

Yttrande

2024-10-28

Ärende nr SLK-2024-00717



Yttrande angående Remiss från Justitiedepartementet - Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

Yttrande

Förslaget i remissen bedöms som positivt och vi ställer oss bakom det. Det är av yttersta vikt att stärka samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar genom att öka både försvarsviljan och förmågan att förebygga och hantera allvarliga påfrestningar.

Säkerhetsläget i Sveriges närområde är det mest kritiska sedan andra världskrigets slut. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar ett flagrant förakt för folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen. Det framgår tydligt att Ryssland är berett att ta stora politiska och militära risker, och agerar i strid med både folkrätt och mänskliga rättigheter. Under konflikten har Ryssland riktat attacker både mot militära mål och civila objekt, inklusive kritisk infrastruktur, vilket syftar till att bryta ner befolkningens motståndskraft.

Det allvarliga säkerhetsläget kräver att vi fortsätter att stärka såväl det militära som det civila försvaret.

Sveriges säkerhetspolitiska situation har försämrats markant på senare tid. Flera andra nationer bedriver underrättelsetjänst i Sverige och påverkansaktiviteter mot invånarna. Det finns ett högt terrorhot mot landet, och våldsbejakande extremism har blivit alltmer framträdande. Vissa händelser i samband med demonstrationer har bidragit till denna oro. Hoten mot Sverige, dess samhälle och svenska intressen utomlands har blivit mer påtagliga.

Efter terrorattacken den 7 oktober har flera demonstrationer ägt rum på olika platser i landet. Antisemitismen har ökat explosionsartat, vilket utmynnat i både hat och våld. Flera av de demonstrationer som har genomförts har pådrivits av extremister, där många av provokatörerna är utländska medborgare. Högprofilerade politiska företrädare har bland annat hyllat terrorklassade organisationer och hållit tal inför stora folkgrupper vilket har lett till en osund normalisering av antisemitism och ökat hotet mot judiska grupper.

Exempel på otrygghet i samhället inkluderar tältmanifestationer, hatdemonstrationer och hotfulla situationer riktade mot medborgare. Utredningen föreslår att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten för utlänningar som, efter individuell bedömning, bedöms utgöra en säkerhetsrisk för Sverige. Enligt förslaget ska utlänningar som har utvisats eller på annat sätt fått rättsliga påföljder i säkerhetsärenden inte få anordna eller delta i allmänna sammankomster. Om en sådan person ansöker om tillstånd för en allmän sammankomst ska detta nekas, och polisen ska ha befogenhet att agera mot den som bryter mot förbudet. Det föreslås dessutom att det ska bli straffbart att organisera en sammankomst som strider mot dessa regler. Vi välkomnar skärpningarna och tydligheten i förslagen.

Sverige ska kraftfullt motarbeta all form av utländsk underrättelseverksamhet och påverkanskampanj i och mot vårt land.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-10-11

Ärendenummer SLK-2024-00717

Handläggare

Lisa Jacobson Flöhr, Jeanette Stål

Telefon: 031-368 03 59

E-post: lisa.jacobson.flohr@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Justitiedepartementet - Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52), i enlighet med bilaga 5 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har översänt slutbetänkandet Allmänna sammankomster och Sverige säkerhet (SOU 2024:52) till Göteborgs Stad för yttrande. Remissen inkom 2024-07-08 och ska besvaras senast 2024-11-08. Bakgrunden till uppdraget är att Sveriges säkerhetspolitiska läge allvarligt har försämrats. Regeringen bedömer därför att det kan finnas ett behov av ändringar i regelverket om allmänna sammankomster. Utredningen presenterar olika mer eller mindre långtgående alternativ för hur Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprovningen.

Utredningens bedömning är 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. Utredningen bedömer att det finns fördelar med att låta Polismyndigheten utreda och besluta i frågor som tar sikte på Sveriges säkerhet inom ramen för ordningslagen 1993:1617 (OL). Det 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.

Stadsledningskontoret ser en risk i att begränsa mänskliga rättigheter som yttrande- och mötesfrihet, i syfte att undvika starka reaktioner från stater och grupperingar som kan leda till terrorhandlingar mot Sverige eller mot svenska medborgare. Om en begränsning bedöms vara nödvändig bör det minst ingripande alternativet, beslut om annan tid och plats, införas. Stadsledningskontoret är positivt till att en eventuell begränsning införs under en provotid och sedan utvärderas.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsmiljönämnden har i sitt remissvar lyft att förslagen kan medföra ökade kostnader men bedömer att de i så fall kan hanteras inom ram. Stadsledningskontorets bedömning är att lagförslagen inte kommer att ha någon större påverkan på stadens ekonomi.

Bedömning ur ekologisk dimension

Om lagförslagen resulterar i att tillstånd nekas men sammankomster ändå genomförs fast utan tillstånd, kan detta leda till en ökad risk för skador på miljön. Olagliga sammankomster kan resultera i förstörelse av offentlig och privat egendom, vilket inkluderar gröna ytor, parker och andra naturmiljöer.

Bedömning ur social dimension

Yttrande- och mötesfriheten är grundläggande rättigheter i ett demokratiskt samhälle och gäller alla och envar, oavsett medborgarstatus. I yttrandefriheten ingår frihet att oberoende av territoriella gränser söka, ta emot och sprida uppgifter och idéer av alla slag, i tal, i skrift och i tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel. Förutom att rättigheterna är inskrivna i grundlagen återkommer de också i ett flertal centrala människorättskonventioner som Sverige ratificerat, Europakonventionen är en av dessa som dessutom gäller som svensk lag. Staten har rätt att begränsa dessa rättigheter i vissa fall, enligt Europakonventionen med hänsyn till den nationella eller allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för andras rättigheter och vad gäller yttrandefriheten för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet. Yttrandefriheten får inte användas för att kränka andras rättigheter, hetsa mot folkgrupper eller begå hatbrott. Inte heller för förtal, olaga hot, spioneri och olaga våldsskildringar, vilket regleras i brottsbalken. Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter stipulerar att allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld, ska vara förbjudet i lag.

Sverige har återkommande fått kritik i de periodiska granskningarna inom FN-systemet för bristfällig användning av hatbrottslagstiftningen och otillräckliga åtgärder mot rasism, bland annat riktad mot muslimer. Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering rekommenderar Sverige att effektivt genomföra och upprätthålla gällande lagstiftning och fortsätta vidta nödvändiga åtgärder för att skydda sårbara grupper från rasistisk hatpropaganda, rasistiskt våld och andra hatbrott, samt att utreda fall av rasistisk hatpropaganda eller uppmaning till rashat, våld med rasistiska motiv och hatbrott samt lagföra de ansvariga. Kommittén rekommenderar vidare Sverige att vidta omedelbara åtgärder för att skydda muslimska etnisk-religiösa minoritetsgrupper från våld, rasistiska hatbrott och rasistisk hatpropaganda. Människorättsgrupper i Sverige driver på i frågan om att nyttja lagrummet kopplat till hatbrott i förhållande till koranbränningarna.

Om staten alltför ensidigt agerar för rikets säkerhet och i mindre grad för minoritetsgruppers säkerhet riskerar det att leda till ett minskat förtroende för statens förmåga att skydda rättighetsbärare. En inskränkning av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna bedöms innebära en risk för oförutsebara konsekvenser i framtiden, oaktat intentionerna här och nu.

Bilagor

1. Sammanfattning av betänkandet
2. Socialnämnd Centrums handlingar 2024-09-24 § 227
3. Socialnämnd Sydvästs handlingar 2024-09-25 § 194
4. Stadsmiljönämndens handlingar 2024-09-25 § 150
5. Förslag till yttrande

Ärendet

Justitiedepartementet har översänt slutbetänkandet Allmänna sammankomster och Sverige säkerhet (SOU 2024:52) till Göteborgs Stad för yttrande. Remissen inkom 2024-07-08 och ska besvaras senast 2024-11-08.

Beskrivning av ärendet

Stadsledningskontoret har översänt remissen för underremittering till socialnämnd Centrum, socialnämnd Sydväst och stadsmiljönämnden som inkommit med yttrande. Stadsledningskontoret har också översänt remissen för kännedom och eventuellt yttrande till nämnden för demokrati och medborgarservice, socialnämnderna Nordost och Hisingen, Förvaltnings AB Framtiden, Got Event AB och Göteborg & Co AB.

Utredningens uppdrag

Bakgrunden till uppdraget är att Sveriges säkerhetspolitiska läge allvarligt har försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Det säkerhetspolitiska läget påverkas ytterligare av hybridkrigföring, bland annat 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. Exempel på händelser är bland annat koranbränningar och en iscensatt låtsasavriktning av en docka föreställande Turkiets president Erdoğan. Reaktionerna utgör ett allvarligt hot mot såväl enskilda individer som samhällsordningen och vår demokrati. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att det kan finnas ett behov av ändringar i regelverket om allmänna sammankomster.

Utredningen har haft i uppdrag att:

- analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen ger att beakta omständigheter som hotar Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och när det gäller rätten att 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
- 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.

Utredningens generella överväganden

Utredningen presenterar olika mer eller mindre långtgående alternativ för hur Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen avseende allmänna sammankomster. Målsättningen är att det därigenom ska finnas beredningsunderlag för den lagstiftning som med hänsyn till säkerhetsläget bedöms nödvändig för att värna Sveriges säkerhet. Av betänkandet framgår att i den mån förslagen inte genomförs är målsättningen att de ska kunna utgöra en form av författningsberedskap.

Begränsningsändamålet rikets säkerhet

Utredningens bedömning är 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. 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.

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
- skadegenererande verksamhet såsom kärnteknisk verksamhet, dammanläggningar och mikrobiologiska labb.

Utredningen konstaterar också att angrepp mot våra utlandsmyndigheter kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet i regeringsformens mening.

Allmänna begränsningsförutsättningar

Av betänkandet framgår att det inte finns några formella hinder i regeringsformen eller Europakonventionen mot en reglering av det slag som uppdragsdirektiven tar sikte på, men det krävs att tungt vägande skäl kan åberopas. 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.

Risken att yttrandefriheten begränsas av hot om våld

En reglering av det slag som direktiven tar sikte på innebär att det finns en risk för att meningssmotståndare genom kvalificerade hot om våld kommer att kunna påverka vad

som är tillåtet att yttra under en sammankomst. Att minska den risken bör enligt utredningen genomsyra övervägandena när det gäller hur förslagen utformas. Utredningen bedömer att det finns starkt vägande skäl för att överväga 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.

Sveriges förpliktelser enligt 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. Enligt utredningens bedömning är det 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.

Regeringens roll

Utredningen bedömer att det saknas stöd i regeringsformen för att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som samtidigt begränsar såväl yttrandefriheten som mötes- och demonstrationsfriheterna. Ett bemyndigande som 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 bedöms inte heller lämpligt att göra regeringen till besluts- eller klagoinstans i ärenden enligt 2 kap. OL.

Utredningens bedömningar och förslag

Prövning enligt ordningslagen

Utredningen bedömer att det finns fördelar med att låta Polismyndigheten utreda och besluta i frågor som tar sikte på Sveriges säkerhet inom ramen för OL. Det 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. Polismyndigheten har dessutom möjlighet att göra lokalt förankrade ställningstaganden.

Villkor om tid och plats för en sammankomst och konsekvenser om de inte följs

I betänkandet föreslås att, oavsett förslagen som rör Sveriges säkerhet, det uttryckligen ska framgå av 2 kap. 10 § OL 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. Polisen hanterar tid- och platsfrågan vid prövningen redan idag, men nu föreslår utredningen att detta skrivs in i OL. 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.

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

Utredningen föreslår att en ny grund för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst förs in i 2 kap. 10 § första stycket OL.

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. Faran bör vara påtaglig och det ska finnas en hög sannolikhet att hotet förverkligas.

Villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt

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, föreslås Polismyndigheten också kunna besluta villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt. Det innebär att sammankomsten får genomföras men att vissa moment inte får ingå, till exempel kan ett villkor vara ett det inte blir tillåtet att under sammankomsten tända eld på en religiös skrift.

Ett mindre ingripande alternativ avseende Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen

Som ett alternativ till förslagen ovan, föreslår utredningen en mindre ingripande variant. Enligt detta alternativ ska en allmän sammankomst inte få vägras helt med beaktande av Sveriges säkerhet. Det ska heller inte få beslutas om villkor om sättet för genomförandet. I stället ska Polismyndigheten enbart vara hänvisad till att besluta om annan tid eller plats.

Svårigheten att göra träffsäkra bedömningar om ett eventuellt kommande händelseförlopp eller en allmän hotbild skulle kunna utgöra ett skäl 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 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.

Förnyandeförbud och Sveriges säkerhet

Utredningen föreslår även ett mindre ingripande alternativ som är en naturlig konsekvens av de alternativa lagförslag som beskrivits ovan. Förslaget innebär att 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. Om grunden till förnyandeförbudet är Sveriges säkerhet får ett villkor även avse sättet för genomförande av sammankomsten i övrigt.

Upplösning och Sveriges säkerhet

Utredningen gör bedömningen att det inte är lämpligt att komplettera de regler som möjliggör upplösning av beviljade sammankomster eller sammankomster som hålls utan tillstånd med en hänvisning till Sveriges säkerhet. En sådan bedömning kräver att det finns tid att inhämta och värdera information och tillgång till expertkompetens, vilket är svårt i en akut situation.

Förslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen

Utredningens bedömning är att de lämnade förslagen är förenliga med begränsningsförutsättningarna i regeringsformen och Europakonventionen, att regleringen tillgodoser ett legitimt intresse och att den är ändamålsenlig.

Det finns inga likvärdiga mindre ingripande alternativ. Det framgår av betänkandet att när Polismyndigheten tillämpar de nya bestämmelserna kommer det fortfarande vara möjligt för de berörda att föra fram sitt budskap, även om det kan behöva ske i ett alternativt forum eller i en mindre provokativ form. Förslagets konsekvenser för den fria åsiktsbildningen bedömer utredningen därför vara relativt begränsade. Den slutsatsen gäller även med beaktande av vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska och religiösa angelägenheter.

Beredning

Utredningen föreslår att Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet, om det inte är uppenbart obehövt, ska ges tillfälle att lämna upplysningar innan Polismyndigheten fattar beslut i ett ärende.

Särskilda begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna för utlänningar

I betänkandet beskrivs tre alternativa förslag om särskilda begränsningar för just utlänningar. Två av alternativen bedömer utredningen som problematiska ur flera aspekter, bland annat utifrån ett diskrimineringsperspektiv då de skulle innebära inskränkningar för vissa grupper. Utredningen föreslår därför ett tredje alternativ som tar sikte på en utländsk individs status. Detta alternativ redogörs för nedan.

Enligt utredningens bedömning är det 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. För detta kan befintliga regelverk användas. Utredningen bedömer att det inte finns 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 utlänningar. 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 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.

Utredningen föreslår att förbud 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. Eftersom detta förslag bygger på en individuell prövning menar utredningen att det inte kan ifrågasättas utifrån ett diskrimineringsperspektiv.

En tidsbegränsad lagstiftning

Lagändringarna föreslås träda i kraft 2025-07-01. Utredningen föreslår att 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. OL. De lagändringar i OL 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 2029-06-30. 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 OL.

Remittenternas synpunkter på förslagen

Socialnämnd Centrum tar inte ställning

Socialnämnd Centrum bedömer att tid- och platsalternativet är att föredra framför de andra alternativen. Detta med anledning av att förslaget innefattar proportionerliga förändringar i relation till rådande säkerhetsläge i Sverige utan att begränsa yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Möjligheten för Polismyndigheten att ställa villkor om tid och plats anses av nämnden som ett tillräckligt verktyg för att förebygga och förhindra att brott begås som kan utgöra en fara för Sveriges säkerhet eller för människors liv och hälsa. Förslaget ger också fortsatt möjlighet för alla medborgare att uttrycka sina åsikter på det sätt de vill, vilket kan innebära ett bevarande av förtroendet för myndigheter och samhället i stort. Detta är även grundläggande faktorer för att stärka människors upplevda trygghet.

Nämnden bedömer tidsbegränsningen av lagstiftningen som positiv då det möjliggör uppföljning och utvärdering för att säkerställa proportionerlig och ändamålsenlig användning. Det är viktigt att en utvärdering genomförs för att säkerställa att lagen uppnått önskvärt resultat, att lagen tillämpats på rätt sätt samt om det fortfarande finns behov för de förändringar som gjorts utifrån utredningens förslag.

Socialnämnd Sydväst tillstyrker

Socialnämnd Sydväst bedömer att de föreslagna lagändringarna kan vara lämpliga åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet och minska risken för terroristdåd eller andra allvarliga incidenter som kan hota samhället. Genom att skydda viktiga samhällsfunktioner leder det troligtvis till en mer stabil och säker samhällsordning. Nämnden är eniga med regeringens bedömning 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.

En konsekvens av lagförändringen kan bli att individer fortfarande yttrar sina åsikter men i stället på ett olagligt vis genom att avstå från att söka tillstånd. Detta kan då innebära oannonserade demonstrationer som kan skapa oro i stadsområdet.

Nämnden ser positivt på att sammankomster som bedöms kunna leda till våld eller allvarliga ordningsstörningar, ska kunna ställas in eller upplösas. Lagförslaget tros bidra till att förebygga upplopp, våldsamma protester och andra former av social oro.

Socialnämnd Sydväst bedömer att grundprincipen är och ska vara att det är tillåtet att uttrycka även sådana åsikter som kan uppfattas som provocerande. Risken är att de föreslagna förändringarna kan leda till begränsningar av yttrandefriheten, mötesfriheten och demonstrationsfriheten, som är grundlagsskyddade rättigheter. Nämnden vill därför betona riskerna med att de föreslagna säkerhetsåtgärderna kan ge begränsningar i grundlagsskyddade rättigheter och därmed hota den fria åsiktsbildningen och demokratin i stort. Detta kan i förlängningen leda till själv censur och en inskränkning av hur människor uttrycker sina åsikter.

Nämnden bedömer att en konsekvens av lagförslagen skulle kunna vara att fler sammankomster förläggs i andra stadsområden i stället för de centrala delarna av Göteborg om polisen bedömer att risken är lägre utanför stadskärnan. Detta skulle kunna medföra ett ökat behov av samverkan för att säkra platsen och högre närvaro av socialnämnds Sydvästs resurser för att fånga upp barn och unga.

Stads miljönämnden tar inte ställning

Stads miljönämnden ser ingen nämnbar påverkan på nämndens ansvarsområde men konstaterar att lagförslagen kan innebära konsekvenser för nämndens verksamheter, såsom otillåtna sammankomster, skadegörelse och nedskräpning.

Förslagen kan medföra ökade kostnader för nämnden, både i form av ökad arbetsbelastning och eventuellt behov av ytterligare säkerhetsåtgärder. Dessa kostnader förväntas dock kunna hanteras inom befintliga ramar. Otillåtna sammankomster kan innebära trafikstörningar som drabbar samhället i stort. Om tillstånd nekats för en sammankomst, men denna ändå genomförs utan tillstånd, kan risken för skador på nämndens egendom öka. Detta kan leda till ökade kostnader för reparationer och underhåll av offentlig infrastruktur, samt för sanering och upprätthållande av ordning. Nämnden kan behöva avsätta extra resurser för att hantera sådana situationer, vilket ytterligare kan belasta nämndens budget.

Stadsledningskontorets bedömning

Risk för främmande makts påverkan

Stadsledningskontoret ser en uppenbar risk i att begränsa mänskliga rättigheter i Sverige i syfte att undvika starka reaktioner från stater och grupperingar som kan leda till terrorhandlingar mot Sverige eller mot svenska medborgare. Det kan leda till att det demokratiska systemet påverkas och kringkärs genom påtryckningar från främmande makt som står i öppen opposition till fria demokratier. Att öppna för den typen av påverkan kan komma att utgöra en risk för rikets säkerhet och suveränitet, snarare än ett skydd för detsamma.

Stadsledningskontoret bedömer att tid och plats-alternativet är att föredra

Hållningen inom människorättssystemet är att stater som begränsar rättigheter i enlighet med vad konventionerna tillåter ska använda minsta möjliga ingripande som krävs i de rättigheter det handlar om. Begränsningarna ska ske på ett sådant sätt att ickediskrimineringsprincipen upprätthålls. Stadsledningskontoret bedömer med anledning av denna hållning att om en begränsning bedöms vara nödvändig, bör det minst ingripande alternativet, beslut om annan tid och plats, införas. Stadsledningskontoret är positivt till att en eventuell begränsning införs under en provotid och sedan utvärderas. Vid en sådan utvärdering är det viktigt att representanter för olika grupper av rättighetsbärare görs delaktiga för allsidiga perspektiv.

Ytterligare villkor bör undvikas

Yttrandefriheten omfattar olika typer av uttryck: tal, skrift, konstnärliga uttryck och andra. Att villkora sättet en allmän sammankomst får uttrycka sig på, som är ett av utredningens förslag, bedöms vara en alltför stor inskränkning i yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen. Den typ av uttryck som utgör hatbrott omfattas redan av en begränsning i yttrandefriheten. 2023-10-12 (mål B 1406–21) dömde Linköpings tingsrätt och senare även Göta hovrätt en person för hets mot folkgrupp för att ha bränt en koran ihop med bacon och filmat det. Filmen hade även andra kränkande uttalanden samt musik som sammantaget bedömdes utgöra hets mot folkgrupp. Ytterligare två åtal för hets mot folkgrupp kommer att prövas i oktober 2024 respektive januari 2025.

Stadsledningskontoret ser positivt på att det blir en rättslig prövning av koranbränningarna och bedömer dels att hatbrottslagstiftningen i högre grad bör nyttjas

mot uttryck som ämnar att hetsa mot religiösa grupper, dels att ytterligare villkor bör undvikas.

Särskilda begränsningar för utlänningar

Stadsledningskontoret bedömer att, av utredningens tre alternativa förslag om att inskränka mötes- och demonstrationsfrihet för utlänningar i större utsträckning än för svenska medborgare, är det alternativ som tar sikte på utlänningens status det enda som kan anses rimligt. Detta alternativ bygger på en individuell prövning till skillnad från de andra två alternativen som utgår från att utlänningar som grupp ska få större begränsningar, vilket är problematiskt ut ett diskrimineringsperspektiv och inget som stadsledningskontoret bedömer som lämpligt.

Sammankomster utan tillstånd kan påverka kommunen

Utredningen bedömer att det finns en risk att anordnare av sammankomster underlåter att söka tillstånd och i stället håller sammankomsten utan tillstånd till följd av risken för avslag. Samtidigt bedöms risken liten då 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. Stadsledningskontoret vill ändå framföra att det finns en risk att sammankomster som hålls utan tillstånd får en påverkan på den kommun där demonstrationen genomförs, i form av störningar i trafiken samt oro och otrygghet på platser där människor bor och lever. Detta har inte utredningen tagit i beaktande.

Konsekvenser för Göteborgs Stad

Stadsledningskontoret bedömer att det är en stor brist att lagförslagets konsekvenser för kommunerna inte har utretts. Om tillstånd oftare beviljas med villkor om annan tid och plats än den som den sökande önskar kan det få konsekvenser för stadens planering och ansvar för det offentliga rummet. Detta kan påverka trafiken och skapa oro på offentliga platser, vilket kräver insatser från flera förvaltningar i staden.

Risk för oförutsebara konsekvenser

Om staten alltför ensidigt agerar för rikets säkerhet och i mindre grad för minoritetsgruppers säkerhet riskerar det att leda till ett minskat förtroende för statens förmåga att skydda rättighetsbärare. En inskränkning av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna bedöms innebära en risk för oförutsebara konsekvenser i framtiden om den politiska miljön förändras radikalt, oaktat intentionerna här och nu.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

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 statskick, 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 upplösningssgrundande 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 upplösningssgrundande 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 lydelse utifrån synpunkter från remissinstanserna och den politiska och samhällliga 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 gestaltungsformer 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 motiveringskyldigheten 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.



§ 227 Svar på remiss - betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

N164-0833/24

Socialförvaltningen Centrum har 2024-09-02 upprättat ett tjänsteutlåtande i rubricerat ärende.

Yrkanden

Rebecca Hedström (MP) yrkar bifall till förvaltningens förslag med hänvisning till yttrande från (V), (S) och (MP). Se bilaga 3 till protokollet.

Beslut

Socialnämnden Centrum besvarar remissen från Justitiedepartementet avseende betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52) med hänvisning till de synpunkter och förslag som redovisas i tjänsteutlåtandet och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Socialnämnd Centrum förklarar paragrafen för omedelbart justerad.

Protokollsanteckning

Rebecca Hedström (MP) inkommer med ett yttrande från (V), (S) och (MP). Se bilaga 3 till protokollet.

Dag för justering

2024-09-24

Vid protokollet

Sekreterare

Jeanette Nilsson

Ordförande

Jenny Broman (V)

Justerande

Nina Miskovsky (M)



Utdrag ur protokoll

Sammanträdesdatum: <! sammanträdesdatum>

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-09-02

Diarienummer N164-0833/24

Handläggare

Josephine Birath, Linda Hallberg

Telefon: 031-365 71 29, 031-365 81 30

E-post: josephine.birath@socialcentrum.goteborg.se,

linda.hallberg@socialcentrum.goteborg.se

Remissvar betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

Förslag till beslut

Socialnämnden Centrum besvarar remissen från Justitiedepartementet avseende betänkandet *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)* med hänvisning till de synpunkter och förslag som redovisas i tjänsteutlåtandet och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Socialnämnd Centrum förklarar paragrafen för omedelbart justerad.

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 18 augusti 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna författningsförslag som innebär att omständigheterna 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). Utredningens syfte har varit att utifrån dagens behov skapa ändamålsenliga regler som stärker skyddet för Sveriges säkerhet, samtidigt som yttrande- och demonstrationsfriheterna värnas. Utredningen har inte haft i uppdrag att överväga eller lämna förslag till grundlagsändringar eller straffrättsliga begränsningar av yttrandefriheten.

I juli 2024 lämnade utredningen över sitt slutbetänkande *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)* till regeringen. Göteborgs Stad har fått en begäran från Justitiedepartementet att svara på remissen gällande betänkandet. Stadsledningskontoret har sänt ut förslaget på remiss till ett urval av Göteborgs Stads nämnder.

Socialförvaltningen Centrum ska ta ställning till förslaget och nämndens yttrande ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast den 1 oktober 2024.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen kan inte göra en mer precis bedömning ur ekonomisk dimension då förvaltningen inte har något ytterligare underlag än vad som presenteras i utredningen.

Förvaltningens bedömning ur ekonomisk dimension utgår därmed från utredningens bedömning att förslagets ekonomiska effekter i huvudsak kommer gälla ökade kostnader för handläggning för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Regeringskansliet genom Utrikesdepartementet samt för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredningen gör dock bedömningen att eventuella ökade kostnader bör kunna hanteras inom befintliga ramar.

Förvaltningen vill dock poängtera att det är svårt att på förhand bedöma de ekonomiska konsekvenserna för socialnämnden då det i nuläget inte finns någon praxis att utgå från.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen förhåller sig övervägande positiv till utredningen och delar bedömningen att det finns ett behov av ändringar i regelverket om allmänna sammankomster med anledning av det försämrade säkerhetsläget i Sverige. Förvaltningen delar utredningens bedömning att Polismyndigheten i första hand ska överväga villkoren om tid och plats för allmänna sammankomster i stället för att helt vägra tillstånd.

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet. 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 plats¹. Yttrandefriheten får bland annat begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet och om särskilt viktiga skäl föranleder det². 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 farsot³. Utredningen har identifierat outnyttjat utrymme i nuvarande lagstiftning där det är möjligt att införa begränsningar med hänsyn till Sveriges säkerhet, vilket också ligger som utgångspunkt i de förslag som utredningen presenterar. Med hänsyn till att yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna är grundläggande fri- och rättigheter för Sveriges medborgare bedömer förvaltningen att begränsningarna bör ske i så liten utsträckning som möjligt, även om begränsningarna är i hänsyn till Sveriges säkerhet.

Utredningen föreslår att 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. Detta möjliggör att polisen kan ändra villkoren eller ställa in en sammankomst i förväg om det står klart att sammankomsten kommer

¹ 1974:152 Regeringsformen. 2 kap, 1§.

² 1974:152 Regeringsformen. 2 kap, 23§.

³ 1974:152 Regeringsformen. 2 kap, 24§.

vara en risk mot människors liv och hälsa. Förvaltningen bedömer detta som en positiv lagförändring då det möjliggör ökad trygghet och säkerhet vid allmänna sammankomster.

Förvaltningen delar utredningens redogörelse av att lagförslagen är könsneutrala och inte kommer ha någon påverkan på jämställdhet, mångfald eller barns rättigheter eller förhållanden.

Under "Förvaltningens bedömning" i detta tjänsteutlåtande ges en mer utförlig bedömning av lagförslagen och vilka konsekvenser och frågor som är viktiga att arbeta vidare med.

Samverkan

Samverkan har skett i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 2024-09-17.

Bilagor

1. SOU 2024:52 - Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet

Ärendet

Göteborgs Stad ska svara på en remiss från Justitiedepartementet gällande utredningen *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)*. Stadsledningskontoret har sänt ut förslaget för yttrande till socialnämnden Centrum, socialnämnden Sydväst och stadsmiljönämnden.

Svaret ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast den 1 oktober 2024.

Beskrivning av ärendet

Socialnämnden Centrum har fått betänkandet av utredningen *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)* på remiss. Remissen ska vara stadsledningskontoret tillhanda för vidare beredning senast den 1 oktober 2024.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 18 augusti 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna författningsförslag som innebär att omständigheterna som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster. Utredningens syfte har varit att utifrån dagens behov skapa ändamålsenliga regler som stärker skyddet för Sveriges säkerhet, samtidigt som yttrande- och demonstrationsfriheterna värnas.

Bakgrunden till uppdraget är försämringen av Sveriges säkerhetspolitiska läge samt att det råder ett högt terrorhot mot Sverige där landet står i fokus för våldsbejakande extremism. I uppdragets direktiv framgår att det säkerhetspolitiska läget bland annat påverkats av informations- och påverkansoperationer riktade mot Sverige. Vidare framgår att det har förekommit hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet från en mängd aktörer efter vissa demonstrationer i Sverige.

Utredningens uppdrag var därför 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
- 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
- lämna förslag på hur sådan information om Sveriges säkerhet som är relevant för tillståndsprövningen kan komma till Polismyndighetens kännedom
- göra författningsförslagen tidsbegränsade samt lämna förslag till en modell för att utvärdera dem

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

I juli 2024 lämnade utredningen över sitt slutbetänkande *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)* till regeringen.

Sammanfattning av utredningens författningsförslag

I betänkandet redovisas dels utredningens primära författningsförslag, dels två alternativa författningsförslag. Syftet med att presentera flera alternativ är att ge beredningsunderlag för olika formuleringar utifrån synpunkter från remissinstanserna och den politiska och samhälleliga kontext som föreligger när lagstiftning med anledning av utredningens förslag övervägs.

De nya föreskrifterna bör enligt utredningen träda i kraft så snart som möjligt, vilket tidigast bedöms kunna ske den 1 juli 2025.

Det primära författningsförslaget

Utredningens primära författningsförslag är det mest långtgående förslaget där utredningen bland annat förordar att det införs en ny vägransgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet. Vägransgrunden innebär att Polismyndigheten får vägra tillstånd med hänvisning till Sveriges säkerhet. Polismyndigheten ska dock i första hand överväga om det är tillräckligt att ändra villkoren för sammankomsten i stället för att helt neka tillstånd. Utredningen föreslår därtill att Polismyndigheten ska få besluta villkor gällande tid och plats för en sammankomst samt om sättet för en sammankomsts genomförande i övrigt. Författningsförslaget innefattar även att Polismyndigheten ska få förbjuda förnyande av en allmän sammankomst eller annan demonstration om en tidigare sammankomst eller demonstration av samma slag har medfört en sådan fara för Sveriges säkerhet som avses i den nya vägransgrunden, så kallat förnyandeförbud. En polisman ska även ha rätt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta enskilda som inte rättar sig efter ett villkoren. Utredningen föreslår även att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna för utlänningar som efter en individuell bedömning konstaterats utgöra en fara för Sveriges 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. Slutligen framgår det i författningsförslaget att Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet ska ges tillfälle att lämna upplysningar till Polismyndigheten i de ärenden där Polismyndigheten gjort bedömningen att en allmän sammankomst sannolikt kommer medföra fara för Sveriges säkerhet. Polismyndigheten ska därefter få utelämnas en motivering av sitt beslut i den mån det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för underrättelseverksamhet. Den begränsade partsinsynen och motiveringsskyldigheten ska gälla även i domstol.

Tid- och platsalternativet

Det första av de alternativa förslagen som presenteras av utredningen benämns som *tid- och platsalternativet* och beskrivs som ett lindrigare alternativ i jämförelse med det primära förslaget. Tid- och platsalternativet innehåller samma förslag på lagförändringar

som i det primära författningsförslaget med undantagen att Polismyndigheten inte får vägra tillstånd till en allmän sammankomst eller meddela villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt med anledning av Sveriges säkerhet. Däremot får Polismyndigheten besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst med anledning av Sveriges säkerhet. I tid- och platsalternativet ska endast partiella förnyandeförbud genom villkor om tid eller plats vara tillåtna.

Författningsförslag utan ny vägransgrund

Det andra alternativa förslaget innehåller, till skillnad från det primära författningsförslaget och tid- och platsalternativet, ingen ny vägransgrund. Detta alternativ utgörs av bestämmelser som utredningen bedömer bör införas även om man väljer att inte införa ett utrymme att beakta Sveriges säkerhet. De bestämmelser som presenteras i detta alternativ innefattas även i de andra två alternativen.

Förvaltningens bedömning

Författningsförslagen

Förvaltningen bedömer att tid- och platsalternativet är att föredra framför de andra alternativen. Detta med anledning av att förslaget innefattar proportionerliga förändringar i relation till rådande säkerhetsläge i Sverige utan att begränsa yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna.

Sveriges säkerhetspolitiska läge har försämrats och 17 augusti 2023 beslutade Säkerhetspolisen att höja terrorhotnivån från nivå tre till fyra på en femgradig skala (från ett förhöjt till ett högt hot). Förvaltningen bedömer att det utifrån Sveriges säkerhetspolitiska läge finns skäl att arbeta med förebyggande strategier, i likhet med det som presenteras i betänkandet, i syfte att höja säkerheten för medborgare och främja tryggheten i samhället. Däremot gör förvaltningen bedömningen att det primära författningsförslaget och vägransgrunden innefattar en risk för inskränkning på grundläggande fri- och rättigheter för svenska medborgare. Riskbedömningen görs då förslaget tillåter Polismyndigheten att vägra tillstånd med hänvisning till 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. Polismyndigheten ska i sin bedömning ta hänsyn till om sammankomsten kan förstärka eller bidra till en redan befintlig fara, om en påtaglig fara kan förväntas uppkomma i närtid efter sammankomsten samt beakta konsekvenser som inträffat längre tillbaka i tiden. Detta innebär att vad som bedöms som en påtaglig fara kan variera över tid beroende på exempelvis händelser, yttranden och det säkerhetspolitiska läget, både nationellt och internationellt. Förvaltningen anser att det finns en risk för att yttre faktorer därmed kan påverka och förändra vad personer får yttra åsikter om i en allmän sammankomst i Sverige. Trots att Polismyndigheten i första hand ska ändra villkoren för en allmän sammankomst i stället för att vägra tillstånd anser förvaltningen att det finns en risk att vägransgrunden inskränker på yttrandefriheten. Denna bedömning grundas också i att Polismyndigheten är befogade att tillståndsvägra baserat på information som är tidsföränderlig.

I tid- och platsalternativet är det inte tillåtet att vägra tillstånd med hänvisning till Sveriges säkerhet, däremot ger förslaget Polismyndigheten möjlighet att ändra tid eller plats för allmänna sammankomster. Förvaltningen bedömer att det är proportionerliga förändringar med hänsyn till det nuvarande säkerhetspolitiska läget. Möjligheten för Polismyndigheten att ställa villkor om tid och plats anses av förvaltningen som ett tillräckligt verktyg för att förebygga och förhindra att brott begås som kan utgöra en fara för Sveriges säkerhet eller för människors liv och hälsa. Förslaget ger också fortsatt möjlighet för alla medborgare att uttrycka sina åsikter på det sätt de vill, vilket kan innebära ett bevarande av förtroendet för myndigheter och samhället i stort. Detta är även grundläggande faktorer för att stärka människors upplevda trygghet.

Med anledning av det nuvarande säkerhetsläget i Sverige anser förvaltningen att de bestämmelser som innefattas i utredningens andra alternativa författningsförslag utan ny vägransgrund inte är tillräckliga.

Risken att yttrandefriheten begränsas av hot och våld

I utredningens bedömning gällande risken att yttrandefriheten begränsas av hot och våld framgår att en reglering av det slag som direktivet 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. Förvaltningen instämmer med utredningen om att övervägandena för att minska den risken bör genomsyras av formuleringarna i utredningens förslag.

Förslag på undantag för kultursammankomster

I utredningen framgår att sammankomster för att framföra konstnärliga verk ska undantas från utredningens förslag på lagändring i ordningslagen (1993:1617). Detta med anledning av att Svensk Scenkonst uttryckt en oro för problem angående bland annat biljettintäkter om ett beslut från Polismyndigheten skulle stoppa till exempel teaterföreställningar. Utredningen bedömer även risken som 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. Utredningen lyfter dock att undantaget av sådana kultursammankomster öppnar upp för missbruk av illvilliga aktörer som vill kringgå den lagstiftning som utredningen föreslår. Förvaltningen delar utredningens uppfattning om att det finns en risk att kringgå lagförslaget, och anser därmed att även sammankomster för att framföra konstnärliga verk ska ingå i utredningens förslag på lagändring i ordningslagen (1993:1617). Med hänsyn till utredningens bedömning om att risken är som närmast försumbar att någon av Svensk Scenkonsts medlemmar skulle anordna sådana sammankomster som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet ser förvaltningen inte någon risk med att lagförslaget skulle ha någon negativ påverkan på exempelvis biljettintäkter.

Giltighetstid och utvärdering

Utredningen föreslår att giltighetstiden för den lagstiftning som ger möjlighet att vägra tillstånd till eller på annat sätt ingripa mot allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet ska vara fyra år från ikraftträdandet. Förvaltningen bedömer

tidsbegränsningen av lagstiftningen som positiv då det möjliggör för uppföljning och utvärdering för att säkerställa proportionerlig och ändamålsenlig användning. Eftersom vissa förslag i utredningen kan utgöra en inskränkning på yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna anses tidsbegränsningen vara väsentlig.

I utredningens uppdrag ingick att föreslå en modell för utvärdering av den lagstiftning som utredningen föreslår. Förvaltningen anser att det är viktigt att en utvärdering genomförs för att säkerställa att lagen uppnått önskvärt resultat, att lagen tillämpats på rätt sätt samt om det fortfarande finns behov för de förändringar som gjorts utifrån utredningens förslag.

Informationsutbyte mellan myndigheter

Förvaltningen bedömer att förslaget på informationsutbyte mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet kan innebära ett samarbete som kan få positiv inverkan på tryggheten i samhället. Detta genom att det kan skapas en gemensam lägesbild över eventuella hot vilket möjliggör förebyggande arbete mot både brott och otrygghet. Förvaltningen förespråkar, i likhet med utredningen förslag, att sekretess ska gälla i dessa fall samt vid eventuell domstolsförhandling.

Socialförvaltningen Centrum

Michael Ivarson
Förvaltningsdirektör



Svar på remiss från Justitiedepartementet: Betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

§ 194, N165-0651/24

Beslut

Socialnämnd Sydväst tillstyrker förslaget om ”*Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet SOU 2024:52*” med hänvisning till de synpunkter och förslag som redovisas i tjänsteutlåtandet och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

Regeringen beslutade den 18 augusti 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna författningsförslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster (dir. 2023:123). Justitiedepartementet har skickat utredningen på remiss och Göteborgs stad är en av remissinstanserna.

Handling

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 6 september 2024.

Justering

Socialnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen



Utdrag ur protokoll
Sammanträdesdatum: 2024-09-25

Dag för justering

2024-09-25

Vid protokollet

Sekreterare

Erika Holgersson

Ordförande

Alfred Ekman (S)

Justerande

Lena Olinder (M)

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-09-06

Diarienummer N165-0651/24

Handläggare

Pia Woelfler

Telefon: 031-366 13 02

E-post: pia.woelfler@socialsydvast.goteborg.se

Yttrande över remiss från Justitiedepartementet – Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet SOU 2024:52

Förslag till beslut

1. Socialnämnd Sydväst tillstyrker förslaget om ”*Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet SOU 2024:52*” med hänvisning till de synpunkter och förslag som redovisas i tjänsteutlåtandet och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.
2. Socialnämnd Sydväst förklarar paragrafen för omedelbart justerad.

Sammanfattning

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).

- Förvaltningen förhåller sig övervägande positiv till utredningen och delar bedömningen att det finnas ett behov av ändringar i regelverket om allmänna sammankomster med anledning av det försämrade säkerhetsläget i Sverige.
- Förvaltningen delar utredningens bedömning att Polismyndigheten i första hand ska överväga villkoren 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.
- Förvaltningen instämmer även med utredningen om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa ska Polismyndigheten utanför ramen för ett tillståndsärende få besluta villkor eller helt ställa in en sammankomst eller en tillställning.
- Förvaltningen delar utredningens bedömning att 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.
- Förvaltningen delar utredningens bedömning att Polismyndigheten ska få förbjuda förnyande av en allmän sammankomst eller annan demonstration om en tidigare sammankomst eller demonstration av samma slag har medfört en sådan fara för Sveriges säkerhet som avses i den nya vägransgrunden.

Polismyndigheten får besluta om partiellt förnyandeförbud genom villkor om tid, plats eller sättet för genomförandet i övrigt eller helt förbjuda förnyande.

- Förvaltningen är eniga med förslaget 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.
- Förvaltningen har svårt att ta ställning till behovet 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.
- Förvaltningen vill lägga tonvikten på riskerna med begränsningar i grundlagsskyddade rättigheter som yttrandefrihet, och mötesfrihet och demonstrationsfrihet.
- Avslutningsvis vill förvaltningen betona att det är svårt att uttala sig om hur förslagen kommer att påverka socialnämnden Sydväst.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen kan inte göra en mer precis bedömning ur ekonomisk dimension då förvaltningen inte har något ytterligare underlag än vad som presenteras i utredningen. Förvaltningens bedömning ur ekonomisk dimension utgår därför från utredningens bedömning är att främst enskilda som vill anordna eller delta i allmänna sammankomster samt Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och de allmänna förvaltningsdomstolarna som berörs av utredningens förslag.

Förvaltningen vill dock poängtera att det är svårt att på förhand bedöma de ekonomiska konsekvenserna för socialnämnden då det är beroende av hur lagförändringen påverkar förvaltningen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån en ekologisk dimension.

Bedömning ur social dimension

Utredningens förslag har ingen påverkan på den sociala dimensionen. Om Sveriges säkerhet påverkas skulle detta kunna få konsekvenser för invånarnas trygghet och livsvillkor. Även förtroende för socialförvaltningen, Göteborgs stad eller andra myndigheter skulle kunna skadas om Sveriges säkerhet hotas.

Bedömning utifrån barnrättsperspektivet

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån barnrättsperspektivet utöver det som beskrivs under den sociala dimensionen.

Samverkan

Information i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 2024-09-18

Bilagor

1. SOU 2024:52 - Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet

Ärendet

Justitiedepartementet remitterade betänkandet ”Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet SOU 2024:52” till 84 remissinstanser den 8 juli 2024, däribland Göteborgs Stad. Kommunstyrelsen beslutade att bifogat ärende översänds till Socialnämnderna Centrum och Sydväst samt Stadsmiljönämnden för yttrande.

Remissvaret ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast 2024-10-01

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Det svenska säkerhetsläget har allvarligt försämrats. Säkerhetspolisen beslutade 17 aug. 2023 att höja terrorhotnivån från nivå tre till fyra på en femgradig skala (från ett förhöjt till ett högt hot). Bakgrunden är bland annat den senaste tidens koranbränningar och desinformation om svensk socialtjänst (LVU-kampanjen). Rysslands invasion av Ukraina är även en bidragande orsak. Det föreligger enligt regeringen flera allvarliga hot mot Sveriges (rikets) säkerhet bland annat attentathot från terrorister som en reaktion på de tidigare koranbränningar som skett.

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).

5 juli 2024 presenterades utredningen ”Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet”. I uppdraget ingick att utreda förutsättningarna och beakta omständigheter som hotar Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningar för allmänna sammankomster och rätten att ställa in och upplösa allmänna sammankomster.

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.

Utredaren ska lämna förslag på hur omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen och vid överväganden om att ställa in, ändra tid och plats för sammankomsten eller upplösa en allmän sammankomst. I uppdraget ingår inte att

överväga grundlagsändringar. Förslagen som framkommer måste därmed vara förenliga med regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Innebörden av Sveriges säkerhet i säkerhetsskyddslagen (2018:585) kan användas som utgångspunkt. Det handlar om förhållanden som är av betydelse för Sveriges yttre och inre säkerhet.

Enligt dagens lagstiftning kan polismyndigheten endast neka tillstånd till en allmän sammankomst om det finns fara för ordningen eller säkerheten på den aktuella platsen eller i trafiken. Polismyndigheten får alltså inte väga in Sveriges säkerhet, till exempel en generell risk för terrorattentat, i bedömningen. Vid krig och krigsfara kan regeringen med stöd av lagen gripa in och begränsa var en allmän sammankomst får hållas. Här finns alltså ett glapp, en säkerhetsmässig sårbarhet, mellan krigsfara och ordningsstörningar på en specifik plats. Nu säkerställer regeringen att det finns ett beslutsunderlag för att i framtiden kunna agera om situationen kräver det, säger justitieminister Gunnar Strömmer.

Uppdrag

Utredningens uppdrag innebär att:

- Analysera vilka möjligheter regeringsformen ger att beakta omständigheter som hotar Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen eller andra beslut som avser allmänna sammankomster.
- Lämna förslag (i ordningslagen) som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av tillstånd, villkor, upplösning och inställande.
- Analysera vilka rättsliga möjligheter regeringsformen och unionsrätten ger att beakta medborgarskapet vid tillståndsprövningen och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag om detta.
- Vissa övriga frågor: Tidsbegränsning, utvärdering och informationsöverföring m.m.

Utredningens förslag och överväganden:

- En ny grund för att vägra tillstånd till allmänna sammankomster införs, som tar hänsyn till om sammankomsten kan hota Sveriges säkerhet.
- Polismyndigheten ska kunna vägra tillstånd eller upplösa sammankomster om det finns en påtaglig fara för att brott som hotar Sveriges säkerhet begås.
- Polismyndigheten ska dock i första hand överväga om det är tillräckligt att ändra villkoren för sammankomsten i stället för att helt neka tillstånd.
- Förslag på tidsbegränsade lagändringar som ska utvärderas efter fyra år.
- Förslag på att utländska medborgare som utgör en risk för Sveriges säkerhet inte ska få anordna eller delta i allmänna sammankomster.
- Förslag på att Polismyndigheten ska ha möjlighet att ingripa mot personer som bryter mot villkor för sammankomster med hänsyn till säkerhet.
- Om beslutet överklagas, kan domstolen välja att helt eller delvis utelämna motiveringen för sitt beslut vilket är en åtgärd när rikets säkerhet äventyras.

Syftet med förslagen är:

att skapa användbara regler som stärker skyddet för Sveriges säkerhet, samtidigt som yttrande- och demonstrationsfriheterna värnas.

Ansvar

Utredningen uttrycker att ansvaret ligger hos polismyndigheten att fatta beslut om allmänna sammankomsten. Polismyndigheten ska få vägra tillstånd till en allmän sammankomst 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.

De nya föreskrifterna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket tidigast bedöms kunna ske den 1 juli 2025.

Förhöjd terrorhotnivå

I presskonferensen som hölls 17 augusti 2023 nämner säkerhetspolischefen Charlotte von Essen att desinformationskampanjer (LVU-kampanjen), den senaste tidens koranbränningar samt Rysslands invasion av Ukraina som bidragande orsaker till att säkerhetspolisen samma dag (17 aug) höjde terrorhotnivån i Sverige från nivå 3 till nivå 4 på en femgradig skala (från ett förhöjt till ett högt hot).

Narrativ om LVU, socialtjänsten

Ett av narrativen i kampanjen handlar om att socialtjänsten och svenska myndigheter specifikt riktar in sig på att omhänderta barn med utländsk bakgrund och då främst familjer med muslimsk trosuppfattning. Ett annat centralt narrativ är att omhändertaganden enligt LVU (lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga), jämföras med kidnappning och att svensk socialtjänst därmed kidnappar barn – och framför allt muslimska barn.

Med det nya förslaget om att i första hand besluta att en sammankomst får hållas på annan tid eller plats än den som angetts i ansökan tror förvaltningen skulle kunna få god effekt vid demonstrationer exempelvis den så kallade LVU kampanjen. Demonstrationer har kontinuerligt skett utanför socialförvaltningen Nordost under en lång tid, genom att polisen har rätt att flytta platsen till en mer enskild plats skulle denna åtgärd förmodligen ge god effekt. Om sammankomsten flyttas till en mindre känslig plats eller hålls på en annan ur säkerhetssynpunkt lämpligare tidpunkt kan det leda till en säkrare och lugnare framförande.

Vill nämna att socialtjänst även gör andra insatser för att dementera det falska narrativet. Bland annat är förvaltningen ute och besöker invånarna i utsatta områden och informerar om vad socialtjänst gör och dementerar de falska narrativen och därmed bygger förtroende med invånarna i dessa stadsområden.

Något som bakbinder polisen från att agera är att de som demonstrerar utanför socialkontoret i Bergsjön är för få till antalet för att nå upp till allmän sammankomst. Det har inneburit att de inte behövt söka tillstånd hos polisen och därmed inte kunnat bli nekade eller anvisade plats.

Polisens bedömning har dock varit att om de som samlas för opinionsyttring skulle söka tillstånd för allmän sammankomst/demonstration så skulle de troligtvis inte få avslag på vare sig önskad plats eller tid med hänvisning till att yttrandefriheten har ett starkt skydd i grundlagsstiftningen och står över andra lagar som skulle kunna begränsa rätten att demonstrera (ordningslag, lokala ordningsföreskrifter etc).

Av ovan anledning hade det varit bra om utredningen hade breddats till att även innefatta möjligheten för polisen att avbryta, begränsa eller flytta opinionsyttring som syftade till att störa ut samhällsviktig verksamhet och som hotar Sveriges säkerhet, men som inte når upp till allmän sammankomst.

Den senaste tidens koranbränningar

Den senaste tidens koranbränningar har bidragit till att måla upp Sverige som ett muslimfientligt land inför dessa grupper. Socialnämnden är helt överens om att det krävs en lagförändring för att få bukt med problematiken och hotet mot Sverige som nation.

Ett avslag skulle kunna leda till att individer fortfarande yttrar sina åsikter men i stället på ett olagligt vis genom att avstå från att söka tillstånd alternativt får avslag men håller ändå sitt anförande. Detta kan då innebära att personer begår brott enligt tillståndslagen och håller oannonserade sammankomster som kan skapa oro i stadsdelen. Dock vill förvaltningen understryka att vår uppfattning är att majoriteten vill söka tillstånd på ett lagligt sätt.

En centralt eller strategiskt provocerande plats för en sammankomst kan skapa onödig provokation. Exempelvis demonstrationer utanför religiösa samfund eller ambassader kan leda till tumult, social oro eller dra till sig nyfikna. Även detta exempel kan ge en dämpande effekt genom att sammankomsten flyttas till en mindre känslig plats och/eller tidpunkt.

Under 2022 genomfördes två opinionsyttringar mot islam i stadsområde sydväst. Vid båda tillfällena genomfördes trygghetsskapande insatser i samverkan med andra förvaltningar och aktörer. Första tillfället var den trygghetsskapande insatsen relativt begränsad men andra tillfället var insatsen omfattande eftersom oroligheter då hade erfarits i andra städer. Krisstöd sattes inte in vid något av tillfällena.

Grundlagsskyddade rättigheter som yttrandefrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet

Förvaltningen är ytterst mån om att värna den svenska yttrandefriheten. Grundprincipen är att det är och ska vara tillåtet att uttrycka även sådana åsikter som kan uppfattas som provocerande. Ett förslag i utredningen är att styra detta genom att fastställa villkor för den allmänna sammankomsten. Villkoren ska styra hur ett budskap framställs, inte själva budskapets innehåll. Kan till exempel avse att det inte får ske brännande eller förstörande av religiös skrift.

Förslagen i utredningen syftar till att stärka skyddet för Sveriges säkerhet samtidigt som yttrandefriheten och demonstrationsfriheten värnas. Mötes och demonstrationsfriheten har ett starkt skydd i grundlagsstiftningen.

Förvaltningens bedömning

Socialförvaltningen Sydväst tillstyrker förslaget gällande *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)*.

Socialnämnden Sydväst bedömer att lagförändringarna som utredningen fokuserat på kan vara lämpliga åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet och minska risken för terroråd eller andra allvarliga incidenter som kan hota samhället. Vår bedömning är att Sverige behöver möta de utmaningar som följer av ett förhöjt terrorhot och andra säkerhetshot.

Genom att skydda viktiga samhällsfunktioner leder det troligtvis till en mer stabil och säker samhällsordning.

Förvaltningen är eniga med regeringens bedömning att Polismyndigheten i första hand ska överväga villkoren 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.

En konsekvens av lagförändringen kan bli att individer fortfarande yttrar sina åsikter men i stället på ett olagligt vis genom att avstå från att söka tillstånd. Detta kan då innebära oannonserade demonstrationer som kan skapa oro i stadsområdet. Dock vill förvaltningen understryka att vår uppfattning är att majoriteten vill söka tillstånd på ett lagligt sätt.

Förvaltningen ser positivt till att kunna ställa in eller upplösa sammankomster som bedöms kunna leda till våld eller allvarliga ordningsstörningar. Lagförslaget tros bidra till att förebygga upplopp, våldsamma protester och andra former av social oro som kan skada allmänheten och även förvaltningens trovärdighet. I stället kan lagförslaget bidra till en ökad trygghet bland allmänheten.

Förvaltningen värnar om den svenska yttrandefriheten. Grundprincipen är och ska vara att det är tillåtet att uttrycka även sådana åsikter som kan uppfattas som provocerande. Det innebär dock inte att förvaltningen står bakom alla åsikter som uttrycks under skyddet av yttrandefriheten. Risken som förvaltningen ser med de föreslagna förändringarna kan följaktligen leda till begränsningar av yttrandefriheten, mötesfriheten och demonstrationsfriheten, som är grundlagsskyddade rättigheter.

Förvaltningen vill därför betona riskerna med att de föreslagna säkerhetsåtgärderna kan ge begränsningar i grundlagsskyddade rättigheter som yttrandefrihet, och mötesfrihet och demonstrationsfrihet och kan därmed hota den fria åsiktsbildningen och demokratin i stort. Detta kan i förlängningen leda till självcensur och en inskränkning av hur människor uttrycker sina åsikter i en demokrati (offentliga samtalet).

Avslutningsvis vill förvaltningen betona att det är svårt att uttala sig om hur förslagen kommer att påverka socialnämnden Sydväst. En konsekvens skulle kunna vara att fler sammankomster förläggs i vårt stadsområde i stället för de centrala delarna av Göteborg om polisen bedömer att risken är lägre här. Detta skulle till exempel kunna medföra ett ökat behov av samverkan för att säkra platsen och högre närvaro av förvaltningens resurser för att fånga upp barn och unga.

Beslutet ska skickas till:

Kommunstyrelsen

Anna Hedenström

Avdelningschef

Annika Ljungh

Förvaltningsdirektör



§ 150 Ärendenummer SMF-2024-01852

Svar på remiss från Justitiedepartementet - Betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

Beslut

1. Stadsmiljönämnden avstår från att ta ställning i ärendet då nämnden inte ser någon nämnbar påverkan på förvaltningens ansvarsområde.
2. Stadsmiljönämnden översänder stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande till Kommunstyrelsen som stadsmiljönämndens eget yttrande.
3. Stadsmiljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

Justering

Omedelbar justering

Handlingar

Stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet – SOU 2024:52

Remiss från Justitiedepartementet – Betänkande Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet

Propositionsordning

Ordföranden finner att det endast finns ett förslag till beslut, nämligen stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande och finner bifall.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-08-13

Ärendenummer SMF-2024-01852

Handläggare

Rasmus Wicander

Telefon: 031-365 57 25

E-post: rasmus.wicander@stadsmiljo.goteborg.se

Tjänsteutlåtande gällande Remiss från Justitiedepartementet - Betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

Förslag till beslut

1. Stadsmiljönämnden avstår från att ta ställning i ärendet då nämnden inte ser någon nämnbar påverkan på förvaltningens ansvarsområde.
2. Stadsmiljönämnden översänder stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande till Kommunstyrelsen som stadsmiljönämndens eget yttrande.
3. Stadsmiljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

Sammanfattning

Stadsmiljönämnden ska besvara remissen ”Betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)” av Justitiedepartementet. 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. Syftet med utredningen är 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.

Förvaltningen ser ingen nämnbar påverkan på förvaltningens ansvarsområde av förslagen i utredningen. Det finns dock vissa delar av lagförslagen i SOU 2024:52 som kan medföra konsekvenser för förvaltningens verksamheter, såsom otillåtna sammankomster, skadegörelse och nedskräpning. Förvaltningen bedömning är dock att eventuella kostnader förväntas kunna hanteras inom befintliga ramar.

Bedömning ur ekonomisk dimension

När de gäller de ekonomiska konsekvenserna berör övervägandena och förslagen i utredningen i första hand Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen kan medföra ökade kostnader för kommunerna, både i form av ökad arbetsbelastning och eventuellt behov av ytterligare säkerhetsåtgärder. Förvaltningens bedömning är dock att kostnaderna förväntas kunna hanteras inom befintliga ramar.

Det en risk för att anordnare av sammankomster underlåter att söka tillstånd och i stället håller sammankomsten utan tillstånd till följd av risken för avslag. Om tillstånd nekats för

en sammankomst, men denna ändå genomförs utan tillstånd, kan risken för skador på förvaltningens egendom öka. Detta kan leda till ökade kostnader för reparationer och underhåll av offentlig infrastruktur, samt för sanering och upprätthållande av ordning. Förvaltningen kan behöva avsätta extra resurser för att hantera sådana situationer, vilket kan belasta förvaltningens budget. Det bör dock beaktas att de som har anordnat sammankomster som lett till sådana konsekvenser för säkerheten, normalt har intresse av att söka tillstånd eller att fästa Polismyndighetens uppmärksamhet på sammankomsten av omsorg om sin egen personliga säkerhet.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen bedömer att det finns ett par miljökonsekvenser kopplade till förslagen om att reglera allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet. Om tillstånd nekas och sammankomster ändå genomförs utan tillstånd, kan detta leda till en ökad risk för skador på miljön. Olagliga sammankomster kan resultera i förstörelse av offentlig och privat egendom, vilket inkluderar gröna ytor, parker och andra naturmiljöer. Kommunerna kan därför behöva hantera dessa miljöskador, vilket innebär ökade kostnader och administrativ börda för att återställa skadade områden.

De föreslagna reglerna om att begränsa eller ställa in sammankomster för att skydda Sveriges säkerhet bedöms inte i sig ha betydande negativa miljökonsekvenser. Reglerna syftar främst till att säkerställa ordning och skydd för människor, och eventuella miljökonsekvenser anses vara marginella i detta sammanhang.

Bedömning ur social dimension

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. Förslagen i utredningen innebär inga konsekvenser för jämställdheten eller för barns villkor.

Samverkan

Stadsmiljöförvaltningen har gjort bedömningen att samverkan inte behöver ske.

Bilagor

1. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet – SOU 2024:52

Ärendet

Stadsledningskontoret har översänt Justitiedepartementets remiss ”Betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)” till Stadsmiljönämnden och andra nämnder i staden för yttrande.

Remissvaret ska vara till stadsledningskontoret till handa senast 2024-10-01

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade den 18 augusti 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna författningsförslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster.

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 förnyande förbud 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.

Lagförändringar enligt SOU 2024:52

Förbud för utvisade utlänningar

Utlänningar som har utvisats på grund av säkerhetsskäl får inte anordna eller delta i allmänna sammankomster under den tid deras utvisning gäller.

Förbud efter tidigare farliga sammankomster

Polismyndigheten kan förbjuda nya sammankomster av samma typ om tidigare sammankomster har utgjort en fara för Sveriges säkerhet.

Områdesförbud

Förslag på att förbjuda sammankomster inom vissa specifika områden, oavsett tid och syfte, vilket skulle kräva särskilt lagstöd.

Förbud mot framtida sammankomster

Polisen kan förbjuda framtida sammankomster om tidigare liknande sammankomster har medfört allvarliga säkerhetsstörningar.

Straff för brott mot villkor

Överträdelse av villkor som polisen satt upp för en sammankomst kan leda till att sammankomsten upplöses och att överträdelserna straffas.

Förvaltningens bedömning

Syftet med utredningen är 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. Förvaltningen ser ingen nämnbar påverkan på förvaltningens ansvarsområde. Dock kan lagförslagen i SOU 2024:52 innebära ett antal konsekvenser för förvaltningens verksamheter, såsom otillåtna sammankomster, skadegörelse och nedskräpning.

Påverkan på yttrande- och mötesfrihet

Förvaltningen kan behöva hantera en ökning av tillståndsansökningar för allmänna sammankomster där säkerhetsskäl kan påverka utfallet. Detta kan innebära att vissa sammankomster nekas eller får strikta villkor, vilket kan påverka hur kommunerna planerar och genomför offentliga arrangemang.

Ökad administrativ börda

Förvaltningen kan uppleva en ökad administrativ börda eftersom ärenden som involverar säkerhetsbedömningar kräver mer omfattande utredningar och samarbete med andra myndigheter såsom Kronofogden och Polismyndigheten.

Förändrade arbetsprocesser

Förvaltningen kan behöva justera sina rutiner och processer för att anpassa sig till de nya krav som lagförslaget ställer. Detta inkluderar förändringar i hur tillståndsärenden handläggs och hur förvaltningens resurser fördelas för att säkerställa att säkerhetskrav uppfylls.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen kan medföra ökade kostnader för förvaltningen, både i form av ökad arbetsbelastning och eventuellt behov av ytterligare säkerhetsåtgärder. Dessa kostnader förväntas dock kunna hanteras inom befintliga ramar. Vid otillåtna sammankomster kan det innebära trafikstörningar som drabbar samhället i stort, ej specifikt Göteborgs Stad.

Begränsning av kulturarrangemang

Vissa kommunala kulturarrangemang kan påverkas om dessa bedöms utgöra säkerhetsrisker, även om risken för detta anses vara låg. Kommunerna kan behöva överväga hur de organiserar offentliga evenemang och säkerställer att dessa uppfyller de nya säkerhetskraven.

Ökade kostnader för skador vid icke tillståndsgivna samlingar

Om tillstånd nekats för en sammankomst, men denna ändå genomförs utan tillstånd, kan risken för skador på förvaltningens egendom öka. Detta kan leda till ökade kostnader för reparationer och underhåll av offentlig infrastruktur, samt för sanering och upprätthållande av ordning. Förvaltningen kan behöva avsätta extra resurser för att hantera sådana situationer, vilket ytterligare kan belasta förvaltningens budget.

Camilla Wallin

Anders Ramsby

Avdelningschef

Förvaltningsdirektör

Datum: 2024-10-11

Ärendenummer: SLK-2024-00717

Justitiedepartementet

Ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: L4@regeringskansliet.se

Diarienummer: Ju2024/01560

Göteborgs Stads yttrande över Remiss från Justitiedepartementet - Betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)

Risk för främmande makts påverkan

Göteborgs Stad ser en uppenbar risk i att begränsa mänskliga rättigheter i Sverige i syfte att undvika starka reaktioner från stater och grupperingar som kan leda till terrorhandlingar mot Sverige eller mot svenska medborgare. Det kan leda till att det demokratiska systemet påverkas och kringskärs genom påtryckningar från främmande makt som står i öppen opposition till fria demokratier. Att öppna för den typen av påverkan kan komma att utgöra en risk för rikets säkerhet och suveränitet, snarare än ett skydd för detsamma.

Göteborgs Stad bedömer att tid och plats-alternativet är att föredra

Hållningen inom människorättssystemet är att stater som begränsar rättigheter i enlighet med vad konventionerna tillåter ska använda minsta möjliga ingripande som krävs i de rättigheter det handlar om. Begränsningarna ska ske på ett sådant sätt att ickediskrimineringsprincipen upprätthålls. Göteborgs Stad bedömer med anledning av denna hållning att om en begränsning bedöms vara nödvändig, bör det minst ingripande alternativet, beslut om annan tid och plats, införas. Göteborgs Stad är positiv till att en eventuell begränsning införs under en prövotid och sedan utvärderas. Vid en sådan utvärdering är det viktigt att representanter för olika grupper av rättighetsbärare görs delaktiga för allsidiga perspektiv.

Ytterligare villkor bör undvikas

Ytrandefriheten omfattar olika typer av uttryck: tal, skrift, konstnärliga uttryck och andra. Att villkora sättet en allmän sammankomst får uttrycka sig på, som är ett av utredningens förslag, bedöms vara en alltför stor inskränkning i ytrandefriheten och den fria åsiktsbildningen. Den typ av uttryck som utgör hatbrott omfattas redan av en begränsning i ytrandefriheten. 2023-10-12 (mål B 1406–21) dömde Linköpings tingsrätt och senare även Göta hovrätt en person för hets mot folkgrupp för att ha bränt en koran ihop med bacon och filmat det. Filmen hade även andra kränkande uttalanden samt musik som sammantaget bedömdes utgöra hets mot folkgrupp. Ytterligare två åtal för hets mot folkgrupp kommer att prövas i oktober 2024 respektive januari 2025. Göteborgs Stad ser positivt på att det blir en rättslig prövning av koranbränningarna och bedömer dels att hatbrottslagstiftningen i högre grad bör nyttjas mot uttryck som ämnar att hetsa mot religiösa grupper, dels att ytterligare villkor bör undvikas.

Särskilda begränsningar för utläningar

Göteborgs Stad bedömer att, av utredningens tre alternativa förslag om att inskränka mötes- och demonstrationsfrihet för utläningar i större utsträckning än för svenska medborgare, så är det alternativ som tar sikte på utläningens status det enda som kan anses rimligt. Detta alternativ bygger på en individuell prövning till skillnad från de andra två alternativen som utgår från att utläningar som grupp ska få större begränsningar, vilket är problematiskt ut ett diskrimineringsperspektiv och inget som Göteborgs Stad bedömer som lämpligt.

Sammankomster utan tillstånd kan påverka kommunen

Utredningen bedömer att det finns en risk att anordnare av sammankomster underlåter att söka tillstånd och i stället håller sammankomsten utan tillstånd till följd av risken för avslag. Samtidigt bedöms risken liten då 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. Göteborgs Stad vill ändå framföra att det finns en risk att sammankomster som hålls utan tillstånd får en påverkan på den kommun där demonstrationen genomförs, i form av störningar i trafiken samt oro och otrygghet på platser där människor bor och lever. Detta har inte utredningen tagit i beaktande.

Konsekvenser för kommunerna

Göteborgs Stad bedömer att det är en stor brist att lagförslagets konsekvenser för kommunerna inte har utretts. Om tillstånd oftare beviljas med villkor om annan tid och plats än den som den sökande önskar kan det få konsekvenser för stadens planering och ansvar för det offentliga rummet. Detta kan påverka trafiken och skapa oro på offentliga platser, vilket kräver insatser från flera förvaltningar i staden.

Risk för oförutsebara konsekvenser

Om staten alltför ensidigt agerar för rikets säkerhet och i mindre grad för minoritetsgruppers säkerhet riskerar det att leda till ett minskat förtroende för statens förmåga att skydda rättighetsbärare. En inskränkning av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna bedöms innebära en risk för oförutsebara konsekvenser i framtiden om den politiska miljön förändras radikalt, oaktat intentionerna här och nu.

Göteborgs kommunstyrelse