

Stockholm den 22 augusti 2022

R-2022/0863

Till Justitiedepartementet

Ju2022/01335

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 22 april 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över departementspromemorian Straff för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2022:6).

### **Sammanfattning**

I promemorian föreslås en ny straffbestämmelse i terroristbrottslagen som ska träffa den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Advokatsamfundet, som hänvisar till sina tidigare yttranden över förslag rörande bekämpning av terrorism,<sup>1</sup> avstyrker förslaget i promemorian.

### **Synpunkter**

Advokatsamfundet har inga principiella invändningar mot att möjligheterna att genom straffrättsliga lagstiftningsåtgärder bekämpa sammanslutningar som ägnar sig åt eller

---

<sup>1</sup> Se Advokatsamfundets remissyttrande den 16 juni 2021 över 2020 års Grundlagskommittés delbetänkande Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15) och remissyttrande den 28 juni 2019 över Ett särskilt straffansvar för samröre med terroristorganisation (utkast till lagrådsremiss) (Ju2019/01919/L5). Se även remissyttrande den 8 mars 2018 över promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62), remissyttrande den 12 december 2017 över betänkandet Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72), remissyttrande den 3 oktober 2016 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40) samt remissyttrande den 22 september 2015 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63).

understödjer terrorism. Advokatsamfundet delar uppfattningen att terrorism innefattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett samhälle som är öppet och demokratiskt.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Utgångspunkten för förslaget är den föreslagna ändringen av 2 kap. 24 § regeringsformen, som innebär en möjlighet att i lag inskränka föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Advokatsamfundet har i tidigare remissyttrande avstyrkt den föreslagna ändringen i regeringsformen.<sup>2</sup> Av skäl som där anförts beträffande de risker som en inskränkning i föreningsfriheten innebär, anser Advokatsamfundet att den nu föreslagna kriminaliseringen avseende deltagande i en terroristorganisation inte bör genomföras.

I promemorian görs bedömningen att en kriminalisering skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terrororganisation och att det föreligger ett behov av en kriminalisering. Advokatsamfundet delar inte den bedömningen och anser inte att det finns underlag för en sådan slutsats. Under alla förhållanden är behovet inte sådant att det motiverar en inskränkning av den i regeringsformen skyddade föreningsfriheten. Enligt Advokatsamfundets uppfattning finns det andra åtgärder, som inte innebär en inskränkning i föreningsfriheten, som kan tillgodose behovet av att bekämpa terroristverksamhet. Det finns i sammanhanget skäl att framhålla att det straffbara området när det gäller gärningar med koppling till terrorism redan är vidsträckt, vilket också framhålls i promemorian (se bl.a. s. 26 och 64).

I promemorian hänvisas till art. 4 i terrorismdirektivet och art. 2 i tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention, som argument för att kriminalisera deltagande i en terroristorganisations verksamhet (s. 73). Artiklarna stipulerar att samtliga medlemsstater ska göra det straffbart att bl.a. delta i en terroristgrupps verksamhet. I promemorian anges vidare att Kommissionen i genomföranderapporter uppmärksammat att det i svensk rätt saknas bestämmelser om straffansvar för deltagande i en terroristorganisations aktiviteter samt att ett överträdelseärende

---

<sup>2</sup> Se Advokatsamfundets remissyttrande den 16 juni 2021 över delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15).



numera inlets. Det kan emellertid konstateras att regeringen tidigare gjort den bedömningen att den svenska lagstiftningen på området uppfyller de krav som ställs i de aktuella artiklarna.<sup>3</sup> Kommissionen har därtill, i två genomföranderapporter, accepterat regeringens uppfattning i frågan. Advokatsamfundet delar den uppfattning som regeringen tidigare givit uttryck för och anser att den svenska lagstiftningen på området uppfyller de krav som uppställs i artiklarna. Därtill kan konstateras att den nya kriminaliseringen avseende samröre med en terroristorganisation trädde i kraft efter det att Kommissionens senaste genomföranderapport publicerades i september 2020. Enligt Advokatsamfundet finns det därför inte skäl att med anledning av genomföranderapporten genomföra de förändringar som nu föreslås. I vart fall finns det skäl att invänta ett eventuellt överträdelseförfarande och eventuella slutsatser av denna före det att ny lagstiftning införs på området.

Vad gäller den närmare utformningen av deltagandebrottet vill Advokatsamfundet framhålla följande. Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att det är nödvändigt att tydligt ange vilket deltagande i en terroristorganisation som ska vara straffbart. En sådan precisering krävs för att lagstiftningen ska uppfylla de krav som legalitetsprincipen ställer på straffrättslig lagstiftning i fråga om tydlighet och förutsebarhet. Eftersom det handlar om kriminalisering av deltagande i en organisation är det dessutom nödvändigt att tillämpningsområdet blir väl avgränsat så det inte riskerar att hamna i konflikt med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och Europakonventionen. Advokatsamfundet delar vidare promemorians slutsats att en kriminalisering av deltagande i terroristorganisation utgör en riskkonstruktion beträffande frågan om legalitet och vad som ska omfattas av straffbestämmelsen. Särskilt i ljuset av att det saknas en tydlig legaldefinition av vad som avses med terrorism.<sup>4</sup> Därmed finns en risk att kriminaliseringen träffar delaktighet i organisationer på ett sätt som inte är avsett.

Mot ovan bakgrund anser Advokatsamfundet att den nu föreslagna kriminaliseringen är alltför vidsträckt och att den riskerar att inskränka grundläggande fri- och rättigheter. Vidare skulle den, i händelse av ett auktoritärt styre, kunna användas för att förhindra delaktighet i vad som måste betraktas som legitima verksamheter och

---

<sup>3</sup> Jfr bl.a. 2020 års Grundlagskommittés delbetänkande Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15) s. 159.

<sup>4</sup> Se tidigare framförda invändningar i den här delen i Advokatsamfundets remissyttrande den 16 juni 2021 över delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15).



organisationer på ett sätt som i dag är svårt att fullt ut överblicka. Enligt förslaget ska deltagandebrottet bl.a. omfatta medlemskap i en terroristorganisation eller att gå med i terroristorganisationen (s. 92 i promemorian). Vidare ska i stort sett allt aktivt deltagande i en terroristorganisation anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen (s. 93). Ett så vidsträckt tillämpningsområde kan för det första inte anses vara motiverat för att förhindra terroristbrott. För det andra riskerar det att kunna utnyttjas av en auktoritär regim för att hindra fri åsiktsbildning på ett sätt som inte är förenligt med grundläggande demokratiska principer.

Avslutningsvis önskar Advokatsamfundet på ett mer generellt plan ifrågasätta lämpligheten med det stora antalet ändringar som skett beträffande terroristlagstiftningen under de senaste åren. Det framstår som att de kriminaliseringar som skett och som nu föreslås är en konsekvens av lagstiftarens önskan att tillgodose önskemål om skärpt lagstiftning på området snarare än ett resultat av analys och övervägande rörande vilka behov som finns. Vidare har ändringarna skett så snabbt att det inte givits tid att utvärdera om de fått önskvärd effekt. Terroristbrottslagen (2022:666) trädde i kraft så sent som 1 juli 2022. Samröre med en terroristorganisation är kriminaliserat sedan den 1 mars 2021 (jfr 5 § terroristbrottslagen). Den regleringen tangerar delvis den typ av handlingar som deltagandebrottet är tänkt att omfatta. I promemorian konstateras också att flera av de gärningar som ska omfattas av deltagandebrottet sannolikt även kan utgöra andra brott som har samband med terrorism (s. 93). Med beaktande härav finns det enligt Advokatsamfundet skäl att först utreda effekterna av samröresbrottet innan eventuell ny lagstiftning införs avseende deltagande i en terroristorganisation.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander