

2024-11-08

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLMLise Donovan
070-28 56 210
lise.donovan@tco.se

Remissvar angående Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet, SOU 2024:52

Ju2024/01560

Härmed inkommer TCO med remissvar över betänkandet *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet, SOU 2024:52*, med kommentarer och synpunkter på de resonemang, förslag eller konsekvenser av förslagen som är av särskilt intresse för TCO och TCO:s medlemsförbund.

TCO har av sina tolv medlemsförbund med dess 1,2 miljoner medlemmar fått i uppdrag att bidra till att fördjupa och stärka den svenska demokratin. Det gäller bland annat att på olika sätt förbättra myndighetsutövande tjänstemäns ställning och utveckla skyddet mot hot och våld riktat mot journalister men även mot offentliga tjänstemän i allmänhet, förstärka yttrandefriheten och offentlighetsprincipen samt försvara och främja föreningsfriheten.

Inledande utgångspunkter

I en demokrati är det centralt att hela befolkningen har möjlighet att tänka och uttrycka det de vill, men även att det finns fria och oberoende journalister samt pressfrihet. Människorna måste vara fria att bilda föreningar, hålla offentliga möten och demonstrationer för engagemang och delaktighet i samhället samt kunna påverka och utveckla samhället.

Ett rationellt åsiktsutbyte och förnuftsaserat politiskt samtal i den offentliga sfären är en väsentlig del av en levande och väl fungerande demokrati. Det är under sådana förhållanden som fackförbund, och andra organisationer i civilsamhället, får en viktig roll i att påverka politikutvecklingen, granska makthavare och försvara fackliga och mänskliga rättigheter.

TCO kan konstatera att det har skett en oroväckande förändring av det politiska klimatet de senaste åren. Ifrågasättandet av demokratin, de mänskliga rättigheterna och alla människors lika värde har blivit mer öppet och synligt. Det måste bemötas och bekämpas med alla de medel som ett fredligt, öppet och demokratiskt samhälle kan uppbringa.

Sammanfattande synpunkter

TCO framför i detta remissyttrande huvudsakligen följande synpunkter och förslag för regeringen att beakta i det fortsatta beredningsarbetet.

- TCO ser med stor oro på flera av utredningens förslag som innebär oproportionerliga inskränkningar i yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna bland annat genom kopplingar till det allt för vida och oprecisa uttrycket "Sveriges säkerhet". Det riskerar att göra de föreslagna inskränkningarna i ordningslagen oförutsägbara och rättsosäkra.
- TCO saknar i betänkandet en beskrivning och konsekvensanalys av hur utredningens förslag skulle drabba fackliga organisationer bland annat ur ett föreningsfrihets- och verksamhetsperspektiv men även utifrån den svenska arbetsmarknadsmodellens funktion.
- TCO saknar även en beskrivning och konsekvensanalys när det gäller fackförbunds möjlighet att verka som påverkansorganisation utifrån de föreslagna begränsningsmöjligheterna avseende yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna.
- TCO anser att det kan finnas fördelar med att polisen, i stället för att helt vägra tillstånd, kan besluta om annan tid eller plats än det som angetts i ansökan för den allmänna sammankomsten. Förslaget bör dock kompletteras och förtydligas. Det är bland annat viktigt att det är tydligt hur förfarandet ska gå till och att det ingår samråd med sökanden samt att beslutet om annan tid eller plats är tydligt motiverat.
- TCO avstyrker förslaget om att kunna bevilja tillstånd som annars skulle ha nekats genom att ange villkor om sättet för sammankomstens genomförande.
- TCO avstyrker förslaget om att Polismyndigheten helt ska kunna utelämma motiveringen för ett negativt tillståndsbeslut.
- TCO avstyrker utredningens olika förslag om att på ett oproportionerligt sätt inskränka vissa utlänningars rätt att anordna eller delta i allmänna sammankomster.

Utveckling av TCO:s inställning till utredningens förslag

10.2. Begränsningsområdet rikets säkerhet

Utredningen föreslår att uttrycket "Sveriges säkerhet" ska införas i bland annat 2 kap. 10 § ordningslagen som ett nytt centralt rekvisit för att bland annat helt kunna vägra tillstånd för en allmän sammankomst. Uttrycket "rikets säkerhet" förekommer i regeringsformen men utan någon legaldefinition. En viss vägledning av begreppets innebörd kan visserligen hämtas från förarbetena till

annan lagstiftning, till exempel säkerhetsskyddslagen, men begreppet har en inneboende oförutsägbarhet då det ska baseras på den rådande inrikes- och utrikespolitiska situationen vid tillfället för bedömningen och därför varierar över tid. TCO anser att det är olämpligt att basera en rättighetsinskränkning på begreppet Sveriges säkerhet eftersom det är otydligt, svårbedömbart och komplicerat att förutse hur det kommer att tolkas och tillämpas.

TCO vill i detta sammanhang särskilt lyfta de svenska fackförbundens perspektiv. Den fackliga verksamheten bygger på och förutsätter generösa och tydliga regleringar för allmänna sammankomster och därmed för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. TCO:s medlemsförbund är främst engagerade i frågor som rör det svenska samhället och den inhemska arbetsmarknaden men det förekommer också engagemang i frågor som gäller utländska arbetsgivare eller internationella förhållanden. Det kan till exempel gälla möten och demonstrationer till stöd för inhemskt vidtagna stridsåtgärder men också för olika uttryck för solidaritet för fackförbund utomlands eller avståndstagande från utländska diktaturers bristande respekt för mänskliga och fackliga rättigheter.

Genom att införa begreppet Sveriges säkerhet i ordningslagen riskerar lagstiftaren att försvåra för den svenska fackföreningsrörelsen att bedriva sin verksamhet. Att ett yttrande eller en åsikt ”retar upp” ett annat lands regering är inte ett bra mått på hur stora möjligheter vi i Sverige ska ha att samlas till gemensamma protester. Det kan tyckas enkelt i de fall det handlar om en åsikt som är förkastlig, till exempel när man ger uttryck för åsikter som utgör hets mot folkgrupp. Desto svårare är det när det handlar om, i Sverige, relativt okontroversiella åsikter som att stå upp för kvinnors och HBTQI-personers rättigheter. En allmän sammankomst om sådana frågor kan potentiellt reta upp personer eller regimer på ett sådant sätt att det kan ”medföra en påtaglig fara för att brottslighet som hotar Sveriges säkerhet begås i Sverige eller mot svenska intressen utomlands eller för att Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt”. Ett sådant förhållande kan rimligen inte leda till att tillstånd till en allmän sammankomst ska kunna vägras.

I betänkandet saknar TCO en beskrivning och konsekvensanalys av hur utredningens förslag skulle drabba fackliga organisationer bland annat ur ett föreningsfrihets- och verksamhetsperspektiv men även utifrån den svenska arbetsmarknadsmodellens funktioner. TCO saknar även en beskrivning och konsekvensanalys när det gäller fackförbunds möjlighet att verka som påverkansorganisation utifrån de föreslagna begränsningsmöjligheterna avseende yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna.

TCO befärrar att det kan uppstå problem för de fackliga organisationerna om Polismyndigheten framöver ska tillämpa

utredningens förslag till lagändringar som begränsar möjligheterna att få tillstånd för allmänna sammankomster. Det kan inte uteslutas att fackförbund kan komma att bli mer varaktigt begränsade i sina verksamheter på grund av att en fråga, på ett eller annat sätt, kan anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet och därmed inte beviljas tillstånd för allmänna sammankomster.

I detta sammanhang vill TCO också betona den grundläggande principen om att meningsmotståndare aldrig ska kunna begränsa någon annans yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheter genom utövande av våld eller hot om våld. Det är en mycket angelägen uppgift för samhället att hindra och bekämpa att sådant hot och våld uppstår som har till syfte att begränsa utövandet av andras demokratiska fri- och rättigheter.

10.6 Regeringens roll

TCO konstaterar att det saknas stöd i regeringsformen för att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som samtidigt begränsar såväl yttrandefriheten som mötes- och demonstrationsfriheterna, och delar utredningens bedömning att det inte heller bör föreslås någon sådan föreskriftsrätt för regeringen. TCO delar även utredningens bedömning att det inte är lämpligt att göra regeringen till besluts- eller klagoinstans i ärenden enligt 2 kap. ordningslagen.

10.7 Prövning enligt ordningslagen

Förslaget att Polismyndigheten kan pröva omständigheter som tar sikte på Sveriges säkerhet inom ramen för ordningslagen medför, enligt utredningen, att samtliga konsekvenser av en sammankomst kan prövas i ett sammanhang och därmed bidra till att inskränkningarna i enskildas rättigheter inte blir större än nödvändigt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Som framgår av betänkandet är Sveriges säkerhet inte i första hand en fråga för Polismyndigheten. Här träder i stället andra aktörer som Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, och ytterst regeringen, in.

TCO delar inte utredningens bedömning att det som föreslagits är en ändamålsenlig och lämplig ordning.

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

Utredningen föreslår att det uttryckligen ska framgå av 2 kap. 10 § ordningslagen att Polismyndigheten i första hand ska överväga om det i stället för att helt vägra tillstånd är tillräckligt att besluta att sammankomsten får hållas på annan tid eller plats än den som angetts i ansökan. Beslutas ett sådant villkor ska det utgöra ett

avslagsbeslut i ordningslagens mening och vid överträdelse ge stöd för upplösning av den allmänna sammankomsten.

TCO anser att det kan finnas fördelar med att polisen, i stället för att helt vägra tillstånd, kan besluta om annan tid eller plats för sammankomsten. Förslaget bör dock kompletteras och förtydligas. Det är viktigt att det är tydligt hur förfarandet ska gå till och att det ingår samråd med sökanden samt att beslutet om annan tid eller plats är tydligt motiverat. Det bör även framgå varför det inte är möjligt att genomföra sammankomsten vid den i ansökan valda tiden eller platsen. Samråd med sökanden är ofta nödvändigt så att den nya tiden eller platsen fungerar och inte i praktiken förtar själva syftet med hela sammankomsten. Slutligen bör utredningsförslaget förtydligas när det gäller frågan inom vilka ramar polisen har möjlighet att besluta om annan tid eller plats.

10.7.3. Villkor om tid och plats kan få effekt även om bestämmelser om Sveriges säkerhet inte införs

TCO vill tillägga följande kommentar till detta avsnitt: I många fall är länders ambassader i Sverige den enda vägen att direkt nå en främmande stat eller en makthavare i ett visst land och denna möjlighet bör inte begränsas. TCO:s erfarenhet är att det finns en förståelse för att området utanför ambassaden är svensk mark och att svensk yttrande- och demonstrationsfrihet därmed gäller där.

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

Utredningens förslag om att införa en helt ny grund för att kunna vägra tillstånd om Sveriges säkerhet har redan berörts i detta remissvar. Utöver det som redan har framförts vill TCO tillägga följande. TCO befarar att en sådan grund kan leda till en långtgående begränsning av yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Det finns till exempel en risk för att bestämmelsen används för att förhindra demonstrationer som syftar till att visa missnöje mot riksdag och regering eller polisen själv.

Det kan även leda till andra, inte avsedda eller önskade, konsekvenser. En sådan uppenbar konsekvens är att det kan komma att genomföras fler icke tillståndsbemviljade demonstrationer. Det finns i dag möjlighet att genom digitala plattformar anordna manifestationer utan att någon vet vem som är anordnare i formell mening. Det blir då svårt att hålla någon ansvarig för att ha brutit mot tillståndskravet. Om ingen har ansökt om tillstånd för manifestationen har polisen inte heller haft anledning att inhämta uppgifter från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet om vilka potentiella hot mot Sveriges säkerhet som finns kopplade till sammankomsten. Det kan då dessutom saknas grund för att upplösa sammankomsten.

TCO anser att det måste finnas andra och bättre sätt att bekämpa hot mot Sveriges säkerhet än det som föreslagits av utredningen.

TCO avstyrker lagförslagen om att föra in ett rekvisit om Sveriges säkerhet i ordningslagen.

10.7.5 Villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt

Utredningen föreslår att 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 att Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt, ska Polismyndigheten, som ett alternativ till att besluta om annan tid eller plats eller helt vägra tillstånd, kunna besluta villkor om sättet för sammankomstens genomförande i övrigt.

Det framgår av utredningen att sådana villkor kan ta sikte på hur ett budskap får framföras vid sammankomsten. Förslaget väcker både frågor och oro. TCO vill understryka att *sättet ett budskap framförs* på ofta ingår i själva budskapet och skyddas därför av yttrandefriheten. Den föreslagna lagtexten gör inte det tydligt vad som avses med "sättet" att genomföra sammankomsten. Ett sådant villkor kan därför i praktiken komma att innebära att man begränsar vilka budskap som får framföras vid en demonstration, vilket är ett allvarligt ingrepp i yttrandefriheten.

För TCO framstår förslaget närmast som att det är tänkt att användas för att förhindra brottsliga handlingar, såsom hets mot folkgrupp, i samband med sammankomster. Är det så bör det förtydligas. Dessutom är TCO:s bedömning att det redan i dag finns stora möjligheter för polisen att ingripa mot brott som begås i samband med allmänna sammankomster. Genom att särskilt lagstifta om denna typ av villkor riskerar regeringen att begränsa yttrandefriheten i onödan.

TCO avstyrker förslaget.

11 Handläggningsfrågor, sekretess och partsinsyn

I utredningsförslaget ingår att ärenden som sannolikt är ägnade att påverka Sveriges säkerhet ska handläggas i en särskild ordning.

Den ordningen innebär bland annat att både polis och domstol helt eller delvis får utelämna *motiveringen* till avslagsbeslutet om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller skyddet för underrättelseverksamhet.

I ärenden som handläggs enligt denna ordning ges därutöver mycket begränsade möjligheter till *partsinsyn*. Det betyder att sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet inte lämnas ut till part. Denna begränsning av rätten till partsinsyn gäller även i domstol.

När det gäller *sekretess* konstaterar dock utredningen att det inte behöver införas några särskilda bestämmelser om sekretess för ärenden som handläggs enligt den nya ordningen.

Med en sådan särskild ordning som utredningen föreslår blir det väsentligt svårare att avgöra om ett tillståndsbeslut som innebär en inskränkning i mötes- och demonstrationsfriheterna är välgrundat och proportionerligt. Det blir även svårt, och ibland i princip omöjligt, att bedöma om det finns tillräckliga och hållbara skäl att överklaga ett sådant beslut.

TCO anser att regelverket för den särskilda ordningen innebär att det väsentligt försvåras för sökanden att överklaga ett beslut om att helt eller delvis vägra tillstånd för en allmän sammankomst. TCO konstaterar att det utgör en begränsning av enskilds rätt till effektivt rättsmedel att försvåra att överklaga och att det kan stå i strid med Sveriges internationella åtaganden.

TCO avstyrker förslaget om att helt kunna utelämna motivering för ett negativt tillståndsbeslut.

12 Särskilda begränsningar av mötes-, och demonstrationsfriheterna för utlänningar

TCO kan konstatera att det i dag inte finns bestämmelser som gör åtskillnad mellan svenska och utländska medborgare i fråga om mötes- och demonstrationsfriheterna.

TCO anser som grundprincip att anordnare av och deltagare vid allmänna sammankomster ska bedömas utifrån de specifika och individuella förhållanden som föreligger i det enskilda fallet och inte enbart utifrån sökandens medborgarskap. TCO vill särskilt uppmärksamma att det annars finns en uppenbar risk för diskriminering.

Utredningen föreslår bland annat att vissa utlänningar ska få anordna eller delta i allmänna sammankomster. Speciellt anmärkningsvärt är det att detta hindrar de utlänningar som träffas av en sådan bestämmelse från att delta i *alla* sorters allmänna sammankomster, oavsett syfte och budskap, och att det inte i utredningens förslag finns några undantagsmöjligheter från dessa bestämmelser.

Förslaget innebär en stor inskränkning i de berörda personernas yttrandefrihet och det fråntar dem helt deras mötes- och demonstrationsfriheter. Därtill kan läggas att allmänna sammankomster inte endast tar formen av demonstrationer för opinionsyttring utan även kan innebära tillfällen för religionsutövning eller för framförande av konstnärliga verk.

TCO anser att bestämmelserna riskerar att diskriminera och har utformats allt för kategoriskt.

För övrigt är TCO:s resonemang ovan, om den omfattande användningen av begreppet Sveriges säkerhet och dess konsekvenser liksom invändningarna mot den bristande partsinsynen i sådana ärenden och möjligheten att helt eller delvis utelämna en motivering för ett tillståndsbeslut, lika giltiga i detta sammanhang som i övriga delar av betänkandet.

13 Tidsbegränsad lagstiftning och en modell för utvärdering

TCO noterar att giltighetstiden för delar av de föreslagna ändringarna i ordningslagen föreslås vara fyra år och att det anges att reglerna om att beakta Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen därefter bör utvärderas i samband med en mer omfattande översyn av hela ordningslagen.

TCO har inget att invända mot den bakomliggande tanken att vissa delar av lagförslagen är tidsbegränsade och välkomnar en utvärdering av ordningslagen.

Den lagtekniska lösning som utredningen föreslår kan dock ifrågasättas. Det får uppfattas som något ovanligt att en tidsbegränsad lagstiftning beslutas gälla tills vidare. TCO ser en uppenbar risk för att någon utvärdering aldrig kommer till stånd och att lagstiftningen därför fortsätter att gälla oförändrad.

Menar regeringen allvar med utvärderingen och den tidsbegränsade lagstiftningen föreslår TCO att en annan lagteknisk lösning övervägs.

TJÄNSTEMÄNNENS CENTRALORGANISATION

Therese Svanström

Ordförande

Lise Donovan

Jurist