



Datum: 2024-11-07
Diarienummer: 2024-16078-2

Mottagare:
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
Referens: Ju2024/01560

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

Säkerhetspolisen har tagit del av betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet och har följande synpunkter. Vissa av synpunkterna har framförts redan under utredningens gång av de experter som deltagit i utredningen för Säkerhetspolisens räkning.

Bakgrunden till utredningens tillsättning är att det säkerhetspolitiska läget i Sverige har försämrats. Vissa demonstrationer och åsiktsyttringar, bl.a. i form av skändande av religiösa skrifter, har väckt kraftfulla reaktioner som lett fram till att Sverige och svenska intressen gått från att vara ett legitimt till ett mer utpekad mål för våldsbejakande islamistisk extremism. Säkerhetspolisen instämmer i att det finns ett stort behov av att motverka dessa allvarliga följder. Sammantaget ser Säkerhetspolisen dock att vissa av de förslag som utredningen lägger fram i allt för stor utsträckning är förenade med risker och problem som inte är godtagbara från Säkerhetspolisens perspektiv. Mot den bakgrunden avstyrker Säkerhetspolisen i huvudsak de författningsförslag som innehåller en ny vägransgrund med hänsyn till Sveriges säkerhet (kapitel 1, 16 och 17). Därutöver framför Säkerhetspolisen ett antal synpunkter avseende vissa av förslagen i de angivna kapitlen.

Säkerhetspolisen har inga invändningar mot det alternativa författningsförslaget som presenteras i kapitel 18 (ingen ny vägransgrund).

Risk för att lagstiftningen utnyttjas på ett sätt som förvärrar säkerhetsläget

Förslagen om en ny vägransgrund med hänsyn till Sveriges säkerhet innebär att Polismyndigheten under vissa förutsättningar får begränsa utrymmet att framföra ett budskap vid en allmän sammankomst. Som utredningen framför (kapitel 10.4) ger det upphov till principiella invändningar eftersom det då finns en risk för att meningsmotståndare genom kvalificerade hot om våld kommer att kunna påverka Polismyndighetens bedömning av vad som är tillåtet att framföra under en sammankomst.

I praktiken innebär bestämmelsen en öppning för olika aktörer att genom våld eller hot om våld påverka vilka åsiktsyttringar som ska få förekomma vid en allmän sammankomst i Sverige. De nya bestämmelserna riskerar att öka drivkraften hos meningsmotståndare att underblåsa stämningar som leder till att säkerhetsläget försämras till den grad att en viss åsiktsyttring förbjuds. Som Säkerhetspolisen redan har framfört under utredningen kan det leda till att säkerhetsläget kan komma att förvärras snarare än förbättras av den aktuella regleringsmodellen.

Säkerhetspolisen har förståelse för vissa av utredningens invändningar om att det finns en realpolitisk verklighet som är nödvändig att förhålla sig till och att det finns andra intressen som kan motivera den aktuella regleringen. Det går enligt utredningen att kritisera ett allt för ensidigt fokus på skyddet för den som använder sin yttrandefrihet om man samtidigt tar hänsyn till de konsekvenser som vissa yttranden och demonstrationer har fått för svenska intressen utomlands. Med det sagt så är det enligt Säkerhetspolisen en verklig risk med nuvarande förslag att

Datum: 2024-11-07

Diarienummer: 2024-16078-2

yttrandefriheten kan komma begränsas genom hot om våld. Det är en risk som inte bör underskattas. Kvalificerade motståndare, särskilt om de stöds av en statlig aktör, har i många fall en god uppfattning av svensk lagstiftning och hur den kan utnyttjas i en informations- och påverkanskampanj för att få så stor effekt som möjligt.

Säkerhetspolisen vill också framhålla att risken för att en meningsmotståndare utnyttjar denna möjlighet inte nödvändigtvis begränsar sig till sådana allmänna sammankomster som enligt direktiven till utredningen hittills har påverkat säkerhetsläget i Sverige. I förhållande till hur utredningens förslag är utformade kan yttrandefriheten begränsas genom hot om våld mot olika typer yttranden som är fullt legitima enligt gällande rättsuppfattning. En aktör skulle därmed kunna rikta tillräckligt kvalificerade hot så att sammankomster, oavsett åsiktsinnehåll, nekas tillstånd.

Förslag om handläggning i särskild ordning

Utredningen presenterar olika alternativ till reglering som medger att Sveriges säkerhet beaktas. Gemensamt för alternativen är att 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 Polismyndigheten ge Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet möjlighet att lämna upplysningar.

Av kommentaren till avslagsbestämmelserna framgår att när det gäller bedömningen av rekvisitet *påtaglig fara* så torde upplysningssinhämtningen från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet många gånger ha stor betydelse (s. 524).

Säkerhetspolisen har under utredningens gång framfört invändningar om att det finns en risk att Säkerhetspolisen genom yttrande till Polismyndigheten indirekt kan anses styra villkoren för yttrandefriheten (s. 512).

Enligt utredningens bedömning kan den risk Säkerhetspolisen framfört 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 enligt utredningen 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 enligt utredningen en mindre framträdande roll i handläggningen.

Säkerhetspolisen håller inte med om utredningens bedömning av att Säkerhetspolisen får en mindre framträdande roll i handläggningen. Även i de fall då konsekvenserna av tidigare sammankomster är allmänt kända kan det förväntas att Polismyndigheten har behov av att få uppgifterna bekräftade genom upplysningssinhämtning från Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen vidhåller därför de invändningar som framförts tidigare och som framgår ovan.

Vissa straffrättsliga aspekter

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att föreslå några nya, eller ändra i befintliga straffrättsliga bestämmelser. Utredningen berör dock vilken betydelse det kan ha om vissa beteenden som har väckt negativ uppmärksamhet, särskilt om de förekommit vid allmänna sammankomster, är eller

Datum: 2024-11-07

Diarienummer: 2024-16078-2

görs straffbara (kapitel 10.1.5). För exemplifiering utgår utredningen från skändning av religiösa skrifter.

Allt utifrån omständigheterna är det tänkbart att bedöma skändning av religiösa skrifter som till exempel hets mot folkgrupp, förgelseväckande beteende eller störande av allmän sammankomst. Utredningen konstaterar att rättsläget när det gäller skändning av religiösa skrifter är oklart och till viss del under utveckling. Bl.a. framförs att frågan om inte i vart fall vissa av de sammankomster som enligt direktiven lett till ett försämrat säkerhetsläge för Sverige hade kunnat avbrytas eller lett till lagföring i efterhand med hänvisning till straffbestämmelsen om förgelseväckande beteende. Den frågan hade enligt utredningens bedömning varit förtjänt av en ordentlig rättslig prövning. Säkerhetspolisen delar denna uppfattning och anser att det är nödvändigt att en prövning av det straffrättsliga utrymmet kommer till stånd. Först därefter borde det bli aktuellt att överväga att införa en ny vägransgrund för allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet.

En eventuellt ändrad praxis skulle troligen inte ändra förutsättningarna för tillståndsprövningen i ordningslagen. Som utredningen framför skulle det dock i större utsträckning ge utrymme för Polismyndigheten att ingripa mot företeelsen när den väl äger rum. Det skulle kunna motverka den till synes utbredda missuppfattningen att Polismyndigheten genom tillstånd och skydd, ställer sig bakom den aktuella företeelsen. Det skulle i sin tur kunna få positiva konsekvenser för Sveriges säkerhet.

Särskilda regler för utlänningar

Utredningen presenterar olika alternativ till att begränsa utlänningars mötes- och demonstrationsfrihet i större utsträckning än för svenska medborgare. Säkerhetspolisen instämmer i utredningens förslag (kapitel 12.2.4) att inskränka mötes- och demonstrationsfrihet när det gäller utlänningar som utvisats med stöd av 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Förslaget innebär att en sådan utlänning inte ska få anordna eller delta i en allmän sammankomst. En sådan begränsning kan enligt Säkerhetspolisen bli aktuell först när ett beslut vunnit laga kraft.

Som utredningen anger framstår det som befogat att aktörer som har utvisats enligt 2 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar inte ska få anordna och delta i en allmän sammankomst. I en sådan situation finns det redan en individuell bedömning som ligger till grund för att individen i fråga utgör ett kvalificerat hot mot Sveriges säkerhet och inskränkningen är därför motiverad. Ett beslut från Polismyndigheten om att neka tillstånd till allmän sammankomst kräver dessutom ingen ytterligare bedömning än att individen är föremål för ett sådant lagakraftvunnet beslut.

Utredningens beskrivning av begreppet Sveriges säkerhet

Tolkningen av vad som kan påverka Sveriges säkerhet är många gånger svår och komplex. De situationer som skapar fara för Sveriges säkerhet är ofta av en sammansatt natur. Det är sällan en ensam företeelse som har betydelse för hela den uppkomna hotbilden. Det kan därmed vara utmanande att avgöra om enskilda yttranden vid en sammankomst bidrar till hotet mot Sveriges säkerhet. Det kan därutöver vara en svår avvägning att bedöma hotet tidsmässigt, främst hur långt fram i tiden bedömningen ska sträcka sig. Rekviritet i bestämmelsen är kopplat till *påtaglig fara* vilket pekar på en tidsmässig närhet. Det är samtidigt inte osannolikt att ett yttrande uppmärksammas i efterhand, och först då skapar en påtaglig fara för Sveriges säkerhet.

I kapitel 10.2.2 redovisar utredningen sin bedömning av innebörden av Sveriges säkerhet.

Säkerhetspolisen delar inte i alla delar bedömningen i förhållande till de exempel som nämns.

Frågan är komplex och behöver enligt Säkerhetspolisen analyseras djupare. Det är viktigt att det är

Datum: 2024-11-07

Diarienummer: 2024-16078-2

tydligt vilka typer av företeelser som skulle kunna uppfylla kravet på påtaglig fara för Sveriges säkerhet i den aktuella bestämmelsen.

Detta remissyttrande har beslutats av säkerhetspolischefen Charlotte von Essen. Verksjuristen Fredrik Sjöberg har varit föredragande.