrukturtjänster och den påverkan detta har på Sveriges säkerhet och suveränitet.

I förarbetena anges enbart kortfattat hur prövningen av ansökningar enligt punkten 7 ska gå till. Rimligen kan det bli frågan om en prövning av såväl sökandens pålitlighet som olika aspekter på den tekniska radioanvändningen. Dock ska prövningen inte ta sikte på det innehåll som kan tänkas överföras genom radiokommunikation (a. prop. s. 44).

Bestämmelser om beaktande av Sveriges säkerhet i samband med utbyggnad av digital infrastruktur finns även i lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät och i lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering.

6.3 Utlänningslagstiftningen

6.3.1 Historik

1954 års utlänningslag

I 1954 års utlänningslag (1954:193) fanns ett antal bestämmelser som gav utrymme att beakta rikets säkerhet i utlänningsärenden.

Regeringen fick ”då det av hänsyn till rikets säkerhet finnes påkallat” enligt 14 § inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område och enligt 17 § förordna att en utlänning inte utan särskilt tillstånd fick anställas i visst företag eller företag av viss art. Beträffande den senare bestämmelsen framhöll 1949 års utlänningskommitté (SOU 1949:42 s. 71) att ett sådant förordnande borde kunna avse såväl enskilda som statliga eller kommunala företag samt gälla inte endast företag av direkt betydelse för rikets försvar utan även sådana företag som till exempel kraftverk och järnvägsanläggningar.

I motiven uttalade departementschefen (prop. 1954:4 s. 91 och 92) att bestämmelsen kunde skapa ett visst skydd för bland annat industrier som utför krigsviktiga arbeten för försvaret, men att det låg i sakens natur att stadgandet borde komma till användning endast i mycket begränsad omfattning.

Enligt 19 § fick en utlänning som ankom till riket avvisas om det med hänsyn till hans eller hennes föregående verksamhet eller annars skäligen kunde befaras att han eller hon skulle komma att i Sverige bedriva sabotage, spionerи eller olovlig underrättelseverksamhet.

Enligt 34 § fick regeringen utvisa en utlänning när det befanns påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller annars i statens intresse, så kallad politisk utvisning. Av motiven till motsvarande bestämmelse i 1914 års utlänningslag framgår att politisk utvisning av hänsyn till statens intresse kunde tillgripas bland annat i fall där allmän ordning och säkerhet hotades (se prop. 1975/76:18 s. 156).

Enligt 54 § andra stycket fick en utlänning som bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet utvisas om det fanns anledning anta att han eller hon skulle fortsätta bedriva sådan verksamhet i Sverige.

Utöver de uttalanden som gjordes i anslutning till 17 § innehåller betänkandet och propositionen inte några direkta klargöranden av innebörden av *rikets säkerhet*. Av Lagrådets yttrande i frågan om rätten till partsinsyn och av departementschefens kommentarer till yttrandet framgår dock att i vart fall spionerи, sabotage och jämförlig brottslig verksamhet ansågs kunna hota rikets säkerhet (a. prop. s. 148, 149 och 159).

1973 års terroristlag

Med anledning av ökningen av politiskt motiverade våldsdåd ansågs det i början av 70-talet nödvändigt att utöka möjligheterna att avvisa eller utvisa presumtiva terrorister. I lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (den så kallade terroristlagen) föreskrevs sålunda att utlänning skulle avvisas eller utvisas om det fann grundad anledning att anta att han eller hon tillhörde eller verkade för organisation eller grupp som på grund av vad som var känt om dess verksamhet kunde befaras i Sverige använda våld, hot eller tvång för politiska syften. I förarbet-

ena uttalades att de grunder på vilka avvisning kunde ske enligt utlänningslagen inte var tillräckliga i det aktuella avseendet (prop. 1973:37 s. 82 och 83).

1975 års ändringar i utlänningslagen

Bestämmelserna i terroristlagen om avvisning och utvisning av presumtiva terrorister fördes 1975 in i utlänningslagen. Samtidigt utmönstrades rekvisitet ”eljest i statens intresse” ur bestämmelsen om politisk utvisning i 34 §. I motiven anförde departementschefen följande (prop. 1975/76:18 s. 156 och 157).

> Förutsättningarna för tillämpningen av 34 § har i viss mån ändrats genom tillkomsten av terroristlagen. Av motiven till motsvarande bestämmelse i 1914 års UtlL framgår att politisk utvisning kan tillgripas bl.a. i fall där allmän ordning och säkerhet hotas. De fall som åsyftas torde emellertid i stor utsträckning vara just sådana fall där terroristlagen nu är tillämplig. Enligt motiven till terroristlagen skall i de angivna fallen den lagen i första hand tillämpas.
>
> I promemorian framhålls att terroristlagen inte täcker alla de fall på vilka 34 § UtlL är tillämplig. Viktigast anges i detta hänseende vara att terroristlagen inte tar sikte på fall av hot mot rikets säkerhet. Det framhålls att behovet av en möjlighet för regeringen att tillgripa politisk utvisning därför kvarstår.
>
> Bestämmelserna anges kunna särskilt i tider av skärpta förhållanden visa sig nödvändiga. Det framhålls vidare att bestämmelserna om politisk utvisning hittills har använts mycket restriktivt och att någon fara för ändring i det hänseendet inte kan anses föreligga.
>
> Jag delar uppfattningen att 34 § UtlL inte bör upphävas. Om den alltså bör finnas kvar, återstår frågan om dess lydelse bör ändras. Utvisning enligt 34 § UtlL får som nämnts tillgripas när det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller annars i statens intresse. Det förstnämnda rekvisitet är det i sak viktigaste.
>
> Det torde även vara tillräckligt preciserat för att tillgodose kraven i den nya regeringsformen (RF). Annorlunda förhåller det sig med det andra rekvisitet.
>
> Enligt sin lydelse kan det ges en förhållandevis vid tillämpning, särskilt som något väsentlighetskrav inte uppställts. Även om en viss uppstramning kan åstadkommas, torde det enligt min mening knappast vara möjligt att ge rekvisitet en sådan utformning, att det med tillräcklig noggrannhet ger vid handen i vilka situationer utvisning får ske.
>
> Mot den nu angivna bakgrunden finns skäl överväga att låta den ifrågavarande utvisningsgrunden utgå. Detta har också föreslagits i departementspromemorian. I denna anförs att de fall som inte täcks av terroristlagen och inte heller rör rikets säkerhet kan antas vara så sällsynta, att

något egentligt behov under nuvarande förhållanden inte föreligger av en möjlighet till politisk utvisning.

1991 års lag om särskild utlänningskontroll

I samband med införandet av 1989 års utlänningslag konstaterades att de så kallade terroristärendena krävde en helt annan handläggning än vanliga utlänningsärenden eftersom de innefattade särskilda utrikespolitiska ställningstaganden och präglades av hög sekretess. Bestämmelserna flyttades därför åter över till en särskild terroristlag, lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund. Två år senare ersatte lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll bestämmelserna i terroristlagen och bestämmelsen om politisk utvisning i dåvarande 4 kap. 11 § utlänningslagen. Enligt 1 § lagen om särskild utlänningskontroll fick en utlänning som inte avvisades eller utvisades enligt utlänningslagen utvisas ur landet om det behövdes 1) av hänsyn till rikets säkerhet, eller 2) med hänsyn till vad som var känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kunde befaras att han eller hon skulle komma att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften. I motiven framhöll regeringen (prop. 1990/91:118 s. 29) att utvisning med hänsyn till rikets säkerhet förhållandevis sällan kunde tillämpas gentemot presumtiva terrorister eftersom flertalet terroristbrott inte är brott mot rikets säkerhet.

När det gällde frågan om bestämmelsen om politisk utvisning skulle finnas kvar i utlänningslagen eller föras in i den nya lagen konstaterade regeringen att de skäl som talade för att terroristbestämmelserna borde finnas i en särskild lag gjorde sig gällande med i princip samma styrka även beträffande politisk utvisning. Regeringen fortsatte (a. prop. s. 70 och 71):

> Detta gäller så mycket mera som terroristbestämmelserna och bestämmelsen till skydd för rikets säkerhet mycket väl kan tänkas bli tillämpliga samtidigt på ett visst fall. Som förut har anförts kan nämligen en del terroristbrott även utgöra hot mot rikets säkerhet. Som exempel kan nämnas vissa former av sabotage och attentat mot den centrala statsförvaltningen.
>
> Att vid den översyn som nu är aktuell behålla terroristbestämmelserna i en särskild lag men behålla placeringen i utlänningslagen av bestämmelsen till skydd för rikets säkerhet synes av anförda skäl knappast

kunna komma i fråga. Kommittén har emellertid övervägt om inte problemet skulle kunna lösas genom att 4 kap. 11 § utlänningslagen upphävs. Till stöd för en sådan lösning kan anföras att varken denna bestämmelse eller dess föregångare i 1954 och 1980 års utlänningslagar såvitt känt har tillämpats i praktiken.

Enligt kommittén finns det emellertid inte underlag för ett sådant förslag. Kommittén hänvisar till att det har förekommit en del fall under senare år då bestämmelsen till skydd för rikets säkerhet i och för sig har varit tillämplig. Det har främst rört sig om civila befattningshavare från främmande stat som misstänkts för att ha planerat samarbete med medlemmar av den främmande statens beskickning beträffande verksamhet till fara för rikets säkerhet. I praktiken har frågan emellertid därvid lösts genom att vederbörande genom utrikesdepartementets försorg formlöst har anmodats att lämna landet, vilket också skett.

Detta förfarande är naturligtvis ändamålsenligt i många fall. Det bygger emellertid på att regeringen har möjlighet att sätta makt bakom orden för den händelse vederbörande skulle vägra att följa uppmaningen. Upphävs 4 kap. 11 § utlänningslagen skulle man i sådana fall helt få lita till den berörde utlänningens benägenhet att självmant följa en uppmaning att lämna landet, en ordning som inte kan vara lämplig. Till detta skall läggas att situationer kan uppkomma som inte kan lösas på ett sådant sätt, såsom om utlänningen efter avslöjandet begär asyl här i landet.

Bestämmelsen om utvisning när det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet bör alltså behållas. Den bör emellertid utgå ur utlänningslagen och föras samman med terroristbestämmelserna i den särskilda lagen.

En följd av denna lösning blir att den särskilda lagen knappast som nu kan kallas ”terroristlag”. Lagen kommer nämligen – tillspetsat och något oegentligt uttryckt – att behandla både ”presumtiva terrorister” och ”presumtiva spioner”. Även om man därmed förlorar en kort och lättanvänd beteckning av lagen, bör detta inte ses som någon avgörande olägenhet. Det kan hävdas att beteckningen terroristlag på den nuvarande lagen inte är fullt adekvat, eftersom lagen tar sikte endast på en begränsad och ganska speciell del av skyddet mot terrorism.

6.3.2 Gällande rätt

Utlänningslagen (2005:716) innehåller särskilda bestämmelser om hur ärenden med säkerhetsaspekter, så kallade säkerhetsärenden, ska hanteras. Säkerhetsärenden definieras i 1 kap. 7 § utlänningslagen som ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att Migrationsverket ska fatta ett visst beslut, till exempel att utvisa eller avvisa en utlänning. En motsvarande definition finns i 27 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Säkerhetsärenden kan rymma allt från mycket känsliga frågor om rikets säkerhet till mer allmänna frågor om säkerhet. Ärendena kan till exempel röra internationell terrorism, flyktingspionage, personer i exil från störtade diktaturer eller ärenden som har betydelse för Sveriges relationer med andra länder (se prop. 2009/10:31 s. 237).

Den 1 mars 2024 ersattes *rikets säkerhet* av *Sveriges säkerhet* i 1 kap. 7 § utlänningslagen. Någon ändring i sak är inte avsedd. Samtidigt infördes en ny bestämmelse i 2 kap. 1 d § enligt vilken Migrationsverket får återkalla ett främlingspass om det finns skäl med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Enligt andra stycket i paragrafen får ett främlingspass som har utfärdats enligt 2 kap. 1 a § återkallas endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. Det kan noteras att Lagrådet i sitt yttrande över lagförslaget redovisade uppfattningen att det inte finns några skillnader i innebörd mellan *Sveriges säkerhet* och *den nationella säkerheten*. Några närmare skäl för den slutsatsen angavs inte, och i specialmotiveringen anges att uttrycket *den nationella säkerheten* är unionsrättsligt och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten (prop. 2023/24:36 s. 34).

Vissa säkerhetsärenden har ansetts vara av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten, så kallade kvalificerade säkerhetsärenden. Sådana ärenden handläggs enligt särskilda bestämmelser i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Enligt 2 kap. 1 och 2 §§ i den lagen får en utlänning på ansökan av Säkerhetspolisen utvisas ur Sverige om utlänningen 1) med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller 2) kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det rör sig enligt motiven i första hand om sådana ärenden där den inre säkerheten är utsatt för ett allvarligt hot. Det kan vara ärenden som rör utlänningar med starka kopplingar till organisationer som utövar våld eller annan brottslighet för politiska syften. Det kan vidare röra sig om ärenden som rör personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer. Även ärenden som rör företrädare för icke-demokratiska regimer som har tagit sin tillflykt till Sverige kan innebära ett allvarligt hot mot den inre säkerheten i Sverige (prop. 2009/10:31 s. 238).

Hänvisningen till terroristbrottslagen omfattar medverkan till samtliga brott enligt den lagen. I propositionen (prop. 2021/22:131 s. 75) framhöll regeringen att den var medveten om att det utvidgade tillämpningsområdet gör att lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar kan komma att omfatta även utlänningar med en mer indirekt koppling till terrorism. I syfte att förhindra terroristattentat och minska tillväxten i terroristmiljöerna var det dock enligt regeringen viktigt att lagstiftningen kan användas på fler av de aktörer som ingår i Säkerhetspolisens kontraterroruppföljning. Det breda tillämpningsområdet var därför enligt regeringen nödvändigt för att på ett mer effektivt sätt kunna hantera de utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet.

Beträffande rekvisitet *allvarligt hot mot Sveriges säkerhet* anförde regeringen följande (a. prop. s. 78).

> Dagens möjlighet att avlägsna sådana utlänningar som potentiellt kan vålla det svenska samhället allvarlig skada utgör en viktig skyddsmekanism. Det bör därför fortsatt finnas en möjlighet att tillämpa lagen på utlänningar som, på annat sätt än genom att de kan antas begå eller på annat sätt medverka till terrorismrelaterade brott, kan utgöra ett hot mot landets säkerhet. Det ska även i fortsättningen gälla ärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten.
>
> Det är inte alltid enkelt att dra en tydlig gräns mellan hot i form av befarade terroristbrott och hot mot rikets säkerhet. Risken för terroristattentat här i landet kan till exempel utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet genom att äventyra det demokratiska statsskicket och de grundläggande samhällsfunktionerna. Vissa personer, som inte själva kan befaras medverka till terroristbrott men som exempelvis verkar för radikalisering och introduktion till organisationer eller grupper som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terroristverksamhet, kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. I förarbetena till dagens lagstiftning talas det om att personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer kan utgöra ett särskilt allvarligt hot mot rikets säkerhet (prop. 2009/10:31 s. 237 f.). Lagen bör därför tillämpas även på sådana fall där risken för terrorismrelaterade brott enligt vad som har redogjorts för i avsnitt 6.1 inte kan knytas direkt till utlänningen själv, men där han eller hon genom sitt agerande eller sina kontakter med presumtiva terrorister kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet.
>
> Alla ärenden där en utlänning kan innebära ett säkerhetshot bör dock inte hanteras enligt den nya lagen, utan endast säkerhetsärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten. Det rör sig främst om ärenden där den inre säkerheten är utsatt för allvarligt hot (prop. 2009/10:31 s. 237 f.). Även i fort-

sättningen bör därför den nya lagen endast tillämpas på ärenden där rikets säkerhet är utsatt för just ett allvarligt hot.

Övergången till att använda *Sveriges säkerhet* i stället för *rikets säkerhet* åsyftade inte någon förändring i sak (se a. prop. s. 79).

För utlänningar som omfattas av ett utvisningsbeslut i kvalificerade säkerhetsärenden gäller enligt 5 kap. lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning särskilda bestämmelser om användningen av vissa straffprocessuella tvångsmedel. En utlänning får enligt dessa bestämmelser under vissa förutsättningar utsättas för bland annat hemliga tvångsmedel om det är av betydelse för att klarlägga om

1. utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp,
2. det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som avses i 1, eller
3. det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

Ändamålet i tredje punkten infördes i samband med införandet av lagen om särskild utlänningskontroll. I motiven anförde regeringen att det inte var sakligt motiverat att tvångsmedlen endast fick användas i förhållande till terroristbrott. De förändringar av säkerhetsläget som har ägt rum under senare år gör det allt viktigare för Säkerhetspolisen att löpande kunna kontrollera även sådana utlänningar som utgör ett allvarligt säkerhetshot på annat sätt än genom att de kan antas begå eller på annat sätt medverka till terrorismrelaterade brott. Syftet med att använda tvångsmedlet för det aktuella ändamålet skulle exempelvis kunna vara att klarlägga om utlänningen har haft kontakt med personer som kan ha tillgång till viktig information av betydelse för Sveriges säkerhet eller med personer som misstänks för att vara utländska agenter eller underrättelseofficerare. Punkten tar främst sikte på brott enligt 19 kap. brottsbalken, men även statsstyrt företagsspionerі kan vara exempel på ett sådant brott. Med att

brottet ska vara allvarligt avses brott med två års fängelse eller mer i straffskalan (prop. 2021/22:131 s. 142, 143 och 264).

6.4 Straffrättsliga bestämmelser

6.4.1 Utgångspunkter

Syftet med detta avsnitt är beskriva de brott som anses utgöra eller – beroende på omständigheterna – kunna utgöra brott mot Sveriges säkerhet, dels i en nutida kontext, dels i den 70-talskontext i vilken de särskilda begränsningsändamålen i nuvarande 2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen infördes. Vid bedömningen av vilka brottstyper som bör ingå i en sådan redogörelse framstår det som naturligt att ta avstamp i beskrivningen av Säkerhetspolisens brottsbekämpande uppdrag. Av den allmänna beskrivningen i 3 § polislagen (1984:387) framgår att till Säkerhetspolisens uppgifter bland annat hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott samt att utreda och beivra sådana brott. Denna uppgift preciseras i 3 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen. Där framgår att Säkerhetspolisen bland annat ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott mot 18 eller 19 kap. brottsbalken eller annat brott mot Sveriges säkerhet samt sådana brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner.

I 21 kap. (om brott av krigsmän) och i de så kallade krigsartiklarna i 22 kap. brottsbalken (om landsförräderi med mera) finns särskilda bestämmelser som gäller då riket är i krig. Brott mot dessa bestämmelser torde naturligtvis ofta utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet, men dessa brottstyper berörs inte närmare här eftersom de får anses vara av begränsat intresse vid en bedömning av var gränsen går mellan brott som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet och övriga brott.

När det gäller brotten i 13 kap. (Om allmänfarliga brott) begränsar sig redogörelsen till bestämmelserna i 4 och 5 §§ om *sabotage* respektive *grovt sabotage*. Det ska dock framhållas att även brott enligt andra bestämmelser i 13 kap., till exempel *allmänfarlig ödeläggelse* (3 §) och *spridande av gift eller smitta* (7 §), naturligtvis kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Att det främst är sabotagebrottet och brotten mot nuvarande 18 och 19 kap. brottsbalken som är intressanta att titta närmare på ur perspektivet *Sveriges säkerhet* gäller – som har framskymtat i avsnitten 6.2 och 6.3 – även för det historiska perspektivet. Framskymtat där har också den mellanställning som terrorism intar mellan brotten mot Sveriges säkerhet och brotten mot enskildas liv, hälsa och fysiska integritet. Som framgår där har det nämligen vid återkommande tillfällen uttalats i förarbetena att terroristbrott, liksom till exempel sabotage, beroende på omständigheterna kan utgöra ett brott mot Sveriges säkerhet. Detta avsnitt innehåller mot den bakgrunden även en kortare redogörelse för terroristbrottet och anknytande brottslighet.

6.4.2 Brottsbalken[1]

19 kap. Om brott mot Sveriges säkerhet

Allmänt om uttrycket Sveriges säkerhet

I samband med 1948 års ändringar i strafflagen upptogs brotten mot rikets säkerhet i förhållande till utlandet i 8 kap., medan brotten mot rikets inre säkerhet m.m., det så kallade inrikes högförräderiet, togs in i 9 kap. I förarbetena framhölls att det fanns stora beröringspunkter mellan brotten mot allmänheten respektive staten och att även till exempel sabotagebrottet kunde utgöra ett brott mot rikets säkerhet (se prop. 1948:80 s. 2 och 3 och SOU 1944:69 s. 48). När brottsbalken trädde i kraft 1962 fördes bestämmelserna i 8 kap. strafflagen över till 19 kap. brottsbalken, som fick rubriken *Om brott mot rikets säkerhet*. Straffstadgandena i kapitlet syftar till att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för Sverige.

I samband med 2014 års revision av 19 kap. brottsbalken ändrades rubriken till *Om brott mot Sveriges säkerhet*. I förarbetena uttalade regeringen följande beträffande innebörden av uttrycket *Sveriges/rikets säkerhet* (prop. 2013/14:51 s. 20).

> Rubriken till 19 kap. brottsbalken lyder ”Om brott mot rikets säkerhet”. Uttrycket rikets säkerhet återkommer också som rekvisit i flera av straffbestämmelserna i kapitlet, däribland spioneribestämmelsen. Även

[1] Redogörelsen för de enskilda straffstadgandena är, i de delar där uttrycklig hänvisning till förarbetena saknas, hämtad från betänkandet *Sveriges säkerhet i etern* (SOU 2023:63), avsnitt 3.4, och Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* (24 maj 2023, version 22, JUNO).

om begreppet saknar en legaldefinition har det en relativt intakt och entydig betydelsekärna. Den kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser.

Trots att det finns en etablerad definition av begreppet är det förknippat med viss osäkerhet. Det hänger åtminstone delvis samman med att de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras över tiden, bl.a. i takt med samhällsutvecklingen. Tidigare var begreppet starkt förknippat med Försvarsmaktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att uppgifter hänförliga till förhållanden inom andra samhällssektorer kan vara av betydelse för rikets säkerhet. Vidare har den ökade internationaliseringen, och framför allt ett ökat internationellt samarbete inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, inneburit att Sverige är mer beroende av sina relationer till andra länder för att i vissa lägen upprätthålla skyddet för rikets säkerhet.

Ibland hänvisas till ett lands yttre respektive inre säkerhet. I allmänhet avses då med den yttre säkerheten landets oberoende i förhållande till andra länder och med den inre säkerheten den inre sammanhållningen, samhällsordningen samt vitala politiska och ekonomiska funktioner. Utvecklingen har inneburit att det i vart fall i nu aktuellt sammanhang är svårare och mindre relevant att göra en sådan uppdelning. Som framgått omfattar begreppet rikets säkerhet förhållanden som kan hänföras både till den yttre och till den inre säkerheten.

Högförräderi

Brottet *högförräderi* omfattar angrepp mot statens territoriella integritet eller dess oberoende i förhållande till främmande makter. Enligt 19 kap. 1 § brottsbalken gäller straffansvar för den som

- med uppsåt att riket eller del därav, med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, ska läggas under eller blir beroende av främmande makt eller (beträffande del av riket) lösryckas,
- begår en handling som innebär en fara för uppsåtets förverkligande.

Straffansvar gäller också för den som med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska framtvingas eller hindras med utländskt bistånd, begår en handling som innebär fara för att så sker.

Gärningen kan vara vilken som helst, så länge som den innebär fara för förverkligande av det angivna uppsåtet. Faran måste vara konkret, det vill säga det ska vara både möjligt och till viss grad sannolikt att handlingen kan leda till effekten.

Med *våldsamma medel* avses i första hand våld eller hot om våld som riktar sig mot person. Våldet eller hotet kan riktas mot vem eller vilka som helst som rättsligt eller faktiskt har en sådan ställning att ett angrepp mot denne eller dem kan leda till någon av de effekter som anges i bestämmelsen. Även våld eller hot som inte riktas mot person omfattas.

När det gäller *utländskt bistånd* krävs inte att det är en främmande statsmakt som medverkat. Även bistånd från utländska enskilda personer omfattas. Biståndet måste dock ha ingått som ett väsentligt moment i brottsplanen. Det räcker inte att gärningsmannen räknat med att få medhjälp i form av ekonomiskt understöd och propaganda etc., utan det måste ha ingått i planen att biståndet ska bestå av politiska påtryckningar mot Sverige eller andra åtgärder som kan jämföras med detta. Vid framtvingande eller hindrande av beslut krävs att det utländska biståndet innebär ett verkligt intrång i Sveriges självbestämmanderätt.

En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 8 kap. 1 § strafflagen. Straffrättskommittén föreslog i sitt betänkande *Lagstiftning om brott mot staten och allmänheten* (SOU 1944:69) att *krigsförräderi* skulle upptas som ett särskilt brott, omfattandes gärningar som begås då riket är i krig och som är ägnade att skada rikets försvar. Kommittén övervägde därvid att slå samman krigsförräderi- och sabotagebrotten men konstaterade att ett sådant straffstadgande skulle bli mycket omfattande eftersom det skulle komma att omfatta angrepp såväl mot militära livsintressen under krig som mot trafikmedel och till exempel för folkhushållningen betydelsefulla industriella anläggningar under fredstid. En sådan straffbestämmelse kunde enligt kommittén inte placeras bland brotten mot rikets säkerhet utan att åtskilliga dit hänförliga gärningar fick en stämpel av förkastlighet, som inte vore motiverad av vare sig gärningarnas innebörd och betydelse eller de brottsligas personliga inställning och farlighet. Omvänt skulle, enligt

kommittén, en placering av den tänkta straffbestämmelsen i ett helt annat sammanhang leda till att den förrädiska beskaffenheten av angrepp mot försvaret i kritiska situationer undandrogs behörigt beaktande. En annan utväg vore enligt kommittén att i 8 kap. straffbelägga alla mot försvaret riktade sabotageåtgärder oavsett under vilka tidsförhållanden de förövas. Detta skulle enligt kommittén emellertid leda till att bland förräderibrotten upptogs gärningar som, i synnerhet om de förövades under helt fredliga förhållanden, i verkligheten inte kunde anses vara riktade emot rikets säkerhet (s. 119 och 120). Bestämmelser om straffbeläggande av sådana gärningar som delvis omfattades av kommittéförslaget kom slutligen att placeras i 27 kap. strafflagen, som innehöll särskilda bestämmelser för krigs- och beredskapstillstånd.

Krigsanstiftan

Den som med våldsamma medel eller utländskt bistånd framkallar fara för att riket ska invecklas i krig eller andra fientligheter döms, om det ej är högförräderi, enligt 19 kap. 2 § för *krigsanstiftan*.

Uttrycket *utländskt bistånd* ska förstås på samma sätt som i straffstadgandet avseende högförräderi. Krigsanstiftan kan begås genom en gärning som riktas mot till exempel en med Sverige förbunden stat, under förutsättning att det sker med utländskt bistånd och i syfte att framkalla angiven fara för Sverige. Med *andra fientligheter* avses militära åtgärder, i första hand ockupation, men även blockader och andra tvångsåtgärder från främmande makt omfattas om de utförs med eller direkt understöds av militära maktmedel (se prop. 1962:10 s. B 276).

Straffstadgandet bör inte tillämpas i ett fall där någon person, i samverkan med likatänkande i annat land och i former som annars är lagliga, försöker påverka regering och riksdag att ingripa till hjälp för detta land. Att statsmakterna kan ta intryck av en sådan persons meningsyttring bör inte anses innebära att denne genom yttrandet skapat fara för att riket ska invecklas i krig (prop. 1962:10 s. B 463 och 464 samt C 204).

Brottet saknade direkt motsvarighet i strafflagen.

Diplomatiskt förräderi

För *trolöshet vid förhandling med främmande makt* döms enligt 18 kap. 3 § brottsbalken den som

- fått i uppdrag att för riket förhandla med främmande makt eller annars bevaka rikets angelägenheter hos någon som företräder främmande makts intresse,
- missbrukar behörighet att företräda riket eller annars sin förtroendeställning, och
- därigenom orsakar riket avsevärt men.

Bestämmelsen motsvarar en tidigare bestämmelse i 8 kap. 2 § strafflagen. Straffrättskommittén föreslog i sitt slutbetänkande en språklig jämkning: uttrycket *betydande men* skulle ersätta *avsevärt men*. Men då ändringen utan att detta var avsett kunde medföra att man i uttrycket lade in ett krav på större skada än vad som tidigare hade fordrats, bibehölls på förslag av Lagrådet formuleringen oförändrad.

En viktig begränsning ligger i att missbruket ska medföra *avsevärt men* för Sverige. Det krävs inte att den obehöriga åtgärden omedelbart ska medföra skada för riket, utan också sådan skada som orsakas av missbruket som inträffar först senare ska beaktas. Det är tydligt att med men (skada) i denna bestämmelse inte bara avses en ekonomisk skada, utan också en försämring av rent politisk eller militär art i rikets läge, eller en försämring med avseende på folkhushållningen omfattas. Skadeverkningarna ska träffa riket, alltså Sverige som stat. Men skadeverkningarna omfattar också, som departementschefen uttalade under förarbetena, fall då skadan i första hand drabbar enskilda svenska intressen men har en sådan betydelse att skadan tillika kan sägas innebära men för riket. Det är av betydelse att, på motsvarande sätt som vad som gäller i fråga om ekonomisk skada vid förmögenhetsbrotten, inte bara en definitiv försämring anses innebära ett sådant men som avses i bestämmelsen, utan också en förändring som innebär en bestämd risk för en sådan försämring, till exempel att ett mer ogynnsamt förhandlingsläge följer av trolöshetshandlingen. Det krävs inte att det men som handlingen leder till motsvaras av någon vinning eller annan fördel för gärningsmannen eller för den främmande makt som är rikets motpart i förhandlingar eller dylikt, eller för någon annan stat eller enskild person.

För *egenmäktighet vid förhandling med främmande makt* döms enligt 18 kap. 4 § brottsbalken svensk medborgare som

- utan tillstånd av regeringen eller den regeringen bemyndigat,
- låter bruka sig såsom ombud för främmande makt i diplomatisk angelägenhet som rör riket, eller
- i föregiven egenskap av behörigt ombud inlåter sig i underhandling om sådan angelägenhet med någon som företräder främmande makts intresse.

Bestämmelserna i denna paragraf motsvarar tidigare bestämmelser i 8 kap. 3 § strafflagen. Sedan paragrafen infördes i brottsbalken har den ändrats i sak endast på så sätt att ordet Konungen bytts ut mot regeringen. Detta innebär att det alltjämt är förarbetena till 1948 års lagändringar som ligger till grund för tolkningen av paragrafen.

Spionerі

Straffansvar för *spionerі* och *grovt spionerі* gäller enligt 19 kap. 5 § respektive 6 § för den som

- för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda
- obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt
- vars uppenbarande för främmande makt eller motsvarande kan medföra men för Sveriges säkerhet.

Detsamma ska gälla, om någon i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med en skrift, en teckning eller något annat föremål som innefattar en sådan uppgift. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

Spioneribestämmelsen fanns tidigare i 8 kap. 4 § strafflagen. Men villkoret hade då lydelsen ”vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för försvaret eller för folkförsörjningen vid krig

eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet". Som exempel på uppgifter vars röjande, utan att avse försvaret eller folkförsörjningen, kunde vara till men för rikets säkerhet framhöll Straffrättskommittén uppgifter om beslut av regeringen eller om underhandlingar med främmande makt genom vilka Sveriges utrikespolitiska läge skulle väsentligen försämras. Departementschefen anförde (prop. 1948:80 s. 123) i anslutning till detta att ”vidkommande sådant vars uppenbarande icke kan medföra men för vare sig försvaret eller folkförsörjningen må framhållas att kravet på fara för rikets säkerhet måste anses innefatta en begränsning till verkligt betydelsefulla ting".

År 1981 ändrades menrekvisitet till ”vars uppenbarande för en främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet". I förarbetena anförde departementschefen att det inte var tillfredsställande att uttrycket *rikets försvar* i spioneribestämmelsen ansågs ha en så snäv betydelse att endast det militära försvaret inbegreps eftersom det torde stå klart att totalförsvarets övriga grenar var i lika hög grad i behov av skydd mot spioneri och liknande förfaranden. Genom att byta *rikets försvar* mot *totalförsvaret* blir det överflödigt och närmast missvisande att särskilt nämna den del av det ekonomiska försvarets verksamhet som avser folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Denna del av brottsbeskrivningen borde därför utgå. När men för totalförsvaret uppstår innebär detta i allmänhet att men uppkommer även för landets säkerhet, men så behöver inte alltid vara fallet. I den mån det i ett särskilt fall står klart att röjandet av en uppgift kan medföra men för totalförsvaret blir emellertid spioneribestämmelsen tillämplig utan att det därför behöver bevisas att men kan uppstå även för rikets säkerhet (prop. 1979/80:176 s. 9).

Menrekvisitet fick sin nuvarande lydelse 2014. I propositionen anförde regeringen följande (prop. 2013/14:51 s. 39 och 41).

> För regeringens bedömning av kriminaliseringsbehovet är det av avgörande betydelse att spioneribestämmelsen är generellt tillämplig på alla uppgifter som rör förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för Sveriges säkerhet. Vilka förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet – och i vilka fall men-rekvisitet är uppfyllt – är delvis avhängigt hur samhället är ordnat samt beroende av hotens karaktär och nationens medel för att möta dessa. Regeringens uppfattning är att utvecklingen har fört med sig att uppgifter som är skydds-

värda med hänsyn till Sveriges säkerhet i dag kan återfinnas inom fler områden i samhället än tidigare.

För frågan om straffansvar är det avgörande alltså inte inom vilket samhällsområde den aktuella uppgiften återfinns. Således kan spioneribestämmelsen även träffa underrättelseverksamhet som riktar sig mot t.ex. företag, politiska företrädare och universitet, om uppgifterna rör sådana förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att en främmande makt känner till. Det innebär bl.a. att sådan politisk information som Säkerhetspolisen anser bör skyddas omfattas av bestämmelsen under förutsättning att men-rekvisitet är uppfyllt. Om uppgifterna saknar sådan betydelse för Sveriges säkerhet har bedömts att förfarandet inte bör rubriceras som spioneri.

[---]

Men-rekvisitet innebär att spioneribestämmelsen endast är tillämplig på uppgifter som rör förhållanden av sådan betydelse att dess uppenbarande för främmande makt kan skada Sveriges säkerhet. Det är alltså inte tillräckligt för straffansvar att ett förfarande kan skada totalförsvaret utan att samtidigt innebära en potentiell skada för Sveriges säkerhet. Trots det nämns i dag totalförsvaret särskilt i samband med men-rekvisitet. Utredningen har föreslagit att rekvisitet "totalförsvaret" ska tas bort från bestämmelsen. Begreppet omfattar både militär och civil verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvarshänsyn spelar av uppenbara skäl en viktig roll vid bedömningen av om en uppgift är av betydelse för Sveriges säkerhet. Som utredningen har konstaterat fyller emellertid rekvisitet "totalförsvaret" inte någon självständig funktion för straffbestämmelsens tillämpning. Ingen remissinstans har i denna del haft invändningar mot utredningens förslag.

Regeringen föreslår därför att totalförsvaret inte längre ska anges som ett rekvisit i spioneribestämmelsen. Genom ändringen blir det tydligare att spioneribestämmelsen är generellt tillämplig på alla uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, oavsett till vilket samhällsområde de kan hänföras samt att men-bedömningen alltid ska ske i förhållande till Sveriges säkerhet.

Utlandsspioneri med mera

För *utlandsspioneri* eller *grovt utlandsspioneri* döms enligt 19 kap. 6 a § respektive 6 b § den som, i annat fall än som avses i straffbestämmelsen om spioneri,

- för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda
- obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem

- vars uppenbarande för främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation.

Ansvar ska inte utdömas om gärningen är försvarlig. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska samma omständigheter som för grovt spioneri beaktas särskilt.

Straffbestämmelsen infördes 2023 och motiverades med att utvecklingen på det säkerhets- och försvarspolitiska området har inneburit att Sverige i högre grad än tidigare har kommit att samverka internationellt och att det fanns brister i det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för det samarbetet. Enligt regeringen var det otillfredsställande att en spionerilikande gärning som tog sikte på uppgifter av sådant slag och som saknade en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att uppfylla menrekvisitet i spioneribestämmelsen i värsta fall helt kunde falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart bestraffas som brott mot tystnadsplikt. Sådana förfaranden kan innebära beaktansvärd skada för samarbetet och därigenom för Sveriges utrikesrelationer. Därmed kan det även skada Sverige och ytterst Sveriges säkerhet, eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Sverige är också beroende av goda och förtroendefulla relationer med andra länder för att få del av information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet och för att få möjlighet att fullt ut delta i olika samarbeten. Det var därför enligt regeringen angeläget att det straffrättsliga skyddet på området stärktes för att åstadkomma ett ökat skydd för Sveriges utrikesrelationer och, i förlängningen, för upprätthållande av stabilitet och säkerhet (se prop. 2021/22:55 s. 30–33).

Kravet på *allvarligt men* innebär att menet som uppenbarandet typiskt sett kan leda till måste vara av viss magnitud. Mindre eller övergående störning i ett förhållande, till exempel irritation inom en annat lands ledning, utgör inte något allvarligt men. Ett långvarigt avbrott i de mellanfolkliga förbindelserna eller att Sverige stängs ute från fortsatt samarbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information kan dock utgöra ett sådant kvalificerat men som bestämmelsen tar sikte på. Att uppgiften i fråga ska förekomma inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisa-

tion eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem innebär att uppgiften ska finnas i samarbetets eller organisationens informationssfär, oavsett hur den kommit att finnas där. På grund av de krav som uppställs på uppgiftens art och den menbedömning som ska göras torde samarbeten som är av helt annan karaktär än freds- och säkerhetsfrämjande normalt sett inte träffas av bestämmelsen (prop. 2021/22:55 s. 87).

I 19 kap. 7–9 a §§ brottsbalken finns, till utlandsspioneriet subsidiära, bestämmelser om *obehörig befattning med hemlig uppgift* (7 §), *grov obehörig befattning med hemlig uppgift* (8 §), *vårdslöshet med hemlig uppgift* (9 §) och *röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete* (9 a §). Bestämmelserna i 7 och 9 §§ motsvarar den tidigare bestämmelsen 18 kap. 6 § strafflagen, men har ändrats vid ett antal tillfällen, bland annat på grund av ändringar i spioneriparagrafen.

Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet

I 19 kap. 8 § brottsbalken fanns fram till 1976 en bestämmelse om *ryktesspridning till fara för rikets säkerhet*. För det brottet dömdes den som bland allmänheten spred eller till främmande makt framförde eller lät framkomma falskt rykte eller annat osant påstående som var ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet.

Bestämmelsen motsvarade delvis ett bland brotten mot allmän ordning i 11 kap. 6 § strafflagen upptaget straffstadgande enligt vilket den som bland allmänheten spred falskt rykte eller annat osant påstående som var ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, folkförsörjningen eller allmän ordning och säkerhet eller att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ vilket ägde besluta i allmänna angelägenheter, dömdes för *samhällsfarlig ryktesspridning*. I förarbetena till brottsbalken konstaterade Straffrättskommittén att det inte med stöd av bestämmelsen i strafflagen gick att straffa den som, utan uppsåt att gå främmande makt tillhanda, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bringade till den främmande maktens kännedom falskt rykte eller annat osant påstående som var ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet men inte var av hemlig natur (se prop. 1962:10 s. B 278). Departementschefen gjorde ingen annan bedömning, men ansåg att denna del av bestämmelsen borde upptas i 19 kap. bland brotten mot rikets säkerhet (a. prop. s. B 279 och 280).

Brottet utmönstrades 1976 såvitt gällde fredstid. I motiven anförde departementschefen att det visserligen otvivelaktigt var så, att spridande av lögnaktiga påstående bland allmänheten eller till främmande makt under vissa omständigheter, särskilt i orostider, kunde utgöra en samhällsfara. De adekvata åtgärderna för att motverka detta var emellertid enligt departementschefen information och upplysning. Det rådde enligt denne inte någon tvekan om att möjligheterna till detta hade utökats och förbättrats under senare år. Massmedierna hade långt större och bredare genomslagskraft än tidigare och även de myndigheter som bestämmelsen var avsedd att skydda hade då-mera i stor utsträckning resurser för information till sitt förfogande. Det straffrättsliga skyddet mot ryktesspridning ansågs dock böra behållas såvitt avsåg krigstid eller då av krig utomordentliga förhållanden rådde (prop. 1975/76:174 s. 27 och 28). En sådan bestämmelse togs därför in bland krigsartiklarna i 22 kap.

Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

För *olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige* döms enligt 19 kap. 10 § brottsbalken den som för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande kan medföra men för Sveriges säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt.

Bestämmelsen kom till i samband med 2014 års revision av 19 kap. brottsbalken. Under förarbetena konstaterades att det saknades en straffbestämmelse som tog sikte på verksamhet som syftade till att – för en främmande makts räkning – komma över uppgifter som omfattas av spioneribestämmelsen. I vissa fall kunde sådana förfaranden vara straffbara som försök, förberedelse eller stämpling till spioneri. Men i praktiken hade det visat sig vara problematiskt att ingripa mot underrättelseverksamheten, eftersom den sker i sådana former att det är förenat med betydande svårigheter att klarlägga vilka uppgifter som hanterades, vilket i princip var en förutsättning för straffansvar. Verksamheten kunde därför fortgå under lång tid, till skada för Sveriges säkerhet.

Brott riktade mot främmande makt

I 19 kap. 10 a–12 §§ brottsbalken finns bestämmelser som tar sikte på gärningar som riktar sig mot främmande makt.

Den som, för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, här i landet antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten eller motsvarande kan medföra men för annan främmande makts säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för *olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt* (10 a §).

Den som, med uppsåt att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, här i landet hemligen eller med användande av svikliga eller otillbörliga medel antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om någon annans personliga förhållanden eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för *olovlig underrättelseverksamhet mot person* (10 b §), så kallat flyktingspionerи.

Bestämmelserna motsvarar i stora drag den tidigare bestämmelsen i 8 kap. 7 § strafflagen.

Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för *olovlig värvning* (12 §). Bestämmelsen motsvarar den tidigare bestämmelsen 8 kap. 9 § strafflagen.

I 8 kap. 8 § strafflagen upptogs under brottsrubriceringen *kränkande av främmande makt*

a) att någon offentligen skymfade främmande makts flagga eller vapen eller annat dess höghetstecken,

b) att någon med våld, hot därom, smädelse eller missfirmlig gärning förgrep sig mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket, samt

c) att någon gjorde intrång i lokal som innehas av främmande makts representation eller gjorde skada däråt eller å egendom som där finnes.

Vid införandet av brottsbalken gjordes bestämmelsen i den del som avses i punkterna b och c ovan om till en straffskärpningsregel som placerades i 19 kap. 11 §. Enligt den paragrafen tillämpas en förhöjd

straffskala dels vid brott enligt 3–4 kap. som innebär att någon genom förgripelse på främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket kränker den främmande makten, dels om främmande makt kränks genom att någon gör intrång i lokal som innehas av dess representation eller gör skada på den eller på egendom som finns där.

Bestämmelserna om skymfande av främmande makts flagga med mera bröts ut och togs in i ett separat straffstadgande i 19 kap. 10 § brottsbalken. Av visst intresse är därvid att Straffrättskommittén hade förslagit att brottet skulle utvidgas till att omfatta även skymfande av den främmande makten som sådan och dess regering. Departementschefen avvisade förslaget med följande motivering (prop. 1962:10 s. B 281 och 282).

> Frågan om ärekränkning mot främmande stat eller dess organ hörde till de spörsmål som övervägdes i samband med 1948 års lagstiftning men då ej fick en slutgiltig lösning. Denna fråga är av grannlaga och ömtålig natur, och starkt motstridiga synpunkter gör sig gällande. Det förslag som kommittén nu framlagt innebär att den nuvarande bestämmelsen i SL 8:8, som kriminaliserar bl. a. smädelse eller annan missfirmlig gärning mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket, skall kompletteras med ansvar för offentligt skymfande av främmande makt eller dess regering. Det föreslagna tillägget synes emellertid alltför obestämt för att lämpligen kunna införas i lagen. Uppfattningen om vad som skall anses som skymfande för ett land eller dess regering är i hög grad subjektiv och beroende på från vilken sida man ser saken. En saklig kritik, framförd i mycket skarpa och hårda ordalag, kan av företrädarna för det land mot vilket kritiken riktas uppfattas som skymfande, medan den i vårt land anses som ett fullt tillåtligt uttryck för den fria yttrande- och kritikrätten. Om en ansvarsregel med den av kommittén föreslagna innebörden införes i lagen, kan svårigheter uppkomma för den svenska statsledningen att i politiskt oroliga tider värja sig för utländska påtryckningar med syfte att hämma pressfriheten.

Brottet utmönstrades helt 1970. I motiven anförde departementschefen bland annat följande. I fråga om utländsk rikssymbol måste hänsyn givetvis måste tas till folkrättens regler. En stat torde vara skyldig att respektera och skydda främmande stats rikssymbol. Folkrätten i denna del förpliktar emellertid inte ett land att upprätthålla skyddet genom särskild straffbestämmelse. Flera europeiska länders strafflagstiftning ger för övrigt ett mycket begränsat skydd åt utländska höghetstecken. Under dessa förhållanden har särskilda straffbestämmelser för skymfande av rikssymbol inte längre någon egentlig funktion att fylla. Det får för Sveriges del anses tillräckligt att

reglerna om förargelseväckande beteende och skadegörelse kan tillämpas i förekommande fall (NJA II 1970 s. 550 och 551).

Tagande av utländskt understöd

För *tagande av utländskt understöd* döms enligt 19 kap. 13 § brottsbalken den som

- av en främmande makt eller motsvarande eller från utlandet av någon som handlar för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda tar emot pengar eller annan egendom,
- för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för Sveriges statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för Sveriges säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om.

Bestämmelsen motsvarar den tidigare bestämmelsen i 8 kap. 10 § strafflagen.

18 kap. Om högmålsbrott

När brottsbalken trädde i kraft 1962 fördes bestämmelserna i 9 kap. strafflagen om rikets inre säkerhet över till 18 kap. brottsbalken, som har rubriken *Om högmålsbrott* och innehåller straffstadganden som syftar till att skydda mot angrepp på statens bestånd eller på statsöverhuvudet.

Uppror

För *uppror* döms enligt 18 kap. 1 § brottsbalken den som

- med uppsåt att statsskicket ska omstörtas eller åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska framtvingas eller hindras, med vapenmakt eller annars med våldsamma medel,
- begår en handling som innebär en fara för uppsåtets förverkligande.

Med *våldsamma medel* avses i första hand våld eller hot om våld som riktar sig mot person. Våldet eller hotet kan riktas mot vem eller vilka som helst som rättsligt eller faktiskt har en sådan ställning att ett angrepp mot denne eller dem kan leda till någon av de effekter som anges i bestämmelsen. Även våld eller hot som inte riktas mot person omfattas, till exempel ödeläggelse av byggnader som är av betydelse för riksstyrelsen eller försvaret.

Att handlingen ska innebära *en fara för uppsåtets förverkligande* innebär att det måste föreligga en konkret fara. Det behöver således vara både möjligt och till viss grad sannolikt att handlingen kan leda till effekten.

Straffrättskommittén föreslog i sitt betänkande *Förslag till brottsbalk* (SOU 1953:14) att upprorsbestämmelsen skulle utvidgas till att omfatta även den som för att förverkliga upprorsavsikten såsom medel använde sabotage eller andra åtgärder som hindrar eller allvarligt stör verksamhet av synnerlig vikt för samhällslivet. Kommittén föreslog vidare att även *lamslående av statsskicket* skulle läggas till som ett relevant uppsåt för att komma åt även de fall där gärningsmännen inte direkt avser att få till stånd en ändring av författningen utan i stället åsyftar att sätta det bestående statsskicket ur funktion. Som exempel nämnde kommittén angrepp mot valproceduren eller andra åtgärder för att hindra att en fri och handlingsduglig riksdag (s. 328). Departementschefen ansåg dock att de föreslagna ändringarna inte var tillräckligt klara och entydiga (prop. 1962:10 s. B 263 och 264). Bestämmelsen om uppror fördes därför oförändrad över från 9 kap. 1 § strafflagen till 18 kap. 1 § brottsbalken. Brottsbeskrivningen har därefter inte ändrats på annat sätt än att *statschefen* och *regeringen* ersatt *Konungen*.

Majestätsbrott med mera

I 9 kap. 2–4 §§ strafflagen fanns bestämmelser om *majestätsbrott* (2 §), *missfirmelse mot kunglig person* (3 §) och *missfirmelse mot riksstyrelse eller mot riksdagen* (4 §). Vid införandet av brottsbalken fördes bestämmelserna i 9 kap. 2 och 3 §§ strafflagen samman och gjordes om till en straffskärpningsregel som placerades i 18 kap. 2 § brottsbalken. Enligt den paragrafen tillämpas en förhöjd straffskala vid brott enligt 3–5 kap. brottsbalken mot Konungen eller annan med-

lem av konungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter. Bestämmelsen i 9 kap. 4 § strafflagen om *missfirmelse mot riksstyrelse eller riksdagen* utmönstrades.

Enligt bestämmelsen i 9 kap. 5 § strafflagen dömdes den som offentligen skymfade Sveriges flagga eller vapen eller annat rikets höghetstecken för *skymfande av rikssymbol*. Straffrättskommittén gjorde bedömningen att brott av detta slag typiskt sett inte var av så allvarlig natur att det borde vara upptaget bland högmålsbrotten. Departementschefen instämde i kommitténs bedömning och brottet placerades därför bland brotten mot allmän ordning i 16 kap. 7 § brottsbalken (se a. prop. s. B 228 och 229). Brottet utmönstrades 1970.

Väpnat hot mot allmän ordning

För *väpnat hot mot allmän ordning* döms enligt 18 kap. 3 § brottsbalken den som

- med uppsåt att brott skall förövas mot allmän säkerhet eller medborgares frihet,
- samlar eller anför väpnat manskap eller håller det samlat eller förser manskap med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning eller övar det i vapens bruk.

Brottet fördes oförändrat över från 9 kap. 6 § strafflagen och brottsbeskrivningen har därefter inte ändrats.

Olovlig kårverksamhet

För *olovlig kårverksamhet* döms enligt 18 kap. 4 § brottsbalken den som

- bildar eller deltar i sammanslutning, som måste anses vara avsedd att utgöra eller med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilket den är bildad lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka och som inte med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten, eller
- för sådan sammanslutning tar befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåter lokal eller mark för dess verksamhet eller understödjer den med penningar eller på annat sätt.

En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 9 kap. 7 § strafflagen. När den fördes över till brottsbalken utvidgades det straffbara området till att omfatta – förutom sammanslutningar som måste anses vara avsedda att utgöra maktmedel – även organisationer som med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilket den är bildad lätt kan utvecklas till sådant maktmedel.

Brott mot medborgerlig frihet

Straffansvar för *brott mot medborgerlig frihet* gäller enligt 18 kap. 5 § brottsbalken för den som

- genom att utöva olaga hot eller olaga tvång,
- med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller en yrkes- eller näringssammanslutning,
- sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara.

Brottet saknade motsvarighet i strafflagen. I förarbetena till bestämmelsen anges att när det gäller påverkan på den allmänna åsiktsbildningen och att yttrandefriheten sätts i fara är det i första hand angrepp mot pressen som avses eftersom den har särskilt stor betydelse för åsiktsbildningen, men att angrepp mot andra organ för yttrandefriheten, såsom ljudradio-, televisions- och filmföretag, också omfattas av bestämmelserna (prop. 1962:10 s. B 270–273).

Angrepp mot fria medier i syfte att påverka den allmänna åsiktsbildningen samt mot politiska organisationer eller yrkes- eller näringssammanslutningar för att inkräkta på deras handlingsfrihet kan på ett förberedande stadium ingå i genomförandet av uppror eller högförräderi. Det kan i en viss situation vara av avgörande betydelse att en möjlighet finns att i straffrättslig ordning effektivt ingripa mot angrepp mot de nämnda medborgerliga fri- och rättigheterna innan upprors- eller högförräderiuppsåt kommit till uttryck, vilket denna straffbestämmelse möjliggör. Därtill utgör dessa fri- och rättigheter i sig sådana värden att det bedömts vara motiverat att skydda dem mot allvarliga angrepp, även när upprors- eller högförräderiuppsåt inte föreligger (prop. 1962:10 s. B 269 och 271–273).

Med yrkes- eller näringssammanslutning avses i första hand de stora arbetsgivar-, arbetar- och tjänstemannaorganisationerna och övriga centrala sammanslutningar inom industri, hantverk, handel och jordbruk. Avgörande är om sammanslutningen har sådan betydelse att angrepp av de här aktuella slagen mot den måste sägas sätta föreningsfriheten i fara. Det kan inte uteslutas att angrepp av lokal karaktär också kan ha sådan påverkan. Motsvarande gäller för politiska organisationer.

Då det i lagtexten talas om att yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten sätts i fara avses att fara för dessa rättigheter uppstår hos en vidare krets av medborgare. Sådan fara kan uppkomma genom att angreppet riktas mot vissa ledande eller tongivande personer eller sammanslutningar eller mot ett stort antal personer i mindre framskjuten ställning. Det kan i första hand vara fråga om angrepp mot en myndighet, sammanslutning eller enskild person som har stor opinionsbildande betydelse, men yttrandefriheten kan även sättas i fara exempelvis genom en åtgärd som riktas mot hela eller en stor del av personalen vid en eller flera mera betydande tidningar eller programföretag.

Svikande av medborgerlig plikt

För *svikande av medborgerlig plikt* döms enligt 18 kap. 6 § brottsbalken den som

- genom stympning eller på annat sätt, för längre eller kortare tid, gör sig oduglig till tjänstgöring, som det ålegat honom att fullgöra vid krigsmakten eller annars för rikets försvar, eller
- genom att förege sjukdom eller genom annat vilseledande undandrar sig sådan tjänstgöringsskyldighet.

Brottet fördes oförändrat över från 9 kap. 8 § strafflagen och brottsbeskrivningen har därefter inte ändrats.

Sabotage

För *sabotage* och *grovt sabotage* döms enligt 13 kap. 4 § respektive 5 § den som

- förstör eller skadar egendom, som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket, eller
- genom annan åtgärd, som ej innefattar allenast undanhållande av arbetskraft eller uppmaning därtill, allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom.

Detsamma gäller om någon eljest, genom skadegörelse eller annan åtgärd som nyss sagts, allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln eller användningen av telegraf, telefon, radio eller dylikt allmänt hjälpmedel eller av anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft.

Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om därigenom framkallats fara för rikets säkerhet, för flera människoliv eller för egendom av särskild betydenhet.

Paragraferna motsvarar, med vissa redaktionella jämkningar, den tidigare bestämmelsen i 19 kap. 4 § strafflagen. I förarbetena (SOU 1944:69 s. 368) anförs som exempel på sådan egendom som avses i första meningen befästningsanläggningar, kaserner, förråd av större betydelse, för folkförsörjningen viktiga fabriker och gruvor, statliga och kommunala myndigheters lokaler, polis- och brandstationer med mera. I ett remissyttrande anfördes att sabotage kunde vara av en för krigsmakten ytterst farlig natur utan att objektet för gärningen alltid kunde anses vara av avsevärd betydelse. Departementschefen uttalade med anledning av detta att även enstaka föremål kunde vara av sådan vikt som här avses. Varje särskilt flygplan hade till exempel otvivelaktigt avsevärd betydelse för försvaret. Varje kugge i krigsmaktens maskineri måste ju fungera för att det hela skulle fylla sin uppgift och endast helt underordnade detaljer kunde anses uteslutna genom nämnda rekvisit (prop. 1948:80 s. 112).

6.4.3 Terroristbrottslighet

Brottsbalkens terroristbestämmelser[2]

Med anledning av bland annat ökande problem med flygkapningar antogs under början av 1970-talet två FN-konventioner om brott mot den civila luftfartens säkerhet; en konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg (Haagkonventionen) och en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet (Montrealkonventionen). För att genomföra instrumenten infördes särskilda straffbestämmelser om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage i 13 kap. brottsbalken. Under slutet av 1980-talet ökade problemen med att våldshandlingar även riktades mot flygplatser. Till Montrealkonventionen antogs därför 1988 ett protokoll för bekämpande av våldsbrott på flygplatser och en ny straffbestämmelse om flygplatssabotage infördes i brottsbalken. Samtidigt kompletterades också bestämmelserna om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage till att omfatta även fartyg. Svensk domsrätt utsträcktes till att omfatta ovanstående brott oberoende av var gärningen begåtts eller av vem (universell jurisdiktion) och de kan benämnas som brottsbalkens terroristbestämmelser.

Terrorismbegreppet i svensk rätt innan 2000-talet

De första specialstraffrättsliga bestämmelserna om terrorism kom till under början av 2000-talet. Dessförinnan definierades terrorism genom bestämmelserna i 1973 års så kallade terroristlag och dess efterföljare (se avsnitt 6.3), det vill säga som våld, hot eller tvång för politiska syften.

En specialstraffrättslig lagstiftning mot terrorism växer fram

I kölvattnet av 11 september-attacken mot USA inleddes ett omfattande internationellt samarbete för att motverka terrorism. Därefter ägde ett stort antal större eller mindre attacker rum såväl i Europa som i övriga världen. Den svenska specialstraffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet tillkom som ett resultat av bland annat dessa

[2] Detta avsnitt är hämtat från betänkandet *En ny terroristbrottslag* (SOU 2019:49), s. 132.

händelser. Fram till införandet av terroristbrottslagen 2022 utgjordes denna lagstiftning av lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Regleringen genomförde olika internationella förpliktelser inom ramen för FN, Europarådet, EU och Financial Action Task Force (FATF).

Terroristbrottslagen

Sedan 2022 finns den specialstraffrättsliga regleringen av terrorism samlad i terroristbrottslagen (2022:666). För *terroristbrott* döms enligt 4 § den som begår eller försöker begå ett uppsåtligt brott om gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation (det objektiva rekvisitet), och gärningen begås i avsikt att

- injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning,
- otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
- allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation (det subjektiva rekvisitet).

Utöver detta grundbrott finns ett stort antal brott som på olika sätt understödjer terrorism eller viss särskilt allvarlig brottslighet; *deltagande i en terroristorganisation* (4 a §), *samröre med en terroristorganisation* (5 §), *finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* (6 §), *offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* (7 §), *rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* (8 §), *utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* (9 §) och *resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* (10 §). Dessutom hänvisar de understödjande brotten i olika utsträckning till varandra. Så är det till exempel straffbart som offentlig uppmaning till terrorism att uppmana någon att begå ett finansieringsbrott. Terroristbrottslagen täcker alltså in ett mycket stort antal handlingar,

ibland med ganska perifer koppling till det som i dagligt tal brukar avses med terroristbrott.

6.5 Bestämmelser om sekretess

I 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

Enligt 15 kap. 1 § (utrikessekretess) gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Utrikessekretessen inskränker enligt 15 kap. 6 § första stycket meddelarfriheten när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt. I specialmotiveringen till motsvarande bestämmelse i 16 kap. 1 § 3 sekretesslagen (1980:100) framhöll regeringen (prop. 1979/80:2 Del A s. 368) att uttrycket fara för rikets säkerhet redan förekom i brottsbalken samt användes i den föreslagna bestämmelsen om försvarssekretess och att dess innebörd därmed fick anses ganska väl klarlagd. Det torde enligt regeringen endast i undantagsfall kunna hävdas att ett brott mot utrikessekretessen verkligen medför fara för rikets säkerhet. Som exempel på tillämpning av det andra skaderekvisitet ”annars skada landet allvarligt” nämnde regeringen sådant röjande som leder till att det uppstår risk att riket hamnar i underläge vid en för rikets förhållanden betydelsefull förhandling eller risk för en påtaglig försämring av rikets relationer med en stat med vilken riket i övrigt har betydelsefulla förbindelser.

Enligt 15 kap. 2 § (försvarssekretess) gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I specialmotiveringen till motsvarande bestämmelse i 2 kap. 2 § i 1980 års sekretesslag uttalade regeringen att *rikets säkerhet* både språkligt och

innehållsmässigt är mer omfattande än *rikets försvar* och att endast det förra uttrycket täcker också folkförsörjningen (a. prop. s. 133).

Utländsk medborgare eller den som har hemvist utom riket får enligt 21 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken inte vara försvarare om det med hänsyn till rikets säkerhet är olämpligt. Bestämmelsen tar enligt specialmotiveringen (prop. 1992/93:64 s. 47) främst sikte på mål enligt 19 kap. och 22 kap. brottsbalken.

Vid sidan av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen finns det i flera olika lagar bestämmelser om tystnadsplikt för andra än myndighetsställda som i olika sammanhang kommer i kontakt med uppgifter som rör till exempel totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Allmänt kan sägas att förarbetena till dessa bestämmelser inte innehåller några särskilda klargöranden av vad som inbegrips i *Sveriges säkerhet*. I motiven till 17 § lagen (2023:421) om ordningsvakter, enligt vilken ordningsvakter har tystnadsplikt beträffande bland annat omständigheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet, uttalas dock att med *Sveriges säkerhet* avses detsamma som i 19 kap. brottsbalken och säkerhetsskyddslagen (se prop. 2022/23:91 s. 92). I elberedskapslagen (1997:288) finns bestämmelser om skyldighet att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället samt för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap. Den som på grund av bestämmelser i den lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått kännedom om förhållanden som är av betydelse för totalförsvaret eller för rikets säkerhet i övrigt får enligt 16 § inte obehörigen röja eller utnyttja uppgifterna. I motiven (prop. 1996/97:86 s. 41) framhålls att den som driver en kraftanläggning eller annan verksamhet som omfattas av lagens bestämmelser kan komma att vidta beredskapsåtgärder av betydelse för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet och att det från försvarssynpunkt är av avgörande betydelse att uppgifter om sådana beredskapsåtgärder inte röjs.

6.6 Internationellt brottsbekämpande samarbete

En europisk utredningsorder får enligt 3 kap. 5 § första stycket 3 lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder inte erkännas eller verkställas i Sverige om det skulle medföra fara för Sveriges

säkerhet, äventyra enskilda personers säkerhet eller medföra risk för röjande av uppgifter som rör underrättelseverksamhet. Innebörden av *Sveriges säkerhet* är densamma som i 19 kap. brottsbalken och överensstämmer enligt förarbetena i stort med det unionsrättsliga begreppet *väsentliga nationella säkerhetsintressen.* För den närmare innebörden av *Sveriges säkerhet* hänvisas till prop. 2013/14:51 s. 20 och 36 (prop. 2016/17:218 s. 145 och 146).

Enligt 14 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål ska en ansökan om rättslig hjälp avslås om ett bifall till ansökan skulle kränka Sveriges suveränitet, medföra fara för rikets säkerhet eller strida mot svenska allmänna rättsprinciper eller andra väsentliga intressen.

En motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 3 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete enligt vilken tullsamarbete inte får innebära att en behörig svensk myndighet vidtar en åtgärd som strider mot svenska allmänna rättsprinciper, kränker Sveriges suveränitet, medför fara för rikets säkerhet, eller strider mot andra väsentliga intressen.

I propositionerna till de båda sistnämnda lagarna berörs dessa avslagsgrunder inte på annat sätt än att regeringen framhåller att de ytterst sällan aktualiseras och att det är än mer sällsynt att prövningen leder till att ansökan avslås (se prop. 1999/2000:61 s. 134 respektive prop. 1999/2000:122 s. 35).

6.7 Personuppgiftsbehandling

Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter i sin informationssäkerhetsverksamhet om det är nödvändigt för att kunna skydda den egna myndigheten eller för att kunna stödja andra verksamheter som är av betydelse för rikets säkerhet. Uppgiften att lämna stöd till andra verksamheter ska följa av lag eller förordning eller beslut av regeringen i ett enskilt fall (2 kap. 7 § lagen [2021:1172] om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt). Försvarets radioanstalt får efter begäran stödja myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetssynpunkt eller i ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende samt tilldela säkra kryptografiska funktioner till ett antal civila myndigheter och organisationer (4 § förordningen [2007:937] med instruk-

tion för Försvarets radioanstalt och 17 § förordningen [2015:1053] om totalförsvar och höjd beredskap).

Försvarsmakten får enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att planera, förbereda och genomföra verksamhet som rör Sveriges försvar och säkerhet. Bestämmelsen omfattar bland annat all den verksamhet som krävs för att utveckla och upprätthålla Försvarsmaktens grundläggande uppgift att kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Bestämmelsen omfattar även myndighetens personaladministrativa verksamhet, som bland annat utgör en väsentlig del i Försvarsmaktens krigsorganisation (se prop. 2020/21:224 s. 175).

Inom ramen för den militära säkerhetstjänsten får Försvarsmakten vidare under vissa förutsättningar behandla personuppgifter för att upptäcka, förebygga och avvärja säkerhetshotande verksamhet som riktas mot Försvarsmakten och dess säkerhetsintressen, om det är nödvändigt för att klarlägga verksamhet som innefattar hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 5 §). Ändamålet med behandlingen av personuppgifter inom den militära säkerhetstjänsten är att myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som följer av bland annat säkerhetsskyddslagen, säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) och förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten (se a. prop. s. 177).

I lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter finns bestämmelser om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet (1 kap. 2 §). Personuppgifter får enligt 2 kap. 1 § behandlas om det är nödvändigt för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar
   a) brott mot Sveriges säkerhet,
   b) terrorbrott, eller
   c) tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv,
2. utreda eller lagföra sådana brott som avses i 1, eller, efter särskilt beslut, annat brott,

3. fullgöra uppgifter
   a) i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer,
   b) enligt säkerhetsskyddslagen, eller
   c) enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen,
4. fullgöra någon annan uppgift som rör nationell säkerhet och som anges i lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen, eller
5. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

I motiven anges att brott mot Sveriges säkerhet brukar anses innefatta bland annat sådana brott som avses i 18 och 19 kap. brottsbalken (prop. 2018/19:163 s. 217). Det kan finnas anledning att notera att det förhållandet att lagens tillämpningsområde är begränsat till uppgifter som rör nationell säkerhet torde innebära att samtliga de i 2 kap. 1 § angivna ändamålen ansetts röra nationell säkerhet. I propositionen anförde regeringen följande beträffande uttrycket nationell säkerhet (a. prop. s. 52).

> Uttrycket Sveriges säkerhet kan dock vara snävare än nationell säkerhet. En fråga som rör nationell säkerhet i något av våra grannländer kan t.ex. vara av den karaktären att den även indirekt kan komma att påverka Sveriges säkerhet. När det gäller gränsöverskridande terrorism är det av stor betydelse att Säkerhetspolisen både kan ta emot och lämna information som kan bidra till att förhindra terrorbrott oavsett vilken stats nationella säkerhet som hotas. Om uttrycket Sveriges säkerhet skulle användas i den nya lagen medan nationell säkerhet används i brottsdatalagen finns det därför risk för att viss personuppgiftsbehandling i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet skulle falla utanför båda regelverken och i stället omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. För att undvika det bör därför samma uttryck som i brottsdatalagen användas för att avgränsa tillämpningsområdet i den nya lagen.
>
> *Polismyndigheten* efterfrågar en definition av vad som avses med uttrycket nationell säkerhet. En definition skulle kunna underlätta bedömningen av när lagen är tillämplig. I förarbetena till brottsdatalagen framgår att det rör sig om ett EU-rättsligt begrepp som avgränsar EU:s kompetens gentemot medlemsstaterna och att det i förlängningen är upp till EU-domstolen att avgöra begreppets närmare innebörd (prop. 2017/18:232 s. 104). Mot den bakgrunden ansågs det inte lämpligt att definiera uttrycket nationell säkerhet inom ramen för det lagstiftningsärendet. Det finns inte skäl att nu göra någon annan bedömning.

7 Ordningslagen

7.1 Allmänt om ordningslagen

Föreskrifter om allmän ordning och säkerhet fanns tidigare i bland annat allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. I allmänna ordningsstadgan fanns bestämmelser om offentliga tillställningar och i lagen om allmänna sammankomster reglerades sådana sammankomster som omfattas av regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfriheterna.[1] Bestämmelserna i de båda författningarna fördes 1994 samman i en ny ordningslag (1993:1617).

De ordnings- och säkerhetsbedömningar som skulle göras enligt allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster var likartade, inte minst eftersom 1976 års ändringar i regeringsformen innebar att teaterföreställningar, konserter och andra konstnärliga uttrycksformer tillerkändes grundlagsskydd och därmed skulle ses som allmänna sammankomster i stället för som offentliga tillställningar. I förarbetena till ordningslagen[2] ansågs det därför motiverat att föra samman bestämmelserna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i en författning. Det starkare rättsliga skyddet för de allmänna sammankomsterna ansågs kunna upprätthållas även inom ramen för en sådan samlad reglering. Det framhölls vidare att en sammanhållen reglering av den centrala ordningslagstiftningen skulle ha klara fördelar med hänsyn till den praktiska tillämpningen, inte minst för tillämpande myndigheter (se prop. 1992/93:210 s. 64 och 65).

[1] Se dock avsnitt 3.5.1 beträffande de olika synsätt som kan anläggas på frågan om de sammankomster som i ordningslagstiftningen sorterar under begreppet offentliga tillställningar även de omfattas av mötes- och demonstrationsfriheterna. Med en offentlig tillställning avses tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar (2 kap. 3 § ordningslagen).
[2] SOU 1985:24, prop. 1992/93:210 och bet. 1993/94:JuU1.

I de inledande bestämmelserna (1 kap.) anges att ordningslagen innehåller föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap.) samt om allmän ordning och säkerhet i övrigt på offentliga platser med mera (3 kap.), i viss kollektiv persontrafik (4 kap.) och vid vissa idrottsevenemang (5 kap.). I första kapitlet finns också en definition av vad som avses med uttrycket offentlig plats (1 kap. 2 §).

Regleringen i 2 kap. överensstämmer till sitt innehåll i huvudsak med tidigare föreskrifter i allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster. De ändringar som gjordes när ordningslagen kom till begränsades till i huvudsak en lagteknisk översyn av bestämmelserna och en anpassning av dessa till regeringsformens regler om normgivningsmakten och om medborgerliga fri- och rättigheter.[3] Det innebär att äldre förarbetsuttalanden och praxis beträffande bestämmelserna i lagen om allmänna sammankomster som huvudregel fortfarande är relevanta för förståelsen av bestämmelserna i 2 kap. ordningslagen.

7.2 Allmän sammankomst – definition

Ordningslagens bestämmelser omfattar, till skillnad från regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfriheterna, endast sådana sammankomster som är allmänna enligt definitionen i 2 kap. 1 § ordningslagen. Enligt *första stycket* avses med allmän sammankomst

1. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet,
2. föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning,
3. sammankomster som hålls för religionsutövning,
4. teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt

[3] Vissa ändringar har därefter gjorts. Här kan nämnas utmönstrandet av tillståndskravet för danstillställningar som inte hålls på offentlig plats (4 §), införandet av en möjlighet att begära undantag från maskeringsförbudet (7 a §), och bemyndigandet för regeringen att meddela förbud mot allmänna sammankomster för att förebygga eller bekämpa epizooti (15 §).

5. andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

Enligt *andra stycket* gäller dessutom ett allmänhetsrekvisit enligt vilket en sammankomst ska anses som allmän endast om den anordnas för allmänheten eller allmänheten har tillträde till den eller sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst.

Vad som sägs i ordningslagen om allmänna sammankomster gäller även cirkusföreställningar (2 kap. 2 §).

7.2.1 Allmänna sammankomster

2 kap. 1 § första stycket *första punkten* tar sikte på demonstrationer och politiska möten. I förarbetena uttalade departementschefen i anslutning till denna punkt följande (prop. 1956:143 s. 153): Ett stort antal sammankomster, vid vilka överläggning i egentlig mening inte förekommer, borde hänföras under lagen. Det gäller till exempel sammankomster som hålls för opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet. Politiska möten blir till exempel att betrakta som sammankomst för bibringande av information och lagen blir alltså tillämplig på sådan sammankomst. Detsamma bör gälla demonstrationståg men ej vissa processioner och liknande, som endast åsyftar förflyttning eller vilka såsom festtåg med hänsyn till sitt syfte är att betrakta som tillställningar.

Enligt *andra punkten* utgör föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning allmänna sammankomster. Någon närmare redogörelse för vilken typ av sammankomster som avses i denna punkt ges inte i förarbetena.

Tredje punkten tar sikte på offentliga gudstjänster och andra gemensamma andaktsutövningar. I praktiken torde bestämmelserna i 2 kap. ordningslagen få betydelse för denna typ av sammankomster främst vid anordnande av friluftsgudstjänster och andra sammankomster utomhus för religionsutövning.[4]

När det gäller uttrycket ”konstnärligt verk” i *fjärde punkten* ska det ges samma innebörd som i regeringsformens bestämmelse om mötesfrihet (prop. 1976/77:39 s. 7 och prop. 1992/93:210 s. 66–69).

[4] Se Åberg, Kazimir, *Ordningslagen* (10 oktober 2021, JUNO), kommentaren till 2 kap. 1 § (fortsättningsvis ”Åberg”).

En redogörelse för den betydelse som *konstnärligt verk* har enligt regeringsformen finns i avsnitt 3.5.1.

För att det ska vara frågan om en sammankomst och inte en lös folksamling torde vidare fordras att det är fråga om ett i någon mån organiserat arrangemang.

7.2.2 Allmänhetsrekvisitet

Enligt 2 kap. 1 § andra stycket gäller ett särskilt allmänhetsrekvisit. För att en sammankomst enligt första stycket i bestämmelsen ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att den med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst.

En sammankomst som inte är att anse som allmän utgör enligt den på rättsområdet använda begreppsbildningen en enskild sammankomst. Det innebär att även sammankomster som har sådan karakteristika som överensstämmer mindre väl med hur ordet enskild används i dagligt tal, till exempel de som utan att uppfylla allmänhetsrekvisitet hålls på offentlig plats, utgör enskilda sammankomster. Av allmänhetsrekvisitet följer motsatsvis att en sammankomst som utgångspunkt är att betrakta som enskild om den är tillgänglig endast för en bestämd eller sluten krets av personer, till exempel medlemmar i en förening eller någon annan sammanslutning eller särskilt inbjudna.

I förarbetena till den motsvarande bestämmelsen i 1 § lagen om allmänna sammankomster framhöll departementschefen (prop. 1956:143 s. 152 och 153) att frågan om uppdelningen mellan allmänna och enskilda sammankomster var av stor vikt och att det inte fick komma i fråga att ingripa mot enskilda sammankomster, vilka liksom hittills skulle lämnas utanför ifrågavarande lagstiftning. Han konstaterade dock samtidigt att erfarenheten hade visat att det – med hänsyn till de vitt skilda former under vilka sammankomster hålls – knappast var möjligt att på ett fullständigt sätt definiera åtskillnaden utan att det skulle bli nödvändigt att överlämna åt rättstillämpningen att ytterst avgöra var gränsen ska gå.

Petrén har i sin artikel *Demonstrationsrätten*[5] konstaterat att varken definitionen av allmän sammankomst eller ordningslagstiftningen i sig synes vara anpassad till demonstrationer. Han anför bland annat följande.

> Denna definition täcker exempelvis icke demonstration som företages av en ensam person och som alltså icke har karaktär av sammankomst. Den utgår vidare från att fråga är om en sluten grupp som samlats och som till sig inbjuder utomstående. Demonstrationen däremot utmärkes närmast av att en på förhand sammansvetsad grupp genomför demonstrationen utan att utomstående inbjudes att deltaga i denna. [---]
>
> Sammanfattningsvis kan sägas att den lagstiftning, enligt vilken demonstrationsfrågor nu handlägges, icke tager sikte på det för demonstrationen väsentliga. En sammankomst förutsättes i allmänhet ha till syfte att utgöra ramen för ett meningsutbyte mellan de i sammankomsten deltagande eller att påverka de i sammankomsten deltagande i viss riktning. Demonstrationen har rakt motsatt syftemål.
>
> Dess ändamål är nämligen att de i sammankomsten/demonstrationen deltagande skall söka påverka personer, som icke deltager i sammankomsten/demonstrationen. Det är uppenbart att regler som formats med tanke på den förra typen av sammankomster icke i allo passar in på demonstrationer, som främst vänder sig till utanförstående. Ordningsproblemen måste exempelvis bli helt andra vid den utåtriktade demonstrationen på allmän plats än vid det interna mötet, även om också det hålles på allmän plats.

När det gäller Petréns citerade uttalande kan det finnas anledning att lyfta fram att det förekommer en mängd olika typer av demonstrationer som inte nödvändigtvis genomförs av en sammansvetsad grupp utan att utomstående bjuds in att delta. Exempel på detta är de etablerade politiska partiernas förstamajtåg. Ett annat exempel är sådana ”öppna” demonstrationer som annonseras genom (främst numera) sociala medier och som – för att ta några exempel från senare tid – kan gälla till exempel protester mot pandemiåtgärder, drivmedelspriser och polisens behandling av mörkhyade. Sådana demonstrationer kännetecknas av att det som förenar flertalet av deltagarna är den gemensamma övertygelsen i en eller flera sakfrågor snarare än en viss grupptillhörighet. Dessa former av demonstrationer bedöms uppfylla allmänhetsrekvisitet och utgör därmed allmänna sammankomster.

På den motsatta sidan av spektrumet har vi sådana demonstrationer som genomförs av en mindre sammansvetsad grupp och där – även om det inte uttryckligen förbjudits – ingen utanför gruppen i

[5] Petrén, Gustaf, *Demonstrationsrätten* i SvJT 1969 s. 3.

praktiken kan förväntas komma att delta i själva demonstrationen. Exempel på denna typ av demonstrationer är anordnande av koranbränningar av en eller ett fåtal personer och blockerande klimataktioner i rusningstrafik. Även denna typ av manifestationer har i rättstillämpningen ansetts utgöra allmänna sammankomster, vilket också verkar ha varit lagstiftarens avsikt.

7.2.3 Deltagarantalets betydelse

Stora sammankomster

Allmänhetsrekvisitet ger vid handen att bedömningen av om en sammankomst är allmän eller inte ska göras med beaktande endast av om den anordnas för allmänheten eller hur den personkrets som har tillträde till sammankomsten har avgränsats.

Frågan om hur man skulle se på sammankomster som, utan att vara öppna för allmänheten, samlar ett stort antal deltagare diskuterades i förarbetena till motsvarande bestämmelse i 1 § lagen om allmänna sammankomster. Enligt det ursprungliga förslaget skulle ”även en sammankomst som med avseende å omfattningen av den krets som äger tillträde är att jämställa med en sammankomst till vilken allmänheten äger tillträde betraktas som allmän”. Lagrådet delade bedömningen att goda skäl talade för att ett mycket stort antal deltagare skulle kunna ges självständig betydelse eftersom redan den omständigheten att ett mycket stort antal personer väntas infinna sig gör det påkallat att Polismyndigheten får möjlighet att ta ställning till påverkan på trafiken samt ordnings- och säkerhetssynpunkter av olika slag. Angelägenheten av detta var enligt Lagrådet sådan att det torde uppväga de olägenheter som det kunde anses innebära för anordnaren att lagens föreskrifter blev tillämpliga. Lagrådet pekade emellertid samtidigt på de svårigheter som kunde uppkomma vid gränsdragningen mellan allmän och enskild sammankomst och framhöll att det ”i åtskilliga fall [måste] bli vanskligt att avgöra, om det väntade antalet deltagare överstiger vad som må anses förenligt med att sammankomsten betraktas som enskild” (prop. 1956:143 s. 295–297). I det slutliga lagförslaget utmönstrades rekvisitet. Departementschefen uttalade därvid att det uppenbarligen vore en nackdel om fasta normer för gränsdragningen inte kunde fastställas, vilket skulle kunna leda till obefogade inskränkningar i församlingsfri-

heten. Han ansåg det därför lämpligast att vid avgörandet av frågan om en sammankomst ska anses som allmän, inte låta deltagarantalet få självständig betydelse (a. prop. s. 300 och 301). I stället blev avgränsningen i lagtexten utformad så att det gjordes en hänvisning till de villkor under vilka tillträde lämnas.

Små sammankomster

När det gäller motsvarande frågeställning i den andra änden av skalan – det vill säga vilken betydelse ett lågt deltagarantal har vid bedömningen av om en sammankomst är allmän eller inte – har JO (JO 1975 s. 92) uttalat att deltagarantalet inte har någon självständig betydelse men att ett så lågt deltagarantal som 5–10 personer är en omständighet som vid en samlad bedömning, där också andra faktorer inverkar på ställningstagandet, kan ha avgörande betydelse och föranleda att sammankomsten inte anses som allmän. I ärendet var fråga om fem personer som skulle demonstrera. Något på förhand lämnat tillkännagivande om demonstrationen, i form av annonsering e.d., hade inte förekommit. Att några utomstående skulle delta i demonstrationen torde inte ha varit avsett och sannolikt hade det inte funnits anledning att räkna med att så skulle bli fallet. Övervägande skäl talade därför enligt JO:s mening för att demonstrationen inte skulle ha varit att anse som allmän, om den hade kommit till stånd.

I förarbetena till ordningslagen (prop. 1992/93:210 s. 241) och i den av covid 19-pandemin föranledda departementspromemorian *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare* (s. 10 och 11) synes regeringen ha anslutit sig till detta synsätt.

Regeringsformens skydd för mötesfriheten anses omfatta även sammankomster med så få som två deltagare (se avsnitt 3.5.1). Enligt ordningslagen är demonstrationer och sammankomster som omfattas av mötesfriheten allmänna sammankomster. Den enda rimliga slutsatsen av detta är enligt Bull, som alltså inte delar det synsätt som JO och regeringen gett uttryck för, att också sammankomster med så få som två eller tre deltagare bör omfattas av ordningslagens regelsystem (s. 526 och 527).

Det kan vara intressant att notera att utgångspunkten för Bulls resonemang synes vara att klassificeringen som allmän är till gagn för deltagarna eftersom det innebär ett starkare skydd för sammankomsten, medan Lagrådet och departementschefen i de ovan återgivna uttalandena i stället lagt vikt vid de olägenheter det innebär för en anordnare att ordningslagens regelsystem blir tillämpligt. Skyddet för enskilda sammankomster och enmansdemonstrationer behandlas i avsnitten 7.10 och 7.11 nedan.

I JO 2008/09 s. 124 hade polisen med stöd av 13 § polislagen ingripit mot tre personer som genomförde en motdemonstration mot ett förstamajtåg. Ingripandet innebar i praktiken att motdemonstrationen upplöstes. I sitt beslut konstaterade JO att det är en tämligen vitt omfattad ståndpunkt att vissa sammankomster är för små för att betecknas som allmänna men att det kan anföras goda argument för att ordningslagens regelsystem är tillämpligt även på mindre sammankomster. JO satte inte ner foten i frågan om han ansåg att sammankomsten var allmän eller enskild utan tog ställning till polisens agerande med den utgångspunkt som polismännen haft vid ingripandet, det vill säga att motdemonstrationen inte utgjorde en allmän sammankomst. JO:s bedömning i den delen redovisas i avsnitt 7.11.3.

Polismyndigheten har upplyst att den normalt sett inte gör några särskilda överväganden i fråga om deltagarantalet när den får in en ansökan om demonstrationstillstånd. En ansökan prövas alltså i sak oavsett det uppgivna deltagarantalet. Som ska utvecklas i avsnitt 10.7.8 finns det enligt utredningens bedömning flera goda skäl för denna ordning. I maj 2024 beslutade dock polisregion Syd att avvisa en ansökan från två personer som avsåg att vandra genom Malmö centrum bärandes på den svenska och den israeliska flaggan samt dragandes på en koran i koppel. Enligt Polismyndigheten utgjorde demonstrationen inte en allmän sammankomst.[6]

Oavsett hur man ser på frågan om ordningslagens tillämplighet på mycket små sammankomster, kan dock konstateras att den grundläggande förutsättningen att det ska vara frågan om en *sammankomst* synes medföra att det uppstår ett visst glapp mellan regeringsformens skydd för demonstrationsfriheten, som omfattar även enmansdemonstrationer, och ordningslagens bestämmelser (se prop. 1992/93:210 s. 241).

[6] Beslut den 2 maj 2024, dnr A258.801/2024.

7.3 Krav på tillstånd eller anmälan

7.3.1 Krav på tillstånd

Allmänna sammankomster får enligt 2 kap. 4 § första stycket som huvudregel inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd. Undantag görs under vissa förutsättningar för cirkus-, teater- och biografföreställningar, konserter och andra sammankomster som hålls för att framföra konstnärliga verk. Sådana sammankomster får hållas utan tillstånd, om det med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken (2 kap. 4 § tredje stycket). Undantaget tillkom främst i syfte att åstadkomma lättnader i tillståndskravet för gatumusik på allmän plats (se SOU 1985:24 s. 283).

Offentlig plats definieras i 1 kap. 2 § första stycket som

1. allmänna vägar,
2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Om ett sådant område eller utrymme är tillgängligt för allmänheten endast under vissa tider, är det offentlig plats under dessa (1 kap. 2 § tredje stycket).

Demonstrationsfriheten gäller enligt 2 kap. 1 § första stycket 4 regeringsformen på *allmän plats*. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.5.1 finns det i litteraturen olika synsätt på hur *allmän plats* enligt regeringsformen ska avgränsas. Oavsett vilket av dessa synsätt man anammar kan dock konstateras att *allmän plats* i vart fall omfattar i princip varje plats som är upplåten för eller faktiskt frekventeras av allmänheten oavsett vem som äger marken i fråga.

I propositionen till ordningslagen ansågs, bland annat på grund av den förväxlingsrisk som förelåg mot bakgrund av att *allmän plats* förekom i flera författningar och med delvis olika innebörd, att över-

vägande skäl talade för att i lagen ersätta det i ordningslagstiftningen tidigare använda *allmän plats* med *offentlig plats*, som inte fanns i lagstiftningen på annat håll (a. prop. s. 55 och 56). Uttrycket *offentlig plats* har knutits till plan- och bygglagen (2010:900) och väglagstiftningen. Bestämningen av vad som är *offentlig plats* har därigenom ansetts bli enkel och tydlig, och den kan direkt utläsas på upprättade kartor (se Åberg, 1 kap. 2 §).

Till *allmän trafik* enligt 1 kap. 2 § första stycket 4 räknas även gångtrafik. Så kallade innetorg – större öppna platser som är belägna i byggnader med butiker, serviceinrättningar med mera – är därför i allmänhet att anse som offentliga platser, nämligen om de brukar frekventeras av många människor som besöker butiker eller inrättningar som finns i anslutning till torgen. Innetorg är vidare offentliga platser, om de fungerar som genomgångspassager eller samlingsplatser. Om det däremot rör sig om små innetorg med bara ett fåtal butiker och där det bara finns en ingång, är de inte offentliga platser. Vidare innefattas inte ett idrotts- eller fritidsområde. Inte heller blir ett skogsområde som används som utflyktsmål att anse som offentlig plats. Även om allmänheten brukar uppehålla sig där kan det i regel inte anses att området stadigvarande används för allmän trafik. Däremot kan till exempel gång-, cykel- och ridvägar inom ett fritids- eller skogsområde bli att anse som offentliga platser.[7]

Sammanfattningsvis kan konstateras att *offentlig plats* avser allmänt tillgängliga områden som används för något slags trafik, inklusive vanlig gångtrafik, och alltså har en mera inskränkt innebörd än *allmän plats* i regeringsformen. Det kan därför inträffa att en allmän sammankomst på allmän plats inte är tillståndspliktig enligt ordningslagen, av den anledningen att sammankomsten inte äger rum på en offentlig plats.

7.3.2 Krav på anmälan

I 2 kap. 5 § finns bestämmelser om anmälningsskyldighet. Anordnare av en allmän sammankomst som inte är tillståndspliktig och som ska hållas inom ett område som redovisas i en detaljplan är normalt skyldig att i stället anmäla sammankomsten.

[7] För en utförlig beskrivning av innebörden av 1 kap. 2 § första stycket 4 se Åberg, 1 kap. 2 §, Berg, *Ordningslagen (1993:1617)* 1 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-02-21), och Ds 2008:53 s. 17–20.

Om sammankomsten anordnas inomhus gäller dock anmälningsskyldigheten endast om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs.

I 2 kap. 5 § tredje stycket finns en bestämmelse som syftar till att klargöra att sådana sammankomster – förutom cirkusföreställningar – som är undantagna från tillståndskravet enligt 2 kap. 4 § tredje stycket inte heller behöver anmälas (se prop. 1992/93:210 s. 246).

Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken, får anordnaren befrias från anmälningsskyldigheten i fråga om allmänna sammankomster av visst slag. Ett beslut om befrielse får förenas med villkor (2 kap. 5 § fjärde stycket).

7.3.3 Begäran om tillstånd att täcka ansiktet

Enligt 1 § lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall får den som på allmän plats deltar i en allmän sammankomst enligt ordningslagen, som utgör demonstration eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, inte helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om det vid sammankomsten uppkommer en störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning.

I samband med ansökan eller anmälan enligt 2 kap. 4 eller 5 § ordningslagen kan en skriftlig begäran framställas om att deltagare i sammankomsten helt eller delvis ska få täcka ansiktet (2 kap. 7 a §).

7.3.4 Formkrav

En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst och en anmälan om en sådan sammankomst görs till Polismyndigheten. En ansökan ska göras skriftligen i god tid och om möjligt senast en vecka före sammankomsten. En anmälan kan däremot göras muntligen; om möjligt senast fem dagar före sammankomsten (2 kap. 6 §). Ansökan och anmälan ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren

avser att vidta (2 kap. 7 §). I detta anses ingå att även platsen för sammankomsten ska anges.[8] I den motsvarande bestämmelsen i 5 § andra stycket lagen om allmänna sammankomster framgick uttryckligen att platsen skulle anges i ansökan; så även i Ordningsstadgeutredningens författningsförslag (SOU 1985:24). Att platsen inte omnämns i 2 kap. 7 § förbigås med tystnad i propositionen till ordningslagen. Där sägs endast att bestämmelsen i den aktuella delen motsvarar föreskrifterna i 5 § andra stycket lagen om allmänna sammankomster (prop. 1992/93:210 s. 247).

I Polismyndighetens handbok för handläggning av ordningsärenden (PM 2019:13, s. 21) anges att en ansökan om allmän sammankomst bör innehålla uppgifter om omfattning, upplägg och beräknat antal deltagare, plats/platser för sammankomsten, vilka anordningar som ska användas (högtalare, plakat, banderoller med mera), uppbyggnad av scen eller liknande som kräver disposition av offentlig plats samt skiss över placering av eventuella scener, högtalare med mera. En ansökan om demonstration med marsch bör därutöver innehålla uppgifter om marschväg och eventuell trafikpåverkan, alternativa marschvägar, samlingsplats inför marsch, plats, program och anordning vid ankomst alternativt avslutningsplats samt tidpunkter för de olika hållpunkterna i sammankomsten (samling, avmarsch med mera).

7.4 Prövningen med anledning av ansökan eller anmälan

I 2 kap. 8–11 §§ finns bestämmelser om handläggningen och prövningen av ansökningar och anmälningar om allmänna sammankomster (och offentliga tillställningar).

7.4.1 Beredningen

Som utgångspunkt gäller att Polismyndigheten ska tillämpa bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) när den handlägger ett ärende enligt 2 kap. ordningslagen (se avsnitt 11.2). I 2 kap. 9 § ordningslagen finns dessutom en särskilda bestämmelse om beredningen av tillståndsärenden. Enligt första stycket i den paragrafen får Polis-

[8] Se Bull, s. 542 och Åberg, 2 kap. 7 §.

myndigheten förelägga anordnaren att lämnar uppgifter utöver vad ansökan eller anmälan ska innehålla. Myndigheten får också själv sörja för den utredning som behövs. Anordnaren är enligt 2 kap. 9 § andra stycket dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller dramatisk eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten. All förhandsgranskning är alltså uttryckligen förbjuden.

Närmare om förbudet mot förhandsgranskning

Förbudet mot förhandsgranskning vilar på praxis som går så långt tillbaka som 1911. I rättsfallet NJA 1911 s. 268 var omständigheterna följande. En socialistisk ungdomsklubb hade till magistraten anmält avhållandet av två möten vid vilka ett föredrag skulle hållas om ämnet ”religion och vidskepelse eller helgadt vanvett”. Magistraten beordrade stadsfiskalen att inhämta upplysningar angående beskaffenheten av fördraget och att, om sådana upplysningar inte lämnades, förhindra att mötena avhölls med hänvisning till att de inte var behörigen anmälda. Klubben anmälde agerandet till JO, som konstaterade att den som anmälde en tillställning visserligen enligt 13 § ordningsstadgan var skyldig att på begäran av polismyndigheten lämna de upplysningar om tillställningens ändamål och beskaffenhet som myndigheten behövde för att kunna meddela erforderliga ordningsföreskrifter vid äventyr av att tillställningen annars skulle anses inte vara behörigen anmäld. Detta stadgande kunde dock enligt JO ”uppenbarligen inte” tolkas så att en anmälare eller föredragshållare skulle vara skyldig att redogöra för innehållet i ett föredrag, utan polismyndigheten måste inskränka sig till att avfordra upplysningar om föredragets ämne och om det ska förekomma några särskilda anordningar som kan påkalla föreskrifter för undvikande av oordning osv. Efter att JO väckt åtal dömdes ledamöterna i magistraten för ämbetsfel.

En uttrycklig bestämmelse motsvarande den i 2 kap. 9 § andra stycket ordningslagen infördes sedermera i 1956 års ordningsstadga respektive lag om allmänna sammankomster.

Enligt grunderna för bestämmelsen anses polisen även sakna befogenhet att förhandsgranska plakat, banderoller e.d. som ska användas vid demonstrationen (se prop. 1970:125 s. 20). I rättsfallet RÅ 1963 ref. 43 hade poliskammaren beviljat Göteborgs arbetare-

kommun tillstånd att anordna en första maj-demonstration. Som villkor uppställdes bland annat att arbetarekommunen skulle inkomma med en särskild anmälan med uppgifter om texter och bilder på de banderoller som avsågs medföras, samt att inga andra standarder eller banderoller medfördes än sådana som blivit godkända av poliskammaren. Efter att arbetarekommunen anhållit om tillstånd i enlighet med det första villkoret beslutade poliskammaren att inte godkänna tre banderoller med texterna ”Sydafrika 1963 – Slaveri”, ”Sydafrika 1963 – Människoslakt” och ”Sydafrika 1963 – Nazism”. Arbetarekommunen överklagade beslutet till regeringen, som inhämtade regeringsrättens utlåtande. Regeringsrättens majoritet, i enlighet med vilken regeringen sedermera beslutade, uttalade följande.

> Polismyndigheten äger enligt 5 § lagen om allmänna sammankomster förelägga den som vill anordna allmän sammankomst att inkomma med upplysningar angående dennas utformning. Det ligger ock i sakens natur, att polismyndigheten i tillståndsbeslutet må intaga de särskilda villkor och föreskrifter som finnas erforderliga.
>
> Vid prövning huruvida tillstånd bör meddelas skall emellertid enligt 3 § ovannämnda lag beaktas vikten ur allmän synpunkt av att församlingsfriheten upprätthålles. Såsom ett uttryck för nämnda princip har man även att se föreskriften i 5 §, att föreläggande som nyss sagts icke må avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i muntlig framställning, som är avsedd att förekomma vid sammankomsten. Med samma princip och de grunder på vilka lagen bygger kan icke heller anses förenligt att på sätt skett anordna förhandsgranskning av texten å plakat, banderoller och dylikt.

Förbudet mot förhandsgranskning innebär vidare att Polismyndigheten inte får anmoda sökanden att redogöra för innehållet på plakat och dylikt även om syftet endast är att bedöma hur många deltagare som kan förväntas ansluta sig till demonstrationen (se JO 1968 s. 337).

I JO 1966 s. 491 hade en polisman omedelbart innan ett demonstrationstågs avmarsch omhändertagit en banderoll med texten ”Franco – mördaren” med hänvisning till att innehållet var brottsligt. Klagandena anförde till JO att banderollerna utvecklades först efter uppmaning av polismannen samt att de var medvetna om att den omhändertagna banderollen eventuellt kunde medföra åtal men att den borde få medföras även med denna konsekvens. Klagandena gjorde även gällande att demonstrationen inte kunde anses ha tagit sin början förrän i och med avmarschen.

I sitt beslut konstaterade JO inledningsvis att polismannens uppgifter om att banderollen utvecklats självmant inte hade motbevisats. Med den utgångspunkten uttalade JO bland annat följande. Texten på banderollen hade sådant innehåll att dess förevisande på allmän plats otvivelaktigt stred mot lag. Med hänsyn till polisens allmänna skyldighet att försöka förebygga brott ålåg det följaktligen polismannen såsom en tjänsteplikt att – sedan banderollen utvecklats – se till att den genast togs ned och att den inte medfördes i tåget. Att ingripandet skedde omedelbart innan demonstranterna avtågade innebar inte att ingripandet utgjorde en otillåten förhandsgranskning. Det var uppenbart att polismannens granskning av banderollerna inte utgjorde led i någon tillståndsprövning utan endast skedde för att kontrollera att inte något mot lag stridande förekom i samband med demonstrationen. Det föreligger helt skilda rättsgrunder för prövning av, å ena sidan, frågan om tillstånd ska meddelas och, å andra sidan, frågan om vid tillståndets begagnande något förekommer som påkallar ingripande. Frågan om viss banderolltext av politisk innebörd är lagstridig eller inte kan givetvis vara föremål för olika meningar. Såväl arrangörerna av beslutad demonstration som polisen torde härvid kunna ställas inför tveksamma frågor. Ur arrangörernas synpunkt framstår det som ett befogat intresse att ingripande från polisens sida inte sker efter det demonstrationen börjat, varigenom denna skulle kunna störas. Det kan därför ligga i arrangörernas intresse att i förväg diskutera uppkommen fråga med polismyndigheten, som därigenom bereds rådrum att pröva frågan och sålunda inte behöver handla i tidsnöd. Den omständigheten att man från polisens sida principiellt inte får begära förhandsgranskning av banderolltexter utesluter självfallet inte att arrangören själv vänder sig till polisen och i förväg inhämtar dess mening om viss ifrågasatt textutformning. Ett sådant samråd och utbyte av synpunkter torde tvärtom i tveksamma fall kunna vara ägnat att förhindra såväl förhastade ingripanden som oavsedda lagbrott och därmed ligga i allas intresse.

I det snarlika ärendet JO 1969 s. 85 hade Polismyndigheten förbjudit ett plakat med texten ”Störta Franco”. I detta ärende var dock den omstridda frågan främst om texten var lagstridig. JO ansåg, med hänsyn till att rätten att ”i hyfsad form” ge uttryck för sina åsikter i politiska och kulturella frågor tillhör de grundläggande medborgerliga rättigheterna, att så inte var fallet men att polismannens motsatta

bedömning inte kunde anses utgöra straffbart fel eller försummelse i tjänsten.

En redogörelse för utrymmet att under en pågående demonstration ingripa på grund av innehållet på banderoller och dylikt finns i avsnitt 7.11.

Yttrandefrihetsutredningen, som konstaterade att bestämmelsen i (numera) 2 kap. 9 § ordningslagen utgjorde ”ett slags” förbud mot förhandsgranskning, föreslog i sitt slutbetänkande att ett allmänt censurförbud skulle skrivas in i regeringsformen. Enligt förslaget skulle myndigheter och andra allmänna organ – med undantag för upptagningar av rörliga bilder som skulle förevisas vid allmänna sammankomster – inte få förhandsgranska yttranden som vara avsedda att framföras offentligen samt ”inte heller på grund av det kända eller väntade innehållet i en framställning förbjuda eller hindra dess offentliggörande”.[9] Förslaget genomfördes inte, bland annat eftersom det enligt regeringen tedde sig alltför komplicerat att ha en grundlagsreglering av yttrandefriheten på tre ”nivåer” (en efter mönster av tryckfrihetsförordningen, en för offentliga yttranden och en för privata) och att det var svårt att överblicka konsekvenserna av det alternativ som då kvarstod; det vill säga ett för alla yttranden gällande generellt förbud mot förhandsgranskning (se prop. 1986/87:151 s. 60–62).

7.4.2 Förutsättningarna för att vägra tillstånd

Polismyndigheten kan enligt 2 kap. 10 § vägra tillstånd till en allmän sammankomst endast om det är nödvändigt 1) med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller 2) med hänsyn till trafiken eller 3) för att motverka epidemi.

Utrymmet att med stöd av denna bestämmelse i förväg förbjuda (vägra) en allmän sammankomsts avhållande föreligger endast vid prövning av en tillståndsansökan. Polismyndigheten kan alltså inte med stöd av bestämmelsen besluta att en allmän sammankomst, som inte är tillståndspliktig eller för vilken erforderligt tillstånd inte har sökts, inte får hållas. 1949 års sakkunniga hade föreslagit en bestämmelse enligt vilken polismyndigheten skulle få förordna att en sammankomst inte fick äga rum om den uppenbarligen åsyftade eller innebar

[9] Se SOU 1983:70 s. 59, 60, 88, 101 och 102.

något som strider mot lag eller om det var uppenbart att en sammankomst utomhus skulle föranleda svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande samt detta inte kunde undanröjas genom ordningsföreskrifter eller andra åtgärder. Ett sådant generellt utrymme att i förväg förbjuda en sammankomsts första avhållande oavsett om den var tillståndspliktig avvisades dock av departementschefen (prop. 1956:143 s. 175 och 176, se vidare nedan under ”Betydelsen av aviserade eller förväntade åsiktsbrott”).

Tillståndsprövningen ska ske utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Allmänt gäller att den nivå av störning som krävs för att en sammankomst ska kunna avslås är mycket hög. Bristande polisiära resurser får inte ges självständig betydelse vid prövningen av om en sammankomst kan genomföras från ordningssynpunkt, utan resursfrågan får som utgångspunkt lösas inom ramen för gällande bestämmelser om tillkallande av polisförstärkning (se Åberg, 2 kap. 10 §) och genom planering av polisiära resurser vid genomförandet av sammankomsten. Det kan handla om antalet poliser på plats, på vilket sätt avspärrningar sker och liknande åtgärder. Samma sak gäller för trafikstörningar. I stället för att avslå en ansökan för att det kan befaras att en sammankomst kommer att störa trafiken bör polisen dirigera om trafiken för att på så sätt minimera den trafikstörning som sammankomsten ger upphov till.[10]

Om Polismyndigheten inte med rimliga ansträngningar kan upprätthålla ordningen och säkerheten bör problemen i första hand försöka avstyras med hjälp av villkor (se avsnitt 7.5).

De sjukdomar som avses med *epidemi* torde i huvudsak vara de sjukdomar som enligt smittskyddslagen (2004:168) utgör anmälningspliktig sjukdom (det vill säga allmänfarlig sjukdom eller annan anmälningspliktig sjukdom) och som har tagits in i en bilaga till den lagen. Veneriska sjukdomar får dock anses falla utanför *epidemi* vid tillämpning av i 2 kap. 10 § ordningslagen (se Åberg, 2 kap. 15 §).

Rikets säkerhet

Bestämmelsen i 2 kap. 10 § ansluter enligt förarbetena (se nedan) nära till begränsningsregeln i 2 kap. 24 § första stycket regeringsformen, men hänsyn till rikets säkerhet finns alltså inte med bland

[10] Se *Polismyndighetens handbok för handläggning av ärenden enligt ordningslagen* (PM 2019:13), s. 29.

vägransgrunderna. I betänkandet *Förslag till allmän ordningsstadga m.m.* (SOU 1944:48) diskuterades ”med hänsyn till vissa på senare tid inträffade fall” frågan om tillstånd borde kunna vägras på den grunden att vad som skulle förekomma vid sammankomsten kunde antas skada rikets förhållande till främmande makt. Utredningen konstaterade dock att om sammankomsten anses vara av sådan beskaffenhet att den väcker allmän förargelse, den är att betrakta såsom stridande mot lag, varför tillstånd på sådan grund bör vägras, samt att det i andra fall var tänkbart att sammankomsten kan vägras på den grunden att den strider mot anständigheten. Att för de fall som kunde återstå stadga särskild grund för tillståndsvägran ansågs inte kunna komma fråga, i varje fall inte för normala förhållanden (s. 157).

I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 23 § regeringsformen anmärktes att *rikets säkerhet* är ett snävare begrepp än till exempel ”rikets (vänskapliga) förhållande till främmande makt” (SOU 1975:75 s. 203). Utgångspunkten torde alltså numera vara att regeringsformen hindrar begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna av det slag som övervägdes ovan om inte förhållandena till en främmande makt skadas så allvarligt att ett mera direkt hot mot rikets säkerhet uppstår (se avsnitt 10.2.2). I tiden efter införandet av begränsningsreglerna i 2 kap. regeringsformen synes ett eventuellt införande av hänsyn till rikets säkerhet som en grund för polisen att vägra tillstånd till en allmän sammankomst inte ha aktualiserats.

Ordningen och säkerheten

När det gäller innebörden av *ordningen eller säkerheten* anges i förarbetena till ordningslagen endast att bestämmelsen motsvarar den äldre bestämmelsen i 3 § andra stycket lagen om allmänna sammankomster och att den utformats i nära anslutning till innebörden av 2 kap. 24 § första stycket regeringsformen (prop. 1992/93:210 s. 249). När hänsyn till *allmän ordning* (som var det uttryck som användes i den äldre bestämmelsen) infördes som en uttrycklig grund för att neka tillstånd uttalade Konstitutionsutskottet i sitt betänkande (KU 1974:21 s. 23) att uttrycket allmän ordning förekom i flera olika lagtextsammanhang och därmed till viss del kunde avgränsas till sitt betydelseinnehåll samt att det var svårt att i lagtext precisera alla situationer som avsågs med uttrycket.

I litteraturen har Sjöholm beträffande den äldre bestämmelsen framhållit att rekvisitet *allmän ordning* i samband med tillståndsprövningen kommit att tillämpas så, att tillstånd vägrades endast i fall där det funnits anledning att anta att sammankomsten hade upplösts ifall den genomförts.[11] Bull har förespråkat att *ordningen eller säkerheten* ska tolkas så, att det innefattar ett krav på att det ska föreligga en konkret fara för brottsliga gärningar som har sitt ursprung i sammankomsten (s. 550–552).

Eftersom begränsningar i mötes- och demonstrationsfriheten på lagnivå inte får vara mera långtgående än vad regeringsformen medger kan *ordningen eller säkerheten* i vart fall inte ges en mera omfattande innebörd än vad samma begrepp har i 2 kap. 24 § första stycket regeringsformen (se SOU 1975:75 s. 205). När det gäller den yttre gränsen för vilka begränsningar som med hänvisning till ordningen eller säkerheten kan beslutas enligt ordningslagen hänvisas således till den redogörelse för begreppet som finns i avsnitt 3.5.2.

Betydelsen av aviserade eller förväntade åsiktsbrott

En särskild fråga är den, huruvida tillstånd kan nekas med hänvisning till ordningen eller säkerheten på den grunden att det budskap som ska föras fram vid en demonstration är brottsligt. Det torde nämligen inte vara uteslutet att sådana slutsatser skulle kunna dras utan att det skulle behöva föregås av en otillåten förhandsgranskning av innehållet i tal och annat. Ett exempel på detta skulle kunna vara om det infördes ett straffsanktionerat förbud mot brännande av religiösa skrifter och det i en ansökan anges att ändamålet med sammankomsten är att bränna en sådan skrift.

Vid tiden för införandet av lagen om allmänna sammankomster gällde enligt praxis att polismyndigheterna inte fick vägra tillstånd till en allmän sammankomst med den motiveringen att ett föredrag som skulle förekomma på sammankomsten kunde väntas innehålla uppmaning till brott eller dylikt. Polisen fick i sådana situationer falla tillbaka på sin befogenhet att upplösa sammankomsten (se prop. 1956:143 s. 164). 1949 års sakkunniga hade i sitt betänkande (SOU 1954:37 s. 82) föreslagit att polismyndigheten skulle ha rätt att förordna att en sammankomst inte fick äga rum om den uppen-

[11] Se Sjöholm, E, *När och hur får polisen ingripa?* (1978), s. 331.

barligen åsyftade eller innebar något som strider mot lag. Enligt utredningen var det otillfredsställande att en sammankomsts första hållande inte kan förhindras ens om det öppet angivna ändamålet står i strid med allmän lag, till exempel straffbestämmelsen om uppvigling. Med hänvisning till det i samma utredning föreslagna förbudet mot att avfordra anordnaren upplysningar som skulle möjliggöra förhandscensur beträffande innehållet i tal eller annan muntlig framställning (se avsnitt 7.4.1), ansåg utredningen att en sådan prövningsrätt inte skulle innebära någon verklig begränsning av mötesfriheten. Departementschefen, som inte delade utredningens bedömning, anförde följande (a. prop. s. 175 och 176).

> Utredningens nyssnämnda förslag synes mig ytterst tveksamt. Obestridligen innebär förslaget ett ingrepp i församlingsfriheten, och med den allmänna utformning som bestämmelserna erhållit kan man icke bortse från att risk skapas för obefogade ingripanden. Den förhandsbedömning som utredningen tänkt sig blir mycket vansklig att göra och torde väl i regel kräva ganska ingående kännedom om vad som skall förekomma vid tillställningen eller sammankomsten. Att verkställa någon förhandscensur av tal eller andra framföranden bör, såsom utredningen också fastslagit, icke få förekomma. Det av utredningen åberopade skälet – att tillståndsprövning i viss mån inskränkts – kan jag icke anse tillräckligt bärande. Ej heller synes mig de nu gällande bestämmelserna härutinnan ha medfört sådana allvarliga olägenheter att de av utredningen föreslagna långtgående bestämmelserna kan anses befogade.
>
> I enlighet med vad jag nu anfört kan jag således icke förorda utredningens förslag att införa möjlighet att i förväg förbjuda tillställning eller sammankomst. För att komma till rätta med de problem det här gäller, vill jag i stället föreslå, att den nuvarande möjligheten att förbjuda förnyande av en tillställning eller sammankomst bibehålles. Denna möjlighet i förening med en befogenhet att upplösa tillställning och sammankomst anser jag fullt tillräcklig för att förhindra sådana tillställningar och sammankomster, som avses med de av utredningen föreslagna bestämmelserna om förhandsprövning.

Frågeställningen aktualiserades 2017 i förvaltningsrätten i Göteborg i ett mål som gällde en ansökan från Nordiska motståndsrörelsen (NMR) om tillstånd till allmän sammankomst bestående i ett demonstrationståg som bland annat skulle passera i närheten av synagogan i Göteborg under den judiska högtiden Jom Kippur.[12] I sitt överklagande av Polismyndighetens beslut hade Judiska församlingen yrkat

[12] Förvaltningsrättens i Göteborg dom den 25 september 2017 i mål nr 10510-17 och 10517-17. När det gäller den nu aktuella frågeställningen, se även till exempel Lambertz, Göran, *Bränna koranen är hets mot folkgrupp* i SvJT 2023 s. 312.

att ansökan skulle avslås helt, bland annat med hänvisning till att demonstrationen utgjorde hets mot folkgrupp och att polisen därför skulle komma att behöva ingripa mot samtliga demonstranter och upplösa demonstrationen. Förvaltningsrätten avslog yrkandet och redovisade beträffande den aktuella grunden följande skäl.

> Det åligger allmän domstol och inte förvaltningsdomstol att avgöra vad som har utgjort brott eller inte. Att Polismyndigheten har en skyldighet att ingripa om brott väl skulle inträffa, ska inte utgöra en bedömningsgrund för om tillstånd dessförinnan ska ges till en demonstration eller inte enligt 2 kap. 10 § ordningslagen. Det finns förvisso möjligheter – om än begränsade – för Polismyndigheten att med stöd av 2 kap. 25 § ordningslagen förbjuda en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag har uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten. Den regleringen ska emellertid också tillämpas restriktivt och behovet av ett sådant förbud har ansetts vara litet, eftersom förbud bara får meddelas om mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. Tanken är därmed i stället att Polismyndigheten ska kunna lösa eventuella problem genom ordningsföreskrifter och villkor (Thomas Bull, a.a., s. 561 och 562). Polismyndigheten har i nu aktuellt mål bedömt att demonstrationen går att genomföra under förutsättning av de villkor som har meddelats. Vad Judiska församlingen har anfört om trolig brottslig verksamhet under demonstrationen kan därmed inte heller utgöra grund för att tillstånd ska vägras NMR att demonstrera den 30 september.

Vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara närhet

Det är inte bara ordningen och säkerheten bland just de personer som deltar i sammankomsten, utan även ordnings- och säkerhetsproblem som uppstår i sammankomstens omedelbara närhet och som är en direkt följd av den, som kan ligga till grund för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna (se prop. 1992/93:210 s. 249 och avsnitt 3.5.2). I förarbetena till lagen om maskeringsförbud anförde regeringen bland annat följande beträffande utrymmet att beakta ordningsstörningar som orsakas av utomstående (prop. 2005/06:11 s. 11 och 12).

> Att vägra tillstånd till en allmän sammankomst enbart på grund av att oroligheter kan förväntas i omgivningarna bör med hänsyn till mötes- och demonstrationsfriheterna förekomma endast i undantagsfall och när övriga möjligheter att förebygga oroligheter är uttömda. Således bör inte tillstånd till en demonstration vägras enbart av den anledningen att man kan förvänta sig angrepp på demonstranterna från deltagarna i en

> motdemonstration. Polisen kan ju normalt förebygga sådana ordningsstörningar på mindre ingripande sätt t.ex. genom att spärra av områden eller utrymmen.

Enligt Bull får skeenden som deltagarna i sammankomsten inte kan kontrollera inte innebära att fredliga utövare av mötes- och demonstrationsfriheterna berövas möjligheten att träffas och göra sig hörda annat än i rena undantagsfall. Tillståndsprövningen ska alltså inte vara beroende av omgivningens gillande eller ogillande och faktorer som inte härrör sig från sammankomsten får beaktas endast där nöd- eller nödliknande skeenden uppstår, eller kan förväntas uppstå (s. 551 och 552).

Från domstolspraxis ska här nämnas Kammarrättens i Stockholm domar den 12 juni 2023 i mål nr 2079-23 och 2080-23. Polismyndigheten hade där avslagit två ansökningar om tillstånd att anordna en allmän sammankomst där Koranen skulle brännas och redovisat följande skäl för sin bedömning.

> Mot bakgrund av den bedömning som Säkerhetspolisen har gjort av den påverkan på attentatshotet mot Sverige och svenska intressen som en koranbränning innebär, anser Polismyndigheten att den allmänna ordningen och säkerheten till följd av den planerade sammankomsten inte kommer kunna garanteras.
>
> Det finns visserligen inga konkreta omständigheter som tyder på att det kan komma att uppstå allvarliga störningar av ordningen eller säkerheten vid den allmänna sammankomsten eller i dess omedelbara omgivning. I Polismyndighetens bedömning väger myndigheten emellertid in den risk för terrorattentat som kan komma att inträffa i andra delar av Sverige eller mot svenska intressen utomlands. Polismyndigheten beaktar i denna del att det bakomliggande syftet med bestämmelsen i 2 kap. 10 § ordningslagen är att polisen ska kunna förebygga allvarliga störningar av den allmänna ordningen, och säkerheten som en allmän sammankomst kan leda till. I detta fall finns som ovan konstaterat uppgifter som visar på att koranbränningar konstaterats vara hotdrivande mot både det svenska samhället i stort men även mot Sverige, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet. Även om det, mot bakgrund av terrorhotets natur inte kan sägas att terrorhotet kommer att realiseras just i den omedelbara närheten av den planerade allmänna sammankomsten, anser Polismyndigheten att det finns förutsättningar att ändå beakta terrorhotet i den prövning enligt ordningslagen som görs.
>
> Vid den proportionalitetsbedömning som alltid ska föregå ett beslut som det nu aktuella, fäster Polismyndigheten avseende vid det faktum att en avslagsgrund enligt bestämmelsen i 2 kap. 10 § ordningslagen är ”hänsyn till trafiken”. Det kan inte varit lagstiftarens syfte att en demonstration ska kunna nekas på grund av att den kan orsaka allvarliga trafikstörningar men inte på grund av terrorhot.

> Terrorhot kan inte förebyggas genom tex. förhöjd bevakning eller avspärrningar vid den allmänna sammankomsten. Myndigheten ser inte heller att attentatshotet skulle minska om sammankomsten genomförs på en annan plats.
>
> Sammantaget är det enligt Polismyndigheten nödvändigt att vägra dig tillstånd till den sökta demonstrationen. Ansökan ska därför avslås.

Efter att förvaltningsrätten hade upphävt Polismyndighetens beslut avslog kammarrätten Polismyndighetens överklaganden med det lakoniska konstaterandet att de ordnings- och säkerhetsproblem som Polismyndigheten hade hänvisat till inte hade en tillräckligt tydlig koppling till de planerade sammankomsterna eller deras omedelbara omgivning för att det skulle finnas förutsättningar att vägra de sökta tillstånden.

7.4.3 Polismyndighetens beslut

Beslut med anledning av en ansökan eller anmälan ska enligt 2 kap. 11 § meddelas skyndsamt samt innehålla de villkor enligt 16 § andra stycket som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten.

Någon motsvarande bestämmelse fanns inte i lagen om allmänna sammankomster i dess ursprungliga lydelse. I propositionen uttalades att det låg i sakens natur att polismyndigheten så snart det kunde ske skulle verkställa prövningen. Beträffande anmälningsfallen konstaterades att någon egentlig prövning inte skulle äga rum samt att något besked i regel inte erfordrades men att polismyndigheten i de fall då den fann anledning att meddela särskilda ordningsföreskrifter borde meddela dessa skriftligen (prop. 1956:143 s. 192). När bestämmelsen 1979 infördes i 7 a § lagen om allmänna sammankomster framhölls att något formellt beslut med anledning av en anmälan behövdes endast om ordningsföreskrifter skulle meddelas (se prop. 1979/80:17 s. 86). Sammanfattningsvis framgår alltså av förarbetena att 2 kap. 11 § i anmälningsfallen har den innebörden, att ett beslut behöver meddelas endast om Polismyndigheten meddelar villkor för sammankomsten.

I ansökningsfallen gäller att ett tillståndsbeslut kan avse antingen ett enstaka tillfälle eller återkommande arrangemang; såsom till exempel de demonstrationer som klimatrörelsen *Fridays For Future* arrangerar varje fredag. Utöver ställningstagandet i själva tillståndsfrågan innehåller beslutet regelmässigt olika villkor och upplysningar. Upp-

lysningarna består i erinringar om innehållet i olika föreskrifter; till exempel om anordnarens ansvar för att god ordning råder enligt 2 kap. 16 § första stycket och om Folkhälsomyndighetens allmänna råd om höga ljudnivåer. Villkoren behandlas i avsnitt 7.5.

Ändringar av ett beslut

Enligt 37 § förvaltningslagen får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om 1) det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, 2) tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller 3) felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

JO har uttalat att ett beslut om tillstånd för en allmän sammankomst enligt 2 kap. ordningslagen är ett gynnande förvaltningsbeslut som får negativ rättskraft och som i princip inte får ändras till nackdel för tillståndshavaren. Ett undantag från principen om negativ rättskraft gäller situationer där tvingande säkerhetsskäl påfordrar en återkallelse. Om beslutets bestånd exempelvis skulle innebära fara för människors liv eller hälsa, måste det kunna korrigeras genom ett nytt beslut i frågan. JO ansåg emellertid, med hänsyn till det skydd för demonstrations- och mötesfriheterna som ges i regeringsformen, att ordningslagen regler på ett uttömmande sätt fick anses reglera myndigheternas befogenheter att av hänsyn till ordning och säkerhet ingripa mot en pågående eller nära förestående sammankomst. Det innebar enligt JO bland annat att rättsligt stöd för en åtgärd, som innebär att en tillståndsgiven allmän sammankomst av säkerhetsskäl ställs in genom ett beslut i nära anslutning till att sammankomsten ska påbörjas, kan hämtas endast ur bestämmelserna i 2 kap. 23 § ordningslagen jämförda med vad som föreskrivs i 2 kap. 24 § samma lag. Vidare anförde JO att det självfallet inte får förekomma att möjligheterna till omprövning av ett fattat tillståndsbeslut används som ett sätt att kringgå regler till skydd för allmänna sammankomster (JO 2000/01 s. 87).

Kammarrätten i Göteborg har i en dom den 30 augusti 2021 (6595-20), i ett mål som gällde ett beslut av Polismyndigheten att återkalla ett tillstånd att anordna offentliga danstillställningar, redovisat motsvarande synsätt.

När det gäller utrymmet att föreskriva villkor för en allmän sammankomst efter det att beslut har meddelats, har i förarbetena förutsatts att så kan ske under vissa förutsättningar (prop. 1979/80:17 s. 28 och 29):

> Polisutredningen har väckt frågan om Polisutredningen har väckt frågan om polisstyrelsen kan komplettera redan meddelade ordnings- och säkerhetsföreskrifter, om förutsättningarna ändras. Med anledning härav vill jag framhålla följande. I anordnarens ansvar för att god ordning råder vid en tillställning eller sammankomst ligger att han måste vidtaga olika åtgärder för att möta de hot mot ordning och säkerhet som kan uppkomma. På motsvarande sätt kan det bli nödvändigt för polisen att meddela nya föreskrifter. Som en yttersta åtgärd kan polisstyrelsen under vissa förutsättningar inställa eller upplösa tillställningen eller sammankomsten. De ordnings- och säkerhetsföreskrifter som polisstyrelsen kan meddela avser bl. a. vilka resurser som anordnaren skall ha tillgängliga för att tillgodose kraven på ordning och säkerhet. Enligt min uppfattning följer det av gällande förvaltningsrättsliga principer att nya eller ändrade ordnings- och säkerhetsföreskrifter som innebär att anspråken på anordnaren ökas får meddelas bara om det påkallas av trängande säkerhetsskäl. Vissa tillställningar kan innebära sådana risker för ordning och säkerhet att ändrade förutsättningar enligt min mening inte sällan kan medföra att sådana skäl får anses föreligga. Om förhållandena har ändrats så väsentligt att det ter sig främmande att tala om samma tillställning eller sammankomst, kan polisstyrelsen naturligtvis pröva behovet av ordnings- och säkerhetsföreskrifter oberoende av den bedömning som har gjorts tidigare.

Enligt Åberg innebär, den år 2017 införda, bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen inte någon förändring av de principer som återgavs i dessa förarbetsuttalanden (se kommentaren till 2 kap. 11 §).

7.5 Ordningsföreskrifter

Under rubriken *Ordningsföreskrifter* finns det i 2 kap. 16–21 §§ bestämmelser om anordnarens ansvar för ordningen (16 § första stycket), särskilda villkor för upprätthållande av ordning och säkerhet (16 § andra stycket), skyldighet att på tillsägelse lämna sammankomsten (17 § och 18 § tredje stycket), generella föreskrifter om vissa förete-

elser; till exempel alkoholförtäring och användning av pyrotekniska varor (18–20 §§) samt tillträdesrätt för polisen (21 §).

Den som anordnar en allmän sammankomst ska enligt 2 kap. 16 § första stycket svara för att det råder god ordning vid sammankomsten. Det är alltså anordnaren som har huvudansvaret för ordning och säkerhet vid en allmän sammankomst. Polisen ska svara för kvalificerade polisiära uppgifter, det vill säga främst förhindra brott, ingripa när brott har förövats och övervaka trafiken på gator och vägar, och får i det enskilda fallet bedöma när polisen ska användas för ordningshållning vid sammankomster (se prop. 1979/80:17 s. 24 och 25).

7.5.1 Villkor

Polismyndigheten får enligt 2 kap. 16 § andra stycket meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt. De villkor som polisen ställer upp får inte inskränka mötes- och demonstrationsfriheterna mer än vad som är nödvändigt, och får inte utformas så att de helt fråntar sammankomsten dess offentliga karaktär (se Bull, s. 539).

Det ska noteras att bestämmelsen i 2 kap. 16 § andra stycket inte uttryckligen omnämner trafikhänsyn som grund för meddelande av villkor. Att sådana hänsyn får läggas till grund för villkor framgår dock av förarbeten och praxis. Polismyndigheten meddelar regelmässigt villkor med hänsyn till trafiken; till exempel om att framkomligheten för utryckningsfordon ska vara säkerställd och att sammankomsten inte får hindra trafik eller tillträde till intilliggande byggnader.

Andra exempel på typiska villkor är föreskrifter om att anordnaren ska tillhandahålla ett lägsta antal funktionärer och hur funktionärerna ska vara klädda samt en skiss över den exakta placeringen.

Frågan om när under handläggningen villkor kan meddelas har berörts ovan. Som framgått där är utgångspunkten att detta ska ske i samband med prövningen av en ansökan eller anmälan samt att det finns ett visst utrymme att även därefter meddela ytterligare villkor om ordningen och säkerheten påkallar det. En anslutande fråga är om det går att meddela villkor även för en sammankomst som polisen inte har underrättats om genom en ansökan eller anmälan. 1949 års sak-

kunniga utgick från att så var fallet och föreslog en uttrycklig bestämmelse enligt vilken polismyndigheten, om det genom anmälan eller på annat sätt blivit känt att någon avsåg anordna allmän sammankomst, så snart det kunde ske skulle verkställa den prövning som föranleddes därav (se SOU 1954:37 s. 110–113). Departementschefen föreslog inte någon motsvarande bestämmelse och anförde (prop. 1956:143 s. 192 och 193): ”Om det kommer till polismyndighetens kännedom annorledes än genom ansökan eller anmälan att någon ämnar anordna en offentlig tillställning eller allmän sammankomst, bör det åligga polismyndigheten att snarast underrätta anordnaren om att, då så är föreskrivet, ansökan eller anmälan skall göras eller att förbud gäller mot tillställningens eller sammankomstens anordnande.”.

7.5.2 Tid och plats

Som utgångspunkt har den som önskar anordna en allmän sammankomst frihet att själv välja tid och plats för sammankomsten. I praxis har dock relativt långtgående begränsningar i denna frihet accepterats (se nedan). En särskild fråga är därvid om ett beslut, som innebär att tillstånd ges för en annan tid eller plats än den som angetts i ansökan, utgör ett sådant villkor som avses i 2 kap. 16 § andra stycket, eller om det i stället ska ses som en form av partiellt avslag på ansökan. Frågan är inte av endast akademiskt intresse. En allmän sammankomst får enligt 2 kap. 22 § upplösas om den hålls i strid med ett avslagsbeslut, men däremot inte om den hålls i strid med meddelade villkor. Vidare ska ett avslagsbeslut grunda sig på att det är *nödvändigt* med hänsyn till ordningen eller säkerheten, medan villkor får meddelas om det *behövs* för att upprätthålla ordning och säkerhet.

I förarbetena till de motsvarande bestämmelserna i 7 § andra stycket lagen om allmänna sammankomster och 16 § tredje stycket allmänna ordningsstadgan omnämns inte villkor gällande platsen i annat avseende än att det beträffande lokalen eller platsen kan finnas behov av att uppställa villkor i syfte att göra den lämplig ur ordnings- och säkerhetssynpunkt, till exempel utifrån de krav som ställs i byggnads-, brand- och hälsovårdslagstiftningen. Beträffande tiden sägs – och då med avseende på tillställningar – endast att tidpunkten för avslutande av en offentlig tillställning i praxis nära nog undantagslöst

anges i tillståndsresolutionen och därvid anpassas efter tillställningens art, ortförhållanden och andra sådana omständigheter (SOU 1954:37 s. 92–95 och prop. 1956:143 s. 214).

Inte heller i förarbetena till ordningslagen finns några uttalanden som indikerar att ett beslut om att en allmän sammankomst får hållas på en annan tid eller plats än den som uppgetts i ansökan skulle utgöra ett villkor enligt 2 kap. 16 §. Tvärtom görs, i anslutning till övervägandena i fråga om tillståndskravet, vissa uttalanden som ger vid handen att regeringens utgångspunkt där var att villkor om tid och plats utgör en del av själva tillståndsfrågan (prop. 1992/93:210 s. 73 och 74, se även SOU 1985:24 s. 349).

I JO 2000/01 s. 75 var omständigheterna följande. Nationalsocialistisk front (NSF) hade ansökt om tillstånd att få genomföra en manifestation den 18 oktober 1997 i centrala Karlskrona på vissa angivna gator och på Stortorget kl. 11.30–12.35. Polismyndigheten meddelade – med hänvisning till ordning och säkerhet – tillstånd att mellan kl. 12–12.30 hålla en sammankomst på en viss parkeringsplats som inte omfattades av ansökningen, med samling och avslut på platsen. När det gällde innebörden av detta beslut anförde JO följande.

> Enligt vad som sägs i polismyndighetens beslut den 15 oktober 1997 grundades detta, såvitt gällde frågan om plats för demonstrationen, på bestämmelsen i 2 kap. 16 § ordningslagen om polismyndighetens rätt att meddela villkor för att upprätthålla ordning och säkerhet vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Jag vill med anledning härav påpeka att denna bestämmelse inte gäller själva tillståndsfrågan utan endast frågan om polismyndighetens rätt att meddela detaljföreskrifter av olika slag om ordningen vid sammankomsten eller tillställningen. Underlåtenhet att rätta sig efter sådana föreskrifter kan medföra straffansvar för anordnaren men grundar däremot inte någon rätt för polisen att upplösa sammankomsten respektive tillställningen.
>
> Prövningen av tillståndsfrågan görs i stället på grundval av bestämmelserna i 2 kap. 8–11 §§ ordningslagen. [---]
>
> I sak innebar polismyndighetens beslut att NSF:s ansökan om tillstånd att den 18 oktober 1997 mellan kl. 11.30 och kl. 12.35 marschera och demonstrera på vissa ställen i centrala Karlskrona avslogs i sin helhet och att polismyndigheten i stället lämnade tillstånd till en allmän sammankomst samma dag mellan kl. 12.00 och kl. 12.30 på en plats som inte omfattades av ansökningen [---].

Enligt de uppgifter som Polismyndigheten har lämnat under utredningen hanteras frågan om tid och plats för en sammankomst i dialog med sökanden. Det är ovanligt att denna dialog inte leder till en över-

enskommelse i enlighet med vilken Polismyndigheten sedan beviljar tillstånd.

Skulle sökanden trots Polismyndighetens förslag till alternativa tidpunkter och platser stå fast vid den plats (eller färdväg) och tid som har angetts i ansökan har Polismyndigheten möjlighet att antingen vägra tillstånd eller att bevilja tillstånd på en annan tid eller plats än den som angetts i ansökan. I praxis finns exempel på båda alternativen:

Länsrättens i Stockholms län dom den 4 juni 2007 (mål nr 12211-07)

Svenska motståndsrörelsen ansökte om tillstånd för ”firande av Sverige” den 6 juni 2007 på Sergels torg alternativt Mynttorget. Polismyndigheten bedömde att det förelåg överhängande risk för bråk mellan sökanden och motståndsgrupper samt att det förelåg stor risk för att utomstående kunde komma till skada. Alternativ plats hade erbjudits men inte accepterats av sökanden, varför ansökan av ordnings- och säkerhetsskäl avslogs. Länsrätten fann inte anledning att ifrågasätta polismyndighetens bedömning avseende risken för konfrontationer och skador och anslöt sig därför till myndighetens bedömning att det var nödvändigt att vägra det sökta tillståndet med hänsyn till ordningen och säkerheten.

Kammarrättens i Göteborg dom den 29 september 2017 (mål nr 5083-17 och 5084-17)

NMR ansökte om tillstånd till en allmän sammankomst den 30 september 2017 kl. 12–18 i Göteborg bestående i ett demonstrationståg med slutstation Gustaf Adolfs torg, där en manifestation skulle hållas i form av tal, musik och debatt.[13] För att undvika omfattande ordnings- och säkerhetsstörningar beslutade Polismyndigheten att ändra färdvägen samt att tidigarelägga sluttiden med två timmar. Efter att beslutet hade överklagats av NMR, Bokmässan och Judiska församlingen bestämde förvaltningsrätten att såväl startplatsen som slutdestinationen skulle flyttas. Förvaltningsrätten anförde bland annat följande.

[13] Förvaltningsrättens bedömning i målet såvitt avsåg utrymmet att beakta innehållet i sammankomsten har behandlats ovan i avsnitt 7.4.2.

> Det kan i ljuset av den bedömningen också konstateras att NMR har valt att ansöka om demonstrationstillstånd under den dagen då dels Bokmässan pågår – med ett mycket stort antal besökare – och det därför är mycket människor i rörelse vid Korsvägen. Dels en dag då Jom Kippur firas i synagogan – nära den av Polismyndigheten beslutade färdvägen – samt då centrala staden under en lördag också i övrigt besöks av många människor.
>
> Dessa särskilda förhållanden får enligt förvaltningsrätten anses utgöra ett sådant undantagsfall där även andra bedömningar än ordningen och säkerheten utifrån själva demonstrationståget måste beaktas. T.ex. måste då risken för fysiska angrepp mot deltagarna i demonstrationen och sådana angrepps eventuella konsekvenser för större allmänna folksamlingar i anslutande närhet väga tungt vid bedömningen av riskerna för upprätthållandet av ordning och säkerhet. Förvaltningsrätten menar därför att ännu högre krav måste ställas på bedömningen av ordning och säkerhet, än om t.ex. Bokmässan inte pågått eller Jom Kippur inte firats.

Kammarrätten ändrade förvaltningsrättens dom endast på så sätt att sluttiden justerades från kl. 16 till kl. 15 med anledning av en fotbollsmatch på Gamla Ullevi, som var den slutstation som förvaltningsrätten hade beslutat.

Kammarrättens i Göteborg dom den 10 oktober 2022 (mål nr 4324-22)

Ett politiskt parti ansökte om tillstånd att anordna allmänna sammankomster den 5 och 6 september 2022 i Rosengård kl. 12–18 båda dagarna. I ansökan angavs att det skulle vara 2–10 deltagare och att partiet skulle ha med sig megafon, tändare och böcker, teckningar av profeten Muhammed och hans fru samt eventuellt urin och grisblod.

Polismyndigheten beslutade om tillstånd på Brantevikstorget (som inte ligger i Rosengård) mellan kl. 12–15 båda dagarna. I sitt beslut konstaterade myndigheten bland annat att det vid flera allmänna sammankomster som tidigare anordnats av partiet och en av dess företrädare hade förekommit svåra ordningsstörningar och allvarliga brott, att de befarade ordningsstörningarna bedömdes inte i tillräcklig grad kunna motverkas genom till exempel hög polisiär närvaro och omfattande avspärrningar samt att ordnings- och säkerhetsläget enligt myndighetens erfarenhet generellt sett eskalerat ju längre tid partiet befunnit sig på platsen för sina sammankomster.

Såväl förvaltningsrätten som kammarrätten avslog partiets överklagande. Kammarrätten redovisade följande skäl.

Rätten till fredliga sammankomster utgör inte enbart en förpliktelse för staten att inte ingripa i och förhindra sammankomster utan även en positiv skyldighet för staten att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter. Den positiva skyldigheten innebär att staten är skyldig att vidta åtgärder för att möjliggöra att fredliga sammankomster kan hållas. Staten har dock inte en skyldighet att se till att varje fredlig sammankomst faktiskt kan hållas (Europadomstolens dom av den 21 juni 1988 [10126/82], *Plattform "Ärzte für das Leben" mot Österrike*).

Statens skyldighet att svara för allmän ordning medför även att tillstånd till en fredlig sammankomst kan vägras om genomförandet väntas leda till oroligheter eller trafikstörningar som inte kan förhindras med rimliga ansträngningar (Europadomstolens dom av den 10 juli 2012 [34202/06], *Berladir m.fl. mot Ryssland*). Detta innebär att den allmänna sammankomsten inte alltid får hållas där det av anordnarna uppfattas som mest attraktivt.

För att inte arga majoriteter ska kunna tysta minoriteter genom att störa den allmänna sammankomsten är det viktigt att möjligheten att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten när oroligheter vid sammankomsten väntas används med stor försiktighet. Detta innebär att reglerna om begränsningar ska tillämpas restriktivt. En oro för eller prognoser om eventuella ordningsstörningar eller säkerhetsrisker är inte tillräckligt för att ingripa i mötes- och demonstrationsfriheten. Enligt kammarrättens mening krävs att det ska finnas relativt konkreta omständigheter som talar för att sådana ordningsstörningar eller säkerhetsrisker skulle kunna uppstå för att begränsningar ska få göras.

Kammarrätten anser att enbart det faktum att ordningsstörningar skulle kunna uppkomma vid sammankomsten inte är tillräckligt för att Polismyndigheten ska ha rätt att anvisa sammankomsten till en annan plats. Med hänsyn till den restriktivitet som reglerna ska tillämpas med krävs det att Polismyndigheten i första hand bedömer om oroligheterna kan förhindras med rimliga ansträngningar och vid behov avsätter de resurser som behövs för att den allmänna sammankomsten ska kunna hållas. Först när det är sannolikt att Polismyndigheten med rimliga ansträngningar inte kommer kunna upprätthålla ordning och säkerhet vid den allmänna sammankomsten finns det enligt kammarrättens mening skäl att ställa upp villkor om bl.a. tid och plats för sammankomsten.

Av utredningen framgår att det fanns stora ordnings- och säkerhetsrisker kring de planerade sammankomsterna, bl.a. i form av våldsamma upplopp. Kammarrätten har även tagit del av den bedömning av hotnivån som Polismyndigheten hänvisar till i sitt beslut. Enligt kammarrättens mening saknas det skäl att ifrågasätta uppgifterna i Polismyndighetens risk- och hotnivåbedömningar. Kammarrätten bedömer att uppgifterna utgör konkreta omständigheter som starkt talar för att ordningsstörningar och säkerhetsrisker skulle kunna uppstå. Polismyndigheten har gjort sannolikt att ordningsstörningarna och säkerhetsriskerna inte skulle kunna förhindras med rimliga ansträngningar.

Kammarrättens i Sundsvall dom den 16 april 2024 (mål nr 2174-22)

En person ansökte om tillstånd att anordna allmän sammankomst i Vivalla i Örebro den 31 maj 2022 kl. 18–21.30. I ansökan angavs att temat var valmöte mot islam i Sverige med bränning av Koranen och visningar av teckningar av profeten Muhammed samt för valet av det parti som sökanden företrädde till riksdagen. Polismyndigheten beslutade att bevilja tillstånd att anordna sammankomsten på en annan plats i Örebro kl. 19–20.30. Som grund för beslutet angavs att det hade förekommit mycket allvarliga händelser i samband med allmänna sammankomster som tidigare hade anordnats av sökanden och att det finns en hög risk att liknande händelser skulle inträffa om sammankomsten hölls på den plats som angetts i ansökan. Vidare angavs att den sökta platsen inte var lämplig ur ett ordnings- och säkerhetsperspektiv eftersom det saknades förutsättningar för Polismyndigheten att där upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Efter att förvaltningsrätten hade avslagit sökandens överklagande av beslutet biföll kammarrätten hans överklagande dit. Kammarrätten konstaterade att det inte fanns någonting som talade för att de som skulle medverka i sammankomsten skulle orsaka någon ordningsstörning och fortsatte:

> Såvitt framkommit var den aktuella platsen för sammankomsten vald eftersom det var där [sökanden] ville hålla ett valmöte mot islam i Sverige, bränna koranen och visa teckningar av profeten Muhammed. Det saknas anledning att ifrågasätta hans påstående om att syftet med hans allmänna sammankomst inte helt kunde uppnås i industriområdet fyra och en halv kilometer bort som han hänvisats till. Kammarrätten anser därmed att villkoret i form av ändrad plats inneburit en påtaglig inskränkning av [sökandens] rätt att hålla en allmän sammankomst. Det står klart att Polismyndigheten hade en befogad oro för upplopp och andra våldsamheter i samband med sammankomsten och att det skulle krävas en förhållandevis stor polisinsats för att upprätthålla ordningen. Sammantaget anser kammarrätten dock att Polismyndigheten inte visat på sådana konkreta omständigheter som inneburit att det inte varit möjligt att i tillräcklig utsträckning förhindra allvarligare ordningsstörningar och våldsamheter på den aktuella platsen. Polismyndigheten har därmed inte haft fog för sitt beslut att villkora tillståndet på så sätt att en annan plats anvisats. Eftersom tiden för den allmänna sammankomsten har passerat kan överklagandet inte bifallas på annat sätt än genom att kammarrätten förklarar att tillstånd borde ha beviljats på den ansökta platsen.

Av Polismyndighetens beslut i de tre senare fallen framgår att föreskrifterna om tid och plats tagits in i själva tillståndsbeslutet och inte meddelats i form av villkor.

Såväl förarbeten som praxis ger sammanfattningsvis – om än inte entydigt – vid handen att ett beslut om att en sammankomst ska hållas på en annan plats eller tid än den som angetts i ansökan utgör en form av partiellt avslag på tillståndsansökan. När det gäller tiden kompliceras saken emellertid av bestämmelsen i 2 kap. 23 § tredje stycket ordningslagen, enligt vilken en allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning får upplösas, om villkor om tiden för sammankomsten eller tillställningen som meddelats med stöd av 16 § andra stycket inte följs. Lagtexten synes alltså här utgå från att Polismyndigheten i form av villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket kan meddela föreskrifter om tidpunkten för en sammankomst. Någon motsvarande bestämmelse fanns inte i lagen om allmänna sammankomster eller i allmänna ordningsstadgan. I förarbetena görs inte några särskilda uttalanden beträffande synsättet att villkor om tid utgör villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket (jfr prop. 1992/93:210 s. 76–81 och 262).

7.6 Förbud mot sammankomster i vissa fall

Regeringen får enligt 2 kap. 15 § föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi eller för att förebygga epizooti enligt epizootilagen (1999:657). Regeringen får även bemyndiga en länsstyrelse att, efter samråd med Statens jordbruksverk, i fråga om länet eller del därav föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas, om förbudet är nödvändigt för att motverka epidemi eller förebygga eller bekämpa epizooti.

7.6.1 Krig eller krigsfara

Föreskriften att regeringen vid krig eller krigsfara får föreskriva förbud mot att allmänna sammankomster hålls inom visst område utgör ett bemyndigande enligt 15 kap. 6 § regeringsformen, enligt vilken riksdagen vid krig eller krigsfara kan bemyndiga regeringen att genom

förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag (se till exempel prop. 1992/93:210 s. 255).

Någon närmare precisering av när regeringen bör kunna använda sig av bemyndigandet ges inte i förarbetena. I propositionen (a. prop. s. 255 och 256) anges att det får ankomma på regeringen att, inom de ramar som följer av begränsningsreglerna i 2 kap. regeringsformen, allt efter krisläget allvar och behovet av begränsningar i mötes- och demonstrationsfriheterna bedöma när bemyndigandet ska användas.

När det gäller frågan om regeringen med stöd av 2 kap. 15 § ordningslagen kan förbjuda demonstrationer riktade mot det land från vilken krigsfaran emanerar har Bull, med hänvisning till att *rikets säkerhet* i 2 kap. 24 § regeringsformen ska tolkas restriktivt och enligt honom endast anses omfatta konkreta faror i den omedelbara framtiden, redovisat ståndpunkten att demonstrationer mot främmande makt inte kan anses som hot mot rikets säkerhet (s. 576).

7.6.2 Epidemi

Bemyndigandet i 2 kap. 15 § för regeringen och, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen att förbjuda allmänna sammankomster för att motverka epidemi möjliggörs av bestämmelsen i 2 kap. 20 § andra stycket sista meningen regeringsformen, enligt vilken riksdagen får föreskriva att begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheten för att motverka farsot får föreskrivas i annan författning än lag.

För att motverkar spridningen av det virus som orsakar covid-19 beslutade regeringen i mars 2020 förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Förordningen innebar att det inte fick hållas några större allmänna sammankomster i Sverige. Inledningsvis sattes gränsen till 500 deltagare. Gränsen sänktes relativt omgående till 50 deltagare och därefter i november 2020 till åtta deltagare. Förbudet upphörde att gälla i samband med att den tillfälliga pandemilagen och pandemiförordningen trädde i kraft den 10 januari 2021.[14] Enligt 7 § pandemilagen fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som anordnar en sådan allmän

[14] Lagen (2021:4) respektive förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

sammankomst som omfattas av ordningslagen ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter fick innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser,
3. begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen, eller
4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Bestämmelsen hade företräde framför ordningslagen. Det innebar att bestämmelsen i 2 kap. 15 § ordningslagen inte skulle användas för att vidta åtgärder relaterade till sjukdomen covid-19 under den tid pandemilagen gällde (se prop. 2020/21:79 s. 24).

Det framstår inte som självklart att bemyndigandet i 2 kap. 15 § ordningslagen att föreskriva att allmänna sammankomster *inte får hållas* inom *ett visst område* ger stöd för förordningsföreskrifter om ett *högsta deltagarantal* i *hela landet*.[15] Frågeställningen berördes endast kortfattat i propositionen till pandemilagen. Regeringen anförde där att bemyndigandet i 2 kap. 15 § innebär en möjlighet att begränsa vissa evenemang, men konstaterade samtidigt att bemyndigandet utgår från att de föreskrifter som får meddelas ska innebära ett förbud mot att hålla sammankomster och att det därför fick anses lämpligt att i den tillfälliga pandemilagen införa ett särskilt normgivningsbemyndigande som på ett tydligare sätt gav utrymme för att ställa krav på smittskyddsåtgärder (a. prop. s. 30).

7.7 Inställande och upplösande

Polismyndigheten får enligt 2 kap. 22 § ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls trots att myndigheten har avslagit en ansökan om tillstånd till sammankomsten. Det får dock inte ske enbart av den anledningen att något tillstånd inte har sökts. Bestämmelsen innebär bland annat att Polismyndigheten har rätt att med stöd av ett meddelat avslagsbeslut ställa in eller upplösa en allmän sammankomst endast om denna kan anses vara samma sammankomst som den som har avsetts med ansökningen. Ett avslagsbesluts räck-

[15] Jfr JO:s remissyttrande den 19 november 2020 (dnr R 131-2020) över departementspromemorian *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare*.

vidd, såvitt gäller tillämpningen av 2 kap. 22 §, bestäms således av innehållet i ansökningen. Om samma arrangör genomför en allmän sammankomst på någon annan plats eller vid någon annan tidpunkt än den som har angetts i ansökningen, ska sammankomsten således betraktas som en sammankomst för vilken tillstånd inte har sökts och som därför inte får upplösas med stöd av reglerna i 2 kap. 22 § (se JO 2000/01 s. 83).

En sammankomst får enligt 2 kap. 22 § också upplösas eller ställas in om den hålls i strid med en sådan föreskrift som med stöd av 2 kap. 15 § meddelats på grund av att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi (se avsnitt 7.6). Polismyndigheten får vidare ställa in eller upplösa en sammankomst som hålls trots att myndigheten har förbjudit den (se avsnitt 7.8).

Vid sidan av de mera formella upplösandegrunderna i 2 kap. 22 § får Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 23 § dessutom upplösa en allmän sammankomst med hänvisning till skeendena vid sammankomsten, nämligen om det uppkommer *svårare oordning* vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför *avsevärd fara för de närvarande* eller *allvarlig störning av trafiken*.

Enligt den tidigare bestämmelsen i 10 § lagen om allmänna sammankomster fick Polismyndigheten även upplösa en sammankomst ”om vid densamma förekommer något som strider mot lag”, varmed endast avsågs i lag förbjudna handlingar som stred mot något offentligt intresse. I propositionen framhöll departementschefen att denna grund för upplösning inte fick användas på ett sådant sätt att en sammankomst upplöstes på den grunden att en enskild provokatör företog sig något lagstridigt (prop. 1956:143 s. 176 och 223).

Möjligheten att upplösa en sammankomst med hänvisning till att det förekommit något som strider mot lag utmönstrades 1970. I propositionen (prop. 1970:125 s. 61) anförde departementschefen att den avsåg främst yttrandefrihetsbrotten och att intresset av att värna församlingsfriheten borde väga tyngre än samhällets intresse av att kunna stävja och förebygga brott av det slaget samt att polismyndigheten i praktiken inte använde sig av den.

År 1998 infördes vissa ändringar i polislagen som syftade till att öka polisens möjligheter att ingripa i förebyggande syfte vid störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (se prop. 1996/97:175). Under beredningen av lagstiftningsärendet aktualiserades – med anled-

ning av ett antal händelser i närtid, bland annat oroligheter i samband med en nynazistisk demonstration i Trollhättan – frågan om polisens möjlighet att vägra tillstånd till, upplösa samt förbjuda förnyande av allmänna sammankomster borde utvidgas och kunna grundas redan på misstanken om, respektive förekomsten av, brott av visst slag. Vad som framför allt var i blickpunkten var vissa brott mot allmän ordning, bland annat hets mot folkgrupp. Som framgått av avsnitt 3.5.2 skulle det enligt det synsätt som regeringen redovisade i lagstiftningsärendet i och för sig vara formellt förenligt med begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § regeringsformen att införa bestämmelser av det slaget. Med anledning av uttalandena i samband med 1970 års reform borde det enligt regeringen dock krävas mycket starka skäl för att återinföra en sådan ordning. Detsamma gällde i än högre grad en möjlighet att på förhand vägra tillstånd till en sammankomst på grund av misstanke om brott. Regeringen ansåg därför att polisens möjligheter att vägra tillstånd till respektive upplösa en allmän sammankomst inte borde utvidgas (s. 32 och 33).

Vid upplösande av en sammankomst gäller enligt 2 kap. 24 § behovs- och proportionalitetsprinciperna. En sammankomst får därför upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störning av trafiken.

I 13 b § polislagen finns en särskild bestämmelse om polisens befogenheter vid verkställigheten av ett beslut om att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst enligt 2 kap. 22 eller 23 §§ ordningslagen. Genom bestämmelsen ges polisen uttryckligt lagstöd för att avvisa deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Begreppet *svårare oordning* definieras inte i förarbetena till 2 kap. 23 § ordningslagen. I samband med införandet av maskeringsförbudet uttalade regeringen dock att förutsättningen att oordningen ska vara av svårare art innebär att en demonstration kan upplösas på denna grund bara vid uppploppsliknande situationer (prop. 2005/06 s. 12 och 13).

Enligt Bull kan *svårare oordning* definieras som brott vilka typiskt sett utgör en fara för de sammankomna eller omgivningen. Brotten ska också ha med sammankomsten som sådan att göra. De brott där möten typiskt sett utgör en fara för de sammankomna eller omgivningen är främst vissa av brotten mot allmän ordning i 16 kap. brottsbalken, skadegörelsebrott enligt 12 kap. brottsbalken och kanske

besittningsrubbningar enligt 8 kap. brottsbalken. Det är först om sådana brott begås, eller om konkret fara för detta föreligger, som en sammankomst kan upplösas med hänvisning till svårare oordning (s. 577–580).

När det gäller begreppet *avsevärd fara för de närvarande* anges i förarbetena som exempel att sammankomsten hålls i ett tält som på ett eller annat sätt uppvisar sådana brister vad gäller säkerheten att avsevärd fara föreligger för dem som deltar i sammankomsten (se SOU 1985:24 s. 355). Ett annat exempel är enligt Åberg att det riktats ett bombhot mot sammankomsten (se kommentaren till 2 kap. 23 §).

En *allvarlig störning av trafiken* kan föreligga till exempel när demonstranter blockerar trafiken genom att på olika sätt spärra vägbanan. Enligt förarbetena är det endast mycket tungt vägande trafikhänsyn som kan få föranleda att en allmän sammankomst upplöses till följd av trafikstörningar (a. bet. s. 355). Enligt Bull finns det en varaktighetsaspekt som ska bedömas med utgångspunkt i hur många trafikanter som berörs, hur framkomligheten påverkas, möjligheten att välja alternativa vägar och risken för hinder av utryckningsfordon. Så kan till exempel blockering av en motorväg under rusningstid enligt honom vara acceptabel endast under en kort tid, medan en blockad på en mindre trafikerad väg kan anses utgöra en allvarlig störning först efter att den har pågått en längre tid (s. 583).

7.7.1 Inställande med hänvisning till 2 kap. 23 § ordningslagen

Bestämmelsen i 2 kap. 23 § ordningslagen tar – till skillnad från 2 kap. 22 § – enligt sin ordalydelse endast sikte på upplösande. Motiven till den motsvarande bestämmelsen i 10 § lagen om allmänna sammankomster ger vid handen att denna skillnad varit ett medvetet val av lagstiftaren. 1949 års sakkunniga hade föreslagit att polismyndigheten skulle få *upplösa* en allmän sammankomst på de formella grunder som numera (delvis) återfinns i 2 kap. 22 § ordningslagen samt om sammankomsten föranledde svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande. Flera remissinstanser pekade på behovet av att förtydliga att polismyndigheten även skulle få förhindra en sammankomsts avhållande genom att spärra tillträde för allmänheten eller genom någon annan åtgärd. *Överståthållarämbetet* framhöll att den bedömning som polisen skulle behöva göra med anledning av utred-

ningens förslag om förhindrande av en sammankomst med hänvisning till att den uppenbarligen åsyftade eller innebar något som strider mot lag, var vansklig och inbjöd till felbedömningar, men att polisen däremot med ett större mått av säkerhet på förhand kunde bedöma riskerna för allvarligare ordningsstörningar och säkerhetsrisker. Departementschefen uttalade (prop. 1956:143 s. 223):

> Däremot anser jag i likhet med vissa remissmyndigheter att av författningstexten bör klart framgå, att polisen i vissa fall äger förhindra en tillställning genom att spärra tillträde för allmänheten eller genom annan åtgärd. Att så bör kunna ske har varit även utredningens uppfattning. Jag vill därför föreslå att i bestämmelsen även utsäges, att polismyndigheten skall äga inställa tillställning eller sammankomst om den anordnas i strid mot de allmänna förbud, varom stadgas i 10 och 11 §§ förslaget till allmän ordningsstadga och 2 § förslaget till lag om allmänna sammankomster, eller om den anordnas oaktat polismyndigheten vägrat tillstånd till densamma.

Av intresse i detta sammanhang är också de uttalanden som Ordningsstadgeutredningen gjorde beträffande frågan om ett avslag på tillståndsansökan skulle kunna läggas till grund för ett beslut om upplösande eller inställande enligt 2 kap. 22 §. Om Polismyndigheten vid tillståndsprövningen hade ansett att så allvarliga betänkligheter från ordningssynpunkt med mera kunde riktas mot en tilltänkt sammankomst att lagens stränga krav för ett avslagsbeslut var uppfyllda, kunde det enligt utredningen inte anses rimligt att polisen skulle behöva avvakta med ett ingripande tills oroligheter hade uppkommit eller mötesdeltagarna utsatts för påtagliga faror (se SOU 1985:24 s. 354 och 355). Detta ställningstagande, som synes ha samma principiella bäring även i tiden efter tillståndsprövningen, föranledde dock inte några förslag om inställande enligt 2 kap. 23 §.

Trots bestämmelsens ordalydelse och uttalandena i 1956 års proposition synes emellertid den förhärskande uppfattningen i såväl litteraturen som JO:s och JK:s praxis ha varit att bestämmelsen kan läggas till grund även för ett beslut att ställa in en sammankomst (se Sjöholm s. 329, Bull s. 566 och Åberg, 2 kap. 23 §). Enligt Åberg torde Polismyndigheten kunna ställa in en sammankomst med stöd av 2 kap. 23 § eftersom upplösning får anses vara en mera ingripande åtgärd än inställande. En situation där inställande skulle kunna komma i fråga är enligt honom den att polisen får kännedom om till exempel ett bombhot mot en sammankomst vilket innebar en allvarlig fara för de närvarande. Ett inställande kan enligt honom i undantagsfall

komma i fråga också om en sammankomst för vilken tillstånd meddelats orsakar svårare oordning i grannskapet redan innan sammankomsten har inletts. I den situationen borde dock inställande komma i fråga endast om polisen inte kan svara för de närvarandes säkerhet. Är det fråga om en demonstration borde Polismyndigheten först pröva om ändrad färdväg, avspärrningar eller liknande åtgärder var tillfyllest för att demonstrationen skulle kunna genomföras. JO har anlagt ett motsvarande synsätt (se JO 2000/01 s. 75, särskilt s. 85).

JK bedömde i ett beslut den 12 april 2012 (dnr 600-11-21) att Polismyndigheten hade haft skäl för att ställa in en sammankomst med hänsyn till den svåra oordning som, med anledning av att motdemonstranter hade samlats, rådde på platsen för det planerade torgmötet och de överhängande riskerna för skador som detta medförde för utomstående, demonstranter och polismän.

Genom Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 6 november 2023 (mål nr 2182-23) har emellertid klarlagts att paragrafen inte ger stöd för ett beslut om att ställa in en sammankomst. Målet gällde Polismyndighetens beslut att med stöd av 2 kap. 23 § ställa in en beviljad sammankomst i Norrköping under påskhelgen 2022. Domstolen anförde följande (p. 13–15).

> De aktuella bestämmelserna i ordningslagen gör en tydlig skillnad mellan när Polismyndigheten kan inställa eller upplösa en allmän sammankomst. Enligt 2 kap. 22 § kan, under förutsättningar som inte är aktuella nu, en ännu inte påbörjad allmän sammankomst ställas in medan bestämmelsen i 23 § ger Polismyndigheten rätt att under vissa förutsättningar upplösa en allmän sammankomst. Någon rätt för Polismyndigheten att ställa in en ännu inte påbörjad allmän sammankomst kan däremot inte utläsas av den sistnämnda bestämmelsen.
>
> Inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheterna får enligt 2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen endast göras genom lag och för vissa särskilt angivna syften. Mot denna bakgrund och eftersom en bestämmelse om inskränkning av en rättighet av det nu aktuella slaget bör tolkas restriktivt är det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte möjligt att tolkningsvis utvidga tillämpningsområdet för 2 kap. 23 § ordningslagen till att även omfatta inställande av ännu inte påbörjade sammankomster.
>
> Polismyndighetens beslut att ställa in den allmänna sammankomsten i Norrköping saknade således lagstöd.

7.8 Förnyandeförbud

Polismyndigheten får enligt 2 kap. 25 § första stycket 1 förbjuda att det hålls en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig medföra avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Förbud får enligt andra stycket i samma bestämmelse meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder till förebyggande härav inte är tillräckliga.

En förutsättning för ett förnyandeförbud är alltså att omständigheterna vid en tidigare sammankomst av samma slag har varit sådana att sammankomsten upplösts eller hade kunnat upplösas med stöd av 2 kap. 23 §. Om så är fallet ska Polismyndigheten göra en prognos beträffande huruvida det vid en ny sammankomst av samma slag kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken.

Rekvisitet *lagstridigt handlande*, som alltså lagstiftaren när det gäller allmänna sammankomster förkastat vad gäller tillståndsprövningen och utmönstrat vad gäller upplösande, finns enligt ordalydelsen i paragrafens andra stycke upptagen som en relevant omständighet vid bedömningen av om ett förnyandeförbud ska meddelas, såväl i förhållande till sammankomster som tillställningar. Frågan är dock om det har varit lagstiftarens avsikt att detta ska gälla även i förhållande till allmänna sammankomster. Enligt 11 § lagen om allmänna sammankomster fick polismyndigheten förbjuda förnyande av allmän sammankomst, om sammankomster visat sig föranleda svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande och detta inte kunde förebyggas genom ordningsföreskrifter eller andra åtgärder. För de offentliga tillställningarnas del gällde enligt 20 § allmänna ordningsstadgan att polismyndigheten fick förbjuda förnyande av offentlig tillställning som åsyftade eller innebar något som stred mot lag eller om tillställningen visat sig föranleda oordning eller fara för de närvarande och detta inte kunde förebyggas genom ordningsföreskrifter eller andra åtgärder.

Genom införandet av ordningslagen utvidgades möjligheterna att meddela förbud på motsvarande sätt som upplösandemöjligheterna, det vill säga allvarliga trafikstörningar fördes in som en relevant omständighet. I övrigt motsvarade 2 kap. 25 § ordningslagen enligt förarbetena de nyss återgivna bestämmelserna i lagen om allmänna sammankomster och ordningsstadgan. Inte någonstans i förarbetena omnämns att avsikten var att beträffande allmänna sammankomster utvidga möjligheterna att meddela förbud såvitt avsåg beaktande av risken för lagstridiga handlingar vid förnyande (jfr prop. 1992/93:210 s. 264 och SOU 1985:24 s. 355).

I förarbetena har understrukits att förnyandeförbud ska tillämpas med stor försiktighet. Det ska föreligga starka skäl för ett så väsentligt ingrepp i församlingsfriheten och det ska vara fullt klart att rättelse inte kan nås genom ordningsföreskrifter och andra åtgärder (se prop. 1956:143 s. 177).

Tillämpningen av befogenheten att förbjuda förnyande av allmän sammankomst verkar vara om inte obefintlig så i vart fall mycket begränsad. Det saknas refererad domstolspraxis och i en av Polismyndigheten framtagen promemoria från år 2007[16] framgår att förnyandeförbud avseende demonstrationer såvitt känt aldrig hade aktualiserats vid tillståndsenheterna i Stockholms län, Västra Götalands län eller Skåne län.[17]

Viss ledning beträffande bland annat vad som ligger i begreppet ”tidigare sammankomst av samma slag” samt vissa aspekter av rättsverkan av ett förbud kan hämtas från ett regeringsbeslut den 10 november 1994 avseende förbud mot förnyande av offentlig tillställning. I det fallet hade en polismyndighet genom ett beslut den 27 augusti 1993 ställt till viss person förbjudit förnyande av offentlig tillställning i vissa närmare angivna lokaler. Den 4 november samma år ställde myndigheten med hänvisning till förbudet in en offentlig tillställning som skulle äga rum i lokalen samma kväll. Ett bolag som bedrev verksamhet i lokalen överklagade besluten och anförde att bolagets verksamhet i lokalen inte var olaglig och att det därför saknades grund för att Polismyndighetens beslut den 27 augusti skulle

[16] Dnr AA-001-42791-2007, *Rättsutredning angående demonstrationsfriheten m.m.*, 17 september 2007.
[17] I en vid Statsrådsberedningen den 18 november 1968 (av dåvarande statssekreteraren Ingvar Carlsson) upprättad promemoria (*PM om demonstrationsrätten)* ifrågasattes om förnyelseförbud överhuvudtaget hade något praktiskt tillämpningsområde i förhållande till demonstrationer (s. 17).

omfatta även bolaget. Bolaget anförde vidare bland annat att beslutet inte kunde avse hela fastigheten som sådan.

Regeringen konstaterade att bolaget inte hade ifrågasatt riktigheten av beslutet den 27 augusti såvitt det avsåg den person mot vilken det riktade sig och att bolaget sålunda inte begärt någon ändring av beslutet som sådant. Regeringen konstaterade vidare att enbart frågan vilken rättsverkan ett beslut har inte kunde tas upp till prövning i ett överklagande utan i stället fick bedömas i samband med att efterföljande beslut eller beslut om verkställighet fattades. Beträffande överklagandet av beslutet den 4 november uttalade regeringen bland annat följande. När fråga uppkommer om att ställa in en offentlig tillställning måste polismyndigheten pröva om den planerade tillställningen är av samma slag som den tillställning som avses med förbudet och därigenom omfattas av detta. Vid prövningen måste hänsyn tas till samtliga omständigheter, således inte endast om tillställningen ska äga rum i samma lokaler som avsågs i det tidigare beslutet, utan också typen av tillställning, hur denna ska arrangeras och vem som är anordnare. Även om en sådan prövning skulle utmynna i att tillräcklig överensstämmelse föreligger och att det därför finns rättsliga förutsättningar att ställa in tillställningen, innebär inte det att så alltid måste ske. Det får i stället bedömas från fall till fall. Det innebär att åtgärden att ställa in en offentlig tillställning med hänvisning till ett förbud måste betraktas som ett särskilt beslut och inte endast som en verkställighetsåtgärd.

Enligt Bull ska vid bedömningen av om det är fråga om en sammankomst av samma slag beaktas i vilken utsträckning det är fråga om samma anordnare, deltagare, tema eller plats. Sammankomster med teman som man av erfarenhet vet leder till ordningsstörningar, till exempel nynazistiska demonstrationer, kan således motivera ett förnyelseförbud. Temat i sig torde dock inte ensamt kunna motivera ett förbud, utan bör bedömas tillsammans med övriga relevanta faktorer, det vill säga anordnare, deltagare och plats. Det bör inte kunna komma i fråga att basera ett förbud enbart på anordnarens person annat än i rena undantagsfall, till exempel om anordnaren har gjort uttalanden som inte lämnar tvivel om att sammankomstens syfte är att skapa bråk (s. 562 och 563).

Det finns inga särskilda bestämmelser om när ett beslut om förnyandeförbud ska meddelas. Bull har angett att det rent praktiskt synes förutsättas ske i samband med ett beslut att upplösa en sammankomst eller tillställning.

Ett förnyandeförbud har inte negativ rättskraft. Polismyndigheten kan alltså inte avslå en ansökan om tillstånd till allmän sammankomst enbart med hänvisning till att sammankomsten står i strid med ett tidigare meddelat förbud, utan måste göra en ny materiell prövning. Skulle en sammankomst hållas i strid med ett förbud utan att ha föregåtts av en ny tillståndsansökan måste Polismyndigheten vid ställningstagandet till om sammankomsten ska ställas in eller upplösas med hänvisning till förbudet också då göra en förnyad prövning av förbudets aktualitet (se Bull s. 562–564).

7.9 Överklagande och straff

De beslut som Polismyndigheten fattar i enlighet med 2 kap. ordningslagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (2 kap. 28 §). Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

I 2 kap. 29 och 30 §§ finns bestämmelser om straffansvar. Dessa innebär att anordnare av allmänna sammankomster som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa uppräknade bestämmelser i kapitlet eller mot vissa beslut som Polismyndigheten meddelat med stöd av sådana bestämmelser kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Det gäller – såvitt nu är av intresse – den som uppsåtligen eller av oaktsamhet 1) i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan eller mot ett villkor eller ett förbud, 2) lämnar oriktiga uppgifter om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket, eller 3) anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst trots att sammankomsten har ställts in eller upplösts enligt 22 eller 23 §.

7.10 Upplösning av möten och demonstrationer som inte utgör allmän sammankomst

Regeringsformens skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna gäller även för sådana möten och demonstrationer som inte utgör allmän sammankomst enligt ordningslagen. En särskild fråga, som det i rättstillämpningen synes föreligga viss osäkerhet kring, är under vilka förutsättningar sådana enskilda sammankomster och enmansdemonstrationer får upplösas.

Det förhållandet att enskilda möten omfattas av grundlagsskyddet för mötesfriheten har i förarbetena inte i och för sig ansetts påverka det allmännas befogenheter att göra husrannsakan och dylikt. Sådana ingrepp fick ses som ingrepp mot de enskilda individernas hemfrid, kroppsliga integritet etc. och avsågs inte kunna betraktas som ingrepp i mötesfriheten (se SOU 1975:75 s. 193 och prop. 1975/76:209 s. 143).[18]

Bestämmelserna i 2 kap. ordningslagen tar sikte endast på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det finns inte heller i någon annan lag bestämmelser som uttryckligen tar sikte på upplösning av grundlagsskyddade möten- och demonstrationer som inte utgör allmän sammankomst.

I 13 c § första stycket polislagen, som infördes 1998 och saknar motsvarighet i lagen om allmänna sammankomster, föreskrivs att deltagarna i en folksamling som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen får, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Bestämmelsen innebär att polisen kan inskränka prövningen till frågan om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ordningen eller om den utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen och om den mot vilken ingripandet riktar sig kan betraktas som deltagare i folksamlingen. Det krävs alltså inte att den som avlägsnas ska ha bidragit till ordningsstörningen. Det räcker således att han eller hon betraktas som deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen.

[18] Bull har kritiserat detta synsätt (s. 382 och 383).

I förarbetena till 13 c § polislagen uttalades att den föreslagna befogenheten med hänsyn till det grundlagsfästa skyddet för mötes- och demonstrationsfriheterna inte skulle avse deltagare i folksamlingar som omfattades av bestämmelserna om allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar i ordningslagen. Några överväganden om förhållandet mellan bestämmelsen och regeringsformens skydd för sådana möten och demonstrationer som inte utgör allmän sammankomst redovisades inte (se prop. 1996/97:175 s. 27 och SOU 1993:60 s. 203).

7.11 Ingripande mot enskilda deltagare som begår brott eller på annat sätt stör ordningen

7.11.1 Allmänna utgångspunkter

Som har framgått av avsnitt 3.5.1 anses ett ingripande mot en deltagare i ett möte eller en demonstration som begår brott eller uppträder ordningsstörande inte utgöra en begränsning av mötes- eller demonstrationsfriheten så länge ingripandet inte föranleds enbart av att den enskilde deltar i en sammankomst. En annan sak är bedömningen av vad som utgör ett brott eller en ordningsstörning samt av om ett omedelbart ingripande är påkallat måste göras med beaktande av att den enskildes agerande äger rum i ett grundlagsskyddat sammanhang. En särskild svårighet är därvid den inneboende konflikten mellan de stränga krav som gäller för upplösande av en sammankomst och de mildare krav som gäller för ingripanden mot en eller flera enskilda deltagare som begår brott eller stör ordningen. Den konflikten blir normalt mera framträdande ju mindre en sammankomst är. När det gäller enmansdemonstrationer får till exempel ett ingripande mot en enskild deltagare till oundviklig följd att demonstrationen upplöses. Men även vid relativt stora sammankomster kan ett ingripande mot en enskild deltagare leda till att sammankomsten upplöses. Om till exempel en folkmassa har samlats av det enda skälet att lyssna på ett tal, får ett omhändertagande av talaren normalt till konsekvens att även åhörarna lämnar platsen.

2 kap. ordningslagen har av naturliga skäl inte något att säga om ingripande mot enmansdemonstranter eller deltagare i enskilda sammankomster som begår brott eller på annat sätt stör ordningen. Där finns emellertid inte heller några bestämmelser om ingripande mot enskilda deltagare i allmänna sammankomster. Polisens befogenheter

att ingripa mot enmansdemonstranter samt mot enskilda deltagare i såväl enskilda som allmänna sammankomster följer i stället av bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel i 23 och 24 kap. rättegångsbalken och administrativa tvångsmedel i (främst) 13 § polislagen. I 2 kap. 17 § ordningslagen föreskrivs visserligen att den som inte följer de ordningsregler för en allmän sammankomst som ska gälla enligt villkor som Polismyndigheten har meddelat med stöd av 2 kap. 16 § andra stycket samma lag, är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen. Paragrafen innehåller emellertid inte några handräckningsregler, och det är inte heller straffbelagt att vägra att följa en sådan tillsägelse (jfr 2 kap. 29 och 30 §§ ordningslagen). Förutsättningarna för en polisman att ingripa mot den som bryter mot ordningsreglerna får i stället bedömas med utgångspunkt i de befogenheter som följer av 13 § polislagen.

7.11.2 13 § polislagen

Enligt 13 § polislagen får en polisman, om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Om en sådan åtgärd är otillräcklig får personen tillfälligt omhändertas.

Ett ingripande för att avvärja en straffbelagd handling förutsätter inte att vederbörande också stör ordningen. Ingripande kan ske till exempel när någon gör sig skyldig till förargelseväckande beteende och inte slutar efter tillsägelse. Bestämmelsen kan även tillämpas för att förhindra ett förestående brott (se Berg, 13 § polislagen).

Rätten att omhänderta en person vid ordningsstörningar framgick tidigare 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO). Den bestämmelser gav inget uttryckligt stöd för de mindre ingripande åtgärderna avlägsnande och avvisande. I förarbetena till 13 § polislagen konstaterades att frågan om vilket rättsligt stöd polisen hade för sådana åtgärder varit tveksam (enligt ett synsätt var befogenheten att avlägsna personer ett utflöde av polisens allmänna befogenheter enligt 2 § polisinstruktionen) och att det därför borde införas ett uttryckligt stöd i lag för sådana åtgärder (se prop. 1983/84:111 s. 33).

7.11.3 Praxis

I JO 1981/82 s. 91 uttalade sig JO om utrymmet att med stöd av 3 § LTO ingripa mot en gatumusikant som samlat sådan publik att en allmän sammankomst förelåg:

> Enligt LTO skulle således i och för sig en gatumusikant som stör allmän ordning kunna omhändertas. LTO får emellertid inte användas för att kringgå LAS strängare regler angående skydd mot upplösning av sammankomst. LTO:s regler om ingripande vid ordningsstörningar kan alltså inte tillämpas i det syftet att ett möte skall upplösas eller att musicerande skall upphöra. Däremot kan bestämmelserna ge stöd för ingripande mot enskilda mötesdeltagare av annan orsak än att de deltar i sammankomsten. Särskild försiktighet måste enligt min mening iakttas när det gäller ingripande mot t. ex. en gatumusikant som har samlat en publik så att en allmän sammankomst föreligger. Ett omhändertagande får ju då i regel den effekten att sammankomsten faktiskt blir upplöst.
>
> Ingripande enligt LTO kan emellertid också ske när det behövs för att avvärja straffbelagd gärning. Även i dessa fall kan en sammankomst upplösas om man omhändertar en gatumusikant och även här måste avgörande vikt läggas vid syftet med åtgärden. Denna får ske för att förhindra brott men inte för att upplösa sammankomsten. Åtgärden skall därmed rikta sig inte mot själva mötet utan mot en enskild mötesdeltagare. Mötesfriheten innebär således inte att t. ex. gatumusikanterna är ”immuna” mot brottsbalkens stadganden och andra straffrättsliga regler.

I JO 2007/08 s. 140 hade en grupp på cirka tio personer anordnat en tillståndgiven demonstration mot aborträtten på Sergels torg. Vid demonstrationen visades banderoller med stora bilder föreställande aborterade foster. Under demonstrationen uppmanade en polisman anordnaren att ta ned bilderna med motiveringen att dessa kunde väcka anstöt. Polismannen uppgav vidare att han i annat fall skulle rapportera anordnaren för förargelseväckande beteende och ta bilderna i beslag. Med anledning av polismannens instruktioner avslutades demonstrationen eftersom demonstranterna inte ansåg det meningsfullt att fullfölja den utan att ha möjlighet att tydligt visa bilderna. JO gjorde följande bedömning.

> Jag har tagit del av bilder liknande dem som visades vid demonstrationen och kan i och för sig förstå att de kan väcka anstöt. Det kan också antas att ett syfte med att visa bilderna var just att dessa skulle chockera och upplevas som obehagliga. Jag har antagit att demonstranternas avsikt var att vinna anhängare till sin ståndpunkt genom att med bilderna bl.a. visa den grad av utveckling mot färdig människa som aborterade foster kan ha uppnått.

Det kan således knappast ha rått något tvivel om att bilderna utgjorde en bärande del av det budskap som demonstranterna ville förmedla. Det måste likaledes ha stått klart att det var bildinnehållet som sådant – och inte hur demonstranterna betedde sig då bilderna förevisades – som kunde uppfattas som stötande. Jag är därför av den bestämda uppfattningen att ett uppvisande av bilderna i den aktuella situationen på intet sätt kunde betecknas som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening. Jag anser således att det var fel av BB att påstå att AA gjorde sig skyldig till brott och att bilderna därför skulle kunna tas i beslag.

Slutligen, eftersom syftet med demonstrationen var att väcka opinion mot ”abortlagen”, och med hänsyn till den centrala roll som bilderna spelade för att förmedla detta budskap, är det lätt att förstå att ingripandet fick till följd att demonstranterna inte ansåg det meningsfullt att fortsätta sin opinionsbildning.

Även om det givetvis är så, som polismyndigheten betonat, att demonstrationen formellt sett inte upplöstes, resulterade BB:s handlande likväl i att demonstranterna betogs möjligheten att framställa sitt budskap på det sätt de avsett. Hans åtgärd fick därför i praktiken samma effekt som om polismyndigheten beslutat att upplösa demonstrationen.

Sammanfattningsvis saknade ingripandet under den aktuella demonstrationen enligt min mening stöd i lag och måste, med hänsyn till dess effekt, sägas ha medfört en kränkning av AA:s och övriga deltagares yttrande- och demonstrationsfrihet. Även om det, som framgått, inte är helt självklart hur brottet förargelseväckande beteende skall avgränsas, förtjänar BB kritik för sitt handlande. Det är emellertid på sitt sätt mera anmärkningsvärt att polismyndigheten i sitt yttrande väsentligen nöjt sig med att konstatera det uppenbara, nämligen att demonstrationen formellt inte upplöstes och att BB inte rapporterat något brott. Det inträffade borde ha föranlett myndigheten att själv reflektera över ingripandets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter.

Det är oundvikligt att ett ingripande med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken eller polislagen mot en enskild i en sådan en- eller fåmansdemonstration som inte utgör en allmän sammankomst i många fall får konsekvensen att även demonstrationen som sådan upplöses. När ett sådant ingripande övervägs måste polisen tillämpa bland annat 13 § polislagen med all tillbörlig respekt för demonstrationsrätten och avstå från ingripande i annat än helt självklara fall (se JO 2008/09 s. 124).

8 Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser

8.1 Inledning

I 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser finns bestämmelser om diplomatiska förbindelser och immunitet. Den utgör väsentligen en kodifiering av det som redan vid dess framtagande utgjorde allmänt erkända folkrättsliga grundsatser på området. Konventionen har ratificerats av 193 stater, det vill säga nästan samtliga världens självständiga stater.

Ändamålet med reglerna om diplomatiska privilegier och diplomatisk immunitet är enligt preambeln till Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser ”icke att gynna den enskilde utan att trygga ett effektivt fullgörande av de uppgifter som åvila beskickningar såsom företrädare för sina stater”. I artikel 22 i konventionen finns bestämmelser om beskickningslokalers[1] okränkbarhet. Enligt artikelns andra stycke åligger det den mottagande staten att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda en beskickningslokal mot varje form av intrång eller skadegörelse och för att hindra att beskickningens frid störs eller dess värdighet kränks[2]. Ett motsvarande stadgande finns i bestämmelsen om diplomatiska företrädares personliga okränkbarhet i artikel 29, enligt vilken det åligger den mottagande staten att vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra angrepp mot diplomatiska företrädares värdighet.

Att demonstrera utanför utländska ambassader är en vanlig metod för att protestera mot förhållandena i den sändande staten och den politik som dess regering för. Sådana demonstrationer kan aktuali-

[1] En beskickningslokal definieras i artikel 1(i) som byggnad eller del av byggnad jämte tillhörande markområde, oavsett vem de tillhör, som nyttjas för beskickningens verksamhet, beskickningschefens bostad däri inbegripen.
[2] *[T]ake all appropriate steps [---] to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity.*

sera svåra avvägningar mellan det konstitutionella skyddet för yttrande- och demonstrationsfriheterna i den mottagande staten och skyldigheten enligt Wienkonventionen att förhindra fridsstörningar och värdighetskränkningar.

De olika landavsnitten i kapitel 9 innehåller en redogörelse för demonstrationsfriheten utanför utländska beskickningar. Där redovisas – i förekommande fall – vissa uttalanden om artikel 22.2 i Wienkonventionen som har gjorts i förarbeten och praxis i respektive land. I avsnitt 8.2 nedan redovisas hur domstolarna i några av de länder som inte ingår i den komparativa undersökningen i kapitel 9 har resonerat om innebörden av artikel 22.2 när det gäller skyldigheten att förhindra värdighetskränkningar. Syftet med framställningen är att lyfta fram tillämpningsexempel som skulle kunna anses vara sådan *efterföljande praxis vid traktatens tillämpning* som enligt artikel 31.3 b i Wienkonventionen om traktaträtten är relevant för tolkningen av artikel 22.2 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.[3] Vägledande internationell praxis på området är dock begränsad. Urvalet av länder i avsnitt 8.2 är ett resultat av det.

Kapitlet avslutas med en redogörelse för konventionens genomförande och ställning i svensk rätt.

8.2 Några nedslag i internationell praxis

8.2.1 USA

Enligt det första tillägget till USA:s konstitution (*the First Amendment*) får kongressen inte stifta någon lag som inskränker yttrandefriheten eller folkets rätt att samlas. Av konstitutionell praxis framgår dock att dessa friheter kan inskränkas av hänsyn till andra skyddsvärda intressen. När det gäller regleringar som söker inskränka yttranden på grund av dess innehåll tillämpar USA:s högsta domstol (*US Supreme Court*) en strikt granskningsstandard (*strict scrutiny*). Det krävs då att lagstiftaren kan visa på att ett tvingande intresse ligger bakom regleringen samt att bestämmelsen är tillräckligt snävt utformad. När det är fråga om regler som begränsar tid, plats eller

[3] Enligt Wienkonventionen om traktaträtten ska en traktat tolkas utifrån den normala betydelsen av dess lydelse sedd i sitt sammanhang och i enlighet med traktatens ändamål och syfte (artikel 31.1). Utöver sammanhanget ska hänsyn tas till bland annat efterföljande praxis vid traktatens tillämpning som ådagalägger enighet mellan parterna om traktatens tillämpning (artikel 31.3 b).

sättet för genomförande (*time, place and manner*) vid utövandet av friheterna tillämpas i stället en mellanliggande standard (*intermediate scrutiny)*. Det krävs då att regleringen är innehållsneutral, snävt utformad, tjänar ett viktigt allmänt intresse och lämnar kvar gott om alternativa möjligheter att yttra sig.[4]

USA:s kongress beslutade 1938 om förbud mot att inom 150 meter från en i huvudstadsdistriktet (*D.C.)* belägen ambassad 1) förevisa (*display*) flaggor, plakat o.d. som utformats för att hota, tvinga eller trakassera den utländska regeringen eller dess beskickningspersonal eller för att väcka allmänhetens ogillande mot den utländska regeringen eller dess politik (”skyltförbudet”), eller 2) samlas tre eller fler personer och vägra att skingra sig på order av polismyndigheten (”sammankomstförbudet”).

Restriktionernas förenlighet med konstitutionen kom redan 1939 under den federala appellationsdomstolens prövning i målet *Frend v. United States*.[5] Domstolen, som godtog regleringen, ansåg att förbuden innefattade rimliga och lämpliga restriktioner som inte inkräktade på de konstitutionella fri- och rättigheterna.

Efter att förbuden 1981 förts in i distriktslagarna i D.C. (*D.C. Code § 22-1115*) kom de åter under den federala appellationsdomstolens prövning i målet *Finzer v. Barry*, där sökandena var personer som ville samlas och hålla upp skyltar utanför Sovjetunionens och Nicaraguas ambassader.[6] Domstolens majoritet fann att skyltförbudet inte innebar någon reell begränsning av den politiska debatten om utländska regeringar och dess politik eftersom förbudet inte uteslöt något synsätt från debatten utan endast avsatte ett område i ambassaders omedelbara närhet som fritt från fientliga protester. De ”unika restriktionerna” var enligt domstolen försvarliga med hänsyn till de ”unika intressen som står på spel”. Sammankomstförbudet skulle enligt domstolen ges den innebörden, att en order om upplösande förutsatte att polismyndigheten hade rimlig anledning att tro att sammankomsten utgjorde en fara för ambassadens säkerhet eller frid. Med detta snävare tillämpningsområde ansåg domstolen att även denna del av regleringen var förenlig med konstitutionen.

[4] Se Bull, s. 186–188 med hänvisningar.
[5] *US Court of Appeals*, 306 US 640 (1939); 1938–40 AD No 161.
[6] 798 F 2nd 1450; 121 ILR 499.

Efter ansökan om överprövning (*petition for certiorari*) av appellationsdomstolens avgörande kom restriktionerna 1988 under Högsta domstolens prövning i målet *Boos et al. v. Barry*.[7] Beträffande sammankomstförbudet hade sökandena i första hand gjort gällande att bestämmelsen gav polisen oinskränkt handlingsfrihet och därmed inte var tillräckligt snävt utformad. Högsta domstolen konstaterade att bestämmelsens ordalydelse var problematisk i det avseendet, men att förbudet med det tillämpningsutrymme som appellationsdomstolen hade fastställt inte kunde anses medföra någon betydande begränsning av konstitutionellt skyddat handlande, utan endast reglerade plats och sättet för genomförande (*place and manner*) för vissa demonstrationer. Sökandena hade i andra hand gjort gällande att förbudet även med denna snävare läsning var otillåtet vagt; särskilt rekvisitet frid. Högsta domstolen konstaterade dock att bestämmelsen tillkommit i en särskild kontext, och att det givet denna kontext var tydligt att det som var avgörande för vilken störningsnivå som kunde motivera ett upplösande (*the prohibited quantum of disturbance*) var om ambassadens normala aktiviteter hade blivit eller var på väg att bli störda.

Beträffande skyltförbudet (*the display clause*) inledde Högsta domstolen med att konstatera att förbudet verkade i kärnområdet för First Amendment eftersom det 1) förbjöd klassiska politiska yttranden, 2) i traditionella publika forum för sammankomster och diskussion, samt 3) var innehållsbaserat.[8] Sådana förbud skulle enligt domstolen underkastas den mest noggranna bedömningsstandarden (*the most exacting scrutiny*), innebärandes att lagstiftaren måste visa att regleringen var nödvändig för att tillgodose ett tvingande (*compelling*) allmänt intresse samt hade utformats snävt för att tillgodose det intresset. Med dessa utgångspunkter redovisade domstolen följande bedömning i fråga om avvägningen mellan First Amendment-skyddet och åliggandena enligt Wienkonventionen.[9]

> We first consider whether the display clause serves a compelling governmental interest in protecting the dignity of foreign diplomatic personnel. Since the dignity of foreign officials will be affronted by signs critical of

[7] Domen finns att läsa i sin helhet på https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep485/usrep485312/usrep485312.pdf.
[8] Staten hade invänt att förbudet inte kunde anses innehållsbaserat eftersom det var effekten av budskapet som var relevant. Domstolen underkände det synsättet och konstaterade att bedömningen av om enskilda personer fick demonstrera framför en utländsk ambassad helt berodde på om deras skyltar var kritiska till ambassadlandets regering,
[9] Domstolens källhänvisningar har utelämnats här.

their governments or governmental policies, we are told, these foreign diplomats must be shielded from such insults in order to fulfill our country's obligations under international law.

As a general matter, we have indicated that in public debate our own citizens must tolerate insulting, and even outrageous, speech in order to provide "adequate 'breathing space' to the freedoms protected by the First Amendment." A "dignity" standard, like the "outrageousness" standard that we rejected in Hustler, is so inherently subjective that it would be inconsistent with "our longstanding refusal to [punish speech] because the speech in question may have an adverse emotional impact on the audience."

We are not persuaded that the differences between foreign officials and American citizens require us to deviate from these principles here. The dignity interest is said to be compelling in this context primarily because its recognition and protection is part of the United States' obligations under international law. The Vienna Convention on Diplomatic Relations, which all parties agree represents the current state of international law, imposes on host states

> "[the] special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity."

As a general proposition, it is of course correct that the United States has a vital national interest in complying with international law. The Constitution itself attempts to further this interest by expressly authorizing Congress "[t]o define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offenses against the Law of Nations." Moreover, protecting foreign emissaries has a long history and noble purpose. In this country national concern for the protection of ambassadors and foreign ministers even predates the Constitution. In 1781 the Continental Congress adopted a resolution calling on the States to enact laws punishing "infractions of the immunities of ambassadors and other public ministers, authorised and received as such by the United States in Congress assembled," targeting in particular "violence offered to their persons, houses, carriages and property."

The need to protect diplomats is grounded in our Nation's important interest in international relations. As a leading commentator observed in 1758, "[i]t is necessary that nations should treat and hold intercourse together, in order to promote their interests, -to avoid injuring each other, - and to adjust and terminate their disputes." This observation is even more true today given the global nature of the economy and the extent to which actions in other parts of the world affect our own national security. Diplomatic personnel are essential to conduct the international affairs so crucial to the well-being of this Nation. In addition, in light of the concept of reciprocity that governs much of international law in this area, we have a more parochial reason to protect foreign diplomats in this country. Doing so ensures that similar pro-

> tections will be accorded those that we send abroad to represent the United States, and thus serves our national interest in protecting our own citizens: Recent history is replete with attempts, some unfortunately successful, to harass and harm our ambassadors and other diplomatic officials. These underlying purposes combine to make our national interest in protecting diplomatic personnel powerful indeed.
>
> At the same time, it is well established that "no agreement with a foreign nation can confer power on the Congress, or on any other branch of Government, which is free from the restraints of the Constitution." See 1 Restatement of Foreign Relations Law of the United States § 131, Comment a, p. 53 (Tent. Draft No. 6, Apr. 12, 1985) ("[R]ules of international law and provisions of international agreements of the United States are subject to the Bill of Rights and other prohibitions, restrictions or requirements of the Constitution and cannot be given effect in violation of them").
>
> Thus, the fact that an interest is recognized in international law does not automatically render that interest "compelling" for purposes of First Amendment analysis. We need not decide today whether, or to what extent, the dictates of international law could ever require that First Amendment analysis be adjusted to accommodate the interests of foreign officials. Even if we assume that international law recognizes a dignity interest and that it should be considered sufficiently "compelling" to support a content-based restriction on speech, we conclude that § 22-1115 is not narrowly tailored to serve that interest.

Till grund för slutsatsen att § 22-1115 inte var tillräckligt snävt utformad lade domstolen att de, i övriga delar av USA gällande, begränsningar av demonstrationsrätten vid beskickningar som kongressen hade beslutat endast tog sikte på "*willful acts or attempts to intimidate, coerce, threaten, or harass a foreign official*" (18 U.S. Code § 112). Givet att kongressen ansett att denna betydligt mindre restriktiva bestämmelse var tillräcklig för att uppfylla åtagandena enligt Wienkonventionen, var det enligt domstolen svårt att godta argumentet att skyltförbudet med hänvisning till USA:s folkrättsliga åtaganden var nödvändigt i D.C. Kongressen hade dessutom – framhöll domstolen – 1986 anmärkt att skyltförbudet kunde vara oförenligt med yttrande- och mötesfriheterna och att det fanns indikationer på att förbudet hade lett till godtyckliga och orättvisa gripanden av fredliga demonstranter, samt mot den bakgrunden uppmanat D.C. att se över regleringen i samråd med utrikes- och finansdepartementen. Domstolen avslutade:

> Relying on congressional judgment in this delicate area, we conclude that the availability of alternatives such as § 112 amply demonstrates that the display clause is not crafted with sufficient precision to with-

> stand First Amendment scrutiny. It may serve an interest in protecting the dignity of foreign missions, but it is not narrowly tailored; a less restrictive alternative is readily available. Thus, even assuming for present purposes that the dignity interest is "compelling," we hold that the display clause of § 22-1115 is inconsistent with the First Amendment.

Enligt 18 U.S. Code § 112(b)(3) i dess nu gällande lydelse är det förbjudet att i USA (inbegripet D.C.) samlas tre eller fler personer inom 30 meter från en ambassad i avsikt att skrämma, hota, tvinga eller trakassera en officiell utländsk företrädare eller hindra denne i sin tjänsteutövning. Bestämmelsen får enligt punkten (d) inte tillämpas så, att den inskränker utövandet av First Amendment-rättigheterna.

8.2.2 Australien[10]

I Australien genomförs Wienkonventionen genom bestämmelser i *Diplomatic Privileges and Immunities Act 1967*. Enligt 15 § i den lagen får nödvändiga och lämpliga föreskrifter införas för att implementera Australiens konventionsåtaganden. Frågan om innehållet i dessa åtaganden såvitt avser skyddet för beskickningars värdighet kom 1992 under den federala överdomstolens prövning i målet *Minister for Foreign Affairs and Trade v Magno*.[11] Bakgrunden var att representanter för Östtimors befolkning hade placerat 124 vita träkors på gräsmattan utanför Indonesiens ambassad i Canberra. Korsen symboliserade landsmän som hade dödats av indonesisk militär vid en särskild incident föregående år. Utrikesministern utfärdade med stöd av 15 § en föreskrift som gav de verkställande myndigheterna befogenhet att bortskaffa föremål som enligt ministerns uppfattning kränkte en beskicknings värdighet, samt tillkännagav som sin uppfattning att de utplacerade korsen utgjorde sådana föremål.

Den fråga som domstolen hade att ta ställning till var om den utfärdade föreskriften var förenlig med 15 §; närmare bestämt om den var nödvändig och lämplig för att Australien skulle kunna fullgöra sina åtaganden enligt artikel 22 i Wienkonventionen. Domstolens majoritet (två domare) godtog föreskriften. En av dem anmärkte att fridsstörningar och värdighetskränkningar kan överlappa varandra

[10] Redogörelsen i detta avsnitt är hämtad från Denza, a.a., s. 142 och 143, *International Law Association Committee on International Law in National Courts: Report of the Australian Branch* (1994), s. 254, och Foakes, a.a., s. 71–73.
[11] Minister for Foreign Affairs and Trade & Ors v Magno & Anor (1992)101 ILR 202.

men utgör två separata begrepp och att det senare innefattar aktiviteter som inte når upp till en fridsstörning. Stötande och förolämpande beteende i närheten av och riktat mot en beskickning kunde falla in under den kategorin, till exempel brännande av den sändande statens flagga eller skenavrättningar av en avbild av dess ledare. Som ytterligare exempel angavs avstjälpning av stötande substanser och möjligen även av jordbruksråvaror i syfte att protestera mot den sändande statens subventionspolitik. Domaren framhöll dock samtidigt att den sändande staten måste acceptera värdlandet som det är (”*as it finds it*”). Om det mottagande staten har en väletablerad yttrandefrihetstradition kan den sändande staten inte åberopa artiklarna 22 eller 29 mot uttryck för denna tradition. Utrikesministerns ställningstagande i det aktuella fallet var inte föremål för domstolens bedömning, men domstolen lät i skälen förstå att den ansåg att ställningstagandet kunde ifrågasättas.

En domare var skiljaktig och anslöt sig till den restriktiva tolkning av begreppet *impairment of dignity* som gjorts i USA och Förenade kungariket (se avsnitt 9.5.3). Det innebar enligt domaren att endast sådant beteende som störde beskickningens kärnfunktioner var relevant. En skyldighet att vidta lämpliga åtgärder kunde aktualiseras endast beträffande aktiviteter som var så ovärdiga mot de besökande diplomaterna att det påverkade deras kapacitet att fullgöra sina officiella uppgifter. I en kraftfull passage uttalade han att ”små planterade kors som symbol för människor som dödats utan anledning kan inte kränka en beskicknings värdighet eftersom de inte har någonting att göra med dess frihet att fungera, detta oavsett hur irriterande det må ha varit för beskickningspersonalen och den regering de representerar att få massakern så gripande dramatiserad”. Med denna utgångspunkt underkände han föreskriften eftersom den gav utrikesministern ett alltför stort utrymme att begränsa grundläggande fri- och rättigheter.

Att den exekutiva makten i Australien synes inta ett, i förhållande till USA och Storbritannien, mera omfattande synsätt beträffande vad som kan utgöra en värdighetskränkning kom åter till uttryck 2002, då utrikesministern med stöd av den föreskrift som var föremål för domstolens prövning 1992 tillkännagav att polisen skulle stoppa en demonstration av Falun Gong-rörelsen utanför den kinesiska ambassaden med hänvisning till att demonstranterna använde sig av

ljudförstärkare och stora banderoller som skadade ambassadens värdighet.

8.2.3 Sydkorea[12]

I Sydkorea finns bestämmelser om mötesfrihet i en särskild lag om församlingar och demonstrationer (*Assembly and Demonstration Act)*. Fram till 2004 gällde enligt artikel 11 i den lagen ett generellt förbud mot demonstrationer inom 100 meter från beskickningslokaler. Ändamålet med bestämmelsen var att förebygga störningar av beskickningars frid och funktionalitet eftersom sådana störningar har en betydande effekt på det nationella intresset av att upprätthålla och utveckla goda diplomatiska förbindelser. Den sydkoreanska författningsdomstolen förklarade 2003 att bestämmelsen stod i strid med konstitutionen.[13] Enligt domstolen bestod de rättsliga intressen som motiverade skydd enligt bestämmelsen av 1) möjligheten att fritt ta sig till och från beskickningen, 2) beskickningens effektiva funktionalitet och 3) beskickningspersonalens fysiska säkerhet. Domstolen konstaterade vidare att eftersom platsen för en sammankomst är central för dess syfte och effekt, församlingsfriheten som utgångspunkt kan garanteras effektivt endast när valet av plats är fritt. Med dessa utgångspunkter ansåg domstolen att den allmänna och abstrakta bestämmelsen i artikel 11(1) utgjorde ett oproportionerligt ingrepp i församlingsfriheten.

Författningsdomstolens avgörande ledde till en revision av artikel 11. Sedan 2004 gäller förbudet endast för (potentiellt) storskaliga demonstrationer som riktar sig mot beskickningen och kan antas påverka dess säkerhet och funktion. Förvaltningsdomstolen i Seoul underkände 2016 ett beslut av polismyndigheten att förbjuda en demonstration utanför USA:s ambassad mot USA:s installation av ett nytt missilförsvarssystem. Domstolen framhöll i sitt beslut att

[12] Redogörelsen i detta avsnitt bygger på Kwon, Namhee, *Diplomatic and Consular Immunities in Republic of Korea* i *The Yearbook of Diplomatic and Consular Law,* utgåva 3/2018.
[13] Författningsdomstolens avgörande den 30 oktober 2003 i målen 2000Hun-Ba67 och 83. Det ena målet gällde en organisation som förbjudits att inom 97 meter från den amerikanska ambassaden och 35 meter från den japanska ambassaden i Seoul demonstrera för inrättandet av en sanningskommission om ”den amerikanska arméns massaker på civila under Koreakriget”. Det andra målet gällde en organisation som skulle genomföra ett demonstrationståg för att verka för återanställning av f.d. Samsunganställda och som förbjudits att hålla tåget längs den önskade rutten på grund av det skulle passera Singapores och El Salvadors ambassader.

arrangörerna tidigare under året hade hållit flera demonstrationer utan att dessa hade spridit sig eller blivit våldsamma.[14]

I artikel 109 i den sydkoreanska strafflagen finns en särskild bestämmelse till skydd för utländska staters värdighet. Enligt den bestämmelsen är det straffbart att – i syfte att förolämpa en utländsk stat – skada, bortskaffa eller smutsa ned en nationsflagga eller annat officiellt emblem.

Här kan avslutningsvis nämnas att Japans regering 2015 kritiserade uppförandet av en staty med tydliga konnotationer till historiska övergrepp av japansk militär mot koreanska kvinnor framför Japans ambassad i Seoul. Det ledde till ett gemensamt uttalande av utrikesministrarna i de båda länderna den 28 december 2015:

> The government of Korea acknowledges the fact that the government of Japan is concerned about the statues built in front of the Embassy of Japan in Seoul from the viewpoint of preventing any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity, and will strive to solve this issue in an appropriate manner through taking measures such as consulting with related organizations about possible ways of addressing this issue.

8.2.4 Lettland

Det finns anledning att inom ramen för denna redogörelse även lyfta fram ett avgörande från Lettlands författningsdomstol från 2006.[15]

Enligt 103 § i Lettlands grundlag (*Satverseme)* ska staten skydda friheten att hålla fredliga – i förväg tillkännagivna – möten, processioner och demonstrationer. Denna frihet får enligt 116 § grundlagen begränsas genom lag i syfte att skydda andras rättigheter, de demokratiska strukturerna samt allmän säkerhet, välfärd och moral. Sådana begränsningar finns i församlingslagen. Enligt 9 § 1 församlingslagen gällde tidigare ett generellt förbud mot möten och demonstrationer inom 50 meter från bland annat regeringsbyggnader, domstolar och utländska beskickningar.

I ett mål som gällde grundlagsenligheten av flera olika aspekter av församlingslagen konstaterade Lettlands författningsdomstol att det generella förbudet i 9 § 1 utgjorde ett oproportionerligt ingrepp i församlingsfriheten. Domstolen anförde bland annat följande. Arti-

[14] Seoul Administrative Court, June 6, 2016, 2015Gu-Hap77967.
[15] Dom den 23 november 2006 i mål nr 2006-03-0106.

kel 22.2 i Wienkonventionen innebär inte någon absolut skyldighet att isolera beskickningar från allmänna opinionsyttringar. Tvärtom går den internationella utvecklingen i motsatt riktning. Det hindrar dock inte att det för vissa situationer kan föreligga en folkrättslig skyldighet att begränsa församlingsfriheten. Värdlandet kan till exempel behöva införa restriktioner för demonstrationer som är alltför högljudda eller förolämpande. Vidare förekommer, i syfte att förebygga attacker, i flera länder bestämmelser om att demonstrationer måste hållas på ett visst avstånd från ambassader. Bestämmelsen i 9 § 1 församlingslagen innefattar lämpliga åtgärder för att uppnå godtagbara begränsningsändamål, nämligen att säkerställa de uppräknande institutionernas funktion och förebygga hot mot allmän säkerhet. För att bestämmelsen ska vara grundlagsenlig krävs emellertid även att det inte går att uppnå dessa mål med mindre ingripande restriktioner. Generella förbud utan utrymme för bedömningar i det enskilda fallet uppfyller sällan detta proportionalitetskrav. Det hade gått att utforma bestämmelsen så att den till exempel i stället ålade arrangören en skyldighet att säkerställa att deltagarna inte är för högljudda och inte stör institutionernas arbete.

8.3 Konventionens ställning och genomförande i svensk rätt

Sverige ratificerade Wienkonventionen 1967 (SÖ 1967:1) och blev därigenom folkrättsligt förpliktat att fullgöra de åtaganden som följer av konventionen. Konventionens bestämmelser om immunitet och privilegier införlivades samma år i svensk rätt genom en inkorporeringsbestämmelse i lagen (1966:664) med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier. Lagen ersattes 1977 av den alltjämt gällande lagen (1976:661) med samma namn. Enligt 1 och 2 §§ i den lagen ska främmande stats beskickning och beskickningsmedlemmar jämte deras familjer och betjäning samt diplomatiska kurirer trots bestämmelser i andra författningar åtnjuta immunitet och privilegier enligt Wienkonventionen. Vad som närmare får anses följa av åliggandet att vidta alla lämpliga åtgärder för att hindra att en beskicknings värdighet kränks berörs inte i förarbetena (prop. 1966:148). Inte heller synes frågeställningen ha berörts i praxis.

Det finns i svensk rätt inte några särskilda bestämmelser till skydd för utländska beskickningars värdighet eller generella bestämmelser om allmänna sammankomster vid utländska beskickningar. Vid våra möten med Polismyndigheten har dock framkommit att myndigheten har förutbestämda platser i anslutning till varje ambassad till vilka sammankomster hänvisas. Platserna ligger på ett sådant avstånd från ambassaderna att det inte ska vara möjligt att kasta in föremål på ambassadområdet. Denna ordning motiveras i grunden av ordning och säkerhet på platsen och tillämpas för att undvika skador på ambassaderna och dess personal. I detta sammanhang finns det också anledning att nämna ett beslut från 2023 där Polismyndigheten avslog en ansökan om tillstånd för en pro-ukrainsk demonstration där bilder skulle projiceras på den ryska ambassaden med motiveringen att den ryska beskickningen inte utgör en allmän plats. Beslutet överklagades inte. Utredningen återkommer till detta beslut i avsnitt 10.5.

9 Rättsläget i vissa andra länder

9.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, undersöka och beskriva hur frågor som omfattas av uppdraget regleras i några länder som är jämförbara med Sverige, främst de nordiska länderna.

I detta kapitel ges en översiktlig redogörelse för rättsläget i ett antal länder i de avseenden som har bedömts relevanta. De länder som ingår i redogörelsen är Danmark, Finland, Frankrike, England och Wales, Nederländerna, Norge och Tyskland.

De nordiska länderna har en delvis gemensam historia och kultur samt rättssystem som uppvisar stora likheter. De ingår av tradition i komparativa undersökningar i Sveriges offentliga utredningar och omnämns dessutom särskilt i direktiven.

Även *Nederländerna* har ett rättssystem som uppvisar stora likheter med det svenska. Nederländerna har dessutom en aktuell problematik med skändningar av Koranen och har nyligen beslutat att tillsätta en utredning av demonstrationsfrihetens ramar där bland annat frågan om vilket utrymme det finns att begränsa demonstrationsfriheten med hänsyn till nationell säkerhet ingår i utredningsuppdraget.

Tyskland har med sin speciella historia bedömts ha en given plats i en komparativ redogörelse om opinionsfriheterna.

Frankrike har, med undantag för England och Wales, ett rättssystem som skiljer sig mer från det svenska än de övriga länder som ingår i jämförelsen. Landet har dock en mycket levande protestkultur och har dessutom varit föremål för terroristattacker på grund av bland annat satirmagasinet *Charlie Hebdos* publikationer.

Slutligen har utredningen valt att inkludera *England och Wales* i jämförelsen. Därigenom möjliggörs impulser från *common law*-traditionen. De både länderna är intressanta som jämförelseobjekt även av den anledningen att polisen synes ha ett betydligt bredare utrymme att ingripa mot provokativa offentliga åsiktsyttringar än vad som är fallet i de övriga länderna i jämförelsen.[1]

Dispositionen i respektive landavsnitt följer – med några avvikelser – samma övergripande struktur. Först ges en allmän beskrivning av det konstitutionella fri- och rättighetsskyddet. I det sammanhanget redogörs även för fri- och rättighetsskyddet för utlänningar, förståelsen av *rikets säkerhet* (eller motsvarande begrepp) samt fri- och rättighetsskyddet i krissituationer. Därefter beskrivs lite mera ingående hur det konstitutionella skyddet för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna är konstruerat. I samband med det ges en redogörelse för vissa bestämmelser på lagnivå och anslutande praxis som konkretiserar och begränsar dessa friheter. I det sammanhanget redovisas den straffrättsliga reglering som utredningen har bedömt kan ha betydelse för utrymmet att i samband med en demonstration yttra sig på ett sätt som kan frammana hätska reaktioner från omvärlden; närmare bestämt regler om hetsbrott, blasfemi eller motsvarande samt angrepp mot utländska staters och dess företrädares värdighet. Redogörelsen i respektive landavsnitt avslutas med en beskrivning av demonstrationsfriheten utanför utländska staters beskickningar samt förekomsten och hanteringen av koranskändningar i samband med demonstrationer.[2]

Författningstext i de olika länderna återges på svenska. Bortsett från Finland – där författningar och förarbeten funnits tillgängliga på svenska – har utredningen gjort översättningarna på egen hand. Det är alltså inte fråga om några officiella översättningar, och avvikelser från den exakta ordalydelsen kan förekomma.

[1] Skottland och Nordirland har normgivningskompetens beträffande bland annat regler om polisens befogenheter och upprätthållande av allmän ordning. För överskådlighetens skull har därför undersökningen begränsats till att avse England och Wales. När det hänvisas till Förenade kungariket omfattas dock även Skottland och Nordirland.

[2] En redogörelse för demonstrationsfriheten utanför utländska beskickningar samt koranskändningar saknas beträffande Frankrike till följd av att svar på våra frågor om detta till franska sakkunniga uteblivit.

9.2 Danmark

9.2.1 Fri- och rättighetsregleringen

Allmänt

Danmarks grundlag (*grundloven*) är från 1953 och är med sina 89 paragrafer fördelade på 11 kapitel en av de kortaste grundlagarna i världen. Många av paragraferna är dessutom kortfattade och huvudsakligen av vägledande karaktär. Det finns därför ett stort utrymme för reglering av konstitutionella frågor i vanlig lag och andra rättskällor.[3] Fri- och rättighetskatalogen finns i 67–80 §§ grundloven, och är i stora delar densamma som den som fanns i 1849 års grundlov. Tolkningen av bestämmelserna hänför sig ofta till fri- och rättighetens kärna.

Grundloven innehåller inte några generella begränsningsregler. Flera av de materiella reglerna hänvisar till lag när det gäller det närmare innehållet i fri- och rättigheten samt tillåtna begränsningar.

Europakonventionen gäller sedan 1992 som dansk lag. Domstolar och andra myndigheter är skyldiga att så långt möjligt lägga konventionen och Europadomstolens praxis till grund för tolkningen av dansk rätt.[4]

Fri- och rättighetsskyddet för utlänningar

Det finns inga särskilda bestämmelser i grundloven om fri- och rättighetsskyddet för utlänningar, men den generella utgångspunkten är att skyddet gäller även för dem. I de olika fri- och rättighetsstadgandena används omväxlande begreppen *dansk borger*, *borger*, *envher* och *ingen* med avseende på den personkrets som omfattas.

Enligt 71 § första stycket andra ledet grundloven får ingen *dansk borger* underkastas någon form av frihetsberövande på grund av sin politiska eller religiösa övertygelse eller härkomst. Begreppet *dansk borger* avser danska medborgare. Under förarbetena ansågs det ändamålsenligt att inte avskära möjligheterna att i undantagsfall kunna beakta särskilda omständigheter i förhållande till utlänningar. I den statsrättsliga litteraturen har hävdats att det skulle stå i strid med artikel 14 i Europakonventionen att frihetsberöva utländska med-

[3] Se Jan Steenbeek, *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Prakke & Kortmann (editors), 2004, s. 136.
[4] Se *Betænkning nr. 1220 Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret*, s. 146 och 147.

borgare på sådana grunder som anges i 71 §. Det har även ifrågasatts hur bestämmelsen förhåller sig till 70 § grundloven, enligt vilken ingen på grund av sin trostillhörighet eller härkomst får berövas fullt åtnjutande av de medborgerliga och politiska rättigheterna.[5]

Enligt 79 § gäller församlingsfriheten för *borgerne*. Det begreppet, som förekommer i flera av fri- och rättighetsstadgandena, omfattar alla personer som uppehåller sig på danskt territorium. I delar av den statsrättsliga litteraturen har det hävdats att församlingsfriheten endast gäller för personer som uppehåller sig mera varaktigt i Danmark, men den förhärskande uppfattningen synes vara att även den som helt tillfälligt befinner sig i Danmark för att till exempel delta i en demonstration åtnjuter skydd av församlingsfriheten.[6]

Statens säkerhet som begränsningsändamål

Det finns inte några hänvisningar till Danmarks säkerhet eller motsvarande begrepp i grundlovens fri- och rättighetsreglering. Här ska i stället kort redogöras för vad som enligt förarbetena till vissa fri- och rättighetsbegränsande bestämmelser i sekretess- och utlänningslagstiftningen anses ligga i begreppet statens säkerhet.

Enligt 31 § offentlighetslagen (*offentlighedsloven*) kan rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas i den utsträckning det är av väsentlig betydelse för statens säkerhet eller rikets försvar. Enligt förarbetena kan uppgifter med stöd av den bestämmelsen undantas från insynsrätten för att skydda till exempel statsministerns personliga säkerhet, utsänd ambassadpersonals och militär trupps säkerhet samt säkerheten i departementens it-system.[7]

I ett betänkande om administrativ utvisning av utlänningar som kan anses utgöra en fara för statens säkerhet sägs följande om innebörden av begreppet statens säkerhet.[8]

> Ett centralt begrepp för arbetsgruppens arbete är begreppet statens säkerhet.
>
> Om begreppet statens säkerhet sägs i betänkande nr 968/1982 om ändring av utlänningslagen, s. 164 f, att hänsyn till statens säkerhet särskilt omfattar de intressen som skyddas av kapitel 12 i strafflagen (brott

[5] Se Zahle, Henrik (red.), *Grundloven – Danmarks Riges Gundlov med kommentarer* (2006), s. 435 och 436 med hänvisningar.
[6] Se Christensen, Jens Peter m.fl., *Grundloven med kommentarer* (2015), s. 528 med hänvisningar.
[7] Se *Lovforslag* 2012/1 LSF 144, s. 153.
[8] *Betænkning nr. 1505 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed (Ministeriet för Flygtninge, Indvandrere och Integration)* 2009, s. 38–42.

mot statens oberoende och säkerhet), men att formuleringen inte utesluter, att också andra intressen av stor betydelse för samhället också kan beaktas. Det framgår vidare, att det inom folkrätten, inklusive människorättskonventionerna, är allmänt erkänt att hänsyn till statens säkerhet kan motivera utvisning av en utlänning, och att en sådan regel måste ses som en nödvändig del av ländernas beredskapsåtgärder, bland annat för att motverka internationell terroristverksamhet. [---]

Tolkningshjälp för förståelsen av begreppet statens säkerhet kan dessutom hämtas i Poliskommissionens betänkande nr 1410/2002 s. 34 f, av vilket bland annat framgår att ”Uttrycket ’säkerhet’ historiskt i synnerhet har tagit sikte på invånarnas säkerhet mot att bli utsatta för brott. I dag omfattat uttrycket också fara för, att personer och värden kommer till skada genom olyckor eller liknande, oavsett om det är naturen eller människor som orsakar dem”.

Ett annat centralt begrepp för arbetsgruppens arbete är – i anslutning till begreppet statens säkerhet – begreppet fara. [---]

Højesteret har i två avgöranden den 2 juli 2008 bland annat uttalat sig om denna farebedömning. Målen gällde två tunisiska medborgare som blivit administrativt utvisade från Danmark, eftersom de enligt säkerhetspolisens bedömning hade planerat att mörda en tecknare, som hade fått en teckning av profeten Muhammed publicerad. Højesteret uttalade, att ”Muhammedteckningarna och debatten om dem har väckt reaktioner världen över, inbegripet angrepp på danska statliga institutioner”. Mot bakgrund av detta fann Højesteret, att ”mord på en person som tecknat en av dessa teckningar måste anses som ett försök att skrämma befolkningen, begränsa yttrandefriheten och hindra den offentliga debatten. Mot den bakgrunden kan en person, som planlägger ett sådant mord, med rätta anses utgöra en fara för statens säkerhet […]”.

Fri- och rättighetsskyddet i krissituationer

Grundloven innehåller inte några generella bestämmelser om konstitutionell nödrätt eller undantagstillstånd. Om folketinget inte kan samlas får dock regeringen enligt 23 § grundloven i ytterst brådskande fall utfärda provisoriska lagar. Sådana lagar får inte strida mot grundloven och måste underställas folketinget så snart det kan samlas igen. Vidare får exceptionella åtgärder, inklusive sådana som står i strid med grundloven, vidtas med hänvisning till konstitutionell nödrätt, som allmänt erkänns som en oskriven del av den danska konstitutionen. För att en situation ska kunna motivera avsteg från grundloven med hänvisning till konstitutionell nödrätt förutsätts att den utgör ett mycket allvarligt hot mot staten och dess institutioner.[9]

[9] Se Fallentin Nyborg, Annemette m.fl., *Covid-19 and Emergency laws in Denmark*, i SvJT 2020 s. 1098.

Under den tyska ockupationen av Danmark under andra världskriget godkände domstolarna en generell suspension av församlingsfriheten.[10]

9.2.2 Yttrandefrihet

Yttrandefriheten skyddas av 77 § grundloven som har följande lydelse.

> Var och en har rätt att offentliggöra sina tankar i tryck, skrift och tal, dock under ansvar inför domstolarna. Censur och andra förebyggande åtgärder får aldrig mer införas.

Yttrandefriheten ska medverka till att säkra den fria debatt och åsiktsbildning som är en förutsättning för ett demokratiskt samfund. Den omfattar alla områden – politiska, religiösa, konstnärliga, vetenskapliga, filosofiska osv. – och varje form; ord, bild, ton, rörelse, riter osv.

Bestämmelsens lydelse innebär att det i efterhand går att utkräva ansvar i domstol för yttranden som överskrider yttrandefrihetens gränser, men att det som utgångspunkt inte finns något utrymme att ingripa mot sådana yttranden på förhand. Grundlagsskyddet för yttrandefriheten är alltså främst formellt. Det formella skyddet innebär inte att lagstiftaren är betagen möjligheten att införa föreskrifter om utövandet av yttrandefriheten såvitt avser tid, plats och tillvägagångssätt. Sådana regler får dock inte i praktiken hindra rätten att yttra sig samt måste vara innehållsneutrala.[11] Ett generellt undantag från det strikta förbudet mot censur är möjligheten att utverka ett förbudsföreläggande i Högsta domstolen (*Højesteret)*. Undantaget tar sikte på förbud mot en publicering som vore olaglig och där det bedöms att bestraffning eller återställande åtgärder inte kommer att kunna gottgöra den skada som skulle orsakas av en publicering.

När det gäller yttrandefrihetens materiella innehåll tillämpar domstolarna konsekvent en modell där yttrandefriheten vägs mot motstående intressen och som i hög grad är påverkad av Europadomstolens tillämpning av artikel 10 i Europakonventionen.

Det finns enligt rättspraxis inte något område inom vilket det gäller en obegränsad yttrandefrihet. Yttrandefriheten är dock särskilt stark på det politiska och religiösa området samt i journalistisk verksamhet.[12]

[10] Se Zahle, s. 586 med hänvisningar.
[11] Se Christensen m.fl. (2016), s. 341–344.
[12] Se Christensen m.fl., s. 509 och 510.

Begränsningar till skydd för statens säkerhet

I 12 kap. i den danska strafflagen *(straffeloven)* finns bestämmelser om landsförräderi och andra brott mot statens självständighet och säkerhet. Som exempel på bestämmelser i det kapitlet som begränsar yttrandefriheten kan nämnas de så kallade landsförräderiparagraferna i 98–99 §§ och förbudet mot offentliga uttalanden som uppmanar till eller framkallar en uppenbar risk för fientliga åtgärder mot den danska staten i 100 §. Den senare bestämmelsen tar endast sikte på uttalanden och är därför inte tillämplig i förhållande till den som till exempel bränner religiösa skrifter eller nationsflaggor och därigenom förstärker till exempel terrorhotet mot Danmark.[13] I 12 kap. straffeloven finns dock särskilda bestämmelser om förbud mot otillbörlig hantering av religiösa skrifter och om angrepp på utländska staters och dess företrädares värdighet. Dessa behandlas nedan, men utgör alltså i systematiskt hänseende brott mot statens säkerhet.

Hetsbrott med mera

Rasismparagrafen

I 266 b § straffeloven finns en bestämmelse som motsvarar den svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Paragrafen, som benämns rasismparagrafen men omfattar även andra diskrimineringsgrunder, har följande lydelse.

> Den, som offentligt eller med uppsåt till spridning i en vidare krets genom uttalande eller annat meddelande, i vilket en grupp av personer hotas, hånas eller nedvärderas på grund av sin ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller tro eller deras funktionshinder eller på grund av den aktuella gruppens sexuella läggning, könsidentitet, könsuttryck eller könsegenskaper, döms till böter eller fängelse i högst 2 år. Vid utmätning av straffet ska det anses som en synnerligen försvårande omständighet om gärningen har karaktären av propagandaverksamhet.

Bestämmelsen ska tolkas snävt och i överensstämmelse med yttrandefriheten enligt 77 § grundloven och artikel 10 i Europakonventionen. Begreppet uttalande eller annat meddelande omfattar såväl skriftliga och muntliga uttrycksformer som andra uttrycksformer, till exempel bilder, karikatyrer och korsbränningar. När det gäller offentlig-

[13] Uppgift från sakkunniga vid det danska justitieministeriet.

hetsrekvisitet har i praxis ansetts att ett uttalande vid en fotbollsmatch där minst 10–15 personer närvarade var offentligt.[14]

Det finns flera exempel där yttranden som språkligt tar sikte endast på en religion, av domstol tolkats såsom innefattandes även yttranden om de personer som bekänner sig till religionen. Så har till exempel yttrandet ”Islam är inte en religion i traditionell mening. Det är en terrororganisation som vill uppnå världsherravälde med våld.” ansetts innefatta en sådan grov förnedring av muslimer att det utgjorde en överträdelse av rasismparagrafen.[15] I ett annat fall gällde åtalet en annons som innehöll texten ”Massvåldtäkter, grovt våld, otrygghet, tvångsäktenskap, kvinnoförtryck, gängkriminalitet. Det är vad ett mångkulturellt samhälle erbjuder oss.”. Texten åtföljdes av en bild på tre unga ljushåriga flickor med texten ”Danmark i dag” och en bild av tre huvklädda, blodbefläckade män som höll fram en koran intill texten ”Danmark om 10 år”. Domstolen fann att annonsen beskyllde alla som tror på Koranen för massvåldtäkter, grovt våld etc. och således var grovt förlöjligande och nedvärderande mot personer av muslimsk tro.[16]

År 2005 publicerade Jyllands-Posten artikeln *Muhammeds ansikte*. Artikeln innehöll tolv tecknade bilder av profeten Muhammed. Riksåklagaren (*Rigsadvokaten*) gjorde bedömningen att det inte fanns skäl att väcka åtal, vare sig enligt rasism- eller blasfemiparagrafen.[17]

Rasismparagrafen skyddar inte grupper av personer på grund av deras ideologi, till exempel islamister.[18]

Förargelseväckande beteende

I 3 § andra stycket ordningskungörelsen (*ordensbekendtgørelsen*) finns en motsvarighet till den svenska bestämmelsen om förargelseväckande beteende. Enligt bestämmelse är det förbjudet att bete sig oanständigt eller anstötligt på ett sätt som är ägnat att förolämpa andra eller väcka offentlig förargelse. Den vanligaste överträdelsen av bestämmelsen utgörs av offentlig urinering, men det kan även finnas fall då den kan bli tillämplig i fråga om skymfande av heliga skrifter.

[14] Se *Østre Landsrets* dom den 27 februari 2007 i mål nr. S-2233-06 (UfR 2007, s. 1468).
[15] Se *Vestre Landsrets* dom den 19 augusti i mål nr. S-1045-02 (UfR 2003, s. 2435).
[16] Se *Østre Landsrets* dom den 9 maj 2003 i mål nr. S-4104-03 (UfR 2003, s. 1947).
[17] Se *Rigsadvokatens* beslut den 15 mars 2006 i ärende J.nr. RA-2006-41-0151.
[18] Se *Østre Landsrets* dom den 25 maj 2016 i mål nr. S-892-16 (UfR 2016, s. 3158).

Rättsläget tycks likna svenska förhållanden. På samma sätt som i Sverige tycks bestämmelsen inte vara avsedd att utgöra ett åsiktsbrott utan det är själva förargelsen som står i fokus.[19]

Angrepp mot utländska staters och dess företrädares värdighet

Enligt 110 e § straffeloven är det straffbelagt att offentligt håna en främmande nation, en främmande stat, dess flagga eller annan erkänd nationalsymbol eller FN:s eller Europarådets flagga. Bestämmelsen finns intagen i 12 kap. straffeloven och dess skyddsändamål är Danmarks förhållande till främmande makt och danska statens intressen i utlandet. Bestämmelsen har inte tillämpats i domstol sedan 1936.

Angrepp mot religioner

Blasfemiparagrafen

Fram till 2017 var blasfemi straffbelagt enligt 140 § straffeloven. Enligt den bestämmelsen straffades den som offentligt gjorde narr av eller hånade något i Danmark lovligt religiöst samfunds troslära eller gudsdyrkan. Det överordnade skyddsändamålet med bestämmelsen, som var placerad i 15 kap. straffeloven om brott mot offentlig frid och ordning, var att skydda mot den kränkning av samhällsfreden som följer av kränkningar av religiösa känslor samt att säkerställa att den offentliga debatten om religion föregick på ett anständigt sätt. Tolkningen av bestämmelsen skulle ske i överensstämmelse med den i 77 § grundloven och artikel 10 i Europakonventionen fastlagda yttrandefriheten. Offentlighetsrekvisitet innebar att endast sådana yttranden som framfördes till exempel på offentliga platser, i media eller i öppna möten träffades av bestämmelsen. Det förutsattes vidare att yttrandet tillgängliggjorts för en bredare krets av personer.

År 2011 anmodade det danska justitiedepartementet (*Justitsministeriet*) Strafflagrådet (*Straffelovrådet)* att ta ställning till de juridiska konsekvenserna av ett upphävande av blasfemiparagrafen. I sitt betänkande konstaterade rådet bland annat att ett upphävande av paragrafen inte skulle stå i strid med Danmarks internationella och

[19] Se Sandén, Hans-Olof, *Koranbränningar i Norden*, artikel på JP infonet, publicerad den 6 oktober 2023.

EU-rättsliga förpliktelser. Det framhölls därvid särskilt att det åliggande att kriminalisera vissa offentliga åsiktsyttringar som följde av EU:s rambeslut om bekämpning av rasism och främlingsfientlighet[20] uppfylldes genom bestämmelsen i 266 b § straffeloven. När det gällde konsekvensen för möjligheten att ingripa mot brännande av till exempel Bibeln eller Koranen framhölls att sådana handlingar enligt den allmänna uppfattningen i det danska samhället torde utgöra en så grov kränkning att de aktualiserade en tillämpning av blasfemiparagrafen, men att ett sådant agerande kunde bestraffas med stöd av 266 b § straffeloven endast om handlingen kunde anses utgöra ett angrepp även på en grupp av personer på grund av deras tro.[21]

Blasfemiparagrafen upphävdes 2017. I motiven framhölls bland annat att lagstiftningen ska skydda människor, inte gudar, samt att upphävandet skulle ses som ett moment i säkerställandet av sekulariseringen av samhället.[22] Den danska säkerhetspolisen varnade under beredningen för följderna av att slopa paragrafen med hänvisning till en skärpt hotbild mot Danmark och danska intressen utomlands.

År 2017 åtalades en man för brott mot paragrafen efter att han hade lagt ut en film där han eldade en koran och bifogade texten ”Tänk på era grannar, det stinker när det brinner”. Åtalet lades ned med anledning av *Folketingets* beslut att upphäva paragrafen. Dessförinnan hade åtal för överträdelse av paragrafen väckts vid endast tre tillfällen, senast 1971.

Förbud mot otillbörlig hantering av religiösa skrifter

Folketinget beslutade den 7 december 2023 att införa ett nytt andra stycke i 110 e § straffeloven med följande lydelse.

> På motsvarande sätt straffas den, som offentligt eller med uppsåt till spridning i en vidare krets gör sig skyldig till otillbörlig behandling av en skrift, som har väsentlig religiös betydelse för ett erkänt trossamfund, eller ett föremål, som framstår som en sådan skrift.

[20] Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.
[21] Se *Betænkning nr. 1548 om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi (Straffelovrådet)* 2014, s. 8, 9, 18 och 19.
[22] Se *Lovforslag nr. L 170* (2016-17), s. 2.

Bestämmelsen tillvaratar främst utrikespolitiska och säkerhetsmässiga hänsyn och har därför placerats i 12 kap. straffeloven. I motiven konstaterades att den senaste tidens koranbränningar har lett till att Danmark i stora delar av världen i stigande grad ses som ett land som underlättar hån och förnedring av andra länder och religioner samt att handlingarna får anses ha haft som primärt syfte att håna och provocera fram reaktioner. Detta kunde enligt motiven ha stora konsekvenser som skadar Danmark och dess likasinnade i världen. I motiven framhölls vidare att säkerhetspolisen hade upplyst att den senaste tidens koranbränningar haft betydelse för den aktuella hotbilden, och att terrorhotet mot Danmark hade förstärkts från en redan hög nivå.

Med otillbörlig behandling avses varje fysiska handling – till exempel att bränna, smutsa ned, trampa eller sparka på, svepa med mat, riva sönder eller skära i bitar – varigenom en sådan skrift som avses i bestämmelsen förstörs, skadas eller i övrigt behandlas på ett nedsättande eller förhånande sätt. Det avgörande är om den aktuella handlingen ur ett allmänt samhällsperspektiv kan anses vara otillbörlig. Så är det till exempel otillbörligt att svepa en skrift i bacon, men inte att klä den i en regnbågsflagga.

Det är den fysiska hanteringen av skriften som straffbeläggs. Det är alltså inte straffbart att sprida till exempel en videoupptagning av en annan persons agerande, under förutsättning att den som sprider upptagningen inte är att anse som medgärningsman.

Konstnärliga framställningar faller, om den otillbörliga behandlingen utgör en mindre del av ett konstnärligt verk, utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Däremot omfattas konstnärliga verk vars enda eller centrala beståndsdel utgörs av den otillbörliga behandlingen. Det kommer således normalt sett inte att vara straffbart att till exempel bränna en religiös skrift i samband med inspelningen av en scen i en spelfilm eller att riva sönder en bibel under en konsert, opera eller liknande. Vid bedömningen av om behandlingen av en skrift i konstnärliga sammanhang omfattas av bestämmelsen finns det också en rad ytterligare relevanta faktorer, såsom till exempel om behandlingen sker på en plats där det normalt framförs eller ställs ut konst, utförs av personer eller grupper som också i övrigt ägnar sig den aktuella uttrycksformen i konstnärliga sammanhang samt om verket framförs i ett sammanhang där det normalt sett finns en publik som

utifrån ett konstnärligt intresse och eventuellt mot betalning uppsöker verk av det aktuella slaget.

Offentlighetsrekvisitet ska förstås på samma sätt som i rasismparagrafen.[23]

9.2.3 Församlingsfrihet

Skyddet för församlingsfriheten återfinns i 79 § grundloven:

> *Borgerne* har rätt att utan föregående tillstånd samlas obeväpnade. Polisen har rätt att närvara vid offentliga församlingar. Församlingar under öppen himmel får förbjudas om det befaras att de kan utgöra en fara för den allmänna freden.

En församling i paragrafens mening föreligger om ett flertal människor samlas på samma tid och plats med ett gemensamt syfte. Sammankomsten kan vara planerad eller spontan, såsom till exempel när deltagarna låter sig inspireras av en demonstration som passerar dem.

Som framgått ovan (avsnitt 9.2.1) innefattar det danska begreppet *borgerne* i denna kontext alla som befinner sig på danskt territorium.

Om en sammankomst inte uppfyller kraven på att vara en församling anses den utgöra en folkmassa eller ett upplopp. Ett upplopp får upplösas av polisen inom ramen för de förutsättningar som föreskrivs i 80 § grundloven. Enligt den paragrafen får de väpnade styrkorna – om de inte attackeras – ingripa mot ett upplopp först sedan folkmassan har underlåtit att hörsamma tre uppmaningar att skingras i kungens och lagens namn.[24]

Skyddet för församlingsfriheten har på samma sätt som yttrandefriheten en formell och en materiell sida. Det formella skyddet utgörs av momentet *utan föregående tillstånd*. Grundlagsbestämmelsen innefattar alltså ett uttryckligt förbud mot att ställa upp ett tillståndskrav. Detta anses emellertid inte förhindra att det uppställs krav på att förvarna polisen om mötet.

När det gäller det materiella skyddet framgår tre begränsningar direkt av grundlovens ordalydelse. Församlingsfriheten gäller dem som *samlas obeväpnade*. Grundloven förutsätter således fredliga avsikter. Om en inte obetydlig del av deltagarna bär föremål som kan tjäna som vapen medför det att församlingen omedelbart blir att

[23] Se *Lovforslag nr. L 65* (2023-24), s. 2, 5 och 6.
[24] Se Zahle, s. 573.

betrakta som olaglig, och upplösande ske enligt bestämmelserna i 80 § grundloven och 9 § femte stycket polislagen (*politiloven*).

Vidare har polisen rätt att närvara vid offentliga församlingar. En församling är offentlig om det står var och en fritt att delta eller om den hålls på en plats som allmänheten har tillträde till.[25]

Slutligen framgår av ordalydelsen att en församling under öppen himmel får förbjudas om det befaras att den kan utgöra en fara för den allmänna freden (*den offentlige fred*). Med *under öppen himmel* avses i princip *utomhus*, det vill säga sammankomster som till följd av att de hålls i det fria inte kan avgränsas från omvärlden. Av bestämmelsen följer motsatsvis att en sammankomst som hålls inomhus inte kan förbjudas, och det även om den utgör en fara för den allmänna freden. Däremot kan polisen avlägsna enskilda deltagare som utgör en fara, och uppstår tumult skiftar sammankomsten karaktär till ett upplopp med konsekvensen att den omfattas av reglerna i 80 § grundloven.[26] Vad som ligger i *fara för den allmänna freden* utvecklas nedan under ”Förbud och upplösande”.

Grundlovens bestämmelse om församlingsfrihet anses inte hindra att det i lag uppställs regler som, utan att vara riktade mot en församlings meningsyttranden, begränsar församlingsfriheten när det sker för att skydda andra väsentliga intressen, till exempel andras liv och hälsa. Bakgrunden till detta är att ingrepp som inte syftar till att begränsa församlingsfrihetens ändamål – det vill säga att främja offentlig debatt och åsiktsyttringar – ligger utanför det område som 79 § grundloven avser reglera.[27] Sådana begränsningar måste dock vara proportionerliga. Det ska alltså ske en avvägning mellan intresset av att säkra en omfattande församlingsfrihet och de motstående intressen som gör sig gällande.[28]

Lagstiftaren kan således stifta lagar om särskilda krav som endast gäller församlingar eller dess deltagare (till exempel alkoholförbud och dobbleriförbud) så länge regleringen inte syftar eller leder till att yttrandefrihetsmomentet begränsas. Överträdelser av sådana bestämmelser kan medföra straffansvar med inte i sig läggas till grund för ett förbud mot församlingen.

[25] Se Christensen, m.fl., s. 531.
[26] Se Christensen, m.fl., s. 532.
[27] Se *Betænkning nr. 1410 om politilovgivning (Politikommissionen) 2002*, s. 58.
[28] Se Christensen, m.fl., s. 533 och 534 och Højesterets dom i U 1999/1798 H.

Församlingsfriheten på lag- och förordningsnivå

Bestämmelser på lag- och förordningsnivå av betydelse för utövandet av församlingsfriheten finns främst i politiloven, ordensbekendtgørelsen och straffeloven.

Normgivningsregler

I 6 kap. 23 och 24 §§ politiloven finns bemyndigandebestämmelser. Enligt dessa får justitieministern meddela nationella föreskrifter eller, om särskilda lokala förhållanden motiverar det, lokala polisstadgor om bland annat säkrande av allmän ordning, skyddande av enskildas och allmän säkerhet samt förebyggande av fara för och störning av trafiken. Sådana föreskrifter får innehålla bestämmelser om att polischefen (*politidirektøren*) får utfärda tillfälliga föreläggande eller förbud som syftar till att förebygga fara för den allmänna ordningen eller för enskildas eller allmän säkerhet.

I ordensbekendtgørelsen, som närmast motsvarar den svenska ordningslagen, finns nationella föreskrifter som meddelats med stöd av 23 § politiloven.

Positiva förpliktelser för det allmänna

Polisen anses i förhållande till offentliga församlingar ha en konstitutionell skyldighet att säkerställa medborgarnas fredliga bruk av församlingsfriheten. Detta framgår också uttryckligen av 7 § första stycket politiloven. Det innebär bland annat att polisen ska ställa nödvändiga personella och materiella resurser till förfogande för att kunna avvärja hot mot församlingen från till exempel motdemonstranter.

Krav på anmälan

Enligt 7 § andra stycket politiloven ska offentliga församlingar anmälas till polisen i den utsträckning det följer av föreskrifter som meddelats med stöd av 23 § samma lag. Enligt 5 § ordensbekendtgørelsen ska processioner och möten på väg (inbegripet torg) anmälas till polisen senast 24 timmar innan de ska äga rum. Anmälan ska göras av arrangören eller en representant för arrangören och ska ange

syftet med mötet eller processionen, tid, mötesplats och rutt samt det förväntade antalet deltagare.

En överträdelse av reglerna om anmälan medför inte att församlingen blir att betrakta som olaglig. Däremot kan sådana överträdelser bestraffas med böter.[29]

Platsen för sammankomsten och andra villkor

Polisen får besluta att en sammankomst ska hållas på en annan plats än den avsedda eller fastställa andra villkor för anordnandet av sammankomsten, om det finns välgrundad anledning att befara betydande störningar av den allmänna ordningen, inbegripet betydande störningar av trafiken, eller fara för enskildas eller allmän säkerhet (7 § tredje stycket politiloven).

Polisen ska vara så tillmötesgående som möjligt när det gäller önskemål om tid och plats. Polisen kan således bara i rena undantagsfall flytta en demonstration som är tänkt att hållas på till exempel ett kommunalt rådhustorg. Omvänt kan polisen lättare ingripa mot en demonstration som är tänkt att hållas på en kraftigt trafikerad motorväg. Vid sin bedömning ska polisen lägga betydande vikt vid sammankomstens syfte. Om sammankomsten avses hållas på en plats som har ett naturligt samband med detta syfte, såsom till exempel när en demonstration mot förhållandena i en främmande stat avses avhållas utanför det landets ambassad, talar detta för att polisen ska sträcka sig långt för att demonstrationen ska kunna avhållas på önskad plats. Om polisen gör bedömningen att det är nödvändigt att flytta en demonstration, ska polisen samtidigt anvisa en alternativ plats som i största möjliga mån möjliggör ett förverkligande av dess syfte. En demonstration får alltså inte flyttas till en plats där ingen kommer att lägga märke till den, om inte alla andra möjligheter är uttömda.[30]

Betydande störningar innebär att ordningsstörningarna måste gå utöver vad som normalt får accepteras i samband med en sammankomst. Något motsvarande kvalificerande krav gäller inte för säkerhetsfaror. Fara för säkerheten kan till exempel föreligga om polisen bedömer att den längs en viss färdväg inte kommer att kunna förebygga sammandrabbningar med motdemonstranter eller att den

[29] Se Christensen m.fl., s. 530.
[30] Se Christensen m.fl., s. 529 och 530.

önskade platsen i sig utgör en fara för deltagarnas säkerhet. Polisen har samtidigt en plikt att förebygga oroligheter och får alltså inte meddela villkor av det enda skälet att platsen eller tidpunkten inte är den mest lämpliga ur ett polisiärt perspektiv.[31]

Förbud och upplösande

Enligt 7 § fjärde stycket politiloven får polisen förbjuda församlingar under öppen himmel om de kan befaras utgöra en fara för den allmänna freden. Det grundlagsfästa begränsningsändamålet *fara för den allmänna freden* tillämpas även avseende upplösande av en pågående sammankomst. Så föreskrivs i 7 § femte stycket politiloven att polisen får besluta att en församling under öppen himmel ska upplösas om den utgör en fara för den allmänna freden.

Begreppet *den allmänna freden* innebär att det hot som aktualiserar ett förbud eller ett upplösande ska vara riktat mot mera grundläggande allmänna intressen, medan fara för mindre störningar av den allmänna ordningen inte kan läggas till grund för förbud eller upplösande. Av förarbetena till politiloven framgår att *den allmänna freden* är ett snävare begrepp än *den allmänna ordningen*. Den allmänna freden förstås som den inre samhällsfreden och står i motsats till en samhällsomvälvning eller ett uppror. Angrepp på freden förutsätter således att det rör sig om angrepp mot allmänna intressen av betydande värde, det vill säga hot mot medborgarnas liv eller välbefinnande, storskalig förstörelse av egendom, angrepp på offentliga byggnader och kontor eller på samhällsviktiga institutioner.[32]

När det gäller farebedömningen råder det enighet i den statsrättsliga litteraturen om att den fara som ska avvärjas genom ett förbud ska vara av konkret och närliggande karaktär. En sådan bedömning får inte grunda sig på generella antaganden om att en viss mötestyp hotar friden. Det är inte heller tillräckligt att konstatera att en församling uttrycker sig i generella samhällsomstörtande ordalag, utan det måste finnas konkreta tecken på att de avses omsättas i praktiken. Det ska alltså föreligga en konkret fara i det enskilda fallet. Detta framgår också av premisserna för den så kallade *Rockerlovdomen*[33], där Højesteret slog fast att en förutsättning för tillämpning

[31] Se Politikommissionens bet., s. 176 och 177.
[32] Se a. bet., s. 33.
[33] U 1999/1798 H.

av den så kallade *rockerloven*[34] var att det förelåg en ”aktuell och reell fara”.[35]

Att det är församlingen som ska utgöra faran innebär att den fara som läggs till grund för ett förbud eller ett upplösande ska emanera från församlingen i sig. Om endast enstaka deltagare uppträder våldsamt eller liknande får problemet lösas genom att dessa avlägsnas från församlingen. Om det är utomstående som börjar uppträda våldsamt eller på ett liknande farofram kallande sätt ska polisen sörja för att dessa pacificeras och församlingen skyddas. Undantagsvis kan en församling dock upplösas på grund av risken för våldsamma sammanstötningar även om faran inte utgår från församlingen. Upplösandet har då sin grund i nödrättsliga överväganden.[36] I administrativ praxis har även godtagits att nödrättsliga överväganden läggs till grund inte bara för ett beslut om upplösande under pågående sammankomst eller omedelbart innan densamma, utan även för ett förhandsförbud enligt 7 § fjärde stycket. Så anförde *Justitsministeriet* i två beslut från 1998, som gällde polisens beslut att förbjuda två nazistdemonstrationer, att ett förhandsförbud kan motiveras med att det föreligger en risk för att polisen längs en viss färdväg inte kommer att kunna förhindra våld och vandalism från motdemonstranter. Den danska justitieombudsmannen, till vilken avgörandena sedermera anmäldes, konstaterade att avgörandena hade stöd i 79 § grundloven och/eller nödrättsöverväganden.[37]

Polisen kan inte med stöd av 7 § politiloven ingripa mot en församling med hänvisning till den generella hotbilden mot Danmark. Samma principer gäller vid tillämpning av den allmänna bestämmelsen i 5 § politiloven, enligt vilken polisen har till uppgift att avvärja fara för enskildas och allmän säkerhet. Även ingrepp med stöd av den bestämmelsen förutsätter nämligen att det föreligger en konkret och närliggande fara.[38]

---

[34] *Lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme*. Lagen innehåller särskilda åtgärder mot motorcykelgäng och innefattar begränsningar av förenings- och församlingsfriheterna.
[35] Se Christensen m.fl., s. 532 samt Gilhuis, Piet och Cedervall Lauta, Kristian, *The Kingdom of Denmark*, i *Constitutional Law of the EU Member States* (Kluwer 2014), s. 432.
[36] Se Christensen m.fl., s. 532 och 533.
[37] Se Politikommissionens bet., s. 56 och 57.
[38] Se *Justitsministeriets besvarelse af 14. november 2023 af spørgsmål nr. 17 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud mod utilbørlig behandling af skrifter med væsentlig religiøs betydning for et anerkendt trossamfund) (L 65)*.

Om ett beslut om förbud eller upplösande inte åtlyds kan polisen enligt 7 § sjätte stycket gripa in som vid upplopp. Det finns inte någon bestämmelse som uttryckligen tar sikte på upplösande på den grunden att en församling agerar i strid med sådana villkor som meddelats med stöd av 7 § tredje stycket, till exempel när en sammankomst hålls på en annan plats än den som polisen beslutat. Om ett villkor åsidosätts kan det dock bli aktuellt att upplösa församlingen om åsidosättandet innebär en konkret fara för en betydande störning av den allmänna ordningen eller freden eller för enskildas eller det allmännas säkerhet. Vidare kan åsidosättandet av ett villkor läggas till grund för upplösning om det medför att väsentliga offentligrättsliga föreskrifter – till exempel till skydd för trafiken – inte efterlevs.[39]

Ingripande mot enskilda deltagare

Polisen får enligt 8 § första stycket politiloven ingripa mot en eller flera deltagare i en offentlig sammankomst som ger upphov till fara för betydande störningar av allmän ordning eller fara för enskildas eller allmän säkerhet. En förutsättning är att det föreligger en konkret och närliggande fara för ordningen eller säkerheten. Det är alltså inte möjligt för polisen att med stöd av bestämmelsen ingripa med hänvisning till den generella hotbilden mot Danmark och reaktioner i utlandet.[40] För att avvärja faran får polisen enligt 8 § tredje stycket vidta åtgärder mot den eller de som orsakar faran. Polisen får därvid bland annat utfärda förelägganden, utföra kroppsbesiktning och beslagta föremål. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga för att avvärja faran, får polisen enligt 8 § fjärde stycket frihetsberöva den eller de personer som ger upphov till faran. Ett sådant frihetsberövande ska vara så kortvarigt som möjligt och får såvitt möjligt inte pågå i mer än tolv timmar.

När det gäller ingripanden mot enskilda deltagare som agerar lagstridigt har det i den statsrättsliga litteraturen uttalats att det är ”självklart” att polisen kan ingripa mot överträdelser av ordensbekendtgørelsen, straffeloven och andra straffrättsliga föreskrifter.[41] Att detta

[39] Se Henricsson, Ib, *Politiloven med kommentarer* (5. udgave), s. 103.
[40] Se *Justitsministeriets besvarelse af 11. oktober 2023 af spørgsmål nr. 31 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.*
[41] Se Zahle, s. 585 med hänvisningar.

gäller även vid åsiktsbrott framgår av förarbetena till den nya bestämmelsen i 110 e § andra stycket straffeloven:[42]

> Om polisen uppmärksammas på en överträdelse av den föreslagna bestämmelsen – antingen som ett fullbordat brott eller straffbart försök – kan polisen ingripa och bringa det straffbara agerandet att upphöra, jfr de allmänna regler om detta i polislagen och rättskipningslagen. Detta gäller även om brottet äger rum i samband med en demonstration. Om polisen t.ex. i samband med en demonstration får kännedom om att en person ska bränna en skrift av väsentlig religiös betydelse (eller ett föremål som ser ut som en sådan skrift), kan polisen ingripa och förhindra detta. Om de allmänna villkoren är uppfyllda kan polisen gripa och lagföra den misstänkte samt beslagta skriften (eller föremålet) och den utrustning som skulle användas för att antända den. Det kommer dock att kunna uppstå situationer, där det inte på platsen står klart för polisen huruvida det är fråga om en straffbar överträdelse, och där det därför kommer vara nödvändigt att avvakta en efterföljande undersökning och rättslig värdering.

Demonstrationer vid utländska beskickningar

Förbud mot demonstrationer utanför främmande staters ambassader eller liknande med hänvisning till staternas okränkbarhet eller Danmarks förhållande till sina allierade eller liknande hänsyn är inte förenliga med 79 § grundloven.[43] Vidare gäller, som framgått ovan, att polisen ska sträcka sig särskilt långt för att tillgodose ett önskemål om att få demonstrera mot förhållandena i en främmande stat utanför den statens ambassad. I samband med församlingar utanför ambassader gör polisen en bedömning utifrån sina tidigare erfarenheter av angrepp mot ambassaden och dess anställda, hotbildsbedömningar, konfliktnivå mellan två parter med mera. I samband med en sådan bedömning görs en avvägning mellan ett säkert anordnande av evenemanget och polisens skyldighet att se till att yttrande- och mötesfriheten kan utövas i rimlig omfattning i anslutning till ämnet för åsiktsyttringen.[44]

Den andra Tibetkommissionen (se nedan) uttalade som sin slutsats beträffande demonstrationsfrihetens räckvidd utanför ambassader att grundloven inte – och därmed inte heller politiloven – ger något utrymme att förbjuda en församling eller väsentligt begränsa försam-

[42] Se *Lovforslag nr. 65 som fremsat om ændring af straffeloven (Forbud mod utilbørlig behandling af skrifter med væsentlig religiøs betydning for et anerkendt trossamfund), tillæg A, 2023-24*, s. 7.
[43] Se Zahle, s. 585 med hänvisningar.
[44] Uppgifter från sakkunniga vid det danska justitiedepartementet.

lingsdeltagarnas möjlighet att föra fram politiska budskap endast med hänvisning till främmande staters och deras representanters värdighet.[45]

Koranskändningar

Danmark har haft en problematik med koranbränningar motsvarande den vi har haft i Sverige, vilket har lett till den nya straffbestämmelsen om förbud mot otillbörlig hantering av religiösa skrifter (se avsnitt 9.2.2 ovan).

Tibetkommissionerna

I december 2015 tillsattes en kommission (den första Tibetkommissionen) som bland annat hade i uppdrag att undersöka och redogöra för polisens agerande i förhållande till demonstrationer och andra åsiktsyttringar under kinesiska statsbesök och officiella besök i Köpenhamn under perioden 2012–2014. I juli 2018 tillsattes en andra Tibetkommission med uppdrag att göra motsvarande undersökning beträffande perioden 1993–2018. Kommissionerna konstaterade i sina slutsatser bland annat att Köpenhamnspolisen i strid med lag hade hindrat demonstrationer vid kinesiska statsbesök samt riktade skarp kritik mot den danska säkerhetspolisen och det danska utrikesdepartementet för att de, i syfte att bevara ländernas goda relationer, hade utövat påtryckningar mot polisen för att få myndigheten att förhindra kritiska demonstrationer vid besöken. Beträffande utrikesdepartementet konstaterades bland annat att dess hantering varit präglad av en förvaltningskultur där intresset av att undgå att kränka de kinesiska gästerna gavs företräde framför grundloven och Europakonventionen. Kommissionernas rapporter finns tillgängliga på webben.

[45] Se *Tibetkommission II Beretning* (2022), s. 131.

9.3 Finland

9.3.1 Fri- och rättighetsregleringen

Allmänt

Finlands nuvarande grundlag trädde i kraft 2000. Ett mycket speciellt inslag i det finska systemet är att det går att ändra grundlagens innehåll utan att ändra dess ordalydelse. Av 73 § grundlagen följer nämligen att avgränsade undantag från grundlagen kan beslutas genom vanlig lag (så kallad undantagslag) under förutsättning att lagen antas enligt de regler som gäller för stiftande och ändring av grundlagen.

I anslutning till att Finland ratificerade Europakonventionen 1990 påbörjades ett revisionsarbete som ledde till att en ny nationell fri- och rättighetsreglering trädde i kraft 1995. Den nya regleringen utvidgade och förstärkte fri- och rättighetsskyddet, samtidigt som bredare formuleringar användes för att inte förhindra en anpassning till förändrade omständigheter. Fri- och rättighetsregleringen fördes över i princip oförändrad till 2000 års grundlag. Genom den nya grundlagen begränsades dock utrymmet att anta undantagslagar. I motiven framhålls att förfarandet ska behandlas med återhållsamhet och att omfattningen av de avvikelser som ändå beslutas bör begränsas så snävt som möjligt.[46]

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna finns i 2 kap. 6–23 §§ grundlagen. I flera av paragraferna anges att närmare bestämmelser om rättigheten utfärdas genom lag. Den konstruktionen används bland annat när det inte är möjligt att beskriva rättigheten i grundlagen på ett absolut eller tillräckligt omfattande sätt. Lagstiftaren lämnas därigenom ett utrymme för skönsmässig bedömning inom vilket rättigheten också till viss del kan begränsas. Kärninnehållet i rättigheten måste dock respekteras. Flera andra paragrafer anger att bestämmelser om rättigheten utfärdas genom lag eller att rättigheten gäller enligt vad som bestäms genom lag. Lagstiftaren har i dessa situationer ett ännu något större utrymme för skönsmässig bedömning än vad som är fallet när hänvisningen avser ”närmare bestämmelser”.[47]

[46] Se regeringens proposition till riksdagen RP 1/1998 rd, detaljmotiveringen till 73 §.
[47] Se RP 309/1993 rd, avsnitten 3.4 och 3.5.

Grundlagen innehåller inte några allmänna begränsningsregler. I vissa av de materiella bestämmelserna anges godtagbara begränsningsändamål. Beträffande övriga bestämmelser har i förarbetena angetts att grundläggande rättigheter, åtminstone i allmänhet, inte kan vara absoluta. Begränsningar måste dock beslutas genom lag, ske på godtagbara grunder samt vara så precisa att dess omfattning och exakta villkor framgår direkt av lagtexten. De ska vidare vara proportionerliga och inte gå utöver vad som är nödvändigt.[48]

Grundlagens rättighetsskydd ställer krav på att tolkningen av vanlig lag sker i en grundlagspositiv anda. Detta innebär bland annat att man bland de välgrundade tolkningsalternativ som står till buds i en konkret situation (vare sig det är fråga om lagstiftning eller rättstillämpning) ska välja det som är mest ägnat att realisera grundlagsregelns syfte.[49]

Enligt 22 § grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Fri- och rättighetsskyddet för utlänningar

Ett av målen för 1995 års revision av fri- och rättighetsskyddet var att utvidga kretsen av personer som omfattades av skyddet. I motiven konstaterades att den internationella utvecklingen och den allt större internationella växelverkan motiverade att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna skulle omfatta utlänningar som vistas i landet. Det var enligt regeringen svårt att hålla fast vid nationalitetsprincipen för de grundläggande fri- och rättigheternas del, eftersom de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter garanterar utlänningarna fri- och rättigheter med samma innehåll. Även integrationsprocessen motiverade enligt regeringen att kretsen av personer som omfattades av de grundläggande fri- och rättigheterna utvidgades.[50]

Det grundläggande fri- och rättigheterna gäller numera som utgångspunkt för ”var och en”, det vill säga för såväl medborgare som andra som befinner sig under finsk jurisdiktion. Undantag görs dock alltjämt beträffande rörelsefriheten (9 §) och rösträtten (14 §).

[48] Se a. prop., avsnitten 3.4 och 3.5.
[49] Se grundlagsutskottets betänkande GrUB 25/1994 rd, s. 4 och 5.
[50] Se a. prop., avsnitt 3.3.

Fram till 1989 gällde särskilda begränsningar för utlänningars rätt att utöva förenings-, församlings- och tryckfriheterna.

Nationell säkerhet som begränsningsändamål

Som framgått ovan gäller allmänt att fri- och rättigheter får begränsas under förutsättning bland annat att det sker på godtagbara grunder. Grundlagsutskottet har ansett att bland annat tryggandet av nationell säkerhet är ett godtagbart begränsningsändamål. I en materiell fri- och rättighetsbestämmelse – 10 § om skydd för privatlivet – finns *nationell säkerhet* uttryckligen angivet som begränsningsändamål. Enligt paragrafens andra stycke är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. I fjärde stycket anges under vilka förutsättningar denna meddelandehemlighet får begränsas. år 2018 infördes en ny begränsningsgrund; ”[nödvändiga] för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten”. I motiven uttalades bland annat följande om innebörden av *den nationella säkerheten*.[51]

> Med nationell säkerhet hänvisas i bestämmelsen i sista hand till ett yttre hot om våld som omedelbart eller indirekt riktas mot den kollektiva säkerheten hos människorna som omfattas av statens jurisdiktion. Ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten är typiskt sett en sådan allmänfarlig och därtill ansluten verksamhet som hotar en stor och oförutsedd, slumpmässigt bestämd grupp människors liv eller hälsa. Härmed avses till exempel verksamhet i anslutning till terrorism, våldbejakande radikalisering, massförstörelsevapen eller äventyrande av internationell fred och säkerhet.
>
> Med hänsyn till den nationella säkerheten är sådana grundläggande samhällsfunktioner centrala som om de störs eller lamslås i sista hand kan leda till att människors liv eller hälsa äventyras allvarligt. Till dessa hör till exempel el-, kommunikations- och trafiknät eller funktioner som upprätthåller livsmedels- och läkemedelsförsörjningen eller den nationella försörjningsberedskapen. Ett hot mot dessa kan visa sig i form av öppet våld eller till exempel i form av attacker mot datanät eller kombinationer av olika metoder. Verksamhet som syftar till eller gör det möjligt att störa eller lamslå de grundläggande samhällsfunktionerna kan alltså allvarligt hota den nationella säkerheten.
>
> En demokratisk stats- och samhällsordning och institutionerna i ett demokratiskt samhälle bildar grunden för säkerheten för de människor som lever och fungerar i gemenskapen. Med tanke på den nationella säker-

[51] Se RP 198/2017 rd, s. 36–38.

heten är det viktigt att de högsta statsorganen och andra organ med offentlig makt liksom även till exempel de som sörjer för de grundläggande samhällsfunktionerna kan sköta sina uppgifter utan yttre störningar. Även sådan yttre verksamhet som syftar till eller gör det möjligt att störa det demokratiska samhället och dess institutioner eller lamslå deras verksamhet kan alltså allvarligt hota den nationella säkerheten.

Med verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten avses i bestämmelsen därmed verksamhet som hotar den demokratiska stats- och samhällsordningen, grundläggande samhällsfunktioner, ett stort antal människors liv eller hälsa eller internationell fred och säkerhet. En förutsättning är dock att verksamheten har någon koppling till Finland och att den hotar uttryckligen Finlands nationella säkerhet, även om verksamheten geografiskt sett kan ske utanför Finlands gränser. [---]

Uttrycket ”nationell säkerhet” betyder att den hotfulla verksamhet som avses i bestämmelsen inte i första hand riktar sig mot en viss individ utan mer allmänt mot samhället och den mänskliga gemenskapen. Också till exempel våldsdåd som riktar sig mot enskilda personer kan emellertid utgöra en sådan verksamhet som avses i bestämmelsen, om de till sin omfattning eller betydelse är av betydelse med tanke på den nationella säkerheten och således kan utgöra ett allvarligt hot mot den. Det är uppenbart att till exempel hot som riktar sig mot statsledningen eller personer som sköter grundläggande samhällsfunktioner liksom personer som svarar för deras säkerhet kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Dessutom kan verksamhet som hotar myndigheter eller personer som deltar i Finlands internationella krishanterings- eller biståndsuppdrag vara verksamhet som avses i bestämmelsen. Vid krishanterings- och biståndsuppdrag är det fråga om verksamhet i finska statens regi, där Finland sänder krishanterings- och biståndspersonal till uppgifter som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till humanitära biståndsuppdrag. Sådan verksamhet är förlagd till områden eller gäller situationer där säkerhetsrisken ofta är hög. Hot mot sådan verksamhet eller mot myndigheter och personer som ansvarar för dessa uppgifter jämställs därmed med ett hot mot den nationella säkerheten. Hotet mot dem kan till sin natur också vara militärt.

[---]

Med uttrycket ”hotar” avses att bestämmelsen inte förutsätter att den nationella säkerheten omedelbart håller på att äventyras. I bestämmelsen avsett inhämtande av information kan således också avse verksamhet som, om den fortsätter, kommer att äventyra den nationella säkerheten.

Verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten ska vara ett begrepp som är skilt från de undantagsförhållanden som hotar nationen och som avses i 23 § i grundlagen. Sådana undantagsförhållanden hänför sig till begreppet allmänt nödläge i internationella människorättskonventioner och i dem är det fråga om ett allvarligt hot mot nationens liv och existens (se RP 60/2010 rd, s. 36).

Grundlagsutskottet underströk i sitt betänkande att *nationell säkerhet* ska tolkas restriktivt och att hotet ska ha en hög allvarlighetsgrad. För att uppfylla nödvändighetskravet räcker det inte med att inhämtningen av information över lag kan anses främja den nationella säkerheten, utan det måste i varje enskilt fall kunna påvisas att åtgärden är ett effektivt och nödvändigt sätt att inhämta information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten i situationen i fråga.[52]

Fri- och rättighetsskyddet i krissituationer

I 23 § i grundlagen finns bestämmelser om bemyndigande att göra undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Paragrafen lyder:

> Genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, kan det införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag.
>
> Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

Under undantagsförhållanden är det således möjligt att göra undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna genom vanlig lag utan att behöva tillgripa undantagslagsförfarandet. Med *undantag* avses i bestämmelsen en djupare inskränkning än en sådan begränsning som är förenlig med de allmänna eller särskilda villkoren för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.[53]

Definitionen av vad som konstituerar ett undantagsförhållande har utformats med beaktande av att denna ska rymmas inom begreppet *krig eller annat allvarligt nödläge som hotar nationens existens* i artikel 15 i Europakonventionen (se avsnitt 4.2.4).[54]

[52] Se GrUB 4/2018 rd, s. 8 och 9.
[53] Se RP 63/2022, s. 8.
[54] Se a. prop., s. 8 och 28.

Enligt 1 och 2 §§ lagen om försvarstillstånd (1083/1991) kan presidenten införa försvarstillstånd under krig som riktar sig mot Finland samt under sådana med krig jämställbara interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statsskicket. Under ett försvarstillstånd gäller enligt 11 § särskilda regler för bland annat mötesfriheten. Polischefen kan förbjuda en sammankomst som sannolikt skulle skada eller äventyra rikets försvar eller säkerhet. Ett polisbefäl kan vidare bestämma att en sammankomst ska avslutas om det utgående från sammankomstens förlopp kan anses vara sannolikt att den, om den får fortsätta, skulle skada eller äventyra rikets försvar eller säkerhet.

I beredskapslagen (1552/2011) finns bestämmelser om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden. Syftet med lagen är att under undantagsförhållanden trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet (1 §). Vilka situationer som utgör undantagsförhållanden definieras i 3 §. I det nu aktuella sammanhanget finns det anledning att särskilt nämnas *första punkten*; ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet, *andra punkten*; ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämställas med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt denna lag måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet,[55] *tredje punkten*; sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner, och *sjätte punkten*;

> sådant hot eller sådan verksamhet eller händelse mot eller sådana sammantagna konsekvenser av dessa för
> a) det allmännas beslutsförmåga,
> b) gränssäkerheten eller den allmänna ordningen och säkerheten,
> c) tillgången till nödvändiga tjänster inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet,

[55] Ett angrepp kan också syfta på ett angrepp av en icke-statlig aktör om angreppet är så välorganiserat och omfattande att det är jämförbart med ett angrepp som genomförs av en stat, se RP 3/2008, s. 33.

d) tillgången till energi, vatten, livsmedel, läkemedel eller andra nödvändiga nyttigheter,
e) tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster,
f) funktionen hos samhällets kritiska trafiksystem, eller
g) funktionen hos informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som upprätthåller de funktioner som avses i underpunkterna a–f
som väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser.

Sjätte punkten infördes 2022 i syfte att säkerställa möjligheten att tillämpa beredskapslagen i sådana hybridhotsituationer som särskilt allvarligt och väsentligt äventyrar den nationella säkerheten, samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. Ändringen ansågs kunna bidra till att förebygga uppkomsten och eskaleringen av säkerhetshot och därigenom främja den övergripande säkerheten i Finland.[56] Regeringen hade i propositionen föreslagit att *den nationella säkerheten* skulle anges särskilt vid sidan av *samhällets funktionsförmåga* och *befolkningens livsbetingelser*, och då med samma betydelse som i 10 § grundlagen.[57] För att uppfylla grundlagens krav på tydlighet utgick vid utskottsbehandlingen dock *den nationella säkerheten* och ersattes av den detaljerade uppräkningen i punkterna a–g.[58]

Beredskapslagen har till dags dato inte tillämpats till följd av någon sådan förhöjd generell terrornivå motsvarande den som Sverige har blivit föremål till följd av bland annat de offentliga koranbränningarna.[59]

9.3.2 Yttrandefrihet

Yttrandefriheten skyddas av 12 § första stycket grundlagen som har följande lydelse.

Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga

[56] Se a. prop. s. 35 och 36.
[57] Se a. prop. s. 44 och 45.
[58] Se försvarsutskottets betänkande FsUB 2/2022, s. 20 och 21.
[59] Uppgifter från sakkunniga vid det finska inrikesdepartementet.

> om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag.

Yttrandefriheten är framför allt en politisk grundrättighet och ger i första hand skydd för kommunikation i anslutning till politisk verksamhet. Skyddsnivån för de politiska budskapen är därmed särskilt hög.[60]

Grundlagsbestämmelsen innehåller ett skydd mot censur och liknande åtgärder (*utan att någon i förväg hindrar detta)*, men detta anses inte hindra vissa typer av tillståndssystem.

Närmare bestämmelser om yttrandefriheten finns bland annat i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003), som är teknikneutral.

Begränsningar till skydd för Finlands säkerhet

I den finska strafflagen (39/1889) finns bestämmelser som syftar till att skydda Finlands säkerhet. Vissa av dessa innefattar begränsningar av yttrandefriheten. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om *krigsanstiftan* i 12 kap. 2 §, *spioneri* i 12 kap. 5 och 6 §§ och *röjande av statshemlighet* i 12 kap. 7 och 8 §§. Bestämmelser som begränsar yttrandefriheten av hänsyn till Finlands säkerhet finns även i till exempel 6 kap. 23 och 24 §§ lagen (621/1999) om offentlighet i myndigheternas verksamhet, enligt vilka myndighetsanställda har tystnadsplikt beträffande bland annat uppgifter som rör upprätthållande av statens säkerhet eller försvaret.

Hetsbrott

I 11 kap. 10 § strafflagen straffbeläggs *hets mot folkgrupp*. Bestämmelsen har följande lydelse.

> Den som för allmänheten tillgängliggör eller annars bland allmänheten sprider eller för allmänheten tillhandahåller information, åsikter eller andra meddelanden där en grupp hotas, förtalas eller smädas på grund av ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller på grunder som är jämförbara med de nämnda grunderna, ska för hets mot folkgrupp dömas till böter eller fängelse i högst två år.

[60] Se finska JO:s beslut den 16 april 2009, dnr 830/2007, med hänvisningar.

Hets mot folkgrupp kriminaliserades i samband med Finlands tillträde till rasdiskrimineringskonventionen. Det räcker med att ett meddelande gjorts tillgängligt för en bredare allmänhet för att det ska anses vara spritt enligt bestämmelsen. Även spridning genom upprepade privata samtal är tillräckligt för att uppfylla kravet, förutsatt att dessa riktar sig till en krets av personer som ligger utanför gärningsmannens bekanta. Utanför det straffbara området faller helt privata samtal med vänner eller bekanta.[61]

Straffbestämmelsen är placerad i 11 kap. strafflagen, som har rubriken *Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten*.

Det torde enligt de uppgifter som har inhämtats från det finska inrikesministeriet vara osannolikt att rekvisiten i bestämmelsen kan förverkligas genom att endast bränna en koran.

Angrepp mot religioner

I 17 kap. 10 § strafflagen straffbeläggs *brott mot trosfrid*. Bestämmelsen har följande lydelse.

> Den som
>
> 1. offentligt hädar Gud eller i kränkande syfte offentligen smädar eller skymfar något som annars hålls heligt inom en kyrka eller ett trossamfund som avses i religionsfrihetslagen (267/1922) eller
> 2. genom att föra oljud, uppträda hotfullt eller på något annat sätt stör gudstjänst, kyrklig förrättning, annan sådan religionsutövning eller begravning,
>
> skall för brott mot trosfrid dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt motiven omfattas inte saklig kritik av ett religiöst samfund eller ironiserande kritik som innehåller sakliga argument. En förutsättning för tillämpning av bestämmelsen är att gärningsmannen uttrycker sig om någonting som anses heligt på ett sätt som är ägnat att förklena objektets värde i en annans ögon. För att gärningen ska vara straffbar måste den ha begåtts i kränkande syfte. Det kan anses vara fråga om en kränkning i denna bemärkelse när smädandet eller skymfandet också kränker personer som eventuellt inte själva anser

[61] Se Illman, Mika, *Hets mot folkgrupp* (Finland, 2005), s. 219 och 220.

det smädade eller skymfade objektet vara heligt, men som respekterar oliktänkandes övertygelse.[62]

Bestämmelsen syftar till att skydda medborgarnas religiösa övertygelser och känslor samt trosfriden i samhället. Orsaken till bestämmelsen är således den allmänna ordningen och en annan grundläggande rättighet, nämligen individens religionsfrihet.[63]

Grundlagsutskottet har konstaterat att de grunder för att begränsa yttrandefriheten som ligger bakom straffbestämmelsen kan anses överensstämma med 10 § regeringsformen och artikel 10.2 i Europakonventionen.[64]

Högsta domstolen i Finland har beträffande utgångspunkterna för tolkningen av bestämmelsen konstaterat att man vid utformningen av den har försökt beakta de grundläggande rättigheter som står mot varandra samt att ett sådant beaktande ska ske även på tillämpningsstadiet. Den inbördes avvägningen mellan grundläggande rättigheter görs i det enskilda fallet och då ska man beakta bland annat vilket slags kränkning det har varit fråga om när yttrandefriheten utövades, vilket saksammanhanget och syftet har varit och hur starka religiösa värden kränkningen riktat sig mot samt övriga omständigheter. Utifrån det ska man bedöma hur nödvändigt det måste anses vara att man gör ingrepp i yttrandefriheten.[65]

I det aktuella målet hade domstolen att bedöma ett blogginlägg av en kommunalpolitiker där denne var kritisk till en tingsrättsdom som meddelats några dagar tidigare, genom vilken en person hade dömts till fängelsestraff bland annat för brott mot trosfrid för att han hade hädat profeten Muhammed, och bland annat gjorde gällande att Muhammed var pedofil. Högsta domstolen, som fastställde hovrättens fällande dom, framhöll bland annat följande (p. 22).

> Högsta domstolen anser att framförandet av de relaterade smädande påståendena inte har berättigat A:s påstådda avsikt att klarlägga yttrandefrihetens gränser eller att visa att myndigheternas verksamhet har varit inkonsekvent. T.o.m. en kraftig kritik angående dessa frågor hade varit möjlig utan att skymfa de värden som islam håller heliga. Detta slags hädande slagord som negativt stämplar hela trossamfundet och sådant som det håller heligt främjar inte debatten om religioner eller samhälleliga frågor, utan de är tvärtemot ägnade att väcka och förstärka religiös intolerans och fördomar. Därför och i syfte att bevara allmän ordning

[62] Se RP 6/1997 rd, s. 127 och 128.
[63] Se grundlagsutskottets utlåtande till lagutskottet GrUU 23/1997 rd, s. 3.
[64] Se a. bet. s. 3.
[65] Se HD 2012:58. Domen finns tillgänglig på svenska på domstolen webbplats.

> och samhällsfred är det motiverat att med straffrättsliga påföljder göra ingrepp i yttrandefrihetsskyddet för den som för fram sådana påståenden.

Under åren 2014–2023 har det meddelats sammanlagt tio domar angående brott mot trosfrid. Straffet har oftast varit dagsböter. Ett typiskt fall är en artikel på sociala medier som förtalar muslimer, den islamska tron, Koranen eller Muhammed. Två av dessa domar har relaterat till skändningar av Koranen. I en hade den dömde kastat en koran på marken så att den gick sönder. I en annan virade den dömde in en koran i bacon och avföring och lade upp en bild av detta på internet. I en tingsrättsdom har det ansetts allmänt veterligt att Koranen betraktas som helig av muslimer.[66] Det finns inte några prejudikat som avser brännande av Koranen. I praktiken har polisen inte tillåtit till exempel offentligt brännande eller annan skändning av Koranen eller något annat motsvarande religiöst verk vid demonstrationer. Om något sådant planeras, meddelar polisen redan på förhand arrangören av demonstrationen att något sådant inte kommer att tillåtas. Polisen ingriper vidare om den uppmärksammar sådant agerande i samband med en demonstration.[67]

Angrepp mot utländska staters och dess företrädares värdighet

Finländsk rätt innehåller inte några särskilda straffrättsliga bestämmelser som tar sikte på angrepp mot utländska staters eller dess företrädares värdighet.

9.3.3 Mötesfrihet

Mötesfriheten skyddas av 13 § grundlagen som har följande lydelse.

> Var och en har rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana.
>
> Var och en har föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andras intressen är likaså tryggad.

[66] Birkalands tingsrätt, dom den 31 maj 2021 i mål R 20/4454.
[67] Uppgifterna i detta stycke har lämnats av sakkunniga vid de finska inrikes- och justitieministerierna.

> Närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas genom lag.

Närmare bestämmelser om mötesfriheten finns främst i lagen om sammankomster (530/1999). Sådana bestämmelser finns vidare i bland annat 6 kap. 58 § lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016), enligt vilken behöriga myndigheter får förbjuda allmänna sammankomster för att begränsa smittspridning, och 3 kap. 28 § religionsfrihetslagen (453/2003), enligt vilken tillställningar där det förekommer offentlig religionsutövning under vissa förutsättningar ska betraktas som allmän sammankomst vid tillämpning av lagen om sammankomster.

Lagen om sammankomster

Enligt 1 § lagen om sammankomster är syftet med lagen att trygga möjligheten att utöva mötesfriheten som garanteras i grundlagen och att med nödvändiga bestämmelser med anknytning till ordning styra ordnandet av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Definitionen av allmän sammankomst

Lagen är enligt 2 § tillämplig på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Med allmänna sammankomster avses demonstrationer eller andra tillställningar som ordnas i syfte att utöva mötesfriheten och i vilka även andra än de som uttryckligen inbjudits kan delta eller följa. Som allmänna betraktas dock inte sådana demonstrationer vid vilka avsikten är att enbart framföra enskilda personers åsikter. I motiven uttalas beträffande denna avgränsning följande (RP 145/1998 rd, s. 19 och 20).

> Det kan vara fråga om sammankomster som ordnas utomhus eller inomhus och som är öppna får allmänheten. Mötesfrihetens innebörd som en i regeringsformen tryggad grundläggande fri- och rättighet och en i internationella konventioner tryggad mänsklig rättighet kan betraktas som hävdvunnen. Den föreslagna definitionen motsvarar till sina betoningar nuläget även såtillvida att största delen av de allmänna sammankomsterna som ordnas i praktiken är just demonstrationer och inte tillställningar som kan förliknas vid sammankomster där man samlas för att diskutera och eventuellt fatta gemensamma beslut. Till de sistnämnda

tillställningarna hör till exempel många valmöten och olika tillställningar som ordnas för upplysningsändamål.

Allmänna sammankomster föreslås också omfatta processioner som ordnas får att utöva mötesfriheten, till exempel förstamajtåg och andra demonstrationståg. Andra processioner skall anses vara offentliga tillställningar. Till allmänna sammankomster skall vidare hänföras vissa religiösa tillställningar som behandlas närmare i motiveringen till den föreslagna paragrafens 4 mom.

Formerna för demonstrationer och andra allmänna sammankomster kan variera mycket beroende på motiv, plats och situation. När det gäller demonstrationer kan sammankomstens ändamål likväl anses vara att offentligt framföra åsikter eller framlägga krav i någon fråga antingen till en utvald målgrupp eller till en publik som inte är bestämd på förhand. När tillämpligheten av lagen om sammankomster på olika tillställningar som liknar demonstrationer övervägs skall särskilt stor vikt fästas vid att deltagarna sammankommer tillfälligt för ett gemensamt ändamål. Särskilt behov av reglering kan endast anses finnas får detta slag av tillställningar.

I praktiken har s.k. enmansdemonstrationer gett upphov till oklarhet om sammankomstlagens tillämpningsområde. Därför föreslås att en uttrycklig bestämmelse tas in i paragrafens 2 mom. enligt vilken lagen om sammankomster inte skall tillämpas på demonstrationer som ordnas för att en enskild person eller ett fåtal personer skall kunna framföra sina åsikter. Förslaget motsvarar den i praktiken omfattade tolkningen av tillämpningsområdet för den gällande sammankomstlagen (se justitieombudsmannens berättelse år 1990, s. 71 och år 1992, s. 125). Eftersom det föreslås att lagen om sammankomster skall föreskriva vissa rättigheter får arrangörerna av och deltagarna i allmänna sammankomster, till exempel beträffande platsen får sammankomsten, är det inte motiverat att lämna enskilda personers åsiktsyttringar helt utanför lagen. Därför föreslås i 7 § 2 mom. att även dessa demonstrationer kan anmälas till polisen om man så vill och då skall de bestämmelser i lagen om sammankomster som gäller allmänna sammankomster tillämpas på dem med undantag av 5 §.

Allmänna sammankomster som avses i lagen om sammankomster skall alltid vara öppna för allmänheten. Till allmänna sammankomster kan deltagare särskilt inbjudas på förhand men detta inverkar inte på tillställningens natur ifall andra än inbjudna inte hindras från att delta i eller följa med sammankomsten.

Krav på fredlighet

Allmänna sammankomster ska anordnas under fredliga former samt så att inte deltagarnas eller utomståendes säkerhet äventyras eller deras rättigheter kränks (3 §). Lagen tryggar alltså endast fredliga sammankomster. Verksamhet som innebär våldsamt beteende eller som uppsåtligt skadar människor eller egendom ska bedömas utifrån den

allmänna lagstiftningen. Arrangören är vidare skyldig att se till att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtas vid tillställningar där risk för skada föreligger och att beakta utomståendes rättigheter så att de olägenheter som tillställningen medför för dem begränsas så mycket som möjligt (se a. prop. s. 22).

Positiva förpliktelser för det allmänna

Som framgått i föregående avsnitt har det allmänna enligt 22 § grundlagen en skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. En konkretisering av denna skyldighet finns i 4 § lagen om sammankomster, där det föreskrivs att det allmänna ska främja mötesfriheten genom att trygga rätten att komma samman utan yttre störning och genom att skapa förutsättningar för att ordna allmänna sammankomster. Detta åliggande för det allmänna får ytterligare konkretion genom till exempel bestämmelserna i 9 och 19 §§ (se nedan).

Krav på anmälan

I 2 kap. finns bestämmelser om allmänna sammankomster. Där framgår att myndiga personer, sammanslutningar, stiftelser och – under vissa förutsättningar – omyndiga personer som fyllt 15 år får ordna allmänna sammankomster samt att var och en har rätt att delta (5 och 6 §§).

Senast 24 timmar innan en allmän sammankomst ordnas utomhus på allmän plats ska arrangören lämna en muntlig eller skriftlig anmälan om sammankomsten till polisen på den ort där sammankomsten ordnas. Även en anmälan som lämnas senare kan anses giltig, om sammankomsten inte medför oskälig olägenhet för allmän ordning. Anmälan kan också lämnas för en sådan demonstration som ordnas utomhus på allmän plats och vid vilken avsikten är att enbart framföra enskilda personers åsikter. På demonstrationen tillämpas, med undantag för 5 §, i sådana fall bestämmelserna om allmänna sammankomster (7 §).

En anmälan ska innehålla uppgifter om sammankomstens arrangör och syfte, platsen för sammankomsten eller rutten för processionen, när sammankomsten ska inledas och en uppskattning av när den

kommer att avslutas, ordningsvakter som arrangören har utsett, samt konstruktioner och annan specialutrustning som ska användas under sammankomsten. Arrangören ska dessutom i anmälan namnge en kontaktperson som ska vara anträffbar för polisen i frågor som gäller ordnandet av sammankomsten (8 §).

Det finns inte enligt finsk lag något utrymme för polisen att förbjuda en sammankomst i förväg. Det gäller även om det redan av anmälan framgår att man avser att begå ett brott vid sammankomsten. Polisen har dock möjlighet att på förhand ingripa mot personer som det finns grundad anledning att anta kommer att göra sig skyldiga till ett eller flera brott mot liv, hälsa, frihet, hemfrid eller egendom eller orsaka avsevärd störning eller omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet.[68]

Platsen för sammankomsten

Allmänna sammankomster får ordnas utomhus på allmänna torg, öppna platser, gatuområden eller andra för ändamålet lämpliga allmänna platser utan tillstånd av ägaren eller innehavaren. Ägaren eller innehavaren kan begränsa rätten att använda en sådan plats för en sammankomst, om sammankomsten väntas medföra oskälig olägenhet för ägaren, innehavaren eller miljön (9 §).

Om anmälan lämnas om flera allmänna sammankomster som kommer att ordnas samtidigt på samma plats och det inte är möjligt att ordna dem samtidigt, skall företräde ges den arrangör som först lämnat anmälan om en sammankomst, om inte något annat följer av hur platsen traditionellt har använts eller av avtal. Polisen kan i sådana fall efter överläggning med kontaktpersonerna anvisa en annan tidpunkt för de övriga sammankomsterna eller en annan plats som är lämplig med hänsyn till syftet med sammankomsten.

Om säkerheten för människor äventyras, miljön orsakas avsevärd olägenhet, egendom skadas eller utomstående, trafiken eller tillställningar som ingår i ett statsbesök eller en internationell konferens som anordnas av ett offentligt samfund eller tillställningar som i fråga om behovet av skydd kan jämställas med sådana störs i en oskälig mån till följd av att en allmän sammankomst ordnas på den plats som uppgivits, kan polisen efter överläggning med kontaktpersonen an-

[68] Uppgifter från sakkunniga vid det finska inrikesministeriet.

visa en annan plats som är lämplig med hänsyn till syftet med sammankomsten.

Om det är nödvändigt för att trafiken skall flyta smidigt, kan polisen dessutom efter överläggning med kontaktpersonen bestämma att rutten för en procession skall ändras, dock med beaktande av att syftet med processionen inte äventyras av att rutten ändras.

Polisen kan vidta de nämnda åtgärderna utan att överlägga med kontaktpersonen, om denne inte är anträffbar (1 §).

En störning av utomstående kan enligt motiven uppkomma vid en oskälig störning av hemfrid, arbete eller bedrivande av näring. Som en oskälig störning av trafiken kan man betrakta till exempel det att en tillställning anordnas på trottoaren framför någon affär så att fotgängartrafiken och besök i affären hindras.[69]

Grundlagsutskottet framhöll i sitt betänkande att vid ställningstagandet till om en sammankomst ska flyttas med stöd av 10 §, vederbörlig hänsyn måste tas till att platsen och tidpunkten för sammankomsten kan vara en väsentlig del av syftet med densamma och att en flyttning då kan undergräva effektiviteten och vikten av de åsikter som uttrycks av de församlade personerna.[70]

Ansvaret för ordning och säkerhet

I 4 kap. finns bestämmelser om upprätthållande av ordning. Arrangören av en allmän sammankomst ska se till att ordning och säkerhet upprätthålls och att lag följs under tillställningen (17 §).

Enligt 19 § första stycket första meningen är det polisens uppgift att trygga utövandet av mötesfriheten. Bestämmelsen står i samband med statens skyldighet enligt 4 § att trygga och befrämja mötesfriheten. Polisen ska beakta sin skyldighet att trygga mötesfriheten till exempel i samband med meddelandet av anvisningar och föreskrifter och vid utövandet av sin rätt att avbryta en allmän sammankomst eller bestämma att den ska avslutas.

Enligt 19 § första stycket andra meningen ska polisen övervaka att arrangören uppfyller sina skyldigheter enligt lagen samt vid behov vidta åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid sammankomsten. Polisens skyldighet att upprätthålla allmän ord-

[69] Se RP 145/1998 rd, s. 28.
[70] Se GrUB 13/1998.

ning och säkerhet framgår av 1 § polislagen (872/2011). I förhållande till polislagen utgör bestämmelserna i lagen om sammankomster *lex specialis* som reglerar polisens verksamhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Utöver den nu behandlade bestämmelsen innehåller lagen om sammankomster mera detaljerade bestämmelser om polisens rättigheter vid allmänna sammankomster (se nedan). När en polisman vidtar åtgärder som regleras i lagen om sammankomster ska han dock iaktta bestämmelserna i 2 § polislagen om allmänna principer för polisens verksamhet enligt vilka polisens åtgärder inte får medföra större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att en uppgift ska kunna fullgöras. Polisen ska i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar sträva efter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och polisen får inte göra större ingrepp i någons rättigheter än vad som är nödvändigt för utförande av polisens uppgifter.

Bestämmelsen ger inte något utrymme för polisen att ingripa mot en demonstration på den grunden att det vid denna framförs yttranden som är lagliga men som hotar Finlands säkerhet eller goda relationer till främmande makt.[71]

Anvisningar och föreskrifter

Inom ramen för sin skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid sammankomsten kan polisen enligt 20 § vid behov på förhand eller under sammankomsten ge anvisningar och föreskrifter om hur en allmän sammankomst ska ordnas för att 1) allmän ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas, 2) skada på hälsa, egendom eller miljön ska kunna förhindras eller olägenhet för miljön ska kunna begränsas, 3) utomståendes rättigheter ska kunna tryggas, samt för att trafiken ska flyta smidigt.

Paragrafen fastställer gränserna för polisens bestämmanderätt vid allmänna sammankomster. Utgångspunkten är att anordnandet av allmänna sammankomster inte i onödan ska begränsas med föreskrifter som inte är nödvändiga. Anvisningar och föreskrifter ska vara proportionerliga och utformas med beaktande av skyldigheten enligt 19 § att trygga utövandet av mötesfriheten. Bestämmelsen reglerar uttömmande de kriterier enligt vilka polisen kan ge föreskrifter

[71] Uppgifter från sakkunniga vid det finska inrikesministeriet.

om anordnande av allmänna sammankomster. När det gäller föreskrifter om platsen för allmänna sammankomster som anordnas utomhus är det emellertid bestämmelserna i 10 § som ska tillämpas.

Anvisningar och föreskrifter som ges enligt bestämmelsen ska närmast riktas till sammankomstens arrangör som ska se till att de verkställs. Under tillställningen kan polisen dessutom ge anvisningar och föreskrifter till deltagarna och utomstående med stöd av sin allmänna rätt att ge befallningar enligt 26 § polislagen.[72]

Polisen kan inte med stöd av 20 § eller någon annan bestämmelse ge anvisningar och föreskrifter om formerna för en åsiktsyttring eftersom det skulle innebära en begränsning av yttrandefriheten. Om en aviserad åsiktsyttring bedöms utgöra brott kan dock den enskilde underrättas om detta och om att polisen kommer att ingripa för att förhindra brottet. När det gäller hängning, bränning eller liknande av en docka som liknar en identifierbar person kan det bli aktuellt att bedöma om gärningen uppfyller rekvisiten för ärekränkning. Om gärningen sker genom förbränning ska dessutom brandsäkerhetsföreskrifter beaktas.[73]

Avbrytande och upplösande

Om andra åtgärder har visat sig otillräckliga, har ett polisbefäl enligt 21 § rätt att avbryta en allmän sammankomst eller bestämma att den ska avslutas om den innebär omedelbar fara för människors säkerhet, egendom eller för miljön att sammankomsten fortsätter eller när arrangemangen vid den i övrigt väsentligt strider mot lag. Med avbrytande avses ett tillfälligt avbrott.

Bestämmelsen reglerar uttömmande utrymmet att avbryta eller avsluta en allmän sammankomst, vilket innebär att polisens rätt enligt 19 § polislagen att befalla en folksamling att skingra sig eller flytta på sig, om folksamlingen äventyrar allmän ordning eller säkerhet eller hindrar trafiken, gäller endast tillfälliga folksamlingar som har uppstått utan avsikt att sammankomma och utan arrangör.

Polisen har inte rätt att på förhand hindra anordnandet av en laglig allmän sammankomst.

[72] Se RP 145/1998 rd, s. 34.
[73] Uppgifter från sakkunniga vid det finska inrikesministeriet.

Rekvisitet *väsentligt strider mot lag* avser till exempel situationer där avsikten med sammankomsten är att begå ett brott eller att på ett väsentligt sätt överträda bestämmelserna i lagen om sammankomster eller andra lagar eller föreskrifter som getts med stöd av dem. Till exempel brister i anmälan om en sammankomst eller obetydliga överträdelser av polisens föreskrifter utgör inte en väsentlig överträdelse av lagen och ska därför inte berättiga polisen att avbryta eller avsluta sammankomsten. Väsentligt lagstridig verksamhet kan anses vara till exempel att arrangören bryter mot ett förbud som ägaren eller innehavaren av platsen för sammankomsten meddelar med stöd av 9 § eller en befallning som polisen ger om platsen för sammankomsten med stöd av 10 §.[74]

Straffbestämmelser

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försummar sin anmälningsskyldighet och därigenom orsakar avsevärd fara för allmän ordning och säkerhet, väsentligt bryter mot föreskrifter som polisen har meddelat med stöd av 10 eller 20 § eller väsentligt försummar arrangörens skyldigheter döms enligt 26 § för *sammankomstförseelse*.

Demonstrationer vid utländska staters beskickningar

I motiven till lagen om sammankomster konstaterades att utländska beskickningar inte nämns särskilt i 10 § lagen om sammankomster och att en demonstration utanför en sådan beskickning i praktiken kan flyttas till en annan plats om den stör utomstående eller trafiken på ett oskäligt sätt. Det framhölls vidare att själva beskickningsområdet naturligtvis är okränkbart, men att det inte kan anses kränka en beskicknings värdighet på det sätt som avses i Wienkonventionen om diplomatiska och konsulära förbindelser att ordna en laglig demonstration utanför densamma.[75]

I Polisstyrelsens anvisningar[76] konstateras att fredliga demonstrationer får anordnas i närheten av en diplomatisk beskickning om de inte äventyrar allmän ordning och säkerhet eller utgör en direkt fara

[74] Se a. prop. s. 34 och 35.
[75] Se a. prop. s. 28.
[76] Diplomatiska privilegier och friheter och det internationella skyddet (POL-2022-66926, den 4 oktober 2022).

för människors säkerhet, egendom eller miljön. Det finns alltså inte något utrymme att anvisa en annan plats för en demonstration som ska hållas utanför en beskickning med hänvisning till Finlands säkerhet eller relationer till främmande makt. Polisen ska i möjligaste mån höra den diplomatiska beskickningen inför anordnandet av demonstrationen och utrikesministern informeras vid behov. Polisen beslutar om åtgärder som rör den allmänna ordningen och säkerheten och förhandlar med arrangören, om det är nödvändigt.[77]

I december 2022 anmälde en person att han tillsammans med två andra personer avsåg att bränna den ryska flaggan utanför ryska ambassaden i Helsingfors. Ett polisbefäl utfärdade direktiv om att poliserna på plats skulle ingripa med stöd av bestämmelserna i polislagen för att förhindra flaggbränningen på den grunden att den utgjorde hets mot folkgrupp, samt avlägsna eller gripa demonstranterna om de inte åtlydde deras anvisningar. När polisen kom till platsen hade flaggbränningen redan genomförts. De beordrade då arrangören, som var ensam kvar, att lämna platsen. Polisens agerande anmäldes till den finska justitieombudsmannen. Polisbefälet anförde där att hans direktiv även syftat till att förhindra en eskalering av spänningarna i samhället, upprätthålla känslan av trygghet för minoriteter som lever i Finland samt förbygga andra negativa utvecklingar som kunde påverka landet.

I sitt beslut[78] konstaterade JO att det inte var uteslutet att en flaggbränning under vissa omständigheter, åtminstone som del i ett mera omfattande agerande, skulle kunna utgöra hets mot folkgrupp. JO var dock mycket skeptisk till att endast en flaggbränning i sig skulle kunna uppfylla rekvisiten för det brottet. När det gällde syftena att förhindra en eskalering av spänningarna i samhället med mera konstaterade JO att dessa i och för sig var förståeliga, men att sådana abstrakta hänsynstaganden till en eventuell framtida utveckling inte kunde läggas till grund för att avbryta eller flytta på en demonstration. Enligt JO förutsatte lagen om sammankomster att sammankomsten i sig orsakar sådan fara, olägenhet eller hot som kan läggas till grund för tillämpning av 10 eller 21 § i den lagen.

[77] Uppgifter från sakkunniga vid det finska inrikesministeriet.
[78] JO:s beslut den 18 oktober 2023, dnr 7452/2022.

Koranskändningar

Som framgått ovan är utgångspunkten att det i Finland utgöra brott mot trosfriden att bränna eller på annat sätt skända en koran offentligt. Under år 2023 förekom några fall av brännande eller hot om brännande av Koranen som hade koppling till Finlands Natoanslutningsprocess. Därefter har såvitt känt företeelsen inte aktualiserats.[79]

9.4 Frankrike

9.4.1 Fri- och rättighetsregleringen

Allmänt[80]

Den nuvarande franska konstitutionen antogs 1958. De grundläggande fri- och rättigheterna framgår inte av ett särskilt avsnitt i konstitutionen utan är utspridda i olika dokument. Detta konstitutionella fri- och rättighetsblock (*bloc de constitutionnalité*) utgörs av bestämmelser i konstitutionen, ingressen till 1946 års konstitution, 1789 års deklaration om mänskliga och medborgerliga rättigheter samt 2005 års miljöstadga.

Enligt artikel 34 i konstitutionen ska de grundläggande garantier som tillkommer medborgarna vid utövandet av deras grundläggande fri- och rättigheter regleras i lag. Eftersom beskrivningen av fri- och rättighetsskyddet i de konstitutionella texterna är mycket vag och bred, återfinns den faktiska beskrivningen av fri- och rättigheternas omfattning och styrka på lagnivå. På grund av avsaknaden av en enhetlig fri- och rättighetskatalog är begränsningsutrymmet dock ofta utmejslat i domstolspraxis och därmed kasuistiskt. Författningsrådet[81] har dock som allmän princip slagit fast att begränsningar inte får sträcka sig så långt att den berörda rättigheten blir illusorisk; med andra ord så begränsad att den inte har någon praktisk verkan för medborgarna (principen om *non-dénaturation*). I litteraturen hänvisas ibland till en metod som utgår från rättighetens kärna. Utöver de särskilda lagbestämmelser som gäller för de olika fri- och rättig-

[79] Uppgifter från sakkunniga vid det finska inrikesministeriet.
[80] Avsnittet bygger på Kortmann, Constantijn, *The French Republic* i *Constitutional Law of the EU Member States* (Kluwer, 2014),
[81] Det franska författningsrådet (*Conseil constitutionnel)* fyller i princip samma funktion som en författningsdomstol. Rådet kontrollerar lagars författningsenlighet samt prövar tvister rörande val och folkomröstningar.

heterna erkänner rättspraxis ett allmänt utrymme att begränsa en fri- och rättighet genom förordningar eller beslut av decentraliserade förvaltningar (till exempel borgmästare), om detta krävs för allmän ordning och säkerhet.

Fri- och rättighetsskyddet för utländska medborgare[82]

I det konstitutionella fri- och rättighetsblocket används ett stort antal olika begrepp för att beskriva vilka subjekt som åtnjuter skydd; till exempel *medborgare*, personer med fransk nationalitet (*nationaux français*), *franska folket*, *varje människa* och *var och en*.

I artikel 11 i 1789 års rättighetsdeklaration erkänns yttrandefriheten för *medborgare*. Medan begreppen *fransk nationalitet* och *franska folket* entydigt anses utesluta utlänningar så kan *medborgare* omfatta även andra än franska medborgare. I den statsrättsliga litteraturen utgår man från att yttrandefriheten, och därmed även mötes- och demonstrationsfriheterna (som i fransk rätt härleds från yttrandefriheten), är en mänsklig rättighet som gäller för alla.

Författningsrådet har genomgående tillmätt intresset av att upprätthålla allmän ordning stor vikt vid inskränkningar av utlänningars fri- och rättigheter. Så har till exempel rådet under perioden 1986–2019 i endast två av 33 fall där denna intresseavvägning aktualiserats underkänt en föreskrift såsom oförenlig med konstitutionen.

När det gäller yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna finns det dock inte någon allmänt tillämplig föreskrift som begränsar dessa friheter för utlänningar generellt eller tillåter begränsningar för enskilda utlänningar under vissa förutsättningar.[83]

Begreppet nationell säkerhet

I artikel L1111-1 försvarslagen (*Code de la défense*) anges att syftet med den nationella säkerhetsstrategin är att identifiera alla hot och risker som kan påverka nationens liv, särskilt med avseende på skyddet

[82] Avsnittet bygger på Imbert, Louis, *Endorsing Migration Policies in Constitutional Terms: the Case of the French Constitutional Council* i *European Journal of Legal Studies*, specialutgåva, maj 2022, och Garcin, Melina, *France* i Venedigkommissionens studie CDL-AD(2014)024 – *Comparative Study of National Legislation on Freedom of Peaceful Assembly*.
[83] Uppgift från sakkunniga vid det franska sekretariatet för Europafrågor.

av befolkningen, den territoriella integriteten och republikens institutioners bestånd.

I strafflagen (*Code pénal*) skyddas ”nationens fundamentala intressen” som är ett parallellt begrepp till nationell säkerhet och som i artikel 410-1 definieras som ”nationens självständighet, dess territoriella integritet, dess säkerhet, dess institutioners republikanska form, dess försvar och diplomati, tryggandet av dess befolkning i Frankrike och utomlands, balansen i dess naturliga omgivningar och miljö, och de väsentliga delarna av dess vetenskapliga och ekonomiska potential och dess kulturarv”.

Fri- och rättighetsskyddet i krissituationer[84]

Den franska konstitutionen innehåller två bestämmelser som relaterar till krissituationer; artikel 16 om extraordinära befogenheter för presidenten, och artikel 36 om belägringstillstånd. Därutöver finns det i vanlig lag regler om undantagstillstånd. Utöver dessa lagfästa situationer erkänns i praxis en rätt för regeringen att i brådskande eller exceptionella fall tillfälligt avvika från normala lagar. Sådana åtgärder kan granskas av domstol.

Artikel 16 ger presidenten befogenhet att vidta de åtgärder som situationen kräver om republikens institutioner eller nationens oberoende, territoriella integritet eller förmåga att fullgöra sina internationella förpliktelser är utsatt för ett allvarligt och omedelbart hot och den konstitutionella offentliga maktens normala funktion är påverkad. Det är presidenten som avgör om dessa förutsättningar är uppfyllda. Efter 30 dagar kan, och efter 60 dagar *ska*, Författningsrådet undersöka om villkoren för användning av befogenheterna fortfarande är uppfyllda. Extraordinära befogenheter har åberopats endast en gång; 1961 av president *de Gaulle* som en reaktion på ”generalernas kupp”.

Enligt artikel 36 i konstitutionen och artikel L2121-1 försvarslagen får belägringstillstånd utlysas av ministerrådet.[85] Ett belägringstillstånd varar i högst 12 dagar, om det inte förlängs av parlamentet. I dekretet måste det anges vilket territorium som berörs. Belägringstillstånd kan åberopas i händelse av krig eller väpnat uppror och

[84] Avsnittet bygger på *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States I*, European Parliamentary Research Service (juni 2020) och Kortmann, a.a.
[85] Ministerrådet (*Le Conseil des Ministres)* träffas varje vecka för vad som kan sägas motsvara svenska regeringssammanträden. Ministerrådet leds dock av statschefen, det vill säga presidenten.

innebär en överföring av vissa befogenheter från den civila till den militära myndigheten, inklusive ansvar för allmän ordning och ökade polisiära befogenheter. Under ett belägringstillstånd är mera omfattande begränsningar av flera fri- och rättigheter tillåtna. Vissa rättigheter kan upphävas, till exempel press-, mötes- och rörelsefriheterna. Belägringstillstånd har ännu inte tillämpats under den femte republiken.

Enligt artikel 1 lagen om undantagstillstånd[86] kan undantagstillstånd utlysas vid överhängande fara till följd av allvarliga brott mot den allmänna ordningen, eller vid händelser som genom sin natur och allvarlighet äventyrar den allmänna ordningen. Formerna för utlysande och varaktighet motsvarar vad som gäller för belägringstillstånd. Parlamentet måste informeras om åtgärder som regeringen vidtar och kan när som helst begära ytterligare information. Under undantagstillstånd kan myndigheterna begränsa människors rörlighet, upprätta säkerhetszoner och stänga offentliga platser. Undantagstillstånd har utlysts 1955 (kriget med Algeriet), 1984 i (oroligheterna på Nya Kaledonien), 2005 (förortsuppploppen) och senast 2015 efter terroristattackerna i Paris. I det senare fallet förlängdes undantagstillståndet fyra gånger. Under denna period av ”terrorismundantagstillstånd” infördes begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna.[87] Efter terrorattacken i Nice 2016 infördes dessutom en särskild bestämmelse i artikel 8 lagen om undantagstillstånd som syftar till att göra det lättare att förbjuda demonstrationer vid undantagstillstånd. Enligt bestämmelsen får demonstrationer förbjudas om den administrativa myndigheten kan bevisa att den inte kan garantera säkerheten med de resurser som står till dess förfogande. Den 1 november 2017 antogs en ny antiterrorlagstiftning som enligt vissa har skapat ett permanent de facto-undantagstillstånd.[88]

I samband med Covid 19-pandemin införde särskilda bestämmelser om hälsonödläge i folkhälsolagen.[89]

[86] *Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.*
[87] Enligt uppgifter från Amnesty International förbjöds 155 demonstrationer under perioden 2015–2017.
[88] *Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.*
[89] *Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.*

9.4.2 Yttrandefrihet

Skyddet för åsiktsfriheten och yttrandefriheten finns i artiklarna 10 och 11 i 1789 års rättighetsdeklaration. De har följande lydelse.

> **Artikel 10**
>
> Ingen får störas för sina åsikter, inte ens religiösa, förutsatt att manifesterandet av dem inte stör den allmänna ordning som etablerats genom lag.

> **Artikel 11**
>
> Det fria utbytet av idéer och åsikter är en av människans dyrbaraste rättigheter. Varje medborgare får därför tala, skriva och publicera fritt, med förbehåll för ansvar för missbruk av denna frihet i de fall som fastställs i lag.

Ingrepp i utövandet av yttrandefriheten ska vara nödvändiga, lämpliga och proportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet.[90]

Begränsningar till skydd för statens säkerhet

Begränsningar av yttrandefriheten till skydd för statens säkerhet finns bland annat i fjärde boken strafflagen om brott mot nationen, staten och den allmänna freden. Som exempel kan nämnas förbuden mot att kommunicera med främmande makt i syfte att förmå den att begå fientligheter mot Frankrike (artikel 411-4) och att – i syfte att tjäna en främmande makts intressen – lämna falska uppgifter till myndigheterna på ett sådant sätt att de vilseleds och nationens grundläggande intressen undergrävs (artikel 411-10).

Hetsbrott

Enligt artiklarna 24 lagen om pressfrihet[91] är det straffbelagt att offentligt förmedla ett budskap som framkallar diskriminering, hat eller våld mot en person eller en grupp av personer på grund av deras ursprung, deras tillhörighet eller icke-tillhörighet till en viss etnisk grupp, nation, ras eller religion, eller deras kön, sexuella läggning, könsidentitet eller handikapp. Bestämmelsen omfattar även uttalan-

[90] Se till exempel Författningsrådets beslut den 4 april 2019 (nr 2019-780 DC), p. 8.
[91] *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse*.

den som tenderar att väcka en känsla av fientlighet eller avståndstagande mot en grupp människor på grund av en viss religion.[92]

Appellationsdomstolen i Colmar beslutade den 25 oktober 2011 att en man som i en direktsändning på webben rev ut sidorna i en koran, brände den och sedan urinerade på den, samtidigt som han visade upp en upprörande och provocerande karaktär, inte var direkt diskriminerande.[93]

I artiklarna 29 och 32 lagen om pressfrihet straffbeläggs offentlig förolämpning respektive ärekränkning av en person eller grupp av personer på sådana grunder som anges i artikel 24.

Angrepp på religioner och religionsutövning

Som framskymtat ovan aktualiseras den religiösa dimensionen i olika straffstadganden, och då som en av flera relevanta faktorer såsom ursprung, etnicitet och ras. Det finns däremot inte någon särskild lagstiftning som förbjuder blasfemi eller andra förolämpningar av religioner. I regionen Alsace-Moselle fanns sådana bestämmelser fram till 2016, då de upphävdes som en reaktion mot massakern på de anställda vid satirmagasinet *Charlie Hebdo*.

Det generella förhållandet mellan yttrandefrihet och religion i fransk rätt har sammanfattats av domstol på följande sätt i ett av flera mål som gällt just *Charlie Hebdos* publikationer: ”I Frankrike, som är ett sekulärt och pluralistiskt samhälle, går respekten för alla trosuppfattningar hand i hand med friheten att kritisera varje religion, vad den än kallas, och med friheten att avbilda personer eller föremål som dyrkas av andra. Blasfemi, som kränker en gudom eller en religion, är inte straffbart, till skillnad från förolämpningar som riktar in sig mot en individ eller en grupp av individer på grund av deras religiösa tillhörighet”.[94]

Detta förhållningssätt tillämpas generellt av domstolarna, som i flera fall har haft att bedöma framställningar från katolska kyrkan och muslimska organisationer.[95]

---

[92] Se avsnitt 4.2.6, där några exempel ges på Europadomstolens ställningstaganden till de franska domstolarnas tillämpning av denna bestämmelse.
[93] Uppgift från sakkunniga vid det franska sekretariatet för Europafrågor.
[94] Förstainstansdomstolen i Paris, 22 mars 2007, (2007) *Droit pénal* 7, och Appellationsdomstolen i Paris, 12 mars 2008, nr 07/02873.
[95] Se Gil, Guilhem, *Blasphemy in French Law: From the Cevalier de la Barre to Charlie Hebdo* i *Blasphemy and Freedom om Expression* (Cambridge University Press, 2017), s. 41–49.

Angrepp mot utländska stater och dess företrädares värdighet

Det är enligt artikel 37 lagen om pressfrihet straffbelagt att visa offentligt förakt för ambassadörer och befullmäktigade ministrar, sändebud, chargés d'affaires eller andra diplomatiska tjänstemän som är ackrediterade av Frankrikes regering. I övrigt finns det inte några bestämmelser ger ett särskilt straffrättsligt skydd för till exempel utländska staters flaggor eller dess företrädares värdighet.

9.4.3 Mötes- och demonstrationsfriheterna

Det konstitutionella fri- och rättighetsblocket innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om mötes- eller demonstrationsfrihet. Demonstrationsfriheten har sedan länge erkänts på lagnivå, men det var först 1995 som den fick konstitutionell förankring. Författningsrådet slog då fast en konstitutionellt skyddad rätt till ”kollektiva uttryck för idéer och åsikter”.[96] Denna rätt härleds från yttrandefriheten i artikel 11 i 1789 års rättighetsdeklaration, och på motsvarande sätt som för yttrandefriheten gäller att inskränkningar av denna kollektiva opinionsfrihet ska vara nödvändiga, lämpliga och proportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet.[97]

Fransk rätt skiljer mellan offentliga möten, som regleras i lagen om mötesfrihet[98] och lagen om offentliga möten[99], och demonstrationer, som det finns bestämmelser om i bland annat lagen om inre säkerhet (*Code de la sécurité intérieure)* och strafflagen.

Skillnaden mellan ett offentligt möte och en demonstration består i att en demonstration äger rum på allmän väg[100] (*le voi publique*) medan offentliga möten äger rum på privata eller offentliga platser som är tillgängliga för allmänheten. Av artikel 6 lagen om mötesfrihet framgår uttryckligen att möten inte får hållas på allmän väg.

Anledningen till att de båda formerna för sammankomst har reglerats på olika sätt har sin grund i att användningen av allmänna vägar mera sannolikt stör den allmänna ordningen och inkräktar på andra

[96] Författningsrådets beslut den 18 januari 1995 (nr 94-352 DC).
[97] Se Författningsrådets beslut den 4 april 2019 (nr 2019-780 DC), p. 8.
[98] *Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion.*
[99] *Loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques.*
[100] Begreppet har i rättspraxis definierats som varje kommunikationsled som är öppen för fri allmän trafik (Crim, 7 februari 1996, nr 94-83.678).

personers friheter än användningen av offentliga eller privata anläggningar.

Den fortsätta redogörelsen är avgränsad till regleringen av demonstrationsfriheten.

Demonstrationsfriheten på lagnivå

På lagnivå finns bestämmelser om demonstrationer främst i lagen om inre säkerhet och i strafflagen.

Anmälningsplikt

Alla demonstrationer på allmän väg är enligt artikel L211-1 lagen om inre säkerhet underkastade ett krav på förhandsanmälan. Den som organiserar en demonstration måste 3–15 dagar i förväg underrätta myndigheterna om syftet med evenemanget, tiden, platsen och, i förekommande fall, den planerade rutten (artikel L211-2).

Förbud med hänvisning till allmän ordning

Det ankommer på polisprefekten i den aktuella regionen att förbjuda varje planerad demonstration som riskerar att störa den allmänna ordningen (artiklarna L211-4 och R211-1).

Utöver utrymmet att förbjuda demonstrationer med hänvisning till ett folkhälsonödläge (se avsnitt 9.4.1) kan en demonstration alltså förbjudas endast om den utgör ett hot mot den allmänna ordningen. Högsta förvaltningsdomstolen (*Conseil d'Etat*) har till exempel – i ett mål som gällde polisens beslut att förbjuda en demonstration mot den kinesiska presidentens besök i Frankrike – slagit fast att en demonstration inte kan förbjudas med hänvisning till att den undergräver Frankrikes internationella förbindelser.[101]

Utgångspunkten är att *hot mot den allmänna ordningen* tar sikte på konkreta ordningsstörningar vid sammankomsten. Begreppet har emellertid även en immateriell aspekt, så kallad *ordre public immatériel*, som rör respekten för människovärdet, bevarandet av den nationella sammanhållningen och förebyggandet av vissa brott; till

[101] CE, 12 november 1997, *Communauté tibétaine en France*, nr 169295.

exempel uppvigling till hat. Det finns således exempel i praxis där domstolarna har godtagit demonstrationsförbud med hänvisning till störningar av den fredliga samexistensen på att mera allmänt plan. Ett exempel på detta är ett fall där en högerextrem förening hade utlyst flera offentliga sammankomster för att bjuda på vad man kallade en ”gallisk soppa” vars främsta kännetecken var att den innehöll fläskkött. Detta uteslöt i praktiken muslimer och judar, vilket också var föreningens uttalade syfte. Polisprefekten i Paris förbjöd sammankomsterna och Högsta förvaltningsdomstolen avslog föreningens överklagande ”med hänsyn till demonstrationens grund och syfte samt de skäl för den som gjorts kända för allmänheten genom föreningens hemsida”.[102]

Att det finns ett utrymme att förbjuda demonstrationer med hänvisning till att dess innehåll förstärker konfliktnivån mellan olika samhällsgrupper framskymtar även i skälen för ett beslut från Högsta förvaltningsdomstolen hösten 2023.[103] Efter Hamas terrorattack mot Israel anordnades i Frankrike, liksom på många andra håll i Europa, pro-palestinska demonstrationer med ibland öppet antisemitiska åsiktsyttringar. Som en reaktion på dessa demonstrationer skickade den franska inrikesministern ett telegram till samtliga prefekter för att ”påminna” dem om att pro-palestinska demonstrationer måste förbjudas eftersom de kan skapa störningar av den allmänna ordningen. Föreningen *Comité Action Palestine* ansökte om intermistiskt upphävande av ministerns instruktion. Domstolen, som avslog begäran, anförde bland annat följande.

> 3. Respekten för demonstrationsfriheten och yttrandefriheten [---] måste förenas med det konstitutionella kravet på skydd för den allmänna ordningen. Det ankommer på polismyndigheten att, när den mottagit den förhandsanmälan som föreskrivs i artikel L211-1 i lagen om inre säkerhet eller om det finns information om en eller flera uppmaningar till demonstration, att bedöma risken för störningar av den allmänna ordningen och, under kontroll av förvaltningsdomaren, att vidta åtgärder som kan förhindra sådana störningar, inbegripet, i förekommande fall, att förbjuda demonstrationen, om en sådan åtgärd är lämplig, nödvändig och proportionerlig med hänsyn till omständigheterna, med beaktande av de mänskliga, materiella och rättsliga resurser som står till dess förfogande. En förbudsåtgärd, som endast får vidtas som en sista utväg, kan motiveras av risken för materiella störningar av den allmänna ordningen, särskilt våld mot person och egendomsskada, och av behovet att

[102] CE, ord. 5 januari 2007, *min. de l'Intérieur c/Assoc. ”Solidarité des Français”*, nr 300311.
[103] CE, ord. 18 oktober 2023, *Comité Action Palestine c/ min. de l'Intérieur*, nr 488860.

förhindra att det med tillräcklig säkerhet och inom kort begås brott som sannolikt äventyrar skyddet av den allmänna ordningen även om det inte föreligger några materiella störningar. [---]

5. Det framgår tydligt av de uttalanden som gjordes av statens företrädare vid förhandlingen och av den information som framkom därefter, särskilt de offentliga uttalanden som gjordes av inrikesministern, i vilka det omtvistade telegrammets räckvidd förklarades, att ministern, som svar på de demonstrationer som nyligen förbjudits på nationellt territorium, hade för avsikt att påminna prefekterna om att det var deras ansvar att, inom ramen för sina befogenheter, förbjuda demonstrationer till stöd för den palestinska saken som offentligt, direkt eller indirekt, motiverar eller främjar terroristhandlingar, såsom de som begicks den 7 oktober 2023 av medlemmar i Hamasorganisationen.

6. Å ena sidan orsakar de fientligheter som för närvarande pågår i Mellanöstern, efter de attacker som medlemmar av Hamas begick på israeliskt territorium den 7 oktober 2023, en ny spänning på franskt territorium, vilket särskilt har lett till en ökning av handlingar av antisemitisk karaktär. I detta sammanhang har demonstrationer på allmän väg i syfte att, direkt eller indirekt, stödja Hamas, en organisation som finns upptagen på förteckningen över organisationer som omfattas av särskilda restriktiva åtgärder i kampen mot terrorism enligt rådets ovannämnda genomförandeförordning av den 20 juli 2023, att rättfärdiga eller främja sådana våldshandlingar som de som ägde rum den 7 oktober 2023, såsom var fallet med de nyligen inträffade händelser som ministern nämnde i sitt försvar, varav en organiserades av den sökande föreningen, kan leda till störningar av den allmänna ordningen, särskilt till följd av ett beteende som omfattas av brottet offentligt försvar av terrorism eller offentlig uppmaning till diskriminering, hat eller våld mot en grupp av personer på grund av deras tillhörighet till en etnisk grupp, en nation, en ras eller en religion.

7. Å andra sidan, även om inrikesministern, som utarbetar och genomför regeringens politik för inre säkerhet [---], kan utfärda instruktioner till statens företrädare i departementen om utövandet av deras administrativa polisiära befogenheter i syfte att bevara den allmänna säkerheten, så ankommer under alla omständigheter på prefekturmyndigheten [---] att vid tidpunkten för sitt beslut bedöma hur stora riskerna för störningar av den allmänna ordningen är och hur allvarliga de är för varje anmält eller planerat evenemang, beroende på dess anmälda eller faktiska syfte, dess särskilda egenskaper och de resurser som finns tillgängliga för att garantera säkerheten för evenemanget. I detta avseende ankommer det på den behöriga prefekten att, under kontroll av förvaltningsdomaren, mot bakgrund av inte bara det nationella sammanhang som beskrivs i punkt 6, utan även lokala omständigheter, avgöra huruvida det finns skäl att förbjuda en demonstration med direkt koppling till konflikten mellan Israel och Palestina, oavsett vilken part i konflikten den avser att stödja, utan att rättsligt kunna motivera ett förbud enbart med hänvisning till den instruktion som erhållits från ministern eller att besluta om det enbart på grund av att det syftar till att stödja den palestinska befolkningen.

> 8. Av det föregående följer att det angripna telegrammet, trots dess beklagliga redaktionella tillnärmning, mot bakgrund av de uttalanden som avses i punkt 5, vid tidpunkten för detta beslut inte utgör ett allvarligt och uppenbart rättsstridigt ingrepp i demonstrationsfriheten och yttrandefriheten. [---]

En dryg vecka efter avgörandet i Högsta förvaltningsdomstolen fastställde Förvaltningsdomstolen i Paris ett förbud mot en pro-palestinsk demonstration, företrädesvis med hänvisning till ordnings- och säkerhetsaspekter på platsen men även till den ökning av antisemitiska handlingar i Frankrike som skett sedan Hamas terrorattack.[104]

Från underrättspraxis finns även exempel på generella förbud mot demonstrationer av visst slag. I ett sådant fall hade polisprefekten i Calais förbjudit ”varje demonstration eller sammankomst som berörde migrationssituationen i Calais” mot bakgrund av att tidigare sådana demonstrationer hade präglats av våld. Förvaltningsdomstolen i Lille fastställde beslutet med hänvisning till ”det mycket spända klimat som råder i Calais”.

Villkor

Det finns inte några uttryckliga bestämmelser om polisens utrymme att meddela villkor om tid och plats eller i andra avseenden. Såvitt vi har uppfattat svaret på de frågor som vi har ställt till det franska sekretariatet för Europafrågor kan villkor om tid och plats meddelas som en form av partiellt förbud med stöd av artikel L211-4 lagen om inre säkerhet. Villkor får dock inte ta sikte på innehållet i ett evenemang.

Upplösning

Varje samling av människor på allmän väg eller på offentlig plats som kan störa den allmänna ordningen utgör enligt artikel 431-3 strafflagen en så kallad *attroupment.* En sådan folksamling får upplösas av polisen efter två obesvarade uppmaningar att skingra sig (artikel L211-10 lagen om inre säkerhet). Bestämmelsen förutsätter störning av den allmänna ordningen och kan alltså inte tillämpas på demonstrationer

[104] Förvaltningsrätten i Paris, dom den 28 oktober 2023 i målen N°2324738/9, 2324760/9 och 2324814.

som är olagliga på den grunden att de har förbjudits eller inte har anmälts.[105]

Ingripande mot brottsliga handlingar under en demonstration

Om polisen observerar ett pågående eller nära förestående brott i samband med en demonstration kan den ingripa med stöd av straffprocesslagen. Det gäller även om det är fråga om ett åsiktsbrott, men den exakta karaktären av det aktuella brottet måste beaktas. I praktiken har polisen eller gendarmerna befogenhet att gripa den som begått brottet eller förseelsen på plats, om det är belagt med fängelsestraff (artikel 73 i straffprocesslagen), samt kontrollera gärningsmannens identitet för att identifiera honom eller henne och förhöra honom eller henne vid ett senare tillfälle, oavsett vilket brott som begåtts.[106]

Straffbestämmelser och individuella demonstrationsförbud

Det är straffbart att anordna en demonstration som inte har anmälts i förväg enligt de villkor som fastställs i lag, eller som har anmälts ofullständigt eller felaktigt och som kan vilseleda om syftet med eller villkoren för den planerade demonstrationen, eller som har förbjudits enligt de villkor som fastställs i lag, samt att delta i en demonstration eller ett offentligt möte med vapen (artikel L211-12 lagen om inre säkerhet samt artiklarna 431-9 och 439-10 strafflagen).

Den som gör sig skyldig till ett sådant brott eller vissa vålds- och skadegörelsebrott i samband med demonstrationer kan enligt respektive straffstadgande och artikel 131-32-1 strafflagen förbjudas att demonstrera på vissa av domstolen fastställda platser i upp till tre år. Om förbudet är förenat med ett ovillkorligt fängelsestraff, gäller förbudet från och med den dag då fängelsestraffet löper ut.

En utlänning som gör sig skyldig till vissa former av vålds- och skadegörelsebrott i samband med demonstrationer kan enligt artikel L211-14 lagen om inre säkerhet förbjudas att vistas på franskt territorium under en period om högst tre år.

[105] Uppgift från sakkunniga vid det franska sekretariatet för Europafrågor.
[106] Uppgift enligt ovan.

9.5 England och Wales

9.5.1 Fri- och rättighetsregleringen

Allmänt

Förenade kungariket saknar skriven grundlag. Innehållet i den konstitutionella rätten finns i stället att söka i lagstiftning, domstolspraxis, sedvana, konventioner och doktrin. Eftersom det saknas en skriven grundlag är lagstiftarens handlingsutrymme inte begränsat av skriven lag. Inte heller anses lagstiftaren bunden av några oskrivna begränsningar. Principen att det inte finns några rättsliga begränsningar när det gäller parlamentets makt att stifta lagar (*the sovereignty of Parliament*) är allmänt accepterad som hörnstenen i brittisk konstitutionell rätt. Utgångspunkten är att parlamentets suveränitet gäller även på fri- och rättigheternas område. Som en konsekvens av detta har man i Förenade kungariket traditionellt utgått från en negativ definition av medborgerliga fri- och rättigheter; det vill säga att en fri- och rättighet utgörs av det som är kvar när man tar bort det som är förbjudet i eller begränsas av lag. Den offentliga makten begränsas dock av bland annat konstitutionell praxis och sedvanerätt (*common law)* med principer som till exempel rätten att ställas inför domstol vid frihetsberövande (*habeas corpus*).

På senare tid har dock ett mera kontinentalt synsätt på fri- och rättighetsskyddet börjat få genomslag i lagstiftningsprocessen och i rättstillämpningen. Genom 1998 års lag om mänskliga rättigheter[107] inkorporerades Europakonventionen i brittisk rätt. Syftet med lagen var att förstärka skyddet för flertalet av de rättigheter som finns i Europakonventionen men som dittills inte uttryckligen framgått av lag. Av 3 § lagen om mänskliga rättigheter framgår att nationell lagstiftning så långt det är möjligt ska tolkas och tillämpas på ett sätt som är förenligt med konventionen. Bestämmelserna i konventionen gäller dock inte framför nationell lagstiftning. En domstol kan enligt 4 § lagen om mänskliga rättigheter avge en formell förklaring om att en nationell bestämmelse är oförenlig med en konventionsbestämmelse, men en sådan förklaring innebär inte att den nationella bestämmelsen förlorar sin giltighet och är inte bindande ens för parterna i den aktuella domstolsprocessen. Det är i stället upp till parlamentet att bedöma om domstolens förklaring ska leda till några åtgärder.

[107] *Human Rights Act 1998.*

Fri- och rättighetsskyddet för utländska medborgare

Det finns inga särskilda restriktioner för utländska medborgare i Förenade kungariket när det gäller yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Det är en långvarig tradition att alla människor i landet är fria att samlas och föra fram sina åsikter, hur obekväma de än må vara, förutsatt att det gör det inom lagens ramar.[108]

Nationell säkerhet som begränsningsändamål

Det finns inte någon tydlig legaldefinition av begreppet nationell säkerhet. Regeringen har konsekvent motsatt sig att anta en sådan definition med hänvisning till att den typ av hot som lagstiftning om nationell säkerhet försöker skydda mot utvecklas och är svåra att förutse.[109] *House of Lords* har i ett rättsfall[110] artikulerat följande principer för förståelsen av begreppet.

> (i) 'National security' means the security of the United Kingdom and its people;
>
> (ii) the interests of national security are not limited to action by an individual which can be said to be targeted at the UK, its system of government or its people;
>
> (iii) the protection of democracy and the legal and constitutional systems of the State is a part of national security as well as military defence;
>
> (iv) action against a foreign state may be capable indirectly of affecting the security of the United Kingdom; and
>
> (v) reciprocal co-operation between the United Kingdom and other states in combating international terrorism is capable of promoting the United Kingdom's national security.

Fri- och rättighetsskyddet i krissituationer

Bestämmelser om särskilda befogenheter för regeringen i nödsituationer finns i folkhälsolagen och lagen om civil beredskap.[111]

Med nödsituation avses enligt 19 § lagen om civil beredskap en händelse eller situation som hotar att allvarligt skada människors väl-

[108] Uppgifter från sakkunnig vid *Home Office* (det departement som ansvarar för bland annat ordning och säkerhet).
[109] Se *CCBE Recommendations on the Protection of Fundamental Rights in the Context of 'National Security'* (2019), s. 33.
[110] *Secretary of State for the Home Department v. Rehman* [2001] UKHL 47.
[111] *The Public Health (Control of Disease) Act 1984* och *The Civil Contingencies Act 2004*.

befinnande eller miljön i Förenade kungariket eller en del av det eller krig eller terrorism som hotar att allvarligt skada Förenade kungarikets säkerhet. Förordningar som regeringen utfärdar med stöd av lagen om civil beredskap ska underställas parlamentet så snart det är praktiskt möjligt samt upphör att gälla efter sju dagar om inte parlamentets båda kammare godkänner den. Utgångspunkten är att bestämmelserna i lagen om mänskliga rättigheter måste iakttas vid utfärdande av nödföreskrifter, men samtidigt anges i 22 § lagen om civil beredskap att nödföreskrifter särskilt får avse bland annat förbud mot sammankomster av visst slag, på vissa platser eller vid vissa tidpunkter. Bestämmelserna om nödbefogenheter i lagen om civil beredskap har hittills aldrig tillämpats.

9.5.2 Yttrandefrihet

Mötesfriheten har liksom övriga fri- och rättigheter traditionellt setts som en reserrättighet *(residual right)*; en persons yttrandefrihet var vad som återstod efter att lagstadgade och sedvanerättsliga ingrepp i friheten hade tillåtits. Denna yttrandefrihetens bräckliga reststatus förblev intakt fram till antagandet av lagen om mänskliga rättigheter 1998.

Begränsningar till skydd för nationell säkerhet

Begränsningar av yttrandefriheten till skydd för nationell säkerhet finns bland annat i *Official Secrets Act 1989* och i de båda terroristlagarna *Terrorism Act 2000* och *Terrorism Act 2006*. De senare innehåller en mycket vittomfattande straffrättslig lagstiftning beträffande olika gärningar som anknyter till terrorism.

Hetsbrott

Straffbestämmelser om hetsbrott finns i avdelning 3 och 3A i 1986 års ordningslag.[112] Av dessa bestämmelser framgår bland annat att det är brottsligt att på offentlig plats – genom hotfulla ord, hotfullt beteende, uppvisande av skriftligt material eller scenföreställning – för-

[112] *Public Order Act 1986*.

söka framkalla hat mot en grupp av personer på grund av deras hudfärg, ras, nationalitet (inklusive medborgarskap), etniska eller nationella bakgrund, religion eller sexuella läggning.

Beträffande hetsgrunderna religion och sexuell läggning finns det särskilda bestämmelser om förhållandet till yttrandefriheten. Enligt 29J § 1986 års ordningslag gäller att straffstadgandena inte ska läsas eller ges verkan på ett sätt som förbjuder eller begränsar diskussion, kritik eller uttryck för antipati, motvilja, förlöjligande eller förolämpning mot särskilda religioner eller deras anhängares tro eller sedvänjor.

Blasfemi

I Förenade kungariket var blasfemi tidigare ett sedvanerättsligt brott, det vill säga brottet var inte reglerat i lag utan följde av praxis. Brottet tillämpades sällan och upphävdes i England och Wales 2008. En av orsakerna till detta var att det ansågs föreligga frågetecken om hur brottet, som endast skyddade kristendomen (statskyrkan och dess troslärosatser), förhöll sig till Europakonventionens bestämmelser om religionsfrihet, yttrandefrihet och diskrimineringsförbud. En annan starkt bidragande orsak till avskaffandet var de särskilda straffbestämmelserna om religiöst hat som 2006 hade införts i 1986 års ordningslag.[113]

Angrepp mot utländska staters och dess företrädares värdighet

Det finns inte några straffrättsliga bestämmelser som särskilt tar sikte på kritik mot utländska stater eller deras företrädare. Sådant agerande får bedömas enligt de allmänna bestämmelserna i 1986 års ordningslag om förbud mot användning av hotfulla, kränkande eller förolämpande ord, beteenden eller uttryck för att framkalla våld eller orsaka rädsla för att utsättas för våld (4 §) eller för att trakassera eller framkalla oro eller ångest (5 och 5A §§).

[113] Se Howard, Erica, *Freedom of Expression, Blasphemy and Religious Hatred – A View from the United Kingdom* i *Blasphemy and Freedom of Expression – Comparative, Theoretical and Historical Reflections after the Charlie Hebdo Massacre* (2017).

9.5.3 Mötesfrihet

Mötesfriheten har liksom övriga fri- och rättigheter traditionellt definierats negativt; mötesfriheten har bestått av det som varit kvar när man tagit bort det som är förbjudet i eller begränsas av lag. Efter införandet av lagen om mänskliga rättigheter definieras emellertid mötesfrihetens grundläggande beståndsdelar numera även med hänvisning till Europadomstolens praxis. Vid bedömningen av om begränsningar av mötesfriheten är förenliga med fri- och rättighetsskyddet aktualiseras således frågor om nödvändighet, proportionalitet och myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning. Demonstrationsfriheten (*the right to protest*) härleds ur yttrande- och mötesfriheterna.

Brittisk rätt innehåller såväl riktade som icke-riktade lagstadgade och sedvanerättsliga befogenheter att hindra demonstrationer och andra sammankomster.

Mötesfriheten på lagnivå

I 11–16 §§ i 1986 års ordningslag finns bestämmelser om sammankomster och enmansdemonstrationer på offentlig plats. *Offentlig plats* omfattar vägar och varje plats som allmänheten eller delar av allmänheten har tillgång till, efter betalning eller annars (16 §). Regleringen, som är mycket detaljerad, ser olika ut beroende på om en sammankomst är i rörelse, *public procession*, eller statisk, *public assembly* (fortsättningsvis ”processioner” respektive ”möten”). Ett möte föreligger om två eller fler personer samlas på en offentlig plats som helt eller delvis är belägen utomhus. Demonstrationsfriheten kan utövas i båda formerna.

Processioner

Anmälan

I 11 § finns bestämmelser om skyldighet att i förväg underrätta myndigheterna om en offentlig procession som syftar till att

a) demonstrera stöd för eller motstånd mot andra personers åsikter eller handlingar,

b) offentliggöra en sak *(cause)* eller kampanj, eller

c) markera eller minnas en händelse.

Underrättelsen ska innehålla uppgift om datum, starttid, föreslagen rutt samt anordnarens namn och adress. Den ska lämnas till polisen senast sex dagar i förväg eller, om detta inte är rimligen görbart, så snart som möjligt. Det är straffbart att uppsåtligen underlåta att följa dessa bestämmelser.

Villkor

I 12 § finns bestämmelser om rätt för polisen att ställa upp villkor för offentliga processioner. Om det med hänsyn till tid, plats, rutt eller de omständigheter under vilka en offentlig procession hålls eller är avsedd att hållas finns rimlig anledning att tro att

a) den kan resultera i allvarlig allmän oordning, allvarlig skada på egendom eller allvarlig störning av samhällslivet,

b) det ljud som orsakas av personer som deltar i processionen kan leda till allvarlig störning av en organisations verksamhet som bedrivs i närheten av processionen eller ha en betydande inverkan på personer i närheten av processionen, eller att

c) anordnarnas syfte är att skrämma andra i syfte att tvinga dem att inte utföra en handling som de har rätt att utföra, eller att utföra en handling som de har rätt att inte utföra,

får polisen föreskriva de villkor som anses nödvändiga för att förhindra detta, inklusive villkor avseende rutt eller förbud mot att beträda viss offentlig plats. Sådana villkor kan även avses former för yttranden; till exempel korsbränning eller förevisning av visst bildmaterial. Villkor och förbud måste vara förenliga med Europakonventionen, det vill säga proportionerliga.[114] Behörig beslutsfattare är den mest seniora polismannen på plats eller – i fråga om processioner som inte inletts – polischefen i det aktuella distriktet.

[114] Uppgifter från sakkunnig vid *Home Office*.

Rekvisitet *allvarlig störning av samhällslivet* innefattar i synnerhet fall där processionen genom fysisk obstruktion kan leda till

a) förhindrandet av, eller ett hinder som är mer än ringa för, utförandet av dagliga aktiviteter (inklusive i synnerhet genomförandet av en resa),

b) förhindrande eller ett mer än obetydligt försenande av leverans av en tidskänslig produkt till konsumenter, eller

c) förhindrande, eller en störning som är mer än ringa, av tillgången till någon nödvändig vara eller tjänst, i synnerhet pengar, livsmedel, vatten, energi eller bränsle, kommunikationssystem, platser för tillbedjan, transportanläggningar, utbildningsinstitutioner eller tjänster med anknytning till hälsa.

Vid ställningstagandet till om en procession kan leda till allvarlig störning av samhällslivet får polisen ta hänsyn även till den kumulativa störning som orsakas av andra processioner och sammankomster som har hållits, hålls eller avses att hållas i samma område. Det spelar därvid ingen roll om det är andra personer som anordnar eller deltar i dessa sammankomster.

Om en demonstration äger rum på en plats som sannolikt kan hota den nationell säkerheten får polisen föreskriva proportionella villkor för att förebygga detta. Så har polisen till exempel i flera fall föreskrivit som villkor för pro-palestinska demonstrationer att det inte får äga rum utanför en synagoga.[115]

Inrikesministern får meddela närmare föreskrifter om vissa aspekter av tillämpningen av 12 §, bland annat definitionen av vad som utgör en allvarlig störning av samhällslivet. Sådana föreskrifter ska underställas parlamentet för godkännande.

Det är straffbart för såväl anordnare som deltagare att agera i strid med ett villkor enligt 12 §.

[115] Uppgifter från sakkunnig vid *Home Office*. Exemplet gällande synagogor har lämnats som svar på utredningens fråga om det finns några exempel i praxis på upplösning, villkor eller förbud med hänvisning till att det budskap som framförs kan utgöra ett hot mot Förenade kungarikets nationella säkerhet, vänskapliga förhållande till främmande makt eller utländska intressen.

Förbud

I 13 § finns bestämmelser om förbud. Om polischefen på grund av särskilda omständigheter i ett distrikt eller en del av ett distrikt har rimlig anledning att tro att villkor enligt 12 § inte kommer att vara tillräckliga för att förhindra allvarlig oordning ska han ansöka hos distriktsrådet om ett beslut som förbjuder alla eller en viss typ av processioner i det berörda området under en period som inte överstiger tre månader. Distriktsrådet får med inrikesministerns samtycke meddela förbud enligt ansökan eller med modifikationer. För London gäller i stället att polisområdeschefen med samtycke av inrikesministern får meddela förbud.[116]

Det är straffbart för såväl anordnare som deltagare att bryta mot ett förbud enligt 13 §.

Möten

I 14 § finns bestämmelser om rätten att ställa upp villkor för offentliga möten. Bestämmelserna, och tillämpningen av dem, motsvarar de som gäller för processioner (se ovan).

I 14ZA § finns särskilda bestämmelser om rätten att ställa upp villkor för enmansdemonstrationer (*one-person protests*). Om det med hänsyn till tid, plats eller de omständigheter under vilka en enmansdemonstration hålls eller är avsedd att hållas, finns rimlig anledning att tro att det ljud som orsakas av personen kan leda till en allvarlig störning av en organisations verksamhet som bedrivs i närheten av demonstrationen eller ha en betydande inverkan på personer i närheten av den, får polisen föreskriva de villkor som anses nödvändiga för att förhindra detta, inklusive – i de fall där personen förflyttar sig – villkor avseende rutt eller förbud mot att beträda viss offentlig plats.

Till skillnad från vad som gäller för processioner gäller inte någon skyldighet att i förväg underrätta polisen om ett möte, och det finns inte heller någon generellt tillämplig bestämmelse om förhandsförbud. Sådana förbud ansågs under beredningen av lagstiftningsärendet utgöra en alltför stor inskränkning av yttrandefriheten. Sedan 1994 gäller dock enligt 14A § att offentliga möten på platser till vilka allmänhetens tillgång har begränsats (*trespassory assemblies*) får förbjudas.

[116] I avsnitt 4.2.7 finns ett exempel på tillämpningen av ett motsvarande förbudsbemyndigande i 1933 års ordningslag.

2023 års ordningslag

2023 års ordningslag[117] innehåller långtgående begränsningar av demonstrationsfriheten. Så utgör det till exempel numera ett särskilt brott (*locking on*) att fastgöra sig vid person, föremål eller mark om handlingen orsakar eller kan orsaka allvarlig störning för två eller fler personer eller för en organisation (1 §), att ha med sig föremål i sådant syfte (2 §), att störa befintlig, eller byggnationen av, viktig infrastruktur (6–8 §§), samt att försöka påverka eller trakassera en person som i visst syfte befinner sig inom 150 meter från en abortklinik (9 §).

I förhållande till vissa av dessa brott gäller att en polisman, om han eller hon har skälig anledning att tro att ett sådant brott ska begås, utan en individualiserad brottsmittanke får utföra kroppsvisitation (11 §).

2023 års ordningslag innehåller även bestämmelser om förbudsföreläggande till förebyggande av allvarlig störning (*serious disruption prevention order, 20–33 §§*). Med stöd av dessa bestämmelser kan domstol förelägga en enskild person de krav eller förbud som anses nödvändiga för att förhindra att denne genom protestrelaterade aktiviteter orsakar allvarliga störningar. En person kan till exempel förbjudas att under viss tid delta i protester som organiseras av en grupp som personens tidigare beteende förknippas med, eller åläggas att dagligen anmäla sig på polisstationen under en vecka med planerade protestaktiviteter från den gruppens sida. Föreläggandet kan utfärdas antingen i samband med att personen döms för ett protestrelaterat brott eller efter ansökan av polisen. Domstolen får utfärda ett föreläggande om personen under de senaste fem åren har dömts för ett (två i ansökningsfallen) protestrelaterat brott eller för en protestrelaterad överträdelse av ett förbudsföreläggande.

Särskilda begränsningar på vissa platser

I området runt parlamentet har polisen särskilda befogenheter att ingripa mot vissa aktiviteter. Det är där bland annat förbjudet att utan tillstånd använda ljudförstärkare eller att hindra trafiken till och från parlamentet.[118]

[117] *Public Order Act 2023*. 1986 och 2023 års ordningslagar gäller vid sidan av varandra.
[118] Se 143 § *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*.

I 128 § lagen om allvarlig organiserad brottslighet och polisen[119] finns vidare särskilda bestämmelser om förbud mot att obehörigen beträda vissa skyddade platser. För att få demonstrera på en sådan så kallad *protected site* krävs tillstånd. De skyddade platserna utgörs av kärnkraftsanläggningar och av inrikesministern särskilt utpekade platser (*designated sites*). Inrikesministern får endast peka ut platser som ligger på kungahusets mark eller som denne anser lämpliga utifrån nationella säkerhetsintressen. För närvarande finns det 37 sådana utpekade platser. De har samtliga koppling till kungahuset, parlamentet, regeringen eller försvarsdepartementet.[120]

Vidare får offentliga myndigheter föreskriva begränsningar av mötesfriheten på myndighetens mark.

Civilrättsliga förbudsförelägganden

Enskilda och juridiska personer kan med stöd av bestämmelserna i lagen om skydd mot trakasserier[121] på civilrättslig väg utverka förbud mot fortsatta demonstrationer som riktar sig mot dem. Den som är utsatt för eller riskerar att utsättas för trakasserier kan enligt 3 och 3 a §§ i den lagen ansöka om ett förbudsföreläggande i domstol. Lagen syftade ursprungligen främst till att hantera stalkning, men har kommit att användas även i förhållande till demonstrationer. Så utfärdade till exempel domstol 2012, på talan av ägarna till ett bolag, ett permanent förbud riktat mot klimataktivister som demonstrerat fredligt på platsen för byggnationen av ett nytt kraftverk.

Förbudsföreläggande mot beteende *contra bonos mores*

Att ingripa mot ett beteende som är *contra bonos mores* är en befogenhet som följer av sedvanerätten och som tidigare kunde användas mot demonstranter. Ett beteende *contra bonos mores* definieras i praxis som ett beteende som är ”*wrong rather than right in the judgment of the majority of contemporary fellow citizens*”.

[119] *Serious Organised Crime and Police Act 2005*.
[120] Se https://www.gov.uk/government/publications/sites-under-the-serious-organised-crime-and-police-act-2005/sites-under-the-serious-organised-crime-and-police-act-2005, besökt den 13 februari 2024.
[121] *Protection from Harassment Act 1997*.

I Europadomstolens avgörande *Hashman och Harrup mot Förenade kungariket*[122] hade klagandena protesterat mot en jakttillställning genom att blåsa i horn och väsnas. Den nationella domstolen fann att detta agerande var *contra bonos mores* och förelade vid vite demonstranterna att under ett års tid inte bete sig *contra bonos mores*. Europadomstolen fann att denna begränsning av klagandenas yttrandefrihet inte uppfyllde det krav på tydlighet och förutsebarhet som följer av kravet på att en begränsning ska vara föreskriven i lag. Detta sedvanerättsliga institut har därefter inte tillämpats i Förenade kungariket.

Orsakande av allmän olägenhet

Enligt 78 § *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* är det straffbart att uppsåtligen eller av vårdslöshet orsaka allmän olägenhet (*public nuisance*). Brottet, som tidigare följde av sedvanerätten, består i att genom handling eller underlåtenhet skapa en risk för eller orsaka allvarlig skada för allmänheten eller en del av allmänheten, eller hindra allmänheten eller en del av allmänheten i utövandet eller åtnjutandet av en rättighet som kan utövas eller åtnjutas av allmänheten i stort. Med *allvarlig skada* förstås 1) dödsfall, personskada eller sjukdom, 2) förlust av, eller skada på, egendom, eller 3) allvarlig nöd, allvarlig irritation, allvarlig olägenhet eller allvarlig trivselstörning. Den brottsanklagade kan undgå ansvar genom att bevisa att han eller hon hade en rimlig ursäkt för sitt agerande.

Under beredningen av lagen uttryckte det parlamentariska utskottet för mänskliga rättigheter oro över att paragrafen potentiellt kriminaliserade vissa former av fredliga demonstrationer. Utskottet framhöll att protester till sin natur är ägande att orsaka allvarlig irritation och olägenhet, och att kriminaliseringen av sådant beteende kunde avskräcka enskilda från att delta i fredliga protester. Utskottet föreslog därför – utan att få gehör för det – att en uttrycklig hänvisning till artiklarna 10 och 11 i Europakonventionen skulle tas in i paragrafen.[123]

[122] *Hashman och Harrup mot Förenade kungariket*, nr. 25594/94, den 25 november 1999.
[123] Se *Joint Committe on Human Rights, Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)*, avsnitt 4.

Störningar av friden-befogenheter

Polisen har enligt sedvanerätten en allmän befogenhet att ingripa mot en faktisk eller befarad störning av friden (*breach of the peace*). En störning av friden föreligger när en person orsakar skada, eller verkar kunna orsaka skada, på en person eller, i den personens närvaro, på hans eller hennes egendom, eller sätter den personen i fruktan för att sådan skada ska uppkomma, eller när en person agerar på ett sätt vars sannolika konsekvens är att provocera fram våld hos andra. Den grundläggande principen är att en polisman får vidta rimliga åtgärder för att stoppa en pågående fridsstörning eller för att förhindra en fridsstörning som polismannen skäligen förväntar sig kommer att inträffa inom nära framtid. Rimliga åtgärder kan omfatta att gripa en person, gå in i lokaler eller vidta andra åtgärder som att till exempel hindra människor från att förflytta sig från en från en plats till en annan. För att vara förenlig med lagen om mänskliga rättigheter får åtgärder endast vidtas när polismannen uppriktigt och på skälig grund tror att det finns en verklig risk för en överhängande fridsstörning i närheten av dem, och alla åtgärder som vidtas måste vara nödvändiga och proportionerliga samt avsedda att garantera allmän säkerhet, förhindra oordning eller brott eller skydda andras rättigheter. Åtgärder får inte vidtas mot enskilda på grundval av att de agerar på ett sätt vars sannolika konsekvens är att framkalla våld hos andra om deras beteende är rimligt eller om det faktiska eller potentiella våld som provoceras fram hos andra är helt orimligt (*wholly unreasonable*). Den vägledande principen är därvid att lagligt beteende sällan, om ens någonsin, kan vara annat än rimligt, och – omvänt – att en våldsam reaktion på andras lagliga beteende sällan, om ens någonsin, kan vara annat än helt orimligt.[124]

[124] Redogörelsen i detta avsnitt bygger på tillsynsmyndigheten *Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary's* publikation *Adapting to protest – Nurturing the British model of policing den brittiska polismyndighetens*, appendix 4 (2008).

Demonstrationer vid utländska stateras beskickningar[125]

I Förenade kungariket finns det inte några föreskrifter som direkt tar sikte på åliggandet att skydda utländska beskickningar. Polisen beslutar normalt i samråd med inrikes- och utrikesdepartementen vilka åtgärder som behöver vidtas i ljuset av föreliggande hotbild och planerade demonstrationer. I samband en uppmärksammad incident vid Libyens beskickning i London 1984[126] tog utrikesutskottet fram en rapport om lagliga befogenheter och skyldigheter i förhållande till demonstrationer utanför beskickningar. Utskottets slutsats var att skyldigheten att skydda en beskicknings frid inte kunde ges en så vid tolkning att den fordrade att beskickningen skulle isoleras från åsiktsyttringar i värdlandet. Förutsatt att arbetet vid beskickningen kunde fortlöpa normalt, att åtkomst och passage inte hindrades och att beskickningspersonalen aldrig behövde vara rädda för att komma till skada, så var enligt utskottet kraven i artikel 22 uppfyllda. Utskottet anförde vidare att en kränkning av beskickningens värdighet kunde föreligga endast om det förekom kränkande eller förolämpande beteende eller faktiskt våld.

När den kinesiska presidenten Jiang Zemin kom på statsbesök till Storbritannien 1999 bortskaffade polisen banderoller och flaggor som innehades av demonstranter för ett fritt Tibet. Samtidigt tillät de kinesiska flaggor. Vidare använde polisen skåpbilar för att avskärma demonstranterna från Jiang Zemins synfält i samband med dennes besök på den kinesiska ambassaden. Åtgärdernas lagenlighet kom under *High Court's* prövning.[127] Målet avslutades genom en så kallad *consent order* där staten förklarade att det var olagligt att bortskaffa flaggor och banderoller med hänvisning endast till att de användes för att protestera mot den kinesiska regimen samt att positionera fordon framför demonstranter om syftet var att begränsa yttrandefriheten.

Under 2020-talet har det vid flera tillfällen förekommit att den kinesiska flaggan har bränts utanför den kinesiska ambassaden i London i samband med protester mot skeendena i bland annat Hong Kong och Tibet. Såvitt vi har kunnat utröna har sådant agerande – trots

[125] Redogörelsen i detta avsnitt är hämtad från Denza, Eileen, *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations* (4:e uppl. 2015), s. 143 och 144, och Foakes, Joanne, *The Position of Heads of State and Senior Officials in International Law* (2014), s. 73.
[126] I samband med att libyska dissidenter protesterade utanför en libysk beskickning i London sköts en polisman till döds inifrån beskickningen.
[127] *R v Commissioner of Police for the Metropolis CO/129/2000 (*orefererat).

skarpa protester från Kina – inte förbjudits, avbrutits eller lett till något rättsligt efterspel.

Det finns inte några särskilda standardvillkor som tillämpas av polisen när de får en anmälan om en procession eller får kännedom om en sammankomst utanför en ambassad. Villkor används endast i fall där polisen rimligen tror att det finns risk för allvarlig allmän oordning, allvarlig skada på egendom, allvarlig störning av samhällslivet, hot eller trakasserier till följd av demonstrationen.[128]

Koranskändningar

Koranskändningar i samband med demonstrationer utgör såvitt utredningen har kunnat utröna inte en företeelse som förekommer i England och Wales. I mars 2023 meddelades en utländsk person inreseförbud med anledning av att han hade tillkännagett att han hade för avsikt att bränna en koran på ett torg.

9.6 Nederländerna

9.6.1 Fri- och rättighetsregleringen

Allmänt

I den nederländska grundlagen (*de Grondwet*) återfinns fri- och rättighetskatalogen i artiklarna 1–23. Grundlagen innehåller inte någon generell begränsningsregel. Beträffande de fri- och rättigheter som inte är absoluta framgår utrymmet och förutsättningarna för begränsningar av respektive rättighetsstadgande. Generellt gäller att sådana begränsningar måste ske genom lag. I många fall medger dock formuleringen av begränsningsutrymmet att rätten att föreskriva begränsningar delegeras till en lägre författningsnivå. Beträffande några av fri- och rättigheterna anges att begränsningar bara får ske för att tillgodose vissa specifika ändamål. Så får till exempel rätten att utöva sin religion offentligt samt mötes- och demonstrationsfriheterna begränsas till skydd för hälsa, i trafikens intresse och för att bekämpa eller förhindra ordningsstörningar (artiklarna 6.2 och 9.2).

[128] Uppgifter från sakkunnig vid *Home Office*.

Grundlagen innehåller inte några föreskrifter om proportionalitet vid rättighetsbegränsningar, och Högsta domstolen (*Hoge raad*) har uttalat att grundlagen inte kräver att en inskränkning i yttrandefriheten är nödvändig i ett demokratiskt samhälle.[129] Vidare gäller att domstol inte får pröva om lagar är förenliga med grundlagen (artikel 120). Grundlagen spelar således en begränsad roll på fri- och rättighetsområdet. Annorlunda förhåller det sig med Europakonventionen. Bestämmelser i internationella fördrag som Nederländerna ratificerat och som har ett sådant innehåll att de är bindande för var och en – vilket som utgångspunkt är fallet när det gäller rättighetsstadgandena i Europakonventionen – gäller som nationell lag under förutsättning att de har offentliggjorts på föreskrivet sätt (artikel 93). Vid konflikt mellan sådana bestämmelser och nationella lagar ska fördragsbestämmelsen ges företräde; även i förhållande till grundlagen (artikel 94). Detta innebär att internationella fri- och rättighetsfördrag har en enorm konstitutionell betydelse i den nederländska rättsordningen.[130]

Fri- och rättighetsskyddet för utländska medborgare

Det finns i Nederländerna inte några särskilda begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna för utländska medborgare.[131]

Fri- och rättighetsskyddet i krissituationer

I artikel 103, tillsammans med 1996 års samordningslag för exceptionella omständigheter,[132] föreskrivs att regeringen genom kungligt dekret och på förslag från premiärministern kan utlysa ett ”begränsat undantagstillstånd” eller ett ”allmänt undantagstillstånd”, ”om exceptionella omständigheter så kräver för att upprätthålla yttre eller inre säkerhet”. Ett sådant dekret ska omedelbart anmälas till parlamentet, som vid en gemensam session med båda kamrarna omedelbart och

[129] HR 2 maj 2003, LJN AF3416, p. 4.3.4.
[130] Se Besselink, Leonard, *The Kingdom of Netherlands* i *Constitutional Law of the EU Member States* (Kluwer, 2014), s. 1235–1237.
[131] Uppgifter lämnade vid möte med sakkunniga vid de nederländska justitie- och inrikesdepartementen.
[132] *Coördinatiewet uitzonderingstoestanden 3.4.1996.*

kontinuerligt ska diskutera fortbeståndet och effekten av de lagstiftningsåtgärder som har trätt i kraft. Vid undantagstillstånd kan avvikelser göras från bland annat yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheten (artikel 103.2).

Alla undantagslagar som förtecknas i samordningslagen innehåller dessutom en föreskrift som gör det möjligt att aktivera en eller flera undantagsbestämmelser i den relevanta lagen, utan att undantagstillstånd har utlysts. Regeringen måste sedan omedelbart lägga fram en lag för parlamentets godkännande, för att nödbestämmelserna ska fortsätta att gälla. På detta sätt kan en undantagslag som till exempel lagen om extraordinära befogenheter för civila myndigheter[133] – som ger justitie- och säkerhetsministern befogenheter som rör upprätthållande av lag, ordning och allmän säkerhet under exceptionella omständigheter – aktiveras utan en betungande nödordning.

Undantagsbestämmelser hade fram till covid-19-pandemin inte tillämpats i Nederländerna sedan andra världskriget. Under pandemin lades de till grund för utegångsförbud. Övriga begränsningar av fri- och rättighetsskyddet under pandemin ansågs kunna hanteras inom ramen för de förutsättningar som gäller under normaltillstånd.[134]

9.6.2 Yttrandefrihet

Yttrandefriheten skyddas av artikel 7 grundlagen, som har följande lydelse.

> 1. Ingen behöver förhandstillstånd för att publicera tankar eller känslor genom tryckpressen, med förbehåll för allas ansvar enligt lagen.
> 2. Lagen fastställer regler för radio och TV. Det finns ingen förhandskontroll av innehållet i en radio- eller TV-sändning.
> 3. Ingen behöver förhandstillstånd för att sprida tankar eller känslor på andra sätt än de som nämns i föregående stycken, med förbehåll för allas ansvar enligt lagen. Lagen får reglera tillhandahållandet av visningar som är tillgängliga för personer under 16 år för att skydda moralen.
> 4. De föregående punkterna ska inte tillämpas på kommersiell reklam.

Yttrandefriheten gäller alltså med de begränsningar som kan följa av lag. Det kan noteras att tredje stycket innehåller ett uttryckligt censurförbud även beträffande yttranden som sprids på annat sätt än genom

[133] *Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag 3.4.1996.*
[134] Uppgifter lämnade vid möte med sakkunniga vid de nederländska justitie- och inrikesdepartementen.

press, radio och TV. Detta har betydelse för utrymmet att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna (se nedan). Det finns dock ett exempel från praxis där en domstol trots censurförbudet förbjöd publikationer som innehöll uppgifter som rörde nationella säkerhetsintressen.[135]

Begränsningar till skydd för statens säkerhet

Begränsningar av yttrandefriheten till skydd för statens säkerhet finns bland annat i strafflagen.[136] Som exempel kan nämnas förbuden mot att kommunicera med främmande makt i syfte att förmå den att begå fientligheter (artikel 97) och att tillhandahålla information vars hemlighållande krävs av statens eller dess allierades intressen (artikel 98).

Hetsbrott

Bland brotten mot allmän ordning finns tre bestämmelser som delvis motsvarar det svenska straffbudet om hets mot folkgrupp.

Enligt artikel 137c döms den som offentligt – i tal, skrift eller bild – uppsåtligen gör förolämpande uttalanden om en grupp människor på grund av deras ras, deras religion eller livsåskådning, deras heterosexuella eller homosexuella läggning eller deras fysiska, psykiska eller intellektuella funktionshinder.

Enligt artikel 137d döms den som offentligt – i tal, skrift eller bild – uppmanar till hat mot eller diskriminering av människor eller till våldshandlingar mot människors person eller egendom på sådana grunder som omfattas av artikel 137c.

Enligt artikel 137e döms den som, i annat syfte än att rapportera om verksamheten, offentliggör ett uttalande som han vet eller rimligen borde misstänka är av det slag som avses i artiklarna 137c eller 137d.

I det så kallade Smädelse av Islam-målet gjorde Högsta domstolen en strikt uppdelning mellan (skyddade) yttranden om en religion och (förbjudna) yttranden om en religiös grupp. Målet gällde en affisch, som hade placerats på insidan av ett fönster som vette mot allmän väg, med texten ”Stoppa cancern Islam, Theo dog för oss, vem blir

[135] Uppgifter enligt ovan.
[136] *Wetboek van Strafrecht.*

det härnäst? Gör motstånd NU! Nationella Alliansen, vi böjer oss inte för Allah. Anslut dig till oss!" I sin frikännande dom uttalade Högsta domstolen att endast det faktum att ett stötande yttrande gällande en religion även kränker dess anhängare inte är tillräckligt för att likställa yttrandet med ett som riktar sig mot anhängarna, det vill säga mot en grupp av personer på grund av deras religion. För att omfattas av artikel 137c måste yttrandet otvetydigt rikta sig mot gruppen.[137]

Det krav på otvetydighet som Högsta domstolen formulerade vid prövning enligt artikel 137c tillämpades därefter analogt av (motsvarande) tingsrätten i Amsterdam i en friande dom mot politikern Gert Wilders, som stod åtalad för brott mot artikel 137d.[138]

Angrepp mot religioner och religionsutövning

Blasfemi var tidigare straffbelagt enligt artiklarna 147, 147a och 429bis strafflagen. Bestämmelserna upphävdes 2014.

Enligt artikel 146 döms den som uppsåtligen stör antingen ett lagligt offentligt möte för religions- eller trosbekännelse, eller en laglig religiös eller filosofisk ceremoni eller begravningsceremoni genom att orsaka oordning eller att föra oljud.

Angrepp mot utländska staters och dess företrädares värdighet

I artiklarna 115–120c strafflagen finns bestämmelser om brott mot vänligt sinnade staters överhuvuden och andra internationellt skyddade personer. Det var tidigare förbjudet att avsiktligt förolämpa en vänligt sinnad stats regeringschef eller regeringsmedlem som vistas i Nederländerna i tjänsten eller annan dess företrädare som är ackrediterad av den nederländska regeringen (artikel 118) samt att distribuera, offentligt visa dokument eller bild eller öppet uttrycka innehållet i ett dokument som innehåller en förolämpning mot en sådan person som avses i artikel 118, om man vet eller har starka skäl att misstänka att materialet innehåller en sådan förolämpning (artikel 119). Artiklarna 118 och 119 tillämpades i praktiken inte och upphävdes 2019. Sådant agerande som omfattades av de båda bestämmelserna kan

[137] HR 10 mars 2009, LJN BF0655.
[138] Dom den 23 juni 2011, LJN BQ9001.

dock utgöra brott enligt de allmänna bestämmelserna om förolämpning.[139]

9.6.3 Mötes- och demonstrationsfrihet

Mötes- och demonstrationsfriheterna skyddas av artikel 9 grundlagen, som har följande lydelse.

> 1. Rätten att samlas och att demonstrera erkänns, med förbehåll för varje persons ansvar enligt lag.
> 2. Lagen får innehålla bestämmelser till skydd för hälsan, främjande av trafiken samt bekämpande och förebyggande av oordning.

Liksom i Sverige är utgångspunkten för distinktionen mellan möten och demonstrationer att möten främst har som ändamål att internt utbyta tankar och idéer eller fatta beslut, medan demonstrationer primärt syftar till att sprida åsikter och idéer till allmänheten. En demonstration definieras som en offentlig åsiktsyttring av ett kollektiv om minst två personer. Enmansdemonstrationer skyddas av yttrandefriheten i artikel 7 grundlagen.

Något krav på fredlighet framgår inte av bestämmelsens ordalydelse. Det framgår dock av förarbeten och praxis att sådana sammankomster som inte huvudsakligen har karaktären av offentliga åsiktsyttringar utan där andra inslag – såsom tvång – träder i förgrunden, inte omfattas av skyddet för demonstrationsfriheten. Så kan till exempel vara fallet vid kravaller och blockader av vägar.[140]

Mötes- och demonstrationsfriheten på lagnivå

I lagen om allmänna sammankomster[141] finns bestämmelser om utövande av mötes- och demonstrationsfriheterna samt av den i artikel 6 grundlagen fastslagna religions- och livsåskådningsfriheten.

I lagens andra avdelning (artiklarna 2–7) finns bestämmelser om allmänna sammankomster på offentlig plats. Med *offentlig plats* avses enligt artikel 1 en plats som är öppen för allmänheten genom sin

[139] Uppgifter lämnade vid möte med sakkunniga vid de nederländska justitie- och inrikesdepartementen.
[140] Se *Kamerstukken* II, 1985/86, 19 427, nr. 3, s. 8 och 9, *HR* 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:669 och *Rb. Noord-Nederland* 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4559.
[141] *Wet openbare manifestaties, 20.4.1988.*

avsedda eller etablerade användning, dock inte byggnader och privata platser.

I artikel 2, som ansluter till begränsningsändamålen i artikel 9.2 grundlagen, anges att de befogenheter som följer av bestämmelserna i andra avdelningen endast får utövas för att skydda hälsan, med hänsyn till trafiken eller för att bekämpa eller förebygga oordning.

Begränsningsändamålet *bekämpa eller förebygga oordning* är snävare än upprätthållande av allmän ordning[142] och tar sikte på oordning från demonstranternas sida. Om demonstranterna själva är fredliga, men fientligt inställda personer ur allmänheten begår eller hotar att begå ordningsstörningar, har myndigheterna ett långtgående ansvar för att avdela de polisiära resurser som krävs för att demonstrationen ska kan hållas. För att en fredlig demonstration ska kunna förbjudas på grund av utomståendes agerande krävs att det föreligger en så kallad administrativ force majeure-situation.[143] Utrymmet att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till oordning tar sikte på lokala förhållanden. Det inkluderar inte möjliga ordningsstörningar eller hälsorisker som äger rum långt bortom den kommunala gränsen eller till och med bortom nationella gränser. Att förbjuda eller begränsa en demonstration på grund av bilaterala förbindelser ligger ännu längre bort från de intressen som lagstiftaren haft i åtanke.[144] Det har såvitt känt inte förekommit att en demonstration har förbjudits eller underkastats restriktioner med hänvisning till Nederländernas nationella säkerhet, vänskapliga förhållande till främmande makt eller intressen i utlandet. En sådan rättstillämpning skulle förutsätta att man utvidgade betydelsen av begränsningsändamålet *bekämpa eller förbygga oordning* så att det inte blev knutet till platsen.[145]

Anmälan

Enligt artikel 4 ska (motsvarande) kommunfullmäktige genom förordning fastställa regler för de fall då förhandsanmälan krävs för möten och demonstrationer på offentliga platser. En sådan förordning ska

[142] Se *Kamerstukken* II, 1985/86, 19 427, nr. 5, s. 10.
[143] Se *Handelingen* II 27 januari 1988, p. 2236.
[144] Se skrivelse från inrikesministern till parlamentet den 19 april 2024, s. 8.
[145] Uppgifter lämnade vid möte med sakkunniga vid de nederländska justitie- och inrikesdepartementen.

innehålla regler om i vilka fall den som avser att hålla ett möte eller en demonstration är skyldig att göra en skriftlig anmälan samt regler om när anmälan ska göras, vilka uppgifter som ska lämnas och om utfärdande av kvitto till den som gör anmälan. Inga uppgifter ska begäras om de tankar eller känslor som ska uttryckas.

Förbud och villkor

Enligt artikel 5.1 får borgmästaren med anledning av en anmälan meddela föreskrifter, restriktioner eller förbud. Trots ordalydelsen anses en borgmästare kunna meddela föreskrifter, restriktioner eller förbud även för sammankomster som inte har anmälts.

Föreskrifter är konkreta förhållningsregler. De avser till exempel vilken väg som ska följas, att hålla avstånd till vissa byggnader och förebyggande av överdrivna bullerstörningar. *Restriktioner* begränsar evenemanget som sådant och kan avse till exempel vilken dag och på vilken plats demonstrationen får äga rum.[146]

När det gäller tid och plats anförde regeringen i förarbetena till 1983 års grundlagsrevision att fri- och rättigheterna i grundlagen inte har en absolut karaktär på så sätt att det kan åtnjutas oavsett tid och plats. Borgmästaren ska dock se till att en demonstration i största möjliga mån kan äga rum inom syn- och ljudavstånd från demonstrationens mål eller målgrupp. Alltför långtgående begränsningar av plats och tid kan anses utgöra ett förbud.

Ett förbud får enligt artikel 5.2 meddelas endast om a) anmälan inte gjorts i tid, b) de uppgifter som ska framgå av anmälan inte lämnats eller c) om det krävs med hänsyn till något av de intressen som avses i artikel 2.

Föreskrifter, restriktioner eller förbud får enligt artikel 5.3 inte avse de tankar eller känslor som ska uttryckas. Detta förbud mot förhandscensur är ett utflöde av artikel 7.3 grundlagen och gäller även formen för en åsiktsyttring. Så har till exempel en borgmästares föreskrift om att hakkorset inte får vara synligt i någon form under demonstrationen underkänts av domstol med hänvisning till att det inte finns någon befogenhet att bestämma att det visuella material som ska användas ska ersättas med ord.[147]

[146] Se *Kamerstukken* II 1985/86, 19427, 3, s. 19.
[147] Se *Rb. Den Haag* 7 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12148.

Borgmästaren kan enligt artikel 6 även under en pågående sammankomst ge instruktioner som arrangörerna och deltagarna måste följa.

Upplösning

Borgmästaren får enligt artikel 7 beordra arrangörerna och deltagarna att avsluta sammankomsten och skingras om a) anmälan inte har gjorts eller ett förbud meddelats, b) villkor, restriktion eller instruktion inte följs, eller c) det krävs med hänsyn till något av de intressen som avses i artikel 2.

Trots ordalydelsen i artiklarna 5.2 och 7 anses ett förbud respektive en upplösning av en sammankomst förutsätta att det är nödvändigt med hänsyn till något av de intressen som avses i artikel 2. En utebliven eller ofullständig anmälan eller en underlåtenhet att följa en föreskrift kan alltså inte ensamt läggas till grund för sådana åtgärder.

När det gäller möten och demonstrationer som är öppna för allmänheten men som hålls på annan än offentlig plats får borgmästaren enligt artikel 8 beordra arrangören och deltagarna att avsluta sammankomsten och skingras om det krävs med hänsyn till hälsoskyddet eller bekämpandet eller förebyggandet av oordning.

Ingripande mot brott

Polisen har rätt att ingripa mot en deltagare som begår brott i samband med en demonstration. Det gäller även i förhållande till åsiktsbrott. Huruvida polisen faktiskt ingriper under en pågående demonstration beror på den taktiska situationen. I teorin torde det vara möjligt att upplösa en demonstration med hänvisning till ett åsiktsbrott om det kan tillskrivas demonstrationen som kollektiv, men det har såvitt känt aldrig hänt.[148]

[148] Uppgifter lämnade vid möte med sakkunniga vid de nederländska justitie- och inrikesdepartementen.

Straffbestämmelser

Det är enligt artikel 11 straffbart att anordna eller delta i en sammankomst som inte har anmälts eller som har förbjudits samt att bryta mot villkor, restriktioner, instruktioner eller order.

Demonstrationer vid utländska staters beskickningar

I artikel 9 lagen om allmänna sammankomster finns särskilda bestämmelser som knyter an till Nederländernas folkrättsliga åtaganden; bland annat artikel 22 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Tolkningen av begreppet *oordning* i artikel 2 anses visserligen delvis påverkas av karaktären på den plats där demonstrationen äger rum, men lagstiftaren har ändå valt att införa särskilda och mera långtgående begränsningsmöjligheter när det gäller sammankomster i närheten av utländska beskickningar med mera.

Enligt artikel 9 ska de som anordnar eller deltar i en sammankomst i närheten av en byggnad som används av Internationella brottmålsdomstolen eller av en diplomatisk eller konsulär beskickning, avhålla sig från varje beteende som kan påverka den aktuella organisationens funktion. Detsamma gäller i förhållande till byggnader som används av andra internationella organisationer som Nederländerna har åtagit sig att skydda på motsvarande sätt. För att förebygga sådant beteende får borgmästaren under en sammankomst ge instruktioner som arrangörerna och deltagarna måste följa. Om en sådan instruktion inte åtlyds, och om omständigheterna kräver det, får borgmästaren beordra arrangörerna och deltagarna att avsluta sammankomsten och skingras.

Inte varje form av olägenhet eller besvär omfattas, utan endast sådana som enligt objektiva normer påverkar representationens funktion.[149] Så kan till exempel inte enbart affischering framför en byggnad anses försämra funktionen så länge byggnadens tillgänglighet förblir garanterad.[150]

Genom bestämmelsen ges borgmästaren ett utrymme att ge straff- och upplösningssanktionerade anvisningar om att till exempel ett visst beteende omedelbart måste upphöra eller ett större avstånd till beskickningslokalen upprätthållas. Sådana anvisningar får ges utan

[149] Se *Kamerstukken* II 1985/86, 19427, 3, s. 24.
[150] Se *Kamerstukken* II 1986/87, 19427, 5, s. 17.

att det behövs för att tillgodose något av de tre begränsningsändamålen i artikel 9.2 grundlagen (och artikel 2 lagen om allmänna sammankomster). Anvisningarna får dock inte avse innehållet i de yttranden som förs fram.[151] Den konstitutionella grunden för att ge anvisningar anses i stället följa av förbehållet för allas ansvar enligt lagen i artikel 9.1 grundlagen. Borgmästarens anvisningsbefogenhet konkretiserar och individualiserar det uppförandeansvar som följer av artikel 9 lagen om allmänna sammankomster.[152]

Borgmästaren ska i första hand ge anvisningar till de enskilda som agerar i strid uppförandestandarden. En upplösning bör beslutas först om överträdelserna är så omfattande att det framstår som praktiskt taget omöjligt eller meningslöst att vidta åtgärder mot enskilda överträdare.[153]

Koranskändningar

Att skända en koran eller någon annan bok som anses helig är inte kriminaliserat i Nederländerna. Regeringen förklarade så sent som under hösten 2023 att den inte såg någon anledning att förbjuda skändningar av skrifter eller böcker som betraktas som heliga vid demonstrationer eller på vissa platser.[154] Ett skändande av en helig skrift kan dock vara en omständighet som beaktas när brott begås. Nyligen dömdes förmannen för en anti-islamisk organisation för ärekränkning av grupp, där hans förolämpande kommentarer ansågs vara straffbara och förstärktes av de omständigheter under vilka kommentarerna gjordes, nämligen att riva sönder en koran. Att riva sönder eller på annat sätt skända en koran är inte straffbart, konstaterade domstolen, men hade i det aktuella fallet en förstärkande effekt på de förolämpande kommentarerna.[155]

I flera nederländska städer gäller enligt lokala ordningsföreskrifter ett på brandsäkerhetsskäl grundat förbud mot att bränna böcker på offentlig plats. Sådana föreskrifter får emellertid inte syfta till att inskränka yttrandefriheten.[156]

[151] Uppgift lämnad vid möte med sakkunniga vid de nederländska justitie- och inrikesdepartementen.
[152] Se *Kamerstukken* II 1985/86, 19427, 3, s. 24.
[153] Se a.a. s. 25.
[154] Riksdagsdokument II, 2023/24, 2023Z14007, nr 89.
[155] Se skrivelse från inrikesministern till parlamentet den 19 april 2024, s. 8.
[156] Uppgifter lämnade vid möte med sakkunniga vid de nederländska justitie- och inrikesdepartementen.

Det har länge förekommit koranrivningar i Nederländerna, mestadels kopplade till en enda individ. Dessa koranskändningar började uppmärksammas först under 2023 och har därefter lett till en förhöjd terrorhotnivå. Den 20 mars 2024 beslutade borgmästaren i Arnhem – där eldning av böcker inte är förbjudet – att förbjuda en demonstration som organisationen Pegida Nederländerna hade anmält för att bränna en koran i centrala Arnhem. Beslutet motiverades med hänvisning till risken för ordningsstörningar på platsen, men även den möjliga inverkan på den nationella säkerheten framhölls.[157]

Den nederländska regeringen förklarade den 19 april 2024 att den kommer att tillsätta en större utredning om demonstrationsfriheten. En av de frågor som utredningen ska undersöka är om det bör finnas ett utrymme att beakta nationell säkerhet:[158]

> Vi vill också i utredningen inkludera vikten av nationell säkerhet, som nämns i artikel 11 i Europakonventionen som en möjlig grund för restriktion. Forskning om detta är önskvärd eftersom vissa demonstrationer i extrema fall kan ha en inverkan på den nationella säkerheten. I fallet med koranöverträdelsen som förbjöds av borgmästaren i Arnhem, på grund av allvarlig rädsla för oordning, påpekades också den möjliga inverkan av sådana överträdelser på den nationella säkerheten. Vi anser det viktigt, från våra respektive ansvarsområden för den rättsliga ramen för rätten att demonstrera, att undersöka i vilken utsträckning i andra länder grunden för nationell säkerhet, som ingår i artikel 11 i Europakonventionen, tillämpas och används för att motivera restriktiva åtgärder. Den grundläggande principen förblir att åtgärder av personer eller (institutioner) utomlands mot (avsedda) demonstrationer i Nederländerna aldrig direkt får leda till begränsningar av rättigheter och friheter i Nederländerna, såsom rätten att demonstrera och yttrandefriheten.

9.7 Norge

9.7.1 Fri- och rättighetsregleringen

Allmänt

Norges grundlag (*Grunnloven*) antogs den 17 maj 1814. I samband med en omfattande revision av fri- och rättighetsregleringen 2014 lyftes flera centrala fri- och rättigheter, däribland församlingsfriheten, in i grunnloven.

[157] Uppgifter lämnade vid möte med sakkunniga vid de nederländska justitie- och inrikesdepartementen.
[158] Se skrivelse från inrikesministern till parlamentet den 19 april 2024, s. 7.

Fri- och rättighetskatalogen finns i 92–113 §§. Med undantag för bestämmelserna om förbud mot förhandscensur och om offentlighetsprincipen i 100 § tredje och fjärde styckena anges inte några särskilda begränsningsändamål i bestämmelserna. Det framgår emellertid av konstitutionell praxis att fri- och rättighetsbestämmelserna inte kan läsas utan ett underförstått begränsningsutrymme. Detta utrymme varierar beroende på vilken fri- och rättighet som berörs och vilken typ av begränsning det är fråga om. Intensiteten i domstolarnas lagprövning ska vara särskilt stark när det gäller enskildas frihet och säkerhet. En begränsning i en grundlagsfäst fri- och rättighet ska ha stöd i lag (113 §), tillvarata ett legitimt syfte och vara proportionerlig.[159]

Europakonventionen gäller sedan 1999 som norsk lag. Vid motstridighet mellan konventionen och annan lag ska konventionen ges företräde.[160] Högsta domstolen (*Høyesterett*) tolkar och tillämpar genomgående grunnlovens bestämmelser i ljuset av konventionen.[161]

Fri- och rättighetsskyddet för utländska medborgare

Fri- och rättighetsbestämmelserna i grunnloven gäller – med undantag för rätten att resa in i Norge (106 § andra stycket) – för var och en, och det finns inte någon särskild bestämmelse om begränsningar av utlänningars fri- och rättigheter motsvarande den i 2 kap. 25 § regeringsformen.

Rikets säkerhet som begränsningsändamål

Som har framgått ovan innehåller – med vissa undantag – fri- och rättighetsbestämmelserna inte några särskilda begränsningsändamål. Av praxis framgår att som en allmän förutsättning gäller att en begränsning ska tillvara ett legitimt syfte. Rikets säkerhet är ett sådant legitimt syfte. Begränsningar av yttrande- och föreningsfriheterna med hänsyn till rikets säkerhet berörs nedan. Där redogörs också för vissa förarbetsuttalanden om innebörden av begreppet rikets säkerhet.

[159] Se till exempel *Høyesteretts* domar Rt. 1976 s. 1, Rt. 2014 s. 1105, Rt. 2015 s. 93 och 2015 s. 155. Se även Innst. 165 S (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- och konstitusjonskomiteen* och Stortingsvedtak 555 den 31 mars 2016.
[160] Se 2 och 3 §§ lagen om mänskliga rättigheter (*menneskerettsloven*).
[161] Se SOU 2020:44 s. 178.

Fri- och rättighetsskyddet i krissituationer

Grunnloven innehåller vissa bestämmelser om regeringens utrikespolitiska befogenheter, bland annat i händelse av krig, men reglerar i övrigt inte undantagsförhållanden. Det finns alltså inte några bestämmelser i grunnloven som medger undantag från fri- och rättighetsskyddet i krissituationer. Det antas emellertid i såväl den statsrättsliga litteraturen som praxis att grunnloven kan frångås med stöd av konstitutionell nödrätt. Så var fallet under andra världskriget, då regeringen bemyndigades att agera på *Stortingets* vägnar. Kriterierna för när konstitutionell nödrätt kan utnyttjas är dock oklara. Det krävs förmodligen att regeringen och statsmakten som sådan är hotad. Utanför det konstitutionella ramverket finns det undantagsbestämmelser i 1950 års lag om katastrofberedskap, som dock i princip endast kan tillämpas i krig och krigsliknande situationer.[162]

9.7.2 Yttrandefrihet[163]

Yttrandefriheten skyddas av 100 § grunnloven, som sedan 2004 har följande lydelse.

> 100 § Yttrandefrihet ska gälla.
>
> Ingen kan hållas rättsligt ansvarig för att ha meddelat eller mottagit upplysningar, idéer eller budskap om det inte är försvarligt i förhållande till yttrandefrihetens syfte; att främja sanningssökande, demokrati och individens fria åsiktsbildning. Det rättsliga ansvaret ska framgå av lag.
>
> Det är tillåtet för var och en att frimodigt yttra sig om statsstyrelsen och om vilken som helst annat sak. Begränsningar av denna rättighet ska vara tydligt definierade och får bara göras om särskilt tungt vägande hänsyn gör det försvarligt i förhållande till yttrandefrihetens syften.
>
> Förhandscensur och andra förebyggande åtgärder får inte tillämpas om det inte är nödvändigt för att skydda barn och unga mot skadlig påverkan från rörliga bilder. Brevcensur får endast förekomma i anstalter.
>
> Var och en har rätt till insyn i statens och kommunernas handlingar och till att följa sammanträden i domstol och folkvalda organ. Begränsningar i denna rättighet får föreskrivas i lag med hänsyn till den personliga integriteten och andra tungt vägande skäl.

---

[162] Se Høgberg, Benedikte M., *Lockdown och kriseregulering i Norge*, SvJT 2020 s. 1130.

[163] Redogörelsen i detta avsnitt bygger på Dokument 16 (2011–2012) *Rapport till Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* samt förarbetena till 2004 års ändringar av 100 §; *Ytringsfrihed bør finde Sted* (NOU 1999:27), St. meld. nr. 42 (1999–2000) *Om endring av Grunnloven § 100*, St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*, och Innst. S. nr. 270 (2003–2004) *Instilling til Stortinget fra kontroll- og konstitutionskomiteen.*

> Det åligger myndigheterna att skapa förutsättningar för ett öppet och upplyst offentligt samtal.

Formuleringen i *första stycket* avviker från Europakonventionen *(var och en har yttrandefrihet)* i syfte att tydliggöra att yttrandefriheten motiveras av såväl individuella som samhälleliga skäl. Yttrandefriheten omfattar alla typer av yttranden oavsett form och tema. Fysiska handlingar som förmedlar ett budskap har dock ett svagare skydd, särskilt om de leder till materiell eller fysisk skada. Förbud mot fysiska handlingar får beslutas av andra skäl än handlingens meningsbärande innehåll så länge dessa skäl inte bör stå tillbaka för yttrandefriheten eller utgör svepskäl.

Av *andra och tredje styckena* framgår att inte alla typer av yttranden har samma skydd. Skyddet är starkast för sådana yttranden av allmänt intresse som omfattas av tredje stycket. En avvägning ska göras mellan ingreppet och den skada eller störning som ingreppet kan medföra för de tre processer som yttrandefriheten syftar till att säkerställa; sökandet efter sanningen, det demokratiska meningsutbytet och den fria åsiktsbildningen.

Den så kallade Lønningkommittén diskuterade i sin rapport – som låg till grund för 2014 års fri- och rättighetsrevision – ett förslag som framförts av några stortingsledamöter om att *religion* skulle anges särskilt vid sidan av *statsstyrelsen* i tredje stycket. Mot bakgrund av trons karaktär samt dess stora personliga betydelse för många människor och förmåga att röra upp känslor, var det enligt förslagsställarna viktigt att tydliggöra att yttrandefriheten omfattade även rätten till religionskritik. Kommittén instämde i att religion inte kunde vara undantagen från kritik eller inneha någon särställning, men ansåg att det skulle bryta mot systematiken i paragrafen att särskilt omnämna religion. Att statsstyrelsen explicit omnämns har historiska grunder och syftar till att lyfta fram att det är särskilt viktigt att kunna kritisera statsmakten utan att den får gripa in för att hindra detta, vilket enligt kommittén på många sätt var kärnan i den roll som yttrandefriheten spelar i tillvaratagandet av demokratin. Ett särskilt omnämnande av annat än statsstyrelsen skulle vidare kunna leda till osäkerhet beträffande vad som gäller i förhållande till de företeelser som inte uttryckligen omnämns. Utgångspunkten att alla före-

teelser kan kritiseras, även religionen, skulle man därför enligt kommittén hålla fast vid utan att särskilt räkna upp dem i paragrafen.[164]

Enligt *fjärde stycket* får förhandsingripanden ske endast i två situationer. Av rättspraxis framgår dock att interimistiska förbud kan meddelas om de rättsliga förutsättningarna för ett sådant förbud är uppfyllda och det föreligger särskilda omständigheter (*særlig tilfelle*). Undantaget torde ha störst praktisk betydelse då det är fråga om allvarliga ingrepp i skyddet för privatlivet. Andra exempel kan vara censur av böcker och filmer som innehåller allvarliga brott mot tystnadsplikten. Enligt Lønningkommittén kunde det inte heller uteslutas att domstolarna i framtiden skulle se sig nödgade att uppställa ytterligare undantag från förbudet mot förhandsingripande, till exempel för de fall där förhandscensur är helt nödvändig med hänsyn till rikets säkerhet.[165]

Begränsningar med hänsyn till rikets säkerhet

Straffbestämmelser till skydd för *rikets sikkerhet* finns huvudsakligen i 17 kap. strafflagen (*straffeloven*), som har rubriken *Om värn för Norges självständighet och andra grundläggande nationella intressen*. Exempel på bestämmelser i det kapitlet som begränsar yttrandefriheten av hänsyn till rikets säkerhet är 123 § om avslöjande av statshemligheter och 119 § om förräderi.

I förarbetena till 2008 års ändringar i straffeloven fördes ett principiellt resonemang om förhållandet mellan yttrandefriheten och skyddet för rikets säkerhet. Slutsatserna där kan sammanfattas enligt följande. Det förekommer situationer där det måste göras ingrepp i yttrandefriheten av hänsyn till rikets yttre och inre säkerhet. Skillnaden mellan yttre och inre säkerhet är svårdefinierad och det har också blivit mindre meningsfullt att göra en sådan åtskillnad. Den nutida hotbilden är föränderlig och kan vara av såväl nationellt som internationellt slag. Det finns vidare flera straffbestämmelser som skyddar båda intressena. Det måste i det konkreta fallet göras en avvägning mellan skälen för en begränsning och dess störning av de tre processer som yttrandefriheten skyddar. Ett ingrepp i yttrandefriheten som grundar sig på rikets säkerhet bör bara göras när en aktuell

[164] Se Dokument 16 (2011–2012), s. 162 och 163.
[165] Se a.a. s. 159 och 160.

och reell fara föreligger. Utrymmet för begränsningar får inte blir så brett att det kan missbrukas för andra ändamål än att värna rikets säkerhet. Först och främst kan det vara aktuellt att begränsa friheten att lämna faktiska upplysningar. Det ska däremot särskilt mycket till innan ett ingripande sker mot åsiktsyttringar. Befolkningen måste tåla mycket från separatister och motståndare till norsk säkerhetspolitik.[166]

Hetsbrott

I 185 § straffeloven finns en bestämmelse om hatfulla yttranden (den så kallade diskrimineringsparagrafen) som motsvarar den svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Den har följande lydelse.

> Med böter eller fängelse upptill tre år straffas den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet framför ett diskriminerande eller hatfullt yttrande. Som yttrande räknas också bruk av symboler. Den som i andras närvaro uppsåtligen eller av grov oaktsamhet framför ett sådant yttrande mot en som drabbas av detta, jfr. andra stycket, straffas med böter eller fängelse upptill ett år.
>
> Med diskriminerande eller hatfullt yttrande avses att hota eller håna någon, eller främja hat, förföljelse eller ringaktning mot någon på grund av dennes
>
> a) hudfärg eller nationella eller etniska ursprung,
> b) religion eller livsåskådning,
> c) sexuella orientering,
> d) könsidentitet eller könsuttryck, eller
> e) funktionsnedsättning.

En skillnad mot den svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp är att diskrimineringsparagrafen alltså även omfattar vissa yttranden som sker i den privata sfären.

Bestämmelsen ska ses i sammanhang med 266 § straffeloven där hänsynslöst beteende (*hensynsløs adferd*) straffbeläggs. 266 § tar sikte på situationen då någon skrämmer eller uppträder störande, förföljer eller på annat sätt kränker någon annans integritet, och kan läggas till grund för bestraffning av hatfulla yttranden mera generellt, oavsett om yttrandena gäller utsatta grupper.

[166] Se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 113–115.

185 § straffeloven har varit föremål för Høyesteretts bedömning i ett relativt stort antal avgöranden. I ett avgörande från 2020 sammanfattade domstolen tröskeln för straffansvar för rent chikanösa eller rasistiska yttranden på följande sätt.[167]

> Vid fastställande av tröskeln för vilka yttranden som ska leda till straffansvar enligt 185 § straffeloven är yttrandefriheten central och medför att bestämmelsen ska tolkas inskränkt. Det gäller också för yttranden som framförs offentligt mot utsatta enskilda eller grupper, men det är därvid av central betydelse i vilken grad yttrandena åtnjuter skydd enligt 100 § grunnloven eller artikel 10 i Europakonventionen.
>
> Chikanösa eller rasistiska yttranden i form av rena personangrepp på utsatta enskilda eller grupper, åtnjuter ett mycket svagt grundlagsskydd – om något skydd över huvud taget – vid avvägningen mot diskrimineringsskyddet, som också är en viktig mänsklig rättighet. Genom att bara kvalificerat kränkande uttalanden träffas av straffansvaret, kan likväl inte varje uttalande som kan påverka den utsatta enskilde eller gruppen i negativ riktning, läggas till grund för straffansvar. Avgörande är om uttalandena innebär en grov nedvärdering av den utsatta enskildes eller gruppens människovärde, på grund av en eller flera av diskrimineringsgrunderna i § 185 andra stycket punkterna a till d.
>
> Det kan invändas att också ”diskriminerande uppfattningar [bör] bekämpas genom att de oönskade yttrandena kommer till uttryck offentligt och bemöts”, jfr. St.meld. nr. 26 (2003–2004) s. 72. Jag kan emellertid inte se att detta hänsyn gör sig gällande med någon särskild tyngd när det gäller rent chikanösa eller rasistiska personangrepp. Vid sådana yttranden talar tvärtemot de hänsyn som ligger till grund för det rättsliga skyddet av utsatta enskilda och grupper, att tröskeln för straffansvar i § 185 inte får sättas för högt.

Frågan om vilka gränser bestämmelsen sätter för utrymmet att utöva religionskritik samt dess förhållande till den då gällande blasfemiparagrafen var aktuell i Høyesteretts avgörande Rt. 1981 s. 1305. I det fallet hade Organisationen mot skadlig invandring i Norge distribuerat ett stort antal löpsedlar med kraftiga angrepp på islam och på muslimska gästarbetare. Enligt löpsedlarna var bland annat islam och andra barbariska religioner själva orsaken till kaos, nöd, narkotika och svältdöd. Det sades vidare att terror och tortyr utövas enligt Koranens bud och att det enligt Koranen inte utgör en synd att stjäla från den vita rasen. Dessutom förekom en rad andra beskyllningar, bland annat att invandrare var kriminella. Högsta domstolen konstaterade att den tilltalades budskap i första hand var riktade mot de norska myndigheternas invandringspolitik och mot islam som religion.

[167] Dom den 5 november 2020 (HR-2020-2133-A), p. 40–42.

Den tilltalade hade rätt att ge uttryck för sin syn på politik och religion, och i den delen fick yttrandena ses som sådana frimodiga yttranden som avsågs i 100 § grunnloven, och det även om de var krassa och ensidigt fördömande och tveklöst kunde såra och kränka muslimer. Den tilltalade fälldes dock för de yttranden som var riktade mot den muslimska invandrargruppen.

Angrepp mot religioner

Fram till 2015 var blasfemi straffbelagt enligt 142 § i 1902 års straffelov. Bestämmelsen hade följande lydelse.

> **142 §** Den som i ord eller handling offentligt hånar på ett kränkande eller sårande sätt visa ringaktning för någon trosbekännelse vars utövande här i riket är tillåten eller något lagligt här bestående trossamfunds troslärdomar eller gudsdyrkan, eller som medverkar härtill, straffas med böter eller *hefte*[168] eller fängelse upp till sex månader.
>
> Åtal får bara väckas när allmänna hänsyn kräver det.

Strafflagskommittén föreslog 2002 att paragrafen, som inte hade lagts till grund för åtal sedan 1933, skulle upphävas. Samhällsutvecklingen hade enligt kommittén gjort bestämmelsen onödig. Blasfemiska handlingar och yttranden kunde visserligen vara verkligt kränkande mot enskilda eftersom de träffade uppfattningar som för religiösa människor utgör centrala delar av deras grundläggande livsåskådning, men känslor som i sådana sammanhang blev kränkta borde enligt kommittén inte åtnjuta straffrättsligt skydd.[169]

Tre år tidigare hade även Yttrandefrihetskommittén föreslagit att blasfemiparagrafen skulle upphävas.[170] Kommittén framhöll i sitt betänkande att det som från en kritikers sida var menat som saklig kritik lätt uppfattades som blasfemi av andra personer och att bestämmelser som skyddar mot blasfemi därför förhållandevis lätt kunde leda till orimliga ingrepp i yttrandefriheten. Det förelåg enligt kommittén liten grund för att religionerna skulle ha ett sådant skydd framför andra grundläggande livsuppfattningar av till exempel politisk, moralisk eller filosofisk art.

---

[168] *Hefte* var en särskild frihetsberövande påföljd som bl.a. gav fången rätt att inreda sitt eget rum och välja sitt yrke och som kunde väljas som påföljd för straffbara handlingar som begåtts ”med hederliga motiv”. Påföljdsformen upphävdes genom 2005 års strafflag.
[169] Se *Ny straffelov* (NOU 2002:4), s. 399 och 400.
[170] Se *Ytringsfrihed bør finde Sted* (NOU 1999:27), s. 139 och 140.

I grundlagsärendet konstaterade regeringen att blasfemiska yttranden ofta skulle komma att falla in under det särskilda skyddet för politiska yttranden i den föreslagna 100 § tredje stycket grunnloven och att det därmed krävdes tungt vägande skäl för att bibehålla blasfemiparagrafen. Vid angrepp på en religion kunde det emellertid förekomma yttranden som var så kvalificerat kränkande att det inte fanns grund för att göra någon skillnad mellan sådant som direkt riktade sig mot en religion i stället för mot enskilda eller en grupp av personer. Med en sådan avgränsning hade blasfemiparagrafen enligt regeringen inte någon dämpande effekt på utrymmet att föra en debatt om alla religioner, även om det skedde på ett sätt som chockerade eller förnärmade. Regeringen lade vidare vikt vid bestämmelsens symbolvärde och hänsynen till människors religiösa känslor, något som fått förnyad aktualitet genom framväxten av nya religiösa grupper i det mångkulturella Norge. Bestämmelsen kunde ge ett visst skydd mot de mest förråande uttrycken och uttrycksformerna i det offentliga rummet, eftersom det fanns blasfemiska yttranden som inte, eller i mycket begränsad omfattning, kunde sägas bidra till de processer som yttrandefriheten ska värna. Regeringens slutsats var därför att blasfemiparagrafen var förenlig med den föreslagna 100 § grunnloven och att det fanns skäl att behålla den.[171] Kontroll- och konstitutionsutskottets majoritet anslöt sig till regeringens bedömning och blasfemiparagrafen kom därmed inte att upphävas i samband med 2004 års revidering av 100 § grunnloven.[172]

Några år senare, 2009, gick den norska regeringen emellertid – som en del av det pågående arbetet med den nya strafflag som hade antagits 2005 men som ännu inte hade trätt i kraft – fram med ett förslag om upphävande av blasfemiparagrafen. Enligt regeringen kunde visserligen angrepp på trosuppfattningar som inte hade många anhängare i Norge lätt uppfattas som ett angrepp på minoritetsgrupper, vilka hade ett särskilt behov av skydd. Det behovet tillgodosågs enligt regeringen delvis av 185 § straffeloven om hatfulla yttranden, men inte fullt ut. Regeringen förklarade därför att den avsåg att återkomma med ett förslag om utvidgning av 185 § så att den bestämmelsen även skulle tillgodose behovet av ett straffrättsligt skydd mot kvalificerade angrepp på trosbekännelser och livssyn.[173]

[171] Se St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 64 och 65.
[172] Se Innst. S. nr. 270 (2003–2004), s. 19 och 20.
[173] Se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009), s. 385 och 386.

Justitieutskottet instämde i regeringens bedömning att blasfemiparagrafen borde upphävas och noterade även, i uppskattande ordalag, att regeringen under utskottsbehandlingen hade upplyst att den inte hade för avsikt att gå vidare med den aviserade utvidgningen av 185 §.[174] *Stortinget* beslutade i enlighet med förslaget.

2005 års straffelov, inklusive upphävandet av blasfemiparagrafen, trädde i kraft först i oktober 2015. I början av 2015 var alltså blasfemiparagrafen alltjämt gällande. Med anledning av *Charlie Hebdo*-attacken i Paris den 7 januari 2015 fick emellertid blasfemidebatten i Norge nytt liv. I ett särskilt ledamotsinitiativ om omedelbart upphävande av blasfemiparagrafen som förelades Stortinget i februari 2015 anfördes:

> Attacken på den franska satiriska tidskriften Charlie Hebdo i januari 2015 var en direkt attack på såväl pressfriheten som yttrandefriheten. Även om blasfemiparagrafen inte legitimerar våld, så understödjer dess fortsatta existens enligt vår uppfattning idéen att religiösa åsikter och symboler har ett särskilt skydd mot yttranden […]
>
> Religionen har historiskt varit en betydande maktkälla, och i många samhällen och kulturer har den fortfarande ett stort inflytande. Den måste därför vara öppen för kritik på samma sätt som andra inflytelserika sektorer i samhället.

Ett enhälligt Storting upphävde blasfemiparagrafen med verkan från den 29 maj 2015.

Angrepp mot utländska staters och dess företrädares värdighet

Enligt 184 § straffeloven är det straffbart att kränka en främmande stats representation genom att utöva våld eller bete sig hotfullt mot, eller rättsstridigt förolämpa, en representant för staten eller en familjemedlem som tillhör dennes hushåll, eller genom att tränga sig in i, skada eller besudla ett område, en byggnad eller ett rum som används av en sådan representant. Av förarbetena framgår att det primära syftet med förbudet mot förolämpning är att skydda företrädare för utländska stater som är på besök i Norge.

[174] Se Innst. O. nr. 73 (2008–2009), s. 67 och 68.

Vad som utgör en rättsstridig förolämpning ska tolkas mot bakgrund av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Det innebär att handlingar som omfattas av ordalydelsen, men som anses vara uttalanden som skyddas av yttrandefriheten, inte kan straffbeläggas.[175]

Utöver 184 § innehåller straffeloven sedan 2015, då 2005 års straffelov trädde i kraft, inte några bestämmelser om förtal, förolämpning eller majestätsbrott vare sig mot norska eller utländska medborgare, statsföreträdare eller statssymboler.

9.7.3 Församlingsfrihet

Församlingsfriheten skyddas av 101 § andra stycket grunnloven; ”*Alla kan mötas i fredliga församlingar och demonstrationer*”. Församlingsfriheten har ett bredare skyddsområde än de svenska mötes- och demonstrationsfriheterna. Den omfattar alla former av fredliga sammankomster; även till exempel skolresor och parkfester. Tröskeln är hög för att definiera en sammankomst som icke-fredlig, särskilt om den har ett politiskt, religiöst eller kulturellt budskap. Det är endast när församlingen uppträder klart hotfullt eller våldsamt som den inte längre är att anse som fredlig.[176]

Församlingsfriheten är inte absolut. Av förarbeten och praxis framgår att församlingsfriheten kan begränsas med utgångspunkt i artikel 11.2 i Europakonventionen och anslutande praxis från Europadomstolen.[177] Det innebär bland annat att styrkan på skyddet varierar beroende på hur nära anknytningen är till andra fri- och rättigheter, till exempel yttrandefriheten. Tröskeln för ingrepp mot en demonstration är alltså som utgångspunkt högre än vad den är för ingrepp mot en konsert.[178] Lønningkommittén framhöll att myndigheterna inte får ställa upp sådana hinder att föreningsfriheten i själva verket hindras och försvåras, och att friheten att samlas på offentlig egendom måste respekteras, såvida sammankomsten inte utgör en fara för trafiken eller andra personers liv eller hälsa. Beträffande demonstrationsfriheten anförde kommittén följande.[179]

[175] Uppgifter lämnade av sakkunniga vid det norska justitie- och beredskapsdepartementet.
[176] Se Dokument 16 (2011–2012), s. 166 och 167.
[177] Se till exempel Högsta domstolens avgörande den 13 maj 2022 (HR-2022-981-A).
[178] Se NOU 2022:9, avsnitt 4.2.3.
[179] Se Dokument 16 (2011–2012), s. 167.

> Demonstrationsfriheten är ett särskilt uttryck för församlingsfriheten och måste förstås som en sammankomst till stöd för eller i protest mot något eller någon. I ett demokratiskt samhälle är det särskilt viktigt att det kommer fram olika uppfattningar om andras handlingar, åsikter eller beslut. Samtidigt måste rättsstatsprincipen bygga på tanken att alla kan uttrycka sina protester tillsammans med andra, utan att deras frihet begränsas.
>
> Demonstrationer leder ofta till skrik och större folksamlingar med människor i rörelse. Kravet på att sammankomsten ska vara ”fredlig” kommer även att avse demonstrationer, men eftersom demonstrationer är en särskild form av protest, anser kommittén att demonstrationsfriheten uttryckligen bör framgå av grundlagen. Detta för att förhindra eventuella missförstånd om huruvida demonstrationer omfattas av uttrycket ”fredliga församlingar”.

Under covid-19-pandemin gjordes stora inskränkningar i församlingsfriheten i form av begränsningar av hur många som fick träffas, både inomhus och utomhus, inklusive i sina egna hem. Polisstyrelsen (*Politidirektoratet*) gjorde bedömningen att dessa föreskrifter inte gav stöd för förbud mot politiska demonstrationer och kommunicerade till polisdistrikten att de skulle vara återhållsamma med att betrakta överträdelser av kommunala föreskrifter som straffbara, vilket i sin tur förde med sig att polisen inte kunde ingripa mot politiska demonstrationer med stöd av den allmänna bestämmelsen i 7 § polislagen (*politiloven*).[180] Polisstyrelsens bedömning av rättsläget prövades aldrig av domstolarna, men ger ändå en tydlig indikation på hur stark demonstrationsfriheten står sig i Norge.

Församlingsfriheten på lagnivå

Bestämmelser om offentliga tillställningar finns samlade i politiloven och polisinstruktionen (*politiinstruksen*).[181]

Anmälan

Enligt 11 § första stycket politiloven ska möten, demonstrationer och dylikt på offentlig plats anmälas i god tid. Om det inte är möjligt att göra anmälan i god tid, till exempel för att demonstrationen är

[180] Uppgifter lämnade av sakkunniga vid det norska justitie- och beredskapsdepartementet. Se även NOU 2022:9, avsnitt 4.2.3.

[181] Begreppet offentliga tillställningar (*arrangementer på offentlig sted*) omfattar i norsk rätt även sådana möten och demonstrationer som enligt den svenska ordningslagen utgör allmänna sammankomster.

relaterad till en händelse som just har inträffat, måste polisen acceptera en mycket kort tidsfrist; i vissa fall mindre än en timme för demonstrationen.

Anmälan ska enligt 11 § andra stycket politiloven som huvudregel vara skriftlig och innehålla uppgifter om syfte, omfattning, ansvarig arrangör, tid, plats och de ordningshållande åtgärder som arrangören kommer att vidta. Polisen behöver normalt veta vad evenemanget handlar om, eftersom det kan ha betydelse för vilka polisiära åtgärder som krävs, men polisen har inte rätt att få veta detaljer om slagord etc.

Det är enligt 30 § tredje punkten politiloven straffbart att underlåta att fullgöra anmälningsskyldigheten, men polisen får inte ingripa mot en demonstration på den grunden att den inte har anmälts.

Förbud

Polisen får enligt 11 § tredje stycket politiloven förbjuda sådana tillställningar som aves i första stycket, dock endast om det finns anledning att befara att den kan medföra allvarlig störning av allmän frid och ordning eller av trafiken eller om det ändamål som avses främjas eller det sätt på vilket detta sker strider mot lag. Bestämmelsen kompletteras av 8-5 § politiinstruksen där det sägs att förbud inte ska meddelas med mindre än att det finns grund för att befara att tillställningen kan ge upphov till våldsamheter eller liknande störningar av den allmänna freden, ordningen och säkerheten eller när det ändamål som avses främjas eller det sätt på vilket detta sker strider mot lag.

Utrymmet att förbjuda en tillställning med hänvisning till att det ändamål som avses främjas eller det sätt på vilket detta sker strider mot lag omfattar inte åsiktsbrotten. Sådana förbud skulle stå i strid med förbudet mot förhandscensur i 100 § grunnloven. Det finns inte heller något utrymme att förbjuda en tillställning med hänvisning till nationell säkerhet eller Norges relationer till främmande makt eller intressen i utlandet.[182] Som en tydlig allmän regel gäller att det inte är tillåtet att förbjuda en tillställning på grund av att den kan leda till risk för angrepp, vedergällning eller liknande på andra platser eller vid andra tidpunkter eftersom en sådan praxis skulle göra det möjligt att

[182] Uppgifter lämnade av sakkunniga vid det norska justitie- och beredskapsdepartementet.

hota någon till tystnad, vilket skulle vara en oacceptabel inskränkning av yttrandefriheten.[183]

Villkor

Polisen får enligt 11 § fjärde stycket politiloven ställa upp villkor i syfte att förbygga sådana störningar eller överträdelser som avses i tredje stycket. Sådana villkor får innefatta att deltagare i demonstrationer eller liknande tillställningar inte medför föremål som är ägnade att hota eller skada med. Polisen har ofta möjlighet att justera tidpunkten för en demonstration eller begränsa dess varaktighet. Detta förutsätter att justeringen/begränsningen är nödvändig för att säkerställa andra sakliga hänsyn och inte utgör en väsentlig inskränkning av yttrandefriheten. Om det är av avgörande betydelse att en minnesstund äger rum vid en viss tidpunkt – exempelvis när en utländsk statschef anländer till Norge – har arrangören rätt att få uttrycka sig vid denna tidpunkt om det är möjligt och försvarligt. På samma sätt som med tidsperioden har polisen ofta möjlighet att justera platsen/rutten. Även sådana ändringar förutsätter att de är nödvändiga för att tillgodose andra sakliga hänsyn och inte utgör en väsentlig inskränkning i yttrandefriheten. Om det är nödvändigt att hålla en demonstration på en viss plats – till exempel vid en ambassad – har arrangören rätt att få uttrycka sig på denna plats om det är möjligt och försvarbart.

När det gäller utrymmet att lägga utomståendes reaktioner på de yttranden som framförs till grund för villkor gäller samma principer som för förbud. Befarade åsiktsbrott, nationell säkerhet etc. kan alltså inte läggas till grund för villkor (se föregående avsnitt med hänvisningar).

Det är enligt 30 § tredje punkten politiloven straffbart att bryta mot villkor som meddelats med stöd av 11 § fjärde stycket.

[183] Se Politidirektoratets nationella vägledning *Politiets håndtering av politiske markeringer på offentlig sted* (version 1.0 den 10 juli 2020), s. 8 och 9.

Upplösning

Polisen får enligt 11 § sjätte stycket politiloven avbryta eller upplösa tillställningar som avses i första stycket, om de anordnas i strid mot förbud eller uppställda villkor eller föranleder sådana överträdelser som avses i tredje stycket eller om det finns skälig anledning att befara sådana överträdelser.

Demonstrationer vid utländska staters beskickningar

Skyldigheterna enligt artikel 22 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser innebär att polisen endast i begränsad utsträckning kan tillåta skadegörelse eller andra brott mot ambassadens egendom och därför måste ingripa i ett tidigare skede än vad som kan vara aktuellt i andra sammanhang. Skyldigheten att skydda ambassadens egendom kan inte användas som grund för att vägra en marsch utanför en ambassad. Om yttrandet riktar sig mot en viss stat, medför yttrandefriheten en rätt att yttra sig vid denna stats ambassad. Säkerhetsåtgärder som innebär att demonstrationen måste äga rum på visst avstånd från ambassaden etc., är tillåtna så länge de är nödvändiga och proportionerliga.[184] Enligt Oslo polisdistrikts rutiner gäller att demonstranter anvisas en plats som alltid ligger på ett visst avstånd från ambassaden men som samtidigt möjliggör att yttranden som framförs genom plakat eller rop kan nå ambassaden. Det tillåts emellertid inte att ambassadens verksamhet störs.[185]

Koranskändningar

Skyddet för yttrandefriheten innebär att det som utgångspunkt inte står i strid med 185 eller 266 § straffeloven att skända Koranen.[186] Precis som i Sverige kan dock en koranbränning i särskilda situationer vara straffbar.[187]

[184] Se Politidirektoratets nationella vägledning, s. 24.
[185] Uppgifterna har lämnats av Oslo polisdistrikt.
[186] Uppgifter lämnade av sakkunniga vid det norska justitie- och beredskapsdepartementet. Se även redogörelsen för de båda bestämmelserna i avsnitt 9.2.
[187] Den norska justitie- och beredskapsministern har, med hänvisning till de principer för bedömningen som Høyesterett slagit fast, som exempel nämnt situationer där någon kastar in en brinnande koran i en moské eller bränner koranen utanför en muslimsk familjs bostad (svar på skriftlig fråga den 10 augusti 2023, Dokument nr. 15:2797, 2022–2023).

I Norge har brännande av Koranen och andra religiösa muslimska texter främst förknippats med den antimuslimska organisationen Stoppa islamiseringen av Norge (Sian), som ägnat sig åt denna företeelse runt om i Norge. Sådana manifestationer har till exempel genomförts utanför Stortinget i Oslo i form av spontana aktioner som inte meddelats polisen i förväg. Reaktionerna har varit mycket varierande. Det har förekommit att motdemonstranter kastat sten och annat mot polisen som tvingats till att använda tårgas och utföra gripanden. Koranbränningarna i Norge har även de väckt uppmärksamhet i den muslimska världen, och kritik har framförts mot den norska regeringens hantering av främst reaktionerna i Pakistan efter att Sian försökt bränna en koran i Kristiansand 2019. I samband med detta gick det norska utrikesdepartementet ut med ett avståndstagande från alla aktörer som provocerar och hetsar varandra med respektlösa handlingar. Även den norska ambassadören i Pakistan kallades till möte då denne framförde att norska staten beklagade det inträffade. Vidare påverkades även norska företag negativt av händelserna. I den offentliga debatten har enskilda politiker gett uttryck för att polisen bör ha möjlighet att neka en allmän sammankomst för koranbränning med anledning av utrikespolitiska intressen.[188] Detta har dock inte lett till några formella framställningar från regeringen eller stortingsledamöter. Oslo polisdistrikt beslutade i februari 2023 att förbjuda Sian att hålla en sammankomst där en koran skulle brännas utanför Turkiets ambassad i Oslo. Beslutet motiverades med hänsyn till säkerheten på platsen. Beslutet överklagades till Polisstyrelsen, som kom fram till att distriktet hade laglig rätt att förbjuda demonstrationen men att förbudet inte var tillräckligt avgränsat i tiden.[189]

[188] Se Sandén, Hans-Olof, *Koranbränningar i Norden*, artikel på JP infonet (6 oktober 2023).
[189] Uppgifter lämnade av sakkunniga vid det norska justitie- och beredskapsdepartementet.

9.8 Tyskland[190]

9.8.1 Fri- och rättighetsregleringen

Allmänt

Den tyska grundlagen (*Grundgesetz*) är från 1949 och kännetecknas bland annat av att den ger ett långtgående utrymme för ingrepp mot enskilda och föreningar som strävar efter att undergräva eller avskaffa demokratin och andras fri- och rättigheter. En fri- och rättighetskatalog finns i artiklarna 1–19. Därutöver har Europakonventionen, liksom övriga mer betydande internationella konventioner om mänskliga rättigheter, inkorporerats. Författningsdomstolens (*Bundesverfassungsgericht*) och övriga domstolars starka framhävande av grundlagen har emellertid inneburit att Europakonventionen allmänt sett spelar en begränsad roll. Europakonventionen får således praktisk betydelse endast om den tillför ett nytt perspektiv på fri- och rättigheterna i grundlagen eller när den i något avseende kommer i konflikt med det nationella skyddet.

I artikel 1 slås fast att människans värdighet är okränkbar. Detta principstadgande har en särskild betydelse i det tyska konstitutionella systemet och innebär att människan och den mänskliga värdighetens okränkbarhet utgör det högsta normativa värdet. Som konstitutionell princip är människovärdet medbestämmande för betydelsen och verkan av de andra grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen, liksom av andra konstitutionella bestämmelser.

Fri- och rättighetsbestämmelserna är i flera fall utformade så, att rättigheten beskrivs i första stycket medan utrymmet för begränsningar framgår av andra stycket. I artikel 19 finns dessutom en allmän begränsningsram som dels slår fast att en lag som begränsar en fri- och rättighet måste gälla generellt och inte bara i det enskilda fallet, dels sätter den yttre gränsen för vilka begränsningar som får göras; inte i någon situation får rättighetens väsen påverkas (*in seinem Wesensgehalt angetastet werden*).

[190] Redogörelsen för tysk rätt bygger huvudsakligen på det tyska standardverket Dietel m.fl., *Versammlungsgesetze* (18:e uppl., 2019), Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten* och *Reglering av yttrandefrihet – en kartläggning och jämförelse* i SOU 2006:96, Bovend'Eert och Burkens, *The Federal Republic of Germany* i *Constitutional Law of the EU Member States* (Kluwer, 2014), Venedigkommissionens studie CDL-AD(2014)024 – *Comparative Study of National Legislation on Freedom of Peaceful Assembly*, och sammanställningen *Regelungen zum Staatsnotstand in Deutschland* (Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, WD 3 – 3000 – 064/23) samt på uppgifter som har lämnats av sakkunniga vid de tyska inrikes-, utrikes- och justitiedepartementen.

Vidare gäller enligt konstitutionell praxis ett krav på proportionalitet. Proportionalitetskravet spelar en central roll när författningsdomstolen prövar om en reglering är författningsenlig och innefattar en bedömning av om begränsningen är lämplig för att uppnå det eftersträvade målet, om det finns något annat effektivt medel som är mindre betungande för den enskilde samt en avvägning mellan de motstående intressen som gör sig gällande.

Fri- och rättighetsskyddet för utlänningar

Det konstitutionella skyddet gäller beträffande vissa av fri- och rättigheterna endast för tyskar[191] (till exempel mötesfriheten, där utlänningar dock likställs med tyskar på lagnivå, se nedan).

I 47 § lagen om uppehållsrätt (*Aufenthaltsgesetz*) finns särskilda bestämmelser om utlänningars politiska verksamhet. Den har följande lydelse.

> (1) Utlänningar får delta i politisk verksamhet inom ramen för de allmänna rättsliga bestämmelserna. En utlännings politiska verksamhet får begränsas eller förbjudas om den
>
> 1. försvårar eller äventyrar den politiska opinionsbildningen i Förbundsrepubliken Tyskland eller den fredliga samexistensen mellan tyskar och utlänningar eller mellan olika grupper av utlänningar inom det federala territoriet, den allmänna säkerheten och ordningen eller andra väsentliga intressen för Förbundsrepubliken Tyskland,
> 2. kan strida mot Förbundsrepubliken Tysklands utrikespolitiska intressen eller internationella rättsliga förpliktelser,
> 3. strider mot Förbundsrepubliken Tysklands rättsordning, särskilt genom användning av våld, eller
> 4. är avsedd att främja partier, andra sammanslutningar, institutioner eller strävanden utanför Förbundsrepublikens territorium vars mål eller medel är oförenliga med de grundläggande värdena i en statsordning som respekterar människovärdet.
>
> (2) En utlännings politiska verksamhet är förbjuden om den
>
> 1. äventyrar den fria demokratiska grundordningen eller säkerheten i Förbundsrepubliken Tyskland eller strider mot de kodifierade normerna i internationell rätt,
> 2. offentligt stöder, förespråkar eller sannolikt kommer att provocera användning av våld som ett medel för att genomdriva politiska, religiösa eller andra intressen, eller

[191] *Tyskar* är ett något vidare begrepp än *tyska medborgare* och omfattar bland annat även EU-medborgare.

> 3. stöder organisationer, politiska rörelser eller grupper inom eller utanför Förbundsrepubliken Tysklands territorium som har inlett, förespråkat eller hotat med angrepp mot personer eller egendom inom Förbundsrepubliken Tysklands territorium eller angrepp mot tyskar eller tyska institutioner utanför Förbundsrepubliken Tysklands territorium.

Bestämmelsen gäller i förhållande till medborgare i andra EU-länder endast om de inte omfattas av rätten till fri rörlighet.

Nationell säkerhet som begränsningsändamål

I fri- och rättighetsbestämmelserna förekommer hänvisningar till den *fria demokratiska grundordningen* eller *den konstitutionella ordningen*. Så är till exempel sammanslutningar vars syften eller verksamhet strider mot den konstitutionella ordningen eller mot idén om internationellt samförstånd förbjudna (artikel 9), och kan rätten till fri rörlighet begränsas om det är nödvändigt för att avvärja en överhängande fara för federationens eller en delstats existens eller fria demokratiska grundordning (artikel 11).

Det finns inte någon för alla situationer gällande definition av nationell säkerhet, men den mest framträdande är den som ges i 4 § författningsskyddslagen[192]. Där framgår att författningsskyddet har tre beståndsdelar; att motverka verksamhet som hotar Tysklands eller en delstats existens eller dess säkerhet eller den fria demokratiska grundordningen. Begreppet *strävanden mot federationens eller en delstats säkerhet* avser ett politiskt och målinriktat beteende som syftar till att avsevärt försämra Tysklands, delstaternas eller deras institutioners funktion.

Begränsningar av yttrandefriheten med hänsyn till nationell säkerhet berörs nedan.

Fri- och rättighetsskyddet i krissituationer

Grundlagen innehåller särskilda bestämmelser för fyra olika typer av krissituationer:

1. *försvarstillstånd* (artiklarna 115 a–l); anfall mot det federala territoriet med väpnad styrka eller ett direkt hot om en sådan attack.

[192] *Bundesverfassungsschutz-Gesetz.*

2. *spänningstillstånd* (artikel 80 a); en allvarlig utrikespolitisk situation som med ökad sannolikhet kan leda till ett väpnat angrepp på tyskt territorium och som kräver förhöjd försvarsberedskap.
3. *internt nödläge* (artikel 91); en överhängande fara för federationen eller en delstats existens eller fria demokratiska grundordning.
4. katastrofer och faror av särskild betydelse (artikel 35).

I den statsrättsliga litteraturen nämns stora demonstrationer som exempel på en fara av särskild betydelse samt översvämningar, flygolyckor och terroristangrepp som exempel på katastrofer.

Grundlagen innehåller inte några generella föreskrifter om de grundläggande fri- och rättigheternas ställning i en krissituation. I några av fri- och rättighetsbestämmelserna görs dock en koppling till krissituationer, närmare bestämt i artikel 10 (skydd för konfidentiell kommunikation), artikel 11 (rörelsefrihet) och artikel 12 (näringsfrihet). Så gäller till exempel enligt artikel 11 att rörelsefriheten får begränsas för att avvärja en överhängande fara för federationens eller en delstats existens eller fria demokratiska grundordning samt för att bekämpa faran för epidemier, naturkatastrofer eller särskilt allvarliga olyckor.

9.8.2 Yttrandefrihet

Yttrandefriheten skyddas av artikel 5, som (i nu relevanta delar) har följande lydelse.

1. Var och en ska ha rätt att fritt uttrycka och sprida sina åsikter i tal, skrift och bild och att utan hinder informera sig från allmänt tillgängliga källor. Pressfrihet och frihet att rapportera i radio och på film garanteras. Censur får inte förekomma.
2. Dessa rättigheter begränsas av bestämmelserna i allmän lag, de lagstadgade bestämmelserna om skydd av ungdomar och rätten till personlig heder.

Med inskränkningar *i allmän lag* avses ingen in blanco-fullmakt att genomföra vilken inskränkning som helst bara den har lagform, utan begreppet *allmän* innefattar vissa närmare kvalitetskrav. Den formella sidan av detta krav korresponderar med kravet i artikel 19 på att en lag måste vara generell. Så är till exempel inte ingrepp som endast

riktar sig mot en av de i artikel 5 nämnda grundrättigheterna tillåtna, till exempel en begränsning som enbart gäller radion. På den materiella sidan medför kravet på *allmän lag* att en avvägning mellan olika intressen måste göras. En begränsning måste ha ett legitimt och viktigt ändamål samt vara nödvändig och proportionerlig.

Att det är *åsikter* som skyddas innebär att uppenbart osanna sakpåståenden inte omfattas av skyddet, om de inte utgör grund för åsikter. Detta innebär en ganska omfattande begränsning av skyddet för yttrandefriheten som också påverkar mötes- och demonstrationsfriheterna. Osanna eller starkt tillspetsade påståenden kan falla utanför åsiktsfriheten, även om de yttras offentligt för att skapa debatt eller opinion.

Censurförbudet anses ge uttryck för en snäv förståelse av ordet censur, det vill säga åtgärder som företas innan utgivning eller spridning. Särskilt inriktas förbudet mot ett system där en myndighet i förväg ska granska och godkänna ett material innan det får offentliggöras. Åtgärder som visserligen kan hindra spridningen av yttranden, men som inte utgör en ordning där material kan förbjudas omfattas således inte.[193]

Begränsningar till skydd för nationell säkerhet

Intresset av nationell säkerhet är ett sådant intresse som kan motivera inskränkningar i yttrandefriheten och som vanligen väger tyngre än intresset av en fri samhällsdebatt. I den tyska strafflagen (*Strafgesetzbuch*) finns flera bestämmelser som i olika avseenden begränsar yttrandefriheten med hänsyn till nationell säkerhet. Som exempel kan nämnas förbuden mot spridning av material som propagerar för terroristorganisationer och organisationer som har förklarats författningsvidriga (86 §), avslöjande av statshemligheter (97 §), förräderi med hemlig uppgift (97 a §) och agentverksamhet (99 §).

Hetsbrott

I 130 § strafflagen finns en bestämmelse om *Volksverhetzung* som kan jämföras med den svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Kriminaliseringen bygger på att gärningarna ska vara ägnade

[193] Se Bull i SOU 2006:96, s. 270 och 271.

att hota den allmänna ordningen, men har även det bakomliggande syftet att skydda den enskildes människovärde och unga människors fria utveckling. Det är enligt paragrafens första stycke förbjudet att sprida hat eller uppmaningar till våld mot en befolkningsgrupp, till exempel en religiös grupp, eller att skymfa eller nedvärdera en sådan grupp. Enligt andra stycket är det förbjudet att sprida skrifter och sändningar eller att offentligt visa, försälja till den som är under 18 år eller på annat sätt tillhandhålla material med sådant innehåll som avses i första stycket. I tredje och fjärde styckena finns särskilda bestämmelser om förnekande och förminskande av nazisternas folkmord.

Angrepp mot religioner

I 166 § strafflagen finns en bestämmelse om förolämpning av religioner, religiösa samfund och sammanslutningar för världsåskådning. Det är enligt denna så kallade blasfemiparagraf förbjudet att – på ett sätt som är ägnat att störa den allmänna freden – offentligt eller genom spridande av innehåll förolämpa andras religiösa eller ideologiska övertygelse eller en kyrka, andra religiösa eller ideologiska samfund, dess institutioner eller seder.

Antalet fällande domar för brott mot 166 § har minskat under lång tid och är numera mycket få. Detta beror på att tröskeln för att anse att ett handlande är förolämpande i bestämmelsens mening har höjts i praxis. Inte varje skadligt yttrande är en förolämpning, utan det förutsätts att yttrandets innehåll eller det sätt på vilket det framförs är grovt respektlöst.

Ett uppmärksammat exempel på en fällande första instans-dom för brott mot 166 § är den så kallade toalettpappersdomen från 2006. Den dömde hade till moskéer och tidningskontor skickat toalettrullar med trycket ”*Quran, the holy Quran*” och en text där skulden för islamistisk terrorism lades på Muhammed, moskéer och muslimska organisationer. Samma domstol dömde 2016 en person som hade dekaler på sin bilruta som enligt domstolen förolämpade påveämbetet, tillbedjan av Kristus och Kristi lidande på ett sätt som var ägnat att störa den allmänna freden. Däremot friades 2012 en man som hade beskrivit den katolska kyrkan som en ”kult av barnknullare” med hänvisning till att detta, på grund av vad som genom medierapportering redan var känt om barnövergrepp inom den katolska kyrkan,

inte kunde anses orsaka ytterligare skada för den fredliga samexistensen mellan olika befolkningsgrupper.[194]

Enligt 167 § strafflagen är det straffbelagt att avsiktligt och grovt störa gudstjänst eller begå förolämpande skadegörelse på en plats som är avsedd för gudstjänst. Motsvarande gäller i förhållande till ceremonier i andra sammanslutningar för världsåskådning. År 2014 dömdes en kvinnlig aktivist till 1 200 euro i böter för brott mot 167 § efter att ha skrivit ”*I am God*” på bröstet och hoppat upp på altaret i Kölns katedral under julmässan.[195]

Angrepp mot utländska staters och dess företrädares värdighet

Främmande stater åtnjuter skydd för sin värdighet endast under de förutsättningar som anges i tredje avsnittet av strafflagen, som består av tre paragrafer och har rubriken *Brott mot utländska stater*.[196] I 104 § strafflagen finns ett förbud mot skändning av främmande staters flaggor och statssymboler. Kriminaliseringen träffar den som avlägsnar, förstör, skadar, vanställer eller kränker en främmande stats flagga som har satts upp på offentlig plats eller en nationell symbol för en sådan stat som har satts upp på offentlig plats av en erkänd beskickning för en sådan stat, samt den som i andra sammanhang offentligt förstör eller skadar, och därigenom nedvärderar, en främmande stats flagga. Det sista ledet infördes 2020 som en reaktion på brännande av den israeliska flaggan i samband med demonstrationer. Brottet får enligt 104 a § åtalas endast om den främmande statens regering har gjort en framställan om det.

Bland brotten om äventyrande av den demokratiska rättsstaten (84–91 a §) finns även ett förbud mot att offentligt missakta EU-flaggan och EU-hymnen (90 c §).

Fram till 2018 gällde enligt 103 § strafflagen ett förbud mot förolämpning av organ och representanter för främmande stater. Bestämmelsen kom i det allmänna blickfånget 2016 i samband med den så kallade Böhmermann-affären. Efter att ett tyskt satirprogram hade publicerat en musikvideo som förlöjligade Erdoğan utövade Turkiet påtryckningar mot Tyskland för att få videon avpublicerad. Som en

[194] Redogörelsen för tillämpningen av 166 § bygger på Cornils, Matthias, *Legal Protection of Religion in Germany* i *Blasphemy and Freedom of Expression* (2017).
[195] Se Femen activist fined 1,200 euros – DW – 12/03/2014.
[196] Se *Landesgericht Hamburg*, 324 O 355/21, beslut den 3 juni 2022.

reaktion på dessa påtryckningar publicerade den tyske satirikern Jan Böhmermann ett vulgärt poem om Erdoğan, vilket ledde till att Turkiet krävde att Böhmermann skulle åtalas. Angela Merkel tillkännagav i april 2016 att den tyska regeringen hade godkänt att åtal skulle ske men att 103 § strafflagen skulle upphävas före 2018. Åtalet lades ned i oktober 2016.

9.8.3 Mötesfrihet

Mötesfriheten skyddas av artikel 8 grundlagen, som har följande lydelse.

1. Alla tyskar har rätt att utan anmälan eller tillstånd samlas fredligt och obeväpnade.
2. För sammankomster under bar himmel kan denna rätt begränsas genom lag eller på grundval av lag.

Bestämmelser på lagnivå som konkretiserar mötesfriheten har sedan 1953 funnits i den federala församlingslagen.[197] I samband med en konstitutionell reform 2006 gavs delstaterna normgivningskompetens i fråga om församlingslagstiftningen. Åtta delstater har därefter antagit en egen församlingslag. I övriga åtta delstater gäller den federala lagen. När fortsättningsvis i detta avsnitt hänvisas till församlingslagen är det den federala lagen som avses. Frågan om bestämmelser i församlingslagarna är förenliga med grundlagen kan komma under domstolarnas prövning dels inom ramen för en förvaltningsrättslig prövning av en åtgärd som en myndighet har vidtagit med stöd av bestämmelserna, dels – i speciella fall – inom ramen för abstrakt normprövning i den federala författningsdomstolen.

Enligt artikel 8 gäller mötesfriheten endast för tyskar (vari inbegrips EU-medborgare). Europakonventionen har dock ställning som federal lag, och dessutom ger församlingslagen var och en rätt att organisera offentliga sammankomster och att delta i sådana manifestationer. Ett av skälen till att församlingslagen omfattar även utländska medborgare är att det har ansetts vara en alltför svår uppgift för polisen att under en demonstration avgöra vilka som är utländska medborgare. Rätten för utländska medborgare att samlas fredligt är således skyddad av lag.

[197] *Gesetz über Versammlungen und Aufzüge* av den 24 juli 1953.

För att ett möte i grundlagens mening ska föreligga förutsätts att minst två personer kommer samman för ett gemensamt ändamål. Den federala författningsdomstolen har definierat kravet på ett gemensamt ändamål med utgångspunkt i mötesfrihetens grundläggande betydelse för den allmänna opinionsbildningen och formandet av den politiska viljan i ett demokratiskt samhälle. Mötesfriheten betraktas således som en rätt till kollektivt utövande av åsiktsfriheten. Mötesfriheten omfattar inte endast evenemang där det förekommer argumentation och meningsskiljaktigheter, utan även icke-verbala uttrycksformer (till exempel tysta marscher, sittstrejker etc.). Skyddet gäller även när mötesfriheten brukas i syfte att uttrycka åsikter på ett ”slående eller sensationellt” sätt.

Med hänsyn till den breda formuleringen av begränsningsutrymmet i artikel 8.2 ska *fredlig* tolkas restriktivt. Demonstrationer som innefattar ett begränsat mått av fysiskt våld förlorar därför inte automatiskt sitt skydd enligt artikel 8. Skyddet upphör först när deltagarnas beteende är avsett att kväva snarare än främja det offentliga samtalet eller att med fysiskt våld påtvinga åskådare och icke-deltagare sina kollektiva åsikter.

Demonstrationsfriheten utgör inte en egen fri- och rättighet, utan betraktas som en särskild form för utövande av mötes- och yttrandefriheterna. Så länge en demonstrations uttrycksformer håller sig inom gränsen för kravet på fredlighet omfattas den av artikel 8. Av kravet på att det måste vara minst två personer som kommer samman för att artikel 8 ska vara tillämplig följer att enmansdemonstrationer inte omfattas av mötesfriheten (utan endast av yttrandefriheten i artikel 5).

När det gäller inskränkningar i mötesfriheten skiljer artikel 8 mellan möten som hålls utomhus, som kan begränsas genom lag, och möten som hålls inomhus. De senare får förbjudas och skingras endast av sådana hänsyn som kan härledas direkt från grundlagen; särskilt rätten till liv, frihet och egendom. Begränsningar av rätten att mötas utomhus får införas genom lag, dock alltid med hänsynstagande till mötesfrihetens överordnade betydelse i den demokratiska ordningen.

Mötesfriheten på lagnivå

I 14–19 §§ församlingslagen finns bestämmelser som begränsar mötesfriheten när det gäller offentliga sammankomster under bar himmel och processioner (fortsättningsvis endast *sammankomster*).

Anmälan

Enligt 14 § ska den som avser att anordna en sammankomst senast 48 timmar före dess tillkännagivande underrätta den behöriga myndigheten om detta och ange vad sammankomsten avser. I anmälan ska även anges vilken person som ska ansvara för att leda sammankomsten. Författningsdomstolen har slagit fast att anmälningsförfarandet, trots ordalydelsen i artikel 8, är författningsenligt om och i den mån det främjar syftet att tillhandahålla myndigheterna den information som dessa behöver för att kunna trygga allmänhetens säkerhet och sammankomstens avhållande.[198]

Förbud och villkor

I 15 § församlingslagen finns bestämmelser om förbud, villkor och upplösande. Paragrafen lyder:

> (1) Den behöriga myndigheten får förbjuda sammankomst eller underkasta den särskilda villkor om, enligt de omständigheter som kan urskiljas vid den tidpunkt då beslutet utfärdas, dess genomförande innebär en omedelbar fara för den allmänna säkerheten eller ordningen.
>
> (2) I synnerhet får en sammankomst förbjudas eller underkastas vissa villkor om
>
> 1. sammankomsten äger rum på en minnesplats av framstående och överregional historisk betydelse till hedrande av offren för omänsklig behandling under den nationalsocialistiska regimen av våld och despotism, och
> 2. det enligt de omständigheter som kan konstateras vid den tidpunkt då beslutet utfärdas finns anledning att befara att offrens värdighet kommer att kränkas av sammankomsten.
>
> Minnesplatsen för de mördade judarna i Europa i Berlin är en sådan plats som avses i första stycket 1. Dess gränser definieras i bilagan till denna lag. Andra platser enligt första stycket 1 och deras gränser ska fastställas genom delstatslag.

[198] *BVerfGE* 69, 315/349 och *BVerwGE* 26, 135/137.

(3) En sammankomst får upplösas om den inte har anmälts, om den avviker från uppgifterna i anmälan, om villkoren överträds, eller om förutsättningarna för ett förbud enligt första eller andra stycket är uppfyllda.
(4) En förbjuden sammankomst ska upplösas.

Ett förbud kan rikta sig mot en specifik sammankomst, men kan även utfärdas som ett allmänt dekret som riktar sig till alla arrangörer och potentiella deltagare som vill samlas vid en viss tid på en viss plats i ett visst syfte. Ett exempel på detta är ett förbud mot alla demonstrationer i centrum som riktar sig mot ett världstoppmöte som arrangeras på orten. Författningsdomstolen har vid flera tillfällen tagit ställning till proportionaliteten i sådana förbud. Så hade domstolen till exempel stora betänkligheter beträffande en förbudszon som omfattade 40 kvadratkilometer i samband med ett G8-möte, eftersom demonstranterna enligt domstolen hade en grundläggande rätt att demonstrera inom synhåll från mötet.[199]

Generella områdesförbud (*Flächenverbot*) av innebörd att varje sammankomst inom ett visst område förbjuds oavsett tid och syfte är inte förenliga med 15 §. Sådana förbud kan endast meddelas genom lag. I 16 § församlingslagen finns en föreskrift som ger stöd för sådana lagar. Det är enligt den paragrafen förbjudet att hålla eller uppmana till sammankomster innanför det fredade området för förbundsstaternas lagstiftande organ. Detta område och närmare detaljer ska fastställas genom delstatslag.

Ett villkor kan meddelas även under en pågående sammankomst. Villkor betraktas som en form av delförbud som syftar till att nå en rimlig balans mellan mötesdeltagarnas respektive utomståendes och allmänhetens intressen. Med hjälp av villkor kan sammankomster som annars hade behövt förbjudas komma till stånd. Villkor kan avse plats, tidpunkt, varaktighet och form (stillastående eller procession), men får som utgångspunkt inte ta sikte på innehållet – det vill säga demonstrationens tema och därmed förenade meningsyttringar, så länge dessa åtnjuter skydd av artikel 5 (se vidare nedan). När det gäller till exempel högerextrema marscher är inslag som marschformation, gemensam klädsel, skanderande med mera tillåtna gestaltningsmedel så länge marschen inte är av paramilitär eller jämförbart aggressiv karaktär.

[199] *BVerfG*, NJW 2007, 2167/2169.

Även villkor kan, på motsvarande sätt som förbud, meddelas i form av generella dekret som gäller för samtliga sammankomster med visst syfte på en viss plats under en viss tid.

Villkoren får inte innebära att sammankomsten i praktiken blir en annan än den som anmälan avsåg. Om till exempel demonstrationens tema är oskiljaktigt förbundet med den anmälda platsen och tiden, såsom till exempel när åminnelsen av en persons dödsdag ska firas vid dennes gravplats, kan villkor om tid och plats bli att betrakta som ett fullständigt förbud.

Bedömningen av om det föreligger en *omedelbar fara* för den allmänna säkerheten eller ordningen ska baseras på faktiska omständigheter och inte på bara misstankar eller antaganden.

Begreppet *allmän säkerhet* omfattar skyddet av centrala rättsliga intressen som den enskildes liv, hälsa, frihet, heder, egendom och förmögenhet samt upprätthållandet av rättsordningen och de statliga institutionerna. En sammankomst kan därför förbjudas – eller villkor meddelas – om dess tema är olagligt. Så har till exempel i praxis nedlagts förbud med hänvisning till särskilda risker för främlingsfientliga och uppviglande uttalanden.[200]

Villkor beträffande innehållet i yttranden har godtagits i flera fall; till exempel förbud mot att nämna namnet ”Rudolf Hess”[201], generellt talförbud p.g.a. förväntade brott mot 130 § strafflagen[202] och förbud mot att diskutera vissa ämnen där ärekränkning och förtal av politiska personer kan förväntas.[203] Som exempel på fall där domstolarna har underkänt villkor kopplade till innehållet kan nämnas förbud mot att ropa slagordet ”Aldrig mera Israel”[204], förbud mot att visa Mohammedkarikatyrer och andra islamkritiska karikatyrer[205] samt talförbud för en namngiven talare utan konkreta indikationer på att evenemanget kommer att få en icke fredlig utveckling till följd av ett tal eller att brott kommer att begås under eller omedelbart efter evenemanget.[206]

[200] Se till exempel *VGH Mannheim*, DVBl 1995, 363.
[201] *VGH München*, beslut den 17 oktober 2016, 10 ZB 16.224.
[202] *OVG Greifswald*, LKV 1999, 232.
[203] *VGH München*, BayVBl. 1983, 54.
[204] *OVG Münster*, beslut den 14 maj 2018, 15 B 643/18.
[205] VG Düsseldorf, beslut den 24 oktober 2012 – 18 L 1827/12, OVG Berlin-Brandenburg, NJW 2012, 3116 och VG Aachen, beslut av den 8 maj 2012 – 6 L 220/12.
[206] OVG Greifswald, NVwZ-RR 2001, 444.

Statliga evenemang såsom till exempel internationella konferenser, statsbesök och G8-toppmöten omfattas av skyddsintresset allmän säkerhet. Författningsdomstolen har emellertid slagit fast att känsligheten hos utländska statsgäster inte längre kan motivera begränsningar av mötesfriheten om den grundlagsskyddade opinionsbildningsprocessen i Tyskland och skyddet av de därmed sammanhängande åsikts- och demonstrationsfriheterna på detta sätt försämras; den grundlagsskyddade rätten att kritisera makten är inte begränsad till kritik av inhemska makthavare.[207]

I samband med högerextrem agitation och demonstrationer mot statsmöten som till exempel G8-toppmötet har det förekommit att utrikespolitiska intressen eller Tysklands anseende utomlands åberopats som skyddsintressen som omfattas av allmän säkerhet. Det synsättet har underkänts av författningsdomstolen.[208]

Det finns inte några kända exempel i praxis där förbud eller villkor har meddelats med hänvisning till den typ av hot mot rikets säkerhet som aktualiseras inom ramen för denna utredning. Principiellt sett skulle dock även lagliga åsiktsyttringar som kan leda till konsekvenser som hotar Tysklands säkerhet kunna förbjudas med hänvisning till allmän säkerhet. Det måste dock föreligga en omedelbar fara, det vill säga det måste finnas en hög sannolikhet för att betydande skador uppstår. Dessutom måste de omständigheter som kan leda till omedelbara fara vara relaterade till hur sammankomsten genomförs. Enbart en abstrakt möjlighet att skada uppstår är inte tillräcklig för att ett förbud ska kunna utfärdas. Det krävs snarare att ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten är omedelbart förestående eller att störningen kan förväntas inträffa inom en mycket nära framtid med en sannolikhet som gränsar till visshet.

Med *allmän ordning* avses alla oskrivna regler vars efterlevnad, enligt de sociala och etiska uppfattningar som råder vid den aktuella tidpunkten, betraktas som en oundgänglig förutsättning för en ordnad gemensam mänsklig existens inom ett avgränsat område.

I 16 § församlingslagen finns en föreskrift som ger stöd för generella områdesförbud. Det är enligt den paragrafen förbjudet att hålla eller uppmana till sammankomster innanför det fredade området för förbundsstaternas lagstiftande organ. Detta område och närmare detaljer ska fastställas genom delstatslag.

[207] BVerfG, NJW 2007, 2167/2169.
[208] A.a.

Ingripande mot brott

Som allmän princip gäller, att det som den enskilde inte får göra inte blir lagligt för att det görs tillsammans med andra inom ramen för en sammankomst. Om en deltagare använder fysiskt våld uppstår inget problem i relationen mellan mötesfriheten och straffrätten eftersom sådant brottsligt beteende faller utanför skyddsområdet för artikel 8 grundlagen. Mera problematiskt blir det om en deltagare gör sig skyldig till en gärning som inte faller utanför skyddet på grund av att den inte är fredlig i den mening som avses i artikel 8. Vid till exempel sittblockader får en bedömning göras i det enskilda fallet av om handlingen är straffbar eller i stället ska betraktas som ett tillåtet utövande av mötes- och yttrandefriheterna.

Polisen får enligt 18 § tredje stycket och 19 § fjärde stycket församlingslagen avlägsna en deltagare som stör ordningen grovt. Bestämmelserna syftar till att skydda sammankomsten från störningar från deltagarna. Så länge sammankomsten inte är upplöst eller individen inte har uteslutits från sammankomsten utgör församlingslagen *lex specialis* i förhållande till den politi- och ordningsrättsliga lagstiftningen när det gäller ingripanden mot brott som typiskt sett begås i samband med sammankomster (*versammlungsspezifische Gefahren*).

Om en deltagare begår ett åsiktsbrott står det i strid med skyddsintresset *allmän säkerhet* och motiverar vanligtvis åtgärder mot gärningsmannen men inte mot sammankomsten i sin helhet.

Demonstrationer vid utländska staters beskickningar

Det finns inte några generella områdesförbud i anslutning till utländska beskickningar. Såvitt känt har de behöriga myndigheterna i de olika delstaterna inte heller meddelat några generella villkor för demonstrationer utanför utländska beskickningar. Det finns dock inga principiella hinder mot att myndigheterna ställer upp särskilda villkor om till exempel ett minsta avstånd från beskickningen eller antal deltagare.

Om förutsättningarna enligt 15.1 § församlingslagen eller en motsvarande bestämmelse i en delstatsförsamlingslag är uppfyllda är det möjligt för de behöriga myndigheterna att ställa upp ställa upp särskilda villkor eller till och med förbjuda en sammankomst med hän-

visning till en utländsk beskicknings värdighet. De måste då kunna visa att ett direkt hot föreligger, vilket i de flesta scenarion är förenat med svårigheter.

Förvaltningsdomstolen i Berlin meddelade i februari 2024 beslut i ett mål där en ukrainsk förening hade underrättat polismyndigheten om en sammankomst utanför den ryska ambassaden i Berlin med temat ”Rysslands aggressionskrig mot Ukraina, två år sedan starten av den fullskaliga invasionen”.[209] Enligt underrättelsen skulle föreningen projicera bilder och videor från kriget på ambassadbyggnaden under en timme. Polisens beslut att förbjuda projiceringen fastställdes av domstolen, som i ett pressmeddelande redogjorde för sitt avgörande enligt följande.[210]

> Enligt beslutet av förvaltningsdomstolens 1:a kammare innebar den planerade projiceringen av bilder och videor på delar av ambassadbyggnaden en kränkning av den diplomatiska beskickningens värdighet. Enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961 har den mottagande staten en särskild skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda en diplomatisk beskicknings lokaler från intrång eller skada och för att förhindra att friden störs eller att beskickningens värdighet kränks. Av detta följer inte att den mottagande staten måste skydda beskickningen från kritik och motsvarande åsiktsyttringar. Fredliga demonstrationer framför diplomatiska beskickningar är i princip tillåtna. Ambassadbyggnadens utseende som en representation av en stat är dock väsentlig för fullgörandet av diplomatiska uppgifter. Att belysa ambassaden med bilder och videor innebär en risk för att en åsikt som inte har uttryckts eller godkänts av beskickningen felaktigt tillskrivs den. Detta kränker beskickningens värdighet.
>
> Yttrandefriheten och mötesfriheten måste stå tillbaka för detta. Att värdigheten hos stater som är inblandade i internationella förbindelser är okränkbar enligt internationell rätt är en oumbärlig institutionell minimiförutsättning för fredlig samexistens mellan stater. Därför låg dess skydd inte minst i Förbundsrepubliken Tysklands intresse som den stat som tog emot beskickningen. Förbudet mot projicering utgjorde däremot ett mindre ingrepp i yttrandefriheten och mötesfriheten. Detta beror på att sökanden kan demonstrera framför Ryska federationens ambassad som planerat. Sökanden begränsades endast i sitt val av uttrycksmedel. Dessutom har föreningen fortfarande möjlighet att sätta upp en skärm på den allmänna gatan på vilken den kan projicera bilder och videor. Denna kan placeras på ett sådant sätt att tillträdet till ambassadbygg-

[209] *Beschluss der 1. Kammer vom 20. Februar 2024* (VG 1 L 57/24).
[210] https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1418678.php.

naden inte särskilt begränsas, samtidigt som en direkt hänvisning till Ryska federationens ambassad förblir tydligt igenkännbar.

Koranskändningar

Det har såvitt vi har kunnat utröna i Tyskland inte förekommit koranskändningar i samband med demonstrationer.

9.9 Vissa generella iakttagelser med anledning av undersökningen

Det finns inte – under normaltillstånd – i något av de undersökta länderna (möjligen med undantag för England och Wales) en reglering på lagnivå som ger den behöriga myndigheten ett utrymme att med hänvisning till nationell säkerhet, i avseenden som inte är knutna till platsen för sammankomsten, vägra tillstånd till, förbjuda, upplösa eller ställa upp villkor för en sammankomst. I avsnitt 9.9.1 nedan analyserar utredningen om sådan reglering skulle vara formellt förenlig med konstitutionen i respektive land.

Att det saknas en reglering på lagnivå som uttryckligen tar sikte på nationell säkerhet innebär emellertid inte att det i samma utsträckning som i Sverige saknas ett utrymme att begränsa sammankomster som kan få konsekvenser för den nationella säkerheten. I några av länderna hänger detta samman med att förståelsen av begränsningsändamålet ordning och säkerhet (eller motsvarande begrepp) är vidare än i Sverige. I några av länderna finns dessutom straffrättsliga bestämmelser som förbjuder vissa företeelser som typiskt sett kan förekomma vid demonstrationer och vara ägnade att provocera religiösa extremister eller utländska stater. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 9.9.2.

9.9.1 Konstitutionella förutsättningar

Frågan om vilket konstitutionellt utrymme det finns i de olika länderna att införa en sådan reglering som våra direktiv tar sikte på är inte alldeles enkel att besvara; en svårighet som främst består i *dels* hur man ska förstå räckvidden och den närmare innebörden av det formella förbud mot förhandsingripanden som utgör del av det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten i flera av länderna, *dels* i att

det möjligen förutsätter en djupare förståelse av förhållandet mellan yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheterna i begränsningshänseende än vad utredningen har kunnat tillgodogöra sig inom ramen för uppdraget.

Godtagbara begränsningsändamål

I samtliga länder gäller som utgångspunkt en begränsningsregim som i stort motsvarar den i Europakonventionen; det vill säga att yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas genom lag om begränsningen har ett legitimt ändamål samt är nödvändig, lämplig och proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet. En gräns för vilka ändamål som kan anses legitima följer av Europakonventionen, som samtliga länder är bundna av. Endast i Nederländerna anges det – på motsvarande sätt som i 2 kap. 24 § regeringsformen – i grundlagen särskilt vilka begränsningsändamål som är godtagbara vid begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna. Dessa ändamål (skydd för hälsan, främjande av trafiken samt bekämpande och förebyggande av oordning) är snarlika de som anges i regeringsformen, men nationell säkerhet anges alltså inte.

Förhandsbeaktande av de yttranden som ska föras fram

I England och Frankrike finns det såvitt vi har kunnat utröna inte något formellt konstitutionellt hinder mot en reglering där man i förväg förbjuder eller ställer upp villkor för en sammankomst med hänvisning till de yttranden som ska förekomma vid den.

I Tyskland finns det visserligen ett förbud mot censur i artikel 5.1 grundlagen. Av den praxis som vi har redovisat i avsnitt 9.8 får emellertid anses framgå att detta förbud inte hindrar en reglering där man i förväg förbjuder eller ställer upp villkor för en sammankomst med hänvisning till de yttranden som ska förekomma vid den.

Enligt 100 § i den norska grunnloven gäller att förhandscensur och andra förebyggande åtgärder inte får tillämpas om det inte är nödvändigt för att skydda barn eller unga mot skadlig påverkan från rörliga bilder eller för brevcensur i anstalter. Förbudet anses innebära att det inte är tillåtet att förbjuda en demonstration ens om de yttranden som ska föras fram är brottsliga. Utrymmet för förhands-

ingripanden har dock utvidgats i praxis och av förarbetena till grunnloven framgår att det har förutsatts att detta utrymme kan komma att utvidgas ytterligare genom praxis; till exempel om det är helt nödvändigt med hänsyn till nationell säkerhet.

Enligt artikel 7 i den nederländska grundlagen behöver ingen förhandstillstånd för att sprida tankar och känslor. Stadgandet anses innebära att det inte finns något utrymme att beakta innehållet i och formen för de yttranden som ska framföras vid ställningstaganden till förbud eller villkor för en sammankomst. Det har dock vid ett tillfälle förekommit att en domstol godtagit ett förhandsingripande mot en publikation med hänvisning till nationell säkerhet.

Enligt 77 § i den danska grundloven får censur och andra förebyggande åtgärder aldrig mer införas. Av den statsrättsliga litteraturen framgår att stadgandet inte anses hindra innehållsneutrala föreskrifter om tid, plats och tillvägagångssätt. Såvitt framgår av förarbetena till förbudet mot otillbörlig hantering av religiösa skrifter synes förbudet mot förebyggande åtgärder i vart fall inte hindra att polisen i förväg ingriper mot befarade åsiktsbrott.

Slutligen kan beträffande Finland konstateras att det i 12 § grundlagen anges att till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Bestämmelsen anses innebära att polisen inte kan ge anvisningar eller föreskrifter om formerna för en åsiktsyttring vid en allmän sammankomst. I Finland gäller dock att grundlagens ordalydelse kan ändras genom vanlig lag enligt förfarandet med så kallade undantagslagar.

Slutsatser

Om man ska försöka sig på att dra några slutsatser om vilket konstitutionellt utrymme det finns att i de olika länderna införa en sådan reglering som våra direktiv tar sikte på (det vill säga en reglering som ger det allmänna utrymme att till exempel förbjuda eller meddela villkor för en allmän sammankomst med hänvisning till de konsekvenser för rikets säkerhet som kan följa på de yttranden eller beteenden som förekommer vid sammankomsten) så är det att ett sådant utrymme föreligger i England, Frankrike, Tyskland och (till följd av institutet med undantagslagar) Finland, samt möjligen före-

ligger i Danmark och Norge. Eftersom det i Nederländerna har tillsatts en utredning som bland annat ska undersöka vilket utrymme det finns att begränsa demonstrationsfriheten med hänsyn till nationell säkerhet, nöjer vi oss här med att konstatera att en sådan reglering som våra direktiv tar sikte på synes svårförenlig med den nederländska grundlagen, som nog får anses ge ett ännu starkare skydd för demonstrationsfriheten än vad regeringsformen gör.

9.9.2 Förutsättningar att hantera sammankomster som kan hota den nationella säkerheten inom ramen för den befintliga regleringen på lagnivå

I *Finland* gäller inte något krav på tillstånd, och det är inte heller möjligt att i förväg förbjuda en sammankomst. Villkor om plats och andra anvisningar får inte avse de yttranden som ska föras fram. Att skända en religiös skrift är dock straffbelagt. Det innebär att man i Finland kan ingripa mot den som skändar en religiös skrift vid en demonstration.

I *Danmark* gäller inte något krav på tillstånd. Polisen kan förbjuda en allmän sammankomst som hotar den allmänna freden eller meddela villkor om det behövs för att förebygga betydande ordningsstörningar. Sådana faror ska dock som utgångspunkt emanera från mötesdeltagarna samt vara ”aktuella och reella”. Det finns ett visst utrymme att lägga effekterna av befarade motdemonstrationer och liknande till grund för ett förbud eller ett villkor, vilket baserar sig på en typ av nödrättsliga överväganden. Det är oklart för utredningen om sådana nödrättsliga överväganden skulle kunna aktualiseras även beträffande till exempel ett generellt terrorhot som är tillräckligt ”aktuellt och reellt”. Att skända en religiös skrift samt utländska flaggor är straffbelagt. Det innebär att polisen kan ingripa mot den som skändar en religiös skrift eller bränner en utländsk stats flagga vid en demonstration.

I *Norge* gäller inte något krav på tillstånd. Polisen kan förbjuda eller ställa upp villkor för en allmän sammankomst om den kan medföra en allvarlig störning av frid och ordning. Som en tydlig allmän regel gäller dock att det inte är tillåtet att förbjuda en tillställning på grund av att den kan leda till risk för angrepp, vedergällning eller liknande på andra platser eller vid andra tidpunkter eftersom en så-

dan praxis skulle göra det möjligt att hota någon till tystnad, vilket skulle vara en oacceptabel inskränkning av yttrandefriheten.

I *Nederländerna* gäller inte något krav på tillstånd. Borgmästaren kan förbjuda eller ställa upp villkor för en allmän sammankomst om det behövs för att bekämpa eller förbygga oordning. Av praxis och förarbeten framgår att det handlar om oordning på platsen för sammankomsten. Det framgår vidare uttryckligen av lagen om allmänna sammankomster att förbud och villkor inte får avse de tankar eller känslor som ska uttryckas. Enligt praxis gäller detta även formen för ett yttrande.

Det kan noteras att det såväl i Norge som Nederländerna har förekommit att den behöriga myndigheten har förbjudit demonstrationer där Koranen skulle brännas. Besluten har dock enligt de skäl som redovisats för dem motiverats med hänvisning till ordningen på platsen.

I *Tyskland* gäller inte något krav på tillstånd. Den behöriga myndigheten får förbjuda en sammankomst eller underkasta den särskilda villkor om, enligt de omständigheter som kan urskiljas vid den tidpunkt då beslutet utfärdas, dess genomförande innebär en omedelbar fara för den allmänna säkerheten eller ordningen. En sammankomst kan förbjudas med hänvisning till allmän säkerhet om dess tema är olagligt; inbegripet åsiktsbrott. Allmän ordning omfattar alla oskrivna regler vars efterlevnad, enligt de sociala och etiska uppfattningar som råder vid den aktuella tidpunkten, betraktas som en oundgänglig förutsättning för en ordnad gemensam mänsklig existens inom ett avgränsat område. Villkor får avse innehållet i de yttranden som ska föras fram vid en sammankomst. Det är straffbelagt att skända en koran eller främmande staters flaggor eller statssymboler. Det innebär såvitt utredningen kan förstå att det, utöver utrymmet att ingripa mot sådant agerande under sammankomsten, är möjligt att i förväg förbjuda en sammankomst som har ett sådant tema.

I *Frankrike* gäller inte något krav på tillstånd. Polisprefekten kan helt förbjuda, eller genom villkor delvis förbjuda, en demonstration som riskerar att störa den allmänna ordningen. Detta begrepp har emellertid en immateriell aspekt som gör att det är möjligt att begränsa demonstrationsfriheten med hänsyn till respekten för människovärdet och bevarandet av den nationella sammanhållningen. Såvitt utredningen kan bedöma innebär detta att man i Frankrike sannolikt skulle kunna förbjuda en demonstration där Koranen ska

brännas även om det inte riskerar att störa ordningen på platsen för demonstrationen.

I *England och Wales* gäller inte något krav på tillstånd. Stillastående sammankomster behöver inte heller anmälas i förväg. Polisen kan förbjuda en rörlig sammankomst samt meddela villkor för såväl stillastående som rörliga sammankomster. Sådana villkor kan avse former för yttranden; till exempel förbud mot korsbränning eller förevisning av visst bildmaterial. Det finns inte någon uttrycklig hänvisning till nationell säkerhet i bestämmelsen om villkor; de villkor som anses nödvändiga får föreskrivas bland annat om det finns rimlig anledning att tro att sammankomsten kan resultera i allvarlig allmän oordning eller allvarlig störning av samhällslivet. Såvitt utredningen har uppfattat svaret på de frågor som ställts till *Home Office* innefattar detta ett utrymme att ställa upp platsvillkor med hänvisning till nationell säkerhet. I praxis har pro-palestinska demonstrationer förbjudits att hållas utanför synagogor. När det gäller ingripanden under en pågående sammankomst har polisen i England och Wales en bred verktygslåda. Särskilt långtgående synes det straffsanktionerade förbudet i 78 § *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* vara. Enligt den bestämmelsen är det bland annat straffbart att orsaka allvarlig irritation eller trivselstörning.

10 Utredningens generella överväganden och förslag

10.1 Några allmänna utgångspunkter för bedömningarna och förslagen

10.1.1 Yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheterna kan begränsas med hänsyn till Sveriges säkerhet

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet (2 kap. 1 §). Yttrandefrihet innebär frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Med mötesfrihet avses frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats.

Yttrandefriheten får bland annat begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet och om särskilt viktiga skäl föranleder det. Mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

En begränsning i dessa friheter får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21, 23 och 24 §§ regeringsformen).

10.1.2 Det finns ett outnyttjat utrymme att göra begränsningar

I ordningslagen finns bestämmelser som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna. Det krävs tillstånd från Polismyndigheten för att anordna en allmän sammankomst på offentlig plats, och under vissa omständigheter som tar sikte på ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller trafiken kan en sammankomst vägras. En redogörelse för ordningslagen och Polismyndighetens möjligheter att fatta beslut och göra ingripanden med stöd av lagen finns i kapitel 7.

Trots möjligheten i regeringsformen att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet saknas, med ett undantag, bestämmelser i svensk lag som innebär sådana begränsningar. Undantaget finns i 2 kap. 15 § ordningslagen och innehåller bland annat ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara.

10.1.3 Utredningens uppdrag

Utredningens kärnuppdrag är 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.

Utifrån analysen och beskrivningen ska utredningen sedan lämna förslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd, och av vilka villkor som Polismyndigheten ska få uppställa för sammankomsten, till exempel möjligheten att anvisa en annan plats för sammankomsten, samt vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster.

Uppdraget är givet utifrån att det säkerhetspolitiska läget för Sverige allvarligt har försämrats. I direktiven sammanfattar regeringen situationen på följande sätt: Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Händelseutvecklingen är allvarlig och påverkar Sveriges inre och yttre säkerhet. Det säkerhetspolitiska läget påverkas ytterligare av hybridkrigföring, inte minst genom informations- och påverkansoperationer som riktas

mot Sverige. 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. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld, bland annat genom att svenska beskickningar har attackerats. Detta utgör ett allvarligt hot mot såväl enskilda individer som samhällsordningen och vår demokrati. Sådana händelser har ökat och kan även framöver komma att öka attentatshotet mot Sverige och svenska intressen.

10.1.4 Utredningen presenterar olika alternativ till en reglering

Om det finns skäl att inskränka yttrandefriheten eller mötes- och demonstrationsfriheterna ytterligare med hänsyn till rikets säkerhet och hur det i så fall kan och bör ske är ett flitigt omdebatterat ämne i det offentliga samtalet. Att det inte finns någon politisk enighet om vilket förhållningssätt man bör ha när till exempel demonstrationer orsakar kravaller eller internationellt fördömande har också blivit tydligt genom de möten som utredningen haft med den parlamentariska referensgruppen. Vilka åtgärder man får vidta är också begränsade utifrån regeringsformens och Europakonventionens allmänna begränsningar när det gäller att inskränka grundläggande fri- och rättigheter. Begränsningar får bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och få aldrig 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 såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Det är givet att man vid tillämpningen av principer om nödvändighet och proportionalitet kan ha olika meningar om huruvida situationen i samhället eller säkerhetsläget gör att det är befogat med inskränkningar i vissa rättigheter eller motiveringen och räckvidden av sådana inskränkningar. Det är också givet att utfallet av en sådan bedömning kan variera över tid. Utredningens sätt att genomföra uppdraget är mot den bakgrunden att i de olika avsnitten 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. Utredningen tar sedan ställning till vilket av alternativen som bör

ingå i utredningens författningsförslag i kapitel 1. Utgångspunkten är att de förslag som redovisas där är de mest långtgående. De ligger dock enligt utredningens bedömning inom det utrymme som regeringsformen och europarätten tillåter. Utredningen tar även ställning till vilket av alternativen som är det minst ingripande som samtidigt uppfyller syftet att i någon mån värna Sveriges säkerhet. Dessa alternativ, som fokuserar på villkor om tid och plats, ingår i det alternativa författningsförslag som redovisas i kapitel 17. Syftet med upplägget i betänkandet är att ge beredningsunderlag för olika lydelser utifrån synpunkter från remissinstanserna och den politiska och samhälleliga kontext som föreligger när lagstiftning med anledning av utredningens förslag övervägs. I den mån förslagen inte genomförs är ambitionen att de ska kunna utgöra en form av författningsberedskap för det fall att situationen i Sverige förändras till det sämre eller de politiska förutsättningarna förändras.

Utredningen har även identifierat ett behov av att ändra vissa bestämmelser i 2 kap. ordningslagen även om man väljer att inte införa ett utrymme att beakta Sveriges säkerhet. Dessa bestämmelser ingår i såväl kapitel 1 som kapitel 17 men redovisas för överblickbarhetens skull som ett separat författningsförslag i kapitel 18.

10.1.5 Vissa straffrättsliga aspekter

Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå några nya, eller ändringar i befintliga, straffrättsliga bestämmelser. Det kan dock finnas anledning att kort beröra vilken betydelse det kan ha om vissa beteenden som har väckt negativ uppmärksamhet, särskilt när de förekommit vid allmänna sammankomster, är eller görs straffbara. Som exempel kan skändning av religiösa skrifter användas.

Den befintliga straffrättsliga regleringen

Rättsläget inom straffrätten när det gäller skändning av religiösa skrifter är oklart, men till viss del under utveckling. Allt utifrån omständigheterna är det tänkbart att bedöma ett sådant beteende som till exempel hets mot folkgrupp, förargelseväckande beteende eller störande av allmän sammankomst. Utvecklas rättsläget så att det klargörs att skändning av religiösa skrifter redan är kriminaliserad under

vissa omständigheter eller om det senare införs ett särskilt brott som tar sikte på detta finns ett utrymme att ingripa mot sådana gärningar med straffprocessuella eller administrativa tvångsmedel och genom lagföring.

När det gäller hets mot folkgrupp finns det ett hovrättsavgörande där bedömningen görs att en koranskändning i vissa sammanhang kan vara ett moment i ett agerande som sammantaget utgör hets mot folkgrupp (se avsnitt 3.4.2). Det finns annars skäl att anta att en skändning av en religiös skrift i sig, det vill säga utan några tillkommande omständigheter, sällan utgör hets mot folkgrupp. En sådan tillämpning skulle utgöra en avvikelse från hur hetsbrottet tillämpas i närliggande länder samt i praktiken innebära att blasfemi (brott mot trosfrid) kriminaliseras på nytt.

När det gäller förargelseväckande beteende saknas, såvitt utredningen kan avgöra, domstolsavgöranden där frågan om skändning av religiösa skrifter kan utgöra det brottet prövas. En möjlig förklaring till det skulle kunna vara de uttalanden som gjordes i förarbetena till regeringsformen om att bestämmelsen inte kunde tolkas så att den kom att fungera som en begränsning av yttrandefriheten, och att den med andra ord inte var tillämplig på yttranden enbart på grund av dess innehåll (prop. 1975/76:209 s. 142). I prop. 2001/02:59 *Hets mot folkgrupp m.m.* uttalade regeringen att brottet förargelseväckande beteende tar sikte på beteenden som är ägnade att väcka förargelse men däremot inte anses få tillämpas så att det inkräktar på åsikts- eller yttrandefriheten (s. 19). Utredningens uppfattning är emellertid densamma som den som har kommit till uttryck på flera andra håll i litteraturen (se avsnitt 3.4.2), nämligen att bestämmelsen i olika tillämpningssituationer begränsar yttrandefriheten och öppnar för ingripanden som mer eller mindre direkt knyter an till de åsikter som framförs. Ett mera korrekt sätt att beskriva bestämmelsens förhållande till yttrandefriheten skulle enligt utredningen möjligen vara att den *kan* fungera som en begränsning av yttrandefriheten, men att den – såsom framhålls i förarbetena – inte är tillämplig på ett yttrande *enbart* på grund av dess innehåll.

Polismyndigheten har vid utredningens möten förklarat att den inte har några invändningar mot att frågan prövas, och att det också har gjorts försök att driva sådana ärenden. Så skedde efter en demonstration utanför den turkiska ambassaden i Stockholm i januari 2023 där en person bland annat brände en koran. Efter att en åklagare hade

lagt ned förundersökningen om hets mot folkgrupp och förargelseväckande beteende begärde Polismyndigheten överprövning av beslutet. I beslutet att inte återuppta förundersökningen hänvisades, såvitt avsåg förargelseväckande beteende, till uttalandena i prop. 2001/02:29 s. 19 (beslut den 17 maj 2023, AMR-3164-23).

En annan möjlig orsak till att frågan om offentlig skändning av religiösa skrifter som förargelseväckande beteende inte synes ha förts under domstols prövning kan vara den bedömning som i något fall gjorts av hur straffrätten påverkas av tillståndsgivningen enligt 2 kap. ordningslagen. Reidar Edvinsson har i en artikel[1] redogjort för ett ärende där Polismyndigheten motiverade sitt beslut att lägga ned en förundersökning om förargelseväckande beteende avseende en koranbränning med hänvisning till bland annat att ”då personen har Polismyndighetens tillstånd att genomföra sin åsiktsyttring genom handling så väger demonstrationsfriheten i detta fall tyngre”. Att Polismyndigheten ger tillstånd för en allmän sammankomst innebär emellertid inte att den sanktionerar de yttranden som ska framföras vid sammankomsten. Tillståndet saknar alltså betydelse för den straffrättsliga bedömningen.

I praxis har det ansetts utgöra förargelseväckande beteende att under fotbollsmatcher där israeliska spelare deltog bränna den israeliska flaggan i protest mot den israeliska inmarschen i Libanon (se RH 37:84 I och II) och att svänga med en i hög grad förvanskad svensk flagga i samband med ett nationaldagsfirande (se RH 1997:24). Det är mot den bakgrunden inte tillfredsställande att man inte försökt klargöra vad som bör gälla vid olika former av skändningar av religiösa skrifter i vissa särskilda sammanhang. Frågan om inte i vart fall vissa av de sammankomster som enligt direktiven lett till ett försämrat säkerhetsläge för Sverige hade kunnat avbrytas eller leda till lagföring i efterhand med hänvisning till straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende hade enligt utredningens bedömning varit förtjänt av en ordentlig rättslig prövning.

[1] *Förargelseväckande avsaknad av rättsligt resonemang* i SvJT 2023 s. 687.

Effekterna av en kriminalisering

En annan fråga är vilken betydelse det inom ramen för det befintliga regelverket i 2 kap. ordningslagen skulle kunna ha att exempelvis skändning av en religiös skrift straffbeläggs eller redan bedöms vara straffbelagd. När det gäller tillståndsgivningen bedöms betydelsen vara närmast obefintlig. Polismyndigheten skulle nämligen enligt utredningens bedömning alltjämt inte kunna vägra tillstånd eller meddela förnyandeförbud för en allmän sammankomst enbart med hänvisning till att det ska framföras olagliga yttrandeformer vid sammankomsten. Däremot skulle Polismyndigheten ges ett utrymme att ingripa mot företeelsen när den väl äger rum, dock med beaktande av att ingripanden mot pågående åsiktsyttringar i samband med ett möte eller en demonstration inte får användas som ett sätt att kringgå bestämmelserna om upplösande samt endast bör ske i de fall där det står helt klart att agerandet utgör brott. Det är rimligt att anta att ingripanden under en pågående demonstration skulle kunna motverka den till synes utbredda missuppfattningen att Sverige som land – genom att Polismyndigheten ger tillstånd och bereder skydd – ställer sig bakom den aktuella företeelsen, och därmed få positiva konsekvenser för Sveriges säkerhet. Mera tveksamt är det – utifrån dagens medialogik – om en efterföljande lagföring skulle vara ägnad att ha motsvarande effekt.

Det kan vidare antas att en utveckling av praxis som klarlägger att skändning av religiösa skrifter redan är kriminaliserad eller en kriminalisering av sådana beteenden dels i sig skulle ha en positiv påverkan på Sverigebilden, dels skulle minska förekomsten av den aktuella företeelsen. Även detta skulle vara ägnat att få positiva konsekvenser för säkerhetsläget.

10.2 Begränsningsändamålet rikets säkerhet

10.2.1 Utgångspunkter för tolkningen

Utredningens bedömning: Sambandet mellan yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheterna i regeringsformen och hur uttrycket Sveriges säkerhet används i vanlig lag påverkar tolkningen.

Skälen för utredningens bedömning

Tolkningen påverkas av förhållandet mellan yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheterna

En vedertagen princip på fri- och rättighetsskyddets område är att bestämmelser som begränsar fri- och rättigheter ska tolkas restriktivt och till förmån för den enskilde. Med utgångspunkt i denna princip ska alltså begränsningsändamålet *rikets säkerhet* tolkas snävt. Regeringsformens reglering av utrymmet att begränsa de positiva opinionsfriheterna innehåller dock ett (vid en internationell jämförelse till synes unikt) särdrag som påverkar tolkningen och som i vissa fall kan åberopas för att den ska tillåtas vara mindre snäv. Det särdrag som här avses är det förhållandet att de godtagbara begränsningsändamålen är avsevärt färre för mötes- och demonstrationsfriheterna än för yttrandefriheten; detta samtidigt som det kommer till tydligt uttryck i motiven att en begränsning som utformas så att den enbart gäller yttranden vid sammankomster kan göras endast om de i regeringsformen angivna förutsättningarna för begränsningar i såväl yttrandefriheten som mötes- och demonstrationsfriheterna föreligger samtidigt (se avsnitt 3.5.2). Denna ordning innebär att det inte är givet att det i alla sammanhang är en restriktiv tolkning av *rikets säkerhet* som bäst säkerställer fri- och rättighetsskyddet för den enskilde ur ett bredare perspektiv.

De sammankomster som enligt utredningens direktiv har påverkat säkerhetsläget kan användas som ett exempel. Om lagstiftaren gör bedömningen att det är politiskt önskvärt samt proportionerligt att vidta åtgärder för att hindra ett visst sätt att framföra ett budskap på i samband med demonstrationer på grund av de nationella säkerhetsrisker som sådant agerande för med sig finns två huvudsakliga handlingsalternativ.

Det ena alternativet är att införa ett generellt straffrättsligt förbud mot vissa former av yttranden eller beteenden. Det handlingsalternativet har valts av Danmark som nyligen har infört ett brott som tar sikte på otillbörlig hantering av religiösa skrifter i det offentliga eller med uppsåt till spridning i en vidare krets. Ett sådant förbud påverkar visserligen vad som är tillåtet att göra under en sammankomst, men i systematiskt hänseende utgör det en begränsning endast av yttrandefriheten. Frågan om en sådan reglering är nödvändig med hänsyn till *rikets säkerhet* skulle därvid inte ställas på sin spets efter-

som det primära syftet med en sådan reglering – det vill säga att förebygga allvarliga våldsdåd mot svenskar och svenska intressen – utan vidare låter sig insorteras under de för begränsningar av yttrandefriheten godtagbara ändamålen *allmän ordning och säkerhet* eller *särskilt viktiga skäl*. Att ett sådant brott, om det infördes också i Sverige, inte i någon större grad skulle påverka möjligheterna att vägra eller upplösa en sammankomst där brottet kan förväntas begås eller begås är en annan fråga (se avsnitt 10.1.5 ovan).

Det andra alternativet är det som stakas ut i utredningens direktiv, det vill säga att ge Polismyndigheten ett utrymme att vid bedömningar enligt 2 kap. ordningslagen beakta konsekvenserna för rikets säkerhet av att en viss typ av yttranden eller beteenden förekommer vid en allmän sammankomst. En sådan reglering utgör (vilket utredningen utvecklar närmare i avsnitt 10.6) i systematiskt hänseende i många fall en begränsning av såväl yttrande- som demonstrationsfriheten; och för demonstrationsfriheten gäller att allmänna ordnings- och säkerhetsskäl kan läggas till grund för begränsningar endast med hänsyn till ordningen och säkerheten *vid* sammankomsten. En sådan reglering som direktiven tar sikte på förutsätter således att syftet med begränsningen kan insorteras under *rikets säkerhet*. En alltför snäv tolkning av *rikets säkerhet* skulle då kunna innebära att lagstiftaren målas in i ett hörn där den kan se sig nödsakad att införa ett generellt förbud mot en viss typ av yttranden eller beteende trots att det är framförandet av dessa yttranden med mera vid just sammankomster som framkallar de säkerhetsrisker som motiverar begränsningen. Med andra ord skulle den restriktiva tolkning som syftar till att förstärka fri- och rättighetsskyddet ytterst kunna få motsatt konsekvens.

Vidare bör den grundläggande beskaffenheten av begränsningsändamålet rikets säkerhet beaktas. Det utgör en ventil som ger samhället och demokratin utrymme att skydda sig mot inre och yttre faror som kan hota nationen och grundläggande samhällsfunktioner. En alltför snäv förståelse av rikets säkerhet kan få oacceptabla konsekvenser för utrymmet att göra en avvägning mellan sådana grundläggande nationella säkerhetsintressen och intresset av fri åsiktsbildning; en avvägning som möjliggörs först om begränsningsändamålet i sig är godtagbart.

Rikets säkerhet bör tolkas systematiskt och dynamiskt

En annan omständighet som påverkar tolkningen är att begränsningsändamålen avseende rättigheterna i 2 kap. regeringsformen i många fall har utformats så att de skulle täcka in befintliga rättighetsinskränkningar på lagnivå snarare än utifrån mera principiella överväganden om ändamålens närmare beskaffenhet. Det gäller även för uttrycket *rikets säkerhet* där lagstiftaren i stor utsträckning synes ha haft den fortsatta grundlagsenligheten hos redan befintliga lagbestämmelser i fokus. Det innebär, när det gäller den närmare förståelsen av *rikets säkerhet*, att endast relativt begränsad ledning kan hämtas i förarbetena till regeringsformen. Vad de få uttalanden som görs beträffande uttrycket har för betydelse redovisas nedan.

Detta förhållande talar i sig för att tolkningen av uttrycket *rikets säkerhet* kan behöva göras med beaktande av hur det, och det synonyma *Sveriges säkerhet*, används i olika föreskrifter på lagnivå. Att detta också synes ha varit lagstiftarens utgångspunkt framskymtar i förarbetena till regeringsformen. Fri- och rättighetsutredningen konstaterade att uttrycket rikets säkerhet inte sällan användes i vanlig lag och att regleringen i regeringsformen ”naturligtvis” inte kunde vara mer exakt än regleringen i vanlig lag, samt att rikets säkerhet är ett begrepp som ”över huvud taget knappast [är] möjligt att bryta ner” (SOU 1975:75 s. 126 och 128).

En anslutande tolkningsfråga som har beröringspunkter med den nyss behandlade är den om i vilken utsträckning man vid en systematisk tolkning av *rikets säkerhet* har att utgå från den betydelse som begreppet hade i vanlig lag vid tidpunkten för införandet av 2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen. Bestämmelser på lagnivå till skydd för Sveriges säkerhet återspeglar samhällsutvecklingen. Den går i snabb takt och har skapat, och fortsätter att skapa, nya säkerhetshot av olika typ och allvar. Den naturliga utgångspunkten är enligt utredningens synsätt att denna utveckling måste tillåtas att få genomslag vid tolkningen av *rikets säkerhet* i regeringsformen. Det finns dock gränser för hur långt en sådan dynamisk tolkning får sträcka sig. Begreppsanvändningen i regeringsformen måste ytterst stå på egna ben och aldrig göras helt beroende av regleringen i vanlig lag. Om det vid en jämförelse av användningen av begreppet rikets säkerhet på lagnivå på 1970-talet respektive nutid kan konstateras att innebörden av begreppet har förändrat sig på ett mera grundläggande plan

kan det bli nödvändigt att dra slutsatsen att *rikets säkerhet* är ett snävare begrepp i regeringsformen än i vanlig lag.

10.2.2 Innebörden av rikets säkerhet

Utredningens bedömning: *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 statsskick, den inre sammanhållningen, samhällsordningen och vitala politiska och ekonomiska funktioner.

Frågan om hur sannolikt och överhängande ett angrepp mot ett sådant intresse måste vara för att kunna motivera en begränsning ska beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen.

Skälen för utredningens bedömning

Ordalydelsen

Regeringsformen innehåller inte någon definition av *rikets säkerhet*, och begreppet har inte heller någon klart avgränsad allmänspråklig betydelse. Det går inte heller att dra några närmare slutsatser om begreppets avgränsning utifrån de övriga begränsningsändamål som anges. Att till exempel *folkförsörjningen*, *motverka farsot* och *förebyggandet av brott* anges som särskilda begränsningsändamål innebär inte att sådana förhållanden som träffas av dessa ändamål inte även skulle kunna omfattas av *rikets säkerhet*; tvärtom utgör till exempel förebyggandet av spioneribrott en central del av skyddet för Sveriges säkerhet. Att *folkförsörjningen* inte anges särskilt i 2 kap. 24 § regeringsformen innebär alltså inte att ett hot mot folkförsörjningen inte kan läggas till grund för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna, utan endast att det – till skillnad från vad som gäller vid begränsningar av yttrandefriheten – förutsätts att folkförsörjningen kan påverkas i så kvalificerad mån att det även kan anses hota rikets säkerhet.

Förarbetena

Såväl yttrande- och informationsfriheterna som mötes- och demonstrationsfriheterna får enligt 2 kap. 23 respektive 24 § regeringsformen begränsas *med hänsyn till rikets säkerhet*. En naturlig utgångspunkt är att *rikets säkerhet* har samma innebörd i båda bestämmelserna. Det finns under alla förhållanden inte några uttalanden i förarbetena som indikerar att *rikets säkerhet* skulle ha olika innebörd i respektive bestämmelse. Det innebär att de motivuttalanden om innebörden av *rikets säkerhet* som görs i anslutning till respektive bestämmelse har relevans för båda bestämmelsernas vidkommande.

I förarbetena framhålls att *rikets säkerhet* är ett snävare begrepp än *rikets (vänskapliga) förhållande till främmande makt* (SOU 1975:75 s. 203). Det innebär att det som utgångspunkt inte är godtagbart att begränsa yttrande- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till rikets säkerhet på den grunden att en utländsk stat tar sådan anstöt av en viss opinionsyttring här i riket att det leder till försämrade diplomatiska eller ekonomiska relationer. Som exempel på en sådan försämring av relationen till en utländsk stat som inte kan anses ha utgjort ett hot mot rikets säkerhet kan nämnas Kinas reaktioner på vissa inslag i satirprogrammet Svenska nyheter 2018. Att rikets vänskapliga förhållande till främmande makt är ett vidare begrepp än rikets säkerhet innebär dock inte att en försämring av förhållandet till en annan stat aldrig kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet. En försämring av relationen till ett land som det föreligger en överhängande risk för väpnad konflikt med kan till exempel utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Relationen till Tyskland under andra världskriget utgör ett exempel på en sådan situation. Oavsett hur man i övrigt ser på berättigandet av de begränsningar av yttrande- och mötesfriheterna som under krigsåren vidtogs i syfte att blidka Tyskland, torde de enligt utredningens uppfattning ha kunnat insorteras under begränsningsändamålet rikets säkerhet enligt nu gällande rätt. Ett mera svårbedömt exempel är följande. Ponera för resonemangets skull att det utgjorde en fara för Sveriges säkerhet att stå utanför NATO i tiden mellan ansökan och anslutning. Det framstår då inte som uteslutet att anlägga synsättet att det skulle ha varit förenligt med begränsningsändamålet rikets säkerhet att förbjuda låtsasavrättningar av dockor föreställande Erdoğan, motsvarande den som i januari 2023 iscensattes utanför Stadshuset i Stockholm, med hänvisning till att

detta kunde skada relationen till Turkiet och därmed fördröja anslutningsprocessen.

Det enda ytterligare uttalandet om *rikets säkerhet* i förarbetena av mera generell beskaffenhet är att det avser både rikets inre och dess yttre säkerhet (prop. 1975/76:209 s. 155). I övrigt konkretiserades begreppet genom hänvisningar till olika bestämmelser på lagnivå som utgjorde begränsningar med hänsyn till rikets säkerhet. Det handlade i första hand om sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken, förbud mot spridning av kartor med mera och det bemyndigande vid krig- och krigsfara som då fanns i 2 § lagen om allmänna sammankomster (a. prop. s. 155 och 156 samt SOU 1975:75 s. 203–205).

Rikets säkerhet på lagnivå

I kapitel 6 finns en redogörelse för användningen av *rikets säkerhet* och *Sveriges säkerhet* på lagnivå. Det finns skäl att återvända till några av de förarbetsuttalanden som redovisats där.

Enligt förarbetena till säkerhetsskyddslagen avses med *Sveriges säkerhet* förhållanden som är av grundläggande betydelse för Sveriges yttre och inre säkerhet. Sveriges *yttre säkerhet* kan delas in i territoriell suveränitet och politisk självständighet. Det handlar bland annat om Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige och det svenska territoriet samt att värna om Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen inom Försvarsmaktens verksamhet i sin helhet. Inom försvarsindustrin finns det verksamhet som är viktig för det militära försvarets förmåga att utföra sitt uppdrag. Det rör sig exempelvis om verksamheter som bedriver forskning, utveckling och produktion av försvarsmateriel. Sveriges oberoende och handlingsfrihet, politisk självständighet, handlar om att upprätthålla förmågan att förebygga och avvärja brott enligt framför allt spionerilagstiftningen i 19 kap. brottsbalken.

Sveriges *inre säkerhet* rör påverkan på förmågan att upprätthålla och säkerställa Sveriges statsidé avseende funktion, handlingsfrihet och oberoende. Säkerhetsskyddet för Sveriges inre säkerhet handlar till stor del om att skydda särskilt kritiska anläggningar, funktioner och informationssystem för Sveriges demokratiska statsskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga. Även så kallad samhälls-

viktig verksamhet kan bedömas röra Sveriges säkerhet. Sådan verksamhet finns ofta inom sektorerna energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenförsörjning, transporter och finansiella tjänster. Avgörande för om sådan verksamhet kan anses röra Sveriges säkerhet bör vara om en antagonistisk handling (exempelvis spionerі, sabotage eller terroristbrott) skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Sådana skadekonsekvenser kan till exempel vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv. Exempelvis har elförsörjning en särställning genom sin direkta och indirekta påverkan på samhällets funktion och ett avbrott skulle även få allvarliga skadekonsekvenser i andra sektorer, såsom elektroniska kommunikationer och centrala betalningssystem. Vissa så kallade skadegenererande verksamheter kan också innebära direkta eller uppenbart indirekta konsekvenser för Sveriges säkerhet. Exempel på sådana skadegenererande verksamheter kan vara kärnteknisk verksamhet, dammar och vissa mikrobiologiska labb. Denna konsekvens kan uttryckas i att många människor förväntas dö eller skadas om en sådan anläggning utsätts för antagonistiska handlingar, vilket kan få allvarlig påverkan på annan samhällsviktig verksamhet ur nationellt perspektiv. Det kan även vara relevant att bedöma vissa verksamheter ur flera perspektiv, till exempel kan en kraftverksdamm ha en kritisk funktion i elförsörjningssystemet samtidigt som dess skadegenererande effekter på annan samhällsviktig verksamhet kan vara allvarliga om den havererar som ett resultat av antagonistisk handling. Även verksamheter där en antagonistisk handling kan medföra direkt eller uppenbar påverkan på Sveriges ekonomi och betalningsförmåga på sådant sätt att Sverige inte fortsatt kan upprätthålla en nationell suveränitet kan anses gälla Sveriges säkerhet.

Skyddsvärda verksamheter kan trots kravet på nationell betydelse finnas på regional eller till och med på lokal nivå. En lokal eller regional störning av dricksvattenförsörjningen kan påverka ett stort antal människor i en region, vilket i förlängningen kan få nationella följdverkningar. Det kan också tänkas att ett angrepp som riktas mot en verksamhet på en förhållandevis liten geografisk yta påverkar människor som har funktioner i andra verksamheter med direkt betydelse för Sveriges säkerhet. Även flera koordinerade, eller av varandra oberoende, angrepp som resulterar i störningar av samhällsviktiga funk-

tioner på lokal eller regional nivå kan påverka Sveriges säkerhet, till exempel genom att det bland befolkningen generellt sprids oro och misstro mot myndigheternas förmåga att hantera situationen (se prop. 2017/18:89 s. 36–45).

Att terrorism kan – men inte behöver – utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet framgår på flera håll i förarbetena till såväl säkerhetsskyddslagen som utlänningslagstiftningen. I förarbetena till lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar sägs till exempel att det inte alltid är enkelt att dra en tydlig gräns mellan hot i form av befarade terroristbrott och hot mot rikets säkerhet. Risken för terroristattentat här i landet kan till exempel utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet genom att äventyra det demokratiska statsskicket och de grundläggande samhällsfunktionerna (se prop. 2021/22:131 s. 78).

I samband med 2014 års revison av 19 kap. brottsbalken uttalade regeringen följande beträffande innebörden av uttrycket Sveriges/rikets säkerhet (prop. 2013/14:51 s. 20).

> Även om begreppet saknar en legaldefinition har det en relativt intakt och entydig betydelsekärna. Den kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser.
>
> Trots att det finns en etablerad definition av begreppet är det förknippat med viss osäkerhet. Det hänger åtminstone delvis samman med att de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras över tiden, bl.a. i takt med samhällsutvecklingen. Tidigare var begreppet starkt förknippat med Försvarsmaktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att uppgifter hänförliga till förhållanden inom andra samhällssektorer kan vara av betydelse för rikets säkerhet. Vidare har den ökade internationaliseringen, och framför allt ett ökat internationellt samarbete inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, inneburit att Sverige är mer beroende av sina relationer till andra länder för att i vissa lägen upprätthålla skyddet för rikets säkerhet.
>
> Ibland hänvisas till ett lands yttre respektive inre säkerhet. I allmänhet avses då med den yttre säkerheten landets oberoende i förhållande till andra länder och med den inre säkerheten den inre sammanhållningen, samhällsordningen samt vitala politiska och ekonomiska funk-

tioner. Utvecklingen har inneburit att det i vart fall i nu aktuellt sammanhang är svårare och mindre relevant att göra en sådan uppdelning. Som framgått omfattar begreppet rikets säkerhet förhållanden som kan hänföras både till den yttre och till den inre säkerheten.

Utredningens slutsatser

Begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna kan insorteras under begränsningsändamålet *hänsyn till rikets säkerhet* om de syftar till att förhindra angrepp mot intressen som är av grundläggande betydelse för Sverige. Det handlar främst om rätten till okränkta landgränser och politisk självständighet samt förmågan att upprätthålla och säkerställa nationens demokratiska statsskick, den inre sammanhållningen, samhällsordningen och vitala politiska och ekonomiska funktioner. Exempel på skyddsintressen som utifrån denna definition är av grundläggande betydelse för Sverige är

– Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige och det svenska territoriet samt att värna om Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen,
– försvarsindustriell verksamhet av vikt för det militära försvarets förmåga att utföra sitt uppdrag,
– anläggningar, funktioner och informationssystem, här i riket eller utomlands, som är kritiska för Sveriges demokratiska statsskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga,
– samhällsviktig verksamhet; till exempel energi-, livsmedels- och vattenförsörjning, digital infrastruktur, transporter och finansiella tjänster, samt
– skadegenererande verksamhet; såsom kärnteknisk verksamhet, dammanläggningar och mikrobiologiska labb.

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 regeringsformens mening.

En annan funktion som är kritisk för Sveriges demokratiska statsskick är den fria och oberoende journalistiken. Angrepp av det slag som skedde mot *Charlie Hebdo* i Frankrike 2015 och planerades mot *Jyllands-Posten* i Danmark 2010 skulle, om de riktades mot svenska media, enligt utredningens uppfattning kunna utgöra ett hot mot rikets säkerhet i regeringsformens mening.

En försämring av relationen till en främmande stat kan däremot normalt sett inte anses utgöra ett hot mot rikets säkerhet så länge det inte ger upphov till allvarliga konsekvenser för skyddsintressen av det slag som angetts ovan eller folkförsörjningen.

En särskild fråga är hur man ska se på terrorism som inte riktar sig mot de intressen som har omnämnts ovan utan mot befolkningen i stort. I Finland används begreppet nationell säkerhet, som omfattar ”ett yttre hot om våld som omedelbart eller indirekt riktas mot den kollektiva säkerheten hos människorna som omfattas av statens jurisdiktion. Ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten är typiskt sett en sådan allmänfarlig och därtill ansluten verksamhet som hotar en stor och oförutsedd, slumpmässigt bestämd grupp människors liv eller hälsa” (se avsnitt 9.3). Detta synsätt är principiellt tilltalande, och korresponderar med hur utredningen har uppfattat att begreppet *national security* används i europarätten. Det finns vissa förarbetsuttalanden som skulle kunna tala för att *rikets säkerhet* har samma betydelse som *nationell säkerhet*. Lagrådet uttalade till exempel i sitt yttrande över förslaget till vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen att det inte finns några skillnader i innebörd mellan *Sveriges säkerhet* och *den nationella säkerheten*. Lagrådet redovisade dock inte några närmare skäl för det konstaterandet, och regeringen framhöll att den nationella säkerheten är ett unionsrättsligt begrepp och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten (prop. 2023/24:36 s. 34 och 63). I förarbetena till lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter gjorde regeringen uttalanden som visserligen indikerar att *Sveriges säkerhet* är ett snävare begrepp än *nationell säkerhet*, men endast såtillvida att det förra begreppet utesluter beaktande av andra länders nationella säkerhet (se prop. 2018/19:163 s. 52).

Utredningens bedömning är emellertid att *rikets säkerhet* i detta avseende är ett snävare begrepp än *nationell säkerhet*. Det finns ett stort antal förarbetsuttalanden som ger uttryck för att terrorism kan – men inte behöver – utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Den prak-

tiska betydelsen av ställningstagandet i denna fråga ska dock inte överdrivas. Det går nämligen sällan att förutse med någon närmare grad av säkerhet vilka typer av attacker som ett generellt förhöjt terrorhot kan föra med sig. Att till exempel attacken mot de svenska fotbollssupportrarna i Bryssel 2023 eller terrordådet på Drottninggatan 2017 inte kan anses ha utgjort ett hot mot rikets säkerhet innebär alltså inte att den generella hotnivå som förelåg vid tillfället inte utgjorde ett hot mot rikets säkerhet.

10.3 Allmänna begränsningsförutsättningar

10.3.1 Det finns inga formella hinder mot en reglering av det slag som direktiven tar sikte på

Utredningens bedömning: Direktiven tar sikte på att införa en reglering som till viss del ger det allmänna utrymme att i förväg beakta konsekvenserna för rikets säkerhet av att en viss typ av yttranden eller beteenden förekommer vid en allmän sammankomst. Det finns inga formella hinder i regeringsformen eller Europakonventionen mot en sådan reglering. För att den ska kunna anses vara förenlig med 2 kap. 21 § och 23 § andra stycket regeringsformen och Europakonventionen krävs emellertid att tungt vägande skäl kan åberopas för en sådan reglering.

Skälen för utredningens bedömning

Direktiven tar sikte på en reglering som innebär att Polismyndigheten ska kunna beakta Sveriges säkerhet vid prövning av tillstånd med mera för allmänna sammankomster enligt 2 kap. ordningslagen. Eftersom de eventuella hot mot Sveriges säkerhet som uppstår vid själva sammankomsten – till följd av sammankomstens eget eller omgivningens agerande – kan hanteras med hänvisning till ordningen och säkerheten vid sammankomsten, kan en sådan reglering få självständig betydelse endast för situationer där faran för Sveriges säkerhet uppstår på andra platser och tider som en följd av förehavandena vid sammankomsten. Det innebär att den reglering som utredningen föreslår måste ge Polismyndigheten ett utrymme att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till vad som kan före-

komma eller förekommer vid sammankomsten. Det innebär många gånger att det inte bara är mötes- och demonstrationsfriheterna, utan även yttrandefriheten som kommer att begränsas av den reglering utredningen föreslår.

Varken regeringsformen eller europarätten innehåller något uttryckligt förbud mot censur eller andra förhandsingripanden. Det är emellertid en väletablerad princip på mötes- och demonstrationsfriheternas område att Polismyndigheten endast i undantagsfall får beakta innehållet i det budskap som ska föras fram vid en allmän sammankomst. Principen kommer delvis till uttryck dels i 2 kap. 9 § ordningslagen, där det anges att anordnaren inte är skyldig att i förväg redogöra för innehåll i tal med mera, dels indirekt genom 2 kap. 10 § ordningslagen. Den senare regleringen har i tillämpningen ansetts innebära att det inte är möjligt att vägra tillstånd med hänvisning till innehållet ens om Polismyndigheten vet att det kommer att begås åsiktsbrott, som till exempel hets mot folkgrupp, vid sammankomsten. Den reglering som utredningen ska föreslå enligt direktiven kommer med nödvändighet att innebära vissa avsteg från denna ordning.

Det ska dock framhållas att detta möjligen trots allt inte är så främmande som det vid en första anblick kan te sig. Innehållet kan redan i dag – i extrema fall – läggas till grund för avslag med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten. Här avses de fall där Polismyndigheten kan dra slutsatsen att sammankomstens budskap kommer att leda till så våldsamma motdemonstrationer att myndigheten trots rimliga ansträngningar inte kommer att kunna upprätthålla ordningen eller säkerheten vid sammankomsten. Det är i de fallen, liksom i de förslag utredningen har i uppgift att lägga fram, frågan om en innehållsbaserad men samtidigt innehållsneutral bedömning av *effekterna* av ett visst innehåll.

Det saknas inte heller historiska exempel på en reglering där innehållet i en allmän sammankomst har lagts till grund för begränsningar av mötesfriheten med hänsyn till Sveriges säkerhet. Enligt 22 kap. 7 § brottsbalken gällde fram till 1986 att krigsmän som, under beredskapstillstånd eller då riket var i krig, obehörigen höll sammankomst rörande ämne genom vars avhandlande lydnadsbrott eller rymning lätt kunde föranledas eller fruktan eller misströstan kunde utbredas hos krigsmännen, dömdes för olovlig sammankomst. Det var alltså

brottsligt att under beredskaps- eller krigstillstånd framföra yttranden av viss beskaffenhet inom ramen för en sammankomst.

Även om det alltså inte finns några hinder mot innehållsmässiga begränsningar, utgör de emellertid ett långtgående ingrepp i yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Det måste därför föreligga tungt vägande skäl för att en sådan begränsning ska kunna anses vara förenlig med den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § regeringsformen tillämpad i ljuset av 2 kap. 23 § andra stycket regeringsformen, enligt vilken vikten av vidast möjliga yttrandefrihet i politiska och religiösa angelägenheter särskilt ska beaktas vid begränsningar av yttrandefriheten.

Enligt Europadomstolens praxis gäller att innehållsbaserade inskränkningar av mötesfriheten ska underkastas den strängaste bedömningsstandarden (*the most serious scrutiny*). Den tillståndsprövning som kan ske får i princip inte avse det ideologiska innehållet i den opinionsyttring som åsyftas med sammankomsten. Det finns dock undantag från denna princip. I *A. Association and H. mot Österrike* godtog kommissionen ett innehållsbaserat förbud med hänvisning till statens säkerhet.

En reglering av det slag som utredningen ska föreslå avser inte det ideologiska innehållet i opinionsyttringarna utan effekterna av innehållet eller kanske främst det sätt på vilket det framförts. Regleringen ska vidare ha syftet att skydda Sveriges säkerhet. Regleringen bedöms därför vara förenlig med Europakonventionen, under förutsättning att den kan motiveras av tungt vägande skäl.

10.3.2 Rikets säkerhet – ett överordnat intresse

Utredningens bedömning: Rikets säkerhet är ett i viss mån överordnat intresse som kan läggas till grund för långtgående begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Begränsningsändamålet inrymmer emellertid ett brett spektrum av olika säkerhetshot. En reglering som tillåter begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till rikets säkerhet måste utformas med beaktande av detta så att den inte ger utrymme för ett oproportionerligt stort beaktande av rikets säkerhet.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens uppdrag aktualiserar på ett mycket tydligt sätt det spänningsförhållande som föreligger mellan *å ena sidan* intresset av att den fria åsiktsbildningen – en av de mest centrala beståndsdelarna i ett liberalt demokratiskt styrelseskick som det svenska – ges vidast möjliga ramar och *å andra sidan* intresset av att statsmakterna vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att trygga rikets och invånarnas säkerhet. Regeringsformen erkänner denna intressekonflikt; yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet under förutsättning att begränsningarna är ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga i strikt mening.

Vid den intresseavvägning som ska göras är det emellertid viktigt att samtidigt hålla i minnet att rikets säkerhet i grund och botten inte står i något direkt motsatsförhållande varken till opinionsfriheterna eller övriga fri- och rättigheter. Tvärtom bidrar skyddet för rikets säkerhet till skyddet för enskildas fri- och rättigheter. Upprätthållandet av rikets säkerhet utgör i själva verket en grundläggande förutsättning inte bara för till exempel rätten till liv och rörelsefrihet utan även för de positiva opinionsfriheternas bestånd över tid och för den enskildes möjlighet att göra bruk av dem. Ett konstitutionellt skydd för den fria åsiktsbildningen har helt enkelt ett begränsat värde om konstitutionen faller eller om skyddet för rätten till liv och rörelsefrihet kraftigt försvagas.

Så betraktad måste rikets säkerhet anses vara ett överordnat intresse. Den särskilda betydelsen av nationella säkerhetsintressen vid bedömningen av vilka fri- och rättighetsbegränsningar som är godtagbara kommer också till tydligt uttryck i Europakonventionen och vissa andra länders konstitutioner. Som exempel kan nämnas artikel 15 Europakonventionen, enligt vilken en stat vars existens är hotad får avvika från de begränsningsförutsättningar som gäller för normala förhållanden (se avsnitt 4.2.4), och de till synes i princip obegränsade befogenheterna för den franska presidenten i krigssituationer (se avsnitt 9.4.1). Att regeringsformen inte på motsvarande sätt medger att behovs- och proportionalitetsprinciper slängs överbord vid undantagsförhållanden bör dock inte tas till intäkt för att nationella säkerhetsfrågor i en svensk fri- och rättighetskontext skulle vara ett intresse som vilket som helst annat. Utgångspunkten för utredningens fortsatta överväganden är i stället att hänsynen till

intresset av att upprätthålla rikets säkerhet har en särställning vid bedömningen av vilka begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna som uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet.

Det innebär emellertid inte att varje hot som kan insorteras under *rikets säkerhet* har samma tyngd. Under begreppet ryms ett brett spektrum av olika företeelser. Vilka begränsningar som är proportionerliga beror på hur allvarligt och överhängande hotet är samt vilka närmare intressen det är som hotas. En reglering som tillåter begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till rikets säkerhet måste utformas med beaktande av detta; det vill säga på ett sådant sätt att den inte ger ett utrymme för ett oproportionerligt stort beaktande av rikets säkerhet.

10.4 Risken att yttrandefriheten begränsas av hot om våld

Utredningens bedömning: En reglering av det slag som direktiven tar sikte på innebär att det finns en risk för att meningsmotståndare genom kvalificerade hot om våld kommer att kunna påverka, eller i varje fall upplevas kunna påverka, vad som är tillåtet att yttra under en sammankomst. Att minska den risken bör genomsyra övervägandena när det gäller utformningen av utredningens förslag.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens uppdrag är ett *kan*-uppdrag. Utredningen ska analysera vilket utrymme regeringsformen ger att beakta Sveriges säkerhet vid begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna samt att med utgångspunkt i slutsatserna av den analysen lämna förslag på hur en reglering som ger Polismyndigheten ett utrymme att beakta Sveriges säkerhet vid prövningen av tillstånd med mera enligt 2 kap. ordningslagen kan utformas. Det ingår däremot i princip inte i uppdraget att bedöma om en sådan reglering *bör* införas. *Bör*-frågan är emellertid i detta fall så intimt förknippad med frågan om vilka be-

gränsningar som är proportionerliga att det finns anledning att här särskilt lyfta fram och diskutera en invändning av mera principiellt slag.

En grundläggande princip på yttrandefrihetens område är att meningsmotståndare inte ska kunna förhindra yttranden genom våld eller hot om våld. Principen ligger till grund för den mycket långtgående positiva förpliktelse som staten har att säkerställa att den enskilde kan göra bruk av sin yttrandefrihet utan att hindras av omgivningen. Det är till upprätthållande av denna princip som Polismyndigheten är skyldig att avdela omfattande resurser för att skydda även sådana yttranden som inte i någon egentlig mening bidrar till det civiliserade demokratiska samtalet.

En reglering av det slag som utredningen ska föreslå kommer, om den genomförs, innebära att Polismyndigheten, i varje fall i någon mån, får begränsa utrymmet att framföra ett budskap vid en allmän sammankomst om det kan leda till att meningsmotståndare reagerar på ett sådant sätt att Sveriges säkerhet hotas. En sådan reglering ger av naturliga skäl upphov till principiella invändningar, eftersom det då finns en risk för att meningsmotståndare genom kvalificerade hot om våld kommer att kunna påverka, eller i varje fall upplevas kunna påverka, vad som är tillåtet att framföra under en sammankomst. Denna konsekvens har särskilt lyfts fram av flera av ledamöterna i den parlamentariska referensgruppen och av Säkerhetspolisens experter. De har därvid framhållit att detta kan leda till att säkerhetsläget kan komma att förvärras snarare än förbättras av den aktuella regleringsmodellen.

Det finns emellertid även en realpolitisk verklighet som är nödvändig att förhålla sig till och som enligt utredningens bedömning gör att det kan vara oundvikligt att den risken måste tolereras. Anta till exempel att underrättelsemyndigheterna med visshet kunde säga att en viss demonstration kommer att leda till att Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. En sådan demonstration måste rimligen kunna förhindras. Ett pragmatiskt förhållningssätt bör alltså leda till slutsatsen att världen inte alltid gestaltar sig som man önskar och att det finns en gräns för hur principfast man kan tillåta sig att vara när människor riskerar att skadas. För utredningens del handlar det om att försöka utforma en reglering som på ett rimligt sätt balanserar principfasthet och pragmatism.

Vid de övervägandena anser utredningen för det första att den redogörelse för hur genomförandet av allmänna sammankomster har påverkat säkerhetsläget i Sverige som finns i utredningens direktiv kan användas som en utgångspunkt. För det andra bör tilläggas att den tekniska utvecklingen och en globalt spridd användning av sociala medier gör att det är lättare än någonsin för illasinnade aktörer att utnyttja händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld. För det tredje bör en ibland försummad aspekt lyftas upp. Det är den påverkan ett utnyttjande av yttrandefriheten kan ha på tredje man, det vill säga den som inte själv framfört något yttrande som väckt avsky och som kanske inte ställer sig bakom det budskap eller uttryckssätt som väckt så starka reaktioner.

Fokus för skyddet för yttrandefriheten vid möten och demonstrationer är oftast att se till att den som vill framföra ett budskap kan göra det på ett säkert sätt även om yttrandet väcker starka reaktioner bland allmänheten på platsen eller blir föremål för motdemonstrationer. Vidare finns ett långtgående skydd för att utsättas för repressalier efteråt, utom i det fall uttrycket eller sättet för yttrandet varit brottsligt i sig, som till exempel hets mot folkgrupp eller förargelseväckande beteende.

Det är utgångspunkter som i grunden är viktiga inslag i en fullt utbyggd demokrati. Men det bör också finnas utrymme att beakta andra rättigheter som enskilda har, till exempel rätten till liv enligt artikel 2 i Europakonventionen. Enligt praxis som knyter an till den artikeln krävs att staten skyddar rätten till liv genom positiva åtgärder, till exempel genom att utfärda lagbestämmelser som skyddar människors liv och genom att vid behov vidta skyddsåtgärder i enskilda fall.

Det går därför att kritisera detta ensidiga fokus på skyddet för den som använder sin yttrandefrihet om man samtidigt tar hänsyn till de konsekvenser som vissa yttranden och demonstrationer fått för svenskar och svenska intressen utomlands. Utredningen har tagit del av information från Utrikesdepartementet som visar att våldsamma händelser som inträffat vid ambassaden i Bagdad har haft ett direkt samband med att vissa sammankomster ägt rum i Sverige. Den 16 oktober 2023 dödades svenskar i ett dåd i Bryssel, en attack som regeringen bedömde var riktad mot Sverige och svenska intressen. Sedan augusti 2023 gäller enligt beslut från säkerhetspolischefen ett högt hot för terrordåd i Sverige. Även om varken morden i Bryssel

eller höjningen av terrorhotnivån går att koppla till någon specifik händelse i Sverige ger dessa omständigheter stöd för uppfattningen att händelser i Sverige och omvärldens syn på dem och den lagstiftning som tillämpas i samband med dem har betydelse för människors säkerhet. Enligt utredningens bedömning utgör det ett starkt vägande skäl för att överväga att fylla ut ordningslagens regelsystem när det gäller allmänna sammankomster med regler som möjliggör beaktande av Sveriges säkerhet. Vid utformningen bör dock särskilt den risk för att meningsmotståndare genom kvalificerade hot om våld i varje fall upplevs kunna påverka vad som är tillåtet att yttra under en sammankomst genomgående tas i beaktande.

10.5 Sveriges förpliktelser enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser

Utredningens bedömning: Skyldigheten enligt artikel 22.2 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser att vidta alla lämpliga åtgärder för att hindra att en beskicknings värdighet kränks innebär ett folkrättsligt åtagande att hindra alltför förolämpande sätt att framföra yttranden utanför en ambassad. Det är tveksamt om innehållet i svensk rätt är sådant att detta åtagande i alla situationer kan uppfyllas. En underlåtenhet att fullgöra åtagandet utgör emellertid inte i sig ett hot mot Sveriges säkerhet. Utredningen föreslår därför inte några bestämmelser som direkt tar sikte på begränsningar av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till beskickningars värdighet. Däremot kan vissa sådana värdighetskränkningar indirekt komma att förhindras med tillämpning av andra bestämmelser som föreslås av utredningen.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt artikel 22.2 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser ska den mottagande staten vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda en beskickningslokal mot varje form av intrång eller skadegörelse och för att hindra att beskickningens frid störs eller dess värdighet kränks. Att denna bestämmelse berörs särskilt i detta betänkande

beror bland annat på att erfarenheterna från koranbränningarna har utvisat att sådana aktioner utanför ambassader i Stockholm fått särskilda konsekvenser för hotbilden mot Sverige. Även utan detta konkreta exempel framstår det som naturligt att anta att demonstrationer utanför ambassader är ägnade att få stort internationellt genomslag och därmed är av särskilt intresse för frågan om utrymmet att begränsa demonstrationsfriheten med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Som framgår av redogörelsen i kapitel 8 finns det indikationer på att synsättet i vissa länder i vart fall historiskt sett har varit att demonstrations- och yttrandefriheterna är svagare utanför utländska ambassader. Ett sådant synsätt ter sig främmande i en nordisk fri- och rättighetskontext. För den som vill demonstrera mot förhållandena i en utländsk stat är det naturligtvis angeläget att detta kan ske utanför den statens ambassad. Rätten att demonstrera på den plats där ett budskap får största möjliga genomslag är en central beståndsdel i demonstrationsfriheten. Om något är alltså demonstrationsfriheten snarare särskilt stark utanför ambassader. En annan sak är att olika säkerhetsaspekter ofta kan göra sig särskilt starkt gällande på sådana platser och att polisen därför kan behöva avdela extra resurser och besluta villkor om till exempel ett visst säkerhetsavstånd mellan demonstranterna och ambassadområdet.

Utöver straffskärpningsregeln i 19 kap. 11 § brottsbalken finns det i svensk rätt inte några bestämmelser som specifikt tar sikte på att skydda sådana intressen som avses i artikel 22.2 (se avsnitt 6.4.2). I förhållande till intrång, skadegörelse och fridsstörningar kan avsaknaden av en särskild reglering emellertid inte anses påverka Sveriges möjligheter att fullgöra åtagandena. Så kan till exempel myndigheterna gripa och lagföra den som gör sig skyldig till skadegörelse mot en beskickningslokal med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken och brottsbalken. Och skulle en demonstration komma att utveckla sig så att den stör beskickningens normala funktion kan detta hanteras med stöd av bestämmelserna om upplösning i ordningslagen och om avvisning med mera i 13 § polislagen.

Annorlunda förhåller det sig med kränkningar av en beskicknings värdighet genom yttranden som inte är straffbara och inte heller stör beskickningens normala funktion. Det är i och för sig svårt att dra några säkra slutsatser om den närmare innebörden av artikel 22.2 i detta avseende. Ett möjligt synsätt är att den inte kan anses innebära en skyldighet att skydda en beskickning från aldrig så kränkande ytt-

randen så länge dessa inte stör beskickningens normala funktion. Detta synsätt är – som utredningen har uppfattat det – förhärskande i till exempel Finland och Nederländerna. Ett till synes mera vitt omfamnat synsätt, och ett som står i bättre överensstämmelse med ordalydelsen i artikel 22.2, är att det enligt folkrätten finns en gräns för vilka förolämpningar som en beskickning ska behöva tåla även om dess normala funktion inte påverkas. Utredningens uppfattning är att det föreligger en folkrättslig skyldighet att införa restriktioner för demonstrationer som hålls utanför utländska beskickningar och som förmedlar ett alltför förolämpande budskap. Därmed inte sagt att sådana restriktioner skulle vara principiellt eftersträvansvärda eller förenliga med regeringsformen.

Med denna utgångspunkt skulle det kunna sättas i fråga om det är förenligt med Sveriges åtaganden enligt artikel 22.2 att till exempel tillåta grova skändningar av Koranen utanför ett muslimskt lands ambassad eller att tillåta projicering av den ukrainska flaggan på den ryska ambassaden. Det senare exemplet är särskilt intressant eftersom företeelsen de facto förhindrats i såväl Tyskland som Sverige, men på skilda grunder. Förvaltningsdomstolen i Berlin hänvisade direkt till Wienkonventionen som grund för sitt beslut att förbjuda projiceringen (se avsnitt 9.8.3). En sådan motivering vore emellertid inte förenlig med bestämmelserna i 2 kap. ordningslagen, som ju i princip inte tillåter innehållsbaserade begränsningar av demonstrationsfriheten. Polismyndigheten konstaterade i sitt beslut (se avsnitt 8.3) att den inte kunde utfärda tillstånd till en allmän sammankomst som avsåg projicering på den ryska ambassaden då denna inte utgör allmän plats och det därför saknas grundlagsskyddad rätt att demonstrera där. Det går att ifrågasätta rättsenligheten av detta beslut. Att ett yttrande i ljusform som emanerar från en demonstration på allmän plats manifesterar sig på en plats som inte är allmän kan nämligen enligt utredningens uppfattning inte anses innebära att demonstrationen hålls på den senare platsen. Att Polismyndighetens synsätt är principiellt tveksamt framgår kanske tydligast om man jämför med demonstrationer med yttranden i ljudform. Ingen skulle då – tror utredningen – hävda att demonstrationen hålls på samtliga de platser där ljudet kan uppfattas. Även om man skulle godta Polismyndighetens synsätt borde det i så fall inte ha lett till att beslutet utformades på det sätt som skedde. Polismyndigheten borde då i stället ha konstaterat att det var fråga om en icke tillståndspliktig yttrande-

form och skrivit av ärendet. Som beslutet nu utformades måste sökanden rimligen ha fått intrycket att det förelåg något rättsligt hinder för yttrandet. Yttrandet skyddades emellertid av yttrandefriheten och stod såvitt utredningen kan bedöma inte i strid med någon föreskrift i lag.

Under alla förhållanden kan det konstateras att det kan finnas yttranden som polisen inte kan ingripa mot med straffprocessuella eller administrativa tvångsmedel men som är sådana att de kränker en beskicknings värdighet på det sätt som avses i artikel 22.2, samt att det varken i ordningslagen eller någon annan författning finns stöd för att begränsa demonstrationsfriheten på den grunden. Det ingår inte i utredningens uppdrag att mera allmänt överväga om det finns konstitutionella förutsättningar för, och om det i så fall bör, införas någon särskild föreskrift för att genomföra åtagandet att skydda utländska beskickningar mot värdighetskränkningar i svensk rätt. Den fråga utredningen har att bedöma är endast om sådana föreskrifter är motiverade med hänsyn till Sveriges säkerhet. Mot bakgrund av utredningens redogörelse ovan för innebörden av begreppet Sveriges säkerhet (se avsnitt 10.2.2) torde det sällan vara fallet. En underlåtenhet att fullgöra åtagandet att skydda en beskickning från kränkningar av dess värdighet torde i och för sig kunna leda till försämrade diplomatiska förbindelser och eventuellt till att den svenska beskickningen i den aktuella staten inte heller ges motsvarande skydd. Detta utgör emellertid normalt inte i sig ett hot mot rikets säkerhet i regeringsformens mening. Först om den utländska staten underlåter att skydda den svenska beskickningen mot våldsamma angrepp kan hänsyn till Sveriges säkerhet aktualiseras. I sådana situationer kan utredningens förslag indirekt föra med sig att vissa handlingssätt som kränker en beskicknings värdighet kan förhindras.

Som framgår i avsnitt 10.7.3 bedöms de förslag som utredningen lämnar vidare möjligen kunna leda till att det, även i situationer där hänsyn till Sveriges säkerhet inte aktualiseras, i fler fall görs särskilda överväganden avseende demonstrationer i närheten av beskickningar. Det har enligt utredningen sin grund i att ett möjligt synsätt är att upprätthållandet av en beskicknings värdighet är ett relevant moment i bedömningen av om det råder ordning vid sammankomsten. Om praxis skulle utvecklas i den riktningen bör en tillgång för Polismyndigheten till lindrigare och mer proportionerliga åtgärder än att helt vägra en sammankomst kunna påverka tolkningen av vad som är

nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten enligt 2 kap. 10 § eller svårare oordning enligt 2 kap. 23 § och medföra en tillämpning av dessa bestämmelser som är mera konform med Wienkonventionen.

10.6 Regeringens roll

Utredningens bedömning: Det saknas stöd i regeringsformen för att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som samtidigt begränsar såväl yttrandefriheten som mötes- och demonstrationsfriheterna. Ett bemyndigande som (åtminstone formellt sett) är förenligt med normgivningsreglerna i 2 kap. 20 § regeringsformen skulle behöva ges en utformning som riskerar att inte vara förenlig med proportionalitetskravet i 2 kap. 21 § regeringsformen. Utredningen föreslår mot denna bakgrund inte någon föreskriftsrätt för regeringen.

Det är inte heller lämpligt att göra regeringen till besluts- eller klagoinstans i ärenden enligt 2 kap. ordningslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns goda principiella skäl som talar för ett bemyndigande för regeringen

Det är regeringen som har det yttersta ansvaret för Sveriges säkerhet samt bäst förutsättningar att göra en samlad bedömning av säkerhetsläget och ta ställning till vilka åtgärder som är påkallade för att trygga Sveriges säkerhet. Mot den bakgrunden är det naturligt att överväga om regeringen med stöd av 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen bör bemyndigas att meddela föreskrifter som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet även när det inte föreligger krig eller krigsfara. Regeringen skulle komma att utöva sin föreskriftsrätt under ansvar inför riksdagen. Det skulle alltså vara möjligt att utöva konstitutionell kontroll och utkräva konstitutionellt ansvar. Genom att kombinera bemyndigandet med att krav på att föreskrifterna ska underställas riksdagen för godkännande skulle vidare säkerställas att sådana föreskrifter relativt

omgående upphävs om de saknar stöd hos en majoritet av riksdagens ledamöter.

Ett bemyndigande skulle kunna utgöra ett fristående lagstiftningsalternativ eller fungera som ett komplement till de bestämmelser utredningen föreslår nedan om ett utrymme för Polismyndigheten att beakta Sveriges säkerhet i sitt beslutsfattande.

Ett skisserat förslag till bemyndigande

Under utredningen har följande förslag till utformning av ett bemyndigande presenterats för och diskuteras med experter, sakkunniga och ledamöterna i referensgruppen.

2 kap.

15 a §

Om det är nödvändigt med hänsyn till sådana omständigheter som avses i 10 § första stycket 1 får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriva

1. att allmänna sammankomster och andra demonstrationer av visst slag

a) inte får hållas, eller

b) inte får hållas på vissa tider och platser, och

2. förbud mot vissa former för yttranden vid allmänna sammankomster och andra demonstrationer.

En föreskrift enligt första stycket får gälla högst sex månader samt ska underställas riksdagens prövning så fort det kan ske och senast inom en månad från den dag då föreskriften beslutades. Sker inte underställning eller godkänner riksdagen inte föreskriften inom två

månader från det underställningen skedde, upphör föreskriften att gälla.

Bemyndigandet skulle få användas under de förutsättningar som föreslås gälla enligt den nya vägransgrunden i 2 kap. 10 § ordningslagen. Utredningens utgångspunkt har alltså varit att regeringens rätt att meddela föreskrifter skulle gälla som ett komplement till Polismyndighetens utrymme att beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen med mera. Hänvisningen till den nya vägransgrunden innebär att en föreskrift med stöd av bemyndigandet skulle förutsätta att begränsningen är nödvändig med anledning av att det står klart att sammankomster av visst slag är ägnade att medföra en inte obetydlig risk för att brottslighet som innebär en fara för Sveriges säkerhet begås i Sverige eller mot svenska intressen utomlands eller för att Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt.

Bemyndigandet skulle gälla i förhållande till såväl allmänna sammankomster som andra demonstrationer. Genom att inkludera *andra demonstrationer* skulle regeringen ges ett utrymme att komma till rätta även med säkerhetskonsekvenserna av sådana en- eller fåmansdemonstrationer som möjligen faller utanför definitionen av allmän sammankomst (se, för ett mera utförligt resonemang om behovet av att inkludera även *andra demonstrationer*, avsnitt 10.7.8).

Att restriktioner enligt första stycket första punkten skulle gälla sammankomster och andra demonstrationer *av visst slag* innebär att det inte med stöd av bemyndigandet skulle gå att föreskriva generella förbud för sammankomster och andra demonstrationer. En föreskrift skulle till exempel kunna bestå i ett förbud mot att anordna demonstrationer med religionskritiskt tema utanför gudstjänstlokaler.

Med stöd av bemyndigandet enligt första stycket andra punkten skulle regeringen vidare kunna föreskriva förbud mot vissa former för yttranden, till exempel att det inte är tillåtet att skända dockor som avbildar utländska ledare vid en demonstration.

Föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen skulle dock behöva uppfylla kraven i 2 kap. 21 § regeringsformen. Det innebär att föreskrifterna skulle behöva vara ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga i strikt mening samt inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Utrymmet att föreskriva generella förbud mot allmänna sammankomster och andra demonstrationer av visst slag skulle därför vara mycket litet.

Det är över huvud taget svårt att föreställa sig en situation där ett iakttagande av kraven på nödvändighet och proportionalitet i strikt mening inte skulle leda till slutsatsen att föreskrifterna måste begränsas till att avse vissa tider, platser eller former för yttranden.

Enligt andra stycket i den skisserade bestämmelsen skulle en föreskrift enligt första stycket få gälla högst sex månader. Vidare skulle den underställas riksdagen så snart det kan ske och senast inom en månad från den dag då föreskriften beslutades. Skulle underställande inte ske i enlighet med dessa krav, eller skulle riksdagen inte godkänna föreskriften inom två månader från det underställningen skedde, skulle föreskriften upphöra att gälla.

Mottagandet av det skisserade förslaget inom utredningen har varit blandat, men företrädesvis negativt. En aspekt som särskilt har lyfts fram som skäl mot ett bemyndigande är att det bedöms kunna leda till en försämring snarare än en förbättring av säkerhetsläget eftersom det kan föra med sig att illasinnade krafter använder företeelser vid demonstrationer som en förevändning för att genom hot försöka tvinga fram en viss reglering.

Det skisserade bemyndigandet är inte förenligt med lagkravet i 2 kap. 20 § regeringsformen

Utredningen har emellertid kommit till slutsatsen att den typ av föreskrifter som skulle möjliggöras genom det skisserade bemyndigandet av allt att döma inte är förenliga med normgivningsreglerna i 2 kap. 20 § regeringsformen. Den bestämmelsen medger begränsningar i mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet på annat sätt än genom lag om riksdagen ger ett bemyndigande. Däremot medger bestämmelsen inte att yttrandefriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet på annat sätt än genom lag.

Av motiven till regeringsformen framgår att en begränsning av yttrandefriheten som gäller endast vid sammankomster kan göras endast om de i regeringsformen angivna förutsättningarna för begränsningar av såväl yttrandefriheten som mötes- och demonstrationsfriheterna är uppfyllda. Det skisserade bemyndigandet i första stycket andra punkten tar direkt sikte på föreskrifter om förbud mot vissa former för yttranden vid just sammankomster. Sådana föreskrifter skulle, även om ordalydelsen omarbetas och i stället tar sikte på olika sätt att genomföra en sammankomst på (jfr förslaget till

2 kap. 10 andra stycket i kapitel 1), i många fall utgöra en begränsning av såväl mötes- och demonstrationsfriheterna som yttrandefriheten. Ordalydelsen i första stycket första punkten är visserligen neutral i förhållande till yttranden, men själva syftet med bemyndigandet är att regeringen ska ges ett utrymme att – generellt eller på särskilt känsliga tider och platser – förhindra yttranden eller former för yttranden (vid just sammankomster) som är sådana att omvärldens reaktioner på dem utgör en fara för Sveriges säkerhet. Det går för övrigt knappast att peka ut sammankomster *av visst slag* i det aktuella avseendet utan att man knyter an till sammankomstens tema och det budskap som ska föras fram. Även föreskrifter med stöd av detta bemyndigande skulle alltså utgöra en begränsning av såväl mötes- och demonstrationsfriheterna som yttrandefriheten.

Utredningens slutsats är därför att ett bemyndigande av skisserat slag skulle stå i strid med normgivningsreglerna i 2 kap. 20 § regeringsformen, eftersom de föreskrifter som kan meddelas med stöd av bemyndigandet många gånger skulle begränsa även yttrandefriheten.

Det ska dock framhållas att det går att argumentera för att det med stöd av första stycket andra punkten i det skisserade förslaget skulle gå att utforma föreskrifter på ett sådant sätt att de inte utgör en begränsning av yttrandefriheten. Vad utredningen då har i åtanke är bestämmelsen i 2 kap. 23 § tredje stycket regeringsformen. Enligt den bestämmelsen anses det inte som en begränsning av yttrandefriheten att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandenas innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida yttranden. Det synsättet skulle då kunna anläggas att en föreskrift av slaget ”*det är förbjudet att skända religiösa skrifter vid en allmän sammankomst eller annan demonstration*” utgör en begränsning av såväl yttrandefriheten som mötes- och demonstrationsfriheterna och därmed står i strid med lagkravet för begränsningar av yttrandefriheten, medan en föreskrift av slaget ”*det är förbjudet att bränna skriftligt material vid en allmän sammankomst eller annan demonstration*” utgör en begränsning endast av mötes- och demonstrationsfriheterna och därmed kan meddelas genom förordning. Enligt utredningen är emellertid detta synsätt inte hållbart eftersom en föreskrift av det senare slaget endast skulle vara skenbart innehållsneutral. Eftersom grundförutsättningen är att föreskriften ska vara nödvändig med hänsyn till rikets säkerhet är det uppenbart att även den senare föreskriften avser yttrandenas innehåll. Att förbudet utvidgas och görs om till en

sådan ordningsföreskrift som avses i 2 kap. 23 § tredje stycket regeringsformen förändrar inte detta. Det är en sak att förbjuda affischering på vissa offentliga platser, ställa upp regler för användning av förstärkare eller av brandsäkerhetsskäl föreskriva förbud mot eldning, en helt annan att förbjuda till exempel användning av dockor eller brännande av böcker med hänvisning till att det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Alternativa utformningar av ett bemyndigande

Det går att utforma ett bemyndigande på ett sätt som – i vart fall formellt sett – inte står i strid med normgivningsreglerna i 2 kap. 20 § regeringsformen. Man skulle till exempel kunna stryka andra punkten och ta bort *av visst slag* i första punkten i det skisserade förslaget, och alltså ge regeringen en rätt att föreskriva förbud mot allmänna sammankomster och andra demonstrationer, generellt eller på vissa tider och platser, om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Även mot en sådan utformning av bemyndigandet skulle det emellertid kunna riktas invändningar beträffande den konstitutionella hederligheten; det verkliga syftet med regleringen vore nämligen alltjämt att förhindra vissa yttranden som är så provokativa att de medför en fara för Sveriges säkerhet. Under alla förhållanden skulle en sådan utformning av bemyndigandet enligt utredningens uppfattning inte vara förenlig med proportionalitetsprincipen, eftersom de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet skulle komma att träffa alla sammankomster utan urskiljning och därmed få oacceptabla konsekvenser för den fria åsiktsbildningen.

Konsekvenser för utredningens förslag om lagstiftaren väljer att införa ett bemyndigande

Om lagstiftaren gör en annan bedömning av de konstitutionella förutsättningarna och därtill anser att det skisserade bemyndigandet utgör en lämplig regleringsmodell, är vissa följdändringar i utredningens författningsförslag påkallade. En hänvisning till underlåtenhet att följa ett förbud mot yttranden i viss form enligt skisserade 2 kap. 15 a § första stycket 2 eller andra alternativ till detta rekvisit

bör införas i bestämmelserna om skyldighet att på tillsägelse lämna en sammankomst (17 §), polismans rätt att avvisa med mera (17 a §) och upplösning (23 §). En hänvisning till underlåtenhet att följa ett förbud mot att hålla allmän sammankomst eller annan demonstration av visst slag – generellt eller på vissa tider och platser – enligt 2 kap. 15 a § första stycket 1 bör införas i bestämmelsen om upplösning eller inställande på formella grunder (22 §). Slutligen bör en hänvisning till 2 kap. 15 a § införas i bestämmelsen om straffansvar för den som i egenskap av anordnare bryter mot ett förbud (29 § första stycket 1).

Regeringen som besluts- eller klagoinstans

Ett alternativ till ett bemyndigande är att göra regeringen till beslutseller klagoinstans i säkerhetsärenden. Det skulle till exempel kunna föreskrivas i ordningslagen att Polismyndighetens beslut i säkerhetsärenden får överklagas till regeringen. En motsvarande ordning gäller till exempel enligt 7 kap. 1 och 2 §§ lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. En annan variant är att det föreskrivs i ordningslagen att det är regeringen och inte Polismyndigheten som kan vägra en sammankomst eller meddela förnyandeförbud med hänsyn till Sveriges säkerhet enligt 2 kap. 10 § och den föreslagna 2 kap. 25 a §.

Utredningen har emellertid – av de skäl som följer – valt att inte utforska detta alternativ närmare. En faktor som har haft betydelse för hotbilden mot Sverige till följd av olika sammankomster har varit den utbredda missuppfattningen att det förhållandet att Polismyndigheten lämnar tillstånd till och skyddar sådana manifestationer innebär att den svenska regeringen, och därmed Sverige som land, ställer sig bakom agerandet. Företrädare för Utrikesdepartementet har vid utredningens möten förklarat att det är en grannlaga uppgift att i internationella sammanhang förklara hur den svenska förvaltningsmodellen och regeringsformens skydd för yttrande- och demonstrationsfriheterna är utformade. Oaktat de pedagogiska svårigheterna att förklara regeringens roll i det svenska rätts- och förvaltningssystemet innebär den nuvarande regleringen emellertid att regeringen har möjlighet att lämna det tydliga och juridiskt oantastliga beskedet

att den inte har något lagligt utrymme att styra över innehållet i en demonstration.

Utöver den nu redovisade invändningen av mera materiellt slag finns det även principiella skäl som talar mot en ordning där regeringen får fatta beslut i enskilda fall. Regeringen kvarstår visserligen som besluts- och klagoinstans i ganska många ärendetyper, främst inom området för plan- och byggärenden samt miljörätt. I sådana ärenden har regeringens kontroll över rättsutvecklingen ansetts önskvärd. När det gäller önskvärdheten av att regeringen driver rättsutvecklingen på opinionsfriheternas område är förhållandet snarast det motsatta. Det starka skyddet för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna har sin kanske största betydelse just i förhållande till den verkställande makten.

Sammantaget är det alltså utredningens bedömning att det inte är lämpligt att göra regeringen till besluts- eller klagoinstans i ärenden enligt 2 kap. ordningslagen.

10.7 Prövning enligt ordningslagen

10.7.1 Det finns fördelar med att kunna ta hänsyn till Sveriges säkerhet inom ramen för ordningslagstiftningen

Utredningens bedömning: Att Polismyndigheten kan pröva omständigheter som tar sikte på Sveriges säkerhet inom ramen för ordningslagen medför att samtliga konsekvenser av en sammankomst kan prövas i ett sammanhang och därmed bidra till att inskränkningarna i enskildas rättigheter inte blir större än nödvändigt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Skälen för utredningens bedömning

En prövning av Sveriges säkerhet innebär en delvis ny uppgift för Polismyndigheten

De regler i ordningslagen som nu medger Polismyndigheten att vägra tillstånd till allmänna sammankomster eller att på olika sätt ingripa mot dem är utformade utifrån intresset av att kunna hantera sådana ordningsstörningar eller trafikproblem som kan uppkomma

när många människor kommer samman. Att bedöma risken för och motverka sådana konsekvenser av allmänna sammankomster är en del av polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter som de uttrycks i 1 och 2 §§ polislagen (1984:387).

Skyddet för Sveriges säkerhet och bedömningen av hur hot mot den säkerheten ska hanteras och motverkas är däremot typiskt sett ingen fråga för Polismyndigheten. Här träder i stället andra aktörer som Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, och ytterst regeringen, in. Det betyder att det sätt att öka förutsättningarna att ta hänsyn till Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen med mera vid allmänna sammankomster som anvisas i utredningens direktiv innebär att delvis nya uppgifter anförtros Polismyndigheten. Medan myndigheten genom sin lokala förankring har en väl upparbetad kompetens att bedöma risken för och motverka olika negativa konsekvenser som kan inträffa vid och i närheten av den plats en allmän sammankomst hålls på, är det betydligt svårare för myndigheten att bedöma i vad mån en viss sammankomst eller uttalanden vid den orsakar eller riskerar att medföra negativa konsekvenser på andra ställen i Sverige eller för svenska medborgare eller intressen utomlands. Detta illustreras inte minst av den enda bestämmelse i ordningslagen som möjliggör att hänsyn tas till Sveriges säkerhet inte pekar ut Polismyndigheten utan i stället regeringen som ansvarig för att vidta åtgärder (se 2 kap. 15 §).

Det finns fördelar med att använda ordningslagen

Kraften av ett budskap liksom vilka reaktioner det kan medföra varierar beroende på omständigheterna. Offentliga möten och demonstrationer utgör erkänt effektiva former att sprida ett budskap med små medel. Det är också den egenskapen som gör att demonstrationsfriheten är så viktig i ett demokratiskt samhälle och av allt att döma anledningen till att möjligheterna i regeringsformen att inskränka rättigheten är så begränsade. Den allmänna sammankomstens synlighet och effektivitet är å andra sidan också det som ibland utgör en grogrund för en vilja och ett legitimt behov av att göra begränsningar i möjligheten att sprida ett budskap på det sättet med hänsyn till nationell säkerhet.

Med den beskrivningen som fond finns det skäl som kan åberopas som fördelar med att reglera även hot mot Sveriges säkerhet inom ramen för Polismyndighetens övriga prövningar av ordning och säkerhet med mera i samband med sammankomster. Ett sådant är att yttrandefriheten inte behöver inskränkas generellt för vissa yttranden som kanske bara innebär konsekvenser som blir svårhanterliga ur ett säkerhetsperspektiv om de framställs på en viss plats, under en viss tid eller på ett visst sätt. I stället kan mer välträffande och mindre omfattande ingrepp göras i rättigheterna, vilket ligger i linje med de allmänna begränsningsregler som finns både i regeringsformen och Europakonventionen. Sådana lokalt förankrade ställningstaganden avseende platser och tider med mera passar, som också anges ovan, enligt utredningens bedömning för Polismyndigheten.

10.7.2 Villkor om tid och plats för en sammankomst och konsekvenser om de inte följs

Utredningens förslag: Det ska uttryckligen framgå av 2 kap. 10 § ordningslagen att Polismyndigheten i första hand ska överväga om det i stället för att helt vägra tillstånd är tillräckligt att besluta att sammankomsten får hållas på annan tid eller plats än den som angetts i ansökan. Beslutas ett sådant villkor ska det utgöra ett avslagsbeslut i ordningslagens mening och vid överträdelse ge stöd för upplösning av den allmänna sammankomsten.

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § om vad en ansökan och anmälan ska innehålla kompletteras så att det framgår att anordnaren i ansökan ska uppge den plats han eller hon vill hålla sammankomsten eller tillställningen på. Vidare ska uttryckligen framgå av 2 kap. 16 andra stycket att villkor får meddelas med hänsyn till trafiken.

Skälen för utredningens förslag

Förutsättningar för villkor

Enligt 2 kap. 10 § ordningslagen får Polismyndigheten vägra tillstånd till en allmän sammankomst endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en

direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Efter en ansökan om att anordna en allmän sammankomst för Polismyndigheten, om det behövs och är möjligt, en dialog med sökanden i syfte säkerställa att sammankomsten kan genomföras på ett säkert sätt. Under den dialogen kan behovet av att ge vissa ordningsföreskrifter uppkomma.

Sådana ordningsföreskrifter görs möjliga enligt 2 kap. 16 § ordningslagen. Enligt bestämmelsen får Polismyndigheten meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt. De villkor som polisen ställer upp får inte inskränka mötes- och demonstrationsfriheterna mer än vad som är nödvändigt, och får inte utformas så att de helt fråntar sammankomsten dess offentliga karaktär (se Bull, s. 539).

Det ska noteras att bestämmelsen i 2 kap. 16 § andra stycket inte uttryckligen omnämner trafikhänsyn som grund för meddelande av villkor. Att sådana hänsyn får läggas till grund för villkor framgår dock av förarbetena och av praxis. Polismyndigheten meddelar regelmässigt villkor med hänsyn till trafiken. Det kan till exempel handla om att framkomligheten för utryckningsfordon ska vara säkerställd och att sammankomsten inte får hindra trafik eller tillträde till intilliggande byggnader.

Andra exempel på typiska villkor är föreskrifter om att anordnaren ska tillhandahålla ett lägsta antal funktionärer och hur funktionärerna ska vara klädda samt en skiss över den exakta placeringen.

Överträdelse av villkor om tid och plats ska kunna medföra upplösning av en allmän sammankomst

Som utgångspunkt har den som önskar anordna en allmän sammankomst frihet att själv välja tid och plats för sammankomsten. I praxis har dock relativt långtgående begränsningar i denna frihet accepterats, se avsnitt 7.5.2. Det är alltså många gånger godtagbart att Polismyndigheten i tillståndsbeslutet bestämmer en annan tid för sammankomsten eller anger att den inte får hållas på den plats sökanden vill.

En särskild fråga är om ett beslut, som innebär att tillstånd ges för en annan tid eller plats än den som angetts i ansökan, utgör ett sådant villkor som avses i 2 kap. 16 §, eller om villkoret om tid och plats i stället ska ses som en form av partiellt avslag på ansökan enligt grunderna för 2 kap. 10 §. Hur den frågan besvaras är för det första avgörande för vilka åtgärder som får vidtas vid överträdelser av villkoret. En allmän sammankomst får enligt 2 kap. 22 § upplösas om den hålls i strid med ett avslagsbeslut, men däremot inte om den hålls i strid med villkor enligt 2 kap. 16 §. Frågan har möjligen också betydelse för förutsättningarna att ge villkoret. Enligt 2 kap. 10 § är en förutsättning för att vägra tillstånd att det är nödvändigt med hänsyn till exempelvis ordningen och säkerheten, medan 2 kap. 16 § utgår från en behovsbedömning rörande samma omständigheter.

I avsnitt 7.5.2 redovisas också rättsläget för beslut om villkor avseende tid och plats såsom det framkommer i förarbetena till ordningslagen, domstolspraxis och uttalanden från JO. Något entydigt svar på hur man ska se på frågan om villkor kontra partiellt avslag kan inte anses finnas där även om flera förarbetsuttalanden och domstolsavgöranden synes peka i den riktningen att ett beslut om att en sammankomst ska hållas på en annan plats eller tid än den som angetts i ansökan utgör ett partiellt avslag på tillståndsansökan.

Enligt utredningens bedömning finns det goda skäl för ett betraktelsesätt där ett beslut om annan tid och plats än den som sökanden önskat kan ses som ett partiellt avslag och därmed ge en grund för upplösning av sammankomsten även när det ännu inte uppstått konkreta ordningsproblem. Det gäller med särskild styrka om omständigheter som kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet ges ökad betydelse vid prövningen. De följder av sammankomsten man vill undvika kan ju då många gånger förväntas inträffa på annan plats än där sammankomsten hålls eller sakna ett omedelbart tidssamband med sammankomsten. Situationen på platsen för demonstrationen är då inte avgörande.

Men även när det gäller ordningen eller säkerheten på platsen eller med hänsyn till trafiken finns det goda skäl att direkt kunna ingripa mot sammankomster som hålls i strid med villkor om tid och plats som ansetts nödvändiga med hänsyn till en stor risk för svår oordning eller allvarliga trafikproblem. Sådan oordning kan uppstå snabbt efter en lugn inledning av sammankomsten. Enligt utredningens bedömning är det vidare inte ändamålsenligt att likställa en samman-

komst som, efter en prövning av ordnings- och säkerhetsförhållandena, inte bedömts få hållas på en viss plats eller en viss tid ändå hålls på den platsen eller tiden med en sammankomst som hålls helt utan att tillstånd sökts. I det senare fallet har ju ingen prövning av säkerhetsläget kunnat göras.

Utredningen anser därför att det bör klargöras i ordningslagen att Polismyndighetens beslut om villkor om tid och plats när de anses nödvändiga för ordningen och säkerheten med mera ska kunna ses som ett avslag på en ansökan om anordnande av en allmän sammankomst och därmed ge en grund för upplösning av sammankomsten. Det bör ske genom att det i 2 kap. 10 § första stycket görs ett tillägg att Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan. Att sådana villkor ska ses som avslagsbeslut framgår av det föreslagna tillägget att alternativet är att *helt* vägra tillstånd till sammankomsten.

Genom att i bestämmelsen ange att Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats före möjligheten att helt vägra tillstånd görs dessutom klart att Polismyndigheten, i linje med proportionalitetsprincipen, först ska pröva det lindrigare alternativet, det vill säga att ge villkor om tid eller plats, innan det klart mer ingripande alternativet att helt vägra sammankomsten övervägs.

Möjligheten att ge ordningsföreskrifter inskränks inte

Förslaget till ändring av 2 kap. 10 § är avsett att ge lagstöd till ett rättsläge som tidigare endast framskymtat i vissa förarbetsuttalanden och praxis. Däremot är förslaget inte i något avseende avsett att inskränka den befintliga möjligheten att ge föreskrifter enligt 2 kap. 16 § andra stycket. Det gäller även möjligheten att enligt den bestämmelsen ge vissa föreskrifter om tiden för en sammankomst för att framföra konstnärligt verk som bland annat indirekt kan utläsas av 2 kap. 23 § tredje stycket.

Två bestämmelser som medger villkor och valet mellan dem

Att villkor om tid och plats avseende allmänna sammankomster uttryckligen föreslås kunna ges med stöd av 2 kap. 10 § samtidigt som sådana föreskrifter är möjliga även med stöd av 2 kap. 16 § utgör

knappast något praktiskt problem. Problemet går dessutom helt att undvika så länge Polismyndigheten tydligt i beslutet anger vilken bestämmelse i ordningslagen man stödjer sig på när ett villkor meddelas. För att åstadkomma det föreslås ändringar i 2 kap. 11 och 16 §§.

I de fall det skulle anses möjligt att ge ett villkor antingen med stöd av 10 § eller med stöd av 16 § avgörs valet mellan dem av de olika bestämmelsernas utformning och syfte. Ett villkor enligt 10 § är ett partiellt avslagsbeslut som utgör ett mindre ingripande alternativ än att helt vägra tillstånd till sammankomsten, vilket ska ske i yttersta undantagsfall. Bedömningen ska göras utifrån om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten eller trafiksituationen på platsen att ge villkoret och att det med hänsyn till de konsekvenser en överträdelse kan ge är rimligt att sammankomsten kan upplösas även utan konstaterad oordning. Villkor enligt 16 § är grundade på en behovsbedömning av ordningen och säkerheten. Tröskeln synes därmed inte vara lika hög för att villkor ska kunna ges, vilket också följer av de exempel på villkor enligt 16 § som anges i bestämmelsen och i redogörelsen ovan. Dessa exempel på villkor ger också vid handen att det typiskt sett inte är rimligt att tänka sig en upplösning vid överträdelse annat än om det till exempel uppkommit svårare oordning på platsen.

Platsen för sammankomsten ska anges i ansökan

I 2 kap. 7 § ordningslagen anges vilka uppgifter som en bland annat en ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst ska innehålla. Mot bakgrund av förslaget om att villkor om platsen för sammankomsten ska kunna beslutas bör den som ansöker om tillstånd uttryckligen vara skyldig att uppge den tänkta platsen för sammankomsten. En sådan ändring, som lämpligen också bör gälla för anmälningar och offentliga tillställningar, föreslås därför.

Ordningsföreskrifter om trafiken

Som framgår ovan omnämns inte hänsyn till trafiken i 2 kap. 16 § andra stycket som grund för meddelande av villkor, men att sådana villkor regelmässigt beslutas i den praktiska tillämpningen. Utred-

ningen föreslår därför en komplettering av bestämmelsen så att det uttryckligen framgår att villkor får avse hänsyn till trafiken.

10.7.3 Villkor om tid och plats kan få effekt även om bestämmelser om Sveriges säkerhet inte införs

Utredningens bedömning: Om villkor om tid och plats används i större utsträckning och sådana beslut fattas avseende sammankomster, som utöver att de kan medföra ordningsstörningar, är av ett sådant slag att de kan anses täckas av den folkrättsliga förpliktelsen att skydda andra länders beskickningar eller hota Sveriges säkerhet kan det bidra till att motverka en försämring av säkerhetsläget i Sverige.

Skälen för utredningens bedömning

I avsnitt 10.7.4 ges några exempel på hur 2 kap. 10 § kan utformas om ytterligare en vägransgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet införs. Genomförs något av dessa bör förslaget om att det i första hand ska övervägas att ge villkor om tid och plats naturligtvis gälla även i förhållande till den nya vägransgrunden. Men förslaget om villkor avseende tid och plats kan också ha självständig betydelse om det inte bedöms finnas förutsättningar att införa uttryckliga vägransgrunder som tar sikte på Sveriges säkerhet. Med utredningens förslag får möjligheten att besluta villkor om tid och plats som ett alternativ till att helt vägra tillstånd ett uttryckligt lagstöd. Den uttryckliga tillgången till ett lindrigare och mer proportionerlig alternativ bör kunna ge Polismyndigheten förutsättningar att använda möjligheten att ge villkor i fler fall än i dag när en allmän sammankomst kan bedömas leda till oordning eller trafikproblem. Det gäller inte minst sammankomster som äger rum i anslutning till andra länders ambassader eller beskickningar. Enligt utredningen framstår det nämligen som möjligt att anlägga synsättet att upprätthållandet av en beskickning värdighet är ett relevant moment i bedömningen av om det råder ordning vid en sammankomst (se avsnitt 10.5). Ett alternativ är att uttryckligen ange i 2 kap. ordningslagen att Wienkonventionens förpliktelser ska beaktas vid tolkningen av vad som avses med ord-

ning och säkerhet eller svårare oordning. Som utredningen framfört i avsnitt 10.5 får det möjligen anses ligga utanför utredningens uppdrag. Utredningen avstår därför från att lämna något sådant förslag.

Om villkor om tid och plats används i större utsträckning i syfte att förbättra ordningen och säkerheten och sådana beslut fattas avseende sammankomster, som utöver att de kan medföra ordningsstörningar, är av ett sådant slag att de kan anses täckas av den folkrättsliga förpliktelsen att skydda andra länders beskickningar eller till och med hota Sveriges säkerhet kan det bidra till att motverka en försämring av säkerhetsläget i Sverige. Det kan möjligen också leda till ett ökat incitament för utländska stater att skydda svenska beskickningar utomlands, vilket minskar risken för skada på personal och egendom.

10.7.4 Sveriges säkerhet som en ny grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst

Utredningens förslag: En ny grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst förs in i 2 kap. 10 § första stycket ordningslagen. Enligt den nya grunden får Polismyndigheten 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. Med anledning av tillägget görs redaktionella förändringar i bestämmelsen.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen övergår nu till att redovisa sina överväganden av de olika alternativ som bedöms stå till buds och skälen till att förslaget ovan bedöms vara det som ska ingå i utredningens författningsförslag.

Alternativ 1 – En ”naken” hänvisning till Sveriges säkerhet

Oavsett vilken uppfattning man har i frågan om i vilka situationer det ska gå att inskränka yttrandefriheten eller mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet eller vilken tolkning som görs av det begreppet är det ett faktum att Sveriges säkerhet är ett godtagbart och särskilt utpekat begränsningsändamål enligt 2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen. Det är även ett godtagbart begränsningsändamål enligt Europakonventionen och EU-rätten. Ett alternativ där uttrycket ”hänsyn till Sveriges säkerhet” utan ytterligare konkretisering anges som en särskild grund i 2 kap. 10 § ordningslagen för när en allmän sammankomst kan vägras borde därmed till synes vara invändningsfritt ur ett konstitutionellt perspektiv. Vid en sådan lösning blir det upp till Polismyndigheten att utifrån den innebörd uttrycket rikets säkerhet har i regeringsformen tolka i vilka fall det är tillåtet att använda sig av vägransgrunden. Polismyndighetens bedömning kan sedan överprövas av domstol och praxis växa fram.

Sådana ”nakna” hänvisningar till Sveriges säkerhet finns på flera håll i straffrätten, se till exempel bestämmelsen om spionerі i 19 kap. 5 § brottsbalken. Europadomstolen har vidare, i ett mål som gällde skyddet för privatlivet, framhållit att *nationell säkerhet* ofta används i både nationell och internationell lagstiftning, och betonat att kravet på förutsebarhet i lagen inte går så långt att det tvingar staterna att anta lagbestämmelser som i detalj anger alla beteenden som kan föranleda ett visst beslut med hänvisning till nationell säkerhet. Det ligger enligt domstolen i sakens natur att hot mot den nationella säkerheten kan variera i karaktär och kan vara oförutsedda eller svåra att definiera i förväg.[2]

Även om bedömningen är att det är möjligt att införa en bestämmelse med den nu skisserade lösningen finns det också skäl som talar emot en sådan lösning. Regeringsformens krav på proportionalitet och ändamålsenlighet, såsom de uttrycks i bland annat 2 kap. 21 §, är lättare att bedöma och tillämpa om en begränsningsregel innehåller mer tydliga anvisningar om i vilka situationer den är tillämplig. Den bestämmelse som i dag utgör den enda begränsningen av allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet, 2 kap. 15 § ordningslagen, är visserligen inte särskilt detaljerad, men

[2] Se *Kennedy mot Förenade kungariket,* nr 26839/05, den 18 maj 2010, p. 159.

innehåller åtminstone en anvisning om att förbudet att anordna allmänna sammankomster ska gälla inom ett visst område. Kombineras en hänvisning till Sveriges säkerhet i 2 kap. 10 § med utredningens förslag till möjlighet att, som ett alternativ till att helt vägra tillstånd, ge villkor om tid och plats får den nya bestämmelsen i allt väsentligt samma konkretionsgrad som 2 kap. 15 §. En lydelse av 2 kap. 10 § första stycket ordningslagen med en ”naken” hänvisning till Sveriges säkerhet kan, om det alternativet väljs enligt formuleras på följande sätt.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt

1. med hänsyn till Sveriges säkerhet,

2. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,

3. med hänsyn till trafiken, eller

4. för att motverka epidemi.

Om detta alternativ används kan ledning när det gäller innebörden av Sveriges säkerhet och övriga rekvisit hämtas från motiveringen och författningskommentaren avseende alternativ 3, som är den variant som ingår i utredningens författningsförslag i kapitel 1.

Alternativ 2 och 3 – Utbyggda bestämmelser med krav på konkret respektive abstrakt fara

Frågor som behöver besvaras

Vid övervägandena rörande utformningen av en bestämmelse som medger att hänsyn tas till Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och som ska innehålla en mer utbyggd och tydlig beskrivning av under vilka omständigheter den ska kunna tillämpas behöver flera frågor adresseras. För det första behöver en bedömning göras av vilka former av hot mot Sveriges säkerhet som ska föreligga. För det andra behöver man ta ställning till hur stor sannolikheten ska vara för att risken uppstår eller förverkligas. För det tredje behöver frågan ställas vilket kunskapsunderlag som behövs för att värdera formerna för hotet och sannolikheten för att det förverkligas och hur det kunskapsunderlaget ska kunna inhämtas.

Vad ska hotet mot Sveriges säkerhet bestå i?

Utifrån beskrivningen i avsnitt 10.2.2 görs bedömningen att ett fullbordat allvarligt terrordåd som begås i Sverige eller mot svenska intressen utomlands kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Det gäller till exempel om brottet allvarligt påverkar förmågan för den svenska statsledningen eller statsförvaltningen, inklusive utrikesförvaltningen, att utföra sina uppgifter eller om vatten- eller livsmedelsförsörjningen hotas nationellt eller regionalt. Även annan allvarlig brottslighet kan ha den effekten utan att de särskilda rekvisiten för terroristbrott är uppfyllda, till exempel allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken, eller högmålsbrott eller brott mot Sveriges säkerhet enligt 18 respektive 19 kap. brottsbalken. Gemensamt för de nu nämnda brotten är att ansvaret för att förebygga, förhindra och upptäcka brottsligheten är ett ansvar för Säkerhetspolisen enligt myndighetens instruktion.

I det säkerhetsläge som Sverige befinner sig i enligt beskrivningen i direktiven är det naturligt att ge hot mot Sveriges säkerhet som består i allvarlig brottslighet en framskjuten position. Det är också faran för att Sverige eller svenska intressen utomlands drabbas av terroristbrott eller andra attacker som ligger bakom den höjda terrorhotnivån i Sverige. En mer detaljerad beskrivning av vad som avses

med Sveriges säkerhet bör därför, utöver en hänvisning till Sveriges säkerhet i allmänhet, innehålla en särskild hänvisning till allvarlig brottslighet.

Det måste finnas en hög sannolikhet för hotets förverkligande

För att det ska vara godtagbart att i förväg ställa in en allmän sammankomst på den grunden att ett genomförande av den hotar Sveriges säkerhet måste faran för att det hotet förverkligas vara förhållandevis hög. Det bedöms dock inte vara realistiskt att ställa krav på att det ska gå att etablera ett direkt samband med en planerad sammankomst och ett planerat attentat. Skulle informationsläget undantagsvis medge en sådan bedömning finns stöd att ingripa mot sammankomsten redan med stöd av befintliga regler.

I doktrinen har, som framgår av avsnitt 3.4.2, ansetts att ett begrepp som används i amerikansk rätt skulle passa även för svenska förhållanden. Det handlar om en bedömning utifrån om det föreligger ”*clear and present danger*”. Möjligheterna att begränsa yttrandefriheten eller mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet utifrån det uttrycket skulle kräva antingen förekomsten av en fara vars realiserande inte är alltför avlägsen eller som framstår som typisk för en viss situation.

Enligt utredningen är en reglering utifrån denna utgångspunkt ett rimligt alternativ. Av Europadomstolens praxis följer också att det är tillåtet att göra begränsningar i mötesfriheten under åberopande av att det finns risk för ett terrordåd. Men det kräver då att det finns ett underlag som visar att det finns en sådan risk.[3]

Konkret eller abstrakt fara?

Frågan är då om det ska krävas en konkret fara för att brottsliga gärningar eller andra beteenden hotar Sveriges säkerhet (jfr en fara vars realiserande inte är alltför avlägsen) eller om det är mer lämpligt med en abstrakt fara (jfr en fara som framstår som typisk för en viss situation).

[3] Se *Makhmudov mot Ryssland*, nr 35082/04, den 26 juli 2007.

Ställs ett krav på konkret fara måste det kunskapsunderlag som bedömningen vilar på i princip ge stöd för slutsatsen att en fara för Sveriges säkerhet uppstår om sammankomsten hålls. Det torde vara ganska sällan det är möjligt att dra sådana slutsatser om inte sammankomster av liknande slag tidigare har lett till den effekten. Att möjligheten att vägra tillstånd till en allmän sammankomst får ett snävt tillämpningsområde är i och för sig önskvärt och nödvändigt för att upprätthålla regeringsformens och Europakonventionens krav på proportionalitet. En bestämmelse med ett konkret farerekvisit kan dock te sig mindre ändamålsenlig om det redan råder ett säkerhetsläge där faran för att terrordåd drabbar Sverige redan föreligger eller är förhöjd med hänsyn till säkerhetsläget. Under sådana omständigheter passar det inte rent språkligt att tala om att faran uppstår till följd av sammankomsten. Man skulle då behöva en annan jämförelsepunkt och till exempel behöva komplettera bestämmelsen med uttryck som att faran befästs eller förstärks till följd av sammankomsten.

Väljs i stället abstrakt fara som utgångspunkt räcker det med att kunskapsläget ger stöd för en bedömning att det typiskt sett uppstår en fara för Sveriges säkerhet om en sammankomst av det slag som är uppe för bedömning genomförs. För att uttrycka detta är det brukligt, åtminstone inom straffrätten, att använda sig av formuleringen ”ägnat att”. En sådant rekvisit kan vid en första anblick framstå som väl svagt med hänsyn till att det inte behöver visas att en fara verkligen har uppstått. Men för att kunna slå fast att något typiskt sett blir följden av ett handlande krävs en tillbakablick där tidigare erfarenheter utgör bedömningsunderlaget. För att genomförandet av en allmän sammankomst ska vara ägnat att innebära en fara för Sveriges säkerhet måste det i princip kunna visas att en sådan fara tidigare har uppkommit vid liknande sammankomster. Om ”ägnat att” väljs som avgränsning uppstår inte heller någon oklarhet om vad som ska gälla när faran redan föreligger eller är förhöjd. Eftersom rekvisitet ”ägnat att” innefattar en bedömning av om det är möjligt att en viss effekt inträffar passar det också på den situationen att en sammankomst som i och för sig inte är sådan att den utifrån tidigare erfarenheter typiskt sett kan förväntas påverka säkerhetsläget, men som faktiskt kan förväntas göra det i det enskilda fallet utifrån den underrättelseinformation som till exempel Säkerhetspolisen har.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det är mest lämpligt att använda ett abstrakt farerekvisit när det gäller bedömningen av om en sammankomst kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Faran bör vara påtaglig

Som framgår av avsnitt 10.2.2 kan inte varje handling som uppfyller rekvisiten för ett terroristbrott eller brottslighet enligt 13, 18 eller 19 kap. brottsbalken anses medföra att det föreligger ett hot mot rikets säkerhet, särskilt inte utifrån hur begreppet ska tolkas enligt regeringsformen. Däremot är det nästan med nödvändighet så att om det föreligger en risk för att sådan brottslighet ska begås så föreligger det samtidigt också en fara för Sveriges säkerhet. Det beror på att det sällan går att förutsäga vilken omfattning eller angreppsobjekt som ett terroristbrott eller annan brottslighet kan komma att få. Vilken skada ett sådant brott kan orsaka är dessutom till stor del beroende av tillfälliga omständigheter. I och med att det i någon mening alltid kan anses finnas en risk att någon begår ett terroristbrott i Sverige eller mot svenska intressen utomlands bör risken kvalificeras. Enligt utredningen är det lämpligt att kräva att faran ska vara påtaglig för att det ska vara möjligt att vägra tillstånd till en allmän sammankomst. I ordet påtaglig ligger enligt utredningen att det måste finnas omständigheter som ger vid handen att faran för brottslighet eller annat agerande som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet är, eller åtminstone typiskt sett är, särskilt framträdande om en sammankomst av det slag som är uppe för bedömning hålls i enlighet med ansökan.

Liksom vid bedömningen av när fara typiskt sett kan anses föreligga är det ofta nödvändigt att blicka tillbaka och göra en bedömning av vilka konsekvenser tidigare sammankomster fått. Faktorer som påverkar om det föreligger en påtaglig fara är också vilken hotnivå avseende terrordåd som bedöms råda vid tiden för sammankomsten eller om säkerhetsläget i samhället annars är ansträngt. För att faran ska anses vara påtaglig bör slutligen krävas att den kan förväntas uppkomma vid en tidpunkt som inte ligger alltför långt från sammankomsten. Att någon långt senare kan uppmärksamma händelserna vid sammankomsten och använda dem som förevändning för att rikta en attack mot Sverige eller svenska intressen är normalt inte

tillräckligt. Däremot finns det inget hinder att vid bedömningen av om det föreligger påtaglig fara beakta tidigare konsekvenser som ligger längre tillbaka i tiden. När det gäller skändning av religiösa skrifter kan det till exempel vara relevant att göra jämförelser med vad som inträffade med anledning av Muhammedkarikatyrkrisen år 2005.

Det ska stå klart att ett genomförande av sammankomsten kan orsaka fara

En ansökan om att anordna en allmän sammankomst ska enligt 2 kap. 7 § ordningslagen innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta. I detta anses ingå att även platsen för sammankomsten ska anges. Som anges ovan föreslås en ändring av bestämmelsen så att det uttryckligen framgår.

Enligt 2 kap. 9 § ordningslagen får Polismyndigheten förelägga anordnaren att lämnar uppgifter utöver vad ansökan eller anmälan ska innehålla. Myndigheten får också själv sörja för den utredning som behövs. Anordnaren är enligt andra stycket dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller dramatisk eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten.

Eftersom förhandsgranskning är förbjuden måste Polismyndighetens bedömning av om sammankomsten är ägnad att leda till/leder till en påtaglig fara för Sveriges säkerhet inledningsvis utgå från de uppgifter som sökanden själv lämnar om tid och plats för sammankomsten och dess art och huvudsakliga utformning. Till denna information läggs sedan de uppgifter som Polismyndigheten själv sörjer för inhämtningen av, till exempel underrättelseinformation från andra myndigheter. I avsnitt 11.2 föreslås en särskild ordning där Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ska ges tillfälle att lämna information. Syftet är att säkerställa att Polismyndigheten har tillgång till de uppgifter den behöver för att vid sin prövning kunna bedöma frågor med anknytning till Sveriges säkerhet.

För att det ska vara befogat att vägra tillstånd till en sammankomst måste den information som Polismyndigheten får tillgång till med stöd av 2 kap. 7, 9 och den föreslagna 9 a §§ klart utvisa att omständigheterna kan medföra ett hot mot rikets säkerhet. Enligt utredningens bedömning bör det uttryckas som att det ska stå klart

att ett genomförande av sammankomsten är ägnat att medföra/leder till en påtaglig fara för Sveriges säkerhet.

En bestämmelse med ett konkret farerekvisit

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.	*Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten* endast om det är nödvändigt *1. med anledning av att det står klart att sammankomsten leder till, befäster eller förstärker 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,* 2. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning, 3. med hänsyn till trafiken, eller 4. för att motverka epidemi.

En bestämmelse med ett abstrakt farerekvisit

Den bestämmelse som följer nedan är den som ingår i utredningens författningsförslag. Att den även tas med här är för att det ska vara lätt att jämföra med förslaget med konkret fara ovan.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt

1. 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,

2. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,

3. med hänsyn till trafiken, eller

4. för att motverka epidemi.

10.7.5 Villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt

Utredningens förslag: Om det står klart att en sammankomst 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 ska Polismyndigheten, som ett alternativ till att besluta om annan tid eller plats eller helt vägra tillstånd, kunna besluta villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Bestämmel-

sen ska placeras i ett nytt andra stycke i 2 kap. 10 § och ska gälla utöver vad som följer av förslaget till ändringar i första stycket.

Skälen för utredningens bedömning

I avsnitt 10.7.2 lämnar utredningen förslag om att det ska vara möjligt att med stöd av 2 kap. 10 § ordningslagen ge villkor om tid och plats i stället för att helt vägra tillstånd till en allmän sammankomst. Överträdelse av sådana villkor ska kunna leda till upplösning av en allmän sammankomst även utan konstaterad oordning. Att ge villkor om tid och plats är vanliga och oftast okontroversiella beslut som har stöd även i andra länders rättsordningar och i europarätten. Man brukar tala om inskränkningar som tar sikte på ”*time, place and manner*”. När utredningen nu föreslår att även omständigheter som tar sikte på Sveriges säkerhet ska utgöra en grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst uppstår frågan om det finns skäl att utöver tid och plats också ge möjlighet till villkor som avser sättet för genomförande av sammankomsten.

Att vissa sammankomster på det sätt som beskrivs i direktiven lett till kravaller och negativ påverkan på säkerhetsläget kan många gånger antas ha berott på budskapet och inte minst sättet det framförts på vid sammankomsten. Ibland kan en lindring av den effekten åstadkommas om sammankomsten flyttas till en mindre känslig plats eller hålls på en annan ur säkerhetssynpunkt lämpligare tidpunkt. Men vissa uttrycksformer kan leda till stor ilska och hot även om sådana dämpande åtgärder vidtas. Om upprördheten eller reaktionerna blir så stora av en viss uttrycksform att en sammankomst där den förekommer är ägnad att leda till en påtaglig fara för rikets säkerhet kan en sammankomst med det innehållet vägras med stöd av den nya vägransgrund som föreslås i avsnitt 10.7.4. För att tillhandahålla ett lindrigare alternativ även under sådana omständigheter bör det enligt utredningens bedömning finnas en möjlighet att i stället för att vägra sammankomsten ge ett villkor som tar sikte på sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Sådana villkor kan till exempel, utifrån vad som har förekommit vid de sammankomster som enligt direktiven lett till ett försämrat säkerhetsläge, avse att en religiös skrift inte får brännas eller på annat sätt förstöras vid sammankomsten eller att en docka eller annan avbildning före-

ställande ett lands ledare inte får hanteras på ett skymfligt sätt. Användandet av ett sådant villkor kan medföra att sammankomsten kan tillåtas att hållas, låt vara att anordnaren inte får gestalta sammankomsten helt på det sätt som önskats.

Ett villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt kan alltså ta sikte på hur ett budskap får framföras vid sammankomsten. Sådana innehållsbaserade villkor bör endast kunna komma i fråga när den föreslagna vägransgrunden avseende Sveriges säkerhet kan tillämpas. Möjligheten att ge ett sådant villkor bör därför införas i ett nytt andra stycke i 2 kap. 10 § ordningslagen, som endast är tillämpligt i förhållande till den vägransgrunden.

En särskild fråga är om ett villkor om sättet för sammankomstens genomförande kan avse även sådant som inte framgår av de uppgifter som sökanden lämnar i ansökan. Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt under förutsättning att Polismyndigheten redan utifrån det befintliga kunskapsunderlag som en tillämpning av 2 kap. 7, 9 och den föreslagna 9 a §§ ordningslagen försett myndigheten med kan göra bedömningen att det står klart att ett genomförande av sammankomsten är ägnat att medföra en påtaglig risk för Sveriges säkerhet. Medger underlaget inte en sådan bedömning finns ingen grund för att överväga att vägra tillstånd och därmed heller inte någon rättslig grund för att överväga ett lindrigare alternativ.

10.7.6 Ett mindre ingripande alternativ avseende Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen

Utredningens bedömning och förslag: Ett mindre ingripande alternativ bör föreslås när det gäller att beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen. Enligt detta alternativ ska hänsyn till Sveriges säkerhet inte kunna medföra att en allmän sammankomst helt vägras eller att det beslutas villkor om sättet för dess genomförande i övrigt. I stället ska Polismyndigheten enbart vara hänvisad till att besluta om annan tid eller plats.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Ett mindre ingripande alternativ bör lämnas

Utredningen har haft stöd av en parlamentarisk referensgrupp med företrädare för de åtta riksdagspartierna. Vid mötena med den parlamentariska referensgruppen framkommer en bild av att flera av partierna behöver göra en politisk förflyttning om utredningens förslag i kapitel 1 ska kunna få ett brett stöd i riksdagen. Det är i och för sig inte utredningens ansvar att kontrollera att de förslag som lämnas är politiskt genomförbara så länge de är möjliga rent juridiskt. Men det kan ändå mot den bakgrunden finnas ett värde i att presentera ett mindre ingripande alternativ, med väsentligt mindre förändringar av rättigheterna, som åtminstone i någon mån innebär att Sveriges säkerhet kan värnas inom ramen för Polismyndighetens tillståndsgivning med mera avseende allmänna sammankomster.

Vad ska ett sådant alternativ innehålla?

Att vägra tillstånd till en allmän sammankomst är något som ska övervägas i sista hand om andra åtgärder inte är tillräckliga. De regler som i dag möjliggör det är som framkommer i avsnitt 7.4.2 utformade utifrån intresset att kunna hantera de konsekvenser som många gånger uppstår när en grupp av människor samlas, särskilt om det också framförs ett budskap, som kanske inte delas av allmänheten, vid denna folksamling. Utredningen gör i avsnitt 10.7.3 bedömningen att det förslag om att vid tillståndsprövningen uttryckligen kunna ge villkor om tid och plats kan leda till att villkor beslutas i fler fall även i förhållande till de befintliga vägransgrunderna. Det bedöms i sin tur kunna leda till vissa förbättringar i säkerhetsläget utan att Sveriges säkerhet tas med som en vägransgrund. Det allra minst ingripande alternativet är att enbart införa den förändringen.

Men utredningen vill inte stanna vid den lösningen, eftersom direktiven anger att förslag ska lämnas på hur Sveriges säkerhet ska kunna beaktas vid bland annat tillståndsprövningen. En tänkbar mindre långtgående lösning utifrån den aspekten skulle kunna ta sitt avstamp i skillnaden mellan en vägransgrund som avser ordningen eller trafiksituationen på sammankomstens plats och en vägransgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet. Medan de nuvarande vägrans-

grunderna är förhållandevis lätta att bedöma och prognosticera utifrån kännedom om lokala grupperingars benägenhet att ta till våld och förhållanden anknutna till olika platser, gäller typiskt sett motsatsen för omständigheter som avser Sveriges säkerhet. Konsekvensen av ett hot mot Sveriges säkerhet uppstår som anges på flera håll i betänkandet inte alltid på den plats som sammankomsten hålls på och kan ha ett svagare tidsmässigt samband med denna. Svårigheten att göra träffsäkra bedömningar om ett eventuellt kommande händelseförlopp eller en allmän hotbild skulle kunna utgöra ett skäl för att argumentera för att det inte ska vara tillåtet att helt vägra tillstånd till en allmän sammankomst på den grunden att den kan hota Sveriges säkerhet. I stället ska Polismyndigheten när bedömningen görs att en sammankomst utgör ett sådant hot endast få arbeta med olika villkor som kan bidra till att lindra hotet. Ytterligare ett argument för en sådan lösning kan vara att den inte ger ett lika stort utrymme för illasinnade aktörer att genom hot om våldsanvändning eller andra påtryckningar direkt eller indirekt påverka vilka sammankomster som ska få hållas och vilka budskap som ska få framföras vid dem.

I utredningens författningsförslag i kapitel 1 ges, i de fall som avser fara för Sveriges säkerhet, möjlighet till tre olika villkor, nämligen tid, plats eller sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. I det mindre ingripande alternativet bör det endast vara möjligt för Polismyndigheten att ge villkor om tid eller plats.

Utifrån den utgångspunkter kan ett förslag till lagtext utformas på det sätt som anges nedan. Utformningen bygger på att 2 kap. 10 § enbart tillförs en möjlighet att ge villkor beträffande befintliga vägransgrunder. Något ny vägransgrund avseende Sveriges säkerhet införs inte i den bestämmelsen. Särreglering om vad som ska gälla vid hot mot Sveriges säkerhet ges i stället i en ny 10 a §.

När det gäller vad som avses med Sveriges säkerhet och vilka kriterier som ska gälla för att göra bedömningen att en sammankomst kan hota Sveriges säkerhet ska samma bedömning göras som i utredningens förslag till författningstext i avsnitt 1. Man kan naturligtvis också tänka sig att använda något av utredningens alternativa förslag för avgränsning.

En mer sammanhållen bild av lagstiftningen där detta tid- och platsalternativ och andra mindre långtgående alternativ som utredningen presenterar i kommande avsnitt finns i kapitel 17. Där finns också en författningskommentar till dessa alternativ.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.	*Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten* endast om det är nödvändigt *1.* med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning, *2.* med hänsyn till trafiken, eller *3.* för att motverka epidemi.
	10 a § *Polismyndigheten får även besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan 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.*

Ett mer ingripande alternativ utan möjlighet att helt vägra tillstånd

Om man anser att tid- och platsalternativet innehåller för få möjligheter att agera när Sveriges säkerhet hotas, är en möjlighet att komplettera det genom att lägga till möjligheten att ge villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Bestämmelsen i 2 kap. 10 a § skulle då kunna se ut som följande.

> *10 a §*
>
> *Polismyndigheten får även besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller meddela villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt 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.*

Ett villkor om sättet för genomförande i övrigt kan vid en första betraktelse framstå som det mest ingripande villkoret. Det skulle tala för att införa ett rekvisit som ytterligare begränsar användningen, till exempel ”om det föreligger särskilda skäl” eller ”när det inte är tillräckligt att ge villkor om tid eller plats” eller liknande. Som utvecklas i författningskommentaren till 10 § andra stycket (se avsnitt 16.2) är det emellertid inte självklart att möjligheten att framföra ett budskap på ett visst sätt är det viktigaste för den som ansöker om tillstånd. Det kan lika gärna vara så att han eller hon bedömer att platsen eller tidpunkten är viktigare. Utredningen föreslår därför inte ens i det utbyggda tid- och platsalternativet något sådant kvalificerande rekvisit.

10.7.7 Villkor som alternativ till förnyandeförbud

Utredningens förslag: I en ny bestämmelse, 2 kap. 25 a §, kompletteras bestämmelsen om förnyandeförbud i 25 §. I stället för att helt förbjuda en allmän sammankomst ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats. Sådana villkor ska ses som förbud och kunna leda till att en sammankomst upplöses om de överträds.

Skälen för utredningens bedömning

Den gällande bestämmelsen

Polismyndigheten får enligt 2 kap. 25 § första stycket 1 förbjuda att det hålls en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig medföra avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Förbud får enligt andra stycket i samma bestämmelse meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder till förebyggande härav inte är tillräckliga. En redogörelse för förutsättningarna att meddela förnyandeförbud finns i avsnitt 7.8.

Villkor i stället för förnyandebud

På samma sätt som när det gäller förutsättningarna för att vägra tillstånd enligt 2 kap. 10 § bör det vara möjligt att i stället för att helt förbjuda en kommande sammankomst besluta att den endast får hållas under vissa villkor. Den proportionalitetsregel som finns i 25 § andra stycket torde i och för sig även utan ändring ge ett stöd för att överväga sådana lindrigare åtgärder. Men för att göra regelverket tydligt bör det uttryckligen framgå att Polismyndigheten i första hand ska överväga att ge villkor om tid och plats i stället för att helt förbjuda sammankomsten. Ett förslag med den innebörden lämnas därför. Av skäl som utvecklas i avsnitt 10.7.8 arbetas villkorsbestämmelsen inte in i 25 § utan föreslås framgå av en ny paragraf, 25 a §.

Utredningen har inte kunnat hitta något exempel på när ett förnyandeförbud har meddelats beträffande en allmän sammankomst med dagens reglering. Den uttryckliga möjligheten att ge villkor i stället för att helt förbjuda sammankomsten erbjuder Polismyndigheten ett tydligt lindrigare alternativ. Det borde ge förutsättningar för att överväga tillämpning av bestämmelsen i fler fall. Det skulle i så fall kunna ge upphov till en behövlig praxisutveckling och indirekt kunna innebära positiva effekter på säkerhetsläget.

Ett villkor är ett förbud

På samma sätt som ett villkor enligt 2 kap. 10 § föreslås utgöra ett partiellt avslag som kan medföra upplösning om det överträds, är ett villkor enligt förnyandeförbudsbestämmelsen att se som ett partiellt förbud. Det innebär att en sammankomst som hålls i strid med ett sådant villkor ska kunna upplösas utan konstaterad oordning. För att åstadkomma det införs en hänvisning till den nya 25 a § i 22 §.

10.7.8 Förnyandeförbud och Sveriges säkerhet

Utredningens förslag: Det ska vara möjligt att besluta om förnyandeförbud för allmänna sammankomster eller andra demonstrationer om det kan befaras att de innebär en påtaglig fara för Sveriges säkerhet. En förutsättning är att det vid en tidigare sammankomst eller annan demonstration av samma slag har uppkommit en fara för Sveriges säkerhet. Är förnyandeförbudsgrunden Sveriges säkerhet får ett villkor även avse sättet för genomförande av sammankomsten i övrigt.

Skälen för utredningens förslag

Fara för Sveriges säkerhet ska kunna leda till förnyandeförbud

Förutsättningarna för att enligt 2 kap. 25 § meddela förnyandeförbud avseende en allmän sammankomst speglar i allt väsentligt förutsättningarna att vägra tillstånd till en sammankomst enligt 2 kap. 10 § samma lag. Rättsverkan av ett beslut enligt de två bestämmel-

serna sammanfaller också på så sätt att det finns förutsättningar för att ställa in eller upplösa en sammankomst om den hålls i strid med beslutet. Om det införs en vägransgrund som avser Sveriges säkerhet i 2 kap. 10 § 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.

När det gäller vad som ska avses med en fara för Sveriges säkerhet beror det på vilket av alternativen till utformning 2 kap. 10 § första stycket man utgår från. Enligt utredningen är utgångspunkten att fara för Sveriges säkerhet ska ha samma innebörd i förnyandeförbudsbestämmelsen som i den bestämmelse som listar de olika vägransgrunderna. Med utredningens författningsförslag i kapitel 1 avses då påtaglig fara för att brottslighet som hotar Sveriges säkerhet begås i Sverige eller mot svenska intressen utomlands eller att Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt.

Är förbudsgrunden hänsyn till Sveriges säkerhet bör även villkor som avser sättet för genomförande av sammankomsten vara möjliga som ett alternativ till att helt förbjuda sammankomsten.

Enligt 2 kap. 25 § tredje stycket får ett förnyandeförbud meddelas endast om det kan befaras att de oönskade följderna inträffar på nytt vid en kommande sammankomst. Det bör gälla även för den nya förnyandeförbudsgrunden som avser Sveriges säkerhet. En prognos om huruvida även en ny sammankomst kan hota Sveriges säkerhet måste därför göras.

Enligt utredningens bedömning är ett förnyandeförbud som tar sikte på Sveriges säkerhet en möjlig åtgärd även om det inte införs någon vägransgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet i 2 kap. 10 §. Det kräver då anpassningar av lagtexten eftersom någon hänvisning till 2 kap. 10 § inte kan göras. I någon mån skulle ett sådan lösning likna det alternativ avseende att vägra tillstånd till en allmän sammankomst som bygger på en konkret farebedömning. Det finns dock skillnader. Medan den prövning som ska göras enligt 2 kap. 10 § sker med anledning av en tillståndsansökan, torde ett förnyandeförbud främst aktualiseras vid icke tillståndsgivna sammankomster. Ett beslut enligt 2 kap. 10 § kan vidare fattas enbart utifrån en prognosbedömning baserad på underrättelseinformation. Så är inte fallet med för-

nyandeförbud som kräver att fara faktiskt har uppstått med anledning av en sammankomst.

Förnyandeförbud för demonstrationer som inte utgör sammankomster

Av avsnitt 7.2.3 framgår att Polismyndigheten vid tillståndsprövningen normalt inte gör någon legalprövning av om det som sökanden vill göra uppfyller kriterierna för en allmän sammankomst. Till exempel ges även demonstrationer med mycket få deltagare tillstånd trots att det kan vara tveksamt om de kan anses utgöra allmänna sammankomster i ordningslagens mening. Det är en ordning som det enligt utredningens bedömning som utgångspunkt finns goda skäl för eftersom det ger Polismyndigheten en möjlighet att föra en dialog med sökanden när det gäller hur ordningen och säkerheten påverkas om en sammankomst genomförs på det sätt och på den tid och plats som sökanden tänkt sig. Det torde också ofta vara svårt att i förväg bedöma hur många människor som kan komma att samlas till följd av en demonstration. För sökanden vore det naturligtvis en otillfredsställande ordning om ansökan avvisas men demonstrationen visar sig utveckla sig till en tillståndspliktig allmän sammankomst.

Genom att ansökan tas upp och prövas av Polismyndigheten blir, som utredningen ser det, demonstrationen de facto en allmän sammankomst och ska fortsättningsvis följa det regelverk som gäller för sådana. Om en sådan mindre demonstration vägras tillstånd eller får ske endast under vissa villkor är det därmed ett avslagsbeslut som kan medföra upplösning enligt 2 kap. 22 §.

Frågan är om man kan se saken på samma sätt när det handlar om icke tillståndsgivna demonstrationer som kanske inte uppfyller kriterierna för att vara allmänna sammankomster. Här finns ju inte något tidigare beslut från Polismyndigheten som fört in demonstrationen i ordningslagens regelverk. Det är enligt utredningens bedömning angeläget att det ska gå att utfärda ett förnyandeförbud även om varken den demonstration som utgör grund för bedömningen eller den som inte bör få hållas i framtiden med säkerhet kan anses utgöra en allmän sammankomst i ordningslagens mening. Särskilt viktigt är det om Sveriges säkerhet införs som en grund för förnyandeförbud, eftersom faran för säkerheten inte nödvändigtvis blir mindre av att en demonstration har få deltagare. Utredningen

lämnar därför ett förslag med innebörden att även en demonstration som inte uppfyller kriterierna för en sammankomst enligt ordningslagen kan vara både jämförelseobjekt och förbudsobjekt. I lagtexten benämns detta ”annan demonstration”. När det gäller möjligheten att ingripa mot en demonstration som inte utgör en allmän sammankomst återkommer utredningen till det nedan i avsnitt 10.9.3.

Utredningens förslag innebär att 2 kap. ordningslagen tillförs regler som inte avser allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Det kan anses mindre lämpligt av systematiska skäl, men samtidigt är det en fördel om utredningens förslag som rör möjligheten att beakta Sveriges säkerhet finns samlade på ett ställe.

Med hänsyn till att 2 kap. 25 § avser även offentliga tillställningar är det mest ändamålsenligt att införa regler om villkor och förnyandeförbud vid fara för Sveriges säkerhet i en ny bestämmelse, 25 a §.

Ett mindre ingripande alternativ

När det gäller tillståndsgivningen utgör det föreslagna mindre ingripande alternativet att inte låta hänsyn till Sveriges säkerhet medföra att en sammankomst helt vägras, utan endast att Polismyndigheten får besluta olika villkor. På samma sätt är det mindre ingripande alternativet när det gäller förnyandeförbud att inte möjliggöra ett fullständigt förbud utan endast ge en möjlighet att besluta att sammankomsten får hållas under vissa villkor. Ett sådant alternativ skulle kunna formuleras enligt nedan. Om det bedöms lämpligt kan, i likhet med vad som gäller för tillståndsgivningen, även villkor avseende sättet för genomförandet av sammankomsten läggas till.

25 a §

Finns det förutsättningar för ett förbud enligt 25 §, ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället för att helt förbjuda en ny sammankomst är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten.

Polismyndigheten får även besluta villkor om tid eller plats för 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 10 a §.

Ett beslut enligt andra stycket får meddelas endast om det kan befaras att Sveriges säkerhet hotas om den nya sammankomsten äger rum utan villkoren och mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga.

Ett ärende enligt andra stycket ska handläggas med tillämpning av bestämmelserna i 9 a § och 11 § andra stycket.

10.7.9 Bestämmelsen om inställande och upplösning anpassas

Utredningens förslag: Det görs anpassningar av 2 kap. 22 § ordningslagen med anledning av utredningens övriga förslag. Vidare görs redaktionella och språkliga ändringar.

Skälen för utredningens förslag

Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt 6 §, en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.

Genom utredningens förslag till ändringar i 2 kap. 10 § ordningslagen görs klart att ett beslut om villkor som meddelas med stöd av bestämmelsen är att betrakta som ett beslut om avslag som därmed kan leda till inställande eller upplösning om det överträds. Detta

skulle bli helt tydligt om en hänvisning till 10 § fördes in i 22 §. Men eftersom den senare bestämmelsen avser såväl allmänna sammankomster som offentliga tillställningar är det i stället enklare att justera i hänvisningen i 22 § till 6 §. Den kan med dagens formulering leda tanken fel och läsas som om avslaget sker med stöd av 6 §. Ges den i stället lydelsen ”ett beslut som innebär avslag på en sådan ansökan som avses i 6 §” blir det tydligare att själva beslutet fattas med stöd av andra bestämmelser.

Utredningen föreslår vidare att förnyandeförbud när grunden för förbudet är Sveriges säkerhet ska regleras i en särskild bestämmelse. Eftersom även den nya förbudsgrunden ska kunna leda till upplösning om en sammankomst hålls i strid med villkor eller förbud införs en hänvisning till den bestämmelsen i 22 §. Härutöver moderniseras bestämmelsen.

10.7.10 Upplösning och Sveriges säkerhet

Utredningens bedömning: Det är inte lämpligt att komplettera de regler som möjliggör upplösning av beviljade sammankomster eller sammankomster som hålls utan tillstånd med en hänvisning till Sveriges säkerhet.

Skälen för utredningens bedömning

Möjligheterna till upplösning enligt 2 kap. 22 § kännetecknas av att sammankomsten hålls trots att det finns ett beslut från Polismyndigheten att den inte får hållas. I 2 kap. 23 § finns kompletterande regler som medför en möjlighet till upplösning både för tillståndsgivna och icke tillståndsgivna sammankomster för det fall det uppstår svårare oordning, avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning i trafiken.

Att bedöma om en sammankomst kan hota rikets säkerhet kräver att det finns tid att inhämta och värdera information. Enligt de särskilda bestämmelser som utredningen föreslår gälla inför ett beslut där bedömningar om påverkan på Sveriges säkerhet behöver göras, ska många gånger såväl Säkerhetspolisen som Utrikesdepartementet ges tillfälle att lämna upplysningar. Vidare bör krävas att den som

har att avgöra frågor om allmänna sammankomster enligt ordningslagen har rätt kunskap för att kunna navigera i ett förhållandevis komplicerat regelverk och följa etablerad praxis. Vidare krävs tillgång till juridisk kompetens.

Även inom ramen för ett ansökningsförfarande kan det vara svårt att få fram ett fullgott beslutsunderlag under den oftast knappa tid som står till förfogande. För en polisman i yttre tjänst är möjligheterna till och tiden för informationsinhämtning klart mer begränsade. Medan det är lätt att konstatera om det föreligger svårare oordning eller fara för människors liv och hälsa på platsen för sammankomsten är det betydligt svårare att utan tillgång till relevant information dra några slutsatser om vilken påverkan en sammankomst av det slag som hålls har på Sveriges säkerhet. Det finns då en risk för att beslut fattas som vilar på felaktiga grunder eller godtycke och därmed ger upphov till obefogade inskränkningar av grundlagsfästa rättigheter. Trots vikten av att Sveriges säkerhet kan värnas bedömer därför utredningen att det inte bör införas någon särskild grund för upplösning av allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet i 2 kap. 23 § ordningslagen. Om det visar sig att det uppstått ett hot mot Sveriges säkerhet vid en allmän sammankomst bör i stället ett förnyandeförbud enligt föreslagna 2 kap. 25 a § övervägas.

Det går emellertid även att anlägga synsättet att intresset av att Sveriges säkerhet kan värnas har sådan tyngd att det trots de skäl som utredningen har anfört ovan bör finnas ett utrymme att upplösa en allmän sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet. Det kan också undantagsvis finnas exempel på sammankomster där det med hänsyn till tidigare erfarenheter är mycket lätt för polisen att göra bedömningen att sammankomsten kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. En bestämmelse skulle då kunna utformas enligt följande.

23 §

Polismyndigheten får utöver vad som sägs i 22 § upplösa

1. en allmän sammankomst, om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* om sammankomsten medför av-

1. en allmän sammankomst,

a) om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,

sevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken,	*b)* om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken, *eller*
	c) om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet i den mening som avses i 10 § första stycket 1.

2. en offentlig tillställning, om det vid den förekommer något som strider mot lag eller om den medför oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.

En allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning får också upplösas, om sammankomsten eller tillställningen genom ljud eller på något annat sätt medför allvarlig störning av ordningen i dess omedelbara omgivning. Detta gäller dock inte när sammankomsten eller tillställningen äger rum i enlighet med meddelat tillstånd.

En allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning får vidare upplösas, om villkor om tiden för sammankomsten eller tillställningen som meddelats med stöd av 16 § andra stycket inte följs.

Om ett sådant tillägg görs i 23 § behöver det även göras justeringar som säkerställer att upplösningsärendet kan handläggas i särskild ordning, dvs. med tillämpning av de särskilda bestämmelser om bland annat sekretess och partsinsyn som föreslås i kapitel 11.

10.7.11 Ställa in en sammankomst vid fara för liv och hälsa

Utredningens förslag: Det införs en ny uttrycklig möjlighet att besluta villkor för eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning med hänsyn till säkerheten för människors liv och hälsa.

Utredningens bedömning: Det är inte lämpligt att komplettera den nya bestämmelsen om inställande med en hänvisning till Sveriges säkerhet.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Bestämmelsen i 2 kap. 23 § ordningslagen ger enligt sin ordalydelse enbart möjligheter till *upplösning* av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Utifrån uttalanden i bland annat doktrinen har antagits att bestämmelsen även skulle kunna ge en möjlighet att *ställa in* en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Detta har motiverats på så sätt att en upplösning av en sammankomst eller tillställning får anses vara en mera ingripande åtgärd än inställande av densamma. En situation där inställande skulle kunna komma i fråga enligt doktrinen är den att polisen får kännedom om till exempel ett bombhot mot en sammankomst vilket innebär en allvarlig fara för de närvarande. Ett inställande kan i undantagsfall komma i fråga också om en sammankomst för vilken tillstånd meddelats orsakar svårare oordning i grannskapet redan innan sammankomsten har inletts. I den situationen bör dock inställande komma i fråga endast om polisen inte kan svara för de närvarandes säkerhet (Åberg, *Ordningslagen*, Version 4B, JUNO, kommentaren till 2 kap. 23 §).

Genom ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen har klargjorts att rättsläget inte är det som antagits i doktrinen. I rättsfallet HFD 2023 ref. 50 anges att de aktuella bestämmelserna i ordningslagen gör en tydlig skillnad mellan när Polismyndigheten kan ställa in eller upplösa en allmän sammankomst. Enligt 2 kap. 22 § kan en ännu inte påbörjad allmän sammankomst ställas in medan bestämmelsen i 23 § ger Polismyndigheten rätt att under vissa förutsättningar upplösa en allmän sammankomst. Någon rätt för Polismyndigheten att ställa in en ännu inte påbörjad allmän sammankomst kan däremot inte utläsas av den sistnämnda bestämmelsen. Domstolen uttalar vidare att inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheterna enligt 2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen endast får göras genom lag och för vissa särskilt angivna syften. Mot denna bakgrund och eftersom en bestämmelse om inskränkning av en rättighet av det nu aktuella slaget bör tolkas restriktivt är det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte möjligt att tolkningsvis utvidga tillämpningsområdet för 2 kap. 23 § ordningslagen till att även omfatta inställande av ännu inte påbörjade sammankomster.

Under utredningstiden har Polismyndigheten väckt frågan om det finns skäl att återställa rättsläget till det som antogs gälla innan Högsta förvaltningsdomstolens dom.

Det kan väl i och för sig diskuteras om ett av de argument som tidigare har förts fram till stöd för att 2 kap. 23 § borde kunna läggas till grund för ett inställande – nämligen att det ligger i linje med proportionalitetsprincipen – verkligen håller streck. Ett alternativt synsätt är att det ur demonstranternas perspektiv snarare är mera ingripande att aldrig ens få påbörja sin åsiktsyttring.

Det finns emellertid andra skäl för att Polismyndigheten bör få ställa in en sammankomst i förväg. Högsta förvaltningsdomstolens dom innebär att Polismyndigheten, i situationer där den i princip vet att sammankomsten kommer att behöva upplösas så fort den påbörjas, tvingas avvakta. Det kan till exempel vara fråga om ett mycket trovärdigt bombhot eller att det på platsen för demonstrationen har samlats motdemonstranter i sådant antal och med sådan sinnesstämning att polisen vet att den inte kommer att kunna hantera situationen. Att polisen i en sådan situation ska behöva avvakta sammankomstens påbörjande skapar enligt utredningens sätt att se på saken onödiga och oförsvarliga risker för deltagarna, allmänheten och polismännen på plats. Enligt utredningens bedömning finns det därför goda skäl för att kunna ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning under de omständigheter som förts fram i doktrinen. Att en sammankomst ställs in på sådana grunder bör också i vissa fall kunna medföra att sammankomster som annars skulle bidra till att försämra säkerhetsläget i Sverige inte äger rum. Ett lämpligt sätt att formulera bestämmelsen är att en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning får ställas in om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa. Bestämmelsen bör, mot bakgrund av de skäl som ligger till grund för den, i likhet med vad som gäller vid upplösning med stöd av 2 kap. 23 § vara tillämplig även i förhållande till sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som polisen inte har underrättats om genom en ansökan eller anmälan. Bestämmelsen bör placeras efter 23 § och ges beteckningen 23 a §.

I likhet med vad som gäller för andra beslut där det övervägs om en sammankomst ska få äga rum bör det i första hand prövas om det är tillräckligt att meddela villkor om annan tid eller plats eller sådana villkor som avses i 2 kap. 16 §. Att ett sådant utrymme föreligger kan

möjligen anses följa redan av proportionalitetsbestämmelsen i 2 kap. 24 §. Att Polismyndigheten även efter det att ett tillståndsbeslut har meddelats kan besluta nya eller ändrade villkor om det påkallas av trängande säkerhetsskäl har även kommit till uttryck i förarbeten och doktrin. Det finns dock även JO- och domstolspraxis som talar i motsatt riktning (se avsnitt 7.4.3). Det bör därför uttryckligen framgå av den nya bestämmelsen att Polismyndigheten får besluta villkor om tid och plats eller sådana villkor som avses i 2 kap. 16 §. Ett sådant uttryckligt lagstöd är även påkallat med hänsyn till att regeringen i förarbetena till lagen om allmänna sammankomster avvisade 1949 års sakkunnigas förslag om att Polismyndigheten skulle kunna meddela villkor även för sådana sammankomster som polisen inte hade underrättats om genom en ansökan eller anmälan (se avsnitt 7.5.1).

Ett inställande med stöd av den nya bestämmelsen kan företrädesvis antas komma att aktualiseras i nära anslutning till att sammankomsten eller tillställningen ska påbörjas. De skäl som utredningen i föregående avsnitt har redovisat för bedömningen att hänsyn till Sveriges säkerhet inte bör vara upplösningsgrundande enligt 2 kap. 23 § gör sig därför gällande även i fråga om inställande enligt den föreslagna 23 a §. Utredningen föreslår därför inte att hänsyn till Sveriges säkerhet ska kunna läggas till grund för att besluta villkor för eller helt ställa in en sammankomst med stöd av den nya bestämmelsen.

Om lagstiftaren gör bedömningen att det i 2 kap. 23 § bör införas ett utrymme att upplösa en allmän sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet finns det även anledning att komplettera den föreslagna 2 kap. 23 a § med en hänvisning till Sveriges säkerhet. Bestämmelsen skulle då kunna ges följande lydelse.

23 a §

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa får Polismyndigheten meddela sådana villkor om tid eller plats som avses i 10 §, villkor enligt 16 § eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Polismyndigheten får även meddela sådana villkor som avses i första stycket eller helt ställa in en allmän sammankomst om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet i den mening som avses i 10 § första stycket 1.

Inom ramen för tid- och platsalternativet i kapitel 17, som utgår från att det inte ska finnas något utrymme att helt vägra tillstånd till eller förbjuda en allmän sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet, skulle bestämmelsen kunna ges följande utformning.

23 a §

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa får Polismyndigheten meddela sådana villkor om tid eller plats som avses i 10 §, villkor enligt 16 § eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Polismyndigheten får även meddela sådana villkor som avses i första stycket för en allmän sammankomst om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet i den mening som avses i 10 a §.

Om ett tillägg avseende Sveriges säkerhet görs i 23 a § behöver det även göras justeringar som säkerställer att inställandeärendet kan handläggas i särskild ordning, dvs. med tillämpning av de särskilda bestämmelser om bland annat sekretess och partsinsyn som föreslås i kapitel 11.

10.7.12 Följdändringar

Utredningens förslag: Det görs följdändringar i 2 kap. 24 § med anledning av utredningens övriga förslag.

Skälen för utredningens förslag

I 2 kap. 24 § finns ett krav på proportionalitet. En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

Med anledning av utredningens förslag bör först läggas till att proportionalitet ska gälla även när en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ställs in. Vidare bör en hänvisning göras till nya 23 a §. Slutligen bör Sveriges säkerhet nämnas i bestämmelsen.

10.8 Straffbestämmelser

Utredningens förslag: Det ska vara straffbart att i egenskap av anordnare bryta mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 2 kap. 25 a § samt att anordna eller fortsätta en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har ställts in enligt 2 kap. 23 a §. Vidare straffbeläggs att anordna en sammankomst i strid med ett förbud enligt 2 kap. 10 a §.

Skälen för utredningens förslag

I 2 kap. 29 § finns en straffbestämmelse. Enligt den är en rad överträdelser av bestämmelser i kapitlet kriminaliserade med böter eller fängelse i högst sex månader i straffskalan.

Att som anordnare bryta mot ett villkor som beslutats med stöd av 2 kap. 16 § är straffbart enligt 2 kap. 29 § första stycket 1. Det kunde tala för att där även straffbelägga överträdelse av ett villkor som beslutats med stöd av 2 kap. 10 §. Ett sådant villkor ska dock

betraktas som ett partiellt avslag. Den del av 29 § första punkten som avser överträdelse av villkor passar därför inte för överträdelser av beslut enligt 2 kap. 10 §. Enligt Polismyndighetens praxis kan ett anordnande efter avslag inte heller sorteras in under den del av punkten som avser att anordna en sammankomst utan tillstånd. Enligt utredningens bedömning bör en sådan handling vara straffbar, eftersom en överträdelse av ett beslut enligt 10 § riskerar att leda till mycket svåra konsekvenser. För att göra det helt klart att det är straffbart att bryta mot ett avslagsbeslut, oavsett om det är partiellt eller fullständigt föreslår utredningen en justering av 2 kap. 29 § 1.

Även en överträdelse av ett förbud enligt 25 § är straffbar enligt första punkten. Att bryta mot ett förbud, eller ett villkor som ska ses som ett förbud, som beslutats med stöd av nya 25 a § kan medföra allvarliga konsekvenser. Det är därför rimligt att en överträdelse är kriminaliserad.

När det gäller kriminaliseringen av överträdelse av villkor som avser det sätt sammankomsten ska få genomföras på bör poängteras att det handlar om en kriminalisering av överträdelse av Polismyndighetens beslut, det vill säga i princip en form av ohörsamhet. Något nytt åsiktsbrott kan inte anses ha tillskapats genom kriminaliseringen.

Enligt punkten 29 § första stycket 7 straffbeläggs att anordna eller fortsätta en sammankomst som ställts in. Det straffansvaret bör träffa även den som anordnar eller fortsätter en sammankomst som har ställts in med stöd av nya 23 a §.

I avsnitt 12.2 föreslås att vissa utlänningar inte ska få anordna eller delta i allmänna sammankomster. Den som anordnar en sammankomst i strid med ett sådant förbud kan inte anses bryta mot kravet på tillstånd i 2 kap. 4 §, eftersom utlänningen inte kan få något tillstånd ens efter en ansökan. Med tanke på att det handlar om personer som bedömts utgöra säkerhetsrisker är det angeläget att förbudet att anordna sammankomster efterföljs. Ett straffhot kan åtminstone förväntas bidra till det. Utredningen föreslår därför att överträdelser av förbudet för en utlänning att anordna en allmän sammankomst enligt nya 2 kap. 10 a § görs straffbar genom ett tillägg i 29 § första stycket 7. Deltagande i en sammankomst i strid med ett sådant förbud bör inte straffbeläggas.

10.9 Polismans möjlighet att ingripa mot enskilda vid en allmän sammankomst

10.9.1 Skyldighet att lämna en sammankomst vid överträdelse av villkor

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 2 kap. 17 § ordningslagen som innebär den som inte följer ett villkor som Polismyndigheten har beslutat med stöd av 2 kap. 16 § är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten ska gälla även villkor som meddelats med stöd av 2 kap. 10, 23 a eller 25 a §.

Skälen för utredningens förslag

Enligt 2 kap. 17 § ordningslagen ska den som inte följer ett villkor som Polismyndigheten har beslutat med stöd av 2 kap. 16 § lämna sammankomsten eller tillställningen om han eller hon blir tillsagd att göra det. Förslagen till ändringar i 2 kap. 10 § (avsnitt 10.7) och nya bestämmelser i 2 kap. 23 a och 25 a §§ innebär att villkor avseende allmänna sammankomster kan beslutas även enligt de bestämmelserna. Utredningen anser mot den bakgrunden att även den som inte följer ett villkor som beslutats med stöd av 2 kap. 10, 23 a eller 25 a § bör vara skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten.

10.9.2 Avvisning och avlägsnande av åskådare och deltagare när en sammankomst ställts in

Utredningens förslag: Bestämmelsen om polismans rätt enligt 13 b § polislagen att avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare om det behövs för att syftet med ett beslut av Polismyndigheten att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska gälla även när sammankomsten ställts in med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa enligt 2 kap. 23 a § ordningslagen.

Skälen för utredningens förslag

I 13 b § polislagen (1993:1617) ges polisman rätt att vidta åtgärder för att verkställa ett beslut av Polismyndigheten att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. I bestämmelsen hänvisas till olika lagrum i ordningslagen som ger stöd för inställelse eller upplösning. Utredningen föreslår i avsnitt 10.7.11 en ny möjlighet för Polismyndigheten att ställa in en allmän sammankomst eller offentlig tillställning när det behövs med hänsyn till säkerheten för människors liv och hälsa. För att en polisman ska kunna vidta åtgärder även när ett beslut om inställelse har fattats med den nya grunden föreslås en hänvisning till den bestämmelsen i 13 b § polislagen.

10.9.3 Utvidgning av rätten att ingripa mot enskilda vid allmänna sammankomster eller andra demonstrationer

Utredningens förslag: En bestämmelse införs i 2 kap. ordningslagen som ger en polisman rätt att avvisa eller avlägsna, eller i sista hand tillfälligt omhänderta, den som inte rättar sig efter vissa beslut som Polismyndigheten fattat. Det gäller:

- beslut om tid eller plats med stöd av 2 kap. 10 § första stycket, 23 a § eller 25 a §,
- beslut om villkor för sättet för genomförandet i övrigt med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket eller 25 a § andra stycket, och
- den som anordnar eller deltar i en allmän sammankomst i strid med 2 kap. 10 a §.

Skälen för utredningens förslag

I avsnitt 10.7.5 föreslås en möjlighet att, som ett mindre ingripande alternativ till att helt vägra tillstånd till en allmän sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet, besluta villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Enligt förslag som lämnas i avsnitten 10.7.7 och 10.7.8 får Polismyndigheten vidare helt eller genom villkor delvis förbjuda förnyande av en allmän sammankomst eller

annan demonstration. I avsnitt 10.7.11 föreslås en bestämmelse om att Polismyndigheten, om det är nödvändigt men hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa, ska få delvis ställa in en allmän sammankomst genom att meddela villkor om tid eller plats. I avsnitt 12.2 föreslås slutligen en bestämmelse som innebär att utlänningar som med tillämpning av utlänningslagstiftningen har bedömts utgöra säkerhetsrisker inte får anordna eller delta i en allmän sammankomst.

En överträdelse av sådana villkor eller förbud som omnämns ovan kan få mycket allvarliga konsekvenser för såväl Sveriges säkerhet som för säkerheten på platsen. Det är därför angeläget att det finns ett tydligt stöd för att ingripa vid överträdelser av dessa villkor även om överträdelsen inte resulterar i oordning på platsen för sammankomsten eller demonstrationen. Ett sätt att ingripa är att upplösa eller ställa in sammankomsten. Förutsättningar för det ges i 2 kap. 22 § ordningslagen, utom såvitt avser förbudet i 10 a §. Fattas ett sådant upplösningsbeslut kan en polisman ingripa med stöd av 13 b § polislagen. Om det bara är någon eller ett fåtal deltagare i en större sammankomst som bryter mot villkoren kan det framstå som alltför långtgående att upplösa hela sammankomsten. Det gäller särskilt om det inte är de som uppfattas som anordnare som bryter mot villkoren, utan andra deltagare som kanske har uppmanats att lämna sammankomsten med stöd av 2 kap. 17 §. Både i dessa fall och vid demonstrationer med så få deltagare att det kan ifrågasättas om kriterierna för en allmän sammankomst är uppfyllda bör det finnas en möjlighet för en polisman att avvisa eller avlägsna den eller de personer som överträder vad som beslutats om sammankomsten eller demonstrationen. Är det en mycket liten demonstration blir det i praktiken fråga om upplösning. Detsamma bör gälla om en utlänning anordnar eller deltar i en allmän sammankomst enligt föreslagna 2 kap. 10 a §. Är avvisning eller avlägsnande inte tillräckligt bör det också finnas en möjlighet till tillfälligt omhändertagande.

En sådan befogenhet för en polisman som beskrivits ovan föreslås föras in i en ny bestämmelse i 2 kap. ordningslagen, 17 a §. Placeringen i ordningslagen gör att det inte finns någon befogenhet för ordningsvakter enligt bestämmelsen. Den betyder också att det finns anledning att hänvisa till 15–18 §§ polislagen i bestämmelsen.

10.10 Förslagens förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med begränsningsförutsättningarna i regeringsformen och Europakonventionen.

Skälen för utredningens bedömning

Frågan om hur de förslag som avser Sveriges säkerhet behöver utformas för att vara förenliga med regeringsformen och Europakonventionen har i olika avseenden berörts tidigare i kapitlet. I detta avsnitt redovisar utredningen sin sammanfattande bedömning av hur förslagen förhåller sig till begränsningsförutsättningarna i regeringsformen och konventionen.

Regleringen tillgodoser ett legitimt intresse

Utredningen har i avsnitt 10.2 redogjort för sin analys av innebörden av *rikets säkerhet* när det används i regeringsformen. Den reglering som utredningen föreslår syftar till att tillgodose intressen som omfattas av det begränsningsändamålet. Det i Europakonventionen använda begreppet *national security* är bredare är *rikets säkerhet*, och konventionen medger dessutom – såvitt framgår av ordalydelsen – begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till allmän säkerhet och förebyggande av oordning utan direkt koppling till tiden och platsen för sammankomsten.

Ändamålet med regleringen är enligt utredningens bedömning därmed förenligt med såväl regeringsformen som konventionen.

Regleringen är ändamålsenlig

Bakgrunden till utredningens uppdrag är att vissa företeelser i samband med demonstrationer har bidragit till att Sveriges säkerhetspolitiska läge allvarligt försämrats. Ett moment som synes ha varit drivande i denna utveckling är att Polismyndigheten har beviljat tillstånd till, och underlåtit att ingripa mot, de aktuella sammankoms-

terna, vilket av vissa har tagits till intäkt för att den svenska statsmakten sanktionerar de aktuella företeelserna.

Utredningens förslag innebär att Polismyndigheten ges ett utrymme att, om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, besluta att en sammankomst inte får hållas på en särskilt känslig plats eller tidpunkt eller att vissa särskilt provokativa former för yttranden inte ska vara tillåtna vid den eller, om sådana åtgärder inte är tillräckliga, helt vägra tillstånd till sammankomsten. Skulle anordnare eller deltagare agera i strid med vad Polismyndigheten har beslutat ska polisen kunna ingripa genom att avlägsna enskilda deltagare eller upplösa sammankomsten. Den föreslagna regleringen får därmed anses vara ägnad att tillgodose det ändamål som har föranlett den; det vill säga att minska risken för att allmänna sammankomster och andra demonstrationer medför ett hot mot Sveriges säkerhet.

Det finns inga likvärdiga mindre ingripande alternativ

Som har framskymtat på ett antal ställen i detta kapitel (se särskilt avsnitt 10.2.1) finns det strängt taget två huvudsakliga regleringsalternativ för lagstiftaren om den vill förhindra företeelser vid sammankomster som är sådana att de kan medföra ett hot mot Sveriges säkerhet; att kriminalisera företeelserna i sig eller att ge Polismyndigheten ett utrymme att beakta företeelserna vid sitt beslutsfattande enligt 2 kap. ordningslagen.

När det gäller en specifik företeelse får en kriminalisering anses vara mera ingripande, eftersom den begränsar yttrandefriheten inte bara vid allmänna sammankomster utan även i andra sammanhang. Det skulle i och för sig gå att utforma en straffbestämmelse så att den träffar vissa yttrandeformer endast när dessa förekommer vid en allmän sammankomst. En sådan bestämmelse skulle dock utgöra en begränsning även av mötes- och demonstrationsfriheterna, och därmed behöva kunna motiveras med hänsyn till Sveriges säkerhet. Även en sådan bestämmelse skulle vara mera ingripande än de bestämmelser som utredningen föreslår eftersom de senare möjliggör, och förutsätter, en bedömning av om begränsningen är nödvändig med hänsyn till Sveriges säkerhet i varje enskilt fall.

Det skulle kunna hävdas att en kriminalisering vore mindre ingripande ur ett bredare perspektiv eftersom den tar sikte på en specifik företeelse medan utredningens förslag kan bli tillämpligt på ett stort antal olika företeelser som inte låter sig beskrivas på förhand. Den uppenbara invändningen mot ett sådant synsätt är att en jämförelse mellan de båda regleringsalternativen i så fall inte är meningsfull eftersom de inte kan anses likvärdiga. Den föreslagna regleringen ger nämligen en beredskap för att kunna förhindra företeelser som medför ett hot mot Sveriges säkerhet allteftersom de uppkommer. Kriminaliseringsalternativet förutsätter i stället att lagstiftaren successivt straffbelägger de företeelser som visar sig hota Sveriges säkerhet; varje gång med en viss eftersläpning och med mera ingripande konsekvenser för yttrandefriheten i förhållande till den aktuella företeelsen än vad utredningens förslag medför.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att det inte finns något likvärdigt alternativ som är mindre ingripande.

Proportionalitet i strikt mening

Den föreslagna regleringen innebär en begränsning av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna av ett slag som förutsätter att tungt vägande skäl kan åberopas för den (se avsnitt 10.3.1). Det är utredningens bedömning att det föreligger sådana tungt vägande skäl. Förslaget tar sikte på att skydda det överordnade intresset av att upprätthålla Sveriges säkerhet. Det handlar om intressen som är av grundläggande betydelse för Sverige och som ytterst utgör en förutsättning för det samlade fri- och rättighetsskyddets bestånd över tid (se avsnitten 10.2 och 10.3.2).

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. Redan i begreppet *hotar Sveriges säkerhet* ligger en betydande begränsning av tillämpningsutrymmet för bestämmelsen (se avsnitt 10.2.2). Tillsammans med kraven på *nödvändighet*, *stå klart* och *påtaglig fara* bedömer utredningen att den nya vägransgrunden endast i undantagsfall kommer att kunna läggas till grund för be-

gränsningar. Vidare ska Polismyndigheten 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 eller till exempel att vissa former för yttranden inte ska vara tillåtna vid sammankomsten.

Även i de undantagsfall där Polismyndigheten tillämpar de nya bestämmelserna kommer det fortfarande vara möjligt för de berörda att föra fram sitt budskap; låt vara att det kan behöva ske i ett alternativt forum eller i en mindre provokativ form. Förslagets konsekvenser för den fria åsiktsbildningen bedöms därför vara relativt begränsade. Den slutsatsen gäller även med beaktande av vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska och religiösa angelägenheter.

11 Handläggningsfrågor, sekretess och partsinsyn

11.1 Ärenden som rör Sveriges säkerhet ska handläggas i särskild ordning

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av särskilda bestämmelser om beredning, informationsöverföring och skydd för känsliga uppgifter i ärenden som aktualiserar hänsynstagande till Sveriges säkerhet.

Utredningens förslag: Ett ärende ska 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.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Polismyndigheten hanterar i huvudsak inte uppgifter som rör Sveriges säkerhet utan sådana uppgifter hanteras i första hand av Säkerhetspolisen. De förslag som utredningen har lämnat i kapitel 10 innebär emellertid att Polismyndigheten vid tillståndsprövningen och andra beslut enligt ordningslagen kommer att behöva göra en bedömning av hur en allmän sammankomst kan påverka Sveriges säkerhet. Om förslagen leder till lagstiftning behöver det finnas en reglering på plats som säkerställer att Polismyndigheten och de domstolar som överprövar Polismyndighetens beslut har tillgång till ett relevant beslutsunderlag samt att det beslutsunderlaget har ett erforderligt sekretesskydd. I de följande avsnitten i detta kapitel lämnar utredningen förslag på hur en sådan reglering bör utformas.

Det behöver finnas en kvalificeringsgrund som avgör när den särskilda regleringen ska tillämpas. Eftersom regleringen syftar till att ge Polismyndigheten ett relevant beslutsunderlag ligger det i sakens natur att tröskeln för dess tillämplighet inte får vara alltför hög. Annars uppstår ett moment 22 där Polismyndigheten behöver göra en kvalificerad prognos av utgången i ärendet för att få tillgång till de uppgifter som behövs för att göra just en sådan prognos. Samtidigt har Polismyndigheten under utredningen gett uttryck för att en alltför låg tröskel kommer att medföra att de särskilda beredningskraven, som föreslås innefatta en huvudregel om att Polismyndigheten ska ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar, behöver tillämpas i ett mycket stort antal ärenden. Med detta i beaktande bedömer utredningen att den särskilda regleringen bör vara tillämplig om det finns objektiva omständigheter som ger polisen goda skäl att anta att en sammankomst är av det slag som avses i den nya vägransgrunden; det vill säga 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. Ett lämpligt rekvisit för att beskriva detta krav är *sannolikt*. Utredningen föreslår därför att ett ärende ska 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 i 2 kap. 10 § ordningslagen.

11.2 Beredning

Utredningens förslag: Innan Polismyndigheten fattar beslut i ett ärende som handläggs i särskild ordning ska Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ges tillfälle att lämna upplysningar om det inte är uppenbart obehövligt.

Utredningens bedömning: Polismyndigheten har enligt gällande rätt en skyldighet att se till att ett ärende enligt 2 kap. ordningslagen blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver samt att underrätta Justitiedepartementet om viktiga frågor som uppkommer i verksamheten och som bör komma till regeringens

kännedom. Det behöver därför inte införas några ytterligare föreskrifter om beredningen än de som föreslagits ovan.

11.2.1 Gällande rätt

Handläggning av ärenden enligt 2 kap. ordningslagen

I förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Enligt 3 § förvaltningslagen är flertalet av bestämmelserna i den lagen inte tillämpliga i brottsbekämpande verksamhet hos Polismyndigheten. Med *brottsbekämpande verksamhet* avses i paragrafen verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och beivra brott. Därutöver omfattas verksamhet hos polisen som syftar till att förebygga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten samt ingripa när en störning har inträffat. Enligt motiven utgör däremot beslut i ärenden enligt ordningslagen inte en del av polisens brottsbekämpande verksamhet (se prop. 2016/17:180 s. 287 och 288).

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen (4 § förvaltningslagen). Frågan om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från förvaltningslagen eller inte får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder. Av särskild betydelse torde då ofta vara vilket syfte specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar förfarandet. Tolkningsprincipen om att en nyare författning ges företräde framför en äldre vid en eventuell normkonflikt kan också få särskild betydelse vid denna prövning (a. prop. s. 288).

En myndighet ska enligt 23 § första stycket förvaltningslagen se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen, som ger uttryck för den så kallade officialprincipen, innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Exempelvis behöver en myndighet i praktiken inte vara lika aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om att få en förmån av det all-

männa, som i ett ärende som avser myndighetens ingripande mot någon enskild (a. prop. s. 308).

En myndighet kan enligt 26 § förvaltningslagen inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 23 § begära ett yttrande från en annan myndighet (remiss). Syftet med en remiss kan variera. Det kan vara fråga om att få upplysningar om faktiska förhållanden som myndigheten ännu inte känner till eller att få synpunkter på befintligt material. Myndigheten kan också genom remissen tillgodogöra sig speciell sakkunskap som remissinstansen har, till exempel i sin egenskap av regeringens expertmyndighet på ett visst område (a. prop. s. 313).

I 2 kap. 9 § ordningslagen finns en särskild bestämmelse om beredningen av ärenden som initierats genom en ansökan eller anmälan eller en begäran om tillstånd att täcka ansiktet. Enligt den bestämmelsen får Polismyndigheten förelägga anordnaren av en allmän sammankomst att lämna uppgifter utöver vad ansökan, anmälan eller begäran ska innehålla. Myndigheten *får* också själv sörja för den utredning som behövs. Anordnaren är dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller dramatisk eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten eller tillställningen (se avsnitt 7.4.1). Av 2 kap. 11 och 11 a §§ ordningslagen framgår vidare att beslut ska meddelas skyndsamt. I övrigt innehåller 2 kap. ordningslagen inte några särskilda bestämmelser om handläggningen av tillståndsärenden.

Underrättelse till utrikesministern

Enligt 10 kap. 13 § regeringsformen ska chefen för det departement som har hand om utrikesärendena hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet. Paragrafen syftar till att garantera en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna. Utrikesministern ska underrättas i så god tid att han eller hon får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska sida.[1]

Som exempel på ärenden och mål där myndigheter och domstolar har lämnat underrättelse till utrikesministern med hänvisning till 10 kap. 13 § regeringsformen kan nämnas ett ärende hos Justitie-

[1] Se Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen* 10 kap. 13 §, Karnov 2023-07-01 (JUNO).

kanslern (dnr 2601-96-15) där en person begärde att få ut ett exemplar av den så kallade scientologbibeln (som berördes av sekretess enligt ett särskilt regeringsbeslut), ett mål i Högsta domstolen (NJA 1998 C 44) om utfående av allmänna handlingar som innehöll uppgifter som rörde rikets säkerhet, ett utsökningsärende hos Kronofogdemyndigheten som innefattade verkställighet i en av ryska staten ägd fastighet på Lidingö (se 2012/13:KU20 s. 210–216), och ett ärende hos Post- och telestyrelsen om förbud mot användande av produkter från Huawei och ZTE vid utbyggnad av 5G-nätet (se 2020/21:KU20 s. 62).

Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. När det gäller frågan om förhållandet mellan denna bestämmelse om myndigheternas självständighet och den återkoppling till myndigheten som Utrikesdepartementet kan ge med anledning av en underrättelse enligt 10 kap. 13 § har konstitutionsutskottet uttalat följande (2012/13:KU20 s. 218).

> Utskottet gör bedömningen att orienteringen av myndigheterna om sakens utrikespolitiska betydelse faller under förbudet mot ministerstyre enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Även vid en sådan orientering måste således en viss återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet. Stor betydelse måste fästas vid statsrådets avsikt med ett uttalande som han eller hon uppfattas ha gjort i egenskap av statsråd. Om statsrådets avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 12 kap. 2 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter.
>
> Samtidigt faller det, enligt utskottets mening, inom ramen för orientering av myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse att utrikesministern eller Utrikesdepartementet i förekommande fall uttalar sin bedömning av om Sveriges förhållande till en annan stat eller till en mellanstatlig organisation skulle påverkas av det aktuella ärendet. I dessa orienteringar finns det vidare, enligt utskottet, en viss marginal för utrikesministern eller Utrikesdepartementet att lämna sin bedömning av en aktuell sakfråga. Utrikesdepartementets rutin att, som ett led i sin orientering av myndigheten om sakens utrikespolitiska bedömning, lämna sin bedömning av en aktuell sakfråga kan enligt utskottets mening inte i sig anses strida mot förbudet mot ministerstyre enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet vill i detta sammanhang understryka betydelsen av att innebörden av 12 kap. 2 § regeringsformen framgår av orienteringen

till myndigheten och av att bedömningen presenteras på ett sådant sätt att det klart framgår att det inte är fråga om direktiv till myndigheten.

Informering av Justitiedepartementet

Polismyndigheten ska enligt 11 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten snarast möjligt informera Regeringskansliet (Justitiedepartementet) om viktiga frågor som uppkommer i verksamheten och som bör komma till regeringens kännedom.

Underrättelseverksamhet till skydd för Sveriges säkerhet

Underrättelseverksamhet i ordets vidaste bemärkelse består i inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av information och bedömningar av olika aktörers avsikter och förmågor i syfte att ge underlag för en mottagares lägesbedömningar, beslutsfattande och agerande. Underrättelseverksamhet kan bedrivas med olika slags inriktning och organisatorisk anknytning. Underrättelseverksamhet kan vara inriktad på yttre hot mot ett land och i övrigt på främmande staters och andra utländska aktörers förhållanden. I Sverige används i lagstiftningen begreppet försvarsunderrättelseverksamhet för att beteckna den del av underrättelseverksamheten som är inriktad på yttre förhållanden. Underrättelseverksamhet kan även vara inriktad på hot mot ett lands inre säkerhet och dess väsentliga intressen, till exempel i form av spionerі, terrorism samt subversiv och annan samhällsomstörtande verksamhet. Mottagare av underrättelser är framför allt statsledningen (regeringen och Regeringskansliet) och andra statliga myndigheter.

Enligt 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs försvarsunderrättelseverksamhet till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden. Det är regeringen som bestämmer försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inriktningen bestäms med beaktande av landets samlade behov av försvarsunderrättelser. Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange närmare inriktning av verksamheten. Det är vidare regeringen som bestämmer vilka myndigheter som ska bedriva för-

svarsunderrättelseverksamhet. För närvarande bedrivs enligt 2 § förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet sådan verksamhet av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs således i Sverige av en militär och tre civila myndigheter.

Försvarsunderrättelseverksamheten syftar till att förse regeringen och Regeringskansliet med underlag för bedömningar, beslut och agerande i bredare utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Det är framför allt Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet som är mottagare i detta avseende, men en allt bredare hotbild har kommit att innebära att flera departement har behov av sådant underlag. Dessutom stöder försvarsunderrättelseverksamheten verksamhet till skydd för Sveriges säkerhet på andra områden, bland annat den militära säkerhetstjänsten, Polismyndighetens arbete mot grov gränsöverskridande brottslighet, det myndighetsövergripande cybersäkerhetsarbetet samt Säkerhetspolisens arbete med kontraspionage och kontraterrorism.

Inom Försvarsmakten bedrivs försvarsunderrättelseverksamhet av den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). Inom ramen för den militära säkerhetstjänsten, vilken Försvarsmakten ansvarar för och som syftar till att skydda de säkerhetsintressen som berör Försvarsmakten och dess tillsynsområde enligt säkerhetsskyddslagen, bedrivs dessutom militär säkerhetsunderrättelsetjänst (utöver säkerhetsskydd och signalskydd). Den militära säkerhetsunderrättelsetjänsten har till uppgift att klarlägga och analysera den säkerhetshotande verksamhetens mål, medel och metoder.

Försvarsmakten bedriver även viss underrättelseverksamhet som syftar till att skapa lägesbilder och ge beslutsunderlag för militära chefer. Must bedriver till exempel militär underrättelsetjänst till stöd för överbefälhavaren, i enlighet med dennes inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet i form av signalspaning utförs av FRA. Av 1 § andra stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) följer att signalspaning endast får bedrivas för att kartlägga vissa, i lagen särskilt uppräknade, företeelser. Det rör sig bland annat om yttre militära hot mot landet, strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, allvarliga yttre hot mot samhällets

infrastrukturer, främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen och om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som FRA deltar i. FRA ska rapportera underrättelser till berörda myndigheter (8 § signalspaningslagen).

Underrättelseverksamhet bedrivs även av Säkerhetspolisen. Av 1 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen framgår att Säkerhetspolisen i egenskap av säkerhetstjänst bedriver underrättelse- och säkerhetstjänstarbete. Kärnan i säkerhetstjänstens verksamhet är att skydda Sveriges säkerhet och det svenska statsskicket. I begreppet Sveriges säkerhet ligger både den inre säkerheten för statsskickets bevarande och den yttre säkerheten för det nationella oberoendet. Tyngdpunkten i verksamheten ligger på att upptäcka och förhindra olika säkerhetshot, till exempel genom att se till att attentatsplaner inte kan sättas i verket. Dessa säkerhetshot innefattar ofta även någon form av brottslig verksamhet och ibland inleds därmed förundersökningar för att utreda brott parallellt med säkerhetsunderrättelseverksamheten. Den brottsutredande verksamheten utgör dock endast en liten del av Säkerhetspolisens samlade verksamhet.

Resultatet av Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet används primärt inom den egna organisationen för att reducera säkerhetshoten och i förekommande fall i samverkan med de svenska försvarsunderrättelsemyndigheterna. Säkerhetspolisen ska snarast möjligt underrätta Justitiedepartementet om underrättelser som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet eller som av någon annan anledning bör komma till regeringens kännedom (se 8 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen).

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget har samtliga myndigheter med ansvar för underrättelseverksamheten fått utökade resurser de senaste åren. Samarbetet mellan underrättelsemyndigheterna – och då framför allt mellan Must, FRA och Säkerhetspolisen – har vidare utvecklats mycket. I dag finns välfungerande strukturer för samarbeten både på strategisk nivå och på operativ och taktisk nivå inom ramen för den verksamhet som bedrivs. Samarbetet är nödvändigt för att skapa helhetsbilder om bland annat hotutvecklingen och hur den påverkar Sveriges säkerhet. Därutöver finns det sedan

länge etablerade samarbetet mellan myndigheterna inom Nationellt centrum för terrorhotbedömning.[2]

11.2.2 Skälen för utredningens förslag och bedömning

När det gäller omfattningen av Polismyndighetens utredningsansvar i ett tillståndsärende enligt 2 kap. ordningslagen finns det anledning att först säga något om förhållandet mellan 23 § förvaltningslagen och bestämmelsen i 2 kap. 9 § ordningslagen enligt vilken Polismyndigheten själv *får* sörja för den utredning som behövs. Den fakultativa utformningen av den senare bestämmelsen skulle kunna läsas så, att Polismyndigheten kan avstå från att utreda relevanta omständigheter som sökanden har underlåtit att upplysa om trots ett föreläggande enligt samma bestämmelse. Oavsett hur man ser på denna fråga bör emellertid 2 kap. 9 § inte kunna tolkas så, att Polismyndigheten skulle kunna avstå från att sörja för utredning av omständigheter som sökanden inte har möjlighet att redogöra för. När det gäller utredning om en sammankomsts eventuella påverkan på Sveriges säkerhet gäller alltså 23 § förvaltningslagen oinskränkt.

Enligt 23 § förvaltningslagen är Polismyndigheten skyldig att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I ett tillståndsärende gällande en allmän sammankomst är detta krav långtgående eftersom Polismyndigheten i ett sådant ärende kan fatta beslut som begränsar yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Detta skulle kunna tala för att det inte behöver införas några särskilda bestämmelser om Polismyndighetens beredning av ärenden som aktualiserar tillämpning av den nya vägransgrunden. Utredningen anser emellertid att den generella bestämmelsen i 23 § förvaltningslagen inte ger tillräckliga garantier för att underlaget för Polismyndighetens beslut blir så robust som dessa ärendens beskaffenhet kräver. Samtidigt måste dock beaktas att beslut i tillståndsärenden ska meddelas skyndsamt (jfr 2 kap. 11 § ordningslagen). De särskilda beredningskraven får därför inte utformas på ett sätt som gör att handläggningen blir alltför tungrodd.

Uppgifter som kan vara relevanta för Polismyndighetens bedömning i ett ärende som handläggs i särskild ordning finns framför allt hos regeringen och Regeringskansliet samt hos de olika myn-

[2] Innehållet i detta avsnitt är hämtat från dir. 2023:150 om översyn av underrättelseverksamheten.

digheter som bedriver underrättelseverksamhet till skydd för Sveriges säkerhet. En naturlig utgångspunkt är att Polismyndigheten ska inhämta uppgifter från Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen pekas ut särskilt i direktiven och är en myndighet som Polismyndigheten redan i dag har ett utvecklat samarbete med. Det bör därför föreskrivas att Polismyndigheten ska ge Säkerhetspolisen tillfälle att lämna upplysningar innan den fattar beslut i ärendet.

Den typ av hotbilder som utrymmet att begränsa yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet tar sikte på torde såvitt utredningen kan bedöma oftast komma att emanera från antagonister i utlandet och därmed, om inte främst så i vart fall ofta, kunna drabba svenska intressen i utlandet, till exempel ambassader. Konsekvenserna av koranbränningarna är ett tydligt exempel på detta. Det är mot den bakgrunden angeläget att även Utrikesdepartementet ges utrymme att förmedla uppgifter till Polismyndigheten. En mekanism som i viss mån tillgodoser detta intresse föreskrivs i 10 kap. 13 § regeringsformen. Den bestämmelsen begränsar sig emellertid till situationer där utgången i ett ärende kan ha betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation. Hotbilder av det slag som nu är i fråga kan emellertid emanera även från andra subjekt än stater och mellanfolkliga organisationer. Även här kan konsekvenserna av koranbränningarna tjäna som exempel; låt vara att det inte kan uteslutas att även stater kan ha haft en roll att spela i dessa händelseförlopp. Bestämmelsen i 10 kap. 13 § regeringsformen ger inte heller tydligt uttryck för det som är det centrala i det nu aktuella sammanhanget; det vill säga att Utrikesdepartementet ska kunna lämna relevanta uppgifter till Polismyndigheten. Utredningen bedömer därför att det bör föreskrivas att Polismyndigheten ska ge även Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar innan den fattar beslut i ärendet.

Inom ramen för upplysningsförfarandet kan Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet lämna uppgifter som kan vara relevanta för Polismyndighetens bedömning och även redogöra för sin syn på vilka risker en sammankomst är ägnad att medföra. Skyldigheten att ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar bör dock inte gälla undantagslöst. Undantag bör gälla för situationer där Polismyndigheten redan har ett fullgott beslutsunderlag med anledning av att den i omedelbar närtid har fattat beslut i ett ärende om en sammankomst av samma eller motsvarande slag eller

där det är uppenbart att sammankomstens eventuella konsekvenser för svensk säkerhet inte är sådana att de kan motivera en begränsning av yttrande-, mötes- eller demonstrationsfriheten. Vidare saknas det normalt skäl att ge Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar i ett ärende som saknar internationella dimensioner. Detta kan komma till uttryck i lagtexten genom att det föreskrivs ett undantag för de fall där det är uppenbart obehövligt.

Enligt 11 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten ska Polismyndigheten snarast möjligt informera Justitiedepartementet om viktiga frågor som uppkommer i verksamheten och som bör komma till regeringens kännedom. De frågor som uppkommer i ärenden som enligt utredningens förslag ska handläggas i särskild ordning torde normalt vara av detta slag.

Säkerhetspolisen samarbetar med de övriga myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet till skydd för Sveriges säkerhet inom ramen för såväl bi- och multilateral myndighetssamverkan som den mera formaliserade samverkan vid Nationellt centrum för terrorhotbedömning. Det kan därför antas att Säkerhetspolisen i flertalet fall kommer att ha tillgång till de uppgifter som är relevanta för Polismyndighetens bedömning. Utredningen gör därför bedömningen att skyldigheten att ge Säkerhetspolisen tillfälle att lämna upplysningar och det generella utredningsansvaret enligt 23 § förvaltningslagen, tillsammans med de kontakter som ska tas med Utrikesdepartementet och eventuellt Justitiedepartementet, bör vara tillräckligt för att Polismyndigheten ska få tillgång till ett relevant beslutsunderlag och för att regeringen ska få kännedom om ärenden som kan påverka Sveriges säkerhet. Mot att föreskriva en skyldighet att höra eller underrätta även andra myndigheter talar dessutom intresset av att minska antalet kontaktytor där mycket skyddsvärda uppgifter kan komma att hanteras.

11.3 Sekretess

Utredningens bedömning: Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser om sekretess för ärenden som handläggs i särskild ordning.

11.3.1 Gällande rätt

Sekretess till skydd för rikets säkerhet med mera

I 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns materiella bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Bestämmelserna gäller hos alla myndigheter oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer.

Enligt 15 kap. 1 § (utrikessekretess) gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Enligt 15 kap. 1 a § gäller sekretess för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal som avses i första stycket.

Enligt 15 kap. 1 b § gäller sekretess för uppgift som en myndighet har elektronisk tillgång till i en upptagning för automatiserad behandling hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, om myndigheten inte får behandla uppgiften enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation.

Enligt 15 kap. 2 § (försvarssekretess) gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Sekretess till skydd för polisens verksamhet

I 18 kap. OSL finns materiella bestämmelser om sekretess till skydd för bland annat polisens verksamhet. De tar i huvudsak sikte på uppgifter vars röjande kan skada det allmännas brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet. Det finns varken i 18 kap. eller på annat håll i offentlighets- och sekretesslagen bestämmelser som direkt tar sikte på uppgifter som förekommer i ansökningsärenden enligt ordningslagen. Flera av bestämmelserna i 18 kap. är dock utformade så, att sekretessen gäller även i annan verksamhet än den som primärt avses i bestämmelserna.

Enligt 18 kap. 1 § gäller, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs, sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (första stycket), eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen (andra stycket 2). Med *annan verksamhet* i andra stycket 2 avses brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet utan anknytning till något konkret fall. Uppgifter hänförliga till sådan verksamhet kan gälla resurs- och organisationsfrågor av vital betydelse, arbetsrutiner, spaningsmetoder, program för trafikkontroller, patrulleringsvägar, utnyttjande av lokaler, fordon eller viss utrustning, personskydd, personuppgifter rörande personal och tjänstgöringslistor.[3]

Enligt 18 kap. 2 § (om underrättelseverksamhet m.m.)[4] gäller – om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas – sekretess för uppgift som hänför sig till Polismyndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, inbegripet sådan som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott.

[3] Se Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (22 november 2023, version 28, JUNO), kommentaren till 18 kap. 1 §.
[4] Jämförd med 2 kap. 1 § 1 lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och 2 kap. 1 § 1 lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Att sekretessen gäller för uppgifter som *hänför sig till* viss verksamhet innebär att sekretessen följer med uppgiften även om den lämnas till en annan myndighet eller verksamhetsgren. Skulle uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 18 kap. 1 § eller 2 §, till exempel uppgifter om polisens resurser eller från underrättelseverksamhet, flyta in i ett tillståndsärende enligt 2 kap. ordningslagen gäller alltså sekretessen för uppgifterna även i tillståndsärendet. Exempel på ytterligare bestämmelser i 18 kap. som enligt utredningens bedömning skulle kunna aktualiseras i det nu aktuella sammanhanget är 8 § om sekretess för uppgifter om vissa säkerhets- och bevakningsåtgärder, 13 § om sekretess för uppgifter som hänför sig till risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer och 17 a § om sekretess för uppgifter som lämnats av ett utländskt organ inom ramen för internationellt polisiärt samarbete.

Kammarrätten i Göteborg tog 2022 ställning till en begäran om att få ta del av en hot- och riskanalys som underrättelseenheten i polisregion Väst hade upprättat med anledning av en ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst. Kammarrätten gjorde bedömningen att uppgifterna i promemorian inte hänförde sig till sådan verksamhet som omfattas av bestämmelserna i 18 kap. 1 eller 2 § OSL och att promemorian därför skulle lämnas ut i sin helhet. Kammarrätten framhöll därvid att det inte fanns några uppgifter som tydde på att handlingen tagits fram för något annat syfte än tillståndsärendet. Några överväganden beträffande om det fanns uppgifter i handlingen som hänförde sig till sådan verksamhet som omfattas av 18 kap. 1 eller 2 § OSL redovisades inte i domskälen.[5]

Kammarrätten i Stockholm tog ett par månader efter den nyss nämnda domen ställning till en motsvarande begäran, och kom då fram till att de uppgifter i handlingarna som Polismyndigheten hade maskerat omfattades av sekretess enligt bland annat 18 kap. 1 och 2 §§ OSL.[6]

[5] Dom den 9 september 2022 i mål nr 2500-22.
[6] Dom den 10 november 2022 i mål nr 5898-22.

Sekretess hos förvaltningsdomstol vid överklagande av Polismyndighetens beslut enligt ordningslagen

Polismyndighetens beslut enligt 2 kap. ordningslagen får enligt 2 kap. 28 § samma lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Sekretessbestämmelserna i 15 kap. samt 18 kap. 1, 2, 5–9, 12–16 och 18 a §§ OSL är primärt tillämpliga även i domstol. Får en domstol i samband med ett överklagande av Polismyndighetens beslut en uppgift som är sekretessreglerad enligt någon annan bestämmelse i 18 kap. OSL blir den bestämmelsen sekundärt tillämplig hos domstolen (se 43 kap. 2 och 3 §§ OSL).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande verksamhet upphör – med vissa undantag som inte är av intresse i det nu aktuella sammanhanget – att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Om en sådan uppgift läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i sitt avgörande har beslutat det (43 kap. 5 § OSL).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett slutligt beslut i samma mål eller ärende. Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt om beslutet innebär att bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör. Detta gäller dock inte om domstolen i sitt avgörande har beslutat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen (43 kap. 8 § OSL). Ett sådant beslut ska fattas om intresset av sekretess för en uppgift i domen eller beslutet väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid denna bedömning ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning och om resultatet av prövningen (43 kap. 8 a § OSL).

11.3.2 Skälen för utredningens bedömning

Enligt utredningens bedömning av rättsläget skyddas känsliga uppgifter som Polismyndigheten och domstolarna kommer att hantera i ärenden som handläggs i särskild ordning av sekretess enligt bestämmelserna i såväl 15 som 18 kap. OSL. Att en *handling* har upprättats för beredningen av ett ärende i en annan typ av verksamhet än den som avses i 18 kap. 1 eller 2 § OSL innebär inte att *uppgifter i handlingen* som hänför sig till sådan verksamhet som avses i de bestämmelserna förlorar sitt sekretesskydd. Sekretessen för en uppgift som till exempel hänför sig till Polismyndighetens brottsbeivrande verksamhet i allmänhet eller Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet ska alltså enligt utredningens förmenande bedömas enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL även om uppgiften förs in i en handling som upprättas i ett tillståndsärende enligt ordningslagen.

Av redogörelsen för gällande rätt ovan framgår dock att det i överrättspraxis finns exempel där ett till synes motsatt synsätt har anlagts. Frågan blir då om det finns ett behov av att införa en särskild sekretessbestämmelse för att undvika att uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 18 kap. OSL, och som inte kan hemlighållas med stöd av bestämmelserna i 15 kap. OSL, riskerar att röjas på grund av att de tas in i ett ärende som rör Sveriges säkerhet. Enligt utredningens bedömning är dock de befintliga bestämmelserna tillräckligt tydliga i detta avseende. En bestämmelse om sekretess för uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet som avses i till exempel 18 kap. 1 eller 2 § OSL när de förekommer i ett ärende enligt 2 kap. ordningslagen skulle dessutom kunna leda till att tillämparen i andra sammanhang drar felaktiga motsatsslut beträffande räckvidden av de befintliga bestämmelserna i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL.

Skulle lagstiftaren göra en annan bedömning av rättsläget eller behovet av en särskild sekretessbestämmelse är två lagtekniska lösningar möjliga (jfr 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Det ena alternativet är att det införs en sekretessbestämmelse i 2 kap. ordningslagen vartill hänvisas i (förslagsvis) 18 kap. OSL. Det andra alternativet är att sekretessbestämmelsen förs in i offentlighets- och sekretesslagen, förslagsvis genom en ny paragraf i 18 kap.

11.4 Partsinsyn

Utredningens förslag: I ett ärende som handläggs i särskild ordning ska vid tillämpning av 10 kap. 3 § första stycket andra meningen OSL gälla att sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet inte får lämnas ut till part. Denna begränsning av rätten till partsinsyn ska gälla även i domstol.

11.4.1 Gällande rätt

Partsinsyn hos Polismyndigheten

Enligt 10 § förvaltningslagen har den som är part i ett ärende rätt att, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL, ta del av allt material som har tillförts ärendet.

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt samt med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL, enligt 25 § förvaltningslagen underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet eller ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Sekretess hindrar enligt 10 kap. 3 § första stycket OSL inte att en enskild som är part i ett ärende hos myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar enligt andra stycket i bestämmelsen aldrig att en part i ett ärende tar del av ett beslut i ärendet. Avvikande bestämmelser får enligt tredje stycket i bestämmelsen föreskrivas i lag.

Uttrycket *synnerlig vikt* markerar att det ska vara fråga om undantagssituationer, i vilka det syfte som bär upp sekretessregeln framstår som särdeles tungt vägande i förhållande till partens intresse av full insyn i materialet i ärendet, och att utgångspunkten är att partens intresse i det stora flertalet fall ska tillmätas större betydelse och att sekretessen därmed ska vika (se RÅ 1994 ref. 79). Ett exempel på en sådan intresseavvägning finns i JO:s beslut den 30 juni 2016, dnr 6673-2014. Det var där fråga om en uppgift om en skyddad adress som förekom i en förundersökning och som helt saknade betydelse för den misstänktes möjligheter att försvara sig. JO ansåg att det var av synnerlig vikt att uppgiften inte röjdes för den misstänkte.

Sekretess med hänsyn till rikets säkerhet bör enligt kommentaren till förvaltningsprocesslagen många gånger kunna uppfylla kravet på synnerlig vikt och ge bärande skäl för att part inte ges insyn i materialet som sådant och tillfälle att yttra sig över det.[7] Frågan om hemlighållande med hänvisning till synnerlig vikt aktualiseras ofta i säkerhetsärenden enligt utlänningslagstiftningen. Där synes utgångspunkten i praxis vara att uppgifter som hänför sig till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet kan hemlighållas i förhållande till den berörde utlänningen även om uppgifterna har betydelse för bedömningen i ärendet och även om det är fråga om för utlänningen mycket ingripande åtgärder såsom förvarstagande eller utvisning.[8]

När en myndighet enligt 3 § lämnar en sekretessbelagd uppgift till en enskild part, en ställföreträdare eller ett ombud får myndigheten göra ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja uppgiften. Förbehållet får inte innebära ett förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna en muntlig upplysning till en part, en ställföreträdare eller ett ombud, en försvarare eller ett biträde (10 kap. 4 § OSL).

[7] Se von Essen, *Förvaltningsprocesslagen* (14 februari 2023, Version 8, JUNO), kommentaren till 19 §.
[8] Se till exempel Kammarrättens i Jönköping domar den 10 februari 2016 i mål nr 2349-15, den 4 september 2015 i mål nr 2108-15 och den 8 februari 2019 i mål nr 3904-18.

Partsinsyn i förvaltningsdomstol

I förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns bestämmelser om handläggningen av överklagade förvaltningsärenden i förvaltningsdomstol. Avvikande bestämmelser i lag eller förordning gäller framför bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (2 §).

I 10, 12, 18 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser om förvaltningsdomstols kommuniceringsplikt och parts rätt att på eget initiativ ta del av det som har tillförts målet. Den underrättelseskyldighet och rätt till partsinsyn som följer av dessa bestämmelser gäller enligt 19 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

11.4.2 Skälen för utredningens förslag

Det finns i ordningslagen eller någon annan föreskrift inte några bestämmelser om rätt till partsinsyn som avviker från bestämmelserna i förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och 10 kap. 3 § OSL. Det innebär att den som ansöker om tillstånd för allmän sammankomst har rätt att – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL – ta del av allt material som har tillförts ärendet.

I 10 kap. 3 § första stycket OSL finns en ventil för att hemlighålla processmaterial i förhållande till part om det är av synnerlig vikt. Rekvisitet *synnerlig vikt* innebär ett mycket strängt krav. Av praxis framgår att det ska ske en intresseavvägning mellan partens intresse av uppgifterna och tyngden av de skäl som talar för hemlighållande. Utrymmet att hemlighålla uppgifter för part med hänvisning till synnerliga skäl varierar alltså beroende på den närmare kontexten. En typ av uppgifter i förhållande till vilka parts insynsintresse kan synas särskilt framträdande är sådana uppgifter som Säkerhetspolisen åberopar till grund för utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Enligt 5 kap. 18 § den lagen har visserligen ett undantag föreskrivits från bestämmelsen i 10 kap. 3 § andra stycket andra meningen i förfaranden om fortsatt användning av tvångsmedel. Enligt den senare bestämmelsen innebär sekretess inte någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende. Några undantag från 10 kap. 3 § första stycket OSL föreskrivs, varken beträffande förfaranden om tvångsmedel eller annars,

däremot inte i lagen om särskild utlänningskontroll. Den befintliga regleringen har alltså ansetts ändamålsenlig för en typ av ärenden där det förekommer mycket känsliga uppgifter som hänför sig till den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver för att skydda Sveriges säkerhet och där den enskilda partens intresse av insyn måste anses väga särskilt tungt. Detta talar för att det inte finns något behov av att för ärenden som handläggs i särskild ordning enligt ordningslagen föreskriva några särskilda begränsningar av rätten till partsinsyn. Det finns emellertid även skäl som talar i motsatt riktning. Om Säkerhetspolisen, Utrikesdepartementet och andra myndigheter ska kunna lämna uppgifter till Polismyndigheten i ett sådant ärende är det av avgörande betydelse att den uppgiftslämnande myndigheten kan utgå från att känsliga uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet inte lämnas ut till sökanden. Annars riskerar man att få en situation där varken Polismyndigheten eller – i förlängningen – domstolarna har tillgång till ett godtagbart beslutsunderlag. Det kan i sin tur leda till att Polismyndigheten och domstolarna, trots att det naturligtvis inte är principiellt godtagbart, ser sig nödsakade att acceptera mer eller mindre nakna påståenden från till exempel Säkerhetspolisen eller Utrikesdepartementet om att en viss sammankomst är ägnad att medföra en risk för Sveriges säkerhet. Enligt utredningens bedömning skulle därför en inskränkning av insynsrätten beträffande uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet paradoxalt nog vara ägnad att stärka skyddet mot obefogade begränsningar av sökandens yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet. Det bör därför införas en särskild begränsning av rätten till partsinsyn i ärenden som handläggs i särskild ordning som tar sikte på underrättelseuppgifter som inte är så kvalificerat känsliga att de kan hemlighållas med hänvisning till *synnerlig vikt*. Bestämmelsen bör ges en sådan utformning att en part i ett sådant ärende inte har en vidare rätt att ta del av uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet än den som gäller för var och en. Utredningen föreslår därför att det föreskrivs i ordningslagen att vid tillämpning av 10 kap. 3 § första stycket andra meningen OSL i ett ärende som handläggs i särskild ordning gäller, såväl vid Polismyndigheten som i domstol, att sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet inte får lämnas ut till part.

I 10 och 25 §§ förvaltningslagen samt 19 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen anges att rätten till partsinsyn med mera gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Den föreslagna, i ordningslagen föreskrivna, avvikelsen från 10 kap. 3 § OSL utgör enligt utredningens uppfattning en sådan begränsning som vid tillämpning av de nämnda bestämmelserna följer av 10 kap. 3 § OSL (jfr 10 kap. 3 § tredje stycket OSL, enligt vilken avvikande bestämmelser i lag gäller). Skulle lagstiftaren inte dela denna uppfattning finns det anledning att överväga en uttrycklig föreskrift i ordningslagen som tar sikte på förhållandet till de nämnda bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

11.5 Motivering av beslut

Utredningens förslag: Det föreskrivs i ordningslagen *dels* att Polismyndigheten helt eller delvis får utelämna en motivering av ett beslut i ett ärende som handläggs i särskild ordning om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamhet, *dels* att domstol efter överklagande av ett beslut i ett sådant ärende helt eller delvis får utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller skyddet för underrättelseverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska enligt 32 § förvaltningslagen innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. En motivering får helt eller delvis utelämnas bland annat om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart eller om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållande eller något annat jämförbart förhållande. I sådana fall ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon

enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

När de omständigheter som myndigheten grundar hela eller delar av sitt beslut på rent konkret innefattar uppgifter som är sekretessreglerade och som därför inte kan redovisas i beslutet – i den mån beslutet inte i sig omfattas av någon reglering om sekretess – är det emellanåt ändå möjligt för myndigheten att i mera allmänna ordalag förklara sitt ställningstagande i ärendet. Myndigheten bör då lämna en sådan något mera förenklad motivering hellre än ingen motivering alls.[9]

Något 32 § förvaltningslagen motsvarande undantag från motiveringsplikten finns inte för förvaltningsdomstolarna. Enligt 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen gäller att de skäl som bestämt utgången ska framgå av beslutet. Skälen ska dock formuleras på ett sådant sätt att sekretessbelagda uppgifter inte onödigtvis offentliggörs och det kan vara acceptabelt att domstolarna avfattar en delvis intetsägande motivering med hänsyn till sekretess.[10]

Den befintliga regleringen synes enligt utredningens bedömning ge Polismyndigheten och domstolarna ett inte obetydligt utrymme att motivera sina beslut i ett ärende som rör Sveriges säkerhet med utelämnande av uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet. De skäl som har redovisats i avsnitt 11.4 för att rätten till partsinsyn bör begränsas, det vill säga att risken annars är att bedömningsunderlaget blir undermåligt, gör sig emellertid gällande även här. Polismyndigheten och domstolarna bör därför ges ett uttryckligt lagstöd för att utelämna en motivering i den utsträckning det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamhet. Domstolarna bör vidare ges ett uttryckligt lagstöd för att utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet motsvarande det som för Polismyndighetens del gäller enligt 32 § förvaltningslagen.

[9] Se Lundmark & Säfsten, *Förvaltningslagen* (9 juni 2023, JUNO), kommentaren till 32 §.
[10] Se Blomberg & Södergren, *Förvaltningsprocesslag* (1942:740) 30 §, Lexino 2024-01-07 (JUNO), och von Essen, *Förvaltningsprocesslagen* (14 februari 2023, JUNO), kommentaren till 30 §.

11.6 Utrymmet för en myndighet att lämna uppgifter till Polismyndigheten

Utredningens förslag: Det föreskrivs i ordningslagen att myndigheter i ett ärende som handläggs i särskild ordning får lämna uppgifter till Polismyndigheten utan hinder av sekretess.

11.6.1 Gällande rätt

Myndigheterna samverkansskyldighet

Det har sedan länge ansetts vara en självklar princip att myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning som det kan ske. Principen kommer till uttryck i bland annat 8 § förvaltningslagen. Där sägs att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. I myndighetsförordningen (2007:515), som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, finns i 6 § en särskild bestämmelse om att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Vidare föreskrivs i 6 kap. 5 § OSL att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse kan ses som en precisering av 8 § förvaltningslagen.

Allmänt om utbyte av sekretessbelagda uppgifter

Vilken information myndigheter får utbyta styrs av flera olika regelverk. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud mot att lämna ut handlingar. En sekretessbelagd uppgift får som utgångspunkt inte lämnas från en myndighet till en annan, eller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Skälet till detta är intresset av att uppgifter som omfattas av sekretess inte når en större krets än vad som är absolut nödvändigt. För att myndigheter ska kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter krävs i

princip att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Som huvudregel gäller också att ett utlämnande ska föregås av en begäran från en myndighet om att få en eller flera uppgifter från en annan myndighet.

I 10 kap. OSL finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess som gäller till förmån för såväl enskilda som myndigheter. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten är inte att en myndighet av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får endast brytas i de fall då det för fullgörandet av ett visst åtagande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut (se prop. 1979/80:2 del A s. 465 och prop. 2008/09:150 s. 368).

I 10 kap. 27 § OSL finns den så kallade generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall uppgifter uppenbart behöver lämnas ut och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen.

I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet används ofta för att reglera ett vanligen förekommande informationsutbyte mellan myndigheter. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig, innebär det att såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter ska lämnas ut.

Särskilt om samverkan mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten

Den grundläggande utgångspunkten är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra (se 6 § polislagen). Särskilda bestämmelser om denna samverkan finns i instruktionen för Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen ska enligt 11 § samarbeta med Polismyndigheten i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Säkerhetspolisen bör, i den

utsträckning sekretess inte hindrar det, upplysa Polismyndigheten om förhållanden som kan ha betydelse för dess verksamhet (12 §). Säkerhetspolisen ska bistå vid polisverksamhet som leds av Polismyndigheten om Polismyndigheten i ett enskilt fall begär det och det inte finns särskilda skäl mot det, eller om myndigheterna kommer överens om det (13 §). Säkerhetspolischefen ska omedelbart delge rikspolischefen information av synnerlig vikt (14 §). Motsvarande bestämmelser finns i instruktionen för Polismyndigheten.

11.6.2 Skälen för utredningens förslag

Uppgifter som lämnas till Polismyndigheten i ett ärende som handläggs i särskild ordning skyddas av sekretess även hos Polismyndigheten och lämnas i syfte att tillgodose intresset av Sveriges säkerhet. Det innebär såvitt utredningen kan bedöma att en myndighet, i de fall där undantag från sekretessen inte kan anses föreligga redan enligt 10 kap. 2 § OSL, normalt sett kommer att kunna lämna erforderliga uppgifter till Polismyndigheten i ett sådant ärende med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Syftet med den bestämmelsen är emellertid att den ska utgöra en ventil för det fall uppgifter uppenbart behöver lämnas ut och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Det bör därför införas en uttrycklig sekretessbrytande föreskrift som gäller för ärenden som handläggs i särskild ordning.

Ett alternativ är att föreskriva om uppgiftsskyldighet för en eller flera myndigheter (jfr 10 kap. 28 § OSL). Med hänsyn till den verksamhet som bedrivs vid de myndigheter som aktualiseras i detta sammanhang skulle en sådan uppgiftsskyldighet emellertid få svåröverskådliga konsekvenser för skyddet för den mycket känsliga information som kan finnas där. Det bör redan av det skälet inte komma i fråga att föreskriva en obligatorisk uppgiftsskyldighet. Utredningen föreslår i stället att det i ordningslagen förskrivs att en myndighet utan hinder av sekretess *får* lämna uppgifter till Polismyndigheten.

12 Särskilda begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna för utlänningar

12.1 Utgångspunkter för övervägandena

Som framhålls i direktiven har flera av de demonstrationer som verkat hotdrivande mot Sverige arrangerats av enskilda extremister och provokatörer som är utländska medborgare. Ett sätt att begränsa en eventuell inskränkning av demonstrationsfriheten med hänsyn till vikten av att värna Sveriges säkerhet skulle enligt direktiven därför kunna vara att avgränsa inskränkningen till enbart utländska medborgare.

Som framgår av kapitel 10 bedömer utredningen att regeringsformens bestämmelser om förutsättningarna för begränsningar i yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheterna ger ett visst, om än begränsat, utrymme för att tillföra ordningslagen bestämmelser som ger en möjlighet att vägra tillstånd till, upplösa och ställa in allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet. Om de genomförs gäller de naturligtvis såväl svenska som utländska medborgare som befinner sig i Sverige.

I kapitel 5 ges en övergripande bild av fri- och rättighetsskyddet i Sverige för utländska medborgare utifrån regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten. Slutsatsen av den redogörelsen är att utgångspunkten är att utländska medborgare som befinner sig i Sverige i princip omfattas av rättighetsskyddet i motsvarande mån som svenska medborgare. Vissa naturliga undantag finns dock. Det gäller till exempel rätten att resa in i riket och att inte tvingas lämna det. Denna principiella likställdhet modifieras dock avsevärt av bestämmelsen i

2 kap. 25 § regeringsformen. Där framgår bland annat att utländska medborgares yttrandefrihet och mötes- och demonstrationsfriheter kan begränsas genom lag och att hänsyn då inte behöver tas till den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § och de särskilda begränsningsändamålen i 23 och 24 §§.

Som antytts är det väsentligen i utlänningslagstiftningen som det finns en särbehandling av utländska medborgare. Det finns däremot inte några bestämmelser som gör åtskillnad mellan svenska och utländska medborgare i fråga om mötes- och demonstrationsfriheterna. Regleringen 2 kap. 25 § regeringsformen utgör därför i princip främst konstitutionell beredskap. Genom bestämmelsen bevaras ett utrymme för att i spända lägen i olika hänseenden kunna ingripa genom lagstiftning särskilt riktad mot utlänningar om detta skulle behövas, exempelvis för att motverka propaganda från ett land som Sverige kommit i konflikt med.

Även om skyddsreglerna i regeringsformen inte är formellt tillämpliga för utländska medborgare blir de i normala fall ändå tillämpliga i praktiken genom att Europakonventionen i dessa fall sätter gränserna för i vilken mån utlänningars rättigheter kan inskränkas. En grundläggande princip i Europakonventionen är att fri- och rättigheter får underkastas endast sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som med hänsyn till vissa angivna intressen är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Enligt artikel 1 ska vidare konventionsstaterna garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Förpliktelsen är alltså inte begränsad till statens egna medborgare eller till någon annan särskild personkrets. Att skydda nationell säkerhet kan dock vara ett legitimt ändamål för särbehandling av till exempel utlänningar, och staterna har i sådana sammanhang en bred bedömningsmarginal.

Utredningens uppdrag är att utforska de möjligheter som finns enligt dagens rättighetsreglering för att beakta Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster. För att lagstiftaren ska kunna få ett så brett beslutsunderlag som möjligt redovisas även i detta kapitel flera olika alternativ.

12.2 Olika alternativ och valet mellan dem

Utredningens förslag: Möjligheten att inskränka utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet i större utsträckning än för svenska medborgare ska vara begränsad till utlänningar som utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller utvisats eller avvisats eller i övrigt meddelats beslut om en sådan rättsföljd som avses i 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som har betydelse för allmän säkerhet. Sådana utlänningar ska inte få anordna eller delta i en allmän sammankomst.

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. Nedan följer en genomgång av dem tillsammans med skälen till att det alternativ som föreslås ovan bör väljas.

12.2.1 Alternativ 1 – De förslag om att beakta Sveriges säkerhet som gäller för alla kan omvandlas till att bara gälla för utlänningar

En ordning där Europakonventionen eller i förekommande fall EU-stadgan i stället för regeringsformen sätter gränsen för möjligheten att med hänsyn till Sveriges säkerhet inskränka yttrandefriheten eller mötes- och demonstrationsfriheterna innebär större möjligheter till inskränkningar. Det beror för det första på att bedömningsmånen och tolkningsutrymmet för staterna enligt Europadomstolens praxis är förhållandevis vid när det gäller frågor som avser statens säkerhet eller allmän säkerhet. För det andra kan en tolkning av vad som avses med statens säkerhet göras friare och utan att avgörande hänsyn behöver tas till vad som avsågs med uttrycket rikets säkerhet vid tillkomsten av regeringsformen. I avsnitt 10.2 redovisas utredningens bedömning av vilket utrymme regeringsformen ger för att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till rikets säkerhet. I kapitel 10 redovisas olika alternativ för hur lagstiftningen skulle kunna utformas om utrymmet används endast delvis eller till fullo.

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. Som antyds i direktiven kan då bedömningen bli att det finns skäl för att gå längre, men fortfarande inom ramen för vad vi bedömer är möjligt för var och en, när det gäller utlänningar eller för att inskränka mötes- och demonstrationsfriheterna enbart för dem. Ett sådant alternativ är möjligt utifrån utredningens bedömning ovan att det finns större förutsättningar för inskränkningar av utlänningars fri- och rättigheter än för svenska medborgare. Dock behöver lagtexten anpassas i några avseenden. I avsnitt 12.2.5 nedan redovisas översiktligt hur lagstiftningen skulle kunna se ut om man väljer att låta det lagstiftningsförslag som lämnas i kapitel 1 avse enbart utlänningar. Vår avsikt med författningsförslagen och de olika alternativen är, som vi särskilt lyft fram i avsnitt 10.1.4, att ge regeringen valmöjligheter och skapa beredningsunderlag för en lösning baserad på proportionalitets- och lämplighetsöverväganden och där olika remissinstansernas kanske disparata synpunkter kan beaktas. Vidare måste förslagen medge att hänsyn tas till den politiska verkligheten och säkerhetssituationen i samhället vid lagstiftningstillfället. Valet mellan två alternativ ska så långt det är möjligt inte hindras av avsaknad av beredningsunderlag. I den mån hela det inskränkningsutrymme som vi bedömer finns inte utnyttjas ska resterande delar kunna betraktas som färdigberedd författningsberedskap. Det går mot den bakgrunden inte att förutse alla författningslösningar som kan bli möjliga. Av det skälet för det också för långt att visa hur alla tänkbara olika lösningar behöver anpassas lagstiftningsmässigt om vissa delar görs tillämpliga enbart på utlänningar. Utredningen stannar därför vid att visa vilka anpassningar som behöver göras med anledning av alternativ 1.

Det bör också slutligen poängteras att detta alternativs sätt att inskränka utlänningars rättigheter många gånger kommer att vara verkningslöst i praktiken eftersom det är lätt att kringgå. Till exempel kan den som riskerar att få sin sammankomst vägrad ta hjälp av svenska medborgare vid ansökan. Hålls en sammankomst utan tillstånd kan polismannen på plats knappast snabbt avgöra om de som deltar är utländska medborgare eller svenska medborgare och utifrån det avgöra om det finns förutsättningar för ingripande. Eftersom det rör sig om fakultativa bestämmelser med många lager av bedöm-

ningar ska det heller inte uteslutas att det finns en risk för att utlänningens tema för mötet eller demonstrationen blir värderat utifrån sympatin den väcker i det svenska samhället i övrigt vid tidpunkten för ansökan snarare än vad sammankomsten riskerar att medföra för konsekvenser. Polismyndigheten har mot denna bakgrund pekat ut detta alternativ som mycket problematiskt. Att alternativet under vissa omständigheter även kan ifrågasättas ur ett diskrimineringsperspektiv redovisas i avsnitt 12.2.5 nedan.

12.2.2 Alternativ 2 – Att göra mer långtgående inskränkningar för utlänningar än vad som bedöms möjligt för svenska medborgare

De förslag som lämnas i kapitel 1 och 10 kännetecknas som nämnts tidigare av att de utformats med hänsyn till den bedömda innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet i regeringsformen. Den möjlighet att inskränka utlänningars fri- och rättigheter som beskrivs i föregående avsnitt tar också sitt avstamp i den bedömningen, utifrån ståndpunkten att när det finns förutsättningar för begränsning enligt regeringsformen så finns det sådana möjligheter i än högre grad i europarätten.

Ett annat alternativ som är möjligt är att i lagstiftningen använda de begrepp som europarätten anger som godtagbara som begränsningsändamål i artiklarna 10 och 11, det vill säga statens säkerhet eller den allmänna säkerheten. Mot bakgrund av det stora tolkningsutrymme som tillerkänns staterna när det gäller säkerhetsfrågor kan det med fog förutsättas att det är tillåtet göra inskränkningar i utlänningars mötes- och demonstrationsfriheter även när de negativa konsekvenser man vill motverka eller minska risken för genom inskränkningen inte är fullt lika allvarliga som krävs för att Sveriges säkerhet ska vara hotad i den mening som avses i regeringsformen. Det bör till exempel vara godtagbart att låta en befogad risk för ett terroristbrott eller ett annat allvarligt brott utgöra grund för en begränsning. Ett exempel på ett avgörande från Europadomstolen som pekar i den riktningen är *Makhmudov mot Ryssland*. Vidare torde en begränsningsbestämmelse som tar sikte på statens säkerhet eller allmän säkerhet inte behöva avse säkerheten enbart på den plats eller i närheten av den plats där den allmänna sammankomsten hålls. Några avgöranden från Europadomstolen som tar upp denna fråga har ut-

redningen dock inte kunnat hitta. Hur ett sådant begränsningsalternativ kan utformas redovisas nedan. Alternativet kan utgöra den enda grunden för att inskränka mötes- och demonstrationsfriheterna eller utgöra ett tillägg till de förslag som gäller för envar. Även här bör poängteras att alternativet på samma sätt som alternativet i föregående avsnitt är lätt att kringgå och kan riskera att innebära en värdering av budskapet som ska framföras. Det kan också vara problematiskt ur ett diskrimineringsperspektiv.

10 a §

Om den som ansöker om tillstånd att anordna en allmän sammankomst inte är svensk medborgare eller inte företräds av svenska medborgare får Polismyndigheten, utöver vad som gäller enligt 10 §, besluta villkor om tid eller plats för en allmän sammankomst eller om sättet för dess genomförande i övrigt eller helt vägra tillstånd till sammankomsten om det är nödvändigt med hänsyn till att sammankomsten är ägnad att medföra en påtaglig fara för den allmänna säkerheten i Sverige.

Alternativ 2 bygger på att det införs en möjlighet att inskränka mötes- och demonstrationsfriheterna för envar med hänsyn till Sveriges säkerhet utifrån vad regeringsformen medger. Genom alternativet blir det möjligt att, när det gäller utlänningar, göra en prövning som i stället utgår från begränsningsändamålen i Europakonventionen och EU-stadgan. Om det utifrån vad som framkommit genom ansökan och annan underrättelseinformation finns stöd för att ett genomförande av sammankomsten typiskt sett skulle medföra en påtaglig fara för den allmänna säkerheten i Sverige får Polismyndigheten använda sig av möjligheten att ge villkor om tid och plats eller sättet för genomförande i övrigt eller i sista hand helt vägra tillstånd till sammankomsten.

Om detta alternativ används som det enda sättet att inskränka mötes- och demonstrationsfriheten som går utöver vad som gäller i dag bör alternativet kompletteras med ett rekvisit som avser Sveriges säkerhet.

I uttrycket allmän säkerhet innefattas skyddet av liv och hälsa för människor som deltar i eller befinner sig i närheten av en sammankomst och som riskerar att utsättas för våldsamma motdemonstrationer eller riskerar att drabbas av våld på andra platser, såsom till exempel vid ambassader och andra beskickningar, som en följd av sammankomsten och dess genomförande, platsen den ägde rum på och tidpunkten vid vilken den hölls. Vidare torde det inte krävas att den följd som det finns en risk för är lika allvarlig som när det gäller Sveriges säkerhet i regeringsformens mening. Det torde räcka med en realistisk risk för att ett terrordåd eller annan allvarlig brottslighet begås i Sverige eller svenska intressen utomlands.

Även i europarättsligt hänseende tar tolkningen av Sveriges säkerhet sikte på risker för statens existens, dock torde en friare tolkning av begreppet kunna göras än vad som är fallet vid tillämpningen av regeringsformen.

12.2.3 Alternativ 3 – En begränsning som tar sikte på utlänningens status

Utlänningar som utgör säkerhetsrisker bör inte ha tillgång till kanaler där de kan påverka säkerheten

Som anges i utredningens direktiv har det säkerhetspolitiska läget för Sverige allvarligt försämrats. Aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att bruka våld. Genom direktivet instrueras utredningen vidare att utforma förslagen så att illasinnade aktörers möjlighet att påverka utövandet av friheterna minimeras.

Det framstår enligt utredningens bedömning som befogat att överväga regler som har till syfte att motverka att sådana illasinnade aktörer som är utländska medborgare får tillfälle att använda den svenska offentligheten som ett medium för att framföra sina budskap när det är påkallat av säkerhetsskäl.

Hur ska gruppen identifieras?

Befintliga regelverk kan användas

Frågan är då hur denna grupp av utlänningar kan sorteras ut på ett rättssäkert, förutsebart och rättvist sätt och som inte riskerar att stå i strid med Sveriges internationella förpliktelser.

Enligt utredningens bedömning kan detta göras med hjälp av redan existerande regelverk som är tillkomna för att hantera utlänningar som kan hota Sveriges säkerhet, nämligen vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Följande kan ges som bakgrund till den bedömningen.

Utlänningslagen innehåller särskilda bestämmelser om ärenden med säkerhetsaspekter, så kallade säkerhetsärenden. Enligt 1 kap. 7 § utgör ärenden enligt lagen säkerhetsärenden om Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar

- att en utlänning ska avvisas eller utvisas,
- att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas resedokument,
- att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas, eller
- att en utlännings ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska återkallas.

Även ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b §§ utlänningslagen är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende.

Uppräkningen av vilka ärenden som kan utgöra säkerhetsärenden är uttömmande. Säkerhetsärenden avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Ett säkerhetsärende ska dock handläggas skyndsamt (1 kap. 13 §). Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning och utvisning med mera (14 kap. 11 §). När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är Säkerhetspolisen, vid sidan av Migrationsverket, motpart till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen (16 kap. 6 § andra stycket).

Av Migrationsverkets instruktion följer att myndigheten ska bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism (5 § 2 förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket). Till Säkerhetspolisens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott (3 § första stycket 1 polislagen [1984:387]). Samarbetet mellan myndigheterna har förstärkts under de senaste åren och en mycket viktig del är det remissförfarande som sker med anledning av 1 kap. 7 § utlänningslagen, där vissa ärenden definieras som säkerhetsärenden. Om en utlänning som ansöker om till exempel uppehållstillstånd bedöms utgöra ett potentiellt säkerhetshot remitterar Migrationsverket ärendet till Säkerhetspolisen. Om Säkerhetspolisen får in belastande information om en person som saknar svenskt medborgarskap eller uppehållstillstånd i Sverige har myndigheten möjlighet att göra en notering i Migrationsverkets ärendehanteringssystem, en så kallad spärr. Spärren innebär att Migrationsverket inte får bevilja en ansökan om till exempel uppehållstillstånd utan att först ha remitterat ärendet till Säkerhetspolisen. Varje dygn skickar Migrationsverket en datafil med uppgifter om nya ansökningar om uppehållstillstånd och medborgarskap till Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen kontrollerar uppgifterna mot information som finns tillgänglig i myndighetens register, en så kallad automatisk slagning. Eventuella träffar gås igenom av Säkerhetspolisens personal som bedömer om träffen är korrekt och om det finns belastande uppgifter om den sökande som kan läggas till grund för en spärr i Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Migrationsverket får också indikatorlistor från Säkerhetspolisen för att kunna identifiera individer som utgör potentiella säkerhetshot. Ärenden som Migrationsverket identifierat utifrån indikatorerna föredras regelbundet för

Säkerhetspolisen. Myndigheterna har kontinuerlig dialog om vilka ärenden som ska remitteras till Säkerhetspolisen. Ärenden som Säkerhetspolisen får på remiss utreds utifrån vad som är känt om utlänningen, hans eller hennes bakgrund, kontakter och egna aktiviteter i Sverige och utomlands. I vissa fall hämtas ytterligare information in och vid behov hålls det ett samtal med utlänningen. Säkerhetspolisen gör därefter en bedömning av risken för att utlänningen kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Bedömningen redovisas i ett skriftligt yttrande till Migrationsverket.

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen kan under vissa närmare angivna förutsättningar i stället utvisas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Enligt 2 kap. 1 § får en utlänning utvisas ur Sverige på ansökan av Säkerhetspolisen om utlänningen med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet eller övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. I ärenden enligt lagen överklagas Migrationsverkets beslut till regeringen. Med en sådan ordning säkerställs regeringens möjlighet att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.

Det rör sig i första hand om sådana ärenden där den inre säkerheten är utsatt för allvarligt hot. Det kan vara ärenden som rör utlänningar med starka kopplingar till organisationer som utövar våld och annan brottslighet för politiska syften. Det kan vidare röra sig om ärenden som rör personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer. Även ärenden som rör företrädare för icke-demokratiska regimer som har tagit sin tillflykt till Sverige kan innebära ett allvarligt hot mot den inre säkerheten i Sverige (se prop. 2009/10:31 s. 238).

De säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen rymmer allt från mycket känsliga frågor om rikets säkerhet till mer allmänna frågor om säkerhet.

Utredningens bedömning

Det torde knappast möta något hinder enligt europarätten att inskränka möjligheterna till mötes- och demonstrationsfrihet för en utlänning som utvisats med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa ut-

länningar. Det finns även skäl för att den som efter att ha förekommit i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen utvisas eller får någon annan negativ rättsföljd på den grunden att denne är ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet bör kunna få sina rättigheter begränsade i viss omfattning. Det handlar ju i båda fallen om personer som Säkerhetspolisen utifrån sin kartläggning bedömt utgöra sådana hot mot Sverige att myndigheten ansökt om eller har förordat utvisning eller annan rättsföljd som tas upp i 1 kap. 7 § utlänningslagen.

Vad ska rättighetsinskränkningen bestå i?

Detta alternativ för att göra inskränkningar skiljer sig från de två andra ovan på så sätt att det är personen snarare än den tänkbara effekten av mötet eller demonstrationen som är i fokus.

Enligt utredningens mening bör det kunna argumenteras för att den grupp av utlänningar som beskrivits ovan inte ska kunna ges tillstånd av Polismyndigheten att anordna en allmän sammankomst. Förbudet kan vara generellt. Någon prövning av sammankomstens syfte och art borde som utgångspunkt inte behöva göras. Här lägger utredningen stor vikt vid att det alltid finns en risk att en person som bedömts vara en säkerhetsrisk använder sammankomsten till att begå just den handling som risken avser eller vidtar andra åtgärder som kan bidra till att hotet mot Sveriges säkerhet ökar. Frågan är om det finns förutsättningar att gå längre och också föreskriva att en person som nu avses inte heller får delta i en allmän sammankomst. Enligt utredningens bedömning är en sådan inskränkning rimlig med tanke på det hot personen bedömts utgöra.

Förbudet att anordna eller delta i en allmän sammankomst bör gälla från det att ett beslut om utvisning eller annan rättsföljd meddelas av Migrationsverket till dess det upphör att gälla enligt de regler som finns i utlänningslagstiftningen.

Ett undantag för vissa sammankomster?

En invändning som kan framföras är att det är för långtgående att hindra en person, oavsett om denne bedömts utgöra en risk för Sveriges säkerhet, att besöka en sammankomst som avses i 2 kap. 1 §

3 och 4 ordningslagen, det vill säga sammankomster som hålls för religionsutövning respektive olika kulturevenemang. Lagtekniskt är det inte svårt att undanta dessa slag av sammankomster från förbudet att delta i en sammankomst. Det bör dock i sammanhanget nämnas att också religionsfriheten är en av de fri- och rättigheter som enligt regeringsformen får begränsas för utlänningar. Det är i och för sig inte i första hand religionsfriheten som begränsas om en person inte tillåts delta i en gudstjänst, utan snarare mötesfriheten.

Mot bakgrund av att utlänningen utgör en allvarlig säkerhetsrisk förordar utredningen dock inte att ett generellt undantag görs för sammankomster för religionsutövning eller kulturevenemang. Vill man öppna en ventil kan man överväga att ge utlänningen en möjlighet att få tillstånd till deltagande i vissa typer av sammankomster om det anses lämpligt med hänsyn till möjligheten att ta till sig samhällsinformation eller delta i det politiska livet. En sådan möjlighet till undantag från förbudet att delta i allmänna sammankomster bör lämpligen inte regleras i ordningslagen, utan snarare i utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Införandet av en sådan ordning kräver ingående överväganden om kriterier och förfaranderegler samt vilken myndighet som vid varje givet tillfälle ska vara behörig att fatta beslut i frågan. Denna fråga kan därför inte hanteras av denna utredning, utan får övervägas i annan ordning.

Det alternativ som utredningen förordar

Av de alternativ till inskränkningar som utredningen redovisar är det förevarande det som bör ingå i betänkandets författningsförslag. Bland annat kan det förordas för att det inte är lika lätt att kringgå som de andra alternativen och bygger på en individuell prövning, vilket gör att det knappast kan ifrågasättas utifrån ett diskrimineringsperspektiv.

Utformningen

10 a §

En utlänning får inte anordna eller delta i en allmän sammankomst om han eller hon har

1. utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,

2. utvisats eller avvisats eller i övrigt meddelats beslut om en sådan rättsföljd som avses i 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som har betydelse för allmän säkerhet.

12.2.4 Ett minimialternativ

En invändning som kan förutses beträffande utredningens förordade förslag är att det av rättssäkerhetsskäl finns anledning att vara återhållsam med att inskränka en utlännings rättigheter på grundval av en säkerhetsbedömning som ännu inte prövats av en myndighet eller en domstol. Vidare är det möjligen för kategoriskt att hävda att alla utlänningar vars ärende har handlagts i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen och lett till ett negativt beslut utgör sådana säkerhetsrisker att det finns skäl att inskränka mötes- och demonstrationsfriheten för dessa personer. Ett minimialternativ när det gäller inskränkningar i utlänningars mötes- och demonstrationsfriheter kunde därför att vara att enbart låta de utlänningar omfattas av begränsningar som har meddelats ett utvisningsbeslut med stöd av 2 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Bestämmelsen skulle då kunna formuleras enligt följande.

10 b §

En utlänning som har utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar får inte anordna

eller delta i en allmän sammankomst så länge utvisningsbeslutet gäller.

12.2.5 Anpassningar för alternativ 1

Nedan anges vilka bestämmelser i kapitel 1 som behöver anpassas och på vilket sätt om alternativ 1 väljs som ett sätt att inskränka utlänningars rättigheter. Står bestämmelsen inte med saknas behov av anpassning.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap. 9 a §	
9 a § ändras så att en hänvisning görs till 10 a i stället för till 10 §.	
10 §	
Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.	*Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten* endast om det är nödvändigt *1.* med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning, *2.* med hänsyn till trafiken, eller *3.* för att motverka epidemi.

Bedömningen är att 10 § första stycket behöver anpassas. Det bör ske på så sätt att den bara innehåller de förslag som gör det möjligt att ge villkor i stället för avslag. Vad som ska gälla om ansökan görs av en fysisk person som är utlänning eller av en juridisk person som företräds av en utlänning bör regleras i en ny paragraf, 10 a §.

10 a §

Om den som ansöker om tillstånd att anordna en allmän sammankomst inte är svensk medborgare eller inte företräds av svenska medborgare får Polismyndigheten, utöver vad som gäller enligt 10 §, besluta villkor om tid eller plats för en allmän sammankomst eller om sättet för dess genomförande i övrigt eller helt vägra tillstånd till sammankomsten om 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.

I den nya 10 a § särregleras vad som ska gälla när en ansökan om att anordna en allmän sammankomst görs av en person som inte är svensk medborgare eller av en juridisk person som saknar företrädare som är svenska medborgare. För dem gäller ytterligare en avslagsgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet. Vidare tillkommer ett möjligt villkor som avser sättet för genomförande av sammankomsten i övrigt. När det gäller innebörden av rekvisiten hänvisas i övrigt till den generella författningskommentaren.

16 §

16 § bedöms endast behöva ändras så att det görs en hänvisning till den nya 10 a §.

17 §

17 § bedöms endast behöva ändras på så sätt att det görs en hänvisning till nya 10 a §.

17 a §

En polisman får avvisa eller avlägsna den som inte rättar sig efter ett villkor enligt 10 a, 23 a eller 25 a §.

Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. Därvid ska föreskrifterna i 15–18 §§ polislagen (1984:387) tillämpas i samma utsträckning som vid ett omhändertagande enligt 13 § andra stycket samma lag.

Paragrafen bedöms behöva anpassas så att det görs en hänvisning till den nya 10 a §. Eftersom punkt 2 utgår finns inte längre skäl till en punktuppdelning.

25 a §

25 a § behöver bara ändras så sätt att hänvisningen till 10 § ersätts med 10 a §.

29 §

29 § behöver bara ändras på så sätt att första stycket punkten 8 tas bort.

12.2.6 De europarättsliga diskrimineringsförbuden

Som har framgått ovan är det utredningens bedömning att regleringen i samtliga de redovisade alternativen är förenlig med begränsningsförutsättningarna i bestämmelserna om yttrande- och mötesfrihet i Europakonventionen och, för det fall den kan anses tillämplig, EU-stadgan. Eftersom regleringen innebär en särbehandling på grund av nationalitet finns det emellertid även en diskrimineringsaspekt att beakta.

Unionsrätten

Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet är särskilt starkt i förhållande till unionsmedborgare. Enligt artikel 18 funktionsfördraget är all diskriminering på grund av nationalitet förbjuden inom fördragens tillämpningsområde. Ordningsrättslig lagstiftning och frågor som rör den nationella säkerheten är som utgångspunkt en nationell fråga. Det finns emellertid en särskild aspekt av unionsmedborgarskapet som skulle kunna leda till slutsatsen att de olika regleringsalternativen verkar inom tillämpningsområdet för fördragen. Varje unionsmedborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv; bland annat genom rösträtt och valbarhet i kommunalval och val till Europaparlamentet, och de politiska partierna på europeisk nivå ska bidra till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas vilja. Ett synsätt som ligger nära till hands är därför att en reglering som innebär att utrymmet att anordna och delta i politiska möten och demonstrationer görs snävare för unionsmedborgare än för svenska medborgare påverkar den politiska dimensionen av unionsmedborgarskapet i sådan mån att artikel 18 funktionsfördraget (och artikel 21.2 stadgan) får anses vara tillämplig. Sverige måste då kunna motivera särbehandlingen. Beträffande alternativen tre och fyra torde detta inte utgöra någon större svårighet. Det är där fråga om att begränsa opinionsfriheterna för en särskild kategori av utlänningar som på individuella grunder har bedömts utgöra en fara för Sveriges säkerhet. Enligt vår bedömning skulle det emellertid vara svårare att motivera den generella särbehandling av unionsmedborgare som följer av alternativen ett och två. Det är därför möjligt att en reglering enligt dessa alternativ inte skulle kunna tillämpas i förhållande till unionsmedborgare.

Europakonventionen

Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska konventionsskyddet säkerställas utan diskriminering på någon grund. Regleringsalternativen tre och fyra utgör enligt utredningens bedömning en objektivt motiverad särbehandling. De baseras på nationella säkerhetsändamål, det finns en koppling mellan detta ändamål och särbehandlingen och de medel som används står i rimlig proportion till det eftersträvade syftet. När det gäller regleringsalternativen ett och två kan det emel-

lertid – även med beaktande av det breda bedömningsutrymme som staterna har när det gäller vilka åtgärder som är motiverade med hänvisning till nationell säkerhet – bli svårare att motivera en generell särbehandling av utlänningar. Sverige måste då kunna motivera varför det finns ett begränsningsbehov i förhållande till utlänningar som framför sådana yttranden som kan provocera fram reaktioner som hotar Sveriges säkerhet, men inte ett motsvarande behov i förhållande till svenska medborgare. Beträffande alternativ två skulle det visserligen kunna hävdas att en sådan reglering inte vore grundlagsenlig i förhållande till svenska medborgare. Det framstår emellertid som ett tveksamt argument att hävda att det förhållandet att regeringsformen inte möjliggör likabehandling medför att särbehandlingen är motiverad ur ett konventionsrättsligt perspektiv; särskilt om inte ens det befintliga utrymmet att begränsa yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna för svenska medborgare med hänsyn till Sveriges säkerhet samtidigt utnyttjas.

13 En tidsbegränsad lagstiftning och en modell för utvärdering

13.1 Den lagtekniska lösningen

Utredningens förslag: De regler som medger att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och vid överväganden om att ställa in och upplösa sammankomster ska föras in i 2 kap. ordningslagen. Ett undantag görs för en ren följdändring i polislagen.

Skälen för utredningens förslag

I direktiven instrueras utredningen att göra författningsförslagen tidsbegränsade. När tidsbegränsad lagstiftning övervägs brukar två olika alternativ användas för att lösa detta lagtekniskt.

Antingen arbetas de nya reglerna in i den lagstiftning som de ska komplettera eller så samlas de tillfälliga bestämmelserna i en ny särskild lag som i förekommande fall innehåller hänvisningar till olika förfarandebestämmelser med mera som finns i den lagstiftning som ska fortsätta att gälla när de tillfälliga reglerna upphävs.

En fördel med att placera reglerna i existerande lagar är att det då går att använda den redan befintliga lagtekniska strukturen. Hänvisningar till andra bestämmelser i lagen blir dessutom mer lättillgängliga. Det kan dock ibland vara mer ändamålsenligt att skapa en separat lag. Den lösningen valdes till exempel när det gäller hemlig dataavläsning. Som skäl åberopades att tvångsmedlet skulle kunna användas både under förundersökning och i underrättelseverksamhet. Det blev därmed svårt att införa reglerna i befintliga lagar utan att behöva upprepa många bestämmelser (se prop. 2019/20:64 s. 100).

Med tanke på att de regler som gäller för tillståndsprövningen med mera när det gäller allmänna sammankomster är samlade i 2 kap. ordningslagen gör utredningen bedömningen att det är ändamålsenligt att författningsförslagen förs in där och inte i en särskild lag. Ett annat skäl som talar för en sådan lösning är att utredningen föreslår vissa andra ändringar av ordningslagen än sådana som är direkt kopplade till frågor som avser Sveriges säkerhet. Till exempel föreslås att viss handläggningspraxis kodifieras och att det görs vissa moderniseringar av lagtexten som inte är avsedda att utgöra någon ändring i sak. Detta underlättas och blir mer överskådligt om alla förslag arbetas in i 2 kap. ordningslagen.

13.2 Hur lång ska giltighetstiden vara?

Utredningens förslag: 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.

Skälen för utredningens förslag

Vid avgörande av hur lång lagstiftningens giltighet ska vara blir skälen för tidsbegränsningen av betydelse. I direktiven anges att en tidsbegränsning behövs för att säkerställa en proportionerlig och ändamålsenlig användning av eventuella begränsningar av yttrande- och demonstrationsfriheterna. Utredningen tolkar det som ett uttryck för att det är angeläget ur ett politiskt perspektiv att lagstiftningen redan från början är bestämd att upphöra inom en viss tid för det fall att det visar sig att de begränsningar som kan komma att införas används alltför vidlyftigt. Det talar för en ganska kort giltighetstid. Å andra sidan har utredningen också i uppdrag att föreslå en modell för utvärdering av bestämmelserna. För att en sådan utvärdering ska kunna ge ett sådant fördjupat underlag som kan behövas inför ett ställningstagande om giltighetstiden bör förlängas eller om lagstiftningen bör permanentas behöver giltighetstiden vara tillräckligt lång för att generera praxis att utvärdera. Giltighetstiden måste också medge att

utvärderingen både hinner göras och resultera i en politisk bedömning.

Det kan i och för sig antas att en ny lagstiftning av det slag som utredningen fått i uppdrag att föreslå kommer att locka många personer att vilja pröva dess gränser. Samtidigt måste beaktas att utredningens förslag, även de mest långtgående, innebär mycket begränsade förutsättningar för att vägra tillstånd till eller på andra sätt hindra en allmän sammankomst med hänsyn till omständigheter som tar sikte på Sveriges säkerhet. Man kan därför förvänta sig att det tar viss tid för praxis att bildas, särskilt sådan som tar sikte på avslag och upplösning av sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Frågan om hur lång giltighetstiden bör vara för ny tidsbegränsad lagstiftning som innebär inskränkningar i fri- och rättigheter har diskuterats i samband med att tvångsmedlet hemlig dataavläsning infördes. Regeringen valde då att låta den nya lagen gälla i fem år från dess införande. Valet gjordes utifrån att giltighetstiden för lagen om hemlig rumsavlyssning begränsades till tre år när den infördes. Vid utvärderingen av buggning och preventiva tvångsmedel (SOU 2009:70) konstaterades att antalet fall av hemlig rumsavlyssning var så få att det inte utifrån dessa gick att dra några säkra slutsatser om tvångsmedlets effektivitet eller praktiska värde. Regeringen bedömde att det fanns risk för att tre års giltighetstid för hemlig dataavläsning skulle leda till samma resultat (se prop. 2019/20:64 s. 100 och 101).

En annan aspekt som utredningen anser bör beaktas är att giltighetstiden inte ska bestämmas så att en regering behöver bedöma frågan på nytt som en första eller sista åtgärd under en mandatperiod. Som framgår av kapitel 14 bedömer utredningen att dess förslag kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2025. Oavsett om ikraftträdandet i stället blir den 1 januari 2026 är en tre- eller fyraårig giltighetstid väl avvägd för att undvika detta. Mot bakgrund av intresset att det ska finnas tillräckligt underlag för utvärderingen anser utredningen att giltighetstiden ska bestämmas till fyra år.

13.3 En modell för utvärdering

Utredningens förslag: Reglerna om att beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen med mera bör utvärderas i samband med en mer omfattande översyn av ordningslagen.

Skälen för utredningens förslag

Enligt direktiven ska utredningen föreslå en modell för utvärdering av den lagstiftning som utredningen föreslår. En lämplig utgångspunkt är då att utgå från hur tidigare tidsbegränsad lagstiftning har utvärderats. I många fall har detta skett inom ramen för särskilda utredningar. Så gjordes till exempel beträffande hemlig rumsavlyssning (SOU 2009:70) och hemlig dataavläsning (SOU 2023:78). Utredningen bedömer det rimligt att en utvärdering av en lagstiftning utifrån utredningens förslag blir ett uppdrag för en särskild utredning.

En sådan utredning bör dock inte enbart få i uppdrag att utvärdera den nya lagstiftningen om hur Sveriges säkerhet ska kunna beaktas. Enligt utredningens mening finns det ett behov av att i samband med den översynen ta ett bredare grepp och också göra en mer övergripande översyn av ordningslagens reglering när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Inte minst bör en sådan utredning ha ett mandat att tydliggöra förhållandet mellan den grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheten och ordningslagens reglering.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025. De lagändringar i ordningslagen som innebär att hänsyn kan tas till Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen med mera ska vara tidsbegränsade och gälla i fyra år, det vill säga till och med den 30 juni 2029.

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Ikraftträdande

Genomförs utredningens lagförslag torde det ske med syftet att bättra kunna värna Sveriges säkerhet. Med ett sådant syfte i förgrunden bör lagstiftningen träda i kraft så snart som möjligt. Enligt utredningens bedömning kan så ske tidigast den 1 juli 2025, vilket därmed föreslås.

Som framgår av avsnitt 13 föreslås de delar av lagstiftningen som uttryckligen tar sikte på att beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen med mera när det gäller allmänna sammankomster tidsbegränsas och gälla i fyra år. I linje med det föreslås de aktuella lagändringarna gälla till och med den 30 juni 2029.

Tidsbegränsningen föreslås lagtekniskt ske på så sätt att det inte görs något särskilt förordnande om giltighetstiden i de författningsförslag som ges i avsnitt 1.1 och 1.2. I avsnitt 1.3 föreslås i stället ytterligare en ändring i ordningslagen med ikraftträdande den 1 juli 2029. I den föreslås i princip en återgång till vad som gällde innan lagstiftningen på grundval av utredningens betänkande trädde i kraft.

Kvar blir enbart de lagstiftningsförslag som utredningen bedömer bör gälla även om Sveriges säkerhet inte ska kunna beaktas, det vill säga sådana som närmast utgör kodifiering av eller återgång till gällande praxis eller utgör rena språkliga moderniseringar. På liknande sätt, bortsett från kodifiering och modernisering, gjorde man vid de ändringar i ordningslagen som gjordes i samband med den tillfälliga covid-19-lagen (se prop. 2020/21:79). Vänsterspalten i avsnitt 1.3 utgörs av det författningsförslag som utredningen redovisar i avsnitt 1.2. Den principiella bedömningen av vilka nya bestämmelser som bör upphävas och hur de som har ändrats bör se ut vid en återgång till tidigare rättsläge gäller emellertid oavsett vilket regleringsalternativ som lagstiftaren väljer att gå fram med. I princip motsvarar förslaget i avsnitt 1.3 det regleringsalternativ som redovisas i kapitel 18.

Behov av övergångsbestämmelser

Utan övergångsregler som säger annat är utgångspunkten att ny lagstiftning på förvaltningsrättens område ska tillämpas direkt. Det gäller oavsett om det handlar om processuella eller materiella bestämmelser (se till exempel rättsfallet RÅ 1988 ref. 132). Det är en utgångspunkt som passar väl på den sorts bestämmelser som ingår i utredningens lagförslag. Utredningen bedömer därför att det inte är nödvändigt med några särskilda övergångsbestämmelser.

15 Konsekvensbeskrivning

15.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474)[1] redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. Enligt direktiven ska utredaren utöver vad som följer av kommittéförordningen noga analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet och för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna.

I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska vidare redovisas eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I 15 a § kommittéförordningen anges att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i

[1] Ändringar i flera relevanta delar av förordningen trädde i kraft den 6 maj 2024. De gamla bestämmelserna som redovisas ovan gäller dock för utredningar som tillsattes före ikraftträdandet.

konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla uppgifter angående

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,

5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

15.2 Problembeskrivning, målsättning och alternativa lösningar

Utredningens bedömning: Utredningens uppdrag är att ge förslag som möjliggör att Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen med mera avseende allmänna sammankomster utifrån en beskrivning i utredningsdirektiven av ett försämrat säkerhetsläge. Utredningen presenterar olika mer eller mindre långtgående alternativ för hur det kan ske. Målsättningen är att det därigenom ska finnas beredningsunderlag för den lagstiftning som med hänsyn till säkerhetsläget bedöms nödvändig för att värna Sveriges säkerhet. I den mån förslagen inte genomförs är målsättningen att de ska kunna utgöra en form av författningsberedskap.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens uppdrag är 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.

Utifrån analysen och beskrivningen ska utredningen lämna förslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd, och av vilka villkor som Polismyndigheten ska få uppställa för sammankomsten, till exempel möjligheten att anvisa en annan plats för sammankomsten, samt vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster.

Som framgår av avsnitt 10.1 finns det knappast någon politisk enighet om vilket förhållningssätt man bör ha när till exempel demonstrationer orsakar kravaller eller internationellt fördömande har också

blivit tydligt genom de möten som utredningen haft med den parlamentariska referensgruppen.

Utredningens sätt att genomföra uppdraget är mot den bakgrunden att i de olika avsnitten redovisa olika, 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. Utredningen tar sedan ställning till vilket av alternativen som bör ingå i utredningens författningsförslag i kapitel 1. Oftast är utgångspunkten att de förslag som redovisas där är de mest långtgående. I kapitel 17 redovisas alternativ som innehåller väsentligt mindre begränsningar i mötes- och demonstrationsfriheterna, men som samtidigt bedöms uppfylla syftet att i någon mån värna Sveriges säkerhet. I kapitel 18, slutligen, redovisas ett alternativ där hänsyn till Sveriges säkerhet inte uttryckligen byggs in i bestämmelserna. Även dessa bestämmelser kan i varje fall förväntas bidra till att värna säkerheten i Sverige. Syftet med upplägget i betänkandet är att ge beredningsunderlag för olika lydelser utifrån synpunkter från remissinstanserna och den politiska och samhälleliga kontext som föreligger när lagstiftning med anledning av utredningens förslag övervägs. I den mån förslagen inte genomförs är ambitionen att de ska kunna utgöra en form av författningsberedskap för det fall att situationen i Sverige förändras till det sämre eller de politiska förutsättningarna förändras.

15.3 Innebörden av utredningens förslag i korthet

Villkor ska alltid prövas som ett första alternativ

Utredningens förslag innebär för det första att Polismyndigheten, oavsett på vilken grund man överväger att vägra tillstånd till en allmän sammankomst, alltid i första hand ska pröva om det är möjligt att, i stället för att helt vägra tillstånd, besluta villkor om annan tid eller plats än den som sökanden angett i ansökan.

En ny grund för avslag med hänsyn till rikets säkerhet

Utredningen föreslår även en ny grund för att vägra tillstånd som tar sikte på Sveriges säkerhet. Enligt den ska tillstånd kunna vägras om det står klart att sammankomsten är ägnad att leda till 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.

När den grunden för avslag är tillämplig finns möjlighet att som ett mindre ingripande alternativ, vid sidan om att besluta om annan tid eller plats, ge villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt.

Upplösning, inställelse, förnyandeförbud med mera

Om någon håller en sammankomst trots att den vägrats helt eller delvis genom villkor får sammankomsten upplösas eller ställas in. Det gäller även för den nya avslagsgrunden om Sveriges säkerhet.

Om en tidigare sammankomst lett till att Sveriges säkerhet hotats får Polismyndigheten utfärda ett förbud mot en ny sådan sammankomst. Om det är tillräckligt ska Polismyndigheten i stället använda sig av villkor. Vidare införs en ny grund att ställa in en sammankomst med hänsyn till fara för människors liv och hälsa.

Utlänningar

Möjligheten att inskränka utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet i större utsträckning än för svenska medborgare ska vara begränsad till utlänningar som utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller utvisats eller avvisats eller i övrigt meddelats beslut om en sådan rättsföljd som avses i 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som har betydelse för allmän säkerhet. Sådana utlänningar ska inte få anordna eller delta i en allmän sammankomst.

Information

Om Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet, ska ärendet handläggas i särskild ordning. Innan beslut fattas i ett sådant ärende ska Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ges tillfälle att lämna upplysningar om det inte är uppenbart obehövligt.

Ingripandemöjligheter

För att en polisman ska kunna avbryta enskilda deltagare vid sammankomster som hotar Sveriges säkerhet utvidgas polismans rätt att ingripa mot överträdelser av villkor som Polismyndigheten beslutat.

15.4 De som berörs av utredningens förslag

Utredningens bedömning: De som berörs av utredningens förslag är främst enskilda som vill anordna eller delta i allmänna sammankomster. Vidare berörs Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet. När de gäller de ekonomiska konsekvenserna berör övervägandena och förslagen i första hand Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Skälen för utredningens bedömning

När det gäller konsekvenser i allmänhet kan i första hand framhållas att de som berörs närmast av utredningens förslag är de som vill anordna en allmän sammankomst. Det kan förutsättas att Polismyndigheten något oftare kommer att meddela villkor som medför att sökanden inte får hålla sin sammankomst exakt på den plats och tid han eller hon tänkt sig. Tillämpning av den nya vägransgrunden som tar sikte på Sveriges säkerhet kan förväntas bli relativt sällsynt med hänsyn till de mycket höga krav som uppställs i bestämmelsen. Sker det innebär det naturligtvis en konsekvens för yttrandefriheten, eftersom ett yttrande som annars är lagligt inte får framföras på den grunden att det väcker sådan opposition att Sveriges säkerhet hotas.

Men å andra sidan bör det i undantagsfall kunna tolereras att sådana begränsningar görs med hänsyn till det överordnade intresset av att värna Sveriges säkerhet samt liv och hälsa.

Polismyndigheten berörs på så sätt att myndigheten får delvis nya uppgifter. Vidare förändras sättet för handläggning av vissa tillståndsärenden som bedöms påverka Sveriges säkerhet.

Säkerhetspolisen och Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet påverkas att de oftare kommer att ges tillfälle att yttra sig i ärenden om tillståndsprövning avseende allmänna sammankomster.

15.5 Ekonomiska och andra konsekvenser för myndigheterna

Utredningens bedömning: Polismyndighetens handläggning av ärenden som innefattar bedömning av Sveriges säkerhet bedöms vara mer resurskrävande än andra ärenden. Antalet fall beräknas dock bli förhållandevis få. De merkostnader som Polismyndigheten får till följd av förslagen bör därför kunna hanteras inom myndighetens befintliga ramar, särskilt om det beaktas att förslagen kan leda till besparingar om vissa resurskrävande sammankomster inte blir av. Även Säkerhetspolisen och Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet bedöms kunna hantera eventuella ökade kostnader för handläggningen inom befintliga ramar. Risken för att det kan uppfattas som om Säkerhetspolisen sätter gränserna för yttrandefriheten i Sverige har beaktats vid utformningen av lagstiftningen och utgör inte ett tillräckligt skäl att avstå från en reglering av informationsöverföring.

För de allmänna förvaltningsdomstolarna kan det komma att bli fler ärenden om allmänna sammankomster med anledning av förslagen. De bör dock inte bli fler än att kostnaden kan finansieras inom ram.

Skälen för utredningens bedömning

Konsekvenser för Polismyndigheten

Om det bedöms sannolikt att ett tillståndsärende har inverkan på Sveriges säkerhet föreslås ett särskilt förfarande för utredningen av ärendet där Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ska ges tillfälle att höras. Det betyder att sådana ärenden blir mer resurskrävande än vanliga ärenden. Utredningen bedömer dock inte att antalet säkerhetsärenden kommer att bli så många att Polismyndigheten inte kan hantera de eventuellt ökade kostnaderna för detta inom sina befintliga ramar. Det bör också beaktas att utredningen bedömer att förslaget till viss del också kan medföra minskade kostnader för Polismyndigheten genom att villkorsgivning eller avslag kan bidra till att kostnadsdrivande sammankomster kräver mindre polisövervakning eller inte alls blir av.

Utredningen bedömer vidare att det finns en risk för att anordnare av sammankomster underlåter att söka tillstånd och i stället håller sammankomsten utan tillstånd till följd av risken för avslag. Det bör dock beaktas att de som har anordnat sammankomster som lett till sådana konsekvenser för säkerheten som utredningens direktiv pekar på normalt har intresse av att söka tillstånd eller att fästa Polismyndighetens uppmärksamhet på sammankomsten av omsorg om sin egen personliga säkerhet. Mot den bakgrunden bör Polismyndighetens möjlighet att planera sina insatser med anledning av sammankomster inte försvåras i någon mer betydande omfattning.

Konsekvenser för Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen kommer till följd av förslagen få delta i Polismyndighetens handläggning av tillståndsärenden i fler fall. Det är svårt att uttala sig om volymen, men ärendena bedöms inte vara fler än att de kan hanteras inom befintliga ramar.

Säkerhetspolisen har i utredningen framfört att en ordning där Säkerhetspolisen genom yttrande till Polismyndigheten indirekt kan anses diktera villkoren för yttrandefriheten inte är förenlig med myndighetens uppdrag att skydda demokratin och värna medborgarnas fri- och rättigheter. Den föreslagna lösningen kan komma att uppfattas som att det är Säkerhetspolisen som genom sin informa-

tionsöverföring till Polismyndigheten påverkar i vilka fall det ska bli avslag och därmed 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. Det finns därför anledning att se allvarligt på den risken. Enligt utredningens bedömning kan den risken till viss del motverkas genom utformningen av bestämmelserna som medger att Sveriges säkerhet beaktas. De är nämligen utformade så att effekten av tidigare sammankomster ofta måste beaktas som ett led i bedömningen av hur den sammankomst som är uppe för bedömning kommer att påverka säkerheten i Sverige. Det får många gånger förväntas vara konsekvenser som är allmänt kända. Under sådana omständigheter kan det förväntas att Säkerhetspolisens eventuella informationsöverföring inte kommer att framstå som lika avgörande för bedömningen. Även utformningen av bestämmelserna om informationsinhämtningen får betydelse för hur regelverket kan uppfattas. I och med att det inte är fråga om ett obligatoriskt hörande och att det är Polismyndigheten som gör den initiala bedömningen får Säkerhetspolisen en mindre framträdande roll i handläggningen. Säkerhetspolisen anser dock att risken kvarstår trots förslagens utformning.

Konsekvenser för Utrikesdepartementet

På samma sätt som när det gäller Säkerhetspolisen bedömer utredningen att eventuella merkostnader kan hanteras inom befintliga ramar. Utredningens förslag syftar på inget sätt till att ge Utrikesdepartementet en möjlighet att bestämma hur och när en sammankomst ska hållas. Det är heller inte en roll som eftersträvas av departementet. Den prövningen är helt förbehållen Polismyndigheten. Det går dock inte att bortse från att det finns en risk för att det kan komma att uppfattas som att departementet påverkar förvaltningens självständighet när det ges tillfälle att lämna information i ett ärende som handläggs i särskild ordning Även det kan enligt utredningens bedömning undvikas genom den ovan redovisade slutsatsen avseende bestämmelsernas utformning. För utrikesförvaltningens del kan förslagen förhoppningsvis medföra att de mest hotdrivande inslagen i allmänna sammankomster görs något mindre frekventa och att det

påverkar både säkerheten för vår utsända personal och ökar beredvilligheten hos utländska stater att skydda våra beskickningar.

Domstolarna

Det kan inte uteslutas att förvaltningsdomstolarna kommer att få pröva fler ärenden om sammankomster till följd av utredningens förslag. De bedöms dock inte vara fler än att eventuella merkostnader kan hanteras inom ram.

15.6 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning: Med tanke på den snäva utformningen av möjligheten att beakta hänsyn till Sveriges säkerhet som även de mest långtgående förslagen innebär blir konsekvenserna för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna begränsade samtidigt som Sveriges säkerhet kan värnas i större omfattning.

Den etablerade kulturen kan inte förväntas påverkas av utredningens förslag. Sammankomster för att framföra konstnärligt verk bör inte undantas.

Förslagen bedöms till sin utformning inte stå i strid med Sveriges förpliktelser med anledning av medlemskapet i EU.

Förslagen i betänkandet innebär inga konsekvenser för jämställdheten eller för barns villkor.

Skälen för utredningens bedömning

Konsekvenserna för yttrande- mötes- och demonstrationsfriheterna och för Sveriges säkerhet

Enligt utredningens förslag till ny vägransgrund ska tillstånd till en allmän sammankomst kunna vägras om det står klart att är ägnad att leda till 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.

Med hänsyn till de snäva förutsättningarna att tillämpa den nya vägransgrunden kommer det att bli sällan som en sammankomst kan vägras med stöd av den grunden. Det kan också förväntas att bestämmelserna om förnyandeförbud, upplösning och inställelse kommer att tillämpas sparsamt. Utredningens bedömning är därför att den faktiska påverkan på yttrandefriheten eller mötes- och demonstrationsfriheterna är mycket liten. En risk som Säkerhetspolisen särskilt har lyft fram som reell och särskilt problematisk, är att en lagstiftning där beaktandet av konsekvenser för Sveriges säkerhet i vissa fall blir avgörande för hur en sammankomst ska få hållas blir hotdrivande i sig genom att det sporrar illvilliga aktörer att försöka påverka Sverige. Vid värderingen av den risken bör åter igen de snäva förutsättningarna för att till exempel vägra en sammankomst beaktas. Det leder enligt utredningens bedömning, som Säkerhetspolisen alltså inte ställer sig bakom, till att sårbarheten för påtryckningar och hot om våld från aktörer med uppsåt att skada svenska intressen inte kan anses öka i någon större omfattning med anledning av förslagen. I stället bedömer utredningen att säkerheten i Sverige anses kunna öka till följd av förslagen. Det gäller dels i de få fall farliga sammankomster faktiskt stoppas, dels i de fall effekterna av sammankomster mildras med stöd av de utbyggda möjligheterna att ge villkor om tid och plats. De föreslagna reglerna ger också en signal om att Sveriges säkerhet är ett överordnat intresse som ibland går före rätten att yttra sig på ett särskilt provokativt sätt.

Som anges i avsnitt 10.3.2 är det viktigt att hålla i minnet att rikets säkerhet i grund och botten inte står i något direkt motsatsförhållande varken till opinionsfriheterna eller övriga fri- och rättigheter. Tvärtom bidrar skyddet för rikets säkerhet till skyddet för enskildas fri- och rättigheter. Upprätthållandet av rikets säkerhet utgör i själva verket en grundläggande förutsättning inte bara för till exempel rätten till liv och rörelsefrihet utan även för de positiva opinionsfriheternas bestånd över tid och för den enskildes möjlighet att göra bruk av dem. Ett konstitutionellt skydd för den fria åsiktsbildningen har helt enkelt ett begränsat värde om konstitutionen faller eller om skyddet för rätten till liv och rörelsefrihet kraftigt försvagas.

Konsekvenser för kulturen

Under utredningen har kontakt tagits med Svensk Scenkonst, som är en bransch- och arbetsgivarorganisation för verksamheter inom professionell scenkonst. De har delat med sig av sina erfarenheter från tiden för coronapandemin när det gjordes kraftiga begränsningar i rätten att anordna eller delta i en allmän sammankomst. Organisationen har i det sammanhanget lyft att deras medlemmar är väldigt beroende av biljettintäkter och kan drabbas av stora problem om ett beslut från Polismyndigheten skulle stoppa till exempel en teaterföreställning. Även om beslutet kan överklagas gäller Polismyndighetens beslut omedelbart. De har därför förordat att sammankomster enligt 2 kap. 1 § 4 ordningslagen, det vill säga sammankomster för att framför konstnärligt verk, ska undantas.

Enligt utredningens bedömning är risken närmast försumbar för att någon av Svensk Scenkonsts medlemmar skulle anordna sådana sammankomster som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet i den mening som avses i utredningens förslag. Undantas sådana kultursammankomster öppnar det däremot upp för missbruk av illvilliga aktörer som vill kringgå den lagstiftning som utredningen föreslår. Som framgår av kapitel 13 görs lagstiftningen tidsbegränsad och en utvärdering föreslås. I den utredningen bör följas upp vilka konsekvenser lagstiftningen haft för kulturen.

Konsekvenser som tar sikte på medlemskapet i EU

Det är endast utredningens förslag i kapitel 12 som bedöms ha direkt EU-rättslig anknytning. Där görs bedömningen att det förslag som utredningen förordar inte står i strid med de förpliktelser som Sverige har som medlemsstat i EU. Inte heller övriga alternativ står i direkt konflikt med EU-rätten enligt sin utformning. Däremot kan de möjligen tillämpas på ett sätt som strider mot principen om likabehandling.

Konsekvenser för jämställdheten och för barns rättigheter

Förslagen är könsneutrala och tar inte särskilt sikte på barns rättigheter eller förhållanden.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

13 b §

Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 23 eller *23 a* § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Paragrafen innehåller bestämmelser om polismans befogenhet att verkställa ett beslut enligt ordningslagen att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

Ändringen i paragrafen består i införandet av en hänvisning till den föreslagna nya inställandegrunden i 2 kap. 23 a § ordningslagen (1993:1617). Det innebär att en polisman får avvisa eller avlägsna deltagare eller åskådare om det behövs för att syftet med ett beslut om att ställa in en allmän sammankomst med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa ska uppnås.

16.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

2 kap.

7 §

En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, *platsen och* tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art

och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

I paragrafen anges vilka uppgifter som ska finnas med i en ansökan om tillstånd eller en anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.2.

Ändringen i paragrafen består i att även platsen uttryckligen anges som en sådan uppgift som ska finnas med i en ansökan eller en anmälan. Platsen innefattar även rutten för en sammankomst i rörelse, till exempel ett demonstrationståg. Att platsen ska anges följer redan i dag av praxis. Någon ändring av befintligt rättsläge är alltså inte avsedd.

9 a §

Om Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet på det sätt som avses i 10 § första stycket 1, ska ärendet handläggas i särskild ordning. Innan beslut fattas i ett sådant ärende ska Polismyndigheten ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar om det inte är uppenbart obehövligt.

I ett sådant ärende som avses i första stycket får en myndighet lämna uppgifter till Polismyndigheten utan hinder av sekretess. Vidare gäller vid tillämpning av 10 kap. 3 § första stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet inte får lämnas ut till part.

I paragrafen, som är ny, finns särskilda bestämmelser om ärenden som bedöms aktualisera frågor om Sveriges säkerhet. Vid handläggningen av sådana ärenden ska enligt paragrafen vissa särskilda regler om beredning, partsinsyn och utrymmet att lämna sekretessbelagda uppgifter till Polismyndigheten gälla. Övervägandena finns i avsnitten 11.1, 11.2, 11.4 och 11.6.

Av *första stycket första meningen* framgår att ett ärende ska handläggas i särskild ordning om det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet på det sätt som avses i 10 § första stycket 1. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i vad som genom 7 och 9 §§ blivit känt om sammankomsten i förhållande till exempelvis erfarenheter av tidigare sammankomster av motsvarande slag i Sverige eller utomlands och tillgänglig underrättelseinformation. Redan innehållet i ansökan kan vara tillräckligt för att Polismyndigheten ska kunna konstatera att ett ärende ska handläggas i särskild ordning. Den bedömningen kan dock göras även i ett

senare skede av handläggningen om tillkommande uppgifter föranleder det.

Rekvisitet *sannolikt* innebär ett relativt kvalificerat krav. Det ska finnas objektiva omständigheter som ger polisen goda skäl att anta att ett avhållande av sammankomsten på det sätt som sökanden anger i ansökan är ägnat att påverka Sveriges säkerhet på det sätt som avses i den nya vägransgrunden i 10 § första stycket 1. Att det är Sveriges säkerhet på det sätt som avses i den bestämmelsen som ska kunna påverkas innebär vidare att det endast är mycket kvalificerade säkerhetsrisker som är relevanta (se kommentaren till 10 §).

Att ett ärende handläggs i särskild ordning saknar naturligtvis i sig betydelse för utgången i ärendet. Syftet med klassificeringen är i stället att säkerställa att det finns ett godtagbart beslutsunderlag och att uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet ges ett godtagbart sekretesskydd. Det ska framgå av ärendeakten att ett ärende handläggs i särskild ordning.

Enligt *första stycket andra meningen* ska Polismyndigheten, om det inte är uppenbart obehövligt, ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar innan den fattar beslut i ärende som handläggs i särskild ordning. Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ges härigenom tillfälle att lämna de uppgifter som de har tillgång till och som de bedömer kan vara relevanta för Polismyndighetens beslut. Skyldigheten gäller oavsett vilken preliminär uppfattning Polismyndigheten har om beslutets förväntade innehåll. Bestämmelsen syftar till att tillgodose intresset av att beslutsunderlaget i ett ärende som rör Sveriges säkerhet är godtagbart. I 27 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om dokumentation av uppgifter som lämnas på annat sätt än genom en handling.

Enligt 10 kap. 13 § regeringsformen ska en statlig myndighet underrätta utrikesministern när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos myndigheten. Till skillnad från den bestämmelsen omfattar förevarande bestämmelse även sådana ärenden där beslutet kan påverka förhållandet till annat än en stat eller mellanfolklig organisation – till exempel ett visst trossamfund eller en extremistisk organisation – på ett sätt som kan hota svenska intressen i utlandet.

Utrikesdepartementet förväntas lämna uppgifter som departementet har tillgång till och som kan vara relevanta för Polismyndighetens beslut. Avsikten med bestämmelsen är dock inte att Ut-

rikesdepartementet ska ges tillfälle att redovisa en bedömning i sak. Skulle Utrikesdepartementet ändå ge uttryck för en sådan bedömning följer av bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen om förvaltningens självständighet att detta i så fall måste ske på ett sådant sätt att det klart framgår att det inte är fråga om direktiv till Polismyndigheten. Att Polismyndigheten kan ha att underrätta även Justitiedepartementet om att den handlägger ett ärende enligt paragrafen följer av 11 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Av 23 § första stycket förvaltningslagen framgår att Polismyndigheten *ska* se till att ett ärende blir utrett i den omfattning dess beskaffenhet kräver. Av 9 § framgår att Polismyndigheten *får* sörja för den utredning som behövs. Den senare bestämmelsen kan – åtminstone såvitt avser utredningen av hur Sveriges säkerhet påverkas – inte anses inskränka det utredningsansvar som följer av 23 § första stycket förvaltningslagen. Det innebär att Polismyndigheten i vissa fall kan behöva vända sig även till andra myndigheter än Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet.

Skyldigheten att ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar gäller inte om det är *uppenbart obehövligt*. Det kan till exempel vara fallet om Polismyndigheten i närtid har inhämtat upplysningar från Säkerhetspolisen eller Utrikesdepartementet i ett motsvarande ärende eller om det är uppenbart att de konsekvenser för Sveriges säkerhet som aktualiseras inte är sådana att de kan motivera en begränsning av mötes- eller demonstrationsfriheten. Att ge Utrikesdepartementet tillfälle att lämna upplysningar kan vidare vara uppenbart obehövligt om ärendet saknar en internationell dimension.

I *andra stycket första meningen* finns en sekretessbrytande bestämmelse. Den innebär att såväl Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet som andra myndigheter utan hinder av sekretess kan lämna sådana uppgifter till Polismyndigheten som kan vara relevanta i ett ärende som handläggs i särskild ordning. Att en myndighet *får* lämna uppgifter innebär att bestämmelsen inte för med sig någon uppgiftsskyldighet.

I *andra stycket andra meningen* finns en bestämmelse som utökar utrymmet att med stöd av 10 kap. 3 § första stycket andra meningen OSL hemlighålla handlingar eller annat material i förhållande till part. Bestämmelsen innebär att en parts rätt att i ett ärende som

handläggs i särskild ordning ta del av uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet gäller med de begränsningar som följer av tillämpliga sekretessbestämmelser och därmed inte är mera långtgående än vad den är för var och en. Den valda konstruktionen innebär att den särskilda begränsningen för uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet gäller även vid tillämpning av bestämmelserna i 10 § sista meningen och 25 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) och 19 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Med *underrättelseverksamhet* avses bland annat sådan verksamhet som avses i 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Underrättelseverksamhet bedrivs dock även av andra myndigheter än de som omnämns i den paragrafen; till exempel Försvarets radioanstalt och den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten.

10 §

Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt

1. 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,

2. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,

3. med hänsyn till trafiken, eller

4. för att motverka epidemi.

Om det är nödvändigt med hänsyn till sådana omständigheter som avses i första stycket 1 får Polismyndigheten även meddela villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

Tillstånd till en allmän sammankomst ska också vägras om sökanden enligt 10 a § saknar rätt att anordna en sammankomst.

Paragrafen som i sin hittillsvarande lydelse innehåller bestämmelser om i vilka fall en allmän sammankomst kan vägras ändras både i sak och redaktionellt. För det första tillförs paragrafen regler som ger Polismyndighetens utrymme att besluta om annan tid och plats för

en allmän sammankomst eller om sättet för genomförandet av sammankomsten i övrigt. För det andra inordnas vägransgrunderna i en punktlista som kompletteras med en ny vägransgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet. För det tredje införs en ny obligatorisk vägransgrund som tar sikte på de fall där sökanden är en sådan utlänning som enligt den föreslagna 10 a § inte får anordna en allmän sammankomst. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I *första stycket* anges inledningsvis att Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt med hänvisning till något av de ändamål som anges i punkterna 1–4. Ändringen består i att det uttryckligen anges att Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för sammankomsten än den som angetts i ansökan. Beslutas sådana villkor enligt förevarande bestämmelse är det fråga om ett partiellt avslag och inte en sådan ordningsregel som avses i 16 § andra stycket. Detta kommer även till uttryck genom tillägget att alternativet är att *helt* vägra tillstånd till sammankomsten. Genom att beslut om annan tid eller plats anges före möjligheten att helt vägra tillstånd markeras att Polismyndigheten, i linje med proportionalitetsprincipen, först ska pröva det lindrigare alternativet, det vill säga att ge villkor om tid eller plats, innan alternativet att helt vägra sammankomsten övervägs.

Ändringen är inte avsedd att inskränka möjligheter att besluta villkor med stöd av 16 § andra stycket. Om villkor kan beslutas med stöd av både förevarande bestämmelse och 16 § andra stycket avgörs valet mellan dem av de olika bestämmelsernas utformning och syfte. Ett villkor enligt förevarande bestämmelse är ett partiellt avslagsbeslut som utgör ett mindre ingripande alternativ än att helt vägra tillstånd till sammankomsten, vilket ska ske i yttersta undantagsfall. Bedömningen ska göras utifrån om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten eller trafiksituationen på platsen att ge villkoret och att det med hänsyn till de konsekvenser en överträdelse kan ge är rimligt att sammankomsten kan upplösas även utan konstaterad oordning. Villkor enligt 16 § är grundade på en behovsbedömning av ordningen och säkerheten. Typiska villkor är föreskrifter om att anordnaren ska tillhandahålla ett lägsta antal funktionärer och hur funktionärerna ska vara klädda samt en skiss över den exakta placeringen. Dessa exempel på villkor ger vid handen att det typiskt sett inte är rimligt

att tänka sig en upplösning vid överträdelse annat än om det till exempel uppkommit svårare oordning på platsen.

En sådan begränsning av mötes- eller demonstrationsfriheten som ett beslut om annan tid eller plats utgör måste vara nödvändig i förhållande till något av de ändamål som anges i punkterna 1–4. Att ett beslut om plats ska avse en *annan* plats innebär att inte varje förordnande om plats behöver svara upp mot kravet på nödvändighet i förhållande till punkterna 1–4. Om ansökan till exempel avser en demonstration på Sergels torg utgör – under förutsättning att demonstranterna ges tillräckligt fysiskt utrymme och kan nå ut med sitt budskap till allmänheten – en i beslutet mera exakt definierad plats på Sergels torg inte ett beslut om *annan* plats i bestämmelsens mening.

Inom ramen för den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras i samband med att en åtgärd som begränsar yttrande-, mötes- eller demonstrationsfriheten övervägs, ska beaktas hur central tiden och platsen är för förverkligandet av syftet med sammankomsten. Om sammankomsten till exempel består i en demonstration mot ett lands krigföring krävs det naturligtvis tyngre vägande skäl för att besluta om annan plats om den är avsedd att hållas utanför det landets ambassad än om den är avsedd att hållas i Kungsträdgården. Det ska dock understrykas att Polismyndighetens bedömning i samtliga situationer måste ske med beaktande av att friheten att välja tid och plats är en central beståndsdel av mötes- och demonstrationsfriheterna.

Enligt *första stycket första punkten*, som är ny, får beslut om annan tid eller plats eller vägran av tillstånd fattas om det är nödvändigt med anledning av att det (1) *står klart* att ett genomförande av sammankomsten är (2) *ägnat att* (3) *medföra* (4) *en påtaglig fara* för att brottslighet som hotar (5) *Sveriges säkerhet* begås i Sverige eller mot (6) *svenska intressen utomlands* eller för att Sveriges säkerhet hotas (7) *på något annat sätt*.

Att sammankomsten ska vara *ägnad att* medföra en fara av det slag som anges i bestämmelsen innebär att Polismyndigheten inte behöver konstatera att sammankomsten av arrangören är avsedd att leda till eller faktiskt kommer att leda till en sådan fara i det enskilda fallet. Sammankomsten ska däremot vara sådan att dess avhållande typiskt sett medför en sådan fara. Rekvisitet *står klart* innebär att det vid den bedömningen inte finns något utrymme för spekulationer om vad en sammankomst typiskt sett kan få för konsekvenser.

Slutsatsen att en sammankomsts avhållande är ägnad att medföra en påtaglig fara måste basera sig på objektivt konstaterbara omständigheter. Det kan handla om faktiska konsekvenser av tidigare sammankomster av motsvarande slag som har hållits i Sverige eller i jämförbara länder eller om trovärdiga och tydliga underrättelseuppgifter.

Med *medföra* avses att sammankomsten ska vara ägnad att framkalla, förstärka eller befästa en sådan fara som avses i bestämmelsen. Det innebär att bestämmelsen omfattar såväl situationer där sammankomsten är ägnad att ge upphov till en fara som inte föreligger sedan tidigare, som situationer där sammankomsten är ägnad att förstärka en redan föreliggande fara eller bidra till att denna inte avtar.

Rekvisitet *påtaglig fara* innebär att nivån på den fara som sammankomsten är ägnad att medföra måste vara av viss dignitet. I de fall där den aktuella sammankomsten är ägnad att förstärka eller bidra till en redan befintlig fara kan detta krav vara uppfyllt även om sammankomstens påverkan på farenivån är marginell. Vid bedömningen av om det föreligger en påtaglig fara kan den hotnivå avseende terrordåd som bedöms råda vid tidpunkten eller det allmänna säkerhetsläget vara en relevant indikator. För att en fara ska kunna anses vara påtaglig krävs även att den kan förväntas uppkomma vid en tidpunkt som inte ligger alltför långt från sammankomsten. Däremot finns det inget hinder att beakta konsekvenser som ligger längre tillbaka i tiden. När det gäller skändning av religiösa skrifter kan det till exempel vara relevant att beakta konsekvenserna av Mohammedkarikatyrerna år 2005. Upplysningsinhämtningen från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet torde många gånger kunna ha stor betydelse för bedömningen av detta rekvisit.

Vad som avses med *Sveriges säkerhet*, *svenska intressen utomlands* och *på något annat sätt* har behandlats utförligt i allmänmotiveringen. *Sveriges säkerhet* tar sikte på 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 statsskick, den inre sammanhållningen, samhällsordningen och vitala politiska och ekonomiska funktioner. Exempel på sådana skyddsintressen är Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige och det svenska territoriet samt att värna om Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen, försvarsindustriell verksamhet av vikt för det militära försvarets förmåga att utföra sitt uppdrag, anläggningar,

funktioner och informationssystem, här i riket eller utomlands, som är kritiska för Sveriges demokratiska statsskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga, samhällsviktig verksamhet; till exempel energi-, livsmedels- och vattenförsörjning, digital infrastruktur, transporter och finansiella tjänster, samt skyddet för så kallad skadegenererande verksamhet; såsom kärnteknisk verksamhet, dammanläggningar och mikrobiologiska labb. Även angrepp och hot som riktar sig mot den fria och oberoende journalistiken kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Ett allmänt förhöjt terrorhot kan – men behöver inte – utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

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.

Hotas på något annat sätt tar sikte på de situationer där hotet inte avser en fara för brottsliga angrepp. Sådan hot torde främst aktualiseras i förhållande till andra stater. En fast utgångspunkt är visserligen att försämrade relationer med ett annat land inte utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Om den försämrade relationen till exempel leder till en fara för väpnad konflikt, allvarligt hotar folkförsörjningen eller Sveriges ekonomi eller får konsekvenser för Sveriges möjlighet att delta i internationellt samarbete av stor betydelse för den nationella säkerheten kan detta emellertid utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Av *andra stycket* framgår att Polismyndigheten även får meddela villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet i den mening som avses i första stycket första punkten. Ett sådant villkor ska vid tillämpning av övriga bestämmelser i kapitlet betraktas som ett partiellt avslag på ansökan. Till skillnad från vad som gäller för beslut om annan tid eller plats kan ett sådant villkor dock meddelas endast med hänsyn till Sveriges säkerhet. Ett villkor om *sättet för sammankomstens genomförande i övrigt* kan ta sikte på vissa gestaltningsformer.

Med stöd av bestämmelsen kan det till exempel beslutas att det inte får förekomma brännande eller annan skändning av en religiös skrift vid sammankomsten eller att det inte är tillåtet att projicera bilder mot en beskickningslokal. Det är däremot inte tillåtet att meddela villkor som tar sikte på budskapet i sig; till exempel att det inte skulle vara tillåtet att kritisera en religion eller ett visst statsöverhuvud. Villkoret får inte heller utformas så att det i praktiken blir omöjligt att förmedla ett visst budskap.

På samma sätt som med beslut om annan tid eller plats gäller att ett villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt ska övervägas innan alternativet att helt vägra tillstånd till sammankomsten övervägs. När det gäller valet mellan att besluta om annan tid eller plats eller att meddela villkor om till exempel former för yttranden får situationen i det enskilda fallet avgöra vilket alternativ som bör väljas. I situationer där en viss yttrandeform är ägnad att medföra sådana konsekvenser för Sveriges säkerhet som avses i bestämmelsen oavsett tid och plats är det naturligtvis ett villkor enligt andra stycket som aktualiseras. Skulle det däremot vara så att en viss form för yttranden medför sådana konsekvenser endast i vissa tids- eller rumsmässiga sammanhang bör Polismyndigheten föra en dialog med sökanden för att utröna om det är platsen och tiden eller gestaltningsformen som är viktigast för denne och sedan fatta sitt beslut utifrån detta.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att tillstånd ska vägras om sökanden enligt 10 a § saknar rätt att anordna en allmän sammankomst.

10 a §

En utlänning får inte anordna eller delta i en allmän sammankomst om han eller hon har

1. utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, eller

2. utvisats eller avvisats eller i övrigt meddelats beslut om en sådan rättsföljd som avses i 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som har betydelse för allmän säkerhet.

I paragrafen, som är ny, införs ett särskilt förbud för vissa utlänningar att anordna eller delta i en allmän sammankomst. Det gäller utlänningar beträffande vilka Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som har betydelse för allmän säkerhet har förordat

bland annat utvisning eller avvisning. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.3.

Enligt *första punkten* får en utlänning som har utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar inte anordna eller delta i en allmän sammankomst.

Enligt *andra punkten* gäller detsamma för en utlänning som har utvisats eller avvisats eller i övrigt meddelats beslut om en sådan rättsföljd som avses i 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som har betydelse för allmän säkerhet inte anordna eller delta i en allmän sammankomst.

Det förutsätts inte att ett sådant beslut som avses i någon av punkterna har vunnit laga kraft, utan förbudet gäller från det att beslutet meddelats till dess att det upphör att gälla enligt reglerna i utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Den som bryter mot förbudet kan enligt den nya 17 a § avvisas med mera från en sammankomst av en polisman. Att i egenskap av anordnare bryta mot förbudet är straffbart enligt den nya bestämmelsen i 29 § första stycket 8.

11 §

Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt *10 och* 16 §§ som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.

I ett ärende som enligt 9 a § första stycket handläggs i särskild ordning får Polismyndigheten helt eller delvis utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamhet.

Paragrafen som innehåller bestämmelser om Polismyndighetens beslut med anledning av en ansökan om tillstånd till eller anmälan om en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning kompletteras med anledning av förslaget i 10 § och tillförs ett nytt stycke som avser beslutsmotiveringen i ärenden som handläggs i särskild ordning. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.2 och 11.5.

I *första stycket* görs en hänvisning till villkor enligt 10 §. På så sätt görs klart att Polismyndigheten i beslutet måste ange med stöd av vilken bestämmelse villkor meddelas. Eftersom villkor enligt 10 § utgör avslagsbeslut får valet betydelse för vilken rättsföljd en överträdelse för med sig.

Det nya *andra stycket* innebär en utökning av det utrymme att utelämna en motivering som följer av 32 § förvaltningslagen. Enligt den senare bestämmelsen får en motivering av ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt helt eller delvis utelämnas bland annat om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet. Förevarande bestämmelse innebär att Polismyndigheten i sin beslutsmotivering i ett ärende som handläggs i särskild ordning utöver vad som gäller enligt 32 § andra stycket förvaltningslagen kan utelämna känsliga uppgifter som hänför sig till myndighetens egen eller andra myndigheters underrättelseverksamhet även om det inte är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet.

16 §

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får, *utöver sådana villkor som kan beslutas för en allmän sammankomst med stöd av 10 §*, meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen *eller med hänsyn till trafiken*. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen (2023:421) om ordningsvakten finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anordnarens ansvar för ordningen och om Polismyndighetens utrymme att meddela villkor i ordnings- och säkerhetssyfte. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.2.

Paragrafens *andra stycke* ändras i två avseenden. Den ena ändringen, som är föranledd av ändringarna i 10 §, består i att det införs ett förtydligande av åtskillnaden mellan, å ena sidan, sådana villkor om annan tid eller plats eller om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt som kan meddelas endast under de förutsättningar som framgår av 10 § och, å andra sidan, villkor enligt förevarande paragraf.

Den andra ändringen består i införandet av ett uttryckligt omnämnande av trafikhänsyn som grund för villkor enligt paragrafen. Någon ändring av det befintliga rättsläget är inte avsedd.

17 §

Den som inte följer *ett villkor enligt 10,* 16, *23 a eller 25 a §* är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet att på tillsägelse lämna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

Paragrafen ändras både i sak och redaktionellt. Ändringen i sak innebär att även underlåtenhet att följa ett villkor om tid eller plats som har meddelats med stöd av 10 §, 23 a § eller 25 a § eller ett villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt som har meddelats med stöd av 10 § andra stycket eller 25 a § andra stycket för med sig en skyldighet att på tillsägelse lämna sammankomsten.

Bestämmelsen har inte ansetts ge en polisman avvisningsbefogenheter. Den nya lydelsen är inte avsedd att innebära några förändringar av paragrafens tillämpningsområde i det avseendet. En bestämmelse om rätt för en polisman att avvisa med mera den som inte rättar sig efter villkor enligt 10 §, 23 a § eller 25 a § införs i 17 a §. Liksom tidigare gäller att bedömningen av om polisen kan avvisa med mera en deltagare som inte följer villkor som har meddelats med stöd av 16 § andra stycket får göras med utgångspunkt i 13 § polislagen (1984:387).

17 a §

En polisman får avvisa eller avlägsna den som

1. inte rättar sig efter ett villkor enligt 10, 23 a eller 25 a §, eller

2. anordnar eller deltar i en allmän sammankomst i strid med 10 a §.

Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. Därvid ska föreskrifterna i 15–18 §§ polislagen (1984:387) tillämpas i samma utsträckning som vid ett omhändertagande enligt 13 § andra stycket samma lag.

I paragrafen, som är ny och har utformats med 13 § polislagen som förebild, regleras polismans rätt att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som inte rättar sig efter ett villkor om tid eller plats eller sättet för sammankomstens genomförande i övrigt som har meddelats med stöd av 10 §, 23 a § eller 25 a § eller en utlänning som enligt den nya bestämmelsen i 10 a § är förbjuden att anordna eller delta i en allmän sammankomst. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.3.

För överträdelser av förnyandevillkor enligt 25 a § andra stycket gäller befogenheten även i förhållande till anordnare och deltagare i demonstrationer som inte utgör allmän sammankomst. Sådana ingripanden kan ofta leda till att även demonstrationen i sig upplöses. Denna konsekvens är förutsedd och försvarlig i förhållande till begränsningsändamålet Sveriges säkerhet.

Av *andra stycket första meningen* framgår att personen får tillfälligt omhändertas om avvisning eller avlägsnande är otillräckligt för att det avsedda resultatet ska uppnås. Bedömningen av om ett omhändertagande är motiverat ska ske enligt samma principer som gäller vid tillämpning av 13 § andra stycket polislagen.

Enligt *andra stycket andra meningen* ska dessutom föreskrifterna i 15–18 §§ polislagen tillämpas i samma utsträckning som vid ett omhändertagande enligt 13 § andra stycket polislagen. Det innebär bland annat att den omhändertagne så snart som möjligt ska underrättas om anledningen till omhändertagandet (15 § polislagen), att omhändertagandet skyndsamt ska rapporteras till – och omedelbart prövas av – förman (15 § polislagen), att den omhändertagne ska förhöras och friges så snart som möjligt (16 § polislagen) samt att hänsynsprincipen ska iakttas (17 § polislagen).

Till skillnad från vad som enligt 29 § tredje stycket polislagen gäller vid tillämpning av 13 § polislagen har ordningsvakter inte några befogenheter enligt paragrafen.

22 §

Polismyndigheten får *ställa in* eller upplösa en allmän sammankomst eller *en* offentlig tillställning som hålls i strid med

1. ett beslut som innebär avslag på en *sådan* ansökan *som avses i* 6 §,
2. en föreskrift enligt 15 §, eller
3. ett förbud *eller villkor* enligt 25 *eller 25 a* §.

Paragrafen innehåller de formella upplösande- och inställandegrunderna. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.9.

Hänvisningen till avslagsbeslut, som finns i *första punkten*, har omformulerats med anledning av att den nuvarande lydelsen kan läsas så att avslagsbeslutet meddelas enligt 6 §. Ett beslut enligt 10 § om annan tid eller plats eller om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt utgör ett partiellt avslag (se kommentaren till 10 §),

och omfattas således av hänvisningen till *ett beslut som innebär avslag*. Det innebär att en allmän sammankomst som hålls på den tid och plats som angetts i ansökan kan upplösas om Polismyndigheten beslutat om annan tid eller plats. Om sammankomsten däremot hålls på en annan tid eller plats än såväl den som angetts i ansökan som den som Polismyndigheten har beslutat om föreligger inte grund för inställande eller upplösning. Sammankomsten hålls då inte *i strid* med något beslut. Ansökningens innehåll sätter med andra ord ramen för avslagsbeslutets räckvidd. Däremot kan det i en sådan situation finnas förutsättningar att döma anordnaren för brott enligt 29 § första stycket 1.

Ändringen i *tredje punkten* innebär att Polismyndigheten även får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett förnyandeförbud som har meddelats med hänsyn till Sveriges säkerhet enligt 25 a § andra stycket, ett förnyandevillkor om tid eller plats som har meddelats med stöd av 25 a § första eller andra stycket eller ett förnyandevillkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt som har meddelats med stöd av 25 a § andra stycket. Bestämmelsen kan inte läggas till grund för upplösning av andra demonstrationer än sådana som utgör allmän sammankomst enligt ordningslagen. En annan sak är att ingripanden mot enskilda deltagare i en sådan demonstration (som per definition har ett mycket begränsat deltagarantal) med stöd av 17 a § i praktiken ofta kan innebära att demonstrationen de facto upplöses (se kommentaren till 17 a §).

23 a §

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa får Polismyndigheten meddela sådana villkor om tid eller plats som avses i 10 §, villkor enligt 16 § eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om helt eller delvis inställande på materiell grund och om meddelande av villkor med stöd av 16 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.11.

Enligt paragrafen får Polismyndigheten meddela sådana villkor om tid eller plats som avses i 10 §, villkor enligt 16 § eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning om det är

nödvändigt med hänsyn till *säkerheten för människors liv eller hälsa*. Det är ett krav som närmast motsvarar den i 23 § angivna upplösningsgrunden ”avsevärd fara för de närvarande” och den i 37 § förvaltningslagen angivna ändringsgrunden ”tvingande säkerhetsskäl”. Kravet innebär att det inte finns något utrymme att besluta villkor för eller helt ställa in en sammankomst eller tillställning med hänvisning till att det kommer att uppstå svårare oordning eller allvarlig störning av trafiken. En tillämpning av bestämmelsen i sådana situationer aktualiseras först om oordningen eller trafikstörningarna bedöms komma att medföra en oacceptabel fara för människors säkerhet till liv eller hälsa. Vidare har bestämmelsen sin konstitutionella grund i begränsningsändamålet ”säkerheten vid sammankomsten”. Det innebär att det bara är sådana säkerhetsrisker som föreligger vid den planerade sammankomsten eller tillställningen eller i dess omedelbara omgivning som kan läggas till grund för en tillämpning av bestämmelsen.

Befogenheten gäller i förhållande till såväl sammankomster och tillställningar som har beviljats tillstånd som sådana sammankomster och tillställningar som inte har sökt tillstånd eller som är undantagna från tillståndskravet. Ett exempel på en sådan situation som avses är att Polismyndigheten får kännedom om att den lokal där en sammankomst ska hållas är så bristfällig ur säkerhetssynpunkt att sammankomsten omedelbart kommer att behöva upplösas med hänvisning till att den medför avsevärd fara för de närvarande. Ett annat exempel kan vara att det har riktats ett attentatshot mot sammankomsten som det inte går att bortse från och som är sådant att faran inte kan elimineras genom polisiära skyddsåtgärder. Ytterligare ett exempel kan vara att våldsamma motdemonstranter redan innan sammankomstens påbörjande har samlats i sådan omfattning att polisen bedömer att den inte kommer att kunna garantera sin egen, sammankomstens eller omgivningens säkerhet. I sådana ”dynamiska” situationer bör Polismyndigheten dock avvakta in i det längsta för att se hur situationen utvecklar sig innan den tar ställning till om sammankomsten behöver flyttas till en annan plats eller helt ställas in.

24 §

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas *eller ställas in* enligt 22, 23 *eller 23 a* § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga *med hänsyn till Sveriges säkerhet eller* för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

För samtliga åtgärder som begränsar mötes- eller demonstrationsfriheten gäller att proportionalitetsprincipen måste iakttas, det vill säga att åtgärden ska vara ändamålsenlig, nödvändig och proportionerlig i strikt mening. Paragrafen innehåller en uttrycklig erinran om kravet på nödvändighet när det gäller upplösande eller inställande av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.12.

Ändringarna består i införandet av en hänvisning till den nya bestämmelsen om grund för inställande i 23 a § samt ett tillägg som är föranlett av att även underlåtenhet att rätta sig efter beslut som har fattats med hänsyn till Sveriges säkerhet föreslås kunna läggas till grund för upplösande och inställande av en allmän sammankomst. Ett exempel på en mindre ingripande åtgärd som ska övervägas innan Polismyndigheten beslutar om upplösande med hänvisning till överträdelse av ett villkor är avvisning, avlägsnande eller omhändertagande av enskilda deltagare med stöd av 17 a §. Ett upplösande bör beslutas först om överträdelserna är så omfattande att det framstår som meningslöst att vidta åtgärder mot enskilda överträdare. Ett exempel på en mindre ingripande åtgärd som normalt bör vidtas i de fall där platsen för sammankomsten har betydelse för hotbilden mot Sverige, är att polisen helt enkelt för en diskussion med ledningen för sammankomsten för att försöka komma överens om att sammankomsten ska flyttas till en annan plats.

Här ska slutligen framhållas att det – som har utvecklats i de allmänna övervägandena – är långt ifrån givet att det i alla situationer är en mindre ingripande åtgärd att ställa in en demonstration än att upplösa den.

25 a §

Finns det förutsättningar för ett förbud enligt 25 §, ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället för att helt förbjuda en ny sammankomst är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten.

Polismyndigheten får, utöver vad som följer av 25 §, besluta villkor om tid eller plats för en allmän sammankomst eller annan demonstration eller om sättet för dess genomförande i övrigt eller helt förbjuda den, om en tidigare sammankomst eller demonstration av samma slag har medfört en sådan fara för Sveriges säkerhet som avses i 10 § första stycket 1.

Ett beslut enligt andra stycket får meddelas endast om det kan befaras att Sveriges säkerhet hotas om den nya sammankomsten eller demonstrationen hålls och mindre ingripande åtgärder för att förebygga hotet inte är tillräckliga.

Ett ärende enligt andra stycket ska handläggas med tillämpning av bestämmelserna i 9 a § och 11 § andra stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller dels bestämmelser som kompletterar 25 §, dels bestämmelser om förbud mot eller särskilda villkor för förnyande av en allmän sammankomst eller annan demonstration med hänsyn till Sveriges säkerhet. Övervägandena finns i avsnitten 10.7.7 och 10.7.8.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att Polismyndigheten ges ett utrymme att – om förutsättningarna för ett förbud enligt 25 § är uppfyllda – i stället besluta särskilda förnyandevillkor om tid eller plats för en allmän sammankomst. I bestämmelsen anges uttryckligen att sådana villkor ska övervägas i första hand. Villkor om tid eller plats utgör i systematiskt hänseende ett partiellt förnyandeförbud. Eftersom prövningen av förnyandevillkor inte sker med utgångspunkt i någon ansökan blir det inte – som i 10 § första stycket – fråga om att peka ut en annan tid eller plats, utan i stället att peka ut en eller flera tidpunkter eller platser på vilka sammankomsten inte får hållas.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att den ordning för förnyandeförbud och förnyandevillkor som gäller enligt första stycket och 25 § görs tillämplig även i förhållande till begränsningsändamålet Sveriges säkerhet när det gäller allmänna sammankomster. Till skillnad från vad som gäller enligt dessa bestämmelser omfattar bestämmelsen *dels* även *annan demonstration*, varmed avses demonstrationer enligt 2 kap. 1 § första stycket 4 regeringsformen som inte utgör allmän sammankomst enligt ordningslagen, *dels* förnyandevillkor avseende sättet för sammankomstens genomförande i övrigt (se kommentaren till 10 § angående utformningen av sådana villkor). Att en tidigare sammankomst eller annan demonstration av samma slag ska *visat sig*

ha medfört sådana konsekvenser som avses i 10 § första stycket 1 innebär – till skillnad från vad som gäller vid tillståndsprövningen – att det måste kunna konstateras att sammankomsten eller demonstrationen har framkallat, förstärkt eller befäst en sådan påtaglig fara som avses i den bestämmelsen. Bedömningen av om en tidigare sammankomst eller demonstration är *av samma slag* ska göras enligt samma principer som gäller vid tillämpning av 25 §. Omständigheter av betydelse kan vara till exempel identiteten på de som anordnar och deltar i sammankomsten eller demonstrationen samt sammankomstens eller demonstrationens tema, tid och plats. Vid tillämpning av bestämmelsen måste beaktas att ett förbud eller ett förnyandevillkor inte får utformas så att det i själva verket utgör en generellt tillämplig föreskrift. Förbudet eller villkoren måste alltså i princip rikta sig mot ett eller flera specifika rättssubjekt som tidigare har anordnat eller deltagit i en sammankomst eller annan demonstration av samma slag.

Av *tredje stycket* – som motsvarar 25 § andra stycket – framgår att förbud och villkor enligt andra stycket får meddelas endast om det kan befaras att ett förnyande av sammankomsten eller demonstrationen utgör ett hot mot Sveriges säkerhet samt att proportionalitetsprincipen ska beaktas.

Enligt *fjärde stycket* ska ett ärende enligt andra stycket handläggas i särskild ordning och med tillämpning av bestämmelserna i 9 a § och 11 § andra stycket. Det innebär att Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ska ges tillfälle att lämna upplysningar om det inte är uppenbart obehövligt, att partsinsynen och motiveringsskyldigheten begränsas såvitt avser uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet samt att andra myndigheter får lämna uppgifter till Polismyndigheten utan hinder av sekretess.

28 a §

Om Polismyndighetens beslut i ett ärende som enligt 9 a § första stycket eller 25 a § fjärde stycket handlagts i särskild ordning överklagas gäller bestämmelsen i 9 a § om begränsad partsinsyn även i domstol, och domstolen får helt eller delvis utelämna en motivering av ett beslut om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller skyddet för underrättelseverksamhet.

Paragrafen, som är ny, innehåller vissa bestämmelser om handläggningen i domstol av ärenden som handlagts i särskild ordning vid Polismyndigheten. Övervägandena finns i avsnitten 11.4 och 11.5.

Hänvisningen till bestämmelsen i 9 a § om begränsad partsinsyn innebär att en part inte heller i domstol har en rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet (se kommentaren till 9 a §).

Sista ledet av bestämmelsen innebär att en domstol som överprövar Polismyndighetens beslut i ett ärende som handlagts i särskild ordning får helt eller delvis utelämna en beslutsmotivering om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller skyddet för underrättelseverksamhet.

29 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller *genomför en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att tillstånd helt eller delvis vägrats eller bryter* mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket, 25 § eller *25 a §*,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs,

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *ställts in* eller upplösts enligt 22, 23 eller *23 a §*, *eller*

8. anordnar en allmän sammankomst trots att det finns ett förbud mot det enligt 10 a §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot intag eller förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Paragrafen innehåller olika straffbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

I *första stycket första punkten* finns bestämmelser om straff för den som i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt vissa bestämmelser. Två ändringar görs i punkten. För det första förtydligas att det är straffbart att bryta mot ett beslut om helt eller delvis avslag på en ansökan. Av kommentaren till 10 § framgår att ett villkor om tid, plats eller sättet för sammankomstens genomförande i övrigt som meddelas enligt den bestämmelsen utgör ett partiellt avslag på ansökan. För det andra införs en hänvisning till 25 a §. Det innebär att straffansvaret omfattar även den som i egenskap av anordnare bryter mot ett förnyandeförbud eller ett förnyandevillkor enligt den bestämmelsen.

I *första stycket sjunde punkten* finns bestämmelser om straff för den som anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har ställts in. Ändringen består i införandet av en hänvisning till 23 a §. Det innebär att straffansvar gäller även för den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att den har ställts in med stöd av 23 a §.

Bestämmelsen i *första stycket åttonde punkten* är ny. Den innebär att straffansvar gäller även för en utlänning som anordnar allmän sammankomst trots att han eller hon enligt 10 a § är förbjuden att göra det.

16.3 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (återställningen)

Ingen ändring bör göras i polislagen

Ändringsförslaget beträffande polislagen i avsnitt 1.1 bör inte göras tidsbegränsat, eftersom det bara innehåller en hänvisning till nya 2 kap. 23 a §, som enligt vad som framgår nedan inte bör göras tidsbegränsad.

7 §

Paragrafen innehåller ett förtydligande som inte innebär någon ändring i sak. Den bör inte vara tidsbegränsad och ingår därför inte i återställningsändringarna.

9 a §

Eftersom de särskilda bestämmelserna om ärenden som ska handläggas i särskild ordning bara behövs om Sveriges säkerhet ska kunna beaktas bör 9 a § vara tidsbegränsad och upphävas i återställningsförslaget.

10 §

Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt

1. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,

2. med hänsyn till trafiken, eller

3. för att motverka epidemi.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

I *första styckets* inledning bör den uttryckliga möjligheten att i stället för att helt vägra tillstånd ge villkor om tid och plats behållas. Den ändringen saknar i princip samband med frågan om Sveriges säker-

het, även om regleringen indirekt kan medföra en positiv påverkan på säkerhetsläget. Den delen av bestämmelsen bör alltså inte göras tidsbegränsad. Däremot utgår den särskilda vägransgrunden avseende Sveriges säkerhet från punktlistan, liksom det nya andra stycket som möjliggör villkor om sättet för genomförandet av sammankomsten i övrigt.

10 a §

Bestämmelsen utgör en särbehandling av utländska medborgare med hänsyn till rikets säkerhet. Den bör upphävas i återställningsförslaget.

11 §

Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt 10 och 16 §§ som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.

Eftersom inledningen till 10 § inte görs tidsbegränsad bör hänvisningen till 10 § vara kvar. Däremot utgår det tidigare andra stycket som avser ärenden som med hänsyn till Sveriges säkerhet handläggs i särskild ordning.

16 §

Ändringarna i 16 § består enbart i en hänvisning till möjligheten att ge villkor enligt 10 §. De ändringarna föreslås inte blir tidsbegränsade. Därmed bör heller inte ändringen i 16 återställas.

17 §

Den som inte följer ett villkor enligt 10, 16 eller 23 a § är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.

Hänvisningen till 10 och 23 a §§ bör inte återställas, däremot ska hänvisningen till 25 a § om förnyandeförbud med hänsyn till Sveriges säkerhet utgå.

17 a §

Paragrafen tar sikte på ingripande mot enskilda och har samband med överväganden rörande Sveriges säkerhet. Den bör därför upphävas i återställningsförslaget.

22 §

Efter återställningen av 25 a §, som efter det inte innehåller några moment som rör Sveriges säkerhet, kan hänvisningen till 25 a § i 22 § behållas. Övriga ändringar är språkliga och behöver inte tidsbegränsas.

23 a §

Bestämmelsen utgör inte ett sätt att komplettera ordningslagen med bestämmelser som möjliggör ett beaktande av Sveriges säkerhet. I stället avser den att återställa ett förmodat rättsläge som ändrades genom HFD 2023 ref. 50 samt att ge ett uttryckligt lagstöd för mindre ingripande åtgärder i form av villkor. Den bör därför vara kvar även efter tidsbegränsningens slut.

24 §

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas eller ställas in enligt 22, 23 eller 23 a § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

Eftersom 23 a § inte föreslås upphävas vid återställningen kan hänvisningen till den bestämmelsen vara kvar. Däremot bör hänvisningen till Sveriges säkerhet utgå.

25 a §

Finns det förutsättningar för ett förbud enligt 25 §, ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället för att helt förbjuda en ny sammankomst är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten.

Första stycket bör inte upphävas eftersom det utgör en proportionalitetsbestämmelse som är tillämplig på förfarandet enligt 25 §. Däremot bör andra och tredje stycket som tar sikte på överväganden med hänsyn till Sveriges säkerhet upphävas.

28 a §

Efter upphävandet av 9 a § och återställandet av 10 och 25 a §§ fyller 28 a § inte någon funktion. Paragrafen bör därför upphävas i återställningsförslaget.

29 §

Straffbestämmelsen ändras vid återställningen endast så att *första stycket punkt 8*, som innebär kriminalisering av att anordna en allmän sammankomst trots att det finns ett förbud mot det enligt 10 a § tas bort. Däremot bör ändringen i första stycket punkterna 1 och 7 vara kvar eftersom 23 a § och 25 a § första stycket föreslås vara kvar.

17 Författningstext med kommentar – tid- och platsalternativet

17.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 13 b § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 b §[1]
Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.	Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 23 eller *23 a* § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

[1] Senast lydelse 2014:588.

17.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

dels att 2 kap. 7, 10, 11, 16, 17, 22, 24 och 29 §§ och rubriken närmast före 22 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. ska införas sju nya paragrafer, 9 a, 10 a, 10 b, 17 a, 23 a, 25 a och 28 a §§, och en ny rubrik närmast före 28 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	7 §[1]
En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.	En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, *platsen och* tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.
	9 a §
	Om Polismyndigheten bedömer att det är sannolikt att en allmän sammankomst är ägnad att påverka Sveriges säkerhet på det sätt som avses i 10 § första stycket 1, ska ärendet handläggas i särskild ordning. Innan beslut fattas i ett sådant ärende ska Polismyndigheten ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet tillfälle att läm-

[1] Senaste lydelse 2021:6.

na upplysningar om det inte är uppenbart obehövligt.

I ett sådant ärende som avses i första stycket får en myndighet lämna uppgifter till Polismyndigheten utan hinder av sekretess. Vidare gäller vid tillämpning av 10 kap. 3 § första stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet inte får lämnas ut till part.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt

1. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,

2. med hänsyn till trafiken, eller

3. för att motverka epidemi.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

Tillstånd till en allmän sammankomst ska också vägras om sökanden enligt 10 b § saknar rätt att anordna en sammankomst.

10 a §

Polismyndigheten får även besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan 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.

10 b §

En utlänning som har utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar får inte anordna eller delta i en allmän sammankomst så länge utvisningsbeslutet gäller.

11 §[2]

Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt 16 § *andra stycket* som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.

Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt *10, 10 a och* 16 §§ som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.

[2] Senaste lydelse 2014:590.

I ett ärende som enligt 9 a § första stycket handläggs i särskild ordning får Polismyndigheten helt eller delvis utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamhet.

16 §[3]

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Polismyndigheten får, *utöver sådana villkor som kan beslutas för en allmän sammankomst med stöd av 10 och 10 a §§*, meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen *eller med hänsyn till trafiken*. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen (2023:421) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

[3] Senaste lydelse 2023:426.

17 §[4]

Den som inte följer de *ordningsregler för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som ska gälla enligt* villkor *som Polismyndigheten har meddelat med stöd av* 16 § *andra stycket* är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.

Den som inte följer *ett villkor enligt 10, 10 a,* 16, *23 a eller 25 a §* är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.

17 a §

En polisman får avvisa eller avlägsna den som

1. inte rättar sig efter ett villkor enligt 10, 10 a, 23 a eller 25 a §, eller

2. anordnar eller deltar i en allmän sammankomst i strid med 10 b §.

Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. Därvid ska föreskrifterna i 15–18 §§ polislagen (1984:387) tillämpas i samma utsträckning som vid ett omhändertagande enligt 13 § andra stycket samma lag.

[4] Senaste lydelse 2014:590.

Polismyndighetens rätt att *inställa* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar	**Polismyndighetens rätt att *ställa in* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar**
22 §	
Polismyndigheten får *inställa* eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt 6 § *eller i strid med* en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.	Polismyndigheten får *ställa in* eller upplösa en allmän sammankomst eller *en* offentlig tillställning som hålls i strid med *1.* ett beslut som innebär avslag på en *sådan* ansökan *som avses* i 6 §, *2.* i strid med en föreskrift enligt 15 §, eller *3.* ett förbud eller villkor enligt 25 *eller 25 a §*.
	23 a § *Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa får Polismyndigheten meddela sådana villkor om tid eller plats som avses i 10 §, villkor enligt 16 § eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.*
24 §	
En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.	En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas *eller ställas in* enligt 22, 23 eller *23 a* § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga *med hänsyn till Sveriges säkerhet eller* för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de

närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

25 a §

Finns det förutsättningar för ett förbud enligt 25 §, ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället för att helt förbjuda en ny sammankomst är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten.

Polismyndigheten får även besluta villkor om tid eller plats för 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 10 a §.

Ett beslut enligt andra stycket får meddelas endast om det kan befaras att Sveriges säkerhet hotas om den nya sammankomsten eller demonstrationen hålls utan villkoren och mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga.

Ett ärende enligt andra stycket ska handläggas med tillämpning av bestämmelserna i 9 a § och 11 § andra stycket.

Handläggningen i domstol av ärenden som rör Sveriges säkerhet

28 a §

Om Polismyndighetens beslut i ett ärende som enligt 9 a § första stycket eller 25 a § fjärde stycket

handlagts i särskild ordning överklagas gäller bestämmelsen i 9 a § om begränsad partsinsyn även i domstol, och domstolen får helt eller delvis utelämna en motivering av ett beslut om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller skyddet för underrättelseverksamhet.

29 §[5]

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller *genomför en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att tillstånd helt eller delvis vägrats eller bryter* mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket, 25 § eller *25 a §*,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

[5] Senaste lydelse 2019:350.

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, *eller*	6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs,
7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *inställts* eller upplösts enligt 22 eller 23 §.	7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *ställts in* eller upplösts enligt 22, 23 eller *23 a* §, *eller*
	8. anordnar en allmän sammankomst trots att det finns ett förbud mot det enligt 10 b §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot intag eller förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

17.3 Författningskommentar

17.3.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

13 b §

Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 23 eller *23 a* § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Se kommentaren till 13 b § i avsnitt 16.1.

17.3.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

När det gäller 7, 9 a, 11, 16, 17, 17 a, 22, 23 a, 24, 28 a och 29 §§, se kommentaren till dessa paragrafer i avsnitt 16.2. De hänvisningar som där görs till 10 § avser i stället 10 § och/eller 10 a §, och de som görs till 10 a § i stället 10 b §.

2 kap.

10 §

Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt

1. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,

2. med hänsyn till trafiken, eller

3. för att motverka epidemi.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

Tillstånd till en allmän sammankomst ska också vägras om sökanden enligt 10 b § saknar rätt att anordna en sammankomst.

Paragrafen som i sin hittillsvarande lydelse innehåller bestämmelser om i vilka fall en allmän sammankomst kan vägras ändras både i sak och redaktionellt. För det första tillförs paragrafen regler som ger

Polismyndighetens utrymme att besluta om annan tid och plats för en allmän sammankomst. För det andra inordnas vägransgrunderna i en punktlista. För det tredje införs en ny obligatorisk vägransgrund som tar sikte på de fall där sökanden är en sådan utlänning som enligt den föreslagna 10 b § inte får anordna en allmän sammankomst. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I *första stycket* anges att Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt med hänvisning till något av de ändamål som anges i punkterna 1–3. Ändringen består i att det uttryckligen anges att Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för sammankomsten än den som angetts i ansökan. Ändringen syftar till att klargöra att ett beslut om att en allmän sammankomst inte får hållas på den tid eller plats som angetts i ansökan inte typiskt sett utgör en sådan ordningsregel som kan meddelas i form av villkor enligt 16 § andra stycket utan i stället är att betrakta som ett partiellt avslag på ansökan. Detta kommer även till uttryck genom tillägget att alternativet är att *helt* vägra tillstånd till sammankomsten. Genom att beslut om annan tid eller plats anges före möjligheten att helt vägra tillstånd markeras att Polismyndigheten, i linje med proportionalitetsprincipen, först ska pröva det lindrigare alternativet, det vill säga att ge villkor om tid eller plats, innan alternativet att helt vägra sammankomsten övervägs.

Ändringen syftar vidare till att klargöra att en sådan begränsning av mötes- eller demonstrationsfriheten som ett beslut om annan tid eller plats utgör måste vara nödvändig i förhållande till något av de ändamål som anges i punkterna 1–3. Att ett beslut om plats ska avse en annan plats innebär att inte varje förordnande om plats behöver svara upp mot kravet på nödvändighet i förhållande till punkterna 1–3. Om till exempel ansökan avser en demonstration på Sergels torg utgör – under förutsättning att demonstranterna ges tillräckligt fysiskt utrymme och kan nå ut med sitt budskap till allmänheten – en i beslutet mera exakt definierad plats på Sergels torg inte ett beslut om annan plats i bestämmelsens mening.

Inom ramen för den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras i samband med att en åtgärd som begränsar yttrande-, mötes- eller demonstrationsfriheten övervägs, ska beaktas hur central tiden och platsen är för förverkligandet av syftet med sammankomsten.

Om sammankomsten till exempel består i en demonstration mot ett lands krigföring krävs det naturligtvis tyngre vägande skäl för att besluta om annan plats om den är avsedd att hållas utanför det landets ambassad än om den är avsedd att hållas i Kungsträdgården. Det ska dock understrykas att Polismyndighetens bedömning i samtliga situationer måste ske med beaktande av att friheten att välja tid och plats är en central beståndsdel av mötes- och demonstrationsfriheterna.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att tillstånd ska vägras om sökanden enligt 10 b § saknar rätt att anordna en allmän sammankomst.

10 a §

Polismyndigheten får även besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om Polismyndighetens utrymme att avseende allmänna sammankomster begränsa yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet. Övervägandena finns i avsnitten 10.7.4 och 10.7.6.

Polismyndigheten får under de förutsättningar som anges i paragrafen besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan även om någon vägransgrund enligt 10 § inte föreligger. Att beslutet ska avse annan tid eller plats *än den som angetts i ansökan* innebär att bestämmelsen – liksom 10 § – endast är tillämplig i ärenden som har initierats genom en ansökan om tillstånd enligt 6 §. Villkor enligt bestämmelsen får alltså inte meddelas för en sammankomst som är undantagen från kravet på tillstånd eller för vilken föreskriven ansökan inte har gjorts. Om sådana sammankomster skulle utgöra ett problem med hänsyn till Sveriges säkerhet får förutsättningarna att begränsa dem genom villkor bedömas mot den föreslagna bestämmelsen om förnyandevillkor i 25 a §. Ett beslut om annan tid eller plats än den som angetts i ansökan utgör en form av partiellt avslag på ansökan samt måste vara förenligt med proportionalitetsprincipen (se kommentaren till 10 §).

Ett villkor om tid eller plats får meddelas om det är nödvändigt med anledning av att det (1) *står klart* att ett genomförande av sammankomsten är (2) *ägnat att* (3) *medföra* (4) *en påtaglig fara* för att brottslighet som hotar (5) *Sveriges säkerhet* begås i Sverige eller mot (6) *svenska intressen utomlands* eller för att Sveriges säkerhet hotas (7) *på något annat sätt*. Se kommentaren till 10 § i avsnitt 16.2 angående innebörden av dessa rekvisit.

10 b §

En utlänning som har utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar får inte anordna eller delta i en allmän sammankomst så länge utvisningsbeslutet gäller.

I paragrafen, som är ny, införs ett särskilt förbud för utlänningar som har utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar att anordna eller delta i en allmän sammankomst så länge utvisningsbeslutet gäller. Det krävs inte att beslutet har vunnit laga kraft, utan förbudet gäller från det att beslutet har meddelats. Övervägandena finns i avsnitten 12.2.3 och 12.2.4.

25 a §

Finns det förutsättningar för ett förbud enligt 25 §, ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället för att helt förbjuda en ny sammankomst är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten.

Polismyndigheten får även besluta villkor om tid eller plats för 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 10 a §.

Ett beslut enligt andra stycket får meddelas endast om det kan befaras att Sveriges säkerhet hotas om den nya sammankomsten äger rum utan villkoren och mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga.

Ett ärende enligt andra stycket ska handläggas med tillämpning av bestämmelserna i 9 a § och 11 § andra stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller dels bestämmelser som kompletterar 25 §, dels bestämmelser om särskilda villkor för förnyande av en allmän sammankomst med hänsyn till Sveriges säkerhet. Övervägandena finns i avsnitten 10.7.7 och 10.7.8.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att Polismyndigheten ges ett utrymme att – om förutsättningarna för ett förbud enligt 25 § är uppfyllda – i stället besluta särskilda förnyandevillkor om tid eller plats för en allmän sammankomst. I bestämmelsen anges uttryckligen att sådana villkor ska övervägas i första hand. Villkor om tid eller plats utgör i systematiskt hänseende ett partiellt förnyandeförbud. Eftersom prövningen av förnyandevillkor inte sker med utgångspunkt i någon ansökan blir det inte – som i 10 § första stycket – fråga om att peka ut en annan tid eller plats, utan i stället att peka ut en eller flera tidpunkter eller platser på vilka sammankomsten inte får hållas.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att den ordning som föreskrivs i första stycket om partiella förnyandeförbud genom villkor om tid eller plats görs tillämplig även i förhållande till begränsningsändamålet Sveriges säkerhet. Till skillnad från vad som gäller enligt första stycket omfattar bestämmelsen även *annan demonstration*, varmed avses demonstrationer enligt 2 kap. 1 § första stycket 4 regeringsformen som inte utgör allmän sammankomst enligt ordningslagen. Bestämmelsen ger inte något utrymme att helt förbjuda förnyande. Att en tidigare sammankomst eller annan demonstration av samma slag ska *visat sig ha medfört* sådana konsekvenser som avses i 10 a § innebär – till skillnad från vad som gäller vid tillståndsprövningen – att det måste kunna konstateras att sammankomsten eller demonstrationen har framkallat, förstärkt eller befäst en sådan påtaglig fara som avses i den bestämmelsen. Bedömningen av om en tidigare sammankomst eller demonstration är *av samma slag* ska göras enligt samma principer som gäller vid tillämpning av 25 §. Omständigheter av betydelse kan vara till exempel identiteten på de som anordnar och deltar i sammankomsten eller demonstrationen samt sammankomstens eller demonstrationens tema, tid och plats. Vid tillämpning av bestämmelsen måste beaktas att ett förnyandevillkor inte får utformas så att det i själva verket utgör en generellt tillämplig föreskrift. Villkoren måste alltså i princip rikta sig mot ett eller flera specifika rättssubjekt som tidigare har anordnat eller deltagit i en sammankomst eller annan demonstration av samma slag.

Av *tredje stycket* – som motsvarar 25 § andra stycket – framgår att villkor enligt andra stycket får meddelas endast om det kan befaras att ett förnyande av sammankomsten eller demonstrationen utgör ett

hot mot Sveriges säkerhet samt att proportionalitetsprincipen ska beaktas.

Enligt *fjärde stycket* ska ett ärende enligt andra stycket handläggas i särskild ordning och med tillämpning av bestämmelserna i 9 a § och 11 § andra stycket. Det innebär att Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ska ges tillfälle att lämna upplysningar om det inte är uppenbart obehövligt, att partsinsynen och motiveringsskyldigheten begränsas såvitt avser uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet samt att andra myndigheter får lämna uppgifter till Polismyndigheten utan hinder av sekretess.

18 Författningstext med kommentar – ingen ny vägransgrund

18.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 13 b § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 b §[1]
Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.	Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 23 eller *23 a* § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

[1] Senast lydelse 2014:588.

18.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

dels att 2 kap. 7, 10, 11, 16, 22, 24 och 29 §§ och rubriken närmast före 22 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 10 a, 23 a och 25 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
7 §[1]	
En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.	En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, *platsen och* tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.
10 §	
Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.	*Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten* endast om det är nödvändigt *1.* med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning, *2.* med hänsyn till trafiken, eller

[1] Senaste lydelse 2021:6.

	3. för att motverka epidemi.
Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.	Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.
11 §[2]	
Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt 16 § *andra stycket* som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.	Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt *10 och* 16 §§ som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.
16 §[3]	
Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.	
Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får	Polismyndigheten får, *utöver sådana villkor som kan beslutas med stöd av 10 §*, meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen *eller med hänsyn till trafiken*. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ord-

[2] Senaste lydelse 2014:590.
[3] Senaste lydelse 2023:426.

inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

ningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen (2023:421) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Polismyndighetens rätt att *inställa* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Polismyndighetens rätt att *ställa in* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

22 §

Polismyndigheten får *inställa* eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt 6 § *eller i strid med* en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.

Polismyndigheten får *ställa in* eller upplösa en allmän sammankomst eller *en* offentlig tillställning som hålls i strid med

1. ett beslut som innebär avslag på en *sådan* ansökan *som avses* i 6 §,

2. i strid med en föreskrift enligt 15 §, eller

3. ett förbud eller villkor enligt 25 *eller 25 a §*.

23 a §

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa får Polismyndigheten meddela sådana villkor om tid eller plats som avses i 10 §, villkor enligt 16 § eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

24 §

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.	En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas *eller ställas in* enligt 22, 23 eller *23 a* § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.
	25 a §
	Finns det förutsättningar för ett förbud enligt 25 §, ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället för att helt förbjuda en ny sammankomst är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten.

29 §[4]

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 *§*,	1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller *genomför en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att tillstånd helt eller delvis vägrats eller bryter* mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket, 25 § eller *25 a §*,

[4] Senaste lydelse 2019:350.

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, eller

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *inställts* eller upplösts enligt 22 eller 23 §.	7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *ställts in* eller upplösts enligt 22, 23 eller *23 a* §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot intag eller förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

18.3 Författningskommentar

18.3.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

13 b §

Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 23 eller *23 a* § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Se kommentaren till 13 b § i avsnitt 16.1.

18.3.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

När det gäller 7, 11, 16, 22, 23 a, 24, 25 a och 29 §§, se kommentaren till de aktuella delarna av dessa paragrafer i avsnitt 16.2. 10 § kommenteras i avsnitt 17.3.2.

Kommittédirektiv 2023:123

Stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster

Beslut vid regeringssammanträde den 18 augusti 2023

Sammanfattning

Det säkerhetspolitiska läget för Sverige har allvarligt försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Händelseutvecklingen är allvarlig och påverkar Sveriges inre och yttre säkerhet. Det säkerhetspolitiska läget påverkas ytterligare av hybridkrigföring, inte minst genom informations- och påverkansoperationer som riktas mot Sverige. 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. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld, bland annat genom att svenska beskickningar har attackerats. Detta utgör ett allvarligt hot mot såväl enskilda individer som samhällsordningen och vår demokrati. Sådana händelser har ökat och kan även framöver komma att öka attentatshotet mot Sverige och svenska intressen. Mot bakgrund av detta kan det finnas ett behov av ändringar i regelverket om allmänna sammankomster.

En särskild utredare ska därför 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. Syftet är att utifrån dagens behov skapa ändamålsenliga regler som stärker skyddet för Sveriges säkerhet, samtidigt som yttrande- och demonstrationsfriheterna värnas. Utredaren

ska utgå från regeringsformens nuvarande utformning. Förslagen ska vara förenliga med Europakonventionen och Sveriges internationella förpliktelser i övrigt.

Utredaren ska bl.a.

- 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,
- lämna förslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd, och av vilka villkor som Polismyndigheten ska få uppställa för sammankomsten, t.ex. möjligheten att anvisa en annan plats för sammankomsten, samt vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster,
- lämna förslag på hur sådan information om Sveriges säkerhet som är relevant för tillståndsprövningen kan komma till Polismyndighetens kännedom, och
- göra författningsförslagen tidsbegränsade samt lämna förslag till en modell för att utvärdera dem.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2024.

Det bör införas en möjlighet att beakta Sveriges säkerhet vid prövningen när det gäller allmänna sammankomster

De grundlagsskyddade fri- och rättigheterna

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet (2 kap. 1 §). Yttrandefrihet innebär frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Med mötesfrihet avses frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats.

Mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. En begränsning i dessa friheter får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 och 24 §§ regeringsformen).

Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) (2 kap. 19 § regeringsformen). Enligt artikel 10 Europakonventionen har var och en rätt till yttrandefrihet. Enligt artikel 11 Europakonventionen har var och en vidare rätt till frihet att bl.a. delta i fredliga sammankomster.

Ordningslagen möjliggör vissa begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna

I ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser som innefattar begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna. Det ställs t.ex. krav på tillstånd för att anordna en allmän sammankomst på offentlig plats och det finns bestämmelser om rätt för Polismyndigheten att upplösa en sådan sammankomst. Med allmän sammankomst avses enligt 2 kap. 1 § ordningslagen bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, och andra sammankomster där mötesfriheten utövas.

Ordningslagens bestämmelser i 2 kap. 10 § om grunderna för att vägra ett sökt tillstånd till en allmän sammankomst har ansetts motiverad med hänsyn till vikten av att mötes- och demonstrationsfriheterna respekteras. Ordningslagen har i fråga om grunderna för att vägra tillstånd att anordna en allmän sammankomst utformats i nära anslutning till regleringen i regeringsformen om möjligheterna att begränsa dessa friheter.

Med offentlig plats avses enligt 1 kap. 2 § ordningslagen bl.a. allmänna vägar eller gator, torg och andra allmänna platser. Det är Polismyndighetens skyldighet att garantera demonstrationsfriheten. Skyldigheten är långtgående och innebär att myndigheten behöver vidta åtgärder för att säkra den enskildes grundlagsskyddade rätt att demonstrera.

Det är Polismyndigheten som prövar frågor om tillstånd till allmänna sammankomster. Myndigheten får enligt 2 kap. 10 § ordningslagen bara i undantagsfall vägra sådant tillstånd, nämligen om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi. En utgångspunkt är att övriga möjligheter att förebygga hindret är uttömda.

Enligt 2 kap. 25 § ordningslagen finns det en begränsad möjlighet för Polismyndigheten att förbjuda en allmän sammankomst om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.

Det förhållandet att oroligheter kan förväntas uppstå med anledning av en demonstration utgör i princip inte tillräckliga skäl att vägra tillstånd till den. Kan man vänta sig sådana oroligheter, t.ex. att demonstrationen blir attackerad av åskådare eller motdemonstranter, ska Polismyndigheten så långt som möjligt förebygga oroligheterna exempelvis med avspärrningar och genom att inta den beredskap som kan behövas.

Polismyndigheten ska bedöma varje tillståndsansökan utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och har enligt 2 kap. 16 § ordningslagen möjlighet att meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Villkorens syfte ska vara att trygga ordningen och säkerheten. De ska utformas med hänsyn till vad som krävs i det enskilda fallet. Villkoren kan t.ex. avse tid och plats för sammankomsten. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Det är inte tillåtet att upplösa en allmän sammankomst endast på den grunden att tillstånd för den inte har sökts. Om en allmän sammankomst hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en an-

sökan om tillstånd, får Polismyndigheten dock enligt 2 kap. 22 § ordningslagen ställa in eller upplösa sammankomsten.

En allmän sammankomst får också med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen upplösas om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten innebär en avsevärd fara för de närvarande eller medför en allvarlig störning av trafiken. Med svårare oordning avses en uppploppsliknande situation. För att Polismyndigheten ska få upplösa sammankomsten krävs dock enligt 2 kap. 24 § samma lag att andra mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga. En polisman kan dock ingripa mot enskilda personer som begår brott eller uppträder ordningsstörande vid en allmän sammankomst. Bestämmelser om polismans befogenheter som rör ingripanden mot enskilda finns i polislagen (1984:387).

Ordningslagen medger alltså begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna främst med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten men även med hänsyn till trafiken och för att motverka epidemi. Det utrymme som regeringsformen ger att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till rikets säkerhet har dock inte använts vid utformningen av ordningslagens bestämmelser om tillståndsprövning.

En mer ändamålsenlig prövning när det gäller allmänna sammankomster

Under de senaste åren har hotbilden mot Sveriges säkerhet breddats och Sverige står nu inför allvarligare säkerhetspolitiska hot än tidigare. Sverige står mer i fokus för våldsbejakande extremism och hybridkrigföring genom bl.a. informations- och påverkansoperationer i syfte att påverka landets självständiga beslutsfattande. Genom påverkanskampanjer vill illasinnade aktörer undergräva förtroendet för samhällets institutioner och samhällets samlade försvarsvilja. Påverkanskampanjer kan syfta till att påverka ett lands självständiga nationella beslutsfattande. Påverkanskampanjer kan också syfta till att iscensätta och förstärka konflikter mellan olika aktörer och grupper för att uppnå egna mål. Det finns indikationer på att statliga och andra aktörer har sökt utnyttja det ökade fokus på Sverige som uppstått för att i egna syften underblåsa fientliga narrativ. Säkerhetspolisen konstaterar att den senaste tidens händelseutveckling, med hot som

riktas mot Sverige och svenska intressen utomlands, är allvarlig och påverkar Sveriges säkerhet. Ett uttryck för detta är de attacker mot flera svenska beskickningar som genomförts. Upplevda kränkningar har också i vissa fall anförts av gärningsmännen som motiv vid utförda attentat och attentatsplaneringar.

Enligt 2 kap. 15 § ordningslagen får regeringen i händelse av krig eller krigsfara begränsa var en allmän sammankomst får hållas. Länsstyrelsen får också efter regeringens bemyndigande föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas inom länet. I övrigt har det utrymme som regeringsformen ger att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna av hänsyn till Sveriges säkerhet inte använts vid utformningen av ordningslagens bestämmelser om tillståndsprövning. När lagen togs fram befann sig Sverige i en annan säkerhetspolitisk situation där de nu uppkomna sätten att bedriva våldsbejakande extremism, och hybridkrigföring genom bl.a. informations- och påverkansoperationer inte förekom på samma sätt som i dag.

Terrorism och annan motsvarande ideologiskt motiverad brottslighet syftar till att skada Sverige som stat, injaga fruktan i befolkningen och destabilisera demokratin. Den här typen av brottslighet utgör ett allvarligt hot mot såväl enskilda individer som den svenska samhällsordningen.

Möjligheten att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till ordning och säkerhet ger i dag inte utrymme att beakta innehållet i de yttranden som kan tänkas förekomma vid en demonstration. Inte heller får inskränkningar göras för att försvåra för vissa grupper att verka. Tvärtom syftar reglerna i regeringsformen till att alla grupper ska få framföra sina budskap under fredliga former. Att det förväntas förekomma budskap vid en demonstration som kan uppfattas som stötande eller olämpliga i förhållande till andra grupper innebär alltså inte att tillstånd till en demonstration kan nekas med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten. Innehållet i sådana budskap får i stället hanteras med stöd av annan reglering, t.ex. bestämmelsen om hets mot folkgrupp. De mänskliga fri- och rättigheter som slås fast i regeringsformen, inte minst yttrande- och demonstrationsfriheterna, utgör grundpelare i vår rättsstat och demokrati. Skyddet för dessa principer ska även fortsatt vara starkt och principerna ska värnas.

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 landet. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld. Säkerhetspolisen har bedömt att sådana händelser i sig har ökat och framöver kan komma att öka attentatshotet mot Sverige och svenska intressen.

Händelseutvecklingen innebär att det finns ett behov av att se över vilka åtgärder som vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster är nödvändiga för att, inom ramen för regeringsformens bestämmelser, stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Polismyndigheten har framhållit att myndigheten i tillståndsprövningen för allmänna sammankomster behöver kunna beakta den risk för terrorattentat eller andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet som redan då kan förutses och som kan komma att inträffa i Sverige eller mot svenska intressen med anledning av sammankomsten.

Sverige har en folkrättslig skyldighet att respektera Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, inklusive åtagandet att skydda utländska beskickningar i Sverige.

Mot bakgrund av händelseutvecklingen behöver förutsättningarna för att kunna beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster utredas. Utredningen bör omfatta förutsättningarna för detta, inte bara vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd utan också när det gäller vilka villkor som Polismyndigheten ska få uppställa för sammankomsten, t.ex. möjligheten att anvisa en annan plats för sammankomsten, och vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster. Det kan också behöva analyseras om risken för brott i samband med en sammankomst kan påverka Sveriges säkerhet och därför bör kunna beaktas vid prövningen. Det finns alltså ett behov av en mer ändamålsenlig utformning av regelverket inom ramen för regeringsformens nuvarande utformning.

En ändring av regelverket kräver noggranna överväganden kring förutsättningarna för att begränsa yttrande- och demonstrationsfriheterna. Det demokratiska styrelseskicket förutsätter nämligen en omfattande frihet för opinionsyttringar. Yttrandefriheten innebär en mycket långtgående rätt för enskilda att uttrycka tankar och idéer i vilket ämne som helst. Även sådant som uppfattas som stötande, obehagligt eller kränkande omfattas av yttrandefriheten. Begränsningar

i denna frihet har gjorts i lag, bl.a. genom straffrättsliga bestämmelser om t.ex. hets mot folkgrupp och förtal. Utmärkande för sådana begränsningar är att de kan ge stöd för ingripanden i efterhand mot olika former av missbruk av yttrandefriheten. Det finns inte i dag något utrymme för myndigheterna att göra en bedömning på förhand av ett tänkt yttrandes innehåll vid t.ex. en demonstration. Yttrande- och demonstrationsfriheterna utgör alltså grundpelare i vår rättsstat och demokrati och måste värnas. Endast i undantagsfall bör omständigheter som rör Sveriges säkerhet kunna utgöra en grund för att begränsa dessa friheter.

Det bör åtminstone krävas att det är fråga om konkreta omständigheter som tydligt visar att Sveriges säkerhet kan komma att påverkas negativt för att en begränsning ska kunna vara aktuell. Ett regelverk som medger en begränsning av yttrande- och demonstrationsfriheterna bör vidare vara utformat så att illasinnade aktörers möjligheter att påverka utövandet av friheterna minimeras. Således bör en möjlighet att begränsa yttrande- och demonstrationsfriheterna av hänsyn till Sveriges säkerhet inte gå längre än nödvändigt (jfr 2 kap. 21 § regeringsformen).

Flera av de demonstrationer som verkat hotdrivande mot Sverige på senare tid har arrangerats av enskilda extremister och provokatörer som är utländska medborgare. Ett sätt att begränsa en eventuell inskränkning av demonstrationsfriheten med hänsyn till vikten av att värna Sveriges säkerhet skulle kunna vara att avgränsa begränsningen till enbart utländska medborgare. Enligt 2 kap. 25 § regeringsformen får särskilda begränsningar göras genom lag för andra än svenska medborgare avseende bl.a. yttrande- och demonstrationsfriheterna. Det bör dock beaktas att ambitionen under en längre tid har varit att så långt som möjligt åstadkomma likformig behandling av svenska och utländska medborgare vad gäller fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Även Sveriges rättsliga åtaganden som EU-medlem behöver tas i beaktande.

Att begränsa möjligheten att anordna allmänna sammankomster kan vara en ingripande åtgärd i grundläggande fri- och rättigheter. För att säkerställa en proportionerlig och ändamålsenlig användning av eventuella begränsningar av yttrande- och demonstrationsfriheterna bör de författningsförslag som lämnas vara tidsbegränsade. Vidare bör tillämpningen av en eventuell möjlighet att beakta omständigheter

som rör Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen utvärderas efter en tid.

Utrymmet för att begränsa rätten att genomföra allmänna sammankomster bestäms i nu aktuellt hänseende av uttrycket rikets säkerhet i 2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen. Vad som utgör rikets säkerhet – eller Sveriges säkerhet, som är det uttryck som numera används i lagstiftningssammanhang – har inte definierats i lag. Det är inte möjligt att i lag utvidga uttryckets tillämpningsområde på ett sådant sätt att utrymmet för att begränsa demonstrationsfriheten går utöver vad regeringsformen medger.

Utredaren ska därför

- 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 inställa och upplösa allmänna sammankomster,
- lämna förslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd, när det gäller vilka villkor som Polismyndigheten ska få uppställa för sammankomsten, t.ex. möjligheten att anvisa en annan plats för sammankomsten, samt vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster,
- analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen och EU-rätten ger att beakta medborgarskap vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och, om det bedöms lämpligt och ändamålsenligt, lämna förslag om detta, och
- göra författningsförslagen tidsbegränsade, samt lämna förslag till en modell för att utvärdera dem.

Ett effektivt utbyte av relevant information

Som anges ovan ansvarar Polismyndigheten för tillståndsprövningen för allmänna sammankomster. Den nu gällande ordningen är väl avvägd, bl.a. utifrån myndighetens övergripande ansvar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. Polismyndigheten hanterar dock i huvudsak inte uppgifter som rör Sveriges säkerhet utan sådana uppgifter hanteras i första hand av Säkerhetspolisen. Vid införandet av en möjlighet att beakta hot mot Sveriges säkerhet vid tillstånds-

prövningen för allmänna sammankomster är det därför angeläget att Polismyndigheten, för att kunna fatta väl avvägda beslut, kan få del av dessa uppgifter. Ett exempel på hur det skulle kunna ske är genom att införa en skyldighet för Polismyndigheten att inhämta uppgifter från Säkerhetspolisen och andra relevanta myndigheter i situationer då det är påkallat. På det sättet kan myndigheterna utbyta information tidigt i handläggningsstadiet av en ansökan om tillstånd till en allmän sammankomst. Fortsatt ska dock gälla att beslut med anledning av en ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst ska meddelas skyndsamt (2 kap. 11 § ordningslagen). Det är vidare angeläget att känsliga uppgifter åtnjuter ett skydd hos Polismyndigheten. De statliga myndigheterna har också ett ansvar att hålla utrikesministern underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos myndigheten (10 kap. 13 § regeringsformen).

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur sådan information om Sveriges säkerhet som är relevant för tillståndsprövningen och prövningen om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster kan komma till Polismyndighetens kännedom.

Övriga frågor

Om utredaren, inom ramen för uppdraget, gör bedömningen att det även finns behov av ändringar i andra författningar som har betydelse för att Sveriges säkerhet ska kunna beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och prövningen om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster och att Polismyndigheten på ett ändamålsenligt sätt ska kunna få del av uppgifter som rör Sveriges säkerhet, ska utredaren även föreslå sådana författningsändringar.

I uppdraget ingår inte att överväga eller lämna förslag till grundlagsändringar. De förslag som utredaren lämnar måste vara förenliga med regeringsformen och med Europakonventionen och Sveriges internationella förpliktelser i övrigt.

Utredaren ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, undersöka och beskriva hur frågor som omfattas av uppdraget regleras i några länder som är jämförbara med Sverige, främst de nordiska länderna.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) noga analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet och för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska biträdas av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska under arbetet samråda med och hämta in synpunkter och upplysningar från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och andra berörda myndigheter. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra aktörer som kan vara berörda, såsom civilsamhällesorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2024.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välstånd. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]

Styrkraft för lyckad integration. [41]

Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]

En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]

Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]

Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]

Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]

Förenkla och förbättra! [36]

Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]

Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]

Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]

Digital myndighetspost. [47]

Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2.[50]

Försvarsdepartementet

Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]