

UPPSALA UNIVERSITET
Juridiska institutionen
Terminskurs 1
Ht 2001
Joel Samuelsson

Dominik Zimmermann
820729-4359
Seminariegrupp: 2
Basgrupp: E
PM nr: 1

Justitiedepartementets förslag till demonstrationsförordning (förordning 2001:500)

Remissvar från rättsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet

Som en följd av händelserna i Malmö och Göteborg under det svenska ordförandeskapet i EU tillsattes en utredning av justitiedepartementet. Utgångspunkten för utredningen var polisens svårigheter i hanteringen av de internationella demonstrationerna, som anordnades i samband med EU toppmöten i bl.a. Göteborg.

Demonstrationerna, som kunde bestå av tiotusentals deltagare från ett flertal europeiska länder, innebar problem för polisen som var "underbemannad och illa utrustad" (se utredningens betänkande). En ytterligare svårighet utgjorde mindre grupper av maskerade och våldsamma demonstranter, som var anledningen till att demonstrationerna ibland urartade till våldsamma upplopp.

Utredningen kom fram till att problematiken kunde avhjälpas med en särskild demonstrationsförordning, som skulle begränsa demonstrationsfriheten (RF 2:1 st. 1 p. 4), ge polisen utökade möjligheter vid bevakning av demonstrationer, samt införa ett maskförbud.

Förordningsförslaget (2001:500) berör delar av grundlagen som är omgivna av tydliga skyddsbestämmelser (se RF 8:1 och RF 2:12 st. 2). De grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen, är fundamentala och orubbliga och kräver därför att föreskrifter kring desamma "ej får meddelas" då de har "visst innehåll", "eller får meddelas endast genom lag" (RF 8:1). En sådan föreskrift skall dessutom ha ändamål som stämmer översens med bestämda rekvisit i grundlagen (se RF 2:12 st. 2 och RF 2:14 st. 1). Det borde därför, med tanke på rättssäkerheten, göras ett tillägg i demonstrationsförordningens 2 och 5 §§, likt det som återfinns i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen. Med hänsyn till den nya demonstrationsförordningens tillämpningsområde samt orsakerna till dess utformning, skulle ett sådant beskrivande tillägg göra förordningen mera lättbegriplig.

För att begränsa yttrandefriheten eller demonstrationsfriheten, måste nya bestämmelser avfattas i lag. Det framgår av bl.a. 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen. Ett undantag från denna regel är att även andra författningar kan begränsa de nämnda friheterna, om ett bemyndigande till detta har givits i lag (exempel

på detta finns bl.a. i 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen, och 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen). Som framgår av utredningens betänkande har dock inget bemyndigande i lag givits. Med tanke på rättssäkerheten skall då inte heller ärendets brådska karaktär vara grund nog för inskränkningens avfattande i förordning. Vi måste här också beakta andra tilläggsbestämmelser i grundlagen (RF 2:13 st. 1 tredje meningen; RF 8:17).

Enligt utredningens betänkande anser man inte att demonstrationsfriheten begränsas genom det nya förordningsförslaget, eftersom det riktar sig mot en speciell typ av våldssamma demonstranter. Utredningen hävdar mycket bestämdt att de nämnda demonstranterna inte ”kan sägas nyttja någon yttrandefrihet i egentlig mening.” 2 § första stycket demonstrationsförordningen, är däremot ett exempel på en mycket generell paragraf. Här omnämns inte kravet att sammankomst, eller deltagare av sådan, behöver vara våldsam för att deltagarna skall förbjudas bära mask. I och med den generella utformningen verkar 2 § inte uppfylla de rekvisit som 2 kap. 12 § andra stycket andra meningen regeringsformen, efterfrågar. Det verkar enligt ordalydelsen snarare som att förordningen kränker den allmänna yttrandefriheten.

I utredningens betänkande framförs dessutom att den internationella prägeln som demonstrationerna hade, bidrog till problematiken. Med hänsyn till 2 kap. 23 § regeringsformen, borde därför även bestämmelser ur EKMR beaktas vid utarbetandet av förordningsförslaget. Det framgår dock inte av utredningens förordning eller betänkande, huruvida man har gjort detta. Ur EKMR artikel 10:2 kan utläsas att de enda inskränkningar av yttrandefriheten som kan göras är de som görs i lag. Detsamma gäller eventuella inskränkningar av friheten att delta i fredliga sammankomster (artikel 11:2). Eftersom även utredningen inser att förordningen kan förstås som en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, bör man se över förordningsformens lämplighet. Ytterligare bestämmelser som utredningen inte har beaktat är de som finns i 8 kap. 3 § regeringsformen. Enligt detta lagrum är det viktigt att föreskrifter om *brott*, meddelas genom lag. Eftersom våldssamma allmänna sammankomster är kombinerade med våldsbrott, enligt 1 § st. 2 förordningen (2001:500), är förslaget i dess nuvarande utformning ej förenligt med grundlagen. Ett undantag är här, att regeringen genom lag har bemyndigats att meddela föreskrifter, om dessa avser skydd för liv eller personlig säkerhet (se RF 8:7 st. 1 p. 1). Enligt utredningens betänkande har dock inget bemyndigande på denna punkt givits.

När det gäller utländska deltagare av våldsamma demonstrationer, kan det för rättssäkerhetens skull behövas ett tillägg. Enligt 2 kap. 22 § regeringsformen, har utlänningar samma rättigheter vad gäller yttrande- och demonstrationsfrihet men också rätt till domstolsprövning av frihetsberövande (RF 2:22 st. 1 p. 4). Att man har tagit hänsyn till dessa bestämmelser framgår inte av 6 § demonstrationsförordningen.

Avslutningsvis kan sägas, att eftersom den av utredningen föreslagna demonstrationsförordningen knyter an till viktiga grundlagsbestämmelser samtidigt som dess innehåll därför ställer höga krav på både rättssäkerhet och förenlighet med andra lagrum, är dess nuvarande utformning inte tillräcklig. Förordningen borde visa upp en klar koppling mellan grundlagsbestämmelser och de centrala punkterna som tas upp. Det är dessutom viktigt att normgivningen, p.g.a. det ovan anförda bör ske på riksdagsnivå (RF 1:4 st. 2).