

Datum  
2024-11-05

Diariernr  
KST 2024/269

Ert datum  
2024-07-08

Ert diariernr  
Ju2024/01560

Justitiedepartementet

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

### *Sammanfattning*

I betänkandet föreslås att Polismyndigheten ska kunna vägra tillstånd till en allmän sammankomst enligt 2 kap. ordningslagen (1993:1617) med hänvisning till Sveriges säkerhet.

Kammarrätten anser att det är tveksamt om den föreslagna vägransgrunden i ordningslagen har stöd i 2 kap. 24 § regeringsformen, RF. Enligt kammarrätten bör förslaget inte genomföras utan ytterligare utredning. Samma sak gäller för ”tid- och platsalternativet” i kapitel 17. Förslagen avstyrks därför.

Kammarrätten lämnar vissa synpunkter på förslagen i övrigt.

### *10.2 Begränsningsändamålet rikets säkerhet*

Utredningen gör bedömningen att mötes- och demonstrationsfriheterna kan begränsas med hänsyn till rikets säkerhet. Kammarrätten har ingen invändning mot det; det följer av ordalydelsen i 2 kap. 24 § RF att friheterna får begränsas av hänsyn till rikets säkerhet. Någon definition av vad som avses med rikets säkerhet finns dock inte i regeringsformen.

När det gäller innebörden av rikets säkerhet sägs i utredningen följande. ”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.” (SOU 2024:52 s. 384)

Kammarrätten invänder mot tolkningen att rikets säkerhet skulle ha samma innebörd i 2 kap. 23 § och 24 § RF. Först kan konstateras att det inte finns någon formell koppling mellan bestämmelserna. Det finns inte heller något i förarbetena till grundlagsregleringen som talar för att en sådan koppling är avsedd. Tvärtom sägs i den allmänna motiveringen till 2 kap. RF att begränsningsmöjligheterna gör skillnad mellan å ena sidan yttrandefriheten och rätten till information och å andra sidan mötesfriheten och demonstrationsrätten (SOU 1975:75 s. 129).

Vidare måste det beaktas att friheterna i 2 kap. RF reglerar olika situationer och fyller olika ändamål. Generellt sett gäller att friheterna ska läsas för sig. Att en frihet har begränsats på ett visst sätt utgör inte skäl för att, utan uttryckligt lagstöd, begränsa en annan frihet på samma sätt (jfr. HFD 2024 not. 46). När det gäller tolkningen av begränsningsändamålet rikets säkerhet bör man inta samma synsätt. Mötes- och demonstrationsfriheterna kan med andra ord inte begränsas på ett visst sätt bara för att yttrandefriheten kan begränsas på just det sättet. Att de här rättsliga gränserna upprätthålls är enligt kammarrätten ett viktigt rättssäkerhetskrav.

Enligt kammarrätten talar lagstiftarens kortfattade men ändå olika beskrivningar av vad som åsyftas med begränsningsändamålet rikets säkerhet i motiven till 2 kap. 23 § respektive 24 § RF mot att det är samma sorts situationer som avses i de två bestämmelserna. Kammarrättens slutsats är att begränsningsändamålet rikets säkerhet har en självständig innebörd i 2 kap. 24 § som bör tolkas separat från hur rikets säkerhet i 2 kap. 23 § RF ska förstås.

Det kan tilläggas att i förarbetena till grundlagen sägs följande. Att en lagstiftning som begränsar fri- och rättighet ger tydligt besked – genom sina förarbeten eller eljest – om vilket eller vilka ändamål den fullföljer är självklart. Ett sådant krav ställs mer eller mindre på all lagstiftning, eftersom lagstiftarens syfte är en viktig utgångspunkt för de tillämpande myndigheterna (SOU 1975:75 s. 205). Detta understryker enligt kammarrätten vikten av att ändamålen inte sammanblandas när rättighetsbegränsande lagstiftning tas fram.

När det gäller den närmare innebörden av rikets säkerhet i 2 kap. 24 § RF anser kammarrätten att den, utifrån den vägledning som ges i förarbetena, är snävare än vad utredningen utgår ifrån. Det ena exemplet som ges i förarbetena till bestämmelsen handlar, något förenklat, om att hindra krigsmän från att träffas under krigstid om mötet kan leda till rymning eller att misströstan breder ut bland soldaterna. Det andra exemplet gäller att en sammankomst inte får hållas inom ett visst område om det är påkallat med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot. Mer specifikt sägs i förarbetena att med rikets säkerhet åsyftas främst 22 kap. 7 § brottsbalken (olovlig sammankomst) och del av 2 § lagen om allmänna sammankomster, dvs.

nuvarande 2 kap. 15 § ordningslagen (SOU 1975:75 s. 205). Departementschefen hade ingen erinran i denna del (prop. 1975/76:209 s. 111).

I förarbetena sägs också uttryckligen att som begränsningar i mötesfriheten betraktar utredningen bara regler som just avser själva mötessituationen (SOU 1975:75 s. 129 och s. 192). Att begränsa grundlagsskyddet till möten med lagligt syfte eller dylikt ansågs vidare vara mindre meningsfullt, eftersom detta skulle göra skyddet helt beroende av den vanliga lagstiftningen (SOU 1975:75 s. 131).

Dessa motivuttalanden ger, enligt kammarrätten, en bild av att det är i klart avgränsade och synnerligen allvarliga situationer som lagstiftaren har tänkt sig att mötes- och demonstrationsfriheterna ska kunna begränsas. Det finns i båda exempelfallen en direkt koppling till krig, krigsfara eller liknande utomordentliga förhållanden eller farsot. Exempelen står enligt kammarrätten i skarp kontrast till utredningens förslag som innebär att Polismyndigheten får möjlighet att besluta om begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna med hänvisning till befarade effekter av innehållet i en sammankomst. Det kan särskilt noteras att ett avslagsbeslut enligt förslaget inte förutsätter att det pågår krig eller annan synnerligen allvarlig samhällskris som är jämförbar med de situationer som kan utläsas ur förarbetena.

I förarbetena sägs dessutom, som nämnts, att möjligheten att begränsa mötesfriheten avser själva mötessituationen. Även detta är svårt att förena med utredningens förslag som innebär att Polismyndigheten ska kunna lägga antaganden om händelser som kan komma att ske på annan plats och annan tid än mötet, men som sker som en följd av mötet, till grund för ett avslagsbeslut.

Kammarrättens huvudsakliga invändning mot utredningens förslag är att det synsätt som utredningen utgår ifrån gör det möjligt att beakta betydligt fler och andra sorters omständigheter än de som kan utläsas ur förarbetena till 2 kap. 24 § RF när mötes- och demonstrationsfriheterna ska begränsas av hänsyn till rikets säkerhet. Ett sådant synsätt riskerar i förlängningen att leda till ett svagare grundlagsskydd och brister i förutsägbarhet eftersom begränsningen av friheterna kan göras i vanlig lag i fler situationer än vad som får förmodas ha varit lagstiftarens avsikt. Kammarrätten har också principiella invändningar mot att situationer när yttrandefriheten skulle kunna begränsas med stöd av 2 kap. 23 § RF används som argument för att införa begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna med stöd av 2 kap. 24 § RF.

Kammarrätten anser alltså att den föreslagna vägransgrunden i ordningslagen bygger på en tolkning av begränsningsändamålet rikets säkerhet som svårigen låter sig förenas med det som sägs i förarbetena till 2 kap. 24 § RF och som går utöver den till synes avsedda innebörden med begränsningsändamålet.

Det kan tilläggas att enligt kammarrätten bör avgörande hänsyn tas till vad som avsågs med begränsningsändamålet rikets säkerhet vid grundlagens tillkomst. Att innebörden av begreppet rikets säkerhet i vanlig lag har förändrats sedan

förarbetsuttalandena till 2 kap. RF gjordes är inte i sig ett bärande argument till att tolka grundlagen extensivt. Inte heller att det säkerhetspolitiska läget har försämrats sedan dess utgör ett sådant skäl.

Enligt kammarrätten bör utredningens förslag om en ny vägransgrund i ordningslagen därför inte genomföras utan ytterligare utredning. Samma sak gäller för ”tid- och platsalternativet” i kapitel 17. Förslagen avstyrks därför.

Avslutningsvis ska framhållas, vilket också nämns i utredningen (s. 390), att de eventuella hot mot Sveriges säkerhet som uppstår *vid* en sammankomst, till följd av sammankomstens eget eller omgivningens agerande, kan hanteras med hänvisning till ordningen och säkerheten vid sammankomsten, dvs. med stöd av dagens lagstiftning. Det kan också nämnas att om det står klart att det kommer att begås brott vid en allmän sammankomst, t.ex. hets mot folkgrupp, kan det beaktas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Detta berörs i utredningen men skulle förtjäna en mer utförlig genomgång.

Nedan följer vissa kommentarer på förslagen i övrigt.

#### *10.7.4 Sveriges säkerhet som en ny grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst*

I kapitlet redovisar utredningen tre alternativ till hur regleringen kan utformas om en vägransgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet ska införas i ordningslagen.

När det gäller alternativ 1 anser kammarrätten att en ”naken” hänvisning till Sveriges säkerhet har den uppenbara nackdelen att den saknar konkretion och ger rättstillämparen alltför vida ramar för sin bedömning. Kammarrätten har samma invändningar mot alternativ 3. Som med all rättighetsbegränsande lagstiftning bör bestämmelsen innehålla rekvisit med en så hög grad av konkretion och tydlighet som möjligt. Detta ökar förutsägbarheten och underlättar tillämpningen av bestämmelsen. Kammarrätten förordar därför alternativ 2.

#### *1.2 Författningsförslaget – ny vägransgrund*

Om den nya vägransgrunden ska leda till lagstiftning har kammarrätten följande synpunkter på utformningen av förslaget till 2 kap. 10 § första stycket 1 ordningslagen.

Det första stycket 1 anger tre situationer när vägransgrunden är tillämplig, varav de två första tar sikte på att det finns en påtaglig fara för att brottslighet begås inom eller utom landet och den tredje på situationer där hotet inte avser en fara för brottsliga angrepp. Punkten blir enligt kammarrätten enklare att läsa om de två första situationerna hålls ihop, t.ex. i en punkt. Den tredje situationen kan då utgöra en egen punkt. Paragrafen skulle kunna utformas så här:

1. med anledning av att det står klart att sammankomsten är ägnad att medföra en påtaglig fara för att
  - a. brottslighet som hotar Sveriges säkerhet begås i Sverige eller mot svenska intressen utomlands eller
  - b. Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt.

#### Rekvisitet "brottslighet"

Det bör utvecklas vad som menas med brottslighet. Det bör t.ex. klargöras vilka typer av brott som avses och om enstaka brott utgör brottslighet som den nya vägransgrunden ska omfatta. Kammarrätten noterar också att det sägs att det bör finnas en särskild hänvisning till allvarlig brottslighet (s. 419), men i lagförslaget nämns bara brottslighet. Om bestämmelsen tar sikte på allvarlig brottslighet bör det framgå av lagtexten.

Det finns också anledning att klargöra vilket lands lagstiftning som ska tillämpas när det handlar om brottslighet som begås utomlands mot svenska intressen. Hur man ska se på den frågan är inte självklar.

#### Rekvisitet "Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt"

I betänkandet utvecklas inte närmare vad som avses med att "Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt". Det som sägs i författningskommentaren (s. 525) avseende situationer där hotet inte avser en fara för brottsliga angrepp är enligt kammarrätten alltför vagt för att läggas till grund för lagstiftning. Skrivningarna om att en försämrade relation till ett annat land kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet om den försämrade relationen får konsekvenser för landets möjligheter att "delta i internationellt samarbete av stor betydelse för den nationella säkerheten" öppnar upp för en alltför bred och i förlängningen rättsosäker tillämpning. Enligt kammarrätten bör förslaget i denna del inte genomföras. I vart fall bör tillämpningsområdet snävas in.

#### *11.4 Partsinsyn*

Utredningen föreslår att det införs en särskild begränsning av rätten till partsinsyn i ärenden som handläggs i särskild ordning. Den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas i stället för 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Förslaget verkar ha sin grund i att de utlämnande myndigheterna kan komma att avstå från att lämna uppgifter till Polismyndigheten på grund av osäkerhet om rätten till partsinsyn kan leda till att känsliga uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet röjs (jfr. s. 474).

Kammarrätten vill framhålla att redan i dag kan uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. och 18 kap. OSL hemlighållas mot sökanden, trots den ställning som part som en sökande har, med hänvisning till synnerlig vikt i 10 kap. 3 § OSL. Som förslaget får förstås tar det främst sikte på

underrättelseuppgifter som inte är så kvalificerat känsliga att de kan hemlighållas med hänvisning till synnerlig vikt i 10 kap. 3 § OSL. Om så är fallet bör det klargöras. Det skulle också behöva motiveras tydligare varför en sådan regel behövs. Det framstår i vart fall inte som självklart varför uppgifter som inte är kvalificerat känsliga inte ska kunna lämnas ut till en part.

#### *11.6 Utrymmet för en myndighet att lämna uppgifter till Polismyndigheten*

I förslaget till 2 kap. 9 a § andra stycket första meningen ordningslagen finns en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att myndigheter utan hinder av sekretess kan lämna sådana uppgifter till Polismyndigheten som kan vara relevanta i ett ärende som handläggs i särskild ordning.

Det saknas ett resonemang om vilken betydelse som bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL har i sammanhanget. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. och 18 kap. OSL är inte sekretessbelagda mellan t.ex. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet. Sådana uppgifter ska på begäran av Polismyndigheten lämnas ut med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Hur förslaget förhåller sig till den uppgiftsskyldigheten bör klargöras.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Betänkandet innehåller förslag som kan, om de leder till lagstiftning, förväntas leda till ett ökat antal överklaganden till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Målen kommer att innehålla uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade och behöva hanteras av personer vars anställning är placerad i säkerhetsklass. Det kan förmodas att den praktiska hanteringen av målen kan leda till ett visst merarbete för domstolen jämfört med andra mål eftersom det kommer att vara fråga om säkerhetskänslig verksamhet. Kammarrätten vill därför understryka behovet av att måltillströmningen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna bevakas för kontinuerlig bedömning av om ytterligare medel behöver tillföras som en följd av de föreslagna ändringarna.

---

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Stefan Holgersson. Föredragande har varit kammarrättsrådet Emily Alfvén Nickson. I handläggningen har också tf. assessorn Jesper Lublin deltagit.

  
Stefan Holgersson

  
Emily Alfvén Nickson

Kopia till

Övriga kammarrätter

Hovrätterna

Förvaltningsrätterna under Kammarrätten i Stockholm

Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DÅ

Domstolsverket

Kammarrättens intranät

Tidningarnas telegrambyrå