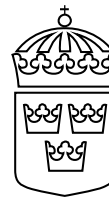


Regeringens proposition

2025/26:133



Stärkt säkerhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Prop.
2025/26:133

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 februari 2026

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten är hörnstenar i den svenska demokratin. De garanterar varje människas rätt att samlas och uttrycka sina åsikter. Det är en given utgångspunkt att dessa rättigheter ska värnas och aktivt skyddas. Att värna demokratin innebär också att skydda både dem som deltar i den och andra – från faror, olyckor och våld. Att skapa säkra förutsättningar för enskilda att använda sin mötesfrihet och demonstrationsfrihet är avgörande för att dessa rättigheter ska kunna utövas fullt ut.

För att stärka säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar föreslår regeringen ändringar i ordningslagen och polislagen. Ändringarna innebär bl.a. följande:

- Polismyndigheten ges tydligare befogenheter att ändra tid eller plats för en allmän sammankomst.
- Polismyndigheten får en möjlighet att i vissa fall förbjuda att en allmän sammankomst hålls på en viss tid eller plats i stället för att förbjuda den helt.
- En allmän sammankomst och offentlig tillställning ska kunna ställas in med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa.
- Polismyndigheten får utökade befogenheter att ingripa mot enskilda som stör ordningen och inte rättar sig efter beslut.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	5
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Ordningslagen vid utövandet av mötesfriheten och demonstrationsfriheten	9
5	Säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar behöver stärkas	13
6	Tid och plats för en allmän sammankomst	15
6.1	Polismyndigheten ges tydligare befogenheter att besluta om ändrad tid och plats	15
6.2	Förnyandeförbud på en viss tid eller plats	21
7	En ny grund för att ställa in vid fara för liv eller hälsa	23
8	Utvidgning av rätten att ingripa mot och lagföra enskilda	27
8.1	Avvisning och avlägsnande av deltagare och åskådare	27
8.2	Straffansvaret utvidgas	28
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	29
10	Konsekvenser av förslagen	29
11	Författningskommentar	32
11.1	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	32
11.2	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	32
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52)	39
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar	45
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	50
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	51
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	56
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 februari 2026	57

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2025/26:133

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 13 b § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller *en* offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Föreslagen lydelse

13 b §¹

Om Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 22 a eller 23 § ordningslagen (1993:1617) *har* beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2014:588.

2.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

dels att 2 kap. 7, 10, 16, 22, 24, 25 och 29 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 22 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 22 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §¹

En ansökan om tillstånd att anordna *och en anmälan om* en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *och en anmälan om en sådan sammankomst eller tillställning* ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden *och platsen* för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning, eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Om det är tillräckligt ska Polismyndigheten i stället för att vägra en allmän sammankomst besluta om en annan tid eller plats för sammankomsten än den som angetts i ansökan.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

¹ Senaste lydelse 2021:6.

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen (2023:421) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen *eller med hänsyn till trafiken*. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Polismyndighetens rätt att *inställa* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Polismyndighetens rätt att *ställa in* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

22 §

Polismyndigheten får *inställa* eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt 6 § *eller i strid med* en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.

Polismyndigheten får *ställa in* eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med

1. ett beslut som innebär avslag på en *sådan* ansökan som avses i 6 §,
2. ett beslut enligt 10 § *andra stycket*,
3. en föreskrift enligt 15 §, eller
4. ett förbud enligt 25 §.

22 a §

Polismyndigheten får utöver vad som sägs i 22 § ställa in en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller meddela villkor enligt 16 § andra stycket om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa.

24 §

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra *fortsatt* lagstridigt handlande, *återställa ordningen*, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får *ställas in* eller upplösas enligt 22 §, *ställas in enligt 22 a §* eller upplösas enligt 23 § endast om mindre ingripande åtgärder *bedöms* eller har visat sig vara otillräckliga för att hindra lagstridigt handlande *eller oordning*, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

25 §

Polismyndigheten får förbjuda att det hålls

1. en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken,

2. en offentlig tillställning, om det vid en tidigare tillställning av samma slag har förekommit något som stred mot lag eller den har medfört oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken, eller

3. en allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning, om det vid en tidigare sammankomst eller tillställning av samma slag genom ljud eller på något annat sätt har uppkommit allvarlig störning av ordningen i sammankomstens eller tillställningens omedelbara omgivning och den sammankomsten eller tillställningen inte ägt rum i enlighet med meddelat tillstånd.

Om det är tillräckligt får Polismyndigheten i stället för att förbjuda en allmän sammankomst enligt första stycket förbjuda att sammankomsten hålls på en viss tid eller plats.

Förbud enligt första stycket att hålla en sammankomst eller tillställning får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande

Ett förbud enligt första eller andra stycket får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder för att förebygga detta inte är tillräckliga.

29 §³

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,

1. i egenskap av anordnare
a) bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 §,

b) *håller en allmän sammankomst i strid med ett beslut enligt 10 § eller en offentlig tillställning trots att tillstånd vägrats*, eller

c) bryter mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, eller

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *inställts* eller upplösts enligt 22 eller 23 §.

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *ställts in* eller upplösts enligt 22, 22 a eller 23 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot intag eller förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Om flera har medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

En särskild utredare fick i augusti 2023 regeringens 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). Uppdraget redovisades i juli 2024 genom betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52). I betänkandet lämnas alternativa lagförslag om hur Sveriges säkerhet kan beaktas inom ramen för tillståndsprövsprocessen för allmänna sammankomster samt även lagförslag utan koppling till Sveriges säkerhet.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats, (regeringen.se) och i lagstiftningsärendet (Ju2024/01560).

Utredningens förslag som rör Sveriges säkerhet behandlas inte i denna proposition. I stället behandlar regeringen utredningens övriga förslag som fokuserar på beslut om tid och plats och andra bestämmelser som enligt utredningen bör införas även om man väljer att inte införa en möjlighet att beakta Sveriges säkerhet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 20 januari 2026 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet anser att den föreslagna bestämmelsen om kravet på att överväga mindre ingripande åtgärder bör utformas så det blir tydligare att den omfattar sammankomster eller tillställningar som ställs in. Regeringen följer Lagrådets synpunkter och förslag som behandlas i avsnitt 7 och i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag görs även en språklig ändring.

4 Ordningslagen vid utövandet av mötesfriheten och demonstrationsfriheten

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten

I Sverige är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet, 2 kap. 1 § regeringsformen. En begränsning i dessa friheter får göras om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen, till trafiken eller till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. En begränsning i dessa friheter får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen inte gå utöver vad som

Prop. 2025/26:133 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. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. (Se 2 kap. 21 och 24 §§ regeringsformen.)

Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kommer även till uttryck i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som aktualiseras vid tillämpning av unionsrätten. Av Europakonventionen framgår bl.a. att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster (artikel 11). Europakonventionen gäller som svensk lag (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Allmänna sammankomster

I ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser som innebär vissa begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten genom regleringen av allmänna sammankomster. Med allmän sammankomst avses bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, olika former av föreläsningar, sammankomster för religionsutövning, teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter, andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk och andra sammankomster där mötesfriheten utövas. Ordningens bestämmelser omfattar, till skillnad från regeringsformens bestämmelser om mötesfrihet och demonstrationsfrihet, endast sådana sammankomster som är allmänna. En sammankomst anses som allmän endast om den anordnas för allmänheten eller allmänheten har tillträde till den eller sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämförbar med en sådan sammankomst (2 kap. 1 § ordningslagen). En sammankomst som inte är att anse som allmän utgör en enskild sammankomst. Av allmänhetsrekvisitet följer motsatsvis att en sammankomst som utgångspunkt är att betrakta som enskild om den är tillgänglig endast för en bestämd eller sluten krets av personer, till exempel medlemmar i en förening eller någon annan sammanslutning eller särskilt inbjudna. Vid bedömningen av om en sammankomst är att betrakta som allmän har inte deltagarantalet någon självständig betydelse (prop. 1956:143 s. 300 och 301).

I ordningslagen regleras även offentliga tillställningar. Med en offentlig tillställning avses tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar. Det som skiljer en offentlig tillställning från en allmän sammankomst är att syftet med evenemanget inte har någon tydlig koppling till utövandet av mötesfriheten och demonstrationsfriheten.

Allmänna sammankomster får som huvudregel inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd (2 kap. 4 § ordningslagen, se även 1 kap. 2 § första stycket samma lag om vad som är en offentlig plats). Tillståndskravet syftar inte till att staten ska bestämma vilka som ska få utöva sin mötesfrihet och demonstrationsfrihet utan till att Polismyndigheten ska kunna ha kontroll över sammankomsterna så att inte konflikter uppstår och allmänheten inte störs i onödan (jfr prop. 1992/93:210 s. 73 f.).

En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst ska göras till Polismyndigheten och innehålla bl.a. uppgift om anordnaren och tiden för sammankomsten (2 kap. 6 och 7 §§ ordningslagen).

I vissa fall är en allmän sammankomst inte tillståndspliktig. När en allmän sammankomst inte är tillståndspliktig är anordnaren normalt skyldig att i stället anmäla sammankomsten (2 kap. 5 § ordningslagen).

Den som anordnar en allmän sammankomst utan att ansöka om tillstånd eller anmäla sammankomsten kan dömas för brott mot ordningslagen (2 kap. 29 § första stycket 1 den lagen).

Tillstånd till en allmän sammankomst kan vägras

Polismyndigheten får vägra tillstånd till en allmän sammankomst endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi (2 kap. 10 § ordningslagen). Dessa tre skäl för att vägra tillstånd är uttömmande. Tillståndsprövningen ska ske utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Allmänt gäller att den nivå av störning som krävs för att en sammankomst ska kunna avslås är hög. Om Polismyndigheten inte med rimliga ansträngningar kan upprätthålla ordningen och säkerheten bör problemen i första hand försöka avstyras med hjälp av ordningsföreskrifter.

Det är inte endast ordningen och säkerheten bland de personer som deltar i sammankomsten som kan ligga till grund för begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten, utan även ordnings- och säkerhetsproblem som uppstår i sammankomstens omedelbara närhet och som är en direkt följd av den (se prop. 1992/93:210 s. 249).

Polismyndigheten får endast i undantagsfall beakta innehållet i det budskap som ska föras fram vid en allmän sammankomst. Detta kommer till uttryck dels i 2 kap. 9 § ordningslagen där det anges att anordnaren inte är skyldig att i förväg redogöra för innehåll i tal m.m., dels genom Europadomstolens praxis (se t.ex. Primov m.fl. mot Ryssland, nr 17391/06, den 12 juni 2014, p. 135).

Ordningsföreskrifter

Utgångspunkten är att det är den som anordnar en allmän sammankomst som svarar för att det råder god ordning vid sammankomsten (2 kap. 16 § första stycket ordningslagen). Polismyndigheten får dock meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordningen vid sammankomsten. Dessa villkor ska utformas med hänsyn till vad som krävs i det enskilda

Prop. 2025/26:133 fallet och kan innefatta bl.a. villkor om tid, plats, säkerhetsanordningar och belysning. Det kan också handla om att Polismyndigheten meddelar villkor med hänsyn till trafiken för att t.ex. säkerställa framkomligheten för uttryckningsfordon och inte hindra tillträde till intilliggande byggnader. Andra exempel på villkor är föreskrifter om att anordnaren ska tillhanda-hålla ett lägsta antal funktionärer och hur funktionärerna ska vara klädda samt en skiss över den exakta placeringen. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt. Villkoren ska alltså vara proportionerliga.

När en allmän sammankomst får ställas in eller upplösas

Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls trots att myndigheten har avslagit en ansökan om tillstånd till sammankomsten (2 kap. 22 § ordningslagen). Rätten att med stöd av ett meddelat avslagsbeslut ställa in eller upplösa en allmän sammankomst finns endast om det kan anses vara samma sammankomst som den som har avsetts med ansökan. Ett avslagsbesluts räckvidd bestäms alltså av innehållet i ansökan. Om samma arrangör genomför en allmän samman-komst på någon annan plats eller tid än den som angetts i ansökan, bör sammankomsten alltså som utgångspunkt betraktas som en sammankomst för vilken tillstånd inte har sökts och som därför inte får upplösas (se JO 2000/01 s. 83).

Polismyndigheten får vidare ställa in eller upplösa en sammankomst bl.a. när den hålls trots att myndigheten har förbjudit den enligt 2 kap. 25 § ordningslagen. Ett sådant förbud kan meddelas bl.a. när det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppstått svårare oordning.

Vid sidan av de mera formella upplösandegrunderna får Polis-myndigheten dessutom upplösa en allmän sammankomst med hänvisning till händelserna vid sammankomsten, nämligen om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (2 kap. 23 § ordningslagen). En sammankomst får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken (2 kap. 24 § ordningslagen).

Polisens uppgifter under en allmän sammankomst

Det är anordnaren som har huvudansvaret för ordningen vid en allmän sammankomst. Polisen ska svara för polisiära uppgifter, det vill säga främst förhindra brott, ingripa när brott har förövats och övervaka trafiken på gator och vägar, och får i det enskilda fallet bedöma när polisen ska användas för ordningshållning vid sammankomster (se prop. 1979/80:17 s. 24 och 25).

I 13 b § polislagen (1984:387) finns en särskild bestämmelse om polisens befogenheter vid verkställigheten av ett beslut om att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst enligt 2 kap. 22 eller 23 §§ ordningslagen. Genom bestämmelsen ges polisen uttryckligt lagstöd för

att avvisa deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. Polis får därutöver ingripa mot enskilda med stöd av bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken samt avvisa eller avlägsna personer som stör den allmänna ordningen med stöd av 13 § polislagen. I samband med eller vid risk för allvarliga störningar av ordningen eller säkerheten har Polismyndigheten även möjlighet att enligt 24 § polislagen förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme. Enligt samma bestämmelse har Polismyndigheten i vissa fall möjlighet att anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg.

Förnyandeförbud

Polismyndigheten får enligt 2 kap. 25 § första stycket 1 ordningslagen förbjuda att det hålls en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig medföra avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (s.k. förnyandeförbud). Förbud får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder till förebyggande av detta inte är tillräckliga (2 kap. 25 § andra stycket).

En förutsättning för ett förnyandeförbud är alltså att omständigheterna vid en tidigare sammankomst har varit sådana att sammankomsten upplösts eller hade kunnat upplösas med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen. Om så är fallet ska Polismyndigheten göra en prognos av om det vid en ny sammankomst av samma slag kan riskera att förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken.

Den som i egenskap av anordnare bryter mot ett förnyandeförbud kan dömas för brott mot ordningslagen.

5 Säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar behöver stärkas

Regeringens bedömning

Det finns ett behov av att stärka säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter på bedömningen eller yttrar sig inte särskilt över den. *Journalistförbundet* anser att det behövs en förnyad remittering.

Skälen för regeringens bedömning

Rätten att mötas och demonstrera är grundpelare i det svenska samhället. Det är en given utgångspunkt att dessa fri- och rättigheter ska värnas. De är avgörande för ett öppet och inkluderande samhälle där olika röster får höras. I ett demokratiskt samhälle är det viktigt att människor kan samlas och utöva sina rättigheter i en miljö där de känner sig trygga och kan delta fritt. Ordningsslagens bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar syftar till att uppnå detta genom att förebygga brott, allvarliga ordningsstörningar, olyckor och hinder i trafiken. När en sammankomst kan äga rum på ett tryggt sätt ökar möjligheten för fler att delta och göra sin röst hörd. Det kan på goda grunder antas att ordningsslagens bestämmelser om exempelvis tillståndskrav och upplösning har haft betydelse för att mötesfriheten och demonstrationsfriheten i de allra flesta fallen kunnat utövas under fredliga och ordnade förhållanden i Sverige. Att regleringen bidrar till att minska risken för att konflikter eller störningar ska uppstå stärker allmänhetens förtroende för demonstrationsrätten.

Det finns ett ökande behov av att stärka säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Trygghet måste vara en självklarhet för alla, både för den som deltar i en sammankomst eller tillställning och för den som uppehåller sig i närheten av den. Den som befinner sig på offentlig plats ska kunna känna sig trygg med att Polismyndigheten ska kunna garantera säkerheten. När människor samlas i stora grupper ökar riskerna – inte bara för ordningsstörningar, utan också för allvarliga incidenter som kan hota liv och hälsa. För att mötesfriheten och demonstrationsfriheten ska kunna utövas på ett säkert sätt behövs en tydlig reglering som upprätthåller ordning och säkerhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Ordningsslagen tillkom för över 30 år sedan och bygger i stor utsträckning på lagstiftning från 1950-talet (allmänna ordningsstadgan [1956:617] och lagen om allmänna sammankomster [1956:618]). Sedan dess har samhället genomgått stora förändringar. Detta gäller inte minst den digitala utvecklingen som gjort det enkelt att snabbt mobilisera ett stort antal människor på offentlig plats, vilket ställer högre krav på hur ordning och säkerhet kan upprätthållas.

Den nuvarande regleringen är otydlig, bristfällig ur säkerhetssynpunkt och inte anpassad till de förhållanden som råder i dag. Som utvecklas i kommande avsnitt saknas det i dag ett tydligt lagstöd för när tiden eller platsen för en sammankomst får ändras vid befarade ordnings- och trafikproblem. Med det nuvarande regelverket finns det inte heller en möjlighet för Polismyndigheten att ställa in en sammankomst eller tillställning med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa. Mötesfriheten och demonstrationsfriheten är grundlagsskyddade rättigheter, och det ställer särskilda krav på att den reglering som begränsar eller berör dessa friheter är lättillgänglig och förutsebar för anordnare och tillämpare. Regelverket behöver också fungera som en rättssäker garant

för utövandet av friheterna och samtidigt ge effektiva verktyg för Polismyndigheten att upprätthålla ordning och säkerhet, även i situationer som tidigare inte funnits eller som lagstiftaren inte kunnat förutse. Det nuvarande regelverket behöver alltså tydliggöras och anpassas till de förhållanden som råder i dag.

Sammanfattningsvis finns ett behov av att stärka säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt tydliggöra regleringen. Det är mot bakgrund av detta behov som förslagen i denna proposition presenteras. I de förslag som regeringen lämnar är det en given utgångspunkt att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara starkt och att mötesfriheten och demonstrationsfriheten ska värnas.

Utredningen tillsattes i anledning av att det säkerhetspolitiska läget i Sverige hade försämrats kraftigt och terrorhotet höjts. Denna situation har nu förändrats och utredningens huvudförslag som rör Sveriges säkerhet utgör därför i nuläget endast en författningsberedskap. I denna proposition behandlas i stället utredningens lagförslag om att fristående från detta säkerställa att reglerna om anordnande av allmänna sammankomster är så tydliga och förutsebara som krävs för att inte minst demonstrationsfriheten ska kunna utövas under säkra och trygga former för såväl deltagare som andra. Förslagen är angelägna, särskilt nu när tiden för allmänna val i Sverige närmar sig. *Journalistförbundet* anser att förslagen bör bli föremål för förnyad remittering och även *Justitiekanslern* berör frågan. Regeringen konstaterar att remisstiden pågick under fyra månader och att remissinstanserna särskilt uppmanades att yttra sig över utredningens samtliga förslag och bedömningar. Möjligheterna för remissinstanserna att bedöma förslagets konsekvenser och deras inverkan på områden som de särskilt bevakar eller berörs av har enligt regeringens mening varit tillfredsställande.

6 Tid och plats för en allmän sammankomst

6.1 Polismyndigheten ges tydligare befogenheter att besluta om ändrad tid och plats

Regeringens förslag

Om det är tillräckligt ska Polismyndigheten i stället för att vägra tillstånd till en allmän sammankomst besluta om en annan tid eller plats för den. En överträdelse av ett beslut om annan tid eller plats ska ge stöd för upplösning av sammankomsten.

I en ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och en anmälan om en sådan sammankomst eller tillställning ska arrangören ange uppgift om den plats han eller hon vill hålla sammankomsten eller tillställningen på.

I ordningslagen ska det uttryckligen framgå att ordningsföreskrifter får meddelas med hänsyn till trafiken.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens men har en annan språklig och redaktionell utformning.

Remissinstanserna

Ett antal remissinstanser är positiva till förslaget eller har inget att invända mot det. Det handlar om *Folkets hus och Parker*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Malmö stad*, *Myndigheten för stöd till trossamfund*, *Polismyndigheten*, *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Säkerhetspolisen* och *Söderhamns kommun*. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* är också positiva till förslaget men framhåller vikten av att samråda med arrangören innan tid eller plats ändras samt att beslutet är tydligt motiverat. Övriga remissinstanser har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Polismyndigheten behöver kunna ändra tid eller plats för en allmän sammankomst

Ett behov av att ändra tid eller plats för en allmän sammankomst kan exempelvis grunda sig i att det på den sökta platsen eller tidpunkten bedömts finnas en stor risk för våldsamma sammandrabbningar med motdemonstranter. Det kan också handla om att ändra platsen genom att ange en annan färdväg för en demonstration. Polismyndighetens möjlighet att ändra tid eller plats för en sammankomst, som alternativ till att helt vägra tillstånd till den, är viktig för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet på offentliga platser som allmänheten uppehåller sig på. Den flexibilitet det innebär för Polismyndigheten att i vissa situationer ändra tiden eller platsen för en sammankomst gör det möjligt att undvika konflikter, säkerhetsrisker och trafikstörningar på ett sätt där mötesfriheten och demonstrationsfriheten fortfarande kan utövas. Eftersom ett beslut om ändrad tid eller plats för en sammankomst i många fall kan eliminera eller minska riskerna för befarade ordningsstörningar blir det möjligt att genomföra allmänna sammankomster som annars inte hade kunnat tillåtas. För att Polismyndigheten ska kunna upprätthålla ordning och säkerhet anser regeringen att det bör vara möjligt att kunna besluta om ändrad tid eller plats för sammankomster.

Reglerna om möjligheten att ändra tid eller plats för en allmän sammankomst är otydliga och behöver ses över

Rätten att demonstrera på den tid och plats där ett budskap får största möjliga genomslag är en central del i demonstrationsfriheten. Utgångspunkten är att den som önskar anordna en allmän sammankomst har frihet att själv välja tid och plats för sammankomsten. I praxis har dock begränsningar i denna frihet accepterats med hänsyn till ordning och säkerhet samt trafik. Som utredningen utvecklar närmare ger nuvarande reglering visst utrymme för Polismyndigheten att ändra tiden och platsen för en allmän sammankomst och det förekommer också att så sker.

En fråga är om ett beslut, som innebär att tillstånd ges för annan tid eller plats än den som angetts i ansökan, utgör en ordningsföreskrift enligt

2 kap. 16 § ordningslagen, eller om det i stället ska ses som en form av delvis avslag på ansökan enligt grunderna i 2 kap. 10 § ordningslagen. Svaret på frågan är avgörande för vilka åtgärder som får vidtas vid överträdelser av beslutet. En allmän sammankomst får enligt 2 kap. 22 § ordningslagen upplösas om den hålls i strid med ett avslagsbeslut, men däremot inte om den hålls i strid med en ordningsföreskrift. Frågan har också betydelse för förutsättningarna att besluta om ändrad tid och plats. Enligt 2 kap. 10 § ordningslagen är en förutsättning för att vägra tillstånd att det är nödvändigt med hänsyn till exempelvis ordningen och säkerheten, medan 2 kap. 16 § ordningslagen utgår från en behovsbedömning rörande samma omständigheter.

Av ordningslagen framgår det inte om ett beslut om ändrad tid eller plats utgör en form av avslag på ansökan eller en ordningsföreskrift. Att det nuvarande regelverket är otydligt i detta avseende är en brist som kan antas ha bidragit till att tillämpningen inte varit enhetlig och därmed inte heller förutsebar. Eftersom ett beslut om ändrad tid eller plats innefattar en inskränkning i grundlagsskyddade rättigheter är det av vikt att det finns ett tydligt lagstöd för att meddela beslutet. Det nuvarande regelverket bör därför ses över.

Det införs ett uttryckligt lagstöd för att ändra tid eller plats för en allmän sammankomst

Tiden och platsen för en demonstration kan ofta ha en avgörande betydelse för det syfte som arrangören vill uppnå med en demonstration. I praktiken kan det i de fall som tiden och platsen är av central betydelse för demonstrationen uppfattas som att tillstånd inte har beviljats när den sammankomst som tillåtits avser en annan tid eller plats än den som angetts i ansökan. Det framstår utifrån dessa skäl som att ett beslut om att tillåta att en allmän sammankomst hålls men på en annan tid eller plats än vad som angetts i ansökan borde betraktas som en form av delvis avslag på ansökan eftersom ansökan inte bifalls i sin helhet.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det i ordningslagen bör klargöras att Polismyndigheten får besluta om annan tid och plats för en sammankomst när det anses nödvändigt för ordningen och säkerheten m.m. Det bör ske genom att det i 2 kap. 10 § ordningslagen görs ett tillägg om att Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan. Ett sådant beslut bör ses som ett alternativ till att vägra tillstånd till sammankomsten. Som *Domstolsverket* och *Söderhamns kommun* är inne på bör det i lagtexten uttryckligen framgå att Polismyndigheten i första hand ska överväga att besluta om tid eller plats, dvs. innan ett tillstånd kan vägras. Det bör formuleras som att Polismyndigheten ska besluta om annan tid eller plats i stället för att vägra en sammankomst när en sådan åtgärd bedöms som tillräcklig.

En uttrycklig möjlighet att kunna ändra tid och plats är avsedd att tydliggöra Polismyndighetens befogenheter. Regeringen anser, i likhet med *Polismyndigheten*, att en reglering i lag kommer göra tillämpningen mer enhetlig. En tydligare reglering i lag är nödvändig eftersom mötesfriheten och demonstrationsfriheten endast får inskränkas med stöd av lag. Ändringen bedöms proportionerlig och tillgodoser ett legitimt

Prop. 2025/26:133 intresse som omfattas av begränsningsändamålen; ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen, trafiken och för att motverka farsot (2 kap. 24 § regeringsformen).

Genom tillägget görs det klart att Polismyndigheten först ska pröva det lindrigare alternativet innan det klart mer ingripande alternativet att helt vägra sammankomsten övervägs. Den uttryckliga tillgången till ett lindrigare och mer proportionerligt alternativ bör kunna ge Polismyndigheten förutsättningar att använda möjligheten att besluta om annan tid och plats i något fler fall än i dag när en allmän sammankomst kan bedömas leda till oordning eller trafikproblem.

Den föreslagna ändringen medför att den reglering som styr Polismyndighetens befogenhet vid tillståndsprövningen av en ansökan blir tydligare. Förutsättningarna för att helt avslå en ansökan ändras inte. En ändring av tid eller plats ska beslutas endast när alternativet är att helt vägra sammankomsten. Regeringen anser alltså inte, som *Förvaltningsrätten i Stockholm* efterfrågar ytterligare överväganden om, att det finns en risk för att utrymmet att avslå en ansökan blir större.

Utredningen framhåller att Sverige har en folkrättslig skyldighet enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förpliktelser att skydda utländska beskickningar i Sverige och resonerar om huruvida upprätthållandet av en beskicknings värdighet är ett relevant moment i bedömningen av om det råder ordning vid en sammankomst. Utredningen lämnar dock inga förslag som tar sikte på begränsningar av demonstrationsfriheten med hänsyn till beskickningars värdighet. *Journalistförbundet* avstyrker förslaget med hänvisning till utredningens resonemang och menar att det inte är ändamålsenligt eftersom länders ambassader i många fall kan vara den enda vägen att nå en makthavare i ett visst land. Regeringen vill framhålla att förslagen i propositionen inte påverkar de grunder enligt vilka en sammankomst får vägras. Det är en fråga för rättstillämpningen att avgöra när det finns förutsättningar att ändra tid och plats med hänvisning till exempelvis befarade ordningsproblem på den plats som angetts i ansökan.

TCO framhåller att ett beslut om att ändra tid eller plats bör vara tydligt motiverat och att samråd med arrangören bör ingå i förfarandet för att säkerställa att den nya tiden eller platsen fungerar i praktiken och inte förtar syftet med sammankomsten. Regeringen konstaterar att det finns en skyldighet för Polismyndigheten att motivera ett beslut när beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, om det inte är uppenbart obehövligt (32 § förvaltningslagen). Polismyndigheten är vidare skyldig att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § förvaltningslagen). I ett tillståndsärende gällande en allmän sammankomst är detta krav långtgående eftersom Polismyndigheten kan fatta beslut som begränsar mötesfriheten och demonstrationsfriheten. När en annan tid eller plats ska bestämmas för en sammankomst behöver därför Polismyndigheten ta hänsyn till hur central den nya tiden och platsen är för förverkligandet av syftet med sammankomsten. Polismyndigheten bör under ärendet föra en dialog och ta in synpunkter från arrangören om den tid eller plats som myndigheten överväger att ändra till.

En ansökan eller anmälan ska enligt 2 kap. 7 § ordningslagen innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta. I dåvarande lagen (1956:618) om allmänna sammankomster angavs det att en ansökan skulle innehålla uppgift om tid och plats. I samband med införandet av ordningslagen togs kravet på angivande av plats bort utan närmare förklaring (jfr prop. 1992/93:210 s. 247).

Regeringen anser att en uppgift om var en allmän sammankomst planeras att äga rum är en uppgift som är viktig för bedömningen av om det finns förutsättningar att meddela ett tillstånd för sammankomsten på den i ansökan angivna platsen och i annat fall kunna avgöra om någon annan plats att hålla sammankomsten är möjlig. Med hänsyn till detta bör bestämmelsen i 2 kap. 7 § ordningslagen om vad en ansökan och anmälan ska innehålla kompletteras. Av den bör det framgå att anordnaren i ansökan eller anmälan ska uppge den plats han eller hon vill hålla sammankomsten på. Avsikten är att tydliggöra att tiden och platsen utgör en del av ansökan och därmed en del av prövningen av om sammankomsten ska tillåtas.

Ett krav i 2 kap. 7 § ordningslagen om att ange plats bör även gälla för en ansökan eller anmälan som avser en offentlig tillställning.

Ett beslut om ändrad tid eller plats ska vid överträdelse vara grund för upplösning

Enligt regeringens uppfattning finns det av ordnings- och säkerhetsskäl samt av hänsyn till trafiken goda skäl för ett betraktelsesätt där ett beslut om ändrad tid och plats vid en överträdelse ska kunna ge en grund för upplösning av sammankomsten, även när det inte uppstått några konkreta ordningsproblem (se 2 kap. 22 § ordningslagen). Polismyndigheten behöver kunna ingripa direkt mot sammankomster som hålls i strid med beslut som innebär att tid eller plats har ändrats, när ett sådant beslut bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för svår oordning eller allvarliga trafikproblem.

Enligt regeringen ligger det i demonstranternas intresse att kunna framföra sitt budskap under trygga former utan att det uppstår svårare oordning eller farliga situationer för de som deltar i eller uppehåller sig i närheten av demonstrationen. Ett beslut om att ändra tiden eller platsen kan i praktiken innebära att budskapet kan förmedlas i en situation där alternativet hade varit att demonstrationen annars hade upplösts eller avslagits och därigenom inte fått hållas. Som framhålls ovan förekommer det redan i dag att Polismyndigheten beslutar att bevilja tillstånd till en allmän sammankomst för en annan tid och plats än den som arrangören har angett i ansökan. För att Polismyndigheten ska kunna garantera ordning och säkerhet vid allmänna sammankomster är det av vikt att myndigheten har befogenhet att kunna ingripa direkt genom att ställa in eller upplösa demonstrationer som sker i strid med ett beslut om ändrad tid eller plats. Regeringen anser därför att en överträdelse av ett beslut om ändrad tid och plats bör kunna grunda upplösning vid överträdelse.

Polismyndigheten får upplösa en sammankomst exempelvis om den hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på ansökan om tillstånd (jfr 2 kap. 22 § ordningslagen). Ett beslut om ändrad tid och plats innebär inte att tillstånd vägras i den mening som avses i 2 kap. 10 § ordningslagen. För att det ska vara tydligt att Polismyndigheten har rätt att upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett beslut om att tillåta att en sammankomst hålls på en annan tid eller plats bör det anges uttryckligen i 2 kap. 22 § ordningslagen.

En allmän sammankomst som genomförs på en annan tid eller plats än den som angetts i ansökningen är att betrakta som icke-tillståndsgiven. En sådan sammankomst kan inte upplösas enligt 2 kap. 22 § ordningslagen utifrån det förhållande att tillstånd för sammankomsten saknas. Det har i grunden att göra med att det finns en grundlagsskyddad mötesfrihet och demonstrationsfrihet och att formella brister i sig inte ska medföra att dessa friheter inte ska kunna utövas. Situationen är enligt regeringen en annan när Polismyndigheten har beslutat att ändra tid eller plats med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket ordningslagen. I ett sådant fall har en tillståndsprövning gjorts utifrån innehållet i arrangörens ansökan. Om samma arrangör genomför sammankomsten på den tid och plats som angetts i ansökan trots att Polismyndigheten beslutat att ändra den, är det inte fråga om en ny sammankomst för vilken det inte ansökts om tillstånd för. I en sådan situation handlar det snarare om att arrangören har trotsat Polismyndighetens beslut om tid och plats på ett sätt som ger grund för upplösning.

Möjligheten att ge ordningsföreskrifter

Förslaget till ändring i 2 kap. 10 § ordningslagen är avsett att ge ett uttryckligt lagstöd för att besluta om annan tid eller plats för en sammankomst. Förslaget är däremot inte avsett att inskränka den befintliga möjligheten att ge ordningsföreskrifter enligt 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen. Det gäller även möjligheten att enligt den bestämmelsen ge vissa föreskrifter om tiden för en sammankomst för att framföra konstnärligt verk som bl.a. indirekt kan utläsas av 2 kap. 23 § tredje stycket ordningslagen.

Förvaltningsrätten i Stockholm påpekar att det genom förslaget kommer vara möjligt att ändra tid och plats med stöd av två bestämmelser. Regeringen konstaterar att ett beslut om tid och plats i de allra flesta fall kommer behöva fattas i samband med prövningen av ansökan med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket ordningslagen. Det har att göra med att tiden och platsen för en sammankomst är nära förbunden med ansökan och sammankomstens syfte. Det är också därför regeringen föreslår att en ansökan ska innehålla uppgift om såväl tid som plats (jfr 2 kap. 7 § ordningslagen). Det kan inte uteslutas att det i vissa fall, t.ex. när det är fråga om ändringar av tid och plats som inte har någon betydelse för sammankomstens syfte, kan behöva meddelas ordningsföreskrifter om tid och plats enligt 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen. Sådana ordningsföreskrifter kommer, vid tvingande säkerhetsskäl, också kunna meddelas efter att ett tillstånd har beslutats (se 37 § förvaltningslagen och jfr prop. 1979/80:17 s. 28 f.). Möjligheten att använda ordningsföreskrifter ska inte utgöra ett sätt att kringgå den grundläggande mötesfriheten och

demonstrationsfriheten eller den nu föreslagna bestämmelsen om att kunna besluta om ändrad tid och plats. Det är samtidigt av vikt att en sådan sammankomst kan genomföras på ett säkert sätt och utan att påtagligt hindra trafiken.

Det framgår inte uttryckligen av bestämmelsen i 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen om ordningsföreskrifter att trafikhänsyn kan utgöra grund för meddelande av villkor. Som utredningen framhåller framgår av förarbeten och praxis att sådana hänsyn får läggas till grund för villkor. Polismyndigheten meddelar regelmässigt villkor med hänsyn till trafiken. Det kan till exempel handla om att framkomligheten för utryckningsfordon ska vara säkerställd och att sammankomsten inte får hindra trafik eller tillträde till intilliggande byggnader. Regeringen anser att det bör framgå av bestämmelsen att ordningsföreskrifter kan meddelas även med hänsyn till trafiken.

6.2 Förnyandeförbud på en viss tid eller plats

Regeringens förslag

Polismyndigheten ska i stället för att förbjuda en ny allmän sammankomst först överväga om det är tillräckligt att förbjuda sammankomsten på en viss tid eller plats. En överträdelse av ett sådant förbud ska kunna leda till att en sammankomst upplöses.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens men har en annan språklig och redaktionell utformning.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del. *Polismyndigheten* framhåller att myndigheten har svårt att se hur förslaget skulle ge bättre förutsättningar att tillämpa bestämmelsen i fler fall än i dag och att det vore önskvärt med ett förtydligande om i vilka situationer bestämmelsen ska tillämpas.

Skälen för regeringens förslag

Ett lindrigare alternativ till förnyandeförbud

Enligt 2 kap. 25 § första stycket 1 ordningslagen får Polismyndigheten meddela ett s.k. förnyandeförbud mot en allmän sammankomst. Ett sådant beslut innebär att det meddelas ett förbud att hålla en allmän sammankomst på den grunden att det vid en tidigare sammankomst uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. På motsvarande sätt som i avsnitt 6.1 föreslås gälla vid en tillståndsprövning enligt 2 kap. 10 § ordningslagen bör det enligt regeringen vara möjligt att i stället för att helt förbjuda en kommande förnyad

Prop. 2025/26:133 sammankomst, besluta att den inte får hållas på en viss tid eller plats. Syftet är att undvika att behöva helt förbjuda sammankomsten men samtidigt skapa bättre förutsättningar att förhindra oordning och andra störningar i fall där detta tidigare har förekommit. Bestämmelsen i 2 kap. 25 § andra stycket ordningslagen, där det bl.a. framgår att ett förnyandeförbud får meddelas endast om mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga för att förebygga ett visst handlande, bör som utredningen framhåller i och för sig ge ett stöd för att överväga sådana lindrigare åtgärder som nu övervägs. Det bör dock tydligt framgå av lagen att denna lindrigare möjlighet finns och ska uttömmas innan ett förnyandeförbud kan bli aktuellt. Avsikten är alltså att Polismyndigheten i första hand ska överväga att inskränka förbudet till en viss tid eller plats i stället för att helt förbjuda sammankomsten. Ett förslag med den innebörden lämnas därför.

Regeringen kan konstatera att grunderna för att meddela ett förnyandeförbud i allt väsentligt motsvarar de som gäller för att upplösa en allmän sammankomst. Trots det har utredningen inte kunnat hitta något exempel på när ett förnyandeförbud har meddelats. Det torde i vart fall till viss del kunna förklaras av att situationen med upprepade sammankomster där oordning kan befaras är ovanligare men det kan inte uteslutas att förarbetsuttalanden vid förbudets tillkomst lett till en väl restriktiv tillämpning. Den uttryckliga möjligheten att förbjuda en ny allmän sammankomst på en viss tid eller plats i stället för att helt förbjuda sammankomsten som nu föreslås erbjuder Polismyndigheten ett tydligt lindrigare alternativ. Det bör, som utredningen anger, ge förutsättningar för att överväga tillämpning av bestämmelsen i fler fall. Det skulle i så fall kunna ge upphov till en behövlig praxisutveckling. För att ett förbud för en ny sammankomst på en viss tid eller plats ska kunna beslutas krävs att det finns förutsättningar att meddela ett förnyandeförbud. Ett förbud kan beslutas när det vid ett tidigare tillfälle hållits en sammankomst av samma slag och förhållandena vid denna varit sådana att det funnits förutsättningar att upplösa sammankomsten. Om Polismyndigheten bedömer att tiden eller platsen varit en starkt bidragande orsak till de upplösningssgrundade förhållandena vid den tidigare sammankomsten bör myndigheten i stället för att helt förbjuda sammankomsten kunna meddela ett förnyandeförbud som tar sikte på att förbudet endast gäller en specifik tid eller plats. Om ett sådant mer begränsat förbud inte bedöms eliminera de befarade ordningsproblemen kan i stället ett förnyandeförbud meddelas. Ett förbud att hålla en sammankomst på en viss tid eller plats bör inte meddelas om de ordningsstörningar som förekom vid det tidigare tillfället bedöms kunna förebyggas genom att ordningsföreskrifter meddelas för den nya sammankomsten eller genom ökad polisiär närvaro.

I 2 kap. 25 § andra stycket ordningslagen anges att ett förnyandeförbud endast får meddelas om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder till förebyggande av detta inte är tillräckliga. Denna bestämmelse bör också omfatta förbud att hålla en ny sammankomst på en viss tid eller plats.

En sammankomst som hålls i strid med ett förbud på en viss tid eller plats bör kunna upplösas utan konstaterad oordning på samma sätt som i dag gäller för förnyandeförbud. Det följer av hänvisningen i 2 kap. 22 § ordningslagen till 25 § samma lag och någon ändring för att åstadkomma detta behöver därför inte göras.

7 En ny grund för att ställa in vid fara för liv eller hälsa

Regeringens förslag

Det ska vara möjligt för Polismyndigheten att ställa in eller meddela villkor för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa.

Kravet på att överväga mindre ingripande åtgärder ska gälla när en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ställs in.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår även att annan tid och plats ska kunna beslutas som ett alternativ till att ställa in en sammankomst eller tillställning. Utredningen föreslår också att bestämmelsen med kravet på att överväga mindre ingripande åtgärder ska formuleras på ett annat sätt.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del. *Polismyndigheten* välkomnar förslaget och framhåller att det inte är lämpligt att behöva invänta att den allmänna sammankomsten startar i en situation då myndigheten redan på förhand har anledning att anta att en sammankomst kommer behöva upplösas. *Malmö stad* delar utredningens bedömning att det finns anledning att återställa rättsläget till det som gällde före Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2023 ref. 50. *Folkets hus och Parker* ställer sig positiv till förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Det saknas en möjlighet att ställa in en allmän sammankomst eller offentlig tillställning vid fara för människors liv eller hälsa

Av 2 kap. 22 och 23 §§ ordningslagen framgår uttömmande när en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning får ställas in eller upplösas. Polismyndigheten får enligt 2 kap. 22 § ordningslagen ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls trots att myndigheten har avslagit en ansökan om tillstånd. Det får däremot inte ske enbart av den anledningen att tillstånd inte har sökts. Enligt samma

lagrum får ett beslut om att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning också fattas om den hålls i strid med en sådan föreskrift som med stöd av 2 kap. 15 § ordningslagen meddelats på grund av att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi. Polismyndigheten får vidare besluta om att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett meddelat s.k. förnyandeförbud enligt 2 kap. 25 § ordningslagen.

Vid sidan av de mer formella upplösandegrunderna kan Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen upplösa en allmän sammankomst om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. För att upplösa en offentlig tillställning krävs att det förekommer något som strider mot lag eller att tillställningen medför oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Det finns också en möjlighet för Polismyndigheten att upplösa en allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning som genom ljud eller på något annat sätt medför allvarlig störning av ordningen i dess omedelbara omgivning eller om ett villkor om tid överskrids.

Bestämmelsen i 2 kap. 23 § ordningslagen ger enligt sin ordalydelse enbart möjligheter till upplösning av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Det antogs tidigare, i bl.a. praxis från JO och JK, liksom i doktrin (se utredningens redovisning i betänkandet s. 235 f.) att bestämmelsen även skulle kunna ge en möjlighet att på förhand ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Detta motiverades på så sätt att en upplösning av en sammankomst eller tillställning får anses vara en mer ingripande åtgärd än att ställa in densamma.

Genom Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 6 november 2023 har dock klarlagts att bestämmelsen inte ger stöd för ett beslut om att ställa in en sammankomst (HFD 2023 ref. 50). Målet gällde Polismyndighetens beslut att med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen ställa in en beviljad sammankomst i Norrköping under påskhelgen 2022. Domstolen anförde följande (p. 13–15).

De aktuella bestämmelserna i ordningslagen gör en tydlig skillnad mellan när Polismyndigheten kan inställa eller upplösa en allmän sammankomst. Enligt 2 kap. 22 § kan, under förutsättningar som inte är aktuella nu, en ännu inte påbörjad allmän sammankomst ställas in medan bestämmelsen i 23 § ger Polismyndigheten rätt att under vissa förutsättningar upplösa en allmän sammankomst. Någon rätt för Polismyndigheten att ställa in en ännu inte påbörjad allmän sammankomst kan däremot inte utläsas av den sistnämnda bestämmelsen.

Inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheterna får enligt 2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen endast göras genom lag och för vissa särskilt angivna syften. Mot denna bakgrund och eftersom en bestämmelse om inskränkning av en rättighet av det nu aktuella slaget bör tolkas restriktivt är det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte möjligt att tolkningsvis utvidga tillämpningsområdet för 2 kap. 23 § ordningslagen till att även omfatta inställande av ännu inte påbörjade sammankomster.

Det ska vara möjligt att ställa in en sammankomst eller en offentlig tillställning med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa

Trots ordalydelsen i 2 kap. 23 § ordningslagen har alltså den utbredda uppfattningen i såväl litteraturen som i JO:s och JK:s praxis varit att bestämmelsen kan läggas till grund för ett beslut att ställa in en sammankomst. I dag är klarlagt att så inte är fallet. Det innebär att det i dag endast är möjligt att ställa in en allmän sammankomst på så kallade formella grunder och inte för att den väntas medföra svårare oordning eller fara för de närvarande. Frågan är om det finns skäl att återställa rättsläget till det som antogs gälla innan Högsta förvaltningsdomstolens dom.

Som utredningen konstaterar kan det diskuteras om det argument som tidigare har förts fram till stöd för att 2 kap. 23 § ordningslagen borde kunna läggas till grund för ett inställande verkligen är hållbart, nämligen att det ligger i enlighet med proportionalitetsprincipen. Ett alternativt synsätt är att det ur demonstranternas perspektiv snarare är mer ingripande att aldrig ens få påbörja sin åsiktsyttring. Det finns emellertid andra skäl som talar för att Polismyndigheten bör få en möjlighet att ställa in en sammankomst eller en offentlig tillställning innan den har börjat. Som utredningen framhåller innebär Högsta förvaltningsdomstolens beslut att Polismyndigheten, i situationer där den i princip vet att sammankomsten kommer att behöva upplösas så fort den påbörjas, tvingas avvakta. Det kan till exempel vara fråga om ett trovärdigt bombhot eller att det på platsen för demonstrationen har samlats motdemonstranter i sådant antal och med sådan sinnesstämning att polisen vet att den inte kommer att kunna hantera situationen. Att polisen i sådana situationer ska behöva avvakta sammankomstens påbörjande skapar onödiga och oförsvarliga risker för deltagarna, allmänheten och polismännen. Enligt regeringen finns det därför goda skäl för att kunna ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning under de omständigheter som förts fram i doktrin, t.ex. om Polismyndigheten får kännedom om ett bombhot mot en sammankomst vilket innebär en allvarlig fara för de närvarande eller när sammankomst som meddelats tillstånd orsakar svårare oordning i grannskapet redan innan sammankomsten har inletts.

Det finns alltså starka skäl för att kunna ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning när det är motiverat med hänsyn till människors liv eller hälsa. En sådan möjlighet kommer stärka säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Ändringen tillgodoser ett legitimt intresse som omfattas av begränsningsändamålen; ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen (2 kap. 24 § regeringsformen). Utifrån ett demokratiskt synsätt är det också viktigt att den som deltar i eller uppehåller sig i närheten av en allmän sammankomst och offentlig tillställning kan känna sig trygg i att det är säkert att befinna sig på platsen. Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse som gör det möjligt för Polismyndigheten att ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa. Bestämmelsen bör, mot bakgrund av de skäl som ligger till grund för den, i likhet med

Prop. 2025/26:133 vad som gäller vid upplösning med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen vara tillämplig även i förhållande till sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som polisen inte har underrättats om genom en ansökan eller anmälan.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får enligt 2 kap. 24 § ordningslagen endast upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken. Regeringen anser att detta bör gälla också när en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ställs in (jfr 2 kap. 21 § regeringsformen). Som *Lagrådet* anför behöver bestämmelsen omformuleras så att det blir tydligare att den även omfattar sammankomster eller tillställningar som ställs in.

Vid en konstaterad fara för människors liv eller hälsa bör alltså mindre ingripande åtgärder som kan neutralisera faran övervägas. Om faran inte kan neutraliseras finns det förutsättningar att ställa in sammankomsten eller tillställningen. Regeringen anser till skillnad från utredningen inte att det därutöver finns ett behov av en särskild bestämmelse som föreskriver att som alternativ till att ställa in en sammankomst eller tillställning i stället besluta om en annan tid eller plats. Utredningens förslag kan också antas leda till praktiska svårigheter i samband med att platsen behöver ändras vid offentliga tillställningar som äger rum i lokaler eller utrymmen som arrangören behöver hyra. Polismyndigheten har dock även utan en sådan regel naturligtvis möjlighet att föra dialog med arrangören om vilka alternativ som kan finnas för att sammankomsten eller tillställningen ska kunna genomföras på ett säkert sätt.

Beslut om villkor som ett alternativ till att ställa in

Av 2 kap. 11 § ordningslagen framgår att ett beslut i anledning av en ansökan eller en anmälan ska innehålla de villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen. När ett tillstånd meddelas är inte alla risker kända. Det kan inte uteslutas att säkerhetssituationen kan förändras nära inpå sammankomsten eller tillställningen. Att Polismyndigheten efter det att ett tillståndsbeslut har meddelats kan besluta nya eller ändrade villkor om det påkallas av tvingande säkerhetsskäl har kommit till uttryck i förarbeten (se prop. 1979/80:17 s. 28 och 29). För att ge ett uttryckligt lagstöd för denna möjlighet föreslår regeringen att det i 2 kap. 22 a § ordningslagen ska framgå att Polismyndigheten även får besluta om sådana villkor som avses i 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen.

8 Utvidgning av rätten att ingripa mot och lagföra enskilda

Prop. 2025/26:133

8.1 Avvisning och avlägsnande av deltagare och åskådare

Regeringens förslag

När Polismyndigheten har beslutat att ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa ska polisman ha rätt att avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag

I 13 b § polislagen finns en särskild bestämmelse om polisens befogenheter vid verkställigheten av ett beslut om att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst enligt 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen. Genom bestämmelsen ges polisen uttryckligt lagstöd för att avvisa deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. Det handlar alltså om situationer där personer deltar i en sammankomst trots att den på förhand har ställts in eller vägrar skingra sig när sammankomsten blir upplöst. Regeringen föreslår i avsnitt 7 att Polismyndigheten ska kunna ställa in en allmän sammankomst eller offentlig tillställning när det behövs med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa. För att en polisman ska kunna vidta åtgärder även när ett beslut om inställelse har fattats med stöd av den nya inställandegrunden som föreslås i avsnitt 7 bör även den anges i 13 b § polislagen.

Regeringens förslag

Det ska vara straffbart att i egenskap av anordnare

- hålla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som det har vägrats tillstånd för
- hålla en allmän sammankomst i strid med ett beslut om ändrad tid eller plats
- hålla en allmän sammankomst i strid med ett förnyandeförbud att hålla en sammankomst på en viss tid eller plats
- anordna eller fortsätta en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att denna ställts in med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens men har en annan språklig och redaktionell utformning.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag

I 2 kap. 29 § ordningslagen finns straffbestämmelser. Enligt paragrafen är en rad överträdelser kriminaliserade med böter eller fängelse i högst sex månader i straffskalan.

Enligt Polismyndighetens praxis kan ett anordnande av en allmän sammankomst efter avslag på en ansökan av att få hålla en sådan inte sorteras in under den del av straffbestämmelsen som avser att anordna en sammankomst utan tillstånd. Enligt regeringen bör en sådan handling vara straffbar, eftersom en överträdelse av ett beslut enligt 2 kap. 10 § ordningslagen att vägra en sammankomst riskerar att leda till svåra konsekvenser. Samma risker gör sig gällande för offentliga tillställningar. För att göra det helt klart att det är straffbart att bryta mot ett avslagsbeslut föreslår regeringen en justering av 2 kap. 29 § 1 ordningslagen. Regeringen anser av samma skäl att det bör vara straffbart att hålla en allmän sammankomst i strid med ett beslut om ändrad tid eller plats enligt 2 kap. 10 § andra stycket ordningslagen som i avsnitt 6.1 föreslås bli möjligt att meddela. En överträdelse av ett förnyandeförbud enligt 2 kap. 25 § ordningslagen är straffbar enligt 2 kap. 29 § första stycket 1 ordningslagen. Att bryta mot ett förnyandeförbud kan medföra allvarliga konsekvenser. Detsamma gäller när någon bryter mot ett sådant förbud att hålla en ny sammankomst på en viss tid eller plats som föreslås i avsnitt 6.2. Det är därför rimligt att även en överträdelse av ett sådant förnyandeförbud är kriminaliserad. Någon ändring i 29 kap. 29 § ordningslagen behövs inte för att detta ska åstadkommas.

Enligt 2 kap. 29 § första stycket 7 ordningslagen straffbeläggs att anordna eller fortsätta en sammankomst som ställts in. Det straffansvaret

bör träffa även den som anordnar eller fortsätter en sammankomst som har ställts in med stöd av ett beslut om inställelse som regeringen i avsnitt 7 föreslår ska kunna meddelas.

Prop. 2025/26:133

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Regeringens bedömning

Det finns inte något behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2026. Det finns inte något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning

Förslagen bedöms inte leda till några ökade kostnader för staten, kommuner, regioner eller för företag och andra enskilda.

Förslagen innebär vissa begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Begränsningarna är nödvändiga för att stärka säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i den del som avser konsekvenserna av de förslag som regeringen går vidare med.

Göteborgs stad anser att det är en stor brist att förslagets konsekvenser för kommunerna inte har utretts och framhåller att en ökad användning av ändrad tid och plats kan få konsekvenser för stadens planering, påverka trafiken och skapa oro på offentliga platser.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

Polismyndigheten är den myndighet som huvudsakligen berörs av förslagen. Förslagen innebär att Polismyndigheten ges en tydligare reglering och ökad flexibilitet på ett sätt som bedöms stärka säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Förslaget om ny grund för att ställa in allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kommer också medföra att vissa sammankomster och tillställningar inte alls blir av. Det kan inte uteslutas att förvaltningsdomstolarna kommer att få pröva något fler ärenden om sammankomster och tillställningar till följd av förslagen. De bedöms dock inte vara fler än att eventuella merkostnader kan hanteras inom domstolarnas befintliga ekonomiska ramar. Regeringen bedömer alltså att eventuella ökade kostnader för staten kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget bedöms inte heller leda till ökade kostnader för kommuner, regioner, företag och andra enskilda.

Konsekvenserna för mötesfriheten och demonstrationsfriheten

Polismyndigheten beslutar redan i dag om att en allmän sammankomst ska hållas annan tid eller plats än den som angetts i ansökan. Förslaget om en möjlighet att vid tillståndsprövningen kunna besluta om annan tid eller plats kommer ge ett uttryckligt lagstöd till ett rättsläge som framskyttat i praxis och i förarbeten. Det förhållande att det införs en uttrycklig möjlighet att ändra tid eller plats med stöd av 2 kap. 10 § ordningslagen kan leda till att tiden eller platsen för en sammankomst kan komma att ändras i fler fall. Mot denna bakgrund bedöms reformen innebära en viss ytterligare inskränkning i mötesfriheten och demonstrationsfriheten.

Som framhålls i avsnitt 6.1 och som framgår av den föreslagna lagtexten ska ett beslut om annan tid eller plats enligt 2 kap. 10 § ordningslagen beslutas som ett alternativ till det klart mer ingripandet alternativet att helt vägra sammankomsten. För att ett beslut om annan tid eller plats ska kunna meddelas krävs att detta är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet, trafik eller för att motverka epidemi, dvs. utifrån tillåtna begränsningsändamål (se 2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen). Det ska fortsatt göras en proportionalitetsbedömning när ett beslut om ändrad tid eller plats övervägs. Beslutet kommer även kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 2 kap. 28 § ordningslagen).

Syftet med förslaget om tid och plats är att stärka säkerheten vid allmänna sammankomster. Detta är ett ändamål som enligt både regeringsformen och Europakonventionen kan godtas som grund för begränsning av nu berörda friheter. Syftet med förslaget är inte att på något

sätt inskränka enskildas friheter att mötas och uttrycka sina åsikter. Det handlar i stället om att stärka skyddet för både de som deltar i sammankomsterna och de som uppehåller sig i närheten av dessa. Sammanfattningsvis anser regeringen att förslaget är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

När det gäller förslagen om inställelse och förnyandeförbud på viss tid eller plats kan det förväntas att de kommer tillämpas sparsamt. Regeringen bedömer därför att den faktiska påverkan på mötesfriheten och demonstrationsfriheten kommer bli liten.

Konsekvenser för arrangörer av offentliga tillställningar

Förslaget om Polismyndighetens möjlighet att ställa in eller meddela villkor för en tillställning med hänsyn till säkerheten för liv eller hälsa innebär att den som vill arrangera en tillställning behöver försäkra sig om att tillställningen kan anordnas på ett säkert sätt. I det fall Polismyndigheten anser det vara nödvändigt att ställa in ett större arrangemang, t.ex. en idrottstillställning, kan detta leda till skada för arrangören som kan förlora intäkter eller få återbetalningskrav för biljetter som inte har gått att nyttja. En sådan skada kan dock redan uppkomma utifrån dagens reglering, t.ex. om en tillställning behöver upplösas. Arrangörer har redan ett stort ansvar när det gäller säkerheten för de tillställningar som de anordnar och förväntas fortsatt säkerställa att de som deltar i deras tillställningar ska vara trygga.

Övriga konsekvenser

Regeringen anser inte att förslagen kommer påverka den kommunala självstyrelsen. Som *Göteborgs stad* framhåller kan beslut om tid och plats påverka kommunernas planering och trafiken. När tiden och platsen för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ändras ska Polismyndigheten ta hänsyn till de besvär som kan uppstå i fråga om ordning och säkerhet samt trafik (se 2 kap. 10 och 16 §§ ordningslagen). En anledning till att tiden och platsen för en sammankomst eller tillställning behöver ändras kan vara för att undvika störningar i trafiken. Regeringen bedömer att de olägenheter som en ändrad tid och plats kan leda till kommer att kunna hanteras av såväl kommunen som av Polismyndigheten.

Förslagen bedöms inte innebära några konsekvenser för jämställdheten eller barns villkor. Förslagen är förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och övriga internationella åtaganden.

Regeringen bedömer inte att förslagen kommer påverka fackliga organisationers verksamhet eller möjlighet att verka som påverkansorganisation.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

13 b § Om Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 22 a eller 23 § ordningslagen (1993:1617) *har* beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Paragrafen reglerar en polismans befogenhet att verkställa ett beslut enligt ordningslagen att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Ändringen består i att nya 2 kap. 22 a § ordningslagen läggs till. Det innebär att en polisman får avvisa eller avlägsna deltagare eller åskådare om det behövs för att syftet med ett beslut om att ställa in en allmän sammankomst eller offentlig tillställning med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa ska uppnås.

11.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

2 kap.

7 §

En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *och en anmälan om en sådan sammankomst eller tillställning* ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden *och platsen* för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

I paragrafen anges vilka uppgifter som ska finnas med i en ansökan om tillstånd eller en anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Ändringen innebär att även en uppgift om den tilltänkta platsen för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska finnas med i en ansökan eller en anmälan. Platsen innefattar även rutten för en sammankomst i rörelse, till exempel ett demonstrationståg. Ändringen utgör ett förtydligande av vad som enligt myndighetspraxis redan gäller.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning, eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Om det är tillräckligt ska Polismyndigheten i stället för att vägra en allmän sammankomst besluta om en annan tid eller plats för sammankomsten än den som angetts i ansökan.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstålt som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall Polismyndigheten kan besluta om en annan tid och plats för eller helt vägra tillstånd till en allmän sammankomst. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att Polismyndigheten ska överväga om det är tillräckligt att besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan i stället för att vägra sammankomsten. Ändringen innebär att Polismyndigheten, i enlighet med proportionalitetsprincipen, först ska pröva det lindrigare alternativet, det vill säga att besluta om annan tid eller plats, innan alternativet att helt vägra sammankomsten övervägs. Bestämmelsen omfattar att Polismyndigheten kan besluta om både annan tid och plats när det är nödvändigt.

En sådan begränsning av mötesfriheten och demonstrationsfriheten som ett beslut om annan tid eller plats utgör måste vara nödvändig i förhållande till något av de ändamål som anges i första stycket. Att ett beslut om plats ska avse en annan plats innebär dock att inte varje förordnande om plats behöver svara upp mot kravet på nödvändighet i förhållande till vägransgrunderna i första stycket. Om till exempel en ansökan avser en demonstration på ett torg utgör – under förutsättning att demonstranterna ges tillräckligt fysiskt utrymme och kan nå ut med sitt budskap till allmänheten – en i beslutet mera exakt definierad plats på det torget inte ett beslut om annan plats i bestämmelsens mening.

Inom ramen för den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras i samband med att en åtgärd som begränsar mötesfriheten och demonstrationsfriheten övervägs, ska beaktas hur central tiden och platsen är för förverkligandet av syftet med sammankomsten. Polismyndigheten ska, i den mån det är möjligt, ta hänsyn till det när en ny tid eller plats ska bestämmas. Polismyndigheten bör under ärendet föra en dialog och ta in synpunkter från arrangören om den tid eller plats som myndigheten överväger att ändra till.

Det följer av 22 § 2 att Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett beslut om annan tid eller plats enligt det nu aktuella stycket (se kommentaren till 22 §).

Paragrafen ändras också språkligt och redaktionellt.

16 §

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen *eller med hänsyn till trafiken*. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anordnarens ansvar för ordningen och om Polismyndighetens utrymme att meddela villkor. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Ändringen i *andra stycket* består i införandet av ett uttryckligt omnämnande av trafikhänsyn som grund för villkor enligt paragrafen.

Polismyndighetens rätt att *ställa in* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

22 §

Polismyndigheten får *ställa in* eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med

1. ett beslut som innebär avslag på en *sådan* ansökan som avses i 6 §,
2. ett beslut enligt 10 § andra stycket,
3. en föreskrift enligt 15 §, eller
4. ett förbud enligt 25 §.

Paragrafen innehåller de formella upplösande- och inställandegrunderna. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

Paragrafen ändras redaktionellt på så sätt att det införs en punktlista. Någon ändring i sak görs inte i den *första, tredje eller fjärde punkten*. Den ändring som görs i 25 § medför dock att Polismyndigheten med stöd av den fjärde punkten även kan ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls på en tid eller plats som förbjudits.

I *andra punkten* införs en ny bestämmelse som innebär att en allmän sammankomst kan ställas in eller upplösas när den i strid med ett beslut om annan tid och plats genomförs på den tid eller plats som angetts i ansökan. Om sammankomsten däremot hålls på en annan tid eller plats än såväl den som angetts i ansökan som den som Polismyndigheten har beslutat om föreligger inte grund för inställande eller upplösning. Sammankomsten hålls då inte i strid med något beslut. Ansökningens innehåll sätter med andra ord ramen för beslutets räckvidd. En sammankomst som inte hålls i strid med ett beslut och utan tillstånd kommer betraktas som icke-tillståndsgiven och kan upplösas om det exempelvis uppstår svårare ordning vid den (se 23 §). Det kan i en sådan situation också finnas förutsättningar att döma anordnaren för brott enligt 29 § första stycket 1 a.

22 a §

Polismyndigheten får utöver vad som sägs i 22 § ställa in en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller meddela villkor enligt 16 § andra stycket om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när en sammankomst kan ställas in med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Enligt paragrafen får Polismyndigheten i förväg ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning eller meddela villkor enligt 16 § om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa. Det är ett krav som närmast motsvarar den i 23 § angivna upplösningsgrunden "avsevärd fara för de närvarande" och den i 37 § förvaltningslagen angivna ändringsgrunden "tvingande säkerhetsskäl". Kravet innebär att det inte finns något utrymme att ställa in en sammankomst eller tillställning enbart med hänvisning till att det bedöms kunna uppstå svårare ordning eller allvarlig störning av trafiken (jfr

grunderna för upplösning i 23 §). En tillämpning av bestämmelsen i fall där det bedöms uppstå svårare oordning eller allvarliga störningar av trafiken aktualiseras först om oordningen eller trafikstörningen bedöms komma att medföra en oacceptabel fara för människors säkerhet till liv eller hälsa. Det kommer däremot vara möjligt att upplösa sammankomsten eller tillställningen när den väl har påbörjats om det exempelvis skulle uppstå svårare oordning vid sammankomsten (se 23 §).

Det är endast sådana säkerhetsrisker som föreligger vid den planerade sammankomsten eller tillställningen eller i dess omedelbara omgivning som kan läggas till grund för en tillämpning av bestämmelsen (jfr 2 kap. 24 § regeringsformen).

Befogenheten gäller i förhållande till såväl allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som har beviljats tillstånd som sådana sammankomster och tillställningar som det inte har sökts tillstånd för eller som är undantagna från tillståndskravet.

Ett exempel på en situation som avses med bestämmelsen är att Polismyndigheten får kännedom om att den lokal där en sammankomst ska hållas är så bristfällig ur säkerhetssynpunkt att sammankomsten omedelbart kommer att behöva upplösas med hänvisning till att den medför avsevärd fara för de närvarande. Ett annat exempel kan vara att det har riktats ett attentatshot mot sammankomsten som det inte går att bortse från och som är sådant att faran inte kan elimineras genom polisiära skyddsåtgärder. Ytterligare ett exempel kan vara att våldsamma motdemonstranter redan innan sammankomsten påbörjas har samlats i sådan omfattning att polisen bedömer att den inte kommer att kunna garantera sin egen, sammankomstens eller omgivningens säkerhet. I sådana dynamiska situationer bör Polismyndigheten dock avvakta in i det längsta för att se hur situationen utvecklar sig innan den tar ställning till om sammankomsten behöver ställas in.

Det uttryckliga omnämnandet av 16 § gör det möjligt för Polismyndigheten att besluta om ordningsföreskrifter efter att ett tillstånd har meddelats, när detta är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa. Det kan exempelvis handla om att för en tillställning ställa nya eller ändrade villkor för antalet ordningsvakter.

24 §

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får *ställas in eller* upplösas enligt 22 §, *ställas in enligt 22 a § eller upplösas enligt 23 §* endast om mindre ingripande åtgärder *bedöms eller* har visat sig vara otillräckliga för att hindra lagstridigt handlande *eller oordning*, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser om att Polismyndigheten behöver vidta mindre ingripande åtgärder innan en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning upplöses eller ställs in. Övervägandena finns i avsnitt 7.

I paragrafen införs en hänvisning till den nya 22 a §. Innan en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ställs in måste det först övervägas om faran för deltagarna och omgivningen i stället kan elimineras genom polisiära skyddsåtgärder eller villkor enligt 16 § andra stycket. Ett exempel på en mindre ingripande åtgärd som normalt ska

Prop. 2025/26:133 vidtas i de fall där platsen för sammankomsten har betydelse för ordningsstörningen eller faran, är att polisen för en diskussion med ledningen för sammankomsten för att försöka komma överens om att sammankomsten ska flyttas till en annan plats.

25 §

Polismyndigheten får förbjuda att det hålls

1. en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken,

2. en offentlig tillställning, om det vid en tidigare tillställning av samma slag har förekommit något som stred mot lag eller den har medfört oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken, eller

3. en allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning, om det vid en tidigare sammankomst eller tillställning av samma slag genom ljud eller på något annat sätt har uppkommit allvarlig störning av ordningen i sammankomstens eller tillställningens omedelbara omgivning och den sammankomsten eller tillställningen inte ägt rum i enlighet med meddelat tillstånd.

Om det är tillräckligt får Polismyndigheten i stället för att förbjuda en allmän sammankomst enligt första stycket förbjuda att sammankomsten hålls på en viss tid eller plats.

Ett förbud enligt första eller andra stycket får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder för att förebygga detta inte är tillräckliga.

Paragrafen innehåller bestämmelser om s.k. förnyandeförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I det nya *andra stycket* anges att Polismyndigheten ska överväga om det är tillräckligt att förbjuda en allmän sammankomst på en viss tid eller plats i stället för att förbjuda sammankomsten. Ändringen innebär att Polismyndigheten först ska pröva det lindrigare alternativet, det vill säga att förbjuda att sammankomsten äger rum på en viss tid eller plats, innan alternativet att helt förbjuda sammankomsten övervägs. För att ett förnyandeförbud på en viss tid eller plats ska kunna meddelas behöver förutsättningarna för ett förnyandeförbud enligt första stycket vara uppfyllda. Eftersom prövningen av förnyandeförbud på viss tid eller plats inte sker med utgångspunkt i någon ansökan blir det inte – som i 10 § andra stycket – fråga om att peka ut en annan tid eller plats, utan i stället att peka ut en tidpunkt eller plats på vilka sammankomsten inte får hållas. Det kan t.ex. handla om att förbjuda en tid eller plats som vid en tidigare sammankomst av samma slag varit en starkt bidragande orsak till att det vid den sammankomsten uppstod svårare ordningsstörningar. Om en sammankomst hålls i strid med ett förbud på en viss tid eller plats följer det av 2 kap. 22 § 4 att Polismyndigheten får upplösa sammankomsten.

Tredje stycket ändras i sak genom att ett förnyandeförbud på viss tid eller plats endast får meddelas om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder för att förebygga detta inte är tillräckliga.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare

a) bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 §,

b) *håller en allmän sammankomst i strid med ett beslut enligt 10 § eller en offentlig tillställning trots att tillstånd vägrats*, eller

c) bryter mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, eller

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *ställt in* eller upplösts enligt 22, 22 a eller 23 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot intag eller förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Om flera har medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Paragrafen innehåller olika straffbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

I *första stycket första punkten* finns bestämmelser om straff för den som i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt vissa bestämmelser. Punkten ändras redaktionellt på så sätt att bestämmelserna delas in i bokstavspunkter. Bestämmelserna i punkterna a och c ändras inte i sak. Enligt bestämmelsen i punkten b, som är ny, är det straffbart att hålla en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning om det har vägrats tillstånd för denna (10 § första och tredje stycket). Det är även straffbart att hålla en allmän sammankomst i strid med ett beslut om annan tid eller plats (10 § andra stycket). Det är ansökningens innehåll som sätter ramen för den räckvidd ett beslut om annan tid eller plats får. För att straffansvar ska aktualiseras enligt punkten b i de fall ett beslut om att tillåta en sammankomst på en annan tid eller plats meddelats krävs att anordnaren genomför sammankomsten på den tid eller plats som angetts i ansökan, det vill säga i strid med beslutet. Om sammankomsten hålls på en annan tid eller plats än såväl den som angetts i ansökan som den som Polismyndigheten har beslutat om kan det i stället finnas förutsättningar att döma anordnaren för brott enligt punkten a.

Prop. 2025/26:133 I första stycket *sjunde punkten* finns bestämmelser om straff för den som anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har ställts in. Bestämmelsen ändras på så sätt att det läggs till en hänvisning till den nya 22 a §. Det innebär att straffansvar gäller även för den som anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att den har ställts in med stöd av 22 a §.

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

Prop. 2025/26:133
Bilaga 1

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 statsskick, 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.

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 lydelser utifrån synpunkter från remissinstanserna och den politiska och samhällseliga 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 gestaltsformer 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 upplösningsgrundande. 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

Prop. 2025/26:133
Bilaga 1

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 obehövt. 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 underrättelseverksamhet. Den begränsade partsinsynen och motiverings-skyldigheten 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.

Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 13 b § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 b §¹

Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 23 eller 23 a § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senast lydelse 2014:588.

Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

dels att 2 kap. 7, 10, 11, 16, 22, 24 och 29 §§ och rubriken närmast före 22 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 23 a och 25 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §¹

En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, *platsen och* tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning *eller* med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Polismyndigheten får besluta om annan tid eller plats för en allmän sammankomst än den som angetts i ansökan eller helt vägra tillstånd till sammankomsten endast om det är nödvändigt

1. med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning,

2. med hänsyn till trafiken, eller

3. för att motverka epidemi.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

11 §²

Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt 16 § *andra stycket* som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.

Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan enligt 6 § ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt 10 och 16 §§ som Polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen.

16 §³

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Polismyndigheten får, *utöver sådana villkor som kan beslutas med stöd av 10 §*, meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen *eller med hänsyn till trafiken*. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen (2023:421) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Polismyndighetens rätt att *inställa* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Polismyndighetens rätt att *ställa in* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

22 §

Polismyndigheten får *inställa* eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt

Polismyndigheten får *ställa in* eller upplösa en allmän sammankomst eller *en* offentlig tillställning som hålls i strid med

² Senaste lydelse 2014:590.

³ Senaste lydelse 2023:426.

6 § *eller i strid med* en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.

1. ett beslut som innebär avslag på en *sådan* ansökan som avses i 6 §,

2. i strid med en föreskrift enligt 15 §, eller

3. ett förbud eller villkor enligt 25 eller 25 a §.

23 a §

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa får Polismyndigheten meddela sådana villkor om tid eller plats som avses i 10 §, villkor enligt 16 § eller helt ställa in en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

24 §

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas *eller ställas in* enligt 22, 23 eller 23 a § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

25 a §

Finns det förutsättningar för ett förbud enligt 25 §, ska Polismyndigheten i första hand överväga om det i stället för att helt förbjuda en ny sammankomst är tillräckligt att besluta villkor om tid eller plats för sammankomsten.

29 §⁴

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller *genomför en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att tillstånd helt eller delvis vägrats eller bryter* mot ett villkor eller ett förbud

som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket, 25 § eller 25 a §,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, eller

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har <i>inställts</i> eller upplösts enligt 22 eller 23 §.	7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har <i>ställts in</i> eller upplösts enligt 22, 23 eller 23 a §.
--	---

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot intag eller förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52) lämnats av Amnesty International, Borås Stad, Brottsförebyggande rådet, Bygdegårdarnas Riksförbund, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Fagersta kommun, Folke Bernadotte-akademien, Folkets Hus och Parker, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs Stad, Göteborgs tingsrätt, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Justitiekanslern, Kalmar kommun, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Stockholm, Karlskrona kommun, Kiruna kommun, Kristianstads kommun, Ludvika kommun, Malmö stad, Markaryds kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för stöd till trossamfund, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Riksidrottsförbundet, Stockholms stad, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Svensk Scenkonst, Svenska institutet, Svenska Unescorådet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Ankara, Sveriges ambassad i Irak, Sveriges kommuner och regioner, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Tidningsutgivarna, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Trollhättans Stad, Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten), Åklagarmyndigheten och Östersunds kommun.

Bergs kommun, Sundsvalls kommun, Svenska kyrkan, Sveriges ambassad i Nederländerna, Sveriges ambassad i Moskva, Södertälje kommun, Värnamo kommun och Östersunds kommun har avstått från att yttra sig.

Yttrande har också inkommit från Konstnärernas Riksorganisation, Svenska Fotografers Förbund, Tjänstemännens centralorganisation, Women's International Zionist Organization.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande: Dorotea kommun, Eda kommun, Funktionsrätt Sverige, Institutet för framtidsstudier, Islamiska samarbetsrådet, Judiska centralrådet, Kinda kommun, Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd, Luleå kommun, Orsa kommun, Skövde kommun, Sorsele kommun, Svensk live, Sveriges biografägarförbund, Umeå kommun, Våra gårdar, Örebro kommun och Östhammars kommun.

Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 13 b § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 b §¹

Har Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller *en* offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Om Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22, 22 a eller 23 § ordningslagen (1993:1617) *har* beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2014:588.

Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

dels att 2 kap. 7, 10, 16, 22, 24, 25 och 29 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 22 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 22 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §¹

En ansökan om tillstånd att anordna *och en anmälan om* en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *och en anmälan om en sådan sammankomst eller tillställning* ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden *och platsen* för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning, eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Om det är tillräckligt ska Polismyndigheten i stället för att vägra en allmän sammankomst besluta om en annan tid eller plats för sammankomsten än den som angetts i ansökan.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

¹ Senaste lydelse 2021:6.

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen (2023:421) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen *eller med hänsyn till trafiken*. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Polismyndighetens rätt att *inställa* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Polismyndighetens rätt att *ställa in* och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

22 §

Polismyndigheten får *inställa* eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt 6 § *eller i strid med* en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.

Polismyndigheten får *ställa in* eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med

1. ett beslut som innebär avslag på en *sådan* ansökan som avses i 6 §,

2. ett beslut enligt 10 § *andra stycket*,

3. en föreskrift enligt 15 §, eller

4. ett förbud enligt 25 §.

22 a §

Polismyndigheten får utöver vad som sägs i 22 § ställa in en allmän

² Senaste lydelse 2023:426.

sammankomst eller offentlig tillställning eller meddela villkor enligt 16 § andra stycket om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten för människors liv eller hälsa.

24 §

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får *ställas in* eller upplösas enligt 22 §, *ställas in enligt 22 a §* eller *upplösas enligt 23 §* endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

25 §

Polismyndigheten får förbjuda att det hålls

1. en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken,

2. en offentlig tillställning, om det vid en tidigare tillställning av samma slag har förekommit något som stred mot lag eller den har medfört oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken, eller

3. en allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning, om det vid en tidigare sammankomst eller tillställning av samma slag genom ljud eller på något annat sätt har uppkommit allvarlig störning av ordningen i sammankomstens eller tillställningens omedelbara omgivning och den sammankomsten eller tillställningen inte ägt rum i enlighet med meddelat tillstånd.

Om det är tillräckligt får Polismyndigheten i stället för att förbjuda en allmän sammankomst enligt första stycket förbjuda att sammankomsten hålls på en viss tid eller plats.

Förbud enligt första stycket att hålla en sammankomst eller tillställning får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder till förebyggande härav inte är tillräckliga.

Ett förbud enligt första eller andra stycket får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder för att förebygga detta inte är tillräckliga.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,

1. i egenskap av anordnare
a) bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 §,
b) *håller en allmän sammankomst i strid med ett beslut enligt 10 § eller en offentlig tillställning trots att tillstånd vägrats*, eller
c) bryter mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, eller

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *inställts* eller upplösts enligt 22 eller 23 §.

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller *en* offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har *ställt in* eller upplösts enligt 22, 22 a eller 23 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot intag eller förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Om flera *har* medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

³ Senaste lydelse 2019:350.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-02-04

Närvarande: F.d. justitieråden Mahmut Baran och Mari Andersson samt justitierådet Christine Lager

Stärkt säkerhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Enligt en lagrådsremiss den 20 januari 2026 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i polislagen (1984:387),
2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Anton Ishak. Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i ordningslagen

2 kap. 24 §

I lagrådsremissen föreslås ändringar i bl.a. ordningslagen för att stärka säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Enligt bestämmelserna i 22–24 §§ har Polismyndigheten rätt att efter att tillstånd har getts ställa in en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och att upplösa en pågående sammankomst eller tillställning.

Enligt den nu aktuella 24 § gäller i dag att en sammankomst eller tillställning får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga. Bestämmelsen föreslås utvidgas så att den gäller inte bara när Polismyndigheten upplöser en sammankomst eller tillställning utan också när myndigheten ställer in sammankomsten eller tillställningen. Som framgår av lagrådsremissen (se särskilt s. 25) och som även angetts vid föredragningen avser uttrycket ställa in en åtgärd som görs i förväg, dvs. innan en sammankomst eller tillställning har påbörjats. Utformningen av den föreslagna ändringen av 24 § passar dock inte in på situationen att en ännu inte påbörjad sammankomst eller tillställning ställs in. I förslaget anges att förutsättningen för att få ställa in är att "...åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen...". Lagtexten skulle i stället kunna utformas t.ex. på följande sätt.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får ställas in eller upplösas enligt 22 §, ställas in enligt 22 a § eller upplösas enligt 23 § endast om mindre ingripande åtgärder bedöms eller har visat sig vara otillräckliga för att hindra lagstridigt handlande eller oordning, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 februari 2026

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Edholm, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Forssell, Slottner, Wykman, Malmer Stenergard, Liljestränd, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition Stärkt säkerhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar