

Ju2021/01200

Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER FÖRENINGSFRIHET OCH TERRORISTORGANISATIONER (SOU 2021:15)

SAMMANFATTNING

Att bekämpa terrorism och att motverka risken för terrorattentat som ett led i att säkerställa invånarnas säkerhet är ur ett människorättsperspektiv centrala uppgifter för en stat. Civil Rights Defenders delar kommitténs uppfattning om att terrorism innefattar brottslighet som är synnerligen allvarlig och systemhotande till sin natur, samt att det måste finnas breda möjligheter att agera mot sådan brottslighet. Likaså delar Civil Rights Defenders kommittén och Lagrådets uppfattning om att föreningsfriheten omfattar även enskilda som är en del av sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Civil Rights Defenders anser trots detta att ett förslag som inte enbart omfattar sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism, utan även sådana som understödjer terrorism, är för vidsträckt formulerat för att kunna godtas. Detta särskilt med hänsyn till att den föreslagna lydelsen går bortom beskrivningen av kommitténs uppdrag och att förslaget om att inkludera även sammanslutningar som understödjer terrorism i begränsningsregeln inte föregåtts av en analys som kan anses tillräckligt djuplodande för att motivera en grundlagsändring. Civil Rights Defenders ställer sig positiva till att inkludera sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism i begränsningsregeln, men avstyrker förslaget med hänvisning till dess föreslagna lydelse och den bristande analysen av beslutet att inkludera även sammanslutningar som understödjer terrorism i förslaget.

UPPDRAGETS OMFATTNING

I det direktiv (Kommittédirektiv 2020:11) som ligger till grund för kommitténs uppdrag framgår i en inledande sammanfattning att kommittén ska utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Vidare anges att kommittén ska bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Under rubriken "Uppdraget att utreda begränsningar i föreningsfriheten" ges en redogörelse för de lagstiftningsärenden och yttranden som föranlett betänkandet. I redogörelsens avslutande stycke anges att det finns ett behov av att överväga att ändra 2 kap. 24 § andra stycket RF i syfte att möjliggöra en kriminalisering av varje form av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

I den sammanfattning som finns att tillgå i inledningen av betänkandet summeras uppdraget sedan på följande vis:

2020 års grundlagskommitté är en parlamentariskt sammansatt kommitté som – såvitt avser den del av uppdraget som nu redovisas – har haft i uppdrag att i) göra en analys av innebörden och omfattningen av de möjligheter som finns enligt gällande rätt att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism, ii) bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sådana sammanslutningar, och iii) lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

I kommitténs beskrivning av sitt uppdrag (2.1) anges att den ska bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Vidare anges att om kommittén gör bedömningen att det finns anledning att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten är uppgiften att lämna de förslag till författningsändringar som bedöms motiverade.

I det avsnitt där kommittén redovisar dess överväganden och förslag (8.1) anges inledningsvis att kommitténs uppdrag i denna del är att utreda behovet av ytterligare möjligheter att begränsa föreningsfriheten i syfte att främst ge utrymme för en generell kriminalisering av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Senare i avsnittet hänvisas ett antal gånger till behovet av att analysera och att bedöma om möjligheten finns att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i organisationer som ägnar sig åt terrorism eller är med i terrororganisationer. Liknande formuleringar återkommer i åtskilliga avsnitt.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har i ett flertal remissyttranden, senast i samband med utredningen En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49), riktat kritik mot avsaknaden av ett mer genomgripande människorättsperspektiv i lagstiftningsärenden relaterade till terrorism. Behovet av en effektiv lagstiftning på området måste balanseras mot vikten av att grundläggande fri- och rättigheter respekteras och att eventuella inskränkningar inte blir för långtgående. Civil Rights Defenders har även belyst risken för etnisk-/ rasprofilering i arbetet med att motverka terrorism och uttryckt en oro för att en ensidig fokus på en viss extremistisk miljö kan leda till att vissa grupper i samhället misstänkliggörs. Dessa synpunkter gör sig alltjämt gällande.

Redan idag innebär det arbete som Säkerhetspolisen genomför med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll (LSU) att allmänna principer om rättsäkerhet åsidosätts med hänsyn till rikets säkerhet. Vi ser en oroande utveckling där lagstiftningen på området blir allt mer vidsträckt och där ingen särskild analys ägnas åt även riskerna det medför ur ett människorättsperspektiv.

OM FÖRSLAGET

Civil Rights Defenders konstaterar att kommitténs uppdrag omfattar sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism, medan kommitténs förslag omfattar både sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och sammanslutningar som understödjer terrorism. En sådan utvidgning – särskilt avseende en grundlagsändring – kräver en noggrann analys och grundlig motivering för att kunna godtas. En sådan saknas i betänkandet.

Arbetet mot terrorism kan inte tillåtas ske på bekostnad av grundläggande fri- och rättigheter. Att lagstiftningen på området måste vara effektiv och att en inskränkning av föreningsfriheten kan vara godtagbar innebär inte att den risk för negativa konsekvenser som en allt för långtgående inskränkning kan medföra kan negligeras. Att även inkludera sammanslutningar som understödjer terrorism, utan erforderlig analys, utgör en klar risk för att framtida lagstiftning på området blir allt för vidsträckt och att även sammanslutningar med legitimt syfte och laglig verksamhet blir föremål för polisiära åtgärder utan skäligen grund. Risken för etnisk-/ rasprofilering kan heller inte förbises.

Det tål också att poängteras att både Säkerhetspolisen och Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) gör bedömningen att det främsta hotet för ett terrorattentat på svensk mark kommer från så kallade ensamagerande och inte från en viss typ av sammanslutning. Mot bakgrund av denna bedömning kan framtida strafflagstiftning grundad på ett undantag i föreningsfriheten för sammanslutningar som understödjer terrorism rimligen endast ha ringa effekt avseende risken för terrorattentat. Ett förslag som går bortom uppdragets egentliga omfattning torde kräva synnerligen starka skäl för att genomföra. Några sådana står inte att finna i betänkandet.

Även systematiska skäl talar emot att inkludera sammanslutningar som understödjer terrorism. De två andra undantag från föreningsfriheten som ingår i begränsningsregeln omfattar sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Sammanslutningar som understödjer sådan verksamhet omfattas således inte. Något skäl att frångå denna ordning ifråga om sammanslutningar som understödjer terrorism finns inte och har heller inte framförts av kommittén.

Civil Rights Defenders avstyrker följaktligen kommitténs förslag.

Remissvaret har beretts av Johan Nordqvist.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist