



## UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21  
Ert dnr Ju2021/01200

Justitiedepartementet

# SOU 2021:15 Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har fått möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över SOU 2021:15 Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Delbetänkande av 2020 års grundlagskommitté. Remissvaret baserar sig på ett underlag från juridiska institutionen. Underlaget har utarbetats av universitetslektor Karin Åström, docent Görel Granström och universitetslektor Fanny Holm, verksamma vid juridiska institutionen, Umeå universitet.

## Sammanfattning

Umeå universitet avstyrker kommitténs förslag om att en begränsning av föreningsfriheten bör införas för att ingripa mot sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Det föreligger inte några egentliga rättsliga hinder mot förslaget, men det är inte heller utrett att det föreligger tillräckligt starka skäl som talar för en sådan begränsning, samt att en sådan begränsning i förlängningen kan komma att leda till en straffrättslig lagstiftning som i sin utformning och tillämpning riskerar att bli godtycklig och oproportionerlig inte minst mot bakgrund av att begreppen terrorism och terroristorganisation är omtvistade begrepp.

## Lämplighet av inskränkning av föreningsfriheten

Kommittén har haft att bedöma om det finns skäl att utöka möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten avseende terroristorganisationer. Föreningsfriheten i svensk rätt har varit särskilt stark ända sedan regeringsformen infördes. Även om det redan finns möjligheter enligt svensk grundlag att införa begränsningar av föreningsfriheten genom strafflagstiftning har detta sällan ansetts lämpligt på grund av föreningsfrihetens viktiga demokratiska uppgift att skydda enskildas möjligheter att sammansluta sig. En sänkt skyddsnivå för denna frihet bör endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det.

Utgångspunkten för en bedömning av införandet av nya begränsningar av grundlagen bör vara 2 kap. 21 § regeringsformen och de tre olika moment som anges där: godtagbara skäl, proportionalitet och ett förbud mot begränsningar som innebär åsiktsdiskriminering.



## UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21  
Ert dnr Ju2021/01200

Men en begränsning bör även utredas utifrån Europakonventions krav på nödvändighet i enlighet med artikel 11. Kommittén diskuterar dock först möjligheten att införa den tidigare föreslagna straffrättsliga regeln om deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism (s. 141). Då detta enligt kommittén inte är möjligt i enlighet med den nuvarande regleringen av begränsningarna av föreningsfriheten som framgår av 2 kap. 24 § regeringsformen analyseras möjligheten att utöka dessa. Enligt kommittén bör behovet bedömas i ljuset av vilken regleringsmetod som bör användas och hur en ny begränsningsregel ska förhålla sig till de nuvarande inskränkningarna i föreningsfriheten. Genom detta förhållningssätt, som fokuserar på den lagtekniska utformningen, kommer de mer grundläggande frågorna om vilka skäl som ska ligga till grund för behovet samt även en vidare utredning om dessa skäl står i proportion till andra intressen i skymundan.

De skäl som utredningen lyfter fram för att införa begränsningen i föreningsfriheten är dels behovet av möjligheten att bekämpa terrorism, dels internationella hänsyn (avsnitt 8.3). Behovet av att bekämpa terrorism grundas på uttalandet att samhället bör ha breda möjligheter att ingripa mot terrorism och att situationer kan uppstå där det är motiverat att vidta åtgärder som tar direkt sikte på terroristorganisationer (s. 159). Kommittén anför också att en begränsningsregel kan bidra till bättre möjligheter för internationellt samarbete. I samband med detta hade Umeå universitet gärna sett en utförlig utredning om eventuella folkrättsliga och EU-rättsliga krav på att införa en kriminalisering av deltagande i terroristorganisationer, om den nuvarande lagstiftningen inte fullt ut kan anses kriminalisera sådant agerande, samt om en sådan kriminalisering kräver begränsning i föreningsfriheten. När det gäller de folkrättsliga och EU-rättsliga kraven kan det konstateras att Terrorismdirektivet hänvisar i artikel 4 till deltagande i terroristorganisationer och att Sverige har tillträtt tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention som i artikel 2 anger att deltagande i organisation för terrorismsyften ska kriminaliseras i nationell rätt.

Tillträdet, protokollets genomförande och införlivande i svensk rätt diskuteras framför allt i SOU 2017:72. Där konstateras att varken direktivet eller tilläggsprotokollet föranleder lagstiftningsåtgärder vad avser deltagande, men det hänvisas samtidigt till utredningen om straffansvar för deltagande (Ds 2017:62) i den delen. Den senare utredningen berör dock endast ytligt överensstämmelsen mellan tilläggsprotokollet och svensk rätt i denna fråga. Utan en analys av artikelns innehåll och överensstämmelse med redan gällande svensk lagstiftning, går det därför inte enligt Umeå universitet att dra slutsatsen att ny lagstiftning om straffansvar för deltagande i terroristorganisation behövs för att leva upp till protokollets krav.



## UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21  
Ert dnr Ju2021/01200

Regeringen har vid flera tillfällen gett uttryck för bedömningen att den befintliga kriminaliseringen (bl.a. bestämmelser om medverkan, försök, förberedelse och stämpling) uppfyller kraven på EU-nivå. EU-kommissionen har i två genomföranderapporter avseende 2002 års terrorismrambeslut (Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism, 2002/475/RIF) accepterat regeringens position. När det gäller direktivet påpekar kommissionen i sin genomföranderapport från 2020 att den svenska regleringen ”medför en risk för att deltagande i en terroristorganisations aktiviteter förblir ostraffat” och att de redan införda bestämmelserna inte fullt ut motsvarar den kriminalisering som direktivet åsyftar. Sverige har dock inte blivit föremål för någon överträdelseprocess, vilket kan tolkas som att det inte finns något krav från EU på att ytterligare lagstiftning behöver införas.

Kommittén konstaterar att det inte verkar finnas några svårigheter att samarbeta med andra länder idag, men att ”situationer kan uppstå där lagstiftaren bör ha möjlighet att införa en reglering som i fråga om terroristorganisationer är mer lik den som gäller i andra stater och som utan närmare diskussion kan konstateras vara i linje med de krav som följer av EU-rätten.” (s. 160) Det senare ledet i argumentet tycks framför allt bygga på det ovan nämnda uttalandet i EU-kommissionens genomföranderapport. Umeå universitet anser inte att detta är ett starkt vägande skäl då, som konstaterats, kritiken inte lett till någon överträdelseprocess.

### Proportionalitetsbedömning m.m.

En begränsning av föreningsfriheten får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. För att det ska anses nödvändigt ska inga andra åtgärder stå till buds eller vara motsvarande effektiva som begränsningen. Med beaktande av de rättsliga åtgärder som redan vidtagits, kan det ifrågasättas om en begränsning av föreningsfriheten i grundlagen verkligen är nödvändig. Umeå universitet instämmer i behovet av att samhället vidtar åtgärder mot terrorism, men ifrågasätter om det är tillräckligt utrett att detta bör ske genom en begränsningsregel i regeringsformen. Sverige har tidigare infört lagstiftning för att bekämpa terrorism och det har inte tydliggjorts att dessa anses otillräckliga för att uppfylla detta syfte. Frågan är då om det av den anledningen är nödvändigt att inskränka föreningsfriheten. Inte heller behovet att internationella hänsyn kan anses vara ett nödvändigt skäl att begränsa yttrandefriheten.

I enlighet med proportionalitetsprincipen ska också en avvägning göras mellan ingreppet i den enskildes rätt och behovet som ska



## UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21  
Ert dnr Ju2021/01200

tillgodoses. Om förhållandet mellan dessa faktorer framstår som rimligt är ingreppet proportionerligt. Då en begränsning av föreningsfriheten ses som ett relativt stort ingrepp i den enskildes rätt måste således behovet av att införa begränsningen vara mycket stort. Kommittén presenterar två argument för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Dels att terrorism omfattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle och aktualiserar frågan om förmågan att vidta förebyggande åtgärder och straffrättsliga ingripanden. Det kan konstateras att kommittén inte haft till uppgift att utreda behovet av kriminalisering. Då behovet av straffrättsliga ingripanden angetts som ett skäl till behovet av en begränsning av föreningsfriheten bör dock frågan om behov av kriminalisering utredas vidare. En grundlagsändring bör föregås av noggranna överväganden av konsekvenserna i kombination med krav på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsbegränsande lag beslutas. Umeå universitet hade därför gärna sett en mer omfattande analys av vilken lagstiftning som kan möjliggöras av begränsningen av föreningsfriheten, för att visa vilka konsekvenser detta innebär för skyddet av individens rättigheter.

Dels anger kommittén att denna brottslighet inte sällan har internationella inslag i den meningen att terroristverksamhet kan beröra flera olika rättsordningar varför en begränsning av föreningsfriheten anges vara behövlig. Detta då det konstateras att flera andra länder har en sådan lagstiftning, samt att det kan ses som internationella åtaganden att införa. Sammantaget är det kommitténs bedömning att dessa skäl är påtagligt starkare än de argument som kan anföras emot en sådan ordning. Det diskuteras dock inte av kommittén vad sådana begränsningar skulle innebära för individen. I en proportionalitetsbedömning bör ingå att bedöma lämpligheten av en inskränkning av föreningsfriheten och vad det innebär utifrån individens intressen. Kommittén anger att det är svårt att se att rättighetsbegränsande lagstiftning som gäller rena terroristorganisationer kan betraktas som oproportionerlig. Umeå universitet hade dock gärna sett att kommittén gjort en proportionalitetsbedömning där individens intressen beaktas i förhållande till den föreslagna inskränkningen i föreningsfriheten.

En begränsning av föreningsfriheten får inte heller innebära en åsiktsdiskriminering. Det är således inte åsikten i sig som kan



## UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21  
Ert dnr Ju2021/01200

begränsas. I kommitténs förslag beskrivs att en begränsningsbestämmelse som avser terrorism skulle ta sikte på den verksamhet som organisationen faktiskt bedriver och inte på det tankeinnehåll som den kan sägas stå för. Kommittén framhåller genom detta att vad som avses är det faktiska handlandet av organisationen. Umeå universitet vill dock påpeka att begränsningen kommer att träffa individer som har en samsyn i olika åsikter oavsett deras handlande.

### **Begreppet terrorism m.m.**

Umeå universitet vill understryka att det är ett grundläggande krav på ett begrepp som införs i regeringsformen att det ska ha en innebörd som är tydlig och vedertagen med en betydelse som kan förväntas bestå över en längre tid. Vad gäller begreppet terrorism finns inte någon fullständig enighet om en definition inom ramen för samarbetet i FN, bl.a. till följd av bristande samsyn när det gäller hur befrielseörelser ska betraktas i sammanhanget. Kommittén anför att det även om det inte råder fullständig enighet om begreppet terrorism så finns det en samsyn inom EU samt att begreppet terrorism får anses inkludera utförandet av terroristbrott i enlighet med straffrättslig lagstiftning. Umeå universitet anser dock att det är förenat med vissa svårigheter att införa ett begrepp i grundlag som inte är tydligt eller vedertaget och där begreppets innebörd kan förändras genom vanlig lag eller i tillämpningen.

Det är också förenat med vissa svårigheter att i praktiken kunna definiera och identifiera begrepp som medlemskap eller samröre med terroristorganisationer eller sådana sammanslutningar. Begränsningsregeln avser att omfatta företeelser som att "organisationen bedriver verksamhet som faktiskt bidrar till terrorism" (s. 164). Om det står klart att gruppen bara ägnar sig åt terrorism ser kommittén att det är tämligen oproblematiskt, men om gruppen även ägnar sig åt andra aktiviteter blir det svårare att avgöra om gruppens aktiviteter ska omfattas. Dessutom måste det beaktas om organisationerna är politiskt engagerade vid sidan om den verksamhet som faktiskt bidrar till terrorism. Det kan nog antas att det är få organisationer som endast ägnar sig åt verksamhet som faktiskt bidrar till terrorism.

Beslut i ärendet har fattats av professor Ruth Mannelqvist, den Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist  
Dekan

Åsa P Isaksson